

**HMOTNĚPRÁVNÍ ASPEKTY
POPLATKOVÉ POVINNOSTI STUDENTŮ
VEŘEJNÝCH VYSOKÝCH ŠKOL**

Veronika Kudrová

Masarykova univerzita
Brno 2014

Vzor citace:

KUDROVÁ, Veronika. *Hmotněprávní aspekty poplatkové povinnosti studentů veřejných vysokých škol*. 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2014. 150 s. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická, Edice Scientia, sv. č. 498. ISBN 978-80-210-7706-5.

Katalogizace v knize – Národní knihovna ČR

Kudrová, Veronika

Hmotněprávní aspekty poplatkové povinnosti studentů veřejných vysokých škol / Veronika Kudrová – 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2014. - 150 s. (Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity ; řada teoretická, Edice Scientia, sv. č. 498). ISBN 978-80- 210-7706-5 (brož.)

336.23* 378*

- poplatky
- vysoké školy
- monografie

351 – Úkoly veřejné správy, správní opatření, legislativa [15]

Tato publikace vznikla z prostředků institucionální podpory na dlouhodobý koncepční rozvoj výzkumných organizací.

Recenzent: prof. JUDr. Marián Vrabko, CSc.

© 2014 Veronika Kudrová

© 2014 Masarykova univerzita

ISBN 978-80-210-7706-5

OBSAH

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK	7
PODĚKOVÁNÍ	9
ÚVOD	11
ČÁST I. VÝCHOZÍ POZNÁMKY	17
1 PRÁVO NA VZDĚLÁNÍ.....	17
2 VYSOKÁ ŠKOLA	21
2.1 Vysokoškolská samospráva.....	25
2.2 Veřejná vysoká škola a její orgány.....	27
2.3 Státní a soukromá vysoká škola a jejich orgány.....	31
2.4 Státní správa vysokého školství.....	33
3 STUDENT A STUDIUM.....	35
3.1 Jiné než řádné ukončení studia.....	36
3.2 Význam studia a jeho žádoucí průběh	40
3.3 Právní povaha studijního vztahu.....	43
3.3.1 Studium v cizím jazyce.....	46
3.4 Jiné formy vzdělávání.....	47
3.5 Rigorózní zkouška	50
4 PRAMENY PRÁVNÍ ÚPRAVY	51
4.1 Vnitřní předpisy vysokých škol.....	53
ČÁST II. POPLATKOVÁ POVINNOST STUDENTŮ VEŘEJNÝCH VYSOKÝCH ŠKOL	59
5 OBECNĚ K POPLATKŮM.....	59
5.1 Konstrukční prvky	60
5.2 K poplatkům spojeným se studiem.....	60
5.2.1 Ústavnost poplatkové povinnosti studentů veřejných vysokých škol	62

6	POPLATEK ZA ÚKONY SPOJENÉ S PŘIJÍMACÍM ŘÍZENÍM.....	65
7	POPLATKY ZA STUDIUM: SPOLEČNÁ ČÁST.....	75
7.1	Konstrukční prvky poplatků za studium.....	75
8	OBJEKT POPLATKU ZA STUDIUM	83
8.1	Ustanovení připouštějící různý výklad a ustanovení, z nichž neplyne žádný jednoznačný výklad	83
8.1.1	Doba předchozího studia, která se přičítá pro účely vyměření poplatku za delší studium k době aktuálního studia	84
8.1.2	Celková doba dalšího studia v kontextu poplatku za delší studium	93
8.1.3	Souběh studií jako výjimka z poplatku za další studium.....	95
8.2	Axiologická mezera v právu	100
8.2.1	Započítávání studií realizovaných na soukromé vysoké škole.....	100
8.2.2	Rozpor mezi ukončením studia ve formálním a materiálním smyslu I: využití části neúspěšně ukončeného studia pro úspěšné ukončení studia jiného.....	102
8.2.3	Rozpor mezi ukončením studia ve formálním a materiálním smyslu II: přestupy	104
8.2.4	Přičítání studií, k jejichž neúspěšnému ukončení došlo bez vůle studenta.....	106
8.2.5	Prodloužení studia v důsledku pozastavení akreditace či jiných důvodů stojících mimo vůli studenta	108
8.2.6	Axiologicky nedostatečné nezaložení práva	109
8.2.7	Retroaktivní přičítání neúspěšných studií.....	112
8.2.8	Retroaktivní stanovení výše poplatku	117
8.2.9	Vnitřní nekonzistence systému sankcionování.....	119
9	KONKURENCE POPLATKŮ ZA STUDIUM.....	125
10	MODERAČNÍ PRAVOMOC REKTORA.....	129
11	POPLATEK ZA CIZOJAZYČNÉ STUDIUM	139
	ZÁVĚRY A MOŽNÁ ŘEŠENÍ.....	141
	SUMMARY	145
	LITERATURA A DALŠÍ POUŽITÉ ZDROJE.....	147

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK

Listina základních práv a svobod či též jen **Listina** • Ústavní zákon č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje Listina základních práv a svobod jako ústavní zákon Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky, ve znění pozdějších předpisů

Ministerstvo školství • Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy

Příslušné silové ministerstvo • Ministerstvo obrany nebo Ministerstvo vnitra, a to v závislosti na tom, zda je dána souvislost s vojenskou vysokou školou, pak je jím Ministerstvo obrany, či s policejní vysokou školou, pak je jím Ministerstvo vnitra

Řízení o přezkumu • Správní řízení podle § 50 odst. 7 nebo § 68 odst. 4 zákona o vysokých školách mající charakter řízení o řádném opravném prostředku; použitý termín není přesný, nicméně odlišuje řízení od přezkumného řízení podle § 94 a násl. správního řádu

Správní řád • Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

Soudní řád správní • Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

Školský zákon • Zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Ústava • Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Uznaná doba rodičovství • Doba definovaná § 21 odst. 1 písm. f) zákona o vysokých školách, po kterou by v případě zaměstnance trvala jeho mateřská či rodičovská dovolená podle § 195 až § 198 zákoníku práce.

Základ • Částka každoročně vyhlášená Ministerstvem školství podle § 58 odst. 2 zákona o vysokých školách, která je rozhodná pro stanovení výše vybraných poplatků spojených se studiem na veřejných vysokých školách. Odpovídá 5 % z průměrné částky připadající na jednoho studenta z celkových neinvestičních výdajů poskytnutých Ministerstvem školství ze státního rozpočtu veřejným vysokým školám v uplynulém kalendářním roce. V roce 2014 je výše základu 2.819 Kč.

Zákon č. 147/2001 Sb. • Zákon 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

Zákon o daních z příjmů • Zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon o státní sociální podpoře • Zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů

Zákon o úřednicích územních samosprávných celků • Zákona č. 312/2002 Sb., o úřednicích územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon o veřejném zdravotním pojištění • Zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon o vysokých školách či též jen zákon • Zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů

Zákon o vysokých školách z roku 1980 • Zákon č. 39/1980 Sb., o vysokých školách, ve znění pozdějších předpisů

Zákon o vysokých školách z roku 1990 • Zákon č. 172/1990 Sb., o vysokých školách, ve znění pozdějších předpisů

Zákoník práce • Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů

PODĚKOVÁNÍ

Publikace Hmotněprávní aspekty poplatkové povinnosti studentů veřejných vysokých škol vznikla jako výsledek mého dlouholetého zájmu o právo vysokých škol. Jeho by nebylo bez mého působení v akademickém senátu, a zejména pak bez přispění několika osob, institucí či grantů. Na tomto místě bych proto ráda poděkovala některým z nich.

Děkuji Akademickému centru studentských aktivit, které mě k odborné činnosti v právu vysokého školství přivedlo, stejně jako JUDr. Danu Dvořáčkovi, který mi byl v jejích začátcích konzultantem. Děkuji své *alma mater*, Právnické fakultě Masarykovy univerzity, která mi umožnila a stále umožňuje se v dané oblasti dále rozvíjet, a to nejen v minulosti realizovanou podporou mého projektu specifického výzkumu Rozhodovací procesy na úrovni vysoké školy - teorie a praxe (MUNI/A/1013/2010), jehož finanční prostředky ke vzniku publikace přispěly. Za finanční podporu a její přínos děkuji též Fondu rozvoje vysokých škol, kterým byl v minulosti podpořen mnou realizovaný projekt Právo vysokých škol (FRVS/1810/2012).

Největší poděkování za přínos k odborné stránce však patří mé bývalé školitelce, kolegyni a přítelkyni, JUDr. Janě Jurníkové, Ph.D., která se mnou vybrané otázky související s poplatky spojenými se studiem při různých příležitostech konzultovala a svou konstruktivní kritikou a odbornými názory tak vzniku výsledného textu dopomohla. Děkuji jí též za připomínky vyjádřené v oponentním posudku mé rigorózní práce Poplatky spojené se studiem na vysokých školách, na níž tato publikace navazuje, a ve stejné míře děkuji též druhému oponentovi, prof. JUDr. Mariánu Vrabkovi, CSc.

Poslední poděkování, avšak neméně významné, patří mé rodině za všestrannou podporu, které se mi od ní vždy dostávalo a dostává.

24. 11. 2014

Veronika Kudrová¹

¹ Autorka působí jako odborná asistentka na Katedře správní vědy a správního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity

ÚVOD

Navzdory pravidelně se opakujícím diskuzím ohledně zavedení školného na veřejných vysokých školách i na počátku roku 2014 platí, že jimi realizované vzdělávání je, s výjimkou vzdělávání cizojazyčného, poskytováno bezplatně. Přesto jsou i veřejné vysoké školy povolány vybírat některé platby, které se vzděláváním souvisí; v zákoně o vysokých školách jsou upraveny v § 58 a společně s poplatky spojenými se studiem na soukromých vysokých školách, jsou označeny jako *poplatky spojené se studiem*.

Existence **plateb souvisejících se studiem na veřejných vysokých školách** je výsledkem legislativních úvah započatých v roce 1997. V té době bylo zřejmé, že společenský vývoj dospěl do stádia, v němž bylo přípustné zvažovat finanční účast studentů na jejich vysokoškolském vzdělávání, což se promítlo do návrhu nového zákona o vysokých školách, který byl předložen skupinou poslanců v dubnu téhož roku². Návrh nepředpokládal zavedení přímé platby za vysokoškolské studium, tzv. *školného*, směřoval ovšem ke zpoplatnění vybraných správních úkonů se studiem nezbytně souvisejících, a to v zákonem omezené výši. Obligatornímu poplatku mělo podléhat zejména přijímací řízení, zápis do studia, do vyššího ročníku nebo dalšího bloku, přihlášení (se) ke zkoušce či ukončení studia. V závislosti na průběhu studia připadaly v úvahu též další poplatky, a to za opakování zkoušky, semestru, ročníku či bloku studia.

Počínaje 2. čtením byl souběžně s poslaneckým návrhem nového zákona o vysokých školách projednáván též vládní návrh³. Ten počítal se zavedením tzv. *limitovaného školného* jako s platbou vázanou na samotné studium v bakalářském či magisterském studijním programu. Maximální výše této platby měla být odvozena od částky poskytované vysokým školám na vzdělávací činnost ze státního rozpočtu. Vedle limitovaného školného předpokládal návrh též finanční sankcionování bezdůvodného prodlužování studia.

V průběhu projednávání vládního návrhu, který se, na rozdíl od návrhu poslaneckého, nakonec stal platným a účinným zákonem o vysokých školách (č. 111/1998 Sb.),

² SKUPINA POSLANCŮ. *Sněmovní tisk č. 189: návrh zákona o vysokých školách*. Poslanecká sněmovna: 1997 [online]. Dostupné z www.psp.cz.

³ VLÁDA ČESKÉ REPUBLIKY. *Sněmovní tisk č. 329: návrh zákona o vysokých školách*. Poslanecká sněmovna: 1997 [online]. Dostupné z www.psp.cz.

se ukázalo, že vůle k zavedení školného není dostatečná. V důsledku toho bylo od zákonného zakotvení školného ustoupeno; zároveň však bylo přistoupeno k zařazení dalšího sankčně koncipovaného poplatku, a to poplatku za násobné studium. Tím byly do praxe vysokoškolského vzdělávání zavedeny dva **poplatky** související s určitým – ne zcela žádoucím, průběhem studia **na veřejných vysokých školách**, a to *poplatek za delší studium* (§ 58 odst. 3 zákona o vysokých školách) a *poplatek za další studium* (§ 58 odst. 4 zákona). Dále uložil zákonodárce veřejným vysokým školám zpoplatňovat jakékoli studium ve studijním programu uskutečňovaném v cizím jazyce (§ 58 odst. 5 zákona) a umožnil jim zpoplatňovat úkony spojené s přijímacím řízením (§ 58 odst. 1 zákona).

Odlíšný přístup zvolil zákonodárce v případě **státních vysokých škol**, u nichž k zavedení obdobných poplatků spojených se studiem nepřistoupl, a to navzdory skutečnosti, že zakotvil mechanismus pro stanovování jejich výše⁴. Naproti tomu **soukromým vysokým školám** oprávnění stanovit poplatky spojené se studiem přiznal, a to dokonce v rozsahu předem neurčeném a ničím nelimitovaném. Poplatky spojené se studiem na soukromých vysokých školách svázal zákonodárce s jediným požadavkem, a to, aby je vysoká škola zakotvila ve svém vnitřním předpise (§ 59 zákona).

Ustanovení o poplatcích spojených se studiem na veřejných vysokých školách bylo od doby přijetí zákona mnohokrát **novelizováno**, a to jak po hmotné, tak po procesní stránce, naposledy v roce 2013. Další novelizace zamýšlející změnit též některé aspekty poplatků spojených se studiem byly plánovány v letech 2011 a 2013, ovšem s ohledem na politický vývoj nebyly realizovány. Nutno dodat, že připravované návrhy se v záměru změn v problematice poplatků spojených se studiem vzájemně neshodovaly a v průběhu přípravy prvního z nich se dokonce v čase proměňoval i on samotný. Do textu ustanovení o poplatcích spojených se studiem se chystá zasáhnout i zatím poslední připravovaná novela zákona o vysokých školách, jejíž text byl zveřejněn teprve v dubnu 2014.

Nejen legislativní vývoj, ale též praxe, ukazuje, že některé z poplatků spojených se studiem na veřejných vysokých školách vyvolávají řadu koncepčních, aplikačních, ale také právně teoretických otázek. Za více než patnáct let účinnosti zákona o vysokých školách se postupně ukázalo, že jak zákonem stanovená pravidla, tak

⁴ Srov. § 95 odst. 8 písm. d) zákona o vysokých školách, dle něhož příslušné ministerstvo *určuje výši poplatků spojených se studiem*.

i samotný postup při vyměřování poplatků spojených se studiem na veřejných vysokých školách, nepatří k nejpřehlednější problematice, s níž se vysoké školy, jako i studenti, na něž poplatková povinnost dopadá, musí potýkat. Lze tak ostatně soudit již ze samotné skutečnosti, že v žádné jiné oblasti vážící se k vysokoškolskému studiu nebylo podáno tolik správních žalob a nepadlo tolik rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, jako ve věcech vyměřování poplatků spojených se studiem⁵. Nutno podotknout, že ve většině případů byly jejich rozsudky příznivé pro studenty.

Je otázkou, zda ve svém tradičním působení nezaostala do jisté míry právní věda, resp. činnost právních teoretiků, která zatím postupně vznikající a stále se prohlubující problémy poplatků spojených se studiem ponechávala stranou svého odborného zájmu. Zmírnění tohoto nedostatku je cílem předložené publikace, která vychází z rigorózní práce autorky obhájené na Právnické fakultě Masarykovy univerzity v roce 2011⁶. Součástí jejího záměru je snaha mezeru postiženou nezájmem autorů alespoň částečně zaplnit a pomoci tím vysokých školám v jejich již tak nesnadném působení, stejně jako nabídnout zákonodárcům materiál, který by podchycoval některé nedokonalosti právní úpravy obsažené v zákoně o vysokých školách, čímž by se mohl stát vhodným podkladem k nutným legislativním změnám.

Autorka jako výchozí tezi využívá **koncepci jednoduchých a složitých případů aplikace práva**, jak ji pojímá Z. Kühn⁷. Zatímco pro jednoduché případy aplikace práva platí, že *existuje všeobecná shoda na tom, co se má rozumět pod pojmem práva*, ve složitých případech tato všeobecná shoda *zaniká a právní vědci i praktici prosazují určitou a často kontroverzní představu o tom, co je po právu v dané situaci*. Možných variant „správného“ významu práva v daném případě přitom může být celá řada.⁸

Jak uvádí Z. Kühn, *složitě případy aplikace práva tvoří velkou plejádu nejrůznějších výkladů, které nejsou pouhým logickým výkladem právního textu nebo jiného pramene práva. Typickým*

⁵ Autorka ve svém zjištění vychází z rozhodnutí krajských soudů vydaných od doby účinnosti soudního řádu správního do konce března 2014, která získala prostřednictvím práva na svobodný přístup k informacím, a z judikatury Nejvyššího správního soudu dostupné na www.nssoud.cz.

⁶ KUDROVÁ, V. *Poplatky spojené se studiem na vysokých školách*. 2011. 138 s. Rigorózní práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta.

⁷ KÜHN, Z. *Aplikace práva ve složitých případech: k úloze právních principů v judikatuře*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2002. 419 s.

⁸ KÜHN, Z. *Aplikace práva ve složitých případech: k úloze právních principů v judikatuře*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2002, s. 13.

*příkladem jsou ustanovení právních předpisů připouštějící různý výklad, ustanovení právních předpisů, z nichž nevyplývá žádný jednoznačný výklad za použití standardních interpretačních pravidel, popřípadě další případy, v nichž právní předpis dává soudci jistou míru uvážení (at' již jde o záměr zákonodárce či nikoliv), případy rozporu aplikované právní normy v jejím apriorním významu s jinou právní normou, eventuálně případy napětí mezi funkcionálním smyslem práva a doslovným významem textu (či dokonce případy napětí mezi funkcionálním smyslem práva a jakýmkoliv možným výkladem textu právního předpisu, ke němuž může dojít interpretací na základě standardních interpretačních argumentů).*⁹

Je zřejmé, že jsou to složité případy aplikace práva, které v praxi vyvolávají interpretační problémy vedoucí k soudním sporům častěji, než je tomu ve věcech případy jednoduchých; podle autora citované monografie jsou složité případy typické pro rozhodování vyšších soudů¹⁰.

Autorka souhlasí s tím, že složité případy aplikace práva tvoří imanentní součást právního řádu, a je přesvědčena, že soudci vyšších soudů jsou vzhledem ke svému vzdělání, zkušenostem a schopnostem, které je pro působení na daných postech kvalifikují, schopní je řešit. Domnívá se však zároveň, že téhož nejsou ve stejné míře a se stejně uspokojivými výsledky schopní soudci obecných soudů, kteří, jak předpokládá, až na výjimky vychází ve svých úvahách zejména z běžných interpretačních postupů a znalostí platného práva.

Naprosto neodpovídající kvalifikaci, pokud jde o rozhodování složitých případů aplikace práva, předpokládá autorka v obecné rovině u osob rozhodujících v postavení orgánů veřejné správy, a to zejména, pokud zákon nepožaduje pro výkon svěřených pravomocí právnické či alespoň jiné specializované vzdělání¹¹. Autorka soudí, že je s ohledem na nároky, které z podstaty složitých případů aplikace práva vyplývají, obecně nežádoucí, aby se osoby bez odpovídající kvalifikace se složitými případy aplikace práva vůbec setkávaly. Jelikož to však nelze v praxi zcela vyloučit, alespoň uzavírá, že je nezbytné, aby se s nimi setkávaly ojedinelé.

Autorka vychází z hypotézy, že právní úprava vybraných druhů poplatků spojených se studiem na veřejných vysokých školách vykazuje takové množství koncepční

⁹ KÜHN, Z. *Aplikace práva ve složitých případech: ke úloze právních principů v judikatuře*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2002, s. 45.

¹⁰ KÜHN, Z. *Aplikace práva ve složitých případech: ke úloze právních principů v judikatuře*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2002, s. 385.

¹¹ Srovnatelné například se zvláštní odbornou způsobilostí podle § 21 zákona o úřednících územních samosprávných celků.

a legislativní nedokonalosti, že jejich vyměňování nutně v mnoha případech představuje složité případy aplikace práva. S ohledem na výše uvedené je zřejmé, že takovou situaci považuje za vysoce nežádoucí a tedy vhodnou k legislativní nápravě. Druhým cílem publikace je proto vedle ověření hypotézy nastínění vhodných legislativních opatření směřujících k nápravě právního zakotvení poplatků spojených se studiem. Pro úplnost zpracovávaného tématu se autorka v práci věnuje též druhým poplatkům spojených se studiem na veřejných vysokých školách, které v praxi aplikační potíže nevyvolávají, stejně jako bezprostředně souvisejícím tématům.

K naplnění vytyčeného cíle, jako k též ověření stanovené hypotézy, využívá autorka zejména deskriptivní metodu a metodu analýzy právní úpravy za použití logických argumentů. Za účelem analýzy vybraných poplatků a jejich působení záměrně přeceňuje jejich motivační význam, jako kdyby šlo o nejpodstatnější faktor ovlivňující studijní chování, jakkoli si je vědoma, že jím fakticky není. Dále využívá závěry judikatury a odborných právních textů, jako i časovou komparaci právní úpravy. Vzhledem k tomu, že hypotéza se váže k hmotné úpravě poplatků spojených se studiem, není samostatným předmětem zkoumání úprava postupů procesních.

Publikace je rozdělena na dvě hlavní obsahové části. Část první obsahuje výchozí poznámky k tématu, tedy podává základní informace o souvislostech, jejichž znalost je nezbytná k pochopení samotného jádra práce. Část druhá je věnována již samotným právním aspektům poplatkové povinnosti studentů veřejných vysokých škol. V jejím rámci tvoří jádro odborného zkoumání zejména kapitoly 7 až 10, v nichž jsou představeny jednotlivé úvahy o problematických aspektech vybraných poplatků spojených se studiem na veřejných vysokých školách. Doplněny jsou pak výkladem o ostatních poplatcích spojených se studiem.

Nevyplývá-li z textu jinak, vychází práce z právního stavu platného a účinného k 24. 11. 2014.

ČÁST I. VÝCHOZÍ POZNÁMKY

1 PRÁVO NA VZDĚLÁNÍ

Vzdělání jakožto jedno ze základních lidských práv, alespoň pokud jde o důležitost, která je mu přikládána, patří ke statkům, jimž věnují značnou pozornost významné **mezinárodní** organizace. Za celosvětově nejvýznamnější lze považovat *Organizaci spojených národů pro výchovu, vědu a kulturu (UNESCO)*, která věří, že vzdělání je klíčem ke společenskému a ekonomickému rozvoji. Právě vzdělání pro všechny má být podle ní tím správným krokem k vytvoření celosvětové vzdělanostní společnosti propagující kulturu a mír, oslavující rozmanitost a chránící lidská práva.

V evropském měřítku je namísto vzpomenout *Radu Evropy*, která si v oblasti vzdělávání klade řadu cílů spočívajících v plnění významných projektů školního a mimoškolního vzdělávání (zavádění politik, osnov a metod), sdílení idejí, zkušeností a výsledků výzkumu, podpoře vzájemných kontaktů a výměnných akcí, budování sítí a podněcování nových partnerství, podpoře mezinárodního uznávání nabytého vzdělání, publikování studií, příruček a dalších praktických materiálů pro tvůrce politiky a pedagogy a spolupráce s jinými evropskými institucemi a nevládními organizacemi.

Zakotvení práva na vzdělání nechybí ve významných mezinárodních dokumentech z oblasti právního postavení jednotlivců a ochrany lidských práv. Z nejvýznamnějších lze odkázat např. na čl. 26 *Všeobecné deklarace lidských práv*, čl. 13 *Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech* či čl. 2 *Právo na vzdělání Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod*. Závaznost a aplikační přednost ratifikovaných a vyhlášených mezinárodních smluv v právním řádu České republiky je dána čl. 10 Ústavy. Z mezinárodních smluv, jimiž je Česká republika vázána, lze odvozovat též závaznost případných rozsudků mezinárodních soudů, zejména Evropského soudu pro lidská práva.

V českém právním řádu je právo na vzdělání zakotveno společně s ostatními základními právy v Listině základních práv a svobod, která je katalogem lidských práv a svobod v ústavním pořádku České republiky. Úprava **obecného práva**

na vzdělání obsažená v Listině je určena každému člověku, a to bez ohledu na jeho státní příslušnost; není vázána ani na splnění jiných podmínek jako jsou například věk či finanční možnosti.

Pro občany České republiky, resp. občany Evropské unie¹², je ústavně zaručeno právo na vzdělání, které je **bezplatné**, a to pokud jde o vzdělání v základních, středních a vysokých školách zřizovaných státem, a z povahy věci též územně samosprávnými celky. V základních školách je vzdělání v délce devíti let povinné, na středních školách při nejmenším všeobecně žádoucí. Společensky prospěšné je beze sporu též vzdělání vysokoškolské, byť jeho poskytování není únosné a ani žádoucí v takové míře, jako je tomu u stupňů předchozích. Jako bezplatné je proto výrazněji omezeno, a to *možnostmi společnosti a schopnostmi konkrétního jedince*¹³.

Bezplatnost vzdělávání neznamená, 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 na základních a středních školách. Naopak, dle nálezu Ústavního soudu ze dne 13. 6. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 25/94, se bezplatnost vzdělání omezuje toliko na roli státu *nést náklady na zřizování škol a školských zařízení, na jejich provoz a údržbu*. S nepodmíněnou povahou práva na bezplatné vzdělání na základních a středních školách tak souvisí zejména nemožnost vyžadovat za vzdělávání přímou úhradu, tzv. školné. Pokud jde o obsah práva na bezplatné vzdělání na *vysokých školách*, navíc podmíněného *možnostmi společnosti* (dle čl. 33 odst. 2 Listiny), platí výše uvedené dvojnásob – stát jistě nenese odpovědnost za takové materiální zajištění studenta vysoké školy, které by mu umožňovalo neinvestovat do vlastního vzdělávání žádné finanční prostředky.

Ústavně zaručené právo na bezplatné vzdělání je doprovázeno ústavně zakotveným právem občanů na **pomoc státu při studiu** (dle čl. 33 odst. 4 Listiny). To je však již na úrovni ústavní koncipováno jako podmíněné, a to požadavky stanovenými

¹² S ohledem na čl. 18 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie, dle něhož *je zakázána jakákoliv diskriminace [mezi občany Evropské unie] na základě státní příslušnosti*, a judikaturu Soudního dvora Evropské unie týkající se přístupu ke vzdělání, je třeba vykládat ústavně zakotvené právo na bezplatné vzdělání svědčící občanům České republiky jako ústavně zakotvené právo na bezplatné vzdělání svědčící občanům Evropské unie.

K bezplatnosti vzdělávání vázané na občanství lze dále dodat, že platná prováděcí zákonná úprava nijak nerozlišuje mezi českými občany a občany jiných států, tedy nejen jinými občany Evropské unie, ale občany jakýchkoli jiných států. Česká republika tedy ve skutečnosti umožňuje realizaci práva na bezplatné vzdělání bez ohledu na státní příslušnost. Jelikož tak však činí „jen“ na úrovni zákonné, nelze tento přístup považovat za neměnný.

¹³ Srov. čl. 33 odst. 2 Listiny.

prováděcím zákonem, resp. zákony. Těmi jsou zejména zákon o státní sociální podpoře, zákon o veřejném zdravotním pojištění a zákon o daních z příjmu. Jimi realizovaná opatření budou předmětem výkladu v oddíle 8.1.1.¹⁴

Kromě výše popsaného vzdělávání v základních, středních a vysokých školách, které je koncipováno jako bezplatně poskytované, připouští Listina základních práv a svobod (v čl. 33 odst. 3) možnost **vzdělávání úplatného**, a to na školách zřizovaných osobami odlišnými od státu, resp. jiných veřejnoprávních korporací, tedy osobami soukromého práva. Takové školy, často nazývané jako *soukromé* (patří mezi ně ale i školy označované jako církevní), mohou vznikat a poskytovat vzdělání jen za podmínek stanovených zákonem.

Zvláštním případem je vzdělávání ve **vyšších odborných školách**, které nepatří mezi tradiční stupně české vzdělávací soustavy. Do vzdělávacího systému bylo vyšší odborné školství zavedeno až v roce 1990, a to jako součást původního záměru vybudovat vysoké odborné školství; legislativního zakotvení se mu však dostalo až v roce 1995. Dnešní vyšší odborné školy poskytují *profesně zaměřené vzdělávání pro absolventy středního vzdělání s maturitní zkouškou se silným důrazem na aplikační stránku studia – na dovednosti a kompetence uplatnitelné v příslušném relativně vysoce kvalifikovaném povolání podložené nezbytným teoretickým základem*¹⁵.

Pro vyšší odborné vzdělávání platí, že je v souladu se školským zákonem poskytováno vždy za úplaty, a to i na školách zřizovaných státem. Podmínky a limity úplaty, jako i její splatnost a možnost snížení nebo osvobození, stanoví Ministerstvo školství¹⁶. Dle nálezu Ústavního soudu ze dne 19. 12. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 27/95, nelze uvedené zpoplatnění považovat za protiústavní, neboť *vyšší odborné školy jsou sice na straně jedné součástí výchovně vzdělávací soustavy, na straně druhé představují však typ odlišný od středních škol, neboť studium na nich získání středoškolského vzdělání již předpokládá. Touto svou povahou vymykají se tedy vyšší odborné školy z rámce článku 33 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, zakotvujícího [nepodmíněné – pozn. autorky] právo občanů na bezplatné vzdělání v základních a středních školách.*

¹⁴ Další opatření související s pomocí státu při studiu shrnuje BOBEK, M. in WAGNEROVÁ, E. a kol. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, s. 685 – 686.

¹⁵ KARPÍŠEK, M. a kol. *Analýza stavu a možného vývoje sektoru vyššího odborného vzdělávání*. Praha: MŠMT, 2009, s 17.

¹⁶ Srov. § 123 školského zákona.

Ústavní soud v této souvislosti dále zdůraznil, že právo na bezplatné vzdělání na vysokých školách, pod něž by případně mohlo spadat též vzdělání na vyšších odborných školách, je podmíněno mimo jiné *možnostmi společnosti* (čl. 33 odst. 2 Listiny). Přičemž platí, že pokud není v možnostech společnosti poskytovat vzdělání na vyšších odborných školách bezplatně, **nelze považovat za protiústavní, pokud je poskytováno úplatně.**

Autorka má za to, že v kontextu výše uvedeného názoru Ústavního soudu zdůrazňujícího úlohu *možností společnosti*, je třeba chápat i případné zavedení školného, popř. v minulosti zvažovaného *zápisného*¹⁷, na vysokých školách. Konstatuje proto, že bez ohledu na účelnost zavedení naznačených plateb nepovažuje za protiústavní, pokud by stát přestal bezplatné vysokoškolské vzdělávání poskytovat, a to v případě, že by se v určitém okamžiku ukázalo, že to již není v jeho možnostech (tedy v *možnostech společnosti*).

¹⁷ Podstatou zápisného je svázání zápisu do další části studia (typicky semestru či akademického roku) s poplatkem za tento úkon.

2 VYSOKÁ ŠKOLA

Vysokou školu lze definovat jako *instituci, která ve veřejném zájmu poskytuje vysokoškolské vzdělání v akreditovaných studijních programech, případně i jiné vzdělání¹⁸, a zároveň vytváří vhodné podmínky pro uskutečňování vědy a výzkumu jejich zaměstnanců, popř. studentů¹⁹*. V kontextu výše uvedeného práva na vzdělání by dále bylo možno definovat **veřejnou vysokou školu**, a to jako instituci zřízenou státem za účelem umožnění realizace ústavně zaručeného práva na bezplatné vysokoškolské vzdělání, a za tím účelem též státem, nebo na základě státem přijatých pravidel, v odpovídajícím rozsahu financovanou.

Vedle veřejných vysokých škol, z nichž některé jsou pokračovatelkami nejstarších českých univerzit, rozlišuje zákon též vysoké školy státní a soukromé. Jednotlivé **druhy** se od sebe liší režimem vzniku, právní formou, způsobem financování, vnitřním uspořádáním jako i mírou vykonávané samosprávy. Zatímco veřejné a státní vysoké školy slouží zejména k uspokojování veřejných (státních) potřeb²⁰, soukromé vysoké školy vznikají zásadně za účelem tvorby vlastního zisku. Vzhledem k výše uvedenému je zřejmé, že zákon o vysokých školách upravuje postavení každého z druhů škol jednotlivě²¹. Ustanovení o činnostech, jimiž vysoké školy naplňují své základní poslání, jsou však zásadně pro všechny druhy vysokých škol společná.

Veřejné vysoké školy jsou právníckými osobami veřejného práva, podle K. Berana²² přesněji *mixtum compositum, kde vedle sebe stojí státní ústav a veřejnoprávní korporace*, nadanými řadou samosprávných působností²³, v nichž své pravomoci vykonávají jejich

¹⁸ Celoživotní vzdělávání a vzdělávání v mezinárodně uznávaném kursu dle § 60 a 60a zákona o vysokých školách.

¹⁹ KÚDROVÁ, V. *Správní rozhodování vysokých škol*. 2012. 202 s. Dizertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta, s. 25. Vedoucí práce Jana Jurníková.

²⁰ Veřejné vysoké školy umožňují získat bezplatné vysokoškolské vzdělání v širokém spektru oblastí a též v obdobně širokém spektru vykonávají vědecko-výzkumnou činnost. Státní školy zejména vzdělávají nezbytně potřebné odborníky pro ozbrojené a bezpečnostní složky České republiky.

²¹ Vnitřní uspořádání veřejné vysoké školy je upraveno v části druhé Veřejná vysoká škola a její součástí. Její podstatná část se dále subsidiárně uplatní pro vysoké školy státní, jejichž zvláštní právní úprava je obsažena v části dvanácté Vojenské a policejní vysoké školy. Postavení soukromé vysoké školy je regulováno částí třetí Soukromá vysoká škola.

²² BERAN, K. *Právnícké osoby veřejného práva*. Praha: Linde, 2006, s. 125. obdobně též BERAN, K. Právní povaha univerzity. *Právník*. 2005, roč. 144, č. 3, s. 260 - 286. ISSN 0231-6625.

²³ Srov. § 6 zákona o vysokých školách.

vlastní samosprávné orgány²⁴. Jakožto samosprávné subjekty disponují veřejné vysoké školy vlastním majetkem a tvoří vlastní rozpočet, jehož příjmy jsou dle § 18 odst. 2 zákona o vysokých školách tvořeny zejména z dotací ze státního rozpočtu, z poplatků spojených se studiem, z výnosů z majetku a doplňkové činnosti, z příjmů z darů a dědictví a jiných příjmů ze státního rozpočtu, ze státních fondů a z rozpočtů obcí.

Vedle samosprávných orgánů, mezi nimiž existují různé úrovně vzájemných vazeb a kontrolních oprávnění, se na řízení veřejných vysokých škol podílejí i *další orgány*, které zákon za samosprávné neoznačuje. Veřejné vysoké školy jsou zřizovány anebo rušeny zvláštním zákonem, jejich výčet je přílohou č. 1 zákona o vysokých školách. Dozor nad veřejnými vysokými školami vykonává Ministerstvo školství.

Veřejné vysoké školy univerzitního typu²⁵, dále v publikaci označované jako *univerzity*, se mohou členit na **fakulty**, které jsou zvláštními organizačními jednotkami nadanými určitou mírou autonomie vůči univerzitě samotné²⁶. V zákonem stanoveném rozsahu působnosti vykonávají pravomoci jejich vlastní samosprávné orgány; stejně jako v případě univerzit, jsou samosprávné orgány fakult doplněny o orgány nesamosprávné, resp. jeden takový orgán.

Zásadním limitem autonomie fakult vůči univerzitě samotné je absence jejich právní subjektivity. Z ní plyne mimo jiné to, že fakulty nevlastní žádný majetek a nesestavují ani vlastní rozpočet, pouze nakládají s finančními prostředky přidělenými z univerzitního rozpočtu. S tím souvisí i zákonné vyhrazení stanovování výše poplatků spojených se studiem univerzitám [dle § 6 odst. 1 písm. l)], jako i skutečnost, že jejich vyměňování je kompetencí univerzitní²⁷. Fakulty jsou zřizovány, slučovány, splývány, rozdělovány nebo rušeny souhlasem akademického senátu

²⁴ K povaze veřejné vysoké školy srov. též v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2009, sp. zn. 9 As 1/2009.

²⁵ Výklad k typu vysoké školy je proveden dále v této kapitole.

²⁶ Srov. § 24 zákona o vysokých školách.

²⁷ To lze doložit např. tím, že zákon o vysokých školách nestanovuje působnost děkana či jiného orgánu fakulty vydávat správní rozhodnutí o poplatcích spojených se studiem, z čehož plyne, že tato působnost je společně s dalšími zahrnuta ve zbytkové působnosti rektora (dle § 10 odst. 1 zákona).

univerzity na návrh rektora, a to po předchozím stanovisku²⁸ Akreditační komise. Jejich přehled je v souladu v souladu s ustanovením § 17 odst. 2 písm. f) zákona uveden ve statutu příslušné univerzity.

Státní vysoké školy sdílí se školami veřejnými podstatnou část právní úpravy a také poslání společensky prospěšného charakteru; přesto se od veřejných vysokých škol institucionálně zcela zásadně odlišují. Státní vysoké školy, které se dále dělí na *vojenské* a *policejní*, v prvé řadě nemají právní subjektivitu. Vojenská vysoká škola²⁹ je součástí organizační složky státu – Ministerstva obrany, zatímco Policejní vysoká škola³⁰, pro niž zákon zpočátku předpokládal formu právnické osoby³¹, kterou měla jakožto rozpočtová organizace státu³², je od počátku roku 2001 organizační složkou státu. I státní vysoké školy jsou nadány určitými působnostmi, v nichž své záležitosti spravují způsobem obdobným, jakým je spravují vysoké školy veřejné. V působnostech vymezených jako „samosprávných“ však vykonávají své pravomoci kromě samosprávných orgánů analogických se samosprávnými orgány veřejných vysokých škol také příslušná silová ministerstva a ministři stojící v čele příslušných silových ministerstev³³.

Se strategickým setrváním státních vysokých škol v postavení státních organizací namísto samostatných veřejnoprávních korporací souvisí i jejich ekonomická závislost: na rozdíl od veřejných vysokých škol netvoří vlastní rozpočet, finanční prostředky jsou jim přidělovány z rozpočtových kapitol příslušných silových ministerstev. Těž státní vysoké školy jsou zřizovány anebo rušeny zvláštním zákonem a v případě, že jsou univerzitního typu, mohou se i ony členit na fakulty. Výčet státních vysokých škol je přílohou č. 2 zákona o vysokých školách. Dozor nad nimi vykonávají podle povahy působnosti příslušná silová ministerstva či Ministerstvo školství.

Soukromé vysoké školy jsou právnickými osobami, *kteří mají sídlo, svou ústřední správu nebo hlavní místo své podnikatelské činnosti na území některého členského státu Evropské unie, nebo které byly zřízeny nebo založeny podle práva některého členského státu*

²⁸ Z logického výkladu (*a contrario* jiným případům, v nichž Akreditační komise vydává stanoviska) plyne, že stanovisko nemá závaznou povahu.

²⁹ Jedinou vojenskou vysokou školou v České republice je Univerzita obrany v Brně.

³⁰ Jedinou policejní vysokou školou je Policejní akademie České republiky v Praze.

³¹ Srov. § 2 odst. 2 zákona o vysokých školách ve spojení s § 95 odst. 1 *a contrario*.

³² KOUDELKA, Z. Vysokoškolská samospráva. In *Dny práva – 2008 – Days of Law*. Brno: Tribun EU, Masarykova univerzita, 2008. s. 1495 - 1499.

³³ Srov. § 95 zákona o vysokých školách.

Evropské unie, jimž byl Ministerstvem školství udělen státní souhlas působit jako vysoká škola³⁴. Legitimním účelem jejich existence je tvorba zisku, poskytování vysokoškolského vzdělání je tak pro ně mnohdy spíše předmětem podnikání než poskytováním veřejné služby. Výjimkou mohou být zejména vysoké školy působící ve formě obecně prospěšných společností, které se mohou ucházet o dotaci na vzdělávací činnost³⁵.

Pro všechny soukromé vysoké školy platí, že jsou povinny samy si opatřit finanční prostředky na svou činnost, nástrojem k tomu vhodným je zejména zákonem aprobované vybírání úplaty za realizaci studia, tedy školného. Zatímco veřejným a státním vysokým školám stanovuje zákon základní strukturu orgánů a jejich kompetencí, soukromé vysoké škole je s ohledem na její soukromoprávní povahu toliko uloženo, aby si soustavu orgánů vykonávajících samosprávné působnosti stanovila sama, a to formou vnitřního předpisu. Dozor nad soukromými vysokými školami, stejně jako nad veřejnými vysokými školami, vykonává Ministerstvo školství.

Pokud jde o opakovaně zmíněný **typ vysoké školy**, je třeba uvést, že současný zákon o vysokých školách částečně opustil dřívější koncepci univerzitních vysokých škol jako škol *univerzálních*, od nichž se odlišovaly školy technické, ekonomické, zemědělské a umělecké³⁶, když do popředí jejich charakteristiky nepřímo postavil důraz na jimi uskutečňovanou vědu³⁷, a přešel tedy k jejich pojetí jako

³⁴ 44 soukromých vysokých škol (*Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy: Vzdělávání: Vysoké školství: Přehled vysokých škol: Přehled soukromých vysokých škol* [online]. Dostupné z <http://www.msmt.cz/vzdelavani/prehled-verejnych-soukromych-skol>.) působících v České republice podle zákona o vysokých školách má (k 1. 5. 2014) výhradně formu společnosti s ručením omezeným, akciové společnosti či obecně prospěšné společnosti. Formu posledně zmíněné má 19 z nich. S ohledem na limity, které tato forma přináší, je zřejmé, že důvodem pro formu obecně prospěšné společnosti je možnost toliko soukromé vysoké školy v této formě získat dotaci na uskutečňování akreditovaných studijních programů a programů celoživotního vzdělávání, s nimi spojenou vědeckou, výzkumnou, vývojovou a inovační, uměleckou nebo další tvůrčí činnost (dle § 40 odst. 2 zákona o vysokých školách).

³⁵ K tomu lze však doplnit, že dle informací získaných od Ministerstva školství v roce 2013 obdržely od roku 2008 dotaci na uskutečňování akreditovaných studijních programů pouze tři soukromé vysoké školy.

³⁶ Srov. přílohu č. 1 zákona o vysokých školách z roku 1990 či § 3 odst. 1 zákona o vysokých školách z roku 1980.

³⁷ Z ustanovení § 2 odst. 4 a 5 zákona o vysokých školách je zřejmá orientace neuniverzitních vysokých škol zejména na bakalářské vzdělávání, přičemž vzdělávání magisterské, a s ním související vědecko-výzkumná činnost, jsou možné, zatímco u vysokých škol univerzitních jsou realizace všech vzdělávacích stupňů studia a s ní související vědecko-výzkumná činnost předpokladané.

škol vědeckých. Současně však, zřejmě veden spíše pojetím *univerzálních škol*³⁸, zachoval toliko vysokým školám univerzitního typu možnost členit se na fakulty. Nepřekvapivě toliko vysokým školám univerzitního typu pak umožnil, nikoli však přikázal, používat označení „univerzita“.

2.1 Vysokoškolská samospráva

Již bylo uvedeno, že vysoké školy ve větší či menší míře vykonávají veřejnou správu, a to s ohledem na historické souvislosti³⁹ ve formě samosprávy. Výslovně zákon přiznává samosprávné působnosti pouze veřejné vysoké škole (v § 6), výkonem řady z nich však ve skutečnosti pověřuje i ostatní druhy vysokých škol.

Zatímco **státní správa** je označením pro tu část veřejné správy, jejímž subjektem (nosi- telem) je stát vykonávající ji přímo prostřednictvím svých orgánů a úřadů nebo nepřímo prostřednictvím jiných osob a kterou jim zákonem nebo rozhodnutím na základě zákona deleguje nebo propůjčuje⁴⁰, **samosprávu** lze definovat jako formu veřejné správy spočívající v tom, že územně nebo jinak organizované společenství lidí si spravuje své záležitosti samostatně a činí rozhodnutí o nich přímo nebo prostřednictvím volených orgánů⁴¹. Tato samostatnost představuje určitou nezávislost samosprávy na státu, především ve smyslu nepodřízenosti orgánům státní správy.

Samospráva vzniká na základě ústavou a zákony vymezeného právního rámce, stát může do její činnosti zasahovat pouze na základě zákona, v zákonem stanovených mezích a jen způsobem zákonem stanoveným⁴². Nejčastěji bývá dělena na samo- správu územní a zájmovou (či též profesní)⁴³. Zatímco určujícím znakem územní

³⁸ Srov. nepřímý poukaz A. Gerlocha (GERLOCH, A. K právně axiologickým aspektům akademické samosprávy. In STAŠA, J. *Historie, současný stav a perspektivy univerzity. Úsvit nebo soumrak akademické samosprávy?* Praha: Univerzita Karlova, 2009, s. 48.) na důvodnost fakultní autonomie v případě vysokých škol zajišťujících vědeckou a vzdělávací činnost v několika zcela rozdílných oblastech tvůrčí činnosti.

³⁹ K tomu podrobněji KUDROVÁ, V. Historické a ústavní základy akademické samosprávy. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2012, roč. 19, č. 1, s. 62 - 68. ISSN 1210-9126.

⁴⁰ Výklad k heslu Státní správa. Výklad k heslu veřejná správa. HENDRYCH, D. In HENDRYCH, D. a kol. *Právní slovník*. 2. rozšířené vydání [CD-ROM]. Praha: C. H. Beck, 2001.

⁴¹ Výklad k heslu Samospráva. HŘEBEJKA, J. In HENDRYCH, D. a kol. *Právní slovník*. 2. rozšířené vydání [CD-ROM]. Praha: C. H. Beck, 2001.

⁴² Srov. KLÍMA, K. a kol. *Encyklopedie ústavního práva*. Praha: ASPI, a.s., 2007, s. 565 – 566.

⁴³ Srov. např. KOUDELKA, Z. *Samospráva*. Praha: Linde, 2007, s. 339. či PRŮCHA, P. *Základní pojmy a instituty správního práva*. Brno: Masarykova univerzita, 1998, s. 247.

samosprávy je, že se její výkon vztahuje primárně k vymezenému území, pro samosprávu zájmovou, tedy neúzemní, je stěžejním kritériem rozsahu působnosti (vedle věcného vymezení) vztah členský.

Obsahem neúzemní samosprávy, a tedy i **vysokoškolské samosprávy**, též nazývané jako „akademická“, je v obecné rovině⁴⁴ *způsoblost ke řízení vlastními orgány, vnitřně a nezávisle ustavovanými, s tím související pravomoc přijímat normativní akty, jakož i individuálně autoritativně rozhodovat o právech a povinnostech podřazených subjektů, popř. pravomoc jinými způsoby vykonávat svěřené působnosti. Samospráva je přitom povolána činit tyto úkony vlastním jménem a na vlastní odpovědnost, vedle toho je oprávněna vlastnit majetek a tvořit vlastní rozpočet. Jak už bylo naznačeno, uvedené kompetence přitom vykonává nezávisle na státní správě*⁴⁵.

V angloamerickém pojetí akademická samospráva zpravidla zahrnuje svobodu vysokých škol provádět vlastní ustavování funkcionářů, vytvářet a realizovat vlastní studijní programy a v jejich rámci dále organizovat výuku, jako i právo vybírat budoucí studenty⁴⁶. Kromě toho může zahrnovat některá politická práva, zejména pak možnost participace na řízení instituce⁴⁷. Též zahrnuje svobodu vědeckého bádání a šíření poznatků prostřednictvím realizované výuky. V tomto směru se od akademické svobody, jak je naplněna českým zákonem o vysokých školách, příliš neliší.

Za **plně samosprávnou**, tedy vyhovující výše uvedeným kritériím, lze mezi vysokými školami označit pouze **veřejnou vysokou školu**. Soukromá vysoká škola jako osoba soukromého práva vykonává zejména v organizační oblasti správu soukromou, státní vysoké škole, přestože vykonává některé činnosti vlastními orgány a relativně nezávisle na státu, pak chybí zejména právní subjektivita a s ní související ekonomická nezávislost. „Přebývá“ jí naopak sdílení některých kompetencí s příslušným silovým ministerstvem či v jeho čele stojícím ministrem.

⁴⁴ Srov. FILIP, J. *Ústavní právo České republiky. I. díl: Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR*. 4. opravené a doplněné vydání. Brno: Masarykova univerzita a Doplněk, 2003, s. 501.

⁴⁵ KUDROVÁ, V. *Správní rozhodování vysokých škol*. 2012. 202 s. Dizertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta, s. 33. Vedoucí práce Jana Jurníková.

⁴⁶ BARENDT, E. *Academic Freedom and the Law A Comparative Study*. Oxford: Hart Publishing, 2010, s. 26 – 27.

⁴⁷ KAPLIN, W. A., LEE, B. A. *A legal guide for student affairs professionals*. San Francisco: Jossey-Bass, 2009, s. 486 a násl.

2.2 Veřejná vysoká škola a její orgány

Mezi jednotlivými druhy dominují vysoké školy veřejné, a to z řady důvodů, které se sebou vzájemně souvisí. Jsou to právě veřejné vysoké školy, které mají na území České republiky dlouholetou tradici. S ní souvisí jak jejich samosprávný charakter, tak též skutečnost, že jsou to právě ony, které v současnosti v největší míře zajišťují veřejné potřeby a vzdělávají majoritní počet studentů; také ve srovnání s ostatními druhy vysokých škol vykazují převažující vědecký výkon. Z uvedených důvodů právě postavení veřejných vysokých škol je nejvíce reflektováno v zákoně o vysokých školách, a to jak rozsahem právní úpravy institucionálních otázek, tak přizpůsobením právní úpravy provedené v ostatních částech⁴⁸.

Z uvedených důvodů, a neméně proto, že právě veřejných vysokých škol se dotýká problematická část úpravy poplatků spojených se studiem, bude právě veřejným vysokým školám věnována důkladnější pozornost. Za účelem vyšší přehlednosti textu bude nadále používán samostatně uvedený výraz „vysoká škola“ pouze ve významu veřejné vysoké školy, pokud z textu nevyplyne jinak. Pro další druhy vysokých škol bude striktně používáno označení „státní vysoká škola“ a „soukromá vysoká škola“.

Jak bylo již uvedeno, veřejná vysoká škola je právnickou osobou veřejného práva, kterou lze zakládat či rušit výhradně formou zákona. Zákon o vysokých školách jí (v § 6) přiznává řadu samosprávných kompetencí, a souladně s jejím samosprávným postavením výslovně zakotvuje, že *státní orgány mohou zasahovat do její činnosti jen na základě a v mezích zákona a způsobem zákonem stanoveným*.

Konkrétně patří do samosprávné působnosti veřejné vysoké školy zejména její vnitřní organizace, a s ní související určování počtu zaměstnanců, jako obecně i působnost v pracovněprávních vztazích. Ve vztahu ke studentům potom určování počtu přijímaných uchazečů, ale též stanovování podmínek pro jejich přijetí a s tím související tvorba a uskutečňování studijních programů a organizace studia. Jak o studentech, tak i o akademických pracovnících, jsou veřejné vysoké školy

⁴⁸ Srov. zejména zákonem stanovené atributy přijímacího řízení, které přímo reflektují ústavní limity práva na bezplatné vysokoškolské vzdělání. Předmětná ustanovení naopak prakticky nereflakují specifika vzdělávání na soukromých vysokých školách (k tomu podrobněji KUDROVÁ, V. *Správní rozhodování vysokých škol*. 2012. 202 s. Dizertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta, podkapitola 5.3. Vedoucí práce Jana Jurníková.).

oprávněny rozhodovat, a to z povahy věci nejen individuálně, ale též normativně – vydáváním tzv. *vnitřních předpisů*. Jimi ostatně upravují podrobnosti své vnitřní organizace.

V oblasti vědeckovýzkumné a institucionální jsou veřejné vysoké školy oprávněny samosprávně určovat zaměření vědeckovýzkumné činnosti a její organizaci, a taktéž spolupracovat s jinými vysokými školami a právníckými osobami, včetně osob zahraničních. Konečně, ne však s nižší důležitostí, je jim výslovně přiznáno právo ustavovat samosprávné akademické orgány a hospodařit a nakládat s vlastním majetkem, jako i stanovovat vyšší poplatků spojených se studiem (podle § 58 zákona).

Pakliže je veřejná vysoká škola univerzitního typu, může se členit na fakulty, které samy jsou nadány určitou mírou nezávislosti na univerzitě; v jejím rozsahu (daném ustanovením § 24 zákona) mohou relativně nezávisle prostřednictvím vlastních samosprávných orgánů a též formou vlastních vnitřních předpisů vykonávat a regulovat svou činnost a postavení svých členů, tedy postavení členů svých akademických obcí⁴⁹. Bez ohledu na typ se vysoká škola může členit také na jiné součásti, a to vysokoškolské ústavy, účelová zařízení a jiná pracoviště. Jim zákon žádnou dílčí autonomii nepropůjčuje.

Vnitřní organizaci a činnost veřejné vysoké školy upravuje zákon o vysokých školách a na jeho základě vydávané normativní správní akty nazývané jako vnitřní předpisy (podrobněji o nich v podkapitole 4.1). Správa školy probíhá jejími vlastními orgány, a to jak samosprávnými, které vykonávají samosprávné působnosti dané zákonem, tak též jinými orgány zákonem předpokládanými a označovanými za *další orgány*. Samosprávnými orgány jsou akademický senát, rektor, vědecká rada a disciplinární komise, dalšími orgány jsou správní rada a kvestor. Je-li vysoká škola členěna na fakulty, pak též ty mají vlastní samosprávné a jiné orgány, s výjimkou správní rady, orgánům veřejné vysoké školy obdobné⁵⁰.

V čele veřejné vysoké školy stojí **rektor**, který jedná a rozhoduje ve věcech školy, pokud zákon nestanoví jinak, má tedy tzv. *zbytkovou působnost*. Jménem vysoké školy může vystupovat též kvestor, a to v rozsahu stanoveném rektorem. Jakkoli

⁴⁹ *Akademickou obcí fakulty tvoří akademičtí pracovníci působící na této fakultě a studenti zapsaní na této fakultě (§ 25 odst. 3 zákona).*

⁵⁰ Pro pořádek je vhodné upozornit, že orgán analogický k rektorovi je na fakultní úrovni označován jako děkan a orgán analogický kvestorovi je na fakultní úrovni označován jako tajemník.

je vysoká škola v rámci zákonných mezí vnitřně více či méně centralizovaná, členili se na fakulty, jednají a rozhodují ve věcech, které jim zákon, popř. statut veřejné vysoké školy⁵¹, svěřuje, příslušní děkani. Jak v případě rektora, tak též děkanů, zákon předpokládá, že svou působnost funkčně rozloží mezi jimi jmenované prorektory a proděkany, a to v rozsahu, který sami určí. Prorektoři ani proděkani tak nevystupují jako samostatné orgány vysokých škol, jako spíše jinými úředními osobami vykonávajícími kompetence rektora či děkana.

Rektor vykonává některé své kompetence samostatně, jiné ve spolupráci s jiným samosprávným orgánem vysoké školy; v některých případech pak ve spolupráci se samosprávným orgánem fakulty. Ve vztahu k částečně nezávislé fakultě má navíc oprávnění za souhlasu akademického senátu univerzity odvolat jejího děkana v případě, že závažným způsobem neplní své povinnosti či poškozuje zájem vysoké školy či fakulty.

Ve vztahu k předmětu publikace rektor samostatně zejména podává Ministerstvu školství žádost o registraci vnitřních předpisů vysoké školy a rozhoduje o právech a povinnostech studentů. V postavení prvostupňového orgánu rozhoduje tam, kde se jedná o studenta studijního programu akreditovaného k uskutečňování přímo vysokou školou samotnou, resp. o uchazeče ke studiu v takovém studijním programu, popř. tam, kde jde o kompetenci univerzitní, kterou zákon ani statut vysoké školy nesvěřil výslovně orgánu fakulty. V postavení druhostupňového orgánu pak rozhoduje v řízení o přezkumu prvostupňových správních rozhodnutí vydaných děkanem. Specifickým oprávněním rektora v souvislosti s poplatky spojenými se studiem je jeho moderační pravomoc realizovatelná v rámci řízení o přezkumu rozhodnutí o vyměření poplatku spojeného se studiem (dle § 58 odst. 8 zákona).

Ze sdílených kompetencí rektora vztahujících se k poplatkům spojeným se studiem lze jmenovat zejména působnost při tvorbě vnitřních předpisů vysoké školy, v jejímž rámci má iniciační pravomoc navrhnout akademickému senátu předpis či jeho změnu ke schválení, jako též možnost navrhnout akademickému senátu zrušení nebo sistaci vnitřního předpisu, rozhodnutí nebo jiného úkonu orgánu součásti veřejné vysoké školy, pokud je takový v rozporu se zvláštními předpisy nebo vnitřními předpisy veřejné vysoké školy (§ 9 odst. 1 písm. j) zákona).

⁵¹ Srov. § 24 odst. 2 zákona o vysokých školách.

Zatímco rektora by bylo možno považovat za vrcholný výkonný orgán vysoké školy, jejím vrcholným zastupitelským orgánem je **akademický senát**. Svou legitimitu odvozuje přímo od členů akademické obce, kteří také ze zákona tvoří jeho personální substrát. Je ustavován v přímých volbách s tajným hlasováním, a to v počtu členů stanoveném vnitřním předpisem, nejméně však v počtu jedenácti. Ze zákona jsou v něm zastoupeni jak akademičtí pracovníci, tak studenti, a to v poměru nejméně jedné třetiny a nejvíce jedné poloviny studentů k akademickým pracovníkům. Členství v akademickém senátu je ze zákona neslučitelné s funkcí rektora, prorektora, ale též děkana a proděkana; další neslučitelnost může stanovit vnitřní předpis. Zákonem stanovená neslučitelnost funkcí není náhodná, reflektuje skutečnost, že vztahy mezi rektorem a akademickým senátem jsou při výkonu jednotlivých kompetencí zejména kooperačního charakteru – senát zpravidla rozhoduje návrh rektora; určující ve vzájemném vztahu je pak pravomoc akademického senátu kromě návrhu na jmenování rektorem také možnost navrhnout jeho odvolání, a to aniž by bylo zákonem vymezeno, za jakých podmínek. Z takto široce koncipované možnosti lze patrně usuzovat o všeobecné dozorové pravomoci akademického senátu nad rektorem a s ní související legitimitě akademického senátu zavazovat rektora k určitému jednání (samozřejmě v zájmu vysoké školy).

Explicitní zákonná působnost akademického senátu se rozpadá do dvou kategorií, z nichž v jedné autoritativně rozhoduje o předložených návrzích (podle § 9 odst. 1), zejména rektorem, a v druhé se k předloženým věcem jen povinně vyjadřuje (dle § 9 odst. 2). Ze zákonem vyjmenovaných pravomocí na oblast poplatků přímo dopadá jediná, a to pravomoc rozhodovat o návrzích vnitřních předpisů předložených rektorem.

Zbývajících samosprávnými orgány vysoké školy jsou vědecká rada a disciplinární komise. Pro obě platí, že svou legitimitu odvozují od akademického senátu a rektora zároveň, neboť právě jejich součinností k ustavení vědecké rady a disciplinární komise dochází.

Vědecká rada je orgánem složeným z významných představitelů oborů, v nichž vysoká škola působí, přičemž jako výjimku z obecného pravidla obsazení samosprávných orgánů⁵² zákon stanoví, že nejméně z jedné třetiny v ní musí být

⁵² Autorka má za to, že jednou z implicitních vlastností samosprávného orgánu je jeho obsazení členem samosprávy; ledaže zákon stanoví výslovně jinak.

zastoupeny osoby, které nejsou příslušníky akademické obce dané vysoké školy. Vědecká rada nevykonává žádné působnosti, které mají přímý vztah k problematice poplatků spojených se studiem, proto ji nebude věnována další pozornost.

V ne zcela jednoznačném vztahu k problematice poplatků je poslední samosprávný orgán – **disciplinární komise**. Její působnost je zakotvena pro disciplinární řízení, v němž rozhoduje o disciplinárních přestupcích studentů, zejména v otázce viny, a návrhu trestu. Není přitom zcela zřejmé, zda je nezaplacení poplatku spojeného se studiem možné či vhodné chápat jako disciplinární přestupek⁵³. Tak jako v případě akademického senátu, i členy disciplinární komise zákon stanovuje v požadovaném poměru z obou skupin akademické obce, tedy ze studentů a akademických pracovníků, a to v poměru paritním. V tomto směru by bylo možno považovat disciplinární komisi za kolegiální orgán pluralitního typu⁵⁴.

K disciplinární komisi veřejné vysoké školy nutno dodat, že její působnost je dána jen vůči studentům zapsaným ve studijních programech neuskutečňovaných fakultami, tedy uskutečňovaných vysokou školou samotnou. Vůči studentům zapsaným ve studijních programech uskutečňovaných fakultami vykonávají působnost **disciplinární komise jednotlivých fakult**, pro něž platí obdobně, co bylo uvedeno o disciplinární komisi vysoké školy.

Ostatní orgány, které nejsou samosprávné, tedy správní rada (§ 14 a § 15) a kvestor (§ 16), nevykonávají působnost v přímé souvislosti s poplatky spojenými se studiem, proto jim nebude věnována samostatná pozornost.

2.3 Státní a soukromá vysoká škola a jejich orgány

Pro kompletní náhled na postavení jednotlivých druhů vysokých škol, a zejména vzhledem k možnosti budoucího zákonného zakotvení poplatkové povinnosti i pro studenty státních vysokých škol, je do publikace zařazen i stručný výklad o postavení a orgánech státních a soukromých vysokých škol.

⁵³ *Disciplinárním přestupkem je zaviněné porušení povinností stanovených právními předpisy nebo vnitřními předpisy vysoké školy a jejich součástí (§ 64 zákona).*

⁵⁴ Srov. GROSS T. *Das Kollegialprinzip. Selbststeuerung in einer ausdifferenzierten Verwaltungsorganisation.* Tübingen 1999. Cit. In SCHÜPERT Gunnar Folke. *Verwaltungswissenschaft: Verwaltung, Verwaltungsrecht, Verwaltungslehre.* Baden-Baden:2000, s. 847-849.

Pro **státní vysokou školu** platí, až na výjimky⁵⁵, co bylo uvedeno o vysoké škole veřejné, a to proto, že se pro ni (v souladu s ustanovením § 95 odst. 1 zákona o vysokých školách) podpůrně uplatní i podstatná část právní úpravy jinak určené veřejným vysokým školám koncentrovaná v části druhé zákona o vysokých školách; ostatně veřejné i státní vysoké školy existují za účelem uspokojování veřejných (státních) potřeb, a mají tedy proto řadu společných rysů. Co je však podstatně odlišuje – a je důvodem pro jejich limitovanou autonomii, je jejich poslání ve společnosti. Přestože i státní vysoké školy poskytují bezplatné vysokoškolské vzdělání, a tím umožňují jeho realizaci ve vybraných studijních oborech, náklady na ně nese stát, jejich primárním úkolem není zajistit členům společnosti možnost vysokoškolsky se vzdělávat, ale naopak zajistit společnosti státem kontrolovaný přísun vysokoškolsky vzdělaných odborníků ve strategických oblastech⁵⁶.

Patrně veden respektováním odlišností zákonodárce nezakotvil žádné konkrétní poplatky spojené se studiem, k jejichž vybírání by zmocnil státní vysokou školu. Neučinil tak navzdory skutečnosti, že s nimi v obecné rovině počítá, když v § 95 odst. 8. písm. d), stanovuje pravomoc příslušného silového ministerstva určovat výši poplatků spojených se studiem. Toto obecné zakotvení pravomoci stanovit výši poplatků však nemůže samostatně obstát jako titul k jejich vybírání za předpokladu, že absentuje konkrétní ustanovení umožňující (příkazující) státní vysoké škole poplatky spojené se studiem vyměřovat, neboť by tím dle názoru autorky vybočovalo z ústavně zakotveného pravidla, podle něhož *daně a poplatky lze ukládat jen na základě zákona*.⁵⁷

Jelikož zákon o vysokých školách v ustanoveních zakotvujících pravomoc vybírat poplatky spojené se studiem tuto výslovně přiznává pouze veřejné vysoké škole (v § 58) či soukromé vysoké škole (v § 59), lze mít za to, že případné vybírání

⁵⁵ Státní vysoké školy s veřejnými sdílí kromě způsobu vzniku také většinu právní úpravy obsažené v části druhé zákona o vysokých školách. Z té na ně nedopadají zejména ustanovení o správní radě (§ 14 a § 15), kterou státní vysoká škola nemá s ohledem na to, že nedisponuje právní subjektivitou, a tedy ani vlastním majetkem.

⁵⁶ V České republice jsou takovými oblastmi zejména obrana a bezpečnost; nevýhradně též lékařství (srov. Fakultu vojenského zdravotnictví Univerzity obrany).

⁵⁷ Čl. 11 odst. 5 Listiny.

K tomu nepřímou též Ústavní soud v nálezu ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 63/04: „*Povinnost, kterou má obec možnost uložit v rámci věcně vymezené samostatné působnosti ve smyslu § 10 zákona o obcích je tudíž třeba interpretovat tak, aby se ukládaný zákaz či příkaz nedostal do rozporu s kogentními zákonnými normami nebo dokonce s ústavním pořádkem. V daném případě plyne restriktivní výklad § 10 zákona o obcích především z čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod, podle něhož daně a poplatky lze ukládat jen na základě zákona.*“

poplatků spojených se studiem na státní vysoké škole by bylo třeba považovat za protiprávní, a to bez ohledu na to, zda k němu v praxi dochází či nikoli. Jedinou platbou, kterou je státní vysoká škola dle zákona o vysokých školách oprávněna vybírat, je tak poplatek za úkony spojené s přijetím přihlášky a konáním rigorózní zkoušky dle § 46 odst. 5 zákona, a též za vzdělávací činnost v programech celoživotního vzdělávání podle § 60 zákona. Jelikož žádná z těchto poplatky stanovených povinností nedopadá na studenty, není předmětem této publikace, a nebude proto objektem dalšího výkladu ani státní vysoká škola.

V jiném postavení je **soukromá vysoká škola**, jejíž vznik stát nejen neinicuje, ale také její vzdělávací činnost, až na výjimky⁵⁸, nefinancuje. Povinností soukromé vysoké školy je tak opatřit prostředky na svou vzdělávací činnost vlastními silami. K tomu jí stát umožňuje v zákoně o vysokých školách vybírat nijak blíže nedefinované poplatky spojené se studiem; v kontextu ústavního zakotvení⁵⁹ zejména školné.

Soukromoprávní subjektivitě soukromé vysoké školy odpovídá absence zákonného zakotvení jejích orgánů a jejich kompetencí. Ty je vysoká škola povinna stanovit sama, a to formou vnitřního předpisu. Ve vztahu k poplatkům spojeným se studiem je zejména povinna stanovit, které orgány přijímají vnitřní předpisy, které orgány poplatky případně vyměřují a přezkoumávají rozhodnutí o nich, jako případně, které orgány vykonávají působnost v disciplinárním řízení. Jelikož poplatková povinnost studentů soukromých vysokých škol nemá dostatečně konkrétní zákonné zakotvení, které by umožňovalo její zkoumání, není ani ona předmětem této publikace, protože ani soukromým vysokým školám nebo dále věnována samostatná pozornost.

2.4 Státní správa vysokého školství

V předchozí kapitole bylo zmíněno, že zákon zaručuje veřejným vysokým školám mimořádně vysokou míru autonomie, když výslovně stanoví, že státní orgány mohou zasahovat do činnosti veřejné vysoké školy jen na základě a v mezích zákona a způsobem zákonem stanoveným (§ 6 odst. 3 zákona).

⁵⁸ Dle § 40 odst. 2 zákona o vysokých školách může Ministerstvo školství *poskytnout soukromé vysoké škole působící jako obecně prospěšná společnost dotaci na uskutečňování akreditovaných studijních programů a programů celoživotního vzdělávání, s nimi spojenou vědeckou, výzkumnou, vývojovou a inovační, uměleckou nebo další tvůrčí činnost.*

⁵⁹ Dle čl. 33 odst. 3 Listiny platí, že na jiných školách než státních *se může vzdělání poskytovat za úplatu.*

Orgánem státní správy vysokého školství⁶⁰, je Ministerstvo školství, které disponuje řadou různých pravomocí⁶¹ soustřeďujících se zejména do oblasti dozoru nad vnitřním fungováním vysokých škol. Pro oblast poplatků spojených se studiem je jeho nejvýznamnější kompetencí dozor nad vnitřními předpisy vysokých škol (veřejných i soukromých). Ten je, na rozdíl od dozoru nad předpisy vydávanými subjekty územní samosprávy či některými subjekty profesní samosprávy koncipován jako předběžný. Ministerstvo školství při něm posuzuje zákonnost schváleného vnitřního předpisu vysoké školy jako nezbytnou podmínku jeho registrace. Teprve registrací provedenou Ministerstvem školství přitom vnitřní předpis zakončuje svou legislativní proceduru, a nejdříve⁶² tou se tak stává v souladu s ustanovením § 36 odst. 4 zákona o vysokých školách platným.

K povaze registrace je vhodné doplnit, že případný nesoulad vnitřního předpisu se zákonem nemůže být samotnou registrací provedenou Ministerstvem školství nijak zhojen. K tomu se ostatně poměrně nedávno vyjádřil též Nejvyšší správní soud⁶³, když o povaze registrace uvedl, že její provedení je *aktem aplikace práva a úsudek o souladu či rozporu se zákonem* (dle § 36 odst. 3 zákona o vysokých školách), *navíc v případě provedení registrace nijak nezodpovědný, nemůže být považován za obecně závazný. Registrace vnitřního předpisu proto nemůže bránit následnému posouzení souladu vnitřního předpisu se zákonem.*

Druhou kompetencí Ministerstva školství relevantní pro oblast poplatků spojených se studiem na veřejných vysokých školách je možnost, resp. povinnost, zasáhnout, pokud veřejná vysoká škola závažným způsobem porušuje povinnosti stanovené zákonem o vysokých školách (dle § 38 odst. 1 písm. e) zákona). V takovém případě je Ministerstvo školství povoláno pozastavit nebo odejmout výkon působnosti veřejné vysoké školy, při němž jsou spatřovány nedostatky. Nevylučuje-li to povaha věci, je však nejdříve povinno na shledané nedostatky školu upozornit a poskytnou jí lhůtu ke sjednání nápravy. Dojde-li k omezení či odejmutí působnosti orgánu fakulty, přechází působnost tohoto orgánu na rektora, týká-li se uvedené opatření orgánu veřejné vysoké školy samotné, přechází jeho působnost na Ministerstvo školství, popř. na veřejnou vysokou školu, kterou Ministerstvo školství výkonem této působnosti po vzájemné dohodě pověří.

⁶⁰ Mimo nyní již pro publikaci neaktuálního státního vysokého školství.

⁶¹ Srov. § 87 zákona o vysokých školách.

⁶² Lze dodat, že i když to zákon výslovně nepožaduje, z principů právního státu jistě vyplývá, že nezbytnou podmínkou platnosti předpisu je též jeho publicita a tedy publikace.

⁶³ V rozsudku ze dne 4. 7. 2013, sp. zn. 7 As 41/2013.

3 STUDENT A STUDIUM

Studium patří mezi ústřední instituty zákona o vysokých školách. Jeho prostřednictvím dochází k realizaci jedné ze základních funkcí všech druhů vysokých škol – funkce vzdělávací. Lze ho považovat za střednědobý cílený proces realizující se v určité časové a obsahové posloupnosti dané studijním plánem akreditovaného studijního programu, a to za zákonných podmínek, jejichž konkretizace náleží do samosprávné působnosti vysoké školy. V tomto smyslu je možno chápat studium v **dynamickém pojetí** jako proces, pro který je typické postupné plnění studijních povinností, a který dosahuje určitého časového rozměru.

Současně lze studium považovat za předpoklad právního vztahu mezi vysokou školou a tím, kdo jeho prostřednictvím své vzdělávání „konzumuje“ - **studentem**. V tomto **statickém pojetí** studia jako studijního vztahu není důležitý jeho konkrétní průběh či dokonce přerušení časového průběhu⁶⁴, důraz je třeba klást na obsah právního vztahu, který jeho prostřednictvím vzniká mezi studentem a vysokou školou. Ve vztahu k vysokoškolské samosprávě jde o vztah členský.

Studium v akreditovaném studijním programu, v obou svých pojetích, začíná dnem zápisu do studia a končí dnem, v němž byla vykonána poslední část závěrečné zkoušky – v takovém případě končí řádně, úspěšným absolvováním, anebo jiným dnem v případě, že došlo k jeho neúspěšnému ukončení. Dojde-li po zápisu ke studiu k přerušení studia podle § 54 zákona, dochází k přerušení jeho běhu a tedy k dočasnému zániku dynamického rozměru studia. Tento se však obnovuje v okamžiku opakovaného zápisu ke studiu. Studijní vztah výše označený jako studium ve statickém pojetí zůstává po dobu přerušení nedotčen.

Řádné ukončení studia vede k získání vysokoškolského vzdělání spojeného s právem užívat příslušný vysokoškolský (akademický) titul. Neúspěšné ukončení studia, zákonem označované jako *jiné než řádné*, může mít více podob lišících se od sebe prvky dobrovolnosti, tedy studentovou vůlí ve studiu již nepokračovat, a v případě absence studentovy vůle, též titulem jeho nedobrovolného zániku.

⁶⁴ Autorka má za to, že při přerušení studia podle § 54 zákona o vysokých školách dochází pouze k přerušení jeho dynamické složky, tedy běhu studia, ovšem při současném zachování jeho statické složky, tedy právního vztahu s vysokou školou a s ním souvisejícího členství v její akademické obci, popř. též akademické obci fakulty; tedy též se statusem **studenta**.

3.1 Jiné než řádné ukončení studia

K dobrovolnému neúspěšnému ukončení dochází **zanecháním studia**, a to dnem, kdy bylo vysoké škole či fakultě, na níž byl student ke studiu zapsán, doručeno jeho písemné prohlášení o zanechání studia. K nedobrovolnému neúspěšnému ukončení studia může dojít ze zákona, na základě titulu uvedeného ve studijním a zkušebním řádu, který je vnitřním předpisem vysoké školy, nebo rozhodnutím vydaným v souladu se zákonem, popř. vnitřním předpisem.

Typickým důvodem pro **ukončení studia** je tzv. nesplnění studijních požadavků, tedy *nesplnění požadavků vyplývajících ze studijního programu podle studijního a zkušebního řádu* (dle § 56 odst. 1 písm. b) zákona). V praxi jím může být zejména nesplnění podmínek pro postup do další etapy studia, typicky semestru, nesložení státní zkoušky v posledním přípustném termínu či uplynutí maximální doby studia, je-li vnitřním předpisem stanovena. Dnem ukončení studia z důvodu nesplnění studijních požadavků je v souladu se zákonem den stanovený studijním a zkušebním řádem. V praxi může takovým dnem být zejména den, kdy došlo k rozhodné události, anebo den, v němž bylo o ukončení studia rozhodnuto.

V prvním případě je zřejmé, že rozhodnutí o ukončení studia podle § 68 odst. 3 písm. g) zákona o vysokých školách má deklaratorní charakter, a tedy termín jeho vydání či nabytí právní moci nemá vliv na den ukončení studia. V druhém případě je rozhodnutí o ukončení studia rozhodnutím konstitutivním, jeho právní účinky proto nastávají okamžikem, kdy nabude právní moci. K tomu v souladu s právní teorií dochází buď dnem, v němž marně uplynula lhůta pro podání žádosti o přezkum rozhodnutí (dle § 68 odst. 4 zákona), anebo dnem, kdy rozhodnutí o žádosti bylo studentovi doručeno do vlastních rukou (popř. náhradním způsobem doručení dle § 68 odst. 3 věty poslední zákona).

K neúspěšnému a nezáměrnému konci studia, na který neměl vliv jeho samotný průběh jako spíše porušení kázně či disciplíny v rámci vztahů souvisejících se studiem, dochází z titulu **vyloučení ze studia**. To je trestem za úmyslné porušení právní povinnosti stanovené zákonem o vysokých školách či vnitřním předpisem vysoké školy, je-li posouzeno jako disciplinární přestupek (§ 64 zákona), a jako takové je vyloučením ze studia sankcionováno. Též k němu dochází v případě,

že vyjde najevo, že přijetí ke studiu bylo dosaženo podvodným jednáním (dle § 67 zákona). V obou případech je dnem vyloučení den, kdy rozhodnutí o vyloučení ze studia nabude právní moci.

Všechny výše uvedené způsoby neúspěšného ukončení studia mají společné to, že k nim došlo buď přímo z vůle studenta, anebo mimo jeho přímou vůli, nicméně v souvislosti s jednáním, kterého se dopustil, zpravidla zaviněně⁶⁵. Dále budou uvedeny případy neúspěšného ukončení studia, které student svým jednáním ovlivnit nemohl.

K zániku studia může dále dojít v souvislosti se zánikem akreditace studijního programu, v němž je studium realizováno, a také v souvislosti se zánikem vysoké školy. Akreditace studijního programu přitom může zaniknout buď uplynutím doby, na kterou byla udělena, anebo oznámením vysoké školy o zrušení studijního programu, jemuž byla udělena. V takovém případě je dnem ukončení studia den, ke kterému vysoká škola oznámila zrušení studijního programu, nebo den, ke kterému skončila udělená akreditace. Akreditace může zaniknout také jejím odnětím, které je sankcí za zjištění nedostatky při uskutečňování akreditovaných činností. V takovém případě dochází k ukončení studia nejpozději dnem, kdy uplynula lhůta stanovená v rozhodnutí Ministerstva školství.

V případě zániku akreditace je vysoká škola ze zákona *povinna zajistit studentům možnost pokračovat ve studiu stejného nebo obdobného studijního programu na téže nebo jiné vysoké škole* (§ 80 odst. 4). K této povinnosti zdánlivě napravující postavení studenta, jehož studiu zanikla akreditace, lze uvést při nejmenším dvě výhrady. První z nich reflektuje skutečnost, že povinnosti vysoké školy, již zanikla akreditace, zajistit pokračování ve studiu neodpovídá povinnost jakékoli jiné vysoké školy vyjít jí v tom vstříc, a tedy studenta přijmout. Tím je legálně poskytnut prostor k tomu, aby naznačená „náprava“ nebyla vůči studentovi vůbec realizována.

Druhá výhrada směřuje k tomu, že i kdyby se tak stalo, a studentovi bylo umožněno pokračovat ve studiu v jiném studijním programu, i kdyby totožného názvu a označení, nic by nezměnilo na skutečnosti, že je již *de lege* „držitelem“ neúspěšně ukončeného studia. I kdyby totiž započetí nového studia bylo možno považovat za *přestup*, nutno zohlednit, že zákon nezná ukončení studia přestupem, jak bude ještě podrobněji zmíněno.

⁶⁵ Jak bude dále uvedeno, lze si představit i případy, kdy k nesplnění studijních požadavků dojde mimo vůli studenta.

Již jen jako detail se pak jeví riziko, že studijní program, v němž by studentovi bylo umožněno pokračovat, může mít jinak koncipovaný studijní plán, a to do té míry, že by jeho následování vedlo k nezbytnému prodloužení „nového“ studia oproti délce studia, kterou by mělo bez zániku akreditace studia původního; či dokonce, že by studijní plán nového studia mohl být natolik odlišný, že by nereflektoval studentův odborný zájem či schopnosti a vedl tak studenta k dalšímu, ať již záměrnému či nedobrovolnému, neúspěšnému ukončení studia.

Za myslitelnou lze ostatně považovat též situaci, v níž by se nový studijní program od studijního programu původního odlišoval tím, že jeho absolvováním, na rozdíl od absolvování původního studijního programu, nedochází ke splnění podmínky nezbytné pro přístup k *regulovanému povolání*⁶⁶. Tím by se studium nového studijního programu mohlo studentovi jevit jako nadbytečné, a jeho zanechání potom ostatním pozorovatelům jako poměrně legitimní.

V této souvislosti je vhodné zmínit také skutečnost, že vysoká škola je povinna zajistit možnost pokračovat ve studiu stejného nebo obdobného studijního programu na téže nebo jiné vysoké škole také v případě, že akreditace studijního programu byla pozastavena – tedy že bylo vysoké škole Ministerstvem školství zakázáno konat státní zkoušky a přiznávat akademické tituly. Zákon přitom nestanoví, zda je s takto realizovanou změnou studijního programu spojeno neúspěšné ukončení studia, a to vzhledem k tomu, že dochází ke stejnému zániku vztahu navázaného na konkrétně určené studium, jako je tomu v případech předchozích, či nikoli. O druhé jmenované možnosti lze přitom soudit nanejvýš ze zásady, dle níž je v pochybnostech třeba postupovat ve prospěch adresáta veřejnosprávního působení.

Konečně by nemělo zůstat bez povšimnutí, že zákon zcela ponechává stranou případný **zánik vysoké školy** jako takové, a to zejména, pokud by se nejednalo o vysokou školu soukromou, a tedy o situaci, kdy společně s rozhodnutím o jejím zániku dojde též k rozhodnutí o odejmutí akreditace⁶⁷. Naznačená situace

⁶⁶ *Regulovaným povoláním se rozumí odborná činnost nebo soubor činností, u níž je přístup k ní nebo její výkon nebo jeden ze způsobů jejího výkonu v členském státě vyhrazen přímo nebo nepřímo na základě právních a správních předpisů držitelům určité odborné kvalifikace.* KUDROVÁ, V. Implementace evropského systému uznávání profesních kvalifikací do českého práva. In *Interakce českého a evropského práva - Sborník příspěvků doktorského studia k výzkumnému záměru Evropský kontext vývoje českého práva po roce 2004* na Právnické fakultě Masarykovy univerzity. Brno: Masarykova univerzita, 2009, s. 189.

⁶⁷ Dle § 43 odst. 4 zákona o vysokých školách.

je o to nepříznivější, že není komu uložit, aby zajistil možnost pokračovat ve studiu stejného nebo obdobného studijního programu, a to proto, že jinak příslušný subjekt neexistuje⁶⁸.

Za povšimnutí v této souvislosti stojí již avizovaný fakt, že zákon o vysokých školách nezná *ukončení studia přestupem*, resp. neúspěšné neukončení studia v důsledku tzv. přestupu, a to navzdory tomu, že jde v praxi o poměrně běžný jev⁶⁹. Nezhledňuje jej pravděpodobně s ohledem na skutečnost, že ani samotný institut přestupu zákon o vysokých školách neupravuje. Přesto jej některé vysoké školy nejen fakticky uskutečňují, ale též podmínky pro něj závazně upravují⁷⁰.

Praxe přestupů pravděpodobně přetrvává z období před účinností zákona o vysokých školách z roku 1990, v němž zákon o vysokých školách z roku 1980 v § 38 odst. 4 stanovoval, že *studentovi lze povolit přestup na příbuzný studijní obor téže fakulty nebo vysoké školy, popřípadě na stejný nebo příbuzný studijní obor jiné fakulty nebo vysoké školy, popřípadě na jinou formu řídného studia stejného studijního oboru*. V zákoně z roku 1990, ani v aktuálním zákoně o vysokých školách, však tento institut právní oporu nenalézá.

S ohledem na to, že neúspěšně ukončené studium je způsobilé vyvolat negativní důsledky v podobě splnění podmínky pro vyměření poplatku spojeného se studiem podle § 58 odst. 3 zákona o vysokých školách (poplatku za delší studium), v kterémkoli budoucím studiu, byť v případě, kdy materiálně pokračuje⁷¹, lze takovou situaci považovat za nevhodnou. De *lege ferenda* by se proto mohlo jevit jako

⁶⁸ V tom se právní úprava provedená zákonem o vysokých školách podstatně odlišuje od právní úpravy podle školského zákona, který ve svém § 151 odst. 3 zakotvuje povinnost zřizovatele právnické osoby, která vykonávala činnost školy, zajistit žákům a studentům možnost pokračovat ve vzdělávání ve stejném nebo obdobném oboru vzdělání v případě, že dojde k výmazu školy nebo oboru vzdělání z rejstříku škol a školských zařízení (v tomto kontextu z důvodu zániku dané právnické osoby).

⁶⁹ Ostatně regulovaný například pro vzdělávání ve vyšších odborných školách (srov. § 97 odst. 3 školského zákona).

⁷⁰ Srov. např. čl. 13 Přestupy a uznávání studia Studijního a zkušebního řádu v bakalářských a navazujících magisterských studijních programech České zemědělské univerzity v Praze, Opatření děkana [Filozofické fakulty Univerzity Karlovy v Praze – pozn. autorky] č. 3/2011 k realizaci vnitrořadového přijímacího řízení pro akademický rok 2011/2012 či Směrnice děkana [Fakulty sociálních studií Masarykovy univerzity – pozn. autorky] č. 6/2010, o zásadách při schvalování přestupů.

⁷¹ Autorka má za to, že studium materiálně pokračuje v případě, že mezi původním studijním programem, v němž bylo studium neúspěšně ukončeno, a studijním programem, v němž bylo studium nově zahájeno, existuje taková obsahová souvislost, která umožňuje uznání převažující části neúspěšně ukončeného studia ve studiu nově zahájeném.

žádoucí stanovit, že pro účely ustanovení o poplatcích spojených se studiem studium nezaniká v případě, že materiálně pokračuje. K tomu je však třeba zároveň uvést, že posouzení toho, zda studium „materiálně pokračuje“ nejeví se jako jednoduché a v praxi by tak mohlo přinést nové potíže.

3.2 Význam studia a jeho žádoucí průběh⁷²

Z předchozího výkladu provedeného zejména v kapitole 1 je zřejmé, že studium uskutečňované veřejnými vysokými školami 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, bez nákladů 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 bezplatného vysokoškolského vzdělávání je dále třeba připočítat úbytek příjmů státního rozpočtu, k němuž dochází vlivem daňových zvýhodnění studentů vysokých škol či jejich rodičů. S jistou mírou opatrnosti, zejména pokud jde o předpokládanou výši, je konečně třeba uvážit skutečnost, že studenti vysokých škol, typicky ti, kteří studují v prezenční formě studia, mnohdy nemají vlastní příjmy či 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, kdy by studenti na vysokých školách nestudovali – samozřejmě za předpokladu, že by jinak byli výdělečně činní.

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 podporovat 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.

⁷² Podstatná část textu této kapitoly dříve publikována v textu autorky (KUDROVÁ, V. Poplatky za studium nejsou školným. *Revue Universitas*. 2010, roč. 43, č. 2, s. 17 - 19. ISSN 1211-3387).

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, tedy alespoň pokud platí, že absolventi vysokých škol dosahují vyšších průměrných příjmů než osoby s nižším dosaženým vzděláním. 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 jeho investici prostřednictvím výkonu povolání navracet.

Od studia nejprospěšnějšího, či též společensky nejefektivnějšího, lze odlišit *studium efektivní*⁷³. To je takové studium, které neprobíhá v nejkratším možném čase, čímž by byl zdůrazněn v podstatě jen jeho rozměr ekonomický, ale v čase, který zohledňuje též osobu studenta a jeho možnosti získat prostřednictvím studia vzdělání v odpovídající kvalitě, a to při současném zachování prostoru k rozvoji osobnosti studenta v oblasti mimostudijní. Z koncepce poplatku za studium, které se jeví jako příliš dlouhé (dle § 58 odst. 3 zákona), lze soudit, že dle představ státu vyjádřených v zákoně o vysokých školách je ve vztahu k jeho délce efektivním studiem takové studium, které trvá nejvýše o rok déle, než je jeho akreditovaná standardní doba studia.

Z dalších podmínek pro vyměření téhož poplatku, jako i z podmínek pro vyměření poplatku stíhajícího studium opakované (dle § 58 odst. 4 zákona), lze soudit, že nad rámec časového hlediska je dále efektivní vystudování jen jednoho bakalářského a jednoho navazujícího magisterského studia, popř. jediného nenavazujícího magisterského studia, a také, a to s dopadem podstatně důraznějším, je efektivní úspěšné dokončení započatého studia.

Z vyjmutí doby studia realizované v uznané době rodičovství z celkové doby studia rozhodně pro vyměření poplatku podle § 58 odst. 3 zákona však zároveň plyne, že za neefektivní není výjimečně považováno studium, které se jeví jako příliš dlouhé, či bylo neúspěšně ukončeno, pokud bylo realizováno v souvislosti s mateřstvím či rodičovstvím.

⁷³ Termín *efektivní studium* nechápe autorka jen v ekonomickém rozměru. V tomto případě slouží sousloví k označení studia, které autorka považuje za žádoucí, tedy naplňující svým průběhem veřejný zájem, a jako takové neregulované.

Studium neefektivní není žádoucí, stát ho proto nepodporuje⁷⁴ a snaží se o jeho prevenci. Podstatným nástrojem této snahy staly se právě poplatky spojené se studiem dle 58 odst. 3 a 4 zákona, které jsou veřejné vysoké školy povinny vybírat. O síle zájmu na regulaci daného parametru neefektivity svědčí rozdíl mezi zákonnými limity pro poplatek, který je vybírán v důsledku studia příliš dlouhého, popř. neúspěšně ukončeného, oproti poplatku za studium násobné. Zatímco výši poplatku za prvně uvedené studium zákon stanoví jako minimálně jedenapůlnásobek základu⁷⁵, a to za každých započatých šest měsíců studia, výši poplatků za násobné studium omezuje horní hranicí, a to ve výši základu, navíc za každý započatý rok studia; zákonné stanovení maximální výše přitom umožňuje vysoké škole jeho autonomní stanovení v nulové výši, a tedy též faktické nevyměřování poplatku vázaného na násobné studium.

Konstrukce platby za „započaté období“, jako i rozpočtové určení poplatků⁷⁶, vypovídá o tom, že poplatek nemá funkci úhradovou, ale regulační. Je koncipován jako opatření regulační povahy, které stíhá jednání výše pojmenované jako neefektivní studium; má od neefektivity studování odradit, a tedy motivovat ke studiu efektivnímu. **Opatření regulační povahy** autorka chápe jako újmu, kterou musí strpět ten, kdo se dopustil chování, které je v určitém smyslu méně žádoucí než chování k němu alternativní, tedy je nepreferované, a jako takové je předmětem regulace. Od *sankce*, jak je tradičně chápána právní teorií⁷⁷, ale též soudní praxí⁷⁸, jej odlišuje skutečnost, že nejde o chování, které je právem zakázané.

Určitá újma za neefektivní chování studenta stíhá i vysokou školu samotnou, neboť student v režimu poplatku za delší studium není v zásadě vysoké škole financován

⁷⁴ Srov. akt Ministerstva školství, č. j. MSMT-1318/2014-1, Pravidla pro poskytování příspěvku a dotací veřejným vysokým školám Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy [v roce 2014]. *Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy: Ekonomika školství: Vysoké školy: Financování vysokých škol* [online]. Dostupné z <http://www.msmt.cz/ekonomika-skolstvi/financovani-vysokych-skol>. K němu však nutno uvést, že okruh studentů veřejných vysokých škol, jejichž studium stát a priori nefinancuje, se nekryje zcela přesně s okruhem studentů, jejichž studia podléhají některému z poplatků podle § 58 odst. 3 a 4, z nichž autorka při definování *efektivního studia* vychází. Lze mít za to, že tento rozpor je jen dalším důsledkem nepřesné a ne zcela důsledné zákonné úpravy, jejíž kritice bude věnován prostor ve druhé části této publikace.

⁷⁵ V roce 2014 je výše základu 2.819 Kč.

⁷⁶ Dle § 58 odst. 7 platí, že poplatky za studium s výjimkou studia cizojazyčného jsou *příjmem stipendijního fondu veřejné vysoké školy*.

⁷⁷ KNAPP, V. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 152.

⁷⁸ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2013, sp. zn. 7 As 182/2012.

prostřednictvím příspěvku na vzdělávání⁷⁹. Zároveň přitom platí, že rozpočtové určení finančních prostředků vybraných na poplatcích spojených se studiem podle § 58 odst. 3 (a 4) zákona o vysokých školách ve prospěch stipendijního fondu⁸⁰ zabraňuje použití získaných peněz na úhradu nákladů na vzdělávací činnost. Vysoká škola je tak nucena obstarávat prostředky na vzdělávání studentů podléhající režimu poplatku za delší studium z jiných zdrojů.

Jaké společensky nežádoucí chování vysoké školy tím má být regulováno, není jisté. Zřejmý je tlak na motivaci vysoké školy zachovat odrazují efekt příslušných poplatků při samosprávné transformaci zákonných limitů do konkrétní výše uvedené ve statutu, popř. do podmínek pro uplatnění moderační pravomoci rektora⁸¹. Přímými metodami regulace neefektivního studijního chování, tedy zejména možností ukončit studium, které podléhá poplatku, však vysoké školy nedisponují.

3.3 Právní povaha studijního vztahu

Při realizaci studia definovaného ustanoveními zákona o vysokých školách vzniká mezi vysokou školou a studentem právní vztah. Mohlo by se zdát, že povaha tohoto vztahu je veřejnoprávní, je-li studium uskutečňováno na veřejné či státní vysoké škole, a soukromoprávní, je-li poskytovatelem vysoká škola soukromá. Tak tomu ovšem není. Pro rozlišení soukromoprávních vztahů od veřejnoprávních vztahů není určující, zda na některé z jeho stran vystupuje subjekt veřejného práva, rozhodující je především posouzení vzájemného postavení jejich subjektů, jak vyplývá z příslušných ustanovení, která na tyto vztahy dopadají.

Pro **soukromoprávní vztahy** je typické rovné postavení účastníků spočívajícím v tom, že ve vzájemném právním vztahu nemá žádný z nich nadřazené postavení a není oprávněn rozhodovat o právech a povinnostech účastníka druhého.

⁷⁹ Srov. Čl. 10 Ukazatel A: počet studentů ve studijních programech, odst. 5 a 6 aktu Ministerstva školství, č. j. MSMT-1318/2014-1, Pravidla pro poskytování příspěvku a dotací veřejným vysokým školám Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy [v roce 2014].

(5) *Přepočtený počet studentů je podmnožinou rozpočtového počtu studentů; zahrnuje studenty studující v akreditovaném studijním programu ve standardní době studia (dále jen „SDS“) plus jeden rok (dále jen „SDS+1“)...*
 (6) *Do doby studia se započítou též doby všech předchozích rozpočtových studií ve studijních programech, které byly ukončeny jinak než řádně; řádně ukončené studium ruší dobu studia všech dříve neúspěšně ukončených studií. Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy: Ekonomika školství: Vysoké školy: Financování vysokých škol [online]. Dostupné z <http://www.msmt.cz/ekonomika-skolstvi/financovani-vysokych-skol>.*

⁸⁰ Dle § 58 odst. 7 zákona.

⁸¹ O moderační pravomoci rektora podrobněji v kapitole 10.

Základní právní formou, do níž se promítá metoda právní regulace v těchto vztazích, je smlouva. Naproti tomu pro **vztahy veřejnoprávní**, pro něž je naopak charakteristický prvek nadřazenosti a podřazenosti v různých formách a intenzitě, platí, že je v nich založena způsobilost jedné strany právního vztahu autoritativně rozhodovat o právech a povinnostech strany druhé. V těchto vztazích je typickou formou, z níž vyplývá vzájemný vztah, rozhodnutí orgánu veřejné moci⁸².

Orgány veřejné moci mohou být státní, pak se jedná o orgány státu, ale také nestátní – a to *orgány jiných právnických osob než státu, případně jiné právnické osoby jako takové, na které stát přenesl určitou oblast veřejné moci a svěřil ji do samostatné dispozice a odpovědnosti*⁸³. Nejčastěji jde o právnické osoby veřejného práva, není ovšem vyloučeno, aby jimi byly též právnické osoby práva soukromého či též fyzické osoby. Určujícím pro postavení orgánu veřejné moci je právě přenesení (příznání) výkonu moci veřejné; s ohledem na ústavní maximum musí být provedeno formou zákona.

Výkon veřejné moci v oblasti vysokoškolského vzdělávání byl výslovně přenesen na veřejné a **částečně též** státní vysoké školy, a to v obecné rovině ustanovením § 6 zákona o vysokých školách, v němž jsou deklarovány věci spadající do jejich samosprávné působnosti⁸⁴. Jmenovitě jde zejména o určování počtu přijímaných uchazečů o studium, podmínek pro přijetí ke studiu a rozhodování v přijímacím řízení, rozhodování o právech a povinnostech studentů, jako i rozhodování v tzv. *kvalifikačních řízeních* (v habilitačním řízení a řízení ke jmenování profesorem), či rozhodování o organizaci studia a stanovení výše poplatků spojených se studiem.

V dalších ustanoveních potom zákon o vysokých školách určuje, které konkrétní orgány veřejné a státní vysoké školy vykonávají působnost a pravomoci v jednotlivých oblastech, a také jakými formami. Je-li prostředkem k výkonu svěřené působnosti *vydávání normativních správních aktů*, je realizováno formou vnitřních předpisů dle § 17 a § 33 zákona o vysokých školách, a to orgány a postupy definovanými v § 9 a 27 a 36 zákona. *Vydávání individuálních správních aktů*, jimiž je rozhodováno o právech a povinnostech uchazečů, studentů a akademických pracovníků, tedy

⁸² Srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24. 2. 2002, sp. zn. 25 Cdo 1211/2001.

⁸³ SVOBODA, P. *Ústavní základy správního řízení v České republice: Právo na spravedlivý proces a české správní řízení*. Praha: Linde Praha a.s., 2007, s. 152.

⁸⁴ Pro úplnost lze dodat, že na veřejné vysoké školy byl též přenesen výkon státní správy, ač bez výslovného určení, že jde o správu státní, a to ve věcech uznávání zahraničního vysokoškolského vzdělání podle § 89 a § 90 zákona. Dále by za výkon státní správy bylo možné považovat rozhodování, k němuž je povolán kterýkoli druh vysoké školy, o přiznávání tzv. *sociálního stipendia* dle § 91 odst. 1 písm. d) zákona.

správních rozhodnutí, je potom upraveno v § 50 pro rozhodování o uchazečích v rámci přijímacího řízení, v § 68 a § 69 pro rozhodování o právech a povinnostech studentů a v § 72 až § 74 pro rozhodování v kvalifikačních řízeních.

Výkon veřejné moci v oblasti vysokoškolského vzdělávání byl v obdobném rozsahu, byť méně přehledným způsobem, přenesen i na soukromé vysoké školy. Lze tak soudit jednak ze skutečnosti, že právní úprava institutů souvisejících s vysokoškolským studiem je společná pro všechny druhy vysokých škol, tak též z výslovného zmocnění soukromé vysoké školy ke stanovení orgánů, které mají působnost podle této společné úpravy vykonávat. V tomto směru je právní úprava provedená zákonem o vysokých školách srovnatelná s právní úpravou provedenou školským zákonem, který je dle názoru Nejvyššího správního soudu⁸⁵ *postaven na jednotné úpravě poskytování vzdělávání v zásadě bez ohledu na zřizovatele školy či školského zařízení. Školský zákon neobsahuje žádné ustanovení, které by školy či školská zařízení zřízená některými typy zřizovatelů vyjímalo z působnosti části či celého školského zákona, nebo které by těmto subjektům umožňovalo přijmout odchylnou úpravu. Pouze v případech, kdy je nezbytné jednotlivé typy zřizovatelů od sebe odlišit, činí tak školský zákon výslovně.*

Dále též pro soukromé vysoké školy platí povinnost registrace vnitřních předpisů Ministerstvem školství vykonávajícím dozor nad normotvorbou vysokých škol, stejně jako povinnost postupovat v řízeních směřujících k vydávání individuálních správních aktů, tedy správních rozhodnutí, postupem stanoveným v § 50, 68, 69 či případně 72 až 74 zákona. Materiálním východiskem pro jednotnou zákonnou úpravu otázek souvisejících se studiem je patrně skutečnost, že vzdělání dosažené na soukromých vysokých školách je rovnocenné vzdělání dosaženému na vysokých školách zřizovaných státem.

Jak bylo právě popsáno, na všechny druhy vysokých škol byl přenesen výkon veřejné moci v oblasti vysokoškolského vzdělávání. Orgány jej ze zákona či na jeho základě vykonávající působí proto v příslušných právních vztazích jako orgány moci veřejné a jako takové autoritativně stanovují práva a povinnosti podřazeným subjektům, typicky studentům. Dochází tedy k naplnění výše zmíněné definice veřejnoprávního vztahu, z čehož plyne, že právní vztahy vznikající při realizaci studia musí být tedy bez ohledu na druh školy, na níž je studium realizováno, nutně považovány za **vztahy veřejnoprávní**.

⁸⁵ Vyjádřeného v rozsudku ze dne 27. 7. 2011, sp. zn. 1 As 53/2001.

Vedle právních vztahů vznikajících v souvislosti s realizací vysokoškolského studia definovaného ustanoveními zákona o vysokých školách lze mezi vysokými školami a jejich studenty vysledovat též jiné druhy právních vztahů, které mezi veřejno-právní podřadit nelze, a to přestože předmětem těchto vztahů je často poskytování služeb, jimiž vysoké školy dotváří vhodné studijní podmínky pro své studenty (ubytování, stravování apod.). Vysoké školy bez ohledu na svůj druh v těchto druzích vztahů nevystupují jako subjekty nadřazené, které autoritativně rozhodují o právech a povinnostech studentů, a zároveň povinné určitým způsobem (ne)jednat v zákonem stanovených situacích, nýbrž jako subjekty studentům *rovné*, které stejně jako studenti vstupují do právních vztahů na základě své *vůle*. Takové právní vztahy mají **soukromoprávní povahu**, z čehož mimo jiné plyne, že mohou být úplatné, aniž aby tak výslovně stanovil zákon.

3.3.1 Studium v cizím jazyce

Studium v cizím jazyce je uskutečňováno za stejných podmínek jako studium v jazyce českém⁸⁶, jeho odlišnost lze spatřovat zejména v adresátech, jimž je studium primárně určeno. Z podstaty věci vyplývá, že půjde o zahraniční studenty, čemuž odpovídá i přístup státu k jeho financování. Jak bylo již uvedeno v kapitole 1, v souladu s právem Evropské unie mají všichni občané členských států právo studovat na českých vysokých školách za stejných podmínek jako občané České republiky⁸⁷. Požadavek rovného zacházení však nelze vykládat jako povinnost České republiky vycházet ostatním občanům Evropské unie vstříc nad rámec toho, co je standardem pro české občany.

Cizojazyčné studium je tedy jakýmsi nadstandardním studiem, na jehož uskutečňování nemá stát primární zájem (či též, jehož uskutečňování není ve veřejném

⁸⁶ Vysoká škola jej může uskutečňovat pouze za předpokladu, že jej má jako cizojazyčné akreditováno; studenti v něm implicitně studují podle téhož studijního a zkušebního řádu jako studenti studijních programů uskutečňovaných v jazyce českém.

⁸⁷ Tento požadavek vychází zejména z čl. 18 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie, jehož obsah dále konkretizuje judikatura Soudního dvora Evropské unie.

zájmu), proto jej přímo finančně nepodporuje⁸⁸. Na druhou stranu jeho uskutečňování českými vysokými školami formálně připouští, a vytváří proto též podmínky pro jeho financování z neveřejných zdrojů. Nástrojem k tomu určeným je poplatek za studium uskutečňované v cizím jazyce dle § 58 odst. 5 zákona o vysokých školách (dále též jen „poplatek za cizojazyčné studium“), který lze vzhledem k jeho povaze označit za školné.

3.4 Jiné formy vzdělávání

Od studia v akreditovaném studijním programu, jehož prostřednictvím se získává vysokoškolské vzdělání podle českého práva, je třeba odlišit celoživotní vzdělávání podle § 60 zákona o vysokých školách a vzdělávání v mezinárodně uznávaném kursu podle § 60a zákona. Celoživotní vzdělávání je oprávněna uskutečňovat kterákoli vysoká škola, vzdělávání v mezinárodně uznávaném kurzu jen vysoká škola veřejná. Obě formy lze poskytovat bezplatně či za úplatu, jejich účastníci nejsou považováni za studenty podle zákona o vysokých školách, a nesvědčí jim tedy právo na pomoc státu při studiu (dle čl. 33 odst. 4 Listiny) nalézající své vyjádření v benefitech v oblasti sociálního zabezpečení, daní apod. Pro obě *jiné formy vzdělávání* platí, že o jejich absolvování vydá vysoká škola účastníkům osvědčení. Úspěšným absolventům mezinárodně uznávaného kursu *může veřejná vysoká škola též udělit mezinárodně uznávaný titul* (§ 60a odst. 2 zákona).

Zavedení **celoživotního vzdělávání** do českého vysokoškolského vzdělávání je reakcí na mezinárodní tlak a zdůrazňování významu celoživotního učení⁸⁹.

⁸⁸ Srov. Čl. 10 odst. 4 aktu Ministerstva školství, č. j. MSMT-1318/2014-1, Pravidla pro poskytování příspěvku a dotací veřejným vysokým školám Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy [v roce 2014]: „Rozpočtový počet studentů je počet studentů vysoké školy v akreditovaných studijních programech (včetně akreditovaných studijních programů uskutečňovaných ve spolupráci s vysokou školou na vyšších odborných školách) uskutečňovaných na území České republiky vysokou školou k 31. 10. roku n-1. Započítávají se jednotlivá aktivní/probíhající studia studentů ve studijních programech, která jsou hrazená z kapitoly 333-MŠMT státního rozpočtu ČR (dále jen „rozpočtová studia“). Nezapočítávají se studia hrazená z prostředků jiného resortu než ministerstva, studia plně hrazená studentem z vlastních prostředků v případě studia studijních programů vyučovaných v cizím jazyce (tzv. samoplátce), studia hrazená ze zvláštní dotace podle mezinárodních smluv a usnesení vlády nebo studia cizinců, kteří přijeli na krátkodobý studijní pobyt a nejsou na vysoké škole zapsáni jako studenti.“ *Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy: Ekonomika školství: Vysoké školy: Financování vysokých škol* [online]. Dostupné z <http://www.msmt.cz/ekonomika-skolstvi/financovani-vysokych-skol>.

⁸⁹ Srov. KUDROVÁ, V. *Uznávání kvalifikace z pohledu Evropského práva*. 2008. 65 s. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce Filip Křepelka, s. 19 – 21.

V pojetí Evropské unie, Rady Evropy či UNESCO je celoživotní vzdělávání považováno za nástroj osobního rozvoje a zvyšování nadějí na uplatnění jedince, ovšem rozdílného charakteru, než je vzdělávání v akreditovaných studijních programech.

V českém prostředí se kromě výše uvedeného formátu s ohledem na ustanovení věty poslední § 60 odst. 2, podle něhož úspěšným absolventům celoživotního vzdělávání v rámci akreditovaných studijních programů, pokud se stanou studenty podle tohoto zákona (§ 48 až 50), *může vysoká škola uznat kredity, které získali v programu celoživotního vzdělávání až do výše 60 % kreditů potřebných k řádnému ukončení studia*, prosadilo také jako placená alternativa ke studiu v akreditovaném studijním programu. Tím institut celoživotní vzdělávání zabezpečuje zákonné poskytování úplatných vzdělávacích služeb veřejnými vysokými školami, čímž jednak umožňuje přístup k dané vysokoškolské výuce i nad rámec ústavních limitů bezplatnosti, a zároveň přispívá k diverzifikaci příjmů veřejných vysokých škol v období stále klesajících státních výdajů na vysokoškolské vzdělávání.

Vzdělávání v mezinárodně uznávaných kursech zahraničních vysokých škol se na rozdíl od celoživotního vzdělávání vyvinulo praxí a teprve následně bylo kodifikováno⁹⁰. Podstatou právní úpravy je základní regulace vzdělávání akreditovaného nikoli podle českého, ale podle některého zahraničního práva, poskytovaného českými veřejnými vysokými školami⁹¹.

Lze mít za to, že právní vztahy vznikající mezi vysokými školami a účastníky jiných forem vzdělávání jsou **povahy soukromoprávní**, a to proto, že je lze negativně vymezit jako vztahy nikoli veřejnoprávní. Takto o nich lze soudit s ohledem na následující skutečnosti:

Pokud by byly vztahy veřejnoprávními, musel by zákon v souladu s ústavní maximou blíže vymezovat meze a způsoby uplatňování mocenského působení vysokých škol. Zákon namísto toho dává vysokým školám ničím neomezenou možnost stanovit bližší podmínky jejich uskutečňování vnitřním předpisem. Jedinou podmínkou, kterou stanoví ve vztahu k účastníkům, je, že s daným vnitřním předpisem musí být seznámeni předem. Tato podmínka se ovšem blíže, než ochraně subjektu podřízeného státní moci, blíží soukromoprávnímu principu ochrany spotřebitele.

⁹⁰ Novelou zákona o vysokých školách č. 110/2009 Sb. účinnou od 1. 1. 2010.

⁹¹ Např. v tzv. MBA či LLM programech.

Dalším důvodem je neveřejnoprávní charakter objektu daných právních vztahů. Zatímco vzdělávání v akreditovaných studijních programech je prostředkem realizace ústavně zaručeného práva na vysokoškolské vzdělávání, které je jednou z forem zabezpečování veřejných služeb, u účastenství v jiných formách vzdělávání tento veřejnoprávní aspekt schází. Není totiž ve veřejném zájmu zajišťování nadstandardního vysokoškolského vzdělávání, pokud k němu existuje alternativa standardní, státem regulovaná. S absolvováním jiné formy vzdělání české právo nespojuje žádné přímé právní následky jako např. přístup k regulovanému povolání či konstatování, že bylo získáno vysokoškolské vzdělání. V tomto směru se neliší od vzdělávání poskytovaného subjekty, které nejsou vysokými školami, třeba i v rámci jejich podnikatelské činnosti.

Za třetí důkaz jejich soukromoprávní povahy lze považovat skutečnost, že stát nemá tendenci jiné formy vzdělávání regulovat tam, kde se jejich uskutečňování nemůže následně přímo promítnout do uskutečňování vysokoškolského studia, což platí o vzdělávání v mezinárodně uznávaných kurzech. Bylo by též možné připustit, že regulací vzdělávání podle § 60a poskytovaného toliko veřejnými vysokými školami zákonodárce ve skutečnosti nezamýšlel soukromým vysokým školám možnost poskytování tohoto druhu vzdělávání upřít, ale naopak zamýšlel jeho podmínky soukromým vysokým školám nestanovovat. To by odpovídalo doktríně, podle níž jednání soukromých osob lze regulovat pouze za účelem ochrany nějakého veřejného zájmu. Ten však zákonodárce v případě vzdělávání v mezinárodně uznávaných kurzech neshledal, pročež k jeho právní regulaci v případě soukromých vysokých škol nepřistoupil.

Konečně, pokud by vzdělávání v jiných formách mělo mít veřejnoprávní povahu, stěžší si lze představit, že by stanovení poplatku za něj, s ohledem na ústavní maximum ukládání poplatků toliko na základě zákona, bylo zcela ponecháno volné úvaze veřejné vysoké školy. Zákon totiž, pokud jde o úplatu, nestanovuje její přípustnou výši, způsob jejího stanovení, jako ani její autoritativní zakotvení. Legálně tím navíc vysokým školám umožňuje, aby výše poplatku nebyla normativně stanovována, ale namísto toho individuálně smlouvána.

Jelikož jiné formy vzdělávání nejsou studiem a podle všeho ani veřejnoprávní službou, je zřejmé, že případná úplata za jejich poskytování vybíraná není poplatkem spojeným se studiem, pročež tyto formy vzdělávání ani platby v souvislosti s nimi vybírané nebudou předmětem dalšího zkoumání.

3.5 Rigorózní zkouška

Oprávnění konat státní rigorózní zkoušky neplyne (žádně) vysoké škole ze zákona, musí jí být přiznáno v rámci akreditace příslušného magisterského studijního programu⁹². Je-li však vysoká škola ke konání státní rigorózní zkoušky oprávněna, zákon jí zároveň umožňuje stanovit limitovaný poplatek za úkony spojené s přijetím přihlášky k této zkoušce a s jejím samotným konáním.

Podobně jako jiné formy vzdělávání, ani vykonání rigorózní zkoušky podle § 46 odst. 5 zákona o vysokých školách, patrně z tradičních důvodů zákonem označené jako „státní“, není vysokoškolským studiem ve smyslu zákona o vysokých školách, pročez osoby, na něž v souvislosti s ní dopadá poplatková povinnost, nelze bez dalšího označovat za studenty. Proto nebude poplatku za úkony spojené s přijetím přihlášky k rigorózní zkoušce a s jejím konáním věnována podrobnější pozornost v rámci této práce, jakkoli je vhodné konstatovat, že na rozdíl od jiných forem vzdělávání je státní rigorózní zkouška veřejnoprávní službou, a její (úspěšné) vykonání úkonem, s nímž zákon určité právní následky, konkrétně udělení příslušného akademického titulu, spojuje.

⁹² Srov. § 78 odst. 3 zákona o vysokých školách.

4 PRAMENY PRÁVNÍ ÚPRAVY

Přestože je české vysoké školství ovlivněno řadou mezinárodním smluv i dokumentů neprávniho charakteru, jak bylo ostatně již naznačeno v kapitole 1, samotná právní úprava poplatků spojených se studiem vychází toliko z vnitrostátního práva.

V nejobecnější rovině z Ústavy a Listiny základních práv a svobod, a to zejména z **ústavní maximy** vyjádřené v čl. 2 Ústavy, a obdobně též v čl. 2 a 4 Listiny; dle ní *státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsobů, které stanoví zákon*. Pozitivnímu vymezení prostoru pro realizaci veřejné moci zároveň odpovídá negativní vymezení oblasti, v níž se může pohybovat soukromá osoba: *každý občan může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá*. Neméně důležitá je ve vztahu k poplatkům konkretizace provedená v čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod, v němž Listina stanoví, že *daně a poplatky lze ukládat jen na základě zákona*.

Významnou interpretační roli mají též ostatní právní principy a zvyklosti, které však, jak vhodně upozorňuje P. Holländer⁹³, v systému psaného práva samy o sobě obstojí pouze, pokud psané právo nestanoví jinak (tedy *praeter legem*).

Postavení, poslání a vnitřní organizace vysokých škol, jako i postupy, jimiž školy rozhodují o právech a povinnostech podřazených osob, tedy i postupy, jimiž konkretizují atributy poplatků spojených se studiem, jsou upraveny **zákonem o vysokých školách**. Obecné předpisy o poplatcích na ně s ohledem na výslovné vyloučení provedené § 58 odst. 9 zákona nedopadají.

Při vydávání správních rozhodnutí o poplatcích spojených se studiem se v dosud nejednoznačně vymezeném rozsahu použije **správní řád**. Pro jeho aplikovatelnost na postupy podle zákona o vysokých školách v obecné rovině platí, že se v souladu s ustanovením § 105 zákona podle správního řádu postupuje, *nestanoví-li zákon o vysokých školách jinak*. Zákon o vysokých školách však stanoví jinak v případě veškerého samosprávného rozhodování o studentech a uchazečích, a tedy též v řízení, v němž dochází k rozhodování o poplatcích spojených se studiem. Konkrétně tak činí v § 68 odst. 1 konstatováním, že *na rozhodování o právech a povinnostech studenta se nevztahují obecné předpisy o správním řízení*.

⁹³ HOLLÄNDER, P. *Ústavněprávní argumentace: oblédnutí po deseti letech Ústavního soudu*. Praha: Linde, 2003, s. 21.

K tomu je třeba uvést, že podle některých autorů⁹⁴ takto koncipované ustanovení vylučuje pouze použití části druhé a třetí správního řádu, nikoli tedy například jeho části první; jakkoli použití části první, konkrétně její druhé hlavy, tedy základních zásad činnosti správních orgánů upravených v § 2 až § 8 správního řádu, vyplývá již z notoricky známého ustanovení § 177 odst. 1 správního řádu. Samotný odkaz na použitelnost základních zásad činnosti správních orgánů však nezakládá možnost využití řady institutů či postupů upravených správním řádem, jejichž absence jeví se v řadě případů jako nevhodná. V postupech podle zákona o vysokých školách tak například absentují některé nezbytné vlastnosti správních rozhodnutí – zejména právní moc a vykonatelnost, či instituty umožňující nápravu některých vad řízení či rozhodnutí – mezi nimi například opatření proti nečinnosti či přezkumné řízení.

Dle názoru autorky lze zmíněný nedostatek v procesní úpravě řešit navzdory ustanovení o jeho vyloučení postupem podle správního řádu. Titulem k takovému postupu je pravidlo zakotvené v *ustanovení* § 180 odst. 1 správního řádu, které je svou povahou zvláštním ustanovením k dosavadním ustanovením správní řád vylučujícím. Předmětné ustanovení povolává správní řád k použití vylučujícím klauzulím zvláštních předpisů navzdory, a to za podmínky, že jeho použití je vzhledem k *řešeným otázkám a nedostatku právní úpravy nezbytné*. Nutno, nicméně, podotknout, že kritérium nezbytnosti je neurčitým právním pojmem, jehož výkladu se zatím přesvědčivě nezhostila ani právní teorie ani soudní praxe⁹⁵, čímž se rozsah použití správního řádu jeví poněkud nejednoznačným – jak ostatně bylo naznačeno již v úvodu pasáže o použitelnosti správního řádu.

⁹⁴ KNĚŽÍNEK, J. a kol. *Příprava návrhů právních předpisů: praktická pomůcka pro legislativce*. [Praha]: Úřad vlády České republiky, 2010, s. 168: „*Obecnými předpisy o správním řízení jsou v novém správním řádu pouze části druhá a třetí, tedy ustanovení upravující správní řízení (viz § 9 správního řádu), nikoliv celý správní řád jako tomu bylo u předchozího zákona o správním řízení.*“

⁹⁵ V roce 2004 k této problematice V. Vopálka (VOPÁLKA, V. *Nový správní řád: rozsah působnosti a vztahy k jiným právním předpisům. Právní rozhledy*. 2004, roč. 12, č. 21, s. 787.) uvedl, že *teprve praxe ukáže, jak bude nezbytnost vykládána*. S tímto tvrzením lze v obecné rovině souhlasit, přesto - necelých deset let poté, metodologii založenou na empirických poznatcích nelze považovat za dostatečnou. Nejvyšší správní soud, dle názoru autorky, nejerudovanější reprezentant „praxe“, sice již v několika případech (např. v rozsudku ze dne 20. 3. 2008, sp. zn. 6 Ads 111/2007, v rozsudku ze dne 27. 10. 2010, sp. zn. 5 As 56/2010, či v rozsudku ze dne 4. 3. 2012, sp. zn. 3 Ads 112/2009) na použitelnost ustanovení § 180 správního řádu odkázal, a tedy nezbytnost v konkrétním případě vyložil, nedopustil se však přitom zobecnujících úvah, z nichž by bylo možno soudit o (ne)použitelnosti ustanovení v jiném případě.

Výkon veřejné správy uskutečňovaný vysokými školami, a tedy též rozhodování o poplatcích spojených se studiem, je podroben soudnímu přezkumu ve správním soudnictví, a tedy v souvislosti s ním též **soudnímu řádu správnímu**.

Jako v případě jiných oblastí veřejné správy, ani ve vysokém školství neabsentuje právní úprava provedená podzákonnými správními akty normativní povahy. Jsou jimi *vyhláška* Ministerstva školství č. 42/1999 Sb., *o obsahu žádosti o akreditaci studijního programu o obsahu žádosti o akreditaci studijního programu*, ve znění pozdějších předpisů, a *vyhláška* Ministerstva školství č. 343/2002 Sb., *o postupu a podmínkách při zveřejnění průběhu přijímacího řízení* na vysokých školách, ve znění pozdějších předpisů. Nutno dodat, že materie žádné z vyhlášek se přímo nedotýká poplatků spojených se studiem.

Zákon o vysokých školách předpokládá i existenci dalších aktů řídicí povahy⁹⁶, jimiž Ministerstvo školství dotváří závazné prostředí pro fungování vysokých škol. Těmi jsou zejména každoročně vyhlášený *základ pro stanovení poplatků spojených se studiem*⁹⁷ podle § 58 odst. 2 zákona o vysokých školách, a *pravidla pro poskytování příspěvků a dotací* veřejným vysokým školám a též soukromým vysokým školám.

Pro vysoké školy je příznačné, že jejich vnitřní uspořádání a činnost je ve velké míře regulována jimi vydávanými normativními správními akty, které zákon o vysokých školách označuje jako *vnitřní předpisy*.

4.1 Vnitřní předpisy vysokých škol

Jak uvádí P. Průcha⁹⁸, jako vnitřní předpisy jsou obecně označovány specifické normativní správní akty, *kteří z povahy věci nesměřují vůči subjektům stojícím vně systému vztahů organizační nadřízenosti a podřízenosti ve veřejné správě, nýbrž které naopak směřují vůči sub-*

⁹⁶ K pojmu více PODHORSKÝ, J., SVOBODOVÁ, J. *Praktický průvodce vnitřními směrnici pro organizační složky státu, územní samosprávné celky, příspěvkové organizace a ostatní nevýdělečné organizace*. Olomouc: ANAG, 2002, s. 10 - 30.

⁹⁷ Jakkoli svou povahou se nejvíce podobá osvědčení podle § 154 správního řádu, neboť sám o sobě nezakládá žádná práva a povinnosti, ale *jakožto úkon správního orgánu... úředně potvrzuje skutečnosti, které jsou v něm uvedeny*. (VEDRAL, J. *Správní řád: komentář*. Praha: Ivana Hexnerová - Bova Polygon, 2006, s. 881.) Důvodem pro jeho vydání je patrně náročnost výpočtu 5 % z průměrné částky připadající na jednoho studenta z celkových neinvestičních výdajů poskytnutých Ministerstvem školství ze státního rozpočtu veřejným vysokým školám v kalendářním roce. Srov. § 58 zákona o vysokých školách.

⁹⁸ PRŮCHA, P. *Správní právo: obecná část*. 7. doplněné a aktualizované vydání. Brno: Masarykova univerzita a Doplněk, 2007, s. 274.

jektům ovládaným organizační podřízeností ve vztahu ke správnímu orgánu, který takový normativní akt vydal. Stejně tak D. Hendrych⁹⁹ zdůrazňuje, že účelem vnitřních předpisů je *uspořádání poměrů uvnitř jedné nebo více organizačních jednotek nebo zařízení veřejné správy.*

Adresáty vnitřních předpisů vysokých škol ovšem nejsou pouze subjekty organizačně podřízené vysokým školám, nýbrž i členové vysokoškolské samosprávy (studenti a akademičtí pracovníci), tedy subjekty stojící organizačně mimo vysoké školy. Z tohoto důvodu se pro vnitřní předpisy vysokých škol hodí spíše právně-teoretické označení **statutární předpisy**. Ty jsou podobné jako vnitřní předpisy specifickými normativními správními akty typickými pro oblast zájmové samosprávy, ovšem směřujícími *vůči okruhu osob v daném organizačním rámci, tj. v těchto případech vůči osobám vystupujícím jako členové příslušného samosprávného společenství*¹⁰⁰.

V souvislosti s vnitřními předpisy zájmové samosprávy, do níž je samospráva vysokoškolská řazena, nelze opomenout probíhající odbornou diskuzi nad jejich právní povahou, tedy nad tím, zda se jedná o předpisy právní či nikoli. V dané debatě Z. Koudelka zastává názor, že vnitřní předpisy vysoké školy nemají povahu právních předpisů, a to proto, že jim *chybí základní charakteristika právního předpisu – obecná závaznost*, neboť mají omezenou působnost na příslušníky konkrétní vysoké školy, nikoli obecně na studenty určitého oboru¹⁰¹.

D. Dvořáček¹⁰² naopak vnitřní předpisy zájmové samosprávy za právní předpisy považuje, a to s ohledem na obdobnost charakteristických vlastností vnitřních předpisů s charakteristickými vlastnostmi normativních aktů vydávaných územně samosprávnými celky, o jejichž právní povaze není pochyb. Jeho přístup však nepřímou rozporuje V. Sládeček¹⁰³, když vyzdvihuje formální pojetí právních předpisů, a to mimo jiné s odkazem na tvrzení D. Hendrycha¹⁰⁴ či V. Knappa¹⁰⁵ o tom, že všechny uznané prameny práva (právní předpisy) stanoví buď Ústava, nebo v souladu s ní

⁹⁹ HENDRYCH, D. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 203.

¹⁰⁰ PRŮCHA, P. *Správní právo: obecná část*. 7. doplněné a aktualizované vydání. Brno: Masarykova univerzita a Doplněk, 2007, s. 275.

¹⁰¹ KOUDELKA, Z. *Právní předpisy samosprávy*. Praha: Linde, 2008, s. 299 – 301.

¹⁰² DVOŘÁČEK, D. Právní povaha předpisů zájmové samosprávy. *Právní rozhledy*. 2006, roč. 14, č. 24, s. 882 - 887. ISSN 1210-6410.

¹⁰³ SLÁDEČEK, V. Ještě k povaze předpisů zájmové samosprávy. *Právní rozhledy*. 2008, roč. 16, č. 4, s. 130 - 138. ISSN 1210-6410.

¹⁰⁴ HENDRYCH, D. Normativní činnost veřejné správy. in SOUKUP, L. a kol. *Pocta prof. JUDr. Karlu Malému, DrSc., k 65. narozeninám*. Praha: Karolinum, 1995. 343 s.

¹⁰⁵ KNAPP, V. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 41.

běžný zákon (tedy zákon o Sbírce zákonů)¹⁰⁶. Dále argumentuje proti povaze právního předpisu tím, že pro právní předpis je nezbytné, aby byl řádně publikován, a také, aby byl vynutitelný.

Debatu prozatím uzavírá V. Šimíček¹⁰⁷, který sice nevyjadřuje přímý názor na danou problematiku, nicméně odkazuje v této věci na materiální pojetí právního předpisu, jak jej dříve vymezil Ústavní soud¹⁰⁸. Podle něj je pro určení, zda se jedná o právní předpis či nikoli, nezbytné zohlednit vedle formálních znaků také znaky obsahové, a případně funkcionální, a tedy přihlídnout tak k jeho obecnému charakteru a trvalosti v čase, jako i ke skutečnosti, zda určitý text plní roli právního předpisu tím, že reguluje chování subjektů právních vztahů.

Přestože se jedná o debatu beze sporu zajímavou a k samostatnému odbornému zpracování vhodnou, její výsledek nejeví se jako podstatný pro předmět této publikace, protože problematice povahy vnitřních předpisů vysokých škol nebude dále věnována pozornost; tím spíše za situace, kdy sama autorka již svůj názor dříve vyjádřila¹⁰⁹. Vnitřní předpisy zde proto budou prezentovány pouze v rovině popisné, a to ve vztahu k tématu publikace s důrazem na jejich zákonný obsah a proceduru jejich vzniku.

Na univerzitních vysokých školách členících se na fakulty existují vnitřní předpisy dvojí úrovně – vnitřní předpisy vysoké školy samotné a potom vnitřní předpisy fakulty. Pro druhé jmenované platí, že musí být s předpisy vysoké školy univerzitní úrovně v souladu. Dvouúrovňovost vnitřních předpisů navazuje na dvouúrovňovou akademické samosprávy na vysokých školách členících se na fakulty¹¹⁰. Její podstatou je určitá míra autonomie jednotlivých fakult v rámci univerzity, která

¹⁰⁶ SLÁDEČEK, V. Ještě k povaze předpisů zájmové samosprávy. *Právní rozhledy*. 2008, roč. 16, č. 4, s. 136. ISSN 1210-6410.

¹⁰⁷ ŠIMÍČEK, V. in BAHÝŤOVÁ, L. a kol. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 1096 – 1098, 1100.

¹⁰⁸ Srov. ŠIMÍČEK, V. in BAHÝŤOVÁ, L. a kol. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 1096 – 1097.

¹⁰⁹ Srov. oddíl 4.1.2 in KUDROVÁ, V. *Správní rozhodování vysokých škol*. 2012. 202 s. Dizertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce Jana Jurníková. Autorka v ní uzavírá, že se spíše přiklání k materiálnímu pojetí vyzdvihovanému D. Dvořákem a V. Šimíčkem, než k důrazu na formální znaky zdůrazňované V. Sládečkem a jeho slovy též D. Hendrychem a V. Knappem.

¹¹⁰ Podrobněji k tomu v podkapitole 3.2 in KUDROVÁ, V. *Správní rozhodování vysokých škol*. 2012. 202 s. Dizertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce Jana Jurníková.

je však, jak již bylo naznačeno v podkapitole 2.1, limitována ekonomicky i právně. Pro vnitřní předpisy fakult platí, že po jejich přijetí na fakultní úrovni podléhají univerzitnímu dozoru vykonávanému akademickým senátem vysoké školy.

Procedura přijímání vnitřních předpisů předcházející posouzení dozorovým orgánem je stejná na fakultní i univerzitní úrovni. Iniciační pravomoc má vždy vrcholný výkonný orgán, který stojí v čele fakulty či univerzity, tedy děkan či rektor, schvalovací potom akademický senát. Akademický senát je v obou případech vrcholným zastupitelským orgánem, který svou legitimitu odvozuje od členů příslušné akademické obce (fakulty či univerzity; platí přitom, že příslušnost k akademické obci fakulty automaticky zakládá příslušnost k akademické obci vysoké školy).

Jako samosprávný orgán je složen z členů samosprávy, a to v minimálním počtu devíti či jedenácti osob (v druhém případě jde-li o akademický senát univerzity). Pro složení akademického senátu dále platí, že alespoň třetinu a nanejvýš polovinu jeho členů tvoří studenti. Ustavení akademického senátu probíhá formou přímých voleb s tajným hlasováním. Z postavení akademického senátu jako vrcholného zastupitelského orgánu je zřejmé, že aktivní volební právo s ním spojené svědčí všem členům akademické obce.

Pro vnitřní předpisy soukromých vysokých škol platí, že proceduru jejich přijímání, jako i příslušné orgány, které v ní vykonávají svou působnost, stanoví školy samy, a to právě formou vnitřního předpisu.

Dozor nad vnitřními předpisy veřejné, ale i soukromé, vysoké školy vykonává Ministerstvo školství, nad předpisy státní vysoké školy pak zejména příslušné silové ministerstvo. Konkrétně je dozor dovršen po zakončení legislativní procedury na vysoké škole, a to obligatorním právním posouzením realizovaným příslušným ministerstvem. V jeho rámci ministerstvo posuzuje soulad vnitřního předpisu se zákonem, a to jako nezbytnou podmínku pro provedení jeho registrace. Teprve registrací¹¹¹ dochází k završení zákonem stanovené procedury přijímání vnitřních předpisů. Dozor nad vnitřními předpisy fakult vykonává akademický senát univerzity.

Pokud jde o okruh vnitřních předpisů, ten je stanoven v § 17 odst. 1 zákona o vysokých školách pro veřejnou (a státní) vysokou školu a v § 33 odst. 1 pro fakultu; lze

¹¹¹ K povaze registrace srov. závěr výklad provedeného v podkapitole 2.4.

jej za zákonných podmínek rozšiřovat¹¹². Okruh vnitřních předpisů soukromých vysokých škol je stanoven nanejvýš nepřímo a jen částečně, a to zejména v ustanoveních zákona, která povolávají k podrobnější úpravě předpis výslovně označený jako studijní a zkušební řád.

Zvláštní postavení mezi vnitřními předpisy zaujímá statut. Částečně je to dáno názvem, s nímž právo zpravidla spojuje úpravu základních otázek, a v případě veřejných a státních vysokých škol pak o mnoho více obsahem, který zákon o vysokých školách statutu přisuzuje. Pro téma publikace je stěžejní, že povinnou obsahovou náležitostí statutu veřejné vysoké školy je v souladu s ustanovením § 17 odst. 2 písm. g) ustanovení o poplatcích spojených se studiem. Jeho povinný obsah je pak třeba chápat v kontextu ustanovení § 58 odst. 6 zákona, dle něhož statut obsahuje informaci o výši, formě placení a splatnosti poplatků spojených se studiem.

¹¹² Srov. § 17 odst. 1 písm. i) zákona a § 33 odst. 1 písm. e) zákona.

ČÁST II. POPLATKOVÁ POVINNOST STUDENTŮ VEŘEJNÝCH VYSOKÝCH ŠKOL

5 OBECNĚ K POPLATKŮM

Poplatek chápe M. BAKEŠ¹¹³ jako *jednorázovou platbu, která je vybírána v souvislosti s nějakým protiplněním ze strany státu či jeho orgánů, kraje, obce apod. Má tedy většinou povahu určitého ekvivalentu za poskytnutí služby veřejnoprávního charakteru*. Obdobně též P. MRKÝVKA¹¹⁴ jej definuje jako *nenávratnou peněžitou dávkou stanovenou zákonem, vybíranou státem nebo jinými veřejnoprávními korporacemi za zákonem stanovené úkony jejich orgánů*.

Uvedené definice lze s ohledem na prostředí zákona o vysokých školách jistě přizpůsobit do té míry, že jde též o služby veřejnoprávního charakteru, které jsou poskytovány veřejnoprávními korporacemi či jinými subjekty vykonávajícími veřejnou správu, aniž by sestávaly jen z úkonů činěných jejich orgány. Zatímco od veřejnoprávního finančního institutu – *daně* odlišuje poplatek zejména skutečnost, že je vybírán nepravdělně a v zásadě v souvislosti s poskytnutím nějakého protiplnění, od soukromoprávní *ceny*, která je též konstruována jako platba za určité plnění, jej odlišuje právě jeho veřejnoprávní povaha. S ní je mimo jiné spjato, že výši poplatku nelze stanovit dohodou¹¹⁵.

Pojem poplatek, jak dále uvádí P. Mrkývka, je často nesprávně používán pro označení jiných institutů týkající se peněžního plnění. V praxi je typicky zaměňován s *cenou*, která vyjadřuje peněžitou hodnotu určitého plnění vykonstruovanou součtem řady složek (od hodnoty použitého materiálu, služby... až po rabat a zahrnutou daň s přidané hodnoty): např. poplatek za šatnu, poplatek za vedení účtu v bance či poplatek za použití toalety. Jeho nesprávné použití lze ovšem spatřovat též v textu některých zákonů, kdy je např. pojem *poplatek z prodlení* chápán nikoli jako úhrada za veřejnou službu, ale jako úhrada za službu soukromou¹¹⁶.

¹¹³ BAKEŠ, M. a kol. *Finanční právo*. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 96 – 7.

¹¹⁴ MRKÝVKA, P a kol. *Finanční právo a finanční správa. 2. díl*. Brno: Masarykova univerzita, 2004, s. 6.

¹¹⁵ MRKÝVKA, P a kol. *Finanční právo a finanční správa. 2. díl*. Brno: Masarykova univerzita, 2004, s. 6.

¹¹⁶ Materiálně při respektování konstrukce, dle níž má být prospěch dlužníka z prodlení vyrovnán prospěchem věřitele z půjčky, byť nedobrovolné, či formálně jako soukromoprávní sankce.

5.1 Konstrukční prvky

Dle M. Bakeše¹¹⁷ lze ve správních a soudních poplatcích vysledovat následující konstrukční prvky: *subjekt*, *objekt*, *možnost osvobození*, *základ* [nikoli ve smyslu definované zkratky] a *sazba* a *splatnost*. Z hlediska posuzované právní úpravy je v případě vybraných druhů poplatku vhodné zabývat se též okamžikem *vzniku poplatkové povinnosti* a účelem stanovení poplatku, resp. *funkcí*, kterou má poplatek splnit. Naopak základ [nikoli ve smyslu definované zkratky] poplatků spojených se studiem není v tomto kontextu relevantní, neboť se neodvíjí v různých případech od různých skutečností; namísto toho je pro všechny poplatky na veřejných vysokých školách společný – odvozený od částky (tzv. *základu* – ve smyslu definované zkratky), kterou stanoví Ministerstvo školství v návaznosti na finanční prostředky vynaložené na vzdělávací činnost. Pro soukromé vysoké školy je potom základ [v obou zde použitých smyslech] atributem zcela irelevantním.

Subjektem poplatku je fyzická nebo právnická osoba, na niž dopadá poplatková povinnost (poplatník), *objektem* je zpoplatněná veřejnoprávní služba. *Osvobození* definuje určité okolnosti, zejm. na straně subjektu či objektu, za nichž se poplatek nebo jeho část nevybírá. *Splatnost* představuje okamžik, kdy má nastat splnění poplatkové povinnosti (zaplacení). *Vznik poplatkové povinnosti* označuje okamžik, od něhož se fyzická nebo právnická osoba stává poplatníkem, tedy zásadně okamžik, kdy dochází k naplnění skutkové podstaty poplatku, která zakládá poplatkovou povinnost.

Hlavními *funkcemi poplatku* jsou obecně funkce fiskální, pro níž je určující, že je poplatek zdrojem příjmu (státního) rozpočtu, a úhradová, která nastává, pokud obdržené finanční prostředky slouží k úhradě nákladů vzniklých v souvislosti s poskytnutím veřejnoprávní služby. V úvahu přichází též funkce regulační, při níž je důraz kladen na to, aby existence a výše poplatku ovlivnila četnost či způsob využívání určité služby.

5.2 K poplatkům spojeným se studiem

Zákon o vysokých školách předpokládá neurčitý okruh poplatků spojených se studiem na soukromých vysokých školách (srov. § 59) a explicitně rozeznává čtyři

¹¹⁷ BAKEŠ, M. a kol. *Finanční právo*. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 345 a násl.

druhy poplatků spojených se studiem na veřejných vysokých školách. Konkrétně jsou veřejné vysoké školy **oprávněny** vybírat *poplatek za úkony spojené s přijímacím řízením*, a soukromé vysoké školy *jakékoli* poplatky, které definují svým vnitřním předpisem. **Povinně** pak veřejné vysoké školy musí vybírat poplatek za studium ve studijním programu uskutečňovaném *v cizím jazyce* a dále za studia, která lze zjednodušeně označit za *neúměrně dlouhá* či *v totéž stupni opakovaná*.

Jelikož se, jak již bylo uvedeno, zákonná úprava poplatků spojených se studiem na soukromých vysokých školách omezuje na konstatování, že je soukromá vysoká škola stanoví ve svém vnitřním předpise, a není zřejmé, že by jejich vybírání činilo v praxi potíže, nebude jim dále věnována pozornost. Práce se proto v následujících kapitolách zaměří výhradně na **poplatky spojené se studiem na veřejných vysokých školách**.

Poplatek za přijímací řízení (dle § 58 odst. 1 zákona) může veřejná vysoká škola vybírat za úkony spojené s přijímacím řízením, a to až do výše 20% *základu*. Má tedy primárně funkci úhradovou. Tu má též **poplatek za cizojazyčné studium**, který je povinně stanovován jako platba za vzdělávání v bakalářském, magisterském nebo doktorském studijním programu akreditovaném a uskutečňovaném v cizím jazyce (dle § 58 odst. 5 zákona); nikoli tedy za studium cizojazyčného předmětu ve studijním programu akreditovaném v českém jazyce.

Pro **poplatek za delší studium** (dle § 58 odst. 3 zákona) platí, že ho veřejná vysoká škola musí vyměřit (ve výši, která *činí za každých dalších započatých šest měsíců studia nejméně jedenapůlnásobek základu*) studentovi, který studuje v bakalářském nebo magisterském studijním programu déle, než je standardní doba daného studia zvětšená o jeden rok. Platí přitom, že *do doby studia se započtou též doby všech předchozích studií v bakalářských a magisterských studijních programech, které byly ukončeny jinak než řádně, přičemž období, ve kterém student studoval v takovýchto studijních programech a v aktuálním studijním programu souběžně, se do doby studia započítávají pouze jednou*. Od celkové doby studia vypočtené podle uvedeného postupu *se však nejdříve odečte uznaná doba rodičovství*.

K naplnění skutkových okolností **poplatku za další studium** potom dochází, pokud studuje *absolvent bakalářského nebo magisterského studijního programu v dalším bakalářském nebo magisterském studijním programu*, což 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*. *V takovém případě mu veřejná vysoká škola poplatek za studium, který činí za každý započatý jeden*

rok studia nejnryše základ. Zákon však zároveň stanoví modifikaci, a to pokud celková doba dalšího studia překročí standardní dobu studia – v takovém případě stanoví veřejná vysoká škola poplatek za delší studium (podle § 58 odst. 4 zákona).

5.2.1 Ústavnost poplatkové povinnosti studentů veřejných vysokých škol

Již bylo uvedeno v kapitole 2, že posláním veřejných vysokých škol v oblasti vzdělávací je poskytnout prostor k realizaci ústavně zaručeného práva na bezplatné vysokoškolské vzdělání. Mohlo by být předmětem sporu, zda vybírání poplatků vázaných na studium na veřejných vysokých školách, tedy poplatků za delší, další a cizojazyčné studium, není s tímto jejich posláním v rozporu. Jinými slovy, zda samotná existence uvedených poplatků není v rozporu s ústavně zaručeným právem na bezplatné vzdělání na vysokých školách.

Autorka se domnívá, že nikoli. Soudí tak zejména ze zákonných předpokladů pro vyměřování poplatků, z nichž je zřejmé, že se nejedná o poplatky vybírané plošně, tedy o poplatky, jejichž placení se nelze při studiu vyhnout. Jak bylo již naznačeno v podkapitole 3.2, poplatky za delší a další studium jsou regulačního charakteru – dopadají pouze na studium, které autorka označuje za **studium neefektivní**. Pro něj je charakteristické, že neprobíhá v dostatečné shodě s veřejným zájmem.

Zjednodušeně lze totiž uvést, že v zájmu společnosti jako celku jistě bude spíše přiměřeně rychlé absolvování vysokoškolského studia, na něž bude navazovat přistoupení k ekonomické aktivitě doprovázené finančním přispíváním do státního rozpočtu, než nadbytečné setrvávání ve studiu. To by totiž nejen, že oddalovalo přispívání jednotlivce do státního rozpočtu, ale též státní rozpočet více zatěžovalo – ať již aktivním či pasivním financováním vysokoškolského studia¹¹⁸. Prevenci takového studia lze obecně považovat za žádoucí, a již s ohledem na bezplatnou alternativu (studium, které je v souladu s veřejným zájmem) též za souladnou s ústavními právy a principy.

Ostatně již v kapitole 1, v souvislosti s výkladem o ústavním souladu úplatného vzdělávání na státem zřizovaných vyšších odborných školách¹¹⁹, autorka uvedla,

¹¹⁸ Zatímco aktivní financování spočívá především v přímých dávkách na vzdělávací činnost, pasivní financování zahrnuje různé finanční bonusy a úlevy pro samotné studenty. Srov. BIFFL, G., ISAAC, J. Should Higher Education Students Pay Tuition Fees? *European Journal of Education*. 2002, roč. 37, č. 4, s. 433 - 434. ISSN 0141-8211.

¹¹⁹ Jak potvrdil Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 19. 12. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 27/95.

že soudí o ústavnosti vybírání plateb souvisejících se studiem na vysokých školách v případě, že nebude v možnostech státu, poskytovat jej bezplatně. Při zvažování takové hrozby se přirozeně jeví jako přípustné, a tím spíše ústavně souladné, případné poskytování částečně zpoplatněného vzdělání či dokonce poskytování bezplatného vzdělání jen za předpokladu jeho určitého – žádoucího, průběhu. O takto postaveném kvalifikovaném zpoplatnění studia by pak navíc bylo možno uvažovat jako o opatření, které má bezplatné studium chránit, a to tím, že povede k jeho efektivnímu čerpání¹²⁰.

Podobně jako k sankcionovanému *neefektivnímu* studiu, též ke **studiu cizojazyčnému** existuje bezplatná varianta, a to studium v českém jazyce. Právě to je z povahy věci projevem ústavně zaručeného práva na bezplatné vysokoškolské vzdělání. Cizojazyčné studium je pak třeba chápat jako nadstandardní službu vysokých škol, která, ač podle pravidel totožných pro studium v českém jazyce, fakticky je k čerpání určena spíše cizincům. Protože nelze soudit o veřejném zájmu České republiky na poskytování vzdělání cizím státním příslušníkům v takovém míře jako státním příslušníkům českým, popř. „evropským“ (ovšem za stejných podmínek, tj. ve stejném jazyce), lze mít za to, že zpoplatnění cizojazyčného studia je ústavně souladné.

¹²⁰ V tomto smyslu jistě poplatky koncipované jako regulační snesou srovnání s tzv. regulačními poplatky ve zdravotnictví, které dle Ústavního soudu mohou ve skutečnosti naplňovat hledisko bezplatnosti, pokud vedou k zefektivnění systému bezplatného poskytování. Srov. např. bod 127 nálezu pléna Ústavního soudu ze dne 20. 5. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 1/08: *Ústavní soud si je vědom multifunkčnosti regulačního poplatku, neboť vedle regulačního prvku je zde utilitární hledisko, spočívající v tom, že zdravotnickému zařízení je regulačními poplatky přispíváno k tomu, aby vedle bezplatné zdravotní péče mohlo lépe fungovat, zajišťovat související činnosti či z kvalitativně personální aspekty a úroveň prostředí, v němž je zdravotní péče poskytována, apod.*

6 POPLATEK ZA ÚKONY SPOJENÉ S PŘIJÍMACÍM ŘÍZENÍM

Přijímací řízení je zvláštním druhem správního řízení zahajovaným na návrh, v němž dochází k aplikaci hmotného práva daného zákonem o vysokých školách a na jeho základě stanovenými podmínkami pro přijímací řízení (§ 49 odst. 5 zákona o vysokých školách). Výsledkem přijímacího řízení je vydání individuálního správního aktu – správního rozhodnutí, kterým děkan či rektor¹²¹ rozhoduje o přijetí či nepřijetí uchazeče ke studiu v programu a oboru, na který se hlásí. Řádným opravným prostředkem proti rozhodnutí o (ne)přijetí ke studiu je žádost o přezkum, o níž rozhoduje rektor¹²².

Stanovení podmínek pro přijetí ke studiu je v samosprávné působnosti vysoké školy, musí však, přirozeně, respektovat meze dané zákonem i ústavními předpisy a principy. *Obecnou podmínkou* pro přijetí ke studiu, danou zákonem o vysokých školách, je dosažení předchozího stupně vzdělání (dle § 48 zákona). *Zvláštními podmínkami*, jejichž konkrétní stanovení spadá do samosprávné působnosti vysokých škol, popř. fakult, jsou omezení kapacitní (maximální počet přijímaných uchazečů) a schopnostní (znalostní, talentové, prospěchové, podmínky obsahu předchozího vzdělání apod.). K ověření schopnostních podmínek slouží zpravidla přijímací zkouška. Splněním podmínek přijímacího řízení vzniká uchazeči právo na přijetí ke studiu. Sdělením rozhodnutí o přijetí vzniká uchazeči právo na zápis ke studiu.

Subjektem poplatku za úkony spojené s přijímacím řízením (dále jen „poplatek za přijímací řízení“) je uchazeč o studium. V závislosti na počtu podaných přihlášek může být uchazeč o studium subjektem více poplatků za přijímací řízení.

Jeho **objektem** je přijímací řízení, resp. jednotlivé úkony s ním spojené. S ohledem na to, že **funkce** poplatku je, jak vyplývá z jeho pojmového vymezení, úhradová, má autorka má za to, že objektem poplatku za přijímací řízení jsou všechny úkony, které je vysoká škola povinna učinit či zabezpečit k tomu, aby mohla ve věci přijetí konečně rozhodnout. Plyne z toho jednak, že nelze vyslyšet argumenty vysokých škol týkající se nemožnosti z kapacitních důvodů řádně odůvodnit každé

¹²¹ U soukromé vysoké školy orgán k tomu určený vnitřními předpisy.

¹²² U soukromé vysoké školy orgán k tomu určený vnitřními předpisy.

jednotlivé rozhodnutí o (ne)přijetí ke studiu¹²³, popř. žádost o jeho přezkoumání, a dále, že se do výše poplatku musí započítat i výše plateb vynaložená uchazečem odděleně jinému subjektu, pakliže ten úplatně zabezpečuje namísto vysoké školy činnost, jejíž absolvování je vzhledem k povaze a účelu přijímacího řízení nezbytné.

V praxi se lze s takto odděleně zpoplatněnou činností běžně setkat, a to pokud jde o uspořádání a vyhodnocení přijímací zkoušky, typicky provedené společností www.scio.cz, s.r.o. (dále jen „Scio“); její testování je známé jako Národní srovnávací zkoušky. Autorka se domnívá, že zajišťování přijímací zkoušky externím subjektem je samo o sobě protiprávní; k další protiprávnosti pak může docházet v důsledku kumulace úhrad s externím zajišťováním přijímací zkoušky nezbytně souvisejících.

První nastíněný problém se týká samotné podstaty pořádání a vyhodnocování přijímací zkoušky externími subjekty, neboť *outsourcing*¹²⁴ považuje autorka při výkonu veřejné správy za právně nepřipustný. Plně se ztotožňuje s názorem Nejvyššího správního soudu vyjádřeným v rozsudku ze dne 2. 4. 2008, sp. zn. 1 AS 12/2008, ve věci „soukromých radarů“, v němž soud mimo jiné uvedl: „*Výkon konkrétních úkolů veřejné správy je (za předpokladu, že se zároveň jedná o výkon veřejné moci) prováděn pouze prostřednictvím těch subjektů, jež jsou k němu zmocněny zákony. Nejedná se však pouze o právo správního orgánu veřejnou moc vykonávat, ale zároveň o jeho povinnost... Zákonné zmocnění znamená, že správní orgán si na sebe na jedné straně nemůže atrahovat více úkolů, nežli mu zákon přiznává, na druhou stranu se nemůže ani výkonu úkolů mu zákonem svěřených „zbavovat“, či přenášet jejich výkon na druhé, pokud mu to zákon neumožňuje.*“

Z citovaného rozhodnutí vyplývá, že zajišťování úkolů v oblasti veřejné správy, které určitému správnímu orgánu zákon přiznává, není předmětem jeho volné dispozice, ale povinností, kterou musí plnit. Výkon svěřených úkolů proto nemůže přenášet na subjekty jiné, a to s výjimkou případů, v nichž mu to zákon výslovně umožňuje.

¹²³ Srov. RIGEL, F. Judikatura Nejvyššího správního soudu: rozhodování o právech a povinnostech žáků, studentů a uchazečů o studium. *Soudní rozhledy*. 2008, roč. 14, č. 7, s. 241. ISSN 1211-4405.

¹²⁴ Jako outsourcing se dle prof. PhDr. Rudolfa Kohoutka, CSc. označuje *zajišťování částí provozu či služeb pracoviště jinou organizací*. ABZ.cz: *slovník cizích slov* [online]. [cit. 2014-05-01] Dostupné z <http://slovník-cizich-slov.abz.cz/>.

Jelikož zákon o vysokých školách ani jiný zákon nestanoví, že by vysoká škola mohla organizaci přijímací zkoušky pověřit jiný subjekt, je zřejmé, že pokud tak činí, činí tak protiprávně¹²⁵.

Druhé avizované riziko nezákonnosti při *outsorcování* přijímací zkoušky, v tomto případě již přímo související s poplatkovou povinností, může vyplývat z celkové výše nutných přímých nákladů, které uchazeč o studium na veřejné vysoké škole vynaloží v souvislosti s přijímacím řízením; tedy ze součtu výše poplatku za přijímací řízení vybraného vysokou školou a výše platby, kterou uchazeč vynaloží na nezbytné absolvování (a vyhodnocení) přijímací zkoušky organizované externím subjektem.

Důvody, proč se autorka domnívá, že uvedené platby je pro účely zhodnocení výše poplatku za úkony spojené s přijímacím řízením podle § 58 odst. 1 zákona o vysokých školách nutné posuzovat kumulovaně, byly součástí výkladu o objektu poplatku učiněného dříve v této kapitole. Nadto je lze doplnit o předpoklad, že stanovení maximální výše daného poplatku je možné považovat za výraz ochrany práv uchazečů o studium na veřejné vysoké škole vycházející z ústavně zakotveného práva na bezplatné vysokoškolské vzdělání, jak bylo popsáno v kapitole 1. Z toho vyplývá, že pokud celková částka, daná součtem výše poplatku za přijímací řízení vybraného vysokou školou a výší platby nutně vynaložené na absolvování (a vyhodnocení) přijímací zkoušky organizované externím subjektem, přesáhne zákonem stanovený limit 20% základu, nelze, než výši poplatku označit za nezákonnou.

Pro demonstraci toho, že naznačený postup není jen teoretickým problémem, poslouží informace o přijímacích řízeních realizovaných v roce 2010¹²⁶ doplněná o vývoj přijímacích řízení ke studiu na vybraných fakultách v roce 2014¹²⁷.

¹²⁵ Autorka se neztotožňuje s nevyslovenou tolerancí Nejvyššího správního soudu, provedenou v odůvodnění rozsudku ze dne 8. 9. 2011, sp. zn. 7 As 79/2001, k tomu, aby přijímací zkouška byla realizována externím subjektem. Srov. z odůvodnění: „Je-li přijímací řízení založeno na hodnocení či testování prováděném externím subjektem a nikoli vysokou školou, vztahuje se přezkoum rektorem (a následně případně i soudní kontrola) i na zkušební otázky a úkoly zadávané v takových externích testovacích řízeních“.

¹²⁶ Podrobná rešerše forem testování a výší poplatků za přijímací řízení byla součástí původní rigorózní práce.

¹²⁷ V době zpracování této kapitoly nebyly informace o řadě aktuálních přijímacích řízeních snadno dostupné, protože byla pozorností podrobena pouze přijímací řízení ke studiu na fakultách, o nichž bylo v roce 2010 zjištěno, že se výší plateb, které uchazeči o studium na nich musí v souvislosti s přijímacím řízením zaplatit, provinují proti zákonem stanovenému limitu výše poplatku za přijímací řízení nejvíce.

V roce 2010 byl základ¹²⁸ vyhlášen ve výši 2.952 Kč¹²⁹, jeho 20% odpovídala suma 590,40 Kč, v roce 2014 ve výši 2.819 Kč¹³⁰, jeho 20% tedy odpovídala suma 563,80 Kč. Přitom samotná společnost Scio, která byla v roce 2010 výhradním pořadatelem přijímací zkoušky pro všechny studijní programy a obory šestnácti českých fakult a pro vybrané studijní programy a obory dalších dvou¹³¹, zpoplatňovala konání přijímací zkoušky z jednoho předmětu částkou pohybující se v rozmezí 392 až 459 Kč, pro konání přijímací zkoušky ze dvou předmětů, které požadovaly čtyři fakulty, jejichž přijímací zkoušky plně nahrazovaly Národní srovnávací zkoušky (dále též jen „NSZ“), se ze součtu částek odpovídajících příslušným testům odečetlo 80 Kč. V roce 2014, v němž testování společnosti Scio využilo celkem šestnáct fakult, z čehož jedenáct pro všechny své obory¹³², je konání jednoho testu zpoplatněno částkou 425 Kč a konání dvou testů (vyžadovaných třemi fakultami) tedy částkou 850 Kč.

Z uvedeného je zřejmé, že zákonné výše poplatku za přijímací řízení by bylo v roce 2010 dosaženo pouze v případě fakult požadujících absolvování toliko jediného testu NSZ, a to navíc za předpokladu, že by se poplatek vybíraný jimi samotnými pohyboval v rozmezí 131,40 až 198,40 Kč; to ovšem nebylo zjištěno v jediném

¹²⁸ Autorka vychází z výkladu, podle něhož byla pro přijímací řízení zahájené v roce 2010 rozhodná výše základu pro rok 2010, a pro přijímací řízení zahájené v roce 2014 rozhodná výše základu pro rok 2014.

¹²⁹ Aktem Ministerstva školství, č. j. 197/2010-33, jímž Ministerstvo vyhláší základ pro stanovení poplatků spojených se studiem podle § 58 odst. 2 zákona o vysokých školách.

¹³⁰ Aktem Ministerstva školství, č. j. MSMT-2567//2014-1, jímž Ministerstvo vyhláší základ pro stanovení poplatků spojených se studiem podle § 58 odst. 2 zákona o vysokých školách.

¹³¹ Srov. přehled fakult, na nichž Národní srovnávací zkoušky nahrazovaly v roce 2010 přijímací zkoušku. *NSZ: Seznam fakult s NSZ* [online]. [cit. 2011-01-23] Dostupné z <http://scio.cz/in/2vs/nsz/fakulty/info.asp>.

¹³² Srov. informace o rozsahu, v němž jednotlivé fakulty akceptují Národní srovnávací zkoušky Scio. *NSZ: Přehled fakult s NSZ* [online]. [cit. 2014-05-01] Dostupné z <https://scio.cz/nsz/fakulty-vs.asp>.

případě¹³³. Netřeba přitom dodávat, že u škol požadujících složení dvou testů by zákonné výše bylo možno dosáhnout jen tehdy, pokud by sama škola na účast na testování přispívala; to však nebylo zjištěno a ani to nebylo možno rozumně předpokládat.

Pozitivní je, že v roce 2014 lze zaznamenat zřejmý posun, a to v přístupu dvou fakult¹³⁴, které umožňují vykonání příslušných testů za nulovou či symbolickou cenu, a to právě těch fakult, které zákonem stanovenou výši poplatku za úkony spojené s přijímacím řízením v roce 2010 překračovaly nejvíce. Tento pozitivní efekt se však, bohužel, nepromítl do počínání dalších dvou¹³⁵ fakult sledovaných v roce 2010, a z informací dostupných prostřednictvím webu Scio nelze soudit ani o posunu v přístupu fakult ostatních. Přesto je vhodné uvést, že podstatná část z nich požaduje vykonání pouze jediného testu, jehož cena je 425 Kč, čímž si ponechává určitý prostor pro dodržení zákonné výše poplatku za úkony spojené s přijímacím řízením v případě, že by se sama rozhodla vybírat platbu ve výši nepřesahující 138,80 Kč.

S ohledem na právě uvedené autorka na tomto místě konstatuje, že by Ministerstvo školství mělo zvýšit dozor nad počínáním vysokých škol při stanovování výše poplatku za přijímací řízení. Nástrojem k tomu určeným je s ohledem na zákonnou

¹³³ Nejvíce se zákonné výši přiblížila Národohospodářská fakulta Vysoké školy ekonomické v Praze, která požadovala NSZ za 401 Kč a v případě brzkého zaplacení stanovila poplatek za přijímací řízení, který sama vybírala, na 200 Kč. Zákonný limit tak přesahovala o pouhých 11 Kč. O méně než přibližně 100 Kč přesahovala tento limit také Filozoficko-přírodovědecká fakulta a Fakulta veřejných politik Slezské univerzity v Opavě a Fakulta logistiky a krizového řízení Univerzity Tomáše Bati ve Zlíně.

Naopak nejvíce se zákonnému požadavku vzdálila Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze, která sama vybírala poplatek ve výši 590 Kč a požadovala dvě testování NSZ za celkem za 760 Kč; čili maximální výši přesáhla zaokrouhleno o 760 Kč. Dva testy požadovala též Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci, která s ohledem na vybíraných 500Kč přesahovala zákonnou hranici „jen“ o 500 Kč. O více než 350 Kč jí potom přesahovala Právnická fakulta Západočeské univerzity v Plzni a Fakulta sociálních studií Masarykovy univerzity v Brně.

Zdroj: *NSZ: Seznam fakult s NSZ* [online]. [cit. 2011-01-23] Dostupné z <http://scio.cz/in/2vs/nsz/fakulty/info.asp>. a *Webové stránky jednotlivých fakult* uvedených v Seznamu fakult s NSZ [online]. [cit. 2011-01-23]

¹³⁴ Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze a Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci.

¹³⁵ Právnická fakulta Západočeské univerzity v Plzni i v roce 2014 stanoví poplatek za přijímací řízení ve výši 500 Kč, a dále požaduje konání testu Scio za 425 Kč, celkem tedy přesahuje maximální zákonnou výši o více než 360 Kč. Ještě více překročila zákonnou výši Fakulta sociálních studií Masarykovy univerzity v Brně, a to tím, že nad rámec poplatku ve výši 400 Kč, který sama vybírala, požadovala vykonání dvou testů Scio, čímž nakonec spojila přijímací řízení na ní samotnou s poplatkem, který přesáhl zákonem stanovenou výši o necelých 690 Kč.

povinnost zakotvit výši poplatku ve statutu zejména pravomoc Ministerstva školství posuzovat zákonnost statutu jako podmínku pro jeho registraci podle § 36 zákona o vysokých školách, popřípadě pravomoc omezit či dokonce odejmout příslušnou působnost dle § 38 zákona o vysokých školách. Podrobněji o těchto pravomocích bylo pojednáno v podkapitole 2.4.

Jak již bylo částečně konstatováno, jednorázová **sazba** poplatku za přijímací řízení musí být v souladu s ustanovením § 58 odst. 6 zákona o vysokých školách stanovena ve statutu veřejné vysoké školy a musí se pohybovat v limitu daném 20% výší základu. Při přesném stanovení výše poplatku se ovšem vysoké školy dostávají do právně a zejména realizačně složité situace. Zákon o vysokých školách stanoví, že základ zveřejní Ministerstvo školství do konce ledna kalendářního roku, v souladu s ustanovením § 58 odst. 2 zákona *základ platí pro akademický rok započatý v tomto kalendářním roce*. Pro akademický rok 2013/2014 tedy platí, že výše poplatků spojených se studiem, tedy též výše poplatku za přijímací řízení, se v něm odvíjí od výše základu vyhlášené v lednu roku 2013.

V prvé řadě je nejednoznačné, zda rozhodným rokem pro poplatek za přijímací řízení je akademický rok, v němž se přijímací řízení koná, či akademický rok, v němž má být uchazečovo studium fakticky započato¹³⁶. Dále, pokud by platilo, že se poplatek vztahuje až k akademickému roku následujícímu, je zřejmé, že by jej vysoké školy nebyly schopny bez pochybností o jeho zákonné výši stanovit dříve, než by se v termínu „do konce ledna kalendářního roku“ (srov. § 58 odst. 2 zákona o vysokých školách) dozvěděly o výši základu. Vzhledem k povinnosti stanovit výši poplatku statutem, jehož schválení podléhá pravomoci akademického senátu, a následně registraci Ministerstvem školství v 90 denní lhůtě, je jisté, že datum účinnosti stanovení výše poplatku by se tak spíše než termínu pro podání přihlášky, podstatně přiblížilo termínu, v němž je z praktických důvodů nezbytné konat přijímací zkoušku; mohlo by ji ovšem též následovat. Každopádně by nemohlo „stihnout“ čtyřměsíční lhůtu před podáváním přihlášek ke studiu požadovanou ustanovením § 49 odst. 5 zákona o vysokých školách pro vyhlášení podmínek přijímacího řízení.

¹³⁶ Právně začíná studium dnem zápisu. Ten může být legálně umístěn do akademického roku, v němž uchazeč zamýšlí absolvovat svůj první studijní ročník, stejně jako do akademického roku jemu předcházejícího.

Uvedený problém by ve skutečnosti nemusel vyvolávat aplikační potíže, pokud by se vysoké školy mohly spolehnout na to, že základ, od něhož se odvozuje maximální výše poplatku za přijímací řízení, by se meziročně zvyšoval (např. o míru inflace), či se alespoň nesnižoval. V takovém případě by se úvahy vysokých škol odvíjely od údajů pro předchozí rok, a zaručovaly by, že v návaznosti na základ vyhlášený v předchozím roce jimi stanovené výše poplatků budou v souladu též se základem nově vyhlášeným. Jak je ovšem zřejmé z vývoje výše základu v posledních deseti letech¹³⁷, trend byl mnohdy opačný. Vysoké školy tedy, chtějí-li se s vysokou pravděpodobností při stanovení výše poplatku za přijímací řízení pohybovat v zákonném rámci, nemohou, než stanovovat ji s určitým odstupem od její maximální výše. Jak velký by měl tento odstup být, ovšem s určitostí říci nelze.

Autorka se domnívá, že tuto legislativní nedokonalost nelze překlenout výkladem. Vzhledem k samosprávnému postavení vysokých škol ji nelze překlenout ani závaznou metodikou Ministerstva školství. S ohledem na to by bylo jisté účelné zvážit změnu zákonné úpravy, a to v tom smyslu, že by výše poplatku za úkony spojené s přijímacím řízením byla odvozována od základu vyhlášeného pro kalendářní rok, v němž byl započat akademický rok, v němž bylo zahájeno přijímací řízení.

Poplatková povinnost je svázána s přijímacím řízením ke studiu na vysoké škole, která takový poplatek stanovila. Jeho **splatnost** není stanovena zákonem, nýbrž na jeho základě statutem vysoké školy (srov. ustanovení § 58 odst. 6 zákona o vysokých školách). Z funkce poplatku by bylo možno soudit, že by měla korespondovat se lhůtou pro podání přihlášky ke studiu, popřípadě být navázána na vznik poplatkové povinnosti. Ke **vzniku** poplatkové povinnosti by přitom mohlo dojít zejména okamžikem doručení přihlášky.

V tomto kontextu je vhodné upozornit, že zákon o vysokých školách nespojuje s nezaplacením poplatku za přijímací řízení jinak standardní následek spočívající v zastavení řízení (srov. § 66 odst. 1 písm. d) správního řádu, popř. příslušné soudní procesní předpisy), jako ani povinnost vysoké školy učinit výzvu k zaplacení

¹³⁷ Výše základu mezi lety 2004 až 2007 rostla (pro studium započaté v roce 2004 byla 2.561 Kč, v roce 2005 byla 2.764 Kč, v roce 2006 byla 2.892 Kč a v roce 2007 byla 3.004 Kč), následně zakolísala (v roce 2008 byla 2.996 Kč, v roce 2009 byla 2.941 Kč, v roce 2010 byla 2.952 Kč), od roku 2011 do roku 2013 klesala (v roce 2011 byla 2.957 Kč, v roce 2012 byla 2.801 a v roce 2013 dokonce jen 2.666 Kč), aby se v roce 2014 (ve výši 2.819 Kč) opět přiblížila hodnotě, již dosahovala v roce 2012.

poplatku. Druhý nedostatek je dle názoru autorky snadno překonatelný, a to s odkazem na povinnosti dané základními zásadami činnosti správních orgánů vyjádřenými v § 2 až 8 správního řádu.

Následek nezaplacení, který je svou povahou pro účastníka řízení negativní, ze základních zásad podle části první správního řádu dovozovat nelze. Dle názoru autorky je však třeba o něm uvažovat jako o institutu, jehož použití je za účelem naplnění smyslu poplatku za přijímací řízení *nezbytné*, a tedy s odkazem na přesah úpravy v části druhé správního řádu z titulu ustanovení jeho § 180 odst. 1, přistoupit k využití vhodného institutu dle správního řádu. Tím je právě zastavení řízení dle § 66 odst. 1 písm. d) správního řádu.

Nutno podotknout, že mnohé vysoké školy, jak vyplývá z veřejně dostupných vyhlášených podmínek přijímacího řízení, v praxi nezaplacení poplatku za přijímací řízení řeší postupem odlišným. Ustanovení § 50 odst. 1, dle něhož se přijímací řízení zahajuje *doručením přihlášky ke studiu vysoké školy nebo její součástí, která uskutečňuje příslušný studijní program*, aplikují, jakoby pokračovalo textem přibližně tohoto znění: „a zaplacením poplatku podle § 58 odst. 1 zákona o vysokých školách“. Jinými slovy s přihláškami, které nebyly následovány zaplacením poplatku za přijímací řízení, nakládají, jakoby zahájení řízení nezpůsobovaly.

Taková interpretace, jakkoli pro praxi v zásadě pochopitelná, není dle názoru autorky správná, a to jak z formálních, tak z materiálních důvodů. Formální překážkou je zde zejména zákonné ustanovení, které jednoznačně váže zahájení přijímacího řízení toliko na doručení přihlášky. I kdyby jej bylo možno překlenout výkladem, že zaplacení poplatku je náležitostí přihlášky, a tedy bez zaplacení je třeba pohlížet na přihlášku jako nekompletní, neschopnou vyvolat účinky doručení, zůstává zde překážka materiální. Totiž povinnost vysoké školy šetřit oprávněné zájmy uchazeče vyplývající z § 2 odst. 3 správního řádu. Konkrétní způsoby naplnění jednotlivých povinností vyplývajících ze základních zásad činnosti správních orgánů přirozeně naznačují ostatní ustanovení správního řádu, zejména ustanovení jeho části druhé. V předmětném případě je adekvátním již naznačený postup spočívající ve výzvě k zaplacení poplatku a teprve v případě (opětovného) nezaplacení v následném zastavení řízení; rozhodnutí o něm se v souladu se správním řádem doručuje účastníkovi řízení.

Nemůže však být zároveň opomenuto, že při každoročním přijímání ke studiu vysoká škola či její součást eviduje stovky či tisíce přihlášek ke studiu. Jejich

podávání je přitom v souladu se zákonem a vůlí vysoké školy (srov. ustanovení § 49 odst. 5 zákona o vysokých školách) zpravidla možné elektronickou formou. Relativně snadno realizovatelné odeslání přihlášky v kontextu s vysokým počtem těch, kteří jej každoročně činí, poskytuje lehce dostupný prostor k četně se vyskytujícím odesláním přihlášek, na něž nenavazuje zaplacení poplatku. Resp. nemuselo by navazovat v případě, že by vysoké školy nedeklarovaly, že k přihláškám nenásledovaným zaplacením poplatku se nepřihlíží.

Rozpor mezi zákonnými požadavky a udržitelnou praxí v popsané věci jeví se jako mimořádně nevhodný. S ohledem na požadavky právního státu nepovažuje autorka za vhodné řešení vyjádření podpory stávající nezákonné praxi, proto by doporučovala posun právní úpravy směrem ke stávající praxi, tedy změnu zákonného ustanovení spočívající v zakotvení podmínky pro zahájení přijímacího řízení; tou by bylo právě zaplacení příslušného poplatku, byl-li vysokou školou stanoven.

Možnost osvobození od poplatku za přijímací řízení zákon o vysokých školách nestanoví. S ohledem na skutečnost, že vysoká škola není vůbec povinna jej stanovit, lze uvažovat o tom, zda je přípustné vymezení okruhu skutečností či osob, s nimiž lze osvobození spojovat. A to zejména za situace, kdy v případě, že se ukáže jako žádoucí v určitých situacích poplatek za přijímací řízení nevybírat, neexistuje žádná zákonem výslovně předpokládaná alternativa, tedy možnost, jak účelu takového záměru dosáhnout jinak.

Ve prospěch úvahy o situacích, v nichž se může jevit jako žádoucí poplatek za přijímací řízení nevybírat, lze poukázat na zásadu souladu s veřejným zájmem vyjádřenou v § 2 odst. 4 správního řádu, popř. zásadu rovného postavení dotčených osob¹³⁸ následovanou povinností učinit opatření k jejímu zajištění dle § 7 odst. 2 správního řádu, či přímo na ústavně zakotvený požadavek materiální rovnosti (v čl. 1 a v čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod). Konečně je relevantním ustanovením § 21 odst. 1 písm. e) zákona o vysokých školách, dle něhož je veřejná vysoká škola povinna činit všechna dostupná opatření pro vyrovnání příležitostí studovat na vysoké škole.

¹³⁸ K tomu je vhodné připomenout, že přijímání ke studiu probíhá v relativně soutěžním prostředí, v němž mezi sebou jednotliví uchazeči soupeří o studijní místa. Za takové situace platí, že každý, kdo je v přijímacím řízení neúspěšný, či se k němu dokonce nepřihlásí, zvyšuje šance na přijetí někoho jiného.

Pokud jde o zásadu vyjádřenou v § 2 odst. 4 správního řádu, lze případný nesoulad s veřejným zájmem spatřovat např. v dříve kritizovaném ukončení studia v důsledku zániku akreditace, popř. zániku soukromé vysoké školy, a to pokud je v jejich přímém důsledku (bývalý) student *de facto* nucen podat přihlášku k přijímacímu řízení¹³⁹. Vzhledem k takové situaci se autorka domnívá, že vysoká škola může s ohledem na veřejný zájem stanovit, že od poplatku za úkony spojené s přijímacím řízením osvobozuje uchazeče, jejichž předchozí studium bylo ukončeno v důsledku zániku akreditace, popř. zániku vysoké školy, a to za předpokladu, že uchazeči nebylo umožněno pokračovat ve studiu podle § 80 odst. 4 či § 86 zákona o vysokých školách, a zároveň, že uchazeč v mezidobí nebyl přijat k žádnému jinému studiu na vysoké škole.¹⁴⁰

Dále lze dle názoru autorky uvažovat o osvobození pro určitou skupinu osob, a to s ohledem na požadavek (patrně vedený ústavními východisky) vyjádřený v ustanovení § 21 odst. 1 písm. e) zákona o vysokých školách pro takovou skupinu osob, jejíž příležitosti ke studiu na vysoké škole jsou vzhledem k většinové populaci nevyrovnané. Zákon blíže nespecifikuje, v jakých konkrétních okolnostech lze uvedenou nerovnost spatřovat. Systematickým výkladem lze dovodit, že jde toliko o okolnosti, které nespadají pod ústavní omezení práva na bezplatné vysokoškolské vzdělání vyjádřené v čl. 33 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, blíže specifikované obecnými a zvláštními podmínkami přijímacího řízení (srov. výklad provedený v kapitole 1).

Vzhledem k tomu, že poplatek za přijímací řízení je plněním finančního charakteru, lze se domnívat, že požadavkem na jeho splnění bude patrně znevýhodněna právě skupina osob, které nedisponují dostatečnými finančními prostředky. Z toho autorka soudí, že vysoké školy jsou s ohledem na uvedenou zásadu oprávněny stanovit, že od poplatku za úkony spojené s přijímacím řízením osvobozují uchazeče, kteří prokážou, že nemají dostatečné prostředky k jeho zaplacení. Sociální podmínku lze případně kombinovat s dalšími podmínkami, zejména omezujícími počet přihlášek, u nichž lze k osvobození na dané vysoké škole přistoupit.

¹³⁹ Subjekt jistě není nucen podat přihlášku k přijímacímu řízení v případě, že je mu zajištěna možnost pokračovat ve studiu stejného nebo obdobného studijního programu na téže nebo jiné vysoké škole.

¹⁴⁰ Druhá podmínka vyjadřuje požadavek na proporcionalitu veřejného zájmu na určité nepřímé kompenzaci za ztížení studijního uplatnění v kontrastu s veřejným zájmem na nezneužívání této kompenzace.

7 POPLATKY ZA STUDIUM: SPOLEČNÁ ČÁST

V rámci poplatků spojených se studiem na veřejných vysokých školách, jak byly nastíněny v kapitole 5.2, lze rozlišovat mezi poplatky, s nimiž spojená poplatková povinnost dopadá na studenty veřejných vysokých škol, a mezi poplatky, s nimiž spojená poplatková povinnost na studenty vysokých škol nedopadá. Druhá uvedená skupina je tvořena toliko jedním poplatkem, a to výše rozebraným *poplatkem za přijímací řízení*. Jím stanovená poplatková povinnost dopadá z podstaty věci toliko na uchazeče o studium, resp. na jejich postavení uchazečů v případě, že jsou zároveň studenty. Všechny ostatní poplatky spojené se studiem na veřejných vysokých školách, pak spadají právě do skupiny druhé, neboť se váží k již existujícímu studiu a určují tak poplatkovou povinnost studenta. Z toho důvodu je lze souhrnně označovat jako **poplatky za studium**.

V rámci poplatků za studium lze dále rozlišit poplatek, který má funkci úhradovou, a svou podstatou se tak blíží školnému, a to *poplatek za cizojazyčné studium* dle § 58 odst. 5 zákona, a poplatky, které mají funkci regulační, a stíhají pouze studium, které je svým průběhem či podstatou nežádoucí. Těmi jsou *poplatek za delší studium* dle § 58 odst. 3 zákona, popř. dle § 58 odst. 4 zákona, a *poplatek za další studium* dle § 58 odst. 4 zákona. Protože jsou to právě poplatek za delší studium a poplatek za další studium, které v praxi vyvolávají mnohé interpretační a aplikační obtíže, bude právě jim věnována podrobnější pozornost v následujících kapitolách (7.1 až 10). Pro zjednodušení pak budou právě toliko ony dále v textu označovány jako **poplatky za studium (v užším slova smyslu)**. Poplatku za cizojazyčné studium bude věnována samostatná kapitola 11.

7.1 Konstrukční prvky poplatků za studium

Jak bylo uvedeno v podkapitole 5.1, za relevantní konstrukční prvky poplatků spojených se studiem považuje autorka subjekt, objekt, sazbu, možnost osvobození, splatnost, vznik poplatkové povinnosti a funkci poplatku. V případě poplatků za studium v užším smyslu připadá v úvahu též zmínění zpoplatňovaného období.

O funkci poplatků za studium již bylo pojednáno v podkapitole 3.2, zde bude realizován společný výklad o zbylých konstrukčních prvcích poplatků za studium (v užším smyslu).

Jak vyplývá z dikce příslušných ustanovení, oba poplatky za studium stanoví (tedy zejména vyměřuje) vysoká škola povinně¹⁴¹, a to na základě zákonných kritérií, ve výši, kterou sama závaznou formou specifikuje ve statutu. Jejich **subjektem** je student, který svým chováním naplnil skutkovou podstatu stanovenou ustanovením § 58 odst. 3 nebo 4 zákona o vysokých školách, tedy student studia, které je objektem poplatku za delší studium nebo poplatku za další studium.

Objektem poplatku za delší studium je bakalářské či magisterské studium, nikdy tedy studium doktorské, specifikované v § 58 odst. 3 zákona o vysokých školách a dále v poslední větě § 58 odst. 4 zákona o vysokých školách. Tedy studium, ve studijním programu, v němž student studuje *déle, než je standardní doba studia zveřejněná o jeden rok*. Přičemž platí, že *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*. *Od celkové doby studia vypočtené podle věty předchozí se však nejdříve odečte uznávaná doba rodičovství, a též studium v dalším studiu, jehož celková doba překročí standardní dobu studia*.

Otázkou zcela zásadní a z textu zákona nesnadno poznatelnou, jak bude dále specifikováno (v podkapitole 8.1), jeví se být normativní význam uvedených ustanovení. S ohledem na to, že aplikující orgán musí při svém rozhodování učinit mimo jiné dílčí rozhodnutí o výběru, platnosti a významu aplikovaných právních norem¹⁴², zdá se tato otázka být způsobilá založit složitý případ aplikace práva.

¹⁴¹ Jen krátce lze upozornit na to, že *povinnost vyměřit* budí pochybnosti o povaze výkonu veřejné správy, a to s ohledem na skutečnost, že zákon výslovně stanoví, že *stanovení výše poplatků spojených se studiem, jakož i rozhodování o právech a povinnostech studentů*, patří do samosprávné působnosti veřejné vysoké školy (srov. § 6 odst. 1 písm. e) a l) zákona o vysokých školách), zatímco přímé stanovení povinnosti vykonavateli veřejné správy konat ve vztahu k podřazené osobě je typickým projevem výkonu státní správy.

¹⁴² Srov. WRÓBLEWSKI, J. *The Judicial Application of Law*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 1992, s. 11.

Objektem poplatku za další studium je zásadně bakalářské či magisterské studium, nikdy tedy studium doktorské, specifikované v souvětí prvním § 58 odst. 4 zákona o vysokých školách, tedy studium v bakalářském či magisterském stupni studia, v němž studuje absolvent bakalářského nebo magisterského stupně studia, s výjimkou případů, kdy jde o absolventa bakalářského studia studujícího v navazujícím studiu magisterském. Je však možné (k tomu podrobněji v kapitole 9), že objektem poplatku za delší studium není takové studium splňující výše uvedená kritéria, jehož *celková doba překročí standardní dobu studia*.

Není pochyb o tom, co zákon míní pozitivním vymezením skutkových okolností rozhodných pro nastoupení poplatkové povinnosti za další studium: studium v bakalářském nebo magisterském stupni, kterému předcházelo úspěšné absolvování jiného studia, s výjimkou případu, kdy jde o vztah předchozího studia bakalářského a na něj navazujícího (aktuálního) studia magisterského. Zjednodušeně lze tuto podmínku popsat jako studium ve stupni, který byl již v minulosti úspěšně absolvován¹⁴³. Složitostí (ve smyslu předpokladu pro složitý případ aplikace práva) ovšem vyniká zbývající část ustanovení vymezuující výjimky z daného pravidla.

Problematicke objektu poplatku za delší studium a objektu poplatku za další studium bude věnována následující kapitola (8.).

Sazba poplatku musí být v souladu s ustanovením § 58 odst. 6 zákona o vysokých školách stanovena ve statutu veřejné vysoké školy a musí se pohybovat v zákonném limitu daném nejméně jedenapůlnásobkem základu v případě **poplatku za delší studium** a nejvýše základem v případě **poplatku za další studium**.

Lze soudit, že zákon nijak nebrání tomu, aby vysoká škola stanovila odlišné sazby poplatku pro různé fakulty, studijní programy či dokonce jednotlivé studijní obory, popř. formy či ročníky studia. Materiálně je to přípustné s ohledem na to, že poplatek je vysokou školou stanovován v rámci svěřené samosprávné působnosti, jejímž účelem je mimo jiné umožnit regulaci svých záležitostí v návaznosti na vlastní, samosprávné, potřeby. Vysoká škola je tak, i s ohledem na odlišnou míru

¹⁴³ Přičemž nenavazující magisterské studium je v tomto směru považováno za studium „stejného stupně“ pro bakalářské i pro navazující magisterské studium.

finanční náročnosti jednotlivých studií, schopna činit regulační opatření směřující k tomu, aby například vyrovnávala poměr mezi financovanými a nefinancovanými studenty¹⁴⁴.

Nutno uvést, že mnohé statuty veřejných vysokých škol v minulosti¹⁴⁵ delegovaly, tedy **subdelegovaly, působnost stanovit výši poplatku**; zpravidla na jednostranné akty děkanů či rektorů, některé tak možná dosud činí. Autorka má za to, že uvedená praxe, ač více než desetiletá, byla a případně stále je, v rozporu se zákonem. Zákon o vysokých školách totiž nikoli náhodou přiznává (v § 58 odst. 6) působnost při stanovení *výše*, formy placení a splatnosti poplatků statutu – vnitřnímu předpisu vysoké školy. Pokud tento požadavek není dodržen, není naplněna ústavní maxima (dle čl. 2 Ústavy a Listiny), dle níž *státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon* (formální hledisko).

Ostatně Nejvyšší správní soud¹⁴⁶ při posuzování zde zkoumané možnosti subdelegace k požadavku legality nedávno mimo jiné uvedl: „*Pro účely nyní projednávaného případu lze z této obecné zásady [vyjádřené v čl. 4 odst. 1 Listiny] extrahovat několik pravidel. V prvé řadě nemohou vnitřní předpisy veřejné vysoké školy stanovit pravidla v rozporu se zákonem. Dále, pokud zákon předpokládá, že určitá otázka bude upravena v konkrétním*

¹⁴⁴ Jak bylo již uvedeno, zásadně platí, že studenti studující v režimu poplatku za delší studium, nejsou vysoké škole financováni ze státního rozpočtu.

¹⁴⁵ Např. Statut Univerzity Karlovy v Praze v předchozím znění (v čl. 33 odst. 2 stanovil, že *výši poplatků podle odstavce 1 určuje děkan příslušné fakulty po vyjádření akademického senátu fakulty*), Statut Masarykovy univerzity v předchozím znění (v čl. 12 odst. 1 stanovil, že *konkrétní výši poplatků spojených se studiem pro příslušný akademický rok stanoví opatřením děkan po projednání v akademickém senátu fakulty, a to před termínem stanoveným pro podávání přihlášek ke studiu pro tento akademický rok*), Statut Českého vysokého učení technického v Praze v předchozím znění (v čl. 11 odst. 1 písm. b) stanovil, že *aktuální výši poplatku [za delší studium – pozn. autorky] stanoví rektor svým příkazem*, v čl. 11 odst. 2 stanovil, že *výši poplatků v uvedených rozmezích a způsob a lhůty jejich placení stanoví pro každý akademický rok rektor po projednání v kolegiu rektora a v AS ČVUT*), a Statut Vysokého učení technického v Brně v předchozím znění (v čl. 13 odst. 2 stanovil, že *výši poplatků za úkony spojené s přijímacím řízením stanoví po projednání v AS VUT každoročně rektor*). Naproti tomu výše poplatků za studium byla ve Statutu Vysokého učení technického v Brně v předchozím znění stanovena (v čl. 14 odst. 2, podle něhož *výše poplatků podle odstavce 1 za každých započatých 6 měsíců studia činí: a) trojnásobek základu v prvním roce, b) šestinásobek základu ve druhém roce, c) dvanáctinásobek základu ve třetím a dalších letech, po zaokrouhlení naboru na celé desetikoruny*, a v čl. 14 odst. 4, podle něhož *poplatek za studium podle § 58 odst. 4 zákona činí za každý započatý jeden rok základ*).

¹⁴⁶ V rozsudku ze dne 4. 7. 2013, sp. zn. 7 As 41/2013. K tomu autorka doplňuje, že dle jejich informací o praxi tím Nejvyšší správní soud značně ovlivnil postupy vysokých škol vedoucí ke stanovování výše poplatků spojených se studiem. Lze si jen postesknout, že této příležitosti nevyužil dříve, když přezkoumával zákonnost vyměřeného poplatku za studium ve sporech předchozích.

vnitřním předpise, nemůže si veřejná vysoká škola pro tuto úpravu svévolně zvolit jinou formu vnitřního předpisu či dokonce akt, který ani nemá povahu vnitřního předpisu. A nakonec, adresátům veřejnosprávního působení veřejné vysoké školy nemohou být ukládány práva a povinnosti na základě vnitřních předpisů a jiných aktů, které jsou v rozporu s výše uvedenými pravidly.“

„Obejitím“ statutu však nedochází jen k narušení výše popsané legality, ale též k narušení legitimacy a zejména zákonem požadovaných právních záruk (materiální hledisko). Pro statut, jakožto vnitřní předpis vysoké školy, totiž jednak platí, že pro jeho přijetí, jako i změnu, zákon předepisuje stanovenou proceduru sestávající z postupných úkonů, mezi nimiž i z hlasování na veřejném zasedání akademického senátu. Dále je třeba vyzdvihnout, že v rámci stanovené procedury vykonávají svou působnost zákonem zakotvené samosprávné orgány, a to vrcholný zastupitelský orgán (akademický senát) a vrcholný výkonný orgán (rektor), jejichž kooperace je k přijetí předpisu či jeho změny nezbytná; podrobněji k postavení akademického senátu a rektora, a zejména k jejich vzájemnému vztahu, v podkapitole 2.2. Existuje zde tedy systém vzájemných brzd a vyvažování¹⁴⁷.

Za třetí je třeba uvážit, že při nejmenším v akademickém senátu mají své zástupce všichni členové akademické obce, což s sebou přináší aspekt legitimacy v zastupitelské demokracii¹⁴⁸. A konečně, pro platnost statutu jako vnitřního předpisu zákon požaduje jako nezbytnou podmínku platnosti registraci provedenou Ministerstvem školství. To je před její realizací povinno zkoumat soulad statutu se zákonem. Tím je v řízení zastoupen i aspekt státního dozoru nad normotvorbou vysokých škol.

¹⁴⁷ Autorka ovšem souhlasí s M. Vernarským (VERNARSKÝ, M. Akademická samospráva veřejných vysokých škol. in RUČINSKÁ, S. a kol. *Regionálny rozvoj a univerzity: Univerzity a ich miesto v rozvoji regiónu*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2009, s. 248 - 249.), že faktické postavení akademického senátu je slabší vůči postavení rektora.

¹⁴⁸ Ostatně odkaz na demokratické principy nechybí v úvodních ustanoveních zákona o vysokých školách - konkrétně § 1 písm. b) stanoví, že vysoké školy *umožňují v souladu s demokratickými principy přístup ke vysokoškolskému vzdělání, získání odpovídající profesní kvalifikace a přípravu pro výzkumnou práci a další náročné odborné činnosti*.

Pokud (by) se statut veřejné vysoké školy tohoto monopolu na úpravu rozhodných atributů poplatků spojených se studiem vzdal, došlo (by) tím k narušení výše popsaných zákonem stanovených záruk. Takový stav lze materiálně pokládat za nevhodný, formálně též za protiprávní¹⁴⁹.

¹⁴⁹ K tomu dále srov. zejména úvahy Ústavního soudu učiněné v nálezu ze dne 16. 1. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 36/05, zejm. v bodech 48 – 50, a to jakkoli si je autorka vědoma jisté problematičnosti vyznění celého rozhodnutí:

48. *Stejně nedostatky, které vytýkal Evropský soudní dvůr ve vztahu ke směrnici, vykazují i posuzované ustanovení § 15 odst. 10 zákona o veřejném zdravotním pojištění ve vztahu k Listině základních práv a svobod. Stanovení konkrétní výše, do jaké bude léčivo hrazeno, vyhláškou [namísto zákonem], fakticky vylučuje plnohodnotnou účast zainteresovaných subjektů na tomto procesu, oslabuje transparentnost jednotlivých kroků, a tím i důvěryhodnost celého procesu. Vhodnost konkrétní výše úhrady toho kterého léčiva by měla být zjišťována v průběhu správního řízení na základě poměrování nejrůznějších partikulárních zájmů, s možností uvážit všechny rozpory a připomínky. Především pak by mělo být rozhodnutí o tom kterém léčivu odůvodněno, aby bylo zřejmé, proč jeho předpoklady pro zařazení do systému úhrad ze zdravotního pojištění jsou lepší než předpoklady léčiv jiných, a jak se rozhodující orgán s podstatnými argumenty vyrovnal.*

49. *Je sice pravda, že novelizace zákona o veřejném zdravotním pojištění vzpomínané Poslaneckou sněmovnou v jejím vyjádření (zák. č. 438/2004 Sb., a č. 123/2005 Sb.) zavedly do jeho § 15 prvky procedurální ochrany. To ale ještě neznamená, že takový krok je sám o sobě dostatečný. Týká se to totiž jen rozhodnutí ministerstva o zapsání léčivého přípravku do seznamu, které je pro jakýkoliv léčivý přípravek předpokladem jeho úhrady ze systému veřejného zdravotního pojištění (a zřejmě naznačuje, že všechny léčivé přípravky ze seznamu budou hrazeny alespoň částečně), které není rozhodnutím bezprostředního významu pro stanovení, zda jednotlivé léčivé přípravky budou hrazeny plně či částečně. Teprve ve druhém stupni se rozhoduje o konkrétní částce hrazené na léčivo ze veřejného zdravotního pojištění. Zde jde o zcela samostatné opatření, o rozhodování oddělené, u něhož zákon nepočítá s garancí procesních práv, jak ji vyžaduje čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny.*

50. *Zmocňovací ustanovení § 15 odst. 10 zákona o veřejném zdravotním pojištění [(10) Ministerstvo zdravotnictví stanoví vyhláškou a) léčivé přípravky a potraviny pro zvláštní lékařské účely plně hrazené ze zdravotního pojištění, b) vyšší úhrady jednotlivých léčivých látek náležejících do skupin léčivých látek podle přílohy č. 2, c) vyšší úhrad potravin pro zvláštní lékařské účely, obsahující léčivé látky ze skupin léčivých látek podle přílohy č. 2, d) vyšší úhrad individuálně připravovaných léčivých přípravků, radiofarmak a transfúzních přípravků ze zdravotního pojištění, e) omezení a symboly stanovující podmínky předepisování léčivých přípravků a potravin pro zvláštní lékařské účely hrazených ze zdravotního pojištění, včetně omezení a symbolů pro používání léčivých přípravků a potravin pro zvláštní lékařské účely při poskytování zdravotní péče na specializovaných pracovištích. – pozn. autorky] shora popsané principy porušuje, je proto neslučitelné s principy právního státu, a tedy v rozporu s čl. 36 Listiny. Za této situace Ústavní soud konstatuje, že již nebylo nutné se zabývat dopady označené právní úpravy do dalších ústavně chráněných práv, jako např. práva na vlastnictví, neboť výše uvedená zjištění a jim odpovídající závěr o neústavnosti ke derogaci napadeného ustanovení zákona o veřejném zdravotním pojištění dostačuje. K nedovolnému přenesení kompetence též náleží Ústavního soudu ze dne 11. 7. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 1/01: „Rovněž ustanovení čl. 2 odst. 1 písm. b) vyhlášky, podle kterého městská rada určí místo, na němž budou během oslav umístěny prodejní stánky a zařízení lunaparků a jiných podobných atrakcí, podle názoru Ústavního soudu neobstojí. Podle ustanovení § 17 dnes již zrušeného zákona ČNR č. 367/1990 Sb., jakož i podle stávající úpravy v ustanovení § 10 písm. b) zákona č. 128/2000 Sb., může obec obecně závaznou vyhláškou stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci, lze vykonávat pouze na místech a v čase vyhláškou určených, nebo stanovit, že na některých veřejně přístupných místech v obci jsou takové činnosti zakázané. Napadená vyhláška tato místa neurčuje a to, že k jejich určení ad hoc zmocňuje městskou radu, není v souladu se zákonnou úpravou. Ústavní soud má za to, že i toto ustanovení vyhlášky je v rozporu s čl. 2 odst. 4 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 3 a čl. 4 odst. 1 Listiny.“*

Pokud jde o **možnost osvobození od poplatku za delší studium**, není taková zákonem předpokládána. S ohledem na obligatorní povahu poplatku a také na minimální zákonnou výši (nejméně jednapůlnásobek základu), z nichž jednoznačně plyne povinnost vysoké školy v případě naplnění skutkových okolností poplatek vyměřit, autorka soudí, že zakotvení možnosti osvobození ve statutu veřejné vysoké školy je vyloučeno. Navíc za situace, kdy k materiálně obdobnému výsledku, tedy neplacení poplatku pro určité skupiny osob či na základě určitých skutečností, lze dospět uplatněním *moderační pravomoci rektora* (podrobněji k moderační pravomoci v kapitole 10), kterému zákon přiznává oprávnění poplatek snížit, prominout nebo odložit termín jeho splatnosti.

Podstatný rozdíl však spočívá v tom, že k moderaci nelze za současné legislativy přistoupit *ex officio* – může být využita jen při posuzování žádosti o přezkum rozhodnutí. Tím je též dáno, že k případnému předem vymezenému okruhu osob (paktliže statut takový dostatečně přesný okruh vymezuje), jichž by se prominutí v celé výši týkalo, rozhodně nemůže být přihlíženo již při prvním rozhodování ve věci. To ostatně v případě univerzitních vysokých škol členících se na fakulty zpravidla (v souladu s ustanovením § 24 odst. 2 zákona o vysokých školách¹⁵⁰) rektorem samotným, popř. jeho zastupujícím prorektorem, realizováno není.

Podobnost s poplatkem za delší studium platí u **poplatku za další studium** částečně i pro **(ne)možnost osvobození**, a to vzhledem k tomu, že též tento poplatek je vyměřován obligatorně. Relevantní odlišnost spočívá v zákonném limitu výše poplatku¹⁵¹, který umožňuje stanovení poplatku v nulové výši. Tím by na možnost osvobození od poplatku za delší studium bylo možno nahlížet optikou poplatku za přijímací řízení, u něhož byla (v kapitole 6) autorkou tato připuštěna.

V této souvislosti je však vhodné uvést, že zatímco u poplatku za přijímací řízení neexistuje zákonem předpokládaná alternativa, jak dosáhnout sledovaného účelu,

¹⁵⁰ *Orgány fakulty rozhodují v dalších věcech veřejné vysoké školy, pokud jim rozhodování o nich svěří statut veřejné vysoké školy.*

Konkrétně srov. např. čl. 9 odst. 7 Statutu Vysoké školy báňské – technické univerzity Ostrava, podle něhož *rozhodnutí vydává děkan fakulty, kde je student zapsán do příslušného studijního programu, či čl. 9 odst. Článek 9 odst. 1 přílohy č. 6 Statut Masarykovy univerzity, podle něhož děkan vyměří studentovi poplatek za studium v souladu s § 58 odst. 3 nebo 4 a podle § 68 odst. 3 zákona za podmínky upravených touto přílohou do 30 dnů ode dne zjištění skutečnosti, že studentovi vznikla povinnost platit poplatek za studium.*

¹⁵¹ Jak vyplývá z ustanovení § 58 odst. 4, výše je omezena shora, neexistuje tedy nejnižší možná výše.

v případě poplatku za další studium zákon takovou alternativu nabízí. Konkrétně je nástrojem ke zmírnění tvrdosti či jiných nevhodností při dopadu na konkrétního adresáta již zmíněná moderační pravomoc rektora zakotvená v § 58 odst. 8 zákona. Tím, že se podstatně liší reálné možnosti, jak případný rozpor s veřejným zájmem odstranit, má autorka za to, že jiné by měly být i závěry o tom, zda k normativně stanovenému osvobození od poplatků legitimně přistupovat; v případě poplatků za další studium proto soudí, že nikoli.

Stanovení **splatnosti** poplatku bylo zpočátku (do novely provedené zákonem č. 552/2005 Sb.) plně ponecháno v samosprávné působnosti vysoké školy (určení bylo ponecháno vnitřnímu předpisu – statutu), nyní je omezeno, a to minimální dobou 90 dní. Tato doba ovšem, poněkud nešťastně, není vázána na vydání konečného rozhodnutí, nýbrž jakoby ukládá vysoké škole vázat vydání rozhodnutí na ní samotnou.¹⁵²

Jak plyne ze zákonné dikce, k níž se v souvislosti s rozhodovaným sporem přihlásil již v minulosti Nejvyšší správní soud¹⁵³, poplatková povinnost je zakládána konstitutivním rozhodnutím, jímž se poplatek vyměřuje. Její **vznik** tedy logicky nastává okamžikem nabytí právní moci takového rozhodnutí.

Ač byl **zpoplatňovaným obdobím** pro poplatek za další studium zpočátku (do 31. 12. 2005)¹⁵⁴ každý jednotlivý započatý měsíc studia, později se jím, patrně též z důvodu administrativní náročnosti, stalo každých započatých šest měsíců studia. Při té příležitosti došlo též k výslovnému stanovení, že poplatek za další studium se stanoví za každý další započatý jeden rok studia¹⁵⁵.

¹⁵² Srov. § 58 odst. 8 zákona o vysokých školách, dle něhož se *rozhodnutí o vyměření poplatku spojeného se studiem... vydává alespoň 90 dnů před splatností poplatku.*

¹⁵³ Výslovně např. v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2007, sp. zn. 9 As 8/2007: „*Úvaha stěžovatelky naznačená v kasační stížnosti, podle které jde o pouhé uplatnění ze zákona vzniklého majetkového nároku veřejné vysoké školy vůči studentovi, přitom nemůže obstát. Samotný zákon o vysokých školách totiž v § 58 odst. 3 předpokládá stanovení poplatku za studium ze strany veřejné vysoké školy a teprve jeho stanovením – v daném případě nazvaném „Výzva k uhrazení poplatku za prodlouženou dobu studia“ – je založena povinnost studenta tento poplatek uhradit. Ze žádného ustanovení zákona o vysokých školách nelze dovodit tuto povinnost studenta, aniž o ní bylo veřejnou vysokou školou autoritativně rozhodnuto v podobě stanovení poplatku.*“

¹⁵⁴ Do účinnosti novelizace provedené zákonem č. 552/2005 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 pozdějších předpisů, a některé další zákony.

¹⁵⁵ Původně ustanovení závazně stanovovalo pouze limit pro výši poplatku za další studium. Srov. příslušné ustanovení § 58 odst. 4 ve znění účinném do 31. 12. 2005: „*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 jeden rok nejvýše základ podle odstavce 2.*“

8 OBJEKT POPLATKU ZA STUDIUM

Jak bylo naznačeno v podkapitole 7.1, zvláštní pozornost bude vzhledem k hypotéze položené v úvodu, věnována objektům poplatků za studium. Zkoumány budou zejména v kontextu jevů, které mohou být typickými původci složitých případů aplikace práva.

Zatímco pro jednoduchý případ platí, že *není o správném řešení větších pochyb*¹⁵⁶, typickým příkladem původce složitého případu aplikace práva jsou *ustanovení právních předpisů připouštějící různý výklad*, popř. ustanovení, *z nichž nevyplyvá žádný jednoznačný výklad za použití standardních interpretačních pravidel*. Dále skupinu doplňují případy, v nichž existuje *napětí mezi funkcionálním smyslem práva a doslovným významem textu*¹⁵⁷.

J. Wróblewski¹⁵⁸ rozlišuje tři typy situací, v nichž se interpret při výkladu s nejasností setkává. Jsou jimi jednak *sémantická nejasnost*, která vychází z vlastností právního jazyka, dále *systémová nejasnost* nastávající při rozporu interpretací zjištěné právní normy s jinou právní normou, resp. s jinými právními normami, daného systému a, konečně, *funkcionální nejasnost* jako situace, kdy důsledky aplikace právní normy v jejím apriorním významu jsou z určitého důvodu pro interpreta nepřijatelné, neboť jsou nespravedlivé, nemorální, či obecně nepřijatelné z nějakého jiného důvodu.

8.1 Ustanovení připouštějící různý výklad a ustanovení, z nichž neplyne žádný jednoznačný výklad

Ustanovení § 58 odst. 3 zákona o vysokých školách, stejně jako ustanovení § 58 odst. 4 zákona, která definují **objekt poplatku za delší studium**, připouští několik různých výkladů vycházejících ze sémantické nejasnosti. Každé z ustanovení navíc budí pochybnosti o rozpornosti některého svého atributu s účelem, pro něž

¹⁵⁶ KÜHN, Z. *Aplikace práva ve složitých případech: k úloze právních principů v judikatuře*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2002, s. 44.

¹⁵⁷ Vše KÜHN, Z. *Aplikace práva ve složitých případech: k úloze právních principů v judikatuře*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2002, s. 45.

¹⁵⁸ WRÓBLEWSKI, J. *Legal Language and Legal Interpretation. Law and Philosophy*, 1985, roč. 4, č. 2: *Legal Reasoning & Legal Interpretation*, s. 246. ISSN: 01675249: „There are three types of situations the decision-maker faces: either the norm – formulation fits the facts of the case, or the norm formulation does not fit them, or it is doubtful whether the former or the latter is the case.“

bylo ustanovení do zákona zavedeno. Aplikace části ustanovení § 58 odst. 3, konkrétně věty za středníkem, na vybrané případy, navíc není plně možná bez výkladu nacházejícího svou oporu v ústavních principech.

Jen dílčí otázkou přitom je, zda může být objektem vyměření poplatku jen studium, které probíhá v reálném čase, tedy *studium aktuální*, nebo *jakékoli studium*, tedy i studium již ukončené (či přerušené), pro něž platí, že v jeho průběhu došlo k naplnění zákonných podmínek pro tzv. delší studium. Autorka se domnívá, že jazykovým výkladem sousloví „*studuje-li student*“ vyjádřeného v přítomném čase lze dospět k závěru, že objektem poplatku nemůže být studium, které neprobíhá. Praktický dopad tohoto výkladu, tj. nemožnost vyměřit poplatek za studium po tom, co studium zaniklo, umocňuje podmínka působnosti orgánu zájmové samosprávy k rozhodování o jejím členu¹⁵⁹.

O problematice ustanovení připouštějících různý výklad pojednávají následující tři oddíly.

8.1.1 Doba předchozího studia, která se přičítá pro účely vyměření poplatku za delší studium k době aktuálního studia

Zkoumané ustanovení zní: *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. Od celkové doby studia vypočtené podle tohoto odstavce se však nejdříve odečte uznaná doba rodičovství.*

¹⁵⁹ Lze konstatovat, že vyměření poplatku „*nestudentovi*“ by bylo možno chápat jako jednání *ultra vires*, neboť by jím došlo k překročení rozsahu osobní působnosti aktů vysokoškolské samosprávy na osoby jí podřízené (členy akademické obce). Proti tomu by sice bylo možné namítat, že rozhodující je splnění podmínek pro vznik poplatkové povinnosti, které se váže k okamžiku, v němž podmínka osobní působnosti splněna byla, namísto okamžiku, kdy dochází k jeho faktickému vyměření. Jak ovšem opakovaně potvrdil Nejvyšší správní soud (např. v rozsudku ze dne 21. 3. 2007, sp. zn. 3 As 35/2006, v rozsudku ze dne 25. 4. 2007, sp. zn. 9 As 8/2007 či v rozsudku ze dne 17. 5. 2007, sp. zn. 7 As 13/2006), ke vzniku poplatkové povinnosti nedochází automaticky přímo ze zákona (tedy naplněním skutkových okolností), ale až autoritativním rozhodnutím správního orgánu.

Autorka považuje část ustanovení první věty před středníkem za výkladově nespornou. *Standardní doba studia* je objektivně zjistitelná hodnota uvedená např. v rozhodnutí o akreditaci studijního programu. Skutečná doba studia počíná dnem zápisu ke studiu a s výjimkou doby, po kterou bylo studium případně přerušeno¹⁶⁰, běží až do dne, v němž dochází k řádnému ukončení studia podle § 55 zákona či k jinému než řádnému ukončení podle § 56 zákona (podrobněji v podkapitole 3.1).

Za nespornou považuje autorka i poslední větu citovaného ustanovení § 58 odst. 3 zákona o vysokých školách. Termín *uznaná doba rodičovství* je definován v § 21 odst. 1 písm. e) zákona, a to jako doba, po kterou by jinak trvala mateřská či rodičovská dovolená. Slovo „jinak“ zde naznačuje fikci vycházející z logického předpokladu, že student vysoké školy zpravidla není v zaměstnaneckém poměru. A není-li v zaměstnaneckém poměru, nemůže čerpat dovolenou zakotvenou zákoníkem práce – tedy ani mateřskou či rodičovskou dovolenou. Přesto se může nacházet ve skutkové situaci, v níž by *jinak* (v zaměstnaneckém poměru) podmínky pro nastoupení příslušné dovolené splnil. A právě v dané skutkové situaci jej zákon považuje za studenta, jehož dobu studia je třeba považovat za *uznanou dobu rodičovství*.

Definice je doplněna odkazem na ustanovení § 195 až § 198 zákoníku práce. Dle jeho § 195 mateřská dovolená začíná nejdříve od počátku osmého týdne před očekávaným dnem porodu, resp. ode dne porodu, nastal-li ještě dříve, a trvá zpravidla 28 týdnů¹⁶¹. Zákoník práce sice předpokládá několik variant trvání mateřské dovolené, jelikož však studentka, která není zaměstnankyní, nemá možnost určit počátek mateřské dovolené, je třeba uplatnit takový zákonem aprobovaný rozsah mateřské dovolené, který je pro ni nejvíce příznivý. Tedy, že pro ni uznaná doba rodičovství (z titulu doby, po kterou by jinak trvala mateřská dovolená) začíná od počátku osmého týdne před očekávaným dnem porodu, resp. ode dne porodu, nastal-li ještě dříve.

Doba trvání rodičovské dovolené je určena v § 196 zákoníku práce, a to v případě matky dítěte jako doba trvající od skončení mateřské dovolené do doby, kdy dítě dosáhne věku 3 let, a v případě otce dítěte jako doba od narození dítěte, do doby, kdy dítě dosáhne věku 3 let. V případě obou uvedených dob platí, že jejich využití

¹⁶⁰ Srov. výklad provedená v kapitole 3.

¹⁶¹ Porodila-li žena dvě nebo více dětí, trvá mateřská dovolená 37 týdnů. Jestliže se dítě narodilo mrtvé, přísluší zaměstnankyni mateřská dovolená po dobu 14 týdnů.

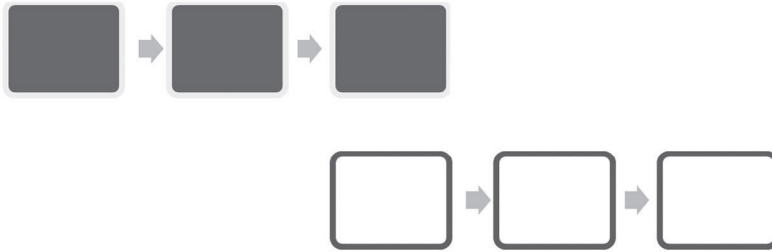
zaměstnanci nastává na žádost, a to v rozsahu, o jaký požádají. Jsou přitom oprávněni čerpat ji současně (§ 198 odst. 1). Jelikož i zde platí výše uvedené o absenci zaměstnaneckého poměru, nemůže být realizována žádost o rodičovskou dovolenou. Proto i v tomto případě je třeba vykládat rozsah dané doby jako nejvyšší rozsah zákonem povolený, a tedy posuzovat uznanou dobu rodičovství (z titulu doby, po kterou by jinak trvala rodičovská dovolená) jako dobu od skončení mateřské dovolené v případě studentky – matky, a dobu od narození dítěte v případě studenta – otce, a to až do doby, kdy dítě dosáhne věku 3 let.

V § 197 a 198 zákoník práce upravuje trvání zkoumaných dob v případě mimořádných situací. Jelikož nelze mít za to, že půjde o situace běžné, nejeví se jako nezbytné jim v kontextu tématu věnovat samostatnou pozornost.

„Prvky“ umožňující různý výklad spatřuje autorka v části věty za středníkem.

1. Z jazykového výkladu¹⁶² vycházejícího z prosté shody podmětu s přísudkem plyne, že objektem přičítání jsou *doby*, které byly ukončeny jinak, než řádně, nikoli *studia*, která byla ukončena jinak, než řádně. Absurdita tohoto výkladu je, na rozdíl od případů uváděných dále, zřejmá, neboť *doba* studia nemůže být ukončena řádně či jinak, než řádně – tak může být ukončeno pouze *studium* samotné. Z toho plyne, že užití skloňování zájmena „který“ bylo zákonodárcem užitó evidentně mylně, a je proto namístě k tomuto omylu nepřihlížet.
2. Další nejasnost, tentokrát již interpretačně závažnou, zakládá pojem *předchozí studium*. O předchozím studiu lze uvažovat jako o studiu, které započalo před studiem *aktuálním* (tj. studiem, které se pro účely stanovení poplatku spojeného se studiem posuzuje) bez ohledu na jeho průběh. Na základě jazykového výkladu lze ovšem stejně tak za předchozí považovat pouze takové studium, které se celé uskutečnilo v době předcházející aktuálnímu studiu, tedy studium, které je protipólem studia souběžného, pro něž je charakteristický alespoň částečný souběh s aktuálním studiem. Obě pojetí demonstrují následující obrázky.

¹⁶² Právě jazykový výklad je považovaný za východisko interpretace právního předpisu, přičemž z kvalifikovaných důvodů lze dát přednost výkladu jinému. KÜHN, Z. *Aplikace práva ve složitých případech: k úloze právních principů v judikatuře*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2002, s. 183.



Obrázek 1 Předchozí studium

Plná pole označují neúspěšně ukončené studium, prázdná pole označují aktuální (probíhající) studium.



Obrázek 2 Jiné pojetí předchozího studia

Plná pole označují neúspěšně ukončené studium, prázdná pole označují aktuální (probíhající) studium.

Východisko nenabízí žádná ze standardně užívaných výkladových metod¹⁶³, v úvahu zde nepřichází ani výklad historický, teleologický či komparativní. Důvodem pro nemožnost využití nadstandardních výkladových metod, pro něž je společná *argumentace e ratione legis*¹⁶⁴, je podle autorky zejména chybějící předpoklad spočívající v porozumění racionálnímu rozdílu mezi uvedenými variantami.

¹⁶³ Srov. např. KNAPP, V. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 170 – 173. či GERLOCH, A. *Teorie práva*. 4. upravené vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2007, s. 146.

¹⁶⁴ Neboli *argumentace „rozumem“ zákona, tj. jeho smyslem, duchem, účelem*. GERLOCH, A. *Teorie práva*. 4. upravené vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2007, s. 150.

Přes mnohé výkladové nejasnosti je zřejmé, jak autorka uvedla v podkapitole 3.2, že povaha poplatku za delší studium (stejně jako poplatku za studium další) je regulační. Jeho funkcí je regulovat nežádoucí studijní chování. V daném případě, jak vyplývá z ustanovení § 58 odst. 3 zákona, je nežádoucím studijním chováním neúspěšné ukončení studia. Neboť právě o dobu, po níž neúspěšné studium probíhalo, popřípadě její část, se zkracuje doba, během níž studentovo aktuální studium opatření regulační povahy ve formě poplatku za delší studium, nepodléhá. Důvodem regulace tohoto jevu je zejména veřejný zájem na nečerpání vysokoškolského vzdělání (tj. veřejné služby), pokud jeho výsledkem není úspěšné ukončení studia.

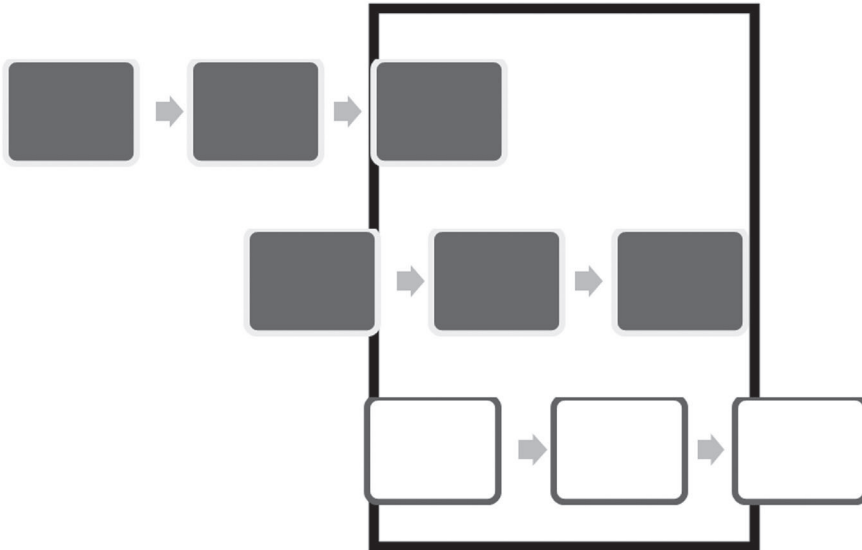
Pokud jde o účel, jehož má být regulací dosaženo, autorka nespátřuje rozdíl mezi neúspěšně ukončeným studiem¹⁶⁵, které se celé uskutečnilo před začátkem aktuálního studia, a mezi neúspěšně ukončeným studiem, jehož část byla realizována souběžně se studiem aktuálním. Proto má za to, že též výkladové metody založené na hodnocení účelu právní úpravy zde nepřichází v úvahu. Na tomto místě autorka proto uzavírá, že naznačenou nejednoznačnost pojmu předchozí studium se jí nepodařilo vyvrátit, protože má za to, že pojem opravdu nejednoznačný je.

3. Poslední výkladové úskalí, na něž je příhodné upozornit, s sebou přináší rozsah „*období*“, ve kterém student studoval v *takovýchto studijních programech a v aktuálním studijním programu souběžně*, a to vzhledem ke skutečnosti, že je omezujícím kritériem pro uplatnění přičítání neúspěšně ukončeného *předchozího studia*. Konkrétně zákon stanoví, že takové období se započítává jen jednou.

Zde připadají v úvahu dvě relevantní možnosti vymezení *období* v případě, že student v minulosti neúspěšně studoval více studií, která byla vzájemně souběžná a zároveň souběžná s aktuálním studiem. Třetí možnost, že by za souběžné bylo možné označit toliko studium souběžné v plném rozsahu, autorka argumentem *ad absurdum* vylučuje. Vzhledem k reálnému průběhu studií, tj. možnému umístění jejich počátků a konců do kterýchkoli z kalendářních dní v roce, a dále pak různých let, je totiž zřejmé, že by k takovým souběhům téměř nemohlo v praxi docházet.

¹⁶⁵ Byť si je vědoma obecně platné skutečnosti, že *každý text lze interpretovat různými způsoby v závislosti na hodnotovém přístupu interpretujícího* (KÜHN, Z. *Aplikace práva ve složitých případech: k úloze právních principů v judikatuře*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2002, s. 26.).

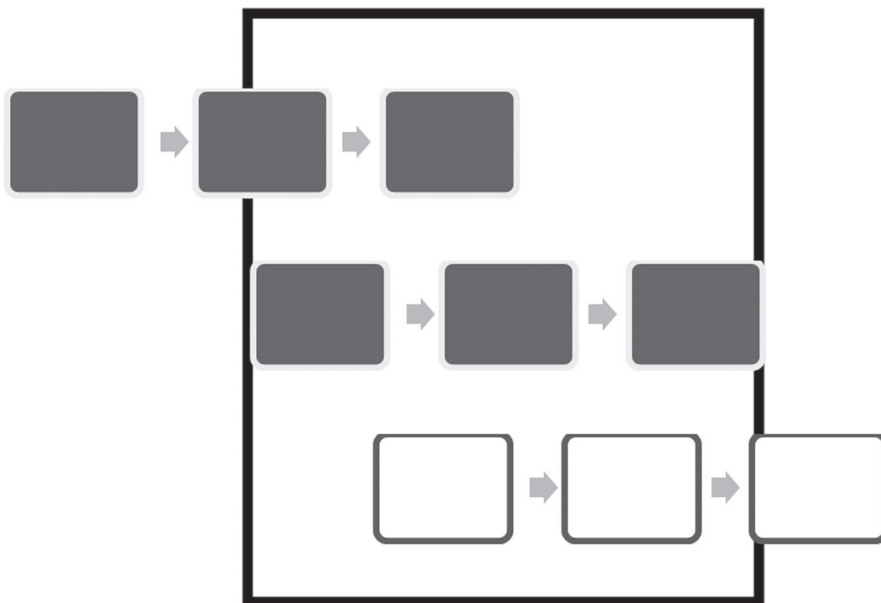
- a) *Obdobím*, které se započítává jen jednou, by proto mohlo být období vzájemného souběhu kteréhokoli neúspěšně ukončeného studia, či více z nich, se studiem aktuálním (období v rámečku). Pro účely stanovení poplatku by se tak veškeré časové souběhy neúspěšně ukončených studií s aktuálním studiem nepřičítaly, ostatní doby studia (doby mimo rámeček) by se přičítaly jednotlivě.



Obrázek 3 *Období, ve kterém student studoval souběžně*

Plná pole označují neúspěšně ukončené studium, prázdná pole označují aktuální (probíhající) studium. Rámeček označuje období, ve kterém student studoval souběžně.

- b) *Obdobím*, které se započítá jen jednou, by dále mohlo být období vymezené v písm. a), ovšem s tím, že též vzájemný souběh dob neúspěšně ukončených studií, který by nebyl souběžný s aktuálním studiem, tedy dob nacházejících se „mimo rámeček“, by se přičítal pouze jednou. Jinými slovy pro účely stanovení poplatku by se tak veškeré časové souběhy kteréhokoli studia s kterýmkoliv jiným studiem započítávaly pouze jednou, a jen ostatní doby studia (doby mimo rámeček) by se přičítaly jednotlivě.



Obrázek 4 Jiné pojetí období, ve kterém student studoval souběžně

Plná pole označují neúspěšně ukončené studium, prázdná pole označují aktuální (probíhající) studium. Rámeček označuje období, ve kterém student studoval souběžně.

K interpretaci nastíněného ustanovení nezdá se, že by postačovalo využití standardních výkladových metod¹⁶⁶. A to ani v případě, že by opětovně nebylo přihlédnuto k nedodržení shody podnětu s přísudkem v textu zákona¹⁶⁷. Jistým vodítkem by proto mohl být *ratio legis* vyjádřený v důvodové zprávě¹⁶⁸ k novele zákona o vysokých školách č. 552/2005 Sb., která sporné ustanovení¹⁶⁹ zakotvila.

¹⁶⁶ Tedy výkladu jazykového, logického a systematického.

¹⁶⁷ Srov. text, dle něhož se jedno *období* (jednotné číslo plyne z rozvinutí přívlástkem „ve kterém“)… „započítávají“ pouze jednou.

¹⁶⁸ SKUPINA POSLANCŮ. Sněmovní tisk č. 949: návrh na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Důvodová zpráva. Poslanecká sněmovna: 2005 [online]. Dostupné z www.psp.cz.

¹⁶⁹ „…příčemž období, ve kterém student studoval v takovýchto studijních programech a v aktuálním studijním programu souběžně, se do doby studia započítávají pouze jednou.“

Podle něho *předmětem výkladových pochybností je především otázka, zda se do doby studia započítávají celé délky předchozích neúspěšných studií (zde se ve stávajícím znění zákona neúspěšné studium nepřesně charakterizuje jako studium, které nebylo řádně ukončeno, toto se navrhuje změnit na studium, které bylo ukončeno jinak, než řádně), i když se tato studia navzájem překrývají nebo když se takové neúspěšné studium překrývá se stávajícím studiem.* Navrhuje proto stanovit, že doba, ve které se taková studia překrývají, se započítává do doby studia pouze jednou. Problémem citovaného odůvodnění je, nicméně, tatáž skutečnost – výkladová nejednoznačnost připouštějící obě výše uvedené interpretace.

K použití tedy zůstávají další způsoby hodnocení jednotlivých variant, zde konkrétně hodnocení založené na hledání racionálního kritéria. Jím by mohl být předpoklad, že je společensky žádoucí zhodnotit vícenásobné neúspěšné ukončení studia mírněji než jejich jednotlivé součty. Např. při úvaze, že studia mohla být ukončena v důsledku nepříznivé životní situace studenta, která se logicky promítla do více studií; násobným sankcionováním by pak mohlo dojít k situaci, kdy v důsledku jedné skutečnosti v životě mladého člověka nastupují nepříznivé následky odvozené od více na nepříznivou skutečnost navázaných situací. Proti takové úvaze však stojí úvahy další.

V rovině ekonomické je vhodné poukázat na to, že dvě neúspěšně ukončená studia uskutečněná ve vzájemném souběhu zatěžují ekonomický zájem společnosti, tedy jeden z jejích veřejných zájmů, v rozsahu, který je nižší než rozsah, jímž jej zatěžují dvě neúspěšně ukončená studia po sobě jdoucí, toliko o nepřímé náklady¹⁷⁰. Ty jsou složeny zejména z plateb zdravotního pojištění, slev na daních na dítě, popř. pro studenty, a v závislosti na příjmech rodiny též z přídatků na dítě. Jejich výše může při plné kumulaci dosáhnout přibližně 35.000 Kč, při souběhu plateb na zdravotní pojištění a slev na dani přibližně 22.000 Kč. Přímé náklady na vzdělávání na veřejných vysokých školách se přitom v případě financovaných studentů pohybují v posledních letech přibližně mezi 30.000 až 35.000 Kč¹⁷¹ u ekonomicky nejméně náročných oborů, a 177.000 až 206.500 Kč u ekonomicky nejnáročnějších oborů¹⁷².

¹⁷⁰ Srov. podkapitolu 3.2.

¹⁷¹ Ve výši tzv. *nomativu* jako základní částky připadající na jednoho studenta vysoké školy před uplatněním kritéria ekonomické náročnosti jeho studia, resp. při uplatnění koeficientu 1, který je příznačný pro většinu společenskovědních studií včetně studií ekonomických.

¹⁷² V případě oborů, jejichž ekonomická náročnost je nejvyšší, a tedy ohodnocena koeficientem 5,9. Tato hodnota koeficientu připadá vybraným umělecky zaměřeným oborům.

Vyčíslení nepřímých nákladů je navíc třeba posuzovat s vědomím, že jejich čerpání je zásadně omezeno na dobu do ukončení věku 25 let. Tento věk je přitom při devět let trvající základní školní docházce, čtyři roky trvající vzdělávání středním a pěti až šestileté době studia vedoucí k získání magisterského vysokoškolského vzdělání, právě věkem, v němž dochází k ukončení „standardně“ probíhajícího vysokoškolského vzdělání završeného dosažením magisterského stupně. Z toho plyne, že v souvislosti s po sobě jdoucími neúspěšně ukončenými studii ve skutečnosti nepřímé náklady v míře větší, než kdyby šlo o studia souběžná, vznikají nemusí.

Dále je třeba zohlednit, že důvod neúspěšného ukončení studia nemusí vůbec vycházet z nepříznivé životní situace, již student nezavinil, jak bylo naznačeno výše v textu, ale stejně tak může být důsledkem počátečního přecenění vlastních studijních sil či neuváženého hledání oboru, který by studenta zaujal, prostřednictvím vyzkoušení jeho studia. Oprávněnost opatření regulační povahy za takové jednání, a tím spíše, je-li opakováno, zdá se být již poměrně přijatelná. O to více pak při uvážení, že efektem takového jednání je, vedle marně utracených prostředků investovaných státem do neúspěšně ukončeného studia, též upření práva na vzdělání osobě, která ke studiu nebyla přijata v důsledku kapacitních limitů naplněných mimo jiné „budoucím“ neúspěšným studentem.

V rovině právní je pak třeba připomenout, že vysoká škola disponuje nástroji ke zmírnění přílišných tvrdostí zákona, které je v odůvodněných případech schopna individuálně použít. Jde o nástroje koncentrované v tzv. moderační pravomoci rektora (kapitola 10), která zahrnuje též oprávnění poplatků v plné výši prominout. Na stranu druhou je ale třeba neopomenout zásadu, podle níž je v pochybnostech o povinnosti uložené adresátovi veřejnosprávního působení třeba posoudit věc tak, jako by povinnost neexistovala.

Z předložených úvah je zřejmé, že existují některé důvody pro přistoupení k liberálnější variantě výkladu, tedy variantě označené písm. b), ale jiné důvody pro přistoupení k variantě přísnější, [dle písm. a)]. Na základě provedené argumentace proto nelze o právní normě obsažené ve zkoumaném ustanovení jednoznačně usoudit, proč autorka i zde uzavírá, že poslední část ustanovení § 58 odst. 3 zákona o vysokých školách lze považovat za ustanovení připouštějící různý výklad.

8.1.2 Celková doba dalšího studia v kontextu poplatku za delší studium

Zkoumané ustanovení, jímž je poslední věta § 58 odst. 4 zákona o vysokých školách, v kontextu celého odstavce zní: *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 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.*

Zde budí pochybnosti o významu výraz *celková doba dalšího studia*, a to zejména vzhledem k odkazu „*stanoví veřejná vysoká škola poplatek za studium podle odstavce 3*“. Autorka se domnívá, že celková doba dalšího studia může v závislosti na významu odkazu vyjadřovat

- a) „prostou“ dobu aktuálního studia, tedy dobu od počátku studia do rozhodného okamžiku, nebo
- b) dobu aktuálního studia (od počátku studia do rozhodného okamžiku), k níž se v souladu s ustanovením § 58 odst. 3 *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*¹⁷³, při současném odečtení uznané doby studia, popř.
- c) dobu aktuálního studia (od počátku studia do rozhodného okamžiku) *zvětšenou o jeden rok*, k níž se v souladu s ustanovením § 58 odst. 3 *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*¹⁷⁴, při současném odečtení uznané doby studia.

Výklad první reflektuje takovou interpretaci odkazu „*stanoví veřejná vysoká škola poplatek za studium podle odstavce 3*“, která jej chápe pouze jako odkaz na vlastnosti poplatku vyměřovaného podle odstavce 3, tedy zejména na jeho výši. Autorka při jeho uplatnění vychází z možného záměru ustanovení rozlišit mezi žádoucí

¹⁷³ ...příčemž období, ve kterém student studoval v takovýchto studijních programech a v aktuálním studijním programu souběžně, se do doby studia započítávají pouze jednou.

¹⁷⁴ ...příčemž období, ve kterém student studoval v takovýchto studijních programech a v aktuálním studijním programu souběžně, se do doby studia započítávají pouze jednou.

maximální délkou „prvního studia“¹⁷⁵, u níž lze tolerovat rok navíc, a žádoucí maximální délkou *dalšího studia*, u něhož již k takové toleranci nedochází, ovšem při zachování srovnatelného opatření regulační povahy za její překročení.

Druhý nastíněný výklad klade větší důraz na jazykové chápání slova „celková“ (doba studia), které jakoby zahrnovalo více než jednu přípustnou složku. Je přitom zřejmé, že studium „prosté“ je tvořeno toliko jedinou možnou dobou studia, a to bez ohledu na to, zda byl její běh v průběhu studia přerušen či nikoli. Druhá varianta se od prvně uvedené odlišuje tím, že absorbuje případnou dobu jiného – neúspěšně ukončeného, studia, popř. více takových studií; tedy za předpokladu, že se nejedná o dobu neúspěšně ukončeného studia, popř. více studií, která je ze započítání do aktuálního studia vyloučena (k tomu podrobněji v oddíle 8.1.1).

Od třetího možného chápání potom dobu aktuálního studia vypočtenou dle druhého možného výkladu, odlišuje míra toho, co všechno lze zařadit pod pojem *celková doba*. Lze mít totiž jak za to, že pojem „celková“ zahrnuje jen složky „prostá doba“ a doba vzniklá přičítáním podle části ustanovení § 58 odst. 3 za středníkem, tak též za to, že zahrnuje celkové pojetí doby studia rozhodné pro poplatek za delší studium, která kromě přičítaných dob, při současném odečtení uznané doby studia zahrnuje též jeden rok bez opatření regulační povahy ve formě poplatku navíc.

Zatímco druhý výklad je založený výhradně na jazykovém výkladu pojmu „celková“ doba, aniž by chápal ustanovení § 58 odst. 3 jako celek, třetí výklad, jehož závěr není s výkladem jazykovým v rozporu, zohledňuje i rovinu systematickou. Je postaven na předpokladu, že mezi žádoucí délkou dalšího studia a „prvního studia“ není žádný rozdíl, avšak je potřebné stanovit, že v případě konkurence poplatků za další a delší studium se vyměřuje pouze poplatek za studium delší¹⁷⁶.

Jak je patrné z uvedeného, autorka považuje výklad první a třetí za argumentačně silnější, než výklad druhý, čímž dochází k závěru o tom, že výklad druhý není již dále třeba považovat za relevantní. Nicméně nesoudí o podstatném interpretačním rozdílu co do síly argumentů, který by zřetelně upřednostňoval jeden z těchto výkladů před druhým, a to navzdory skutečnosti, že k výkladu prvnímu se přiklonil Nejvyšší správní soud ve svém nedávném rozhodnutí¹⁷⁷ týkajícím se poplatku za studium.

¹⁷⁵ V tomto kontextu nikoli prvního započatého, ale jako protikladu ke studiu dalšímu.

¹⁷⁶ Problematika konkurence poplatků je předmětem samostatného zkoumání v kapitole 9.

¹⁷⁷ Rozsudek ze dne 29. 8. 2013, sp. zn. 7 As 182/2012.

Vyšel přitom primárně z jazykového výkladu, v němž kladl důraz na skutečnost, že ustanovení § 58 odst. 4 zákona *používá pojem celková doba dalšího studia*, který se od pojmu *celková doba studia* použitého v odst. 3 liší právě slovem *další*. Toto slovo ve spojení *se studiem* pak nepovažuje za *bezobsahové*, ale vyjadřující, že *absolvent studuje v režimu dalšího studia*. V souladu se *systematickým výkladem* pak soud dospěl k závěru, že *je-li použit v odst. 4 citovaného ustanovení pojem celková doba dalšího studia, jedná o celkovou dobu studia absolventa v jeho dalším studiu a daný pojem je také oproti celkové době studia zúžen*.

Autorka nerozporuje tento výklad jako nesprávný, nicméně neztotožňuje se s ním jako s výkladem jediným možným. Má totiž za to, že se stejnou razancí, s jakou soud položil důraz na slovo „další“, je možné klást jej naopak na slovo „celková“ jako na přívlastek odlišující prostou dobu studia. V souladu s druhou naznačenou interpretací by pak muselo být nutně naznáno, že celková doba dalšího studia je doba, která není tvořena jen dobou *aktuálního* studia, ale též dobou studií jiných, patrně předchozích neúspěšných, jak jsou definována v ustanovení § 58 odst. 3.

Vzhledem k uvedenému autorka soudí, že i v tomto případě jde o ustanovení připouštějící různý výklad.

8.1.3 Souběh studií jako výjimka z poplatku za další studium

Podmínky pro vyměření poplatku za další studium jsou uvedeny v § 58 odst. 4 zákona. Splňuje je absolvent bakalářského nebo magisterského studijního programu, který studuje v dalším bakalářském nebo magisterském studijním programu, s výjimkou případu, kdy absolvent bakalářského studijního programu studuje v navazujícím magisterském studijním programu. Vyjmutí posledně jmenovaných absolventů z povinnosti platit poplatek za další studium je logické, respektuje samotnou koncepci dvoustupňového studia zavedenou do českého vysokoškolského prostředí v souvislosti s tzv. Boloňským procesem¹⁷⁸.

Zákon deroguje poplatkovou povinnost ještě v jednom případě, a to *jde-li o souběh řádných studijních programů nepřesahující standardní dobu studia programu jednoho*. Činí tak poněkud neobratně, když pracuje s předpokladem, že studijní programy mohou být v souběhu. Tak tomu dle názoru autorky není. Domnívá se, že studijní program, na rozdíl od studia (v dynamickém pojetí – srov. kapitolu 3), je statickým

¹⁷⁸ Blíže k implementaci Boloňského procesu OECD, 2006. *Tertiary education in the Czech Republic: country background report for OECD thematic review of tertiary education*. Prague: Centre for Higher Education Studies, 2006, s. 31 a 92.

jevem, pro který je určující, že nemá průběh. Nemůže proto ani probíhat v souběhu. Systematickým výkladem lze však dospět k závěru, že *studijním programem* se zde ve skutečnosti myslí *studium* (v dynamickém pojetí). Pochybnosti však stále vyvolává rozsah onoho souběhu, jako ostatně i okruh studií, která je do něj možné zařadit.

Určit **rozsah souběhu** je potřebné vzhledem k tomu, že vzájemný souběh studií zakládá výjimku z předpokladu pro vznik poplatkové povinnosti související s poplatkem za další studium. Konkrétně je tedy třeba kvalifikovat, které studium se pro účely daného ustanovení dá považovat za souběžné se *studiem aktuálním*, tedy studiem, v němž je splnění podmínky pro vyměření poplatku posuzováno, a které naopak nikoli. Imanentní vlastností aktuálního studia přitom je, že probíhá, tedy že nebylo v minulosti ukončeno.

Dle názoru autorky připadají v úvahu právě dvě možnosti. Buď se může jednat o rozsah úplný, který se vyznačuje tím, že obě studia probíhají souběžně již od svého počátku, anebo o rozsah částečný, pro který postačí, pokud jejich část probíhala či probíhá souběžně.

Pokud by mělo jít o rozsah úplný, má autorka za to, že by vymezení bylo vnitřně rozporné. Z toho, že je poplatkem sankcionován absolvent, totiž nepřímo vyplývá, že součástí jeho studijní historie je studium, které bylo úspěšně ukončeno. A pokud bylo studium úspěšně ukončeno, je více, než zřejmé, že již neprobíhá. A právě v rozsahu, v němž již neprobíhá, pak přirozeně není se studiem aktuálním souběžné. *A contrario* – (jiné) studium, které probíhá, není způsobilé založit status absolventa, jak je chápán v ustanovení § 58 odst. 4 zákona o vysokých školách.

Z provedené argumentace je zřejmé, že chápání rozsahu souběhu jako rozsahu úplného vede k absurdním závěrům. Je přitom třeba předpokládat racionalitu zákonodárce, tedy to, že nezamýšlel upravit právní vztahy způsobem, který by znemožňoval jejich uskutečňování. Z toho tedy vyplývá, že souběhem zde bude míněn souběh částečný. Vyňato ze způsobilosti být objektem poplatku za další studium tedy bude takové studium, které bylo započato nejpozději v den, kdy došlo k úspěšnému ukončení rozhodného studia, anebo ukončeno nejdříve v den, kdy rozhodné studium bylo započato. Nebude naopak vyňato studium, které aktuálnímu studiu v celém svém rozsahu předcházelo, tedy studium, k jehož ukončení došlo dříve, než došlo k zápisu ve studiu aktuálním.

Další pochybnosti vyvolává nejednoznačná informace o tom, která souběžná studia, byť částečně, se pro účely poplatku nezapočítávají, a která naopak ano. Konkrétně vyplývají ze skutečnosti, že zákon vyjímá pouze souběh studijních programů, tedy studií, která jsou řádná; v žádném svém ustanovení přitom nestanoví, **jak se řádné studium projevuje**. Ze samotného využití tohoto označení je však pravděpodobné, že není jedinou možnou formou studia, ale existuje samostatně vedle studia jiného než řádného.

Usuzovat o tom, jaké studium není řádné, lze dle autorky dvěma legitimními způsoby. V prvé řadě lze charakteristiku *jiného než řádného* studia odvozovat od jiného než řádného ukončení studia, jehož definici nepřímou zákon poskytuje v § 58 odst. 3¹⁷⁹. Dále lze uvažovat o studiu, jehož mimořádnost lze odvozovat z toho, že neprobíhá zcela žádoucím způsobem, a tedy je *neefektivní* ve smyslu charakteristiky provedené autorkou v podkapitole 3.2. Oba náhledy se shodují v tom, že za řádné studium nepovažují studium, které bylo ukončeno jinak, než řádně. Tím také rozsah náhledu prvního končí. Druhé možné chápání pak navíc zahrnuje studium opakované, tedy v témže stupni, a též studium neúměrně dlouhé.

Z průniku obou náhledů by bylo možno soudit, že studiem, které *není řádné*, a tedy souběh s ním není vyloučen z poplatku za další studium, je každopádně studium, které bylo ukončeno jinak, než řádně. K tomu je však okamžitě třeba uvést, že studium, které bylo ukončeno jinak, než řádně, nemohlo samo o sobě založit status absolventa. Nemůže být proto vyloučeno z výjimky, neboť ji již z podstaty věci primárně nepodléhá. Z toho lze soudit, opět za využití argumentu předpokládajícího racionálního zákonodávce, že z výjimky nutně musí být vyloučeno studium jiné.

K dalším úvahám o *studiu, které není řádné*, tedy zůstává toliko studium, které probíhá déle, než je jeho standardní doba studia zvětšená o jeden rok, je tedy „příliš dlouhé“, a též studium, které samo je považováno za studium „další“.

Na studium příliš dlouhé zřejmě dopadá, a to ještě přísněji¹⁸⁰, další část „vylučujícího“ ustanovení, a to ta, která deroguje výjimku v podobě souběhu řádných studií

¹⁷⁹ Jde o studium, které bylo ukončeno jinak než řádně podle § 45 odst. 3 nebo § 46 odst. 3 zákona o vysokých školách.

¹⁸⁰ Zatímco za *neefektivní studium* považovala autorka jen studium příliš dlouhé, tedy trvající déle, než je jeho standardní doba studia zvětšená o jeden rok, zákon zde staví do role nežádoucího již studium, které je prodloužené, tedy trvající déle, než je jeho „pouhá“ standardní doba studia. Z logiky věci je však zřejmé, že je-li předmětem regulace studium trvající déle, než je jeho standardní doba studia, tím spíše je předmětem regulace studium, které je ještě o rok delší.

v případě studií přesahujících standardní dobu studia jednoho. Přesně tedy rozhodná část ustanovení § 58 odst. 4 zní: „*to neplatí [povinnost platit poplatek za další studium]... jde-li o souběh řádných studijních programů nepřesahující standardní dobu studia programu jednoho.*“

Jakkoli ani zde nelze považovat zákonnou formulaci za ideální, patrně jediným přijatelným způsobem, jak lze uvedený požadavek vykládat, je, že překročení *standardní doby studia* programu jednoho, k němuž by za účelem podřazení výjimce nemělo dojít, je naplněno překročením standardní doby studia, tedy jeho prodloužením, v kterémkoli z posuzovaných studií – tedy buď u studia aktuálního, anebo u studia jiného, s ním souběžného ve smyslu citovaného ustanovení.

Otázkou novou se však v tomto kontextu stává, zda je cílem formulace postihovat poplatkem za další studium studenta aktuálního studia za prodlouženou dobu studia ve studiu *souběžném*, nebo ne příliš vhodně upozornit na následek, který souvisí s prodloužením studia aktuálního. Konkrétně na následek spočívající v podřazení studia poplatku za delší studium, jak vyplývá z již zkoumané poslední věty ustanovení § 58 odst. 4. Nevhodnost zde autorka spatřuje ve skutečnosti, že by pak jedno studijní chování mohlo podléhat jak poplatku za delší studium, tak též poplatku za další studium, a to právě s ohledem na nepodřaditelnost výjimce uvedené v § 58 odst. 4 větě za středníkem. K souběhu obou poplatků ale podrobněji v kapitole 9. Zde je na místě vrátit se k souběžnému studiu, které by mohlo být vyňato z výjimky pro podléhání aktuálního studia poplatku za delší studium – tedy, které by nastoupení výjimky nezakládalo. Z výše uvedených variant pro souběžné studium, které je *jiné, než řádné*, zůstává předmětem provedené úpravy toliko jediná varianta¹⁸¹, a to varianta, dle níž je takovým studiem studium, které je samo o sobě další. I pro něj však typicky platí, že samo nemá na status absolventa vliv, neb by samo nebylo další, kdyby mu nepředcházelo studium jiné, které jeho vlastní titul „dalšího studia“ zakládá. A platí-li, že absolvování určitého studia způsobilo v nějakém následném studiu to, že jde o *studium další*, zpravidla pak tentýž efekt vyvolá vůči studiu, které teprve druhé uvedené následuje.

¹⁸¹ Varianta prvně zvažování, totiž že by jím mohlo být neúspěšně ukončené studium, byla vyloučena pro faktickou nemožnost, a varianta druhá, uvažující příliš dlouhé studium, se jeví jako nadbytečná v kontextu úpravy, dle níž je z možnosti založit výjimku vyloučeno již studium prodloužené.

Jedinou výjimkou by tak mohla být situace, kdy by „prvním absolvovaným studiem“ bylo studium bakalářské, následujícím absolvovaným studiem nenavazující studium magisterské a aktuálním potom studium navazující magisterské. Tím by bylo dosaženo legální situace, v níž by druhé jmenované studium, magisterské, bylo ve vztahu ke studiu prvnímu, bakalářskému, další, ovšem aktuální studium, navazující magisterské, by ve vztahu k prvnímu studiu navazující nebylo. Aktuální studium by však bylo dalším ve vztahu ke studiu druhému – magisterskému.

Pokud tedy zákonodárce skutečně zamýšlel určitá studia z výjimky o souběhu podle § 58 odst. 4 souvětí prvního v části za středníkem vyloučit jako nikoli řádná, patrně tím mohl mínit toliko studia v nenavazujícím magisterském studiu v případě, kdy jim předcházela bakalářská studia, a to za situace, kdy aktuálně studovanými jsou studia navazující magisterská. Nutno podotknout, že uvedená konstrukce je natolik složitá a v praxi zřejmě nijak často frekventovaná, že lze pochybovat o tom, zda byla skutečně zamýšlená.

Z toho autorka soudí, že lze uvažovat i o možnosti, byť dříve jí samotnou nepředpokládané, dle níž by přívrstvek *řádnyčb* ve spojitosti se souběhem studií, ve skutečnosti mezi studii nijak nerozlišoval. A tedy v textu by žádný normativní význam neměl. Vše uvedené dle jejího názoru značí, že též tato část ustanovení má tu vlastnost, že ní neplyne jednoznačný výklad.

Poslední otázkou, která se ve zkoumaném ustanovení může jevit jako sporná, je, zda je třeba za *souběh* považovat jen takový souběh, který zahrnuje *aktuální studium*, či též jakýkoli jiný souběh, k němuž došlo v souběhu se studiem „participujícím“ na „konečném souběhu“, tedy souběhu se studiem aktuálním.

Nastíněný extenzivní výklad dle názoru autorky respektuje princip vycházející z ústavní maximy, dle něhož v případě pochybností o tom, zda adresát veřejnosprávního působení povinnost má či nemá, platí, že ji nemá. Systémově však neodpovídá podstatě poplatku, který je spjat právě s úspěšně ukončeným studiem. Pokud by totiž byl přijat, bylo by možno řetězit úspěšně ukončená studia do nekonečna, a tím se poplatku zcela vyhnout. A je-li smyslem poplatku za další studium počet dalších studií regulovat, pak jistě nemohou být pravidla pro jeho vyměření vykládána tak, že by poplatková povinnost mohla být „odražena“ vyšším počtem dalších studií, jímž by bylo dosahováno jejich postupného řetězení. I zde proto autorka uzavírá, že nelze přesvědčivě usoudit, který z naznačených výkladů je tím správným.

8.2 Axiologická mezera v právu

Za *axiologickou mezeru* v právu označuje Z. Kühn¹⁸² situaci, kdy normativní systém obsahuje řešení určité situace, čímž se axiologická mezera odlišuje od normativní mezery v právu, pro niž platí, že se řešení v psaném právu vůbec nenachází; toto řešení je však axiologicky nedostatečné, neboť *normotvůrce nevzal v potaz existenci určitých relevantních skutečností*. Právní řád je tak sice logicky kompletní, nikoli ovšem axiologicky. Dochází tím ke zmíněnému napětí mezi funkcionálním smyslem práva a doslovným významem textu.

Axiologická mezera může nastat v situaci, kdy *právo obsahuje normativní řešení dané kauzy, přičemž normativní důsledek připisovaný kauze na základě právní normy zakládá dané osobě určité právo [či povinnost – pozn. autorky], kterýžto důsledek je považován za axiologicky nedostatečný*. Dále v situaci, kdy *právo obsahuje normativní řešení dané kauzy, přičemž normativní důsledek připisovaný kauze na základě právní normy nezakládá osobě určité právo [či povinnost – pozn. autorky], kterýžto důsledek je považován za axiologicky nedostatečný*. Konečně může axiologická mezera nastat v případě, že *právo neobsahuje normativní řešení dané kauzy, přičemž tato skutečnost je považována za axiologicky nedostatečnou*.¹⁸³

Na problematiku axiologické mezery v právu je zaměřeno následujících devět oddílů. Mezi nimi oddíly 8.2.1 až 8.2.5 pojednávají o axiologicky nedostatečném (nadbytečném) založení povinnosti, oddíl 8.2.6 o axiologicky nedostatečném (ne)založení práva, a oddíly 8.2.7 až 8.2.9 pojednávají o axiologicky nedostatečném normativním řešení.

8.2.1 Započítávání studií realizovaných na soukromé vysoké škole

Jak bylo popsáno v podkapitole 3.2, podstatným důvodem pro regulaci nežádoucího studijního chování formou poplatkové **povinnosti související s delším studiem**, v tomto případě chování spočívajícího v neúspěšném ukončení studia, je snaha o jeho prevenci. Prevence je předpokladem pro minimalizaci celospolečensky nežádoucího efektu pojmenovatelného jako marné vynakládání finančních prostředků, neboť ve veřejném zájmu je toliko vynakládání finančních prostředků, které je účelné.

¹⁸² KÜHN, Z. *Aplikace práva ve složitých případech: k úloze právních principů v judikatuře*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2002, s. 206.

¹⁸³ KÜHN, Z. *Aplikace práva ve složitých případech: k úloze právních principů v judikatuře*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2002, s. 206.

Již bylo také uvedeno, nicméně sluší se připomenout, že v souvislosti s vysokoškolským vzděláváním stát vynakládá finanční prostředky přímé, tedy přímo určené k financování bezplatného vysokoškolského studia zejména ve formě příspěvku na vzdělávací činnost a institucionálního příspěvku veřejným vysokým školám¹⁸⁴, a dále prostředky nepřímé, které stát vynakládá typicky na platbu zdravotního pojištění a případně též přídatků na děti ve věku do 26 let. K výdajům nepřímo vynaloženým v souvislosti s financováním vysokoškolského studia lze dále přičíst pravděpodobné snížení příjmu státního rozpočtu, k němuž dochází vlivem slev na dani souvisejících se statusem studenta, a velmi hypotetický úbytek na odvodech z příjmů fyzických osob, které studenti zpravidla nemají. Z výpočtů naznačených v oddíle 8.1.2 je přitom zřejmé, že nepřímé náklady jsou mnohdy nepoměrně nižší, než přímé náklady vynaložené na realizaci bezplatného vysokoškolského vzdělávání.

Přímá finanční podpora směřuje téměř výhradně veřejným a státním vysokým školám, z čehož vyplývá, že studium na soukromých vysokých školách je pro společnost finančně méně náročné než studium na vysokých školách veřejných (a státních). Školné zaplacené na soukromé vysoké škole navíc s největší pravděpodobností podléhá dani z přidané hodnoty, jeho část odpovídající zisku soukromé vysoké školy též dani z příjmu právnických osob, čímž zároveň částečně vyvažuje nepřímé náklady spočívající v „hypotetickém úbytku“ příjmů státního rozpočtu. Ze skutečnosti, že studium na soukromé vysoké škole je pro společnost méně finančně zatěžující než studium na vysoké škole veřejné, resp. státní, zároveň vyplývá, že též případné neúspěšné ukončení studia na soukromé vysoké škole je třeba považovat za společensky méně nežádoucí.

Předmětem regulace obecně má být nežádoucí chování, předmětem podpory má být chování žádoucí. Autorka je přesvědčena, že neúspěšné ukončení studia, které vykazuje sníženou míru společenské „nežádoucnosti“ (finanční zátěže) a zároveň vykazuje jistou míru společenské prospěšnosti (rozvoj jedince, kultivace společnosti), nelze jednoznačně označit za nežádoucí. Proto by ani nemělo být regulováno ve stejné míře jako chování prokazatelně méně žádoucí, tedy neúspěšné ukončené studium na vysoké škole veřejné či státní.

Autorka se domnívá, že tuto skutečnost nevzal zákonodárce v úvahu, a to tím, že zákon o vysokých školách při přičítání neúspěšně ukončených studií nerozlišuje

¹⁸⁴ Formálně jinak, ovšem materiálně obdobně též v případě škol státních.

mezi studiem uskutečňovaným veřejnou vysokou školou, vysokou školou státní a vysokou školou soukromou. Absenci daného rozlišení považuje autorka za axiologickou mezeru v právu a v návaznosti na ní navrhuje, aby se k aktuálnímu studiu přičítala pouze doba neúspěšně ukončeného studia uskutečňovaného veřejnou nebo státní vysokou školou. Tedy např., aby do ustanovení § 58 odst. 3, které zní: „do doby studia se započtou též doby všech předchozích studií v bakalářských a magisterských studijních programech, které byly ukončeny jinak než řádně“ bylo za slova *v programech* přidáno „uskutečňovaných veřejnými či státními vysokými školami“.

Obdobná situace nastává v případě poplatkové povinnosti vycházející z **dalšího studia**. Pro ni též platí, že zákonodárce patrně nevzal v úvahu rozdíl mezi vzděláním získaným na veřejné, resp. státní, vysoké škole a na vysoké škole soukromé. Lze tak soudit ze skutečnosti, že ani při definování rozhodného studia, od něhož se odvíjí studium další, mezi školami, kterými bylo poskytnuto, nerozlišuje. Též absenci tohoto rozlišení považuje autorka za axiologickou mezeru v právu, *de lege ferenda* proto navrhuje, aby *další* studium mohlo být „založeno“ jen předchozím úspěšně absolvovaným studiem na veřejné či státní vysoké škole. Tedy např., aby do ustanovení § 58 odst. 4 zákona, které zní: „studuje-li absolvent bakalářského nebo magisterského studijního programu v dalším bakalářském nebo magisterském studijním programu“ bylo za slova *programu* přidáno „uskutečňovaného veřejnou či státní vysokou školou“.

8.2.2 Rozpor mezi ukončením studia ve formálním a materiálním smyslu I: využití části neúspěšně ukončeného studia pro úspěšné ukončení studia jiného

Je nepochybné, že na trhu práce, jako i v obecném vnímání, je „absolvované“ studium považováno za relevantní pouze za předpokladu, že bylo ukončeno úspěšně. Stežší si lze představit například údaj v životopise vypovídající o absolvování deseti předmětů z prvního ročníku studia doložený výpisem ze studijní evidence. Toto vnímání není náhodné – vychází z tradice závěrečných ověřování získaných schopností a dovedností a klade důraz na formální prokázání dosažených výsledků.

Studium neúspěšně ukončené má z naznačené perspektivy minimální hodnotu. V případě regulovaných povolání¹⁸⁵ nemá hodnotu žádnou. Není proto překvapující, že stát považuje studium, jehož výsledkem není dosažené vzdělání, za způsob marného čerpání finančních prostředků, který sankcionuje; a to *de facto* odečítáním marně odstudované doby od následujícího studia. Autorka se s tímto postupem v obecné rovině ztotožňuje.

Zároveň ovšem poukazuje na skutečnost, že zatímco neúspěšně ukončení studia ve formálním smyslu je neměnné, jeho materiální stránka může doznat vývoje ve studium ukončené úspěšně. V praxi půjde o situaci, kdy se neúspěšný student opětovně zapíše ke studiu ve studijním programu, jehož část již v minulosti „absolvoval“, a při využití institutu uznávání částí studia¹⁸⁶ absolvuje předměty zbývající a studium úspěšně ukončí státní závěrečnou zkouškou.

Pro naznačený postup platí, že doba původního neúspěšně ukončeného studia připočtená k době studia *nového* je způsobilá délku doby studia nepodléhající opatření regulační povahy v novém studiu zkrátit, a to vzhledem k uznaným částem studia na základě splněných požadavků ve studiu předchozím (neúspěšně ukončeném). Je dokonce způsobilá společně s dobou studia v novém studiu nepřesáhnout standardní dobu studia zvětšenou o jeden rok. Jinými slovy započtení neúspěšně ukončené doby studia nemusí s ohledem na „započtení splněných předmětů“ nutně vést k většímu prodloužení doby nového studia, než jaké zákon umožňuje bez nástupu opatření regulační povahy v podobě poplatku za delší studium. Kdyby se tak ovšem stalo, opatření regulační povahy by stále bylo možno považovat za oprávněné s ohledem na nežádoucnost prodloužování studia o více než jeden rok nad standardní dobu studia.

Problém nastává v případě studia na takto úspěšně ukončené studium navazujícího, neboť zákon předpokládá přičítání dob *všech předchozích studií* ukončených jinak než řádně. Neohlíží se přitom na to, zda již k jejich započtení v minulosti došlo či nikoli. Tak vedle sebe mohou existovat dva případy úspěšných absolventů

¹⁸⁵ *Regulovaným povoláním se rozumí odborná činnost nebo soubor činností, u níž je přístup k ní nebo její výkon nebo jeden ze způsobů jejího výkonu v členském státě vyhrazen přímo nebo nepřímo na základě právních a správních předpisů držitelům určité odborné kvalifikace.* KUDROVÁ, V. Implementace evropského systému uznávání profesních kvalifikací do českého práva. In *Interakce českého a evropského práva - Sborník příspěvků doktorského studia k výzkumnému záměru Evropský kontext vývoje českého práva po roce 2004 na Právnické fakultě Masarykovy univerzity*. Brno: Masarykova univerzita, 2009, s. 189.

¹⁸⁶ Dle § 68 odst. 3 písm. d) zákona o vysokých školách.

bakalářského studia, kteří získali vysokoškolský titul bakalář po čtyřech letech ode dne zápisu ke svému prvnímu studiu, z nichž jeden se v navazujícím magisterském studiu nachází v režimu poplatků za delší studium a druhý nikoli. Materiálně (i formálně) mají oba totéž vysokoškolské vzdělání, získali jej ve stejné době, z pohledu společnosti tedy bylo jejich studijní chování stejně žádoucí. Přesto se jim v navazujícím magisterském studiu dostává rozdílného zacházení.

Autorka se domnívá, že v tomto případě buď zákonodárce neuvažoval materiální stránku úspěšně ukončeného studia, nebo ji v textu příslušného ustanovení dostatečně přesvědčivě nezohlednil, když textově plně ustoupil formální stránce, čímž vyvolal axiologicky nedostatečný výsledek spočívající v nerovném formálním postavení studentů v materiálně totožných situacích. Dle názoru autorky by k odstranění rozporu mohlo dojít zakotvením omezení¹⁸⁷, podle něhož by byly přičítány pouze takové doby neúspěšně ukončených studií, pro které neplatí, že v nich splněné části studia byly v převážném rozsahu uznány za splněné části studia v některém jiném studiu, které bylo úspěšně ukončeno.

Otázkou okrajovou a spíše filozofickou je na tomto místě zamyšlení se nad opakovaným sankcionováním v případě, že se student v důsledku neúspěšně ukončeného studia ocitne v režimu poplatků za delší studium již při studiu bakalářském (např. za situace, kdy k neúspěšně ukončenému studiu došlo po 5 letech nenavazujícího magisterského studia), a opětovně poté v navazujícím studiu magisterském. A to zejména s ohledem na materiálně příbuznou zásadu zákazu dvojího trestání¹⁸⁸.

8.2.3 Rozpor mezi ukončením studia ve formálním a materiálním smyslu II: přestupy

V podkapitole 3.1 bylo konstatováno, že zákon o vysokých školách nezná *ukončení studia přestupem*, ostatně jako nezná ani institut přestupu samotný. Bez ohledu

¹⁸⁷ Nebo spíše odpovídajících důvodů pro moderaci.

¹⁸⁸ Jakkoli je zřejmé, že předmětem regulace provedené poplatkem, který je svou povahou opatřením regulační povahy, jak jej autorka definovala v podkapitole 3.2, není jednání protiprávní, je stejně tak zřejmé, že újma poplatkem způsobená může zasáhnout do právního postavení adresáta způsobem podobným zásahu učiněnému sankcí v pravém slova smyslu.

na případnou formální úpravu přestupu či její možnou nezákonnost¹⁸⁹, je nezbytné konstatovat, že v praxi k přestupům v materiálním smyslu dochází.

Za přestup v materiálním smyslu autorka považuje 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, a to 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.

Legálně dochází k přestupům v materiálním smyslu zásadně ve dvou situacích; jedna z nich reflektuje vůli studenta, druhá stojí mimo ni. Z vůle studenta dochází k přestupu v případě, že student úspěšně vykoná přijímací řízení, zapíše se ke studiu a dosáhne uznání nezanedbatelné části předchozího studia, kterého zároveň zanechá. Mimo jeho vůli dochází k přestupu v zákonem stanovené situaci podle ustanovení § 80 odst. 4 a § 86 zákona o vysokých školách, tedy v případě zániku studia v důsledku zániku či pozastavení akreditace studijního programu, při níž je vysoká škola povinna zajistit studentům možnost pokračovat ve studiu stejného nebo obdobného studijního programu na téže nebo jiné vysoké škole.

Následky formálního neúspěšného ukončení studia v důsledku přestupu jsou totožné s následky popsány v předchozí podkapitole, tj. s následky studia, které materiálně pokračuje na základě odlišných právních či skutkových důvodů. Rozdíl lze spatřovat v míře veřejného zájmu na regulaci takového postupu. Přestože důsledky i průběh formálního ukončení, avšak materiálního pokračování, jsou stejné, odlišný je vnitřní vztah jedince k neúspěšnému ukončení.

Zatímco v prvním případě je materiální pokračování studia ve formálně jiném studiu důsledkem zpravidla *nedobrovolného, avšak zaviněného*, neúspěšného ukončení studia původního, tedy studia ukončeného v důsledku nějakého nežádoucího

¹⁸⁹ Autorka se domnívá, že přestup jako institut nacházející se *praeter legem* je přípustný jako postup podle § 80 odst. 4 zákona o vysokých školách a s ním analogický (podle § 86), tedy v situaci, kdy je vysoká škola povinna v případě zániku akreditace zajistit studentům možnost pokračovat ve studiu stejného nebo obdobného studijního programu na téže nebo jiné vysoké škole. Naopak, pokud jde o přestup jako možný způsob formálního zahájení studia z vůle studenta, má autorka za to, že takový postup je nezákonný, neboť by jím docházelo k obcházení přijímacího řízení, které přímo reflektuje ústavní podmínky pro realizaci práva na bezplatné vysokoškolské vzdělání.

(studijního) chování¹⁹⁰, v případě přestupu tento negativní aspekt absentuje, neboť k ukončení studia zde dochází buď *záměrně* v důsledku zahájení jiného studia, či *mimovolně, avšak nezaviněně*, tedy bez předchozího nežádoucího způsobu studia. K přestupům v důsledku zániku akreditace navíc v praxi hojně docházelo několik let po přijetí zákona o vysokých školách¹⁹¹, a to v souvislosti s implementací tzv. Boloňského procesu do systému českého vysokoškolského vzdělávání¹⁹².

Z výše uvedeného důvodu se autorka domnívá, že i v tomto případě zákonodárce neuvažoval materiální stránku úspěšně ukončeného studia, když ustoupil formální stránce ukončení, čímž vyvolal axiologicky nedostatečný výsledek spočívající v nerovném formálním postavení studentů v materiálně totožných situacích, tedy studentů relativně souvisle studujících. Dle autorky (*de lege ferenda*) by k odstranění rozporu mohlo dojít zakotvením institutu přestupu do zákona o vysokých školách, resp. zakotvením způsobu *ukončení studia přestupem*, který by nebyl způsobem neúspěšného ukončení studia ve smyslu ustanovení § 58 odst. 3 zákona o vysokých školách.

8.2.4 Přičítání studií, k jejichž neúspěšnému ukončení došlo bez vůle studenta

Je zřejmé, že nezbytným předpokladem pro odrazení adresáta od určitého chování prostřednictvím regulace provedené právní normou, je možnost adresáta se takového chování zdržet. Není-li takové zdržení se chování možné, nevyvolává daná právní norma zamýšlené (žádoucí) účinky; v případě sankce pak případně vyvolává účinky nežádoucí.

¹⁹⁰ Nesplnění požadavků vyplývajících ze studijního programu podle studijního a zkušebního řádu či vyloučení ze studia podle § 65 odst. 1 písm. c) nebo podle § 67 zákona o vysokých školách.

¹⁹¹ Srov. OECD, 2006. *Tertiary education in the Czech Republic: country background report for OECD thematic review of tertiary education*. Prague: Centre for Higher Education Studies, 2006, s. 122.

Autorka nedisponuje informací o tom, jak dynamicky ve vztahu k Boloňskému procesu se vzdělávací systém vyvíjí od roku 2006, neboť jí nejsou známy dostupné zdroje, z nichž by bylo možno zjistit, jakého procenta studijních programů, a případně též studentů, se dvojestupňovost studijních programů týká. Konstatování, že Česká republika v roce 2006 nedisponovala dostatečným systémem bakalářského vzdělávání v literatuře z roku 2009 (OECD, 2009. *OECD Thematic Review of Tertiary Education: Review of Tertiary Education in the Czech Republic*. Paris: OECD Publishing, 2009, s. 26.) napovídá, že transformace v dané době ještě nebyla dokončena.

¹⁹² Blíže k implementaci Boloňského procesu OECD, 2006. *Tertiary education in the Czech Republic: country background report for OECD thematic review of tertiary education*. Prague: Centre for Higher Education Studies, 2006, s. 31 a 92.

Jak bylo naznačeno v podkapitole 3.1, k neúspěšnému ukončení studia může dojít i v důsledku skutečností, jejichž nastoupení student nezavinil, a dokonce ani zavinit či ovlivnit nemohl, neboť jde o skutečnosti s ním osobně nesouvisející. Jmenovitě jde zejména o ukončení studia v důsledku *zániku akreditace* a o *zánik samotné vysoké školy*.

Dále může k neúspěšnému ukončení studia dojít v důsledku skutečností, které sice student zavinit či zavinit mohl, případně jejich nastoupení mohl svým jednáním zabránit, neboť jde o skutečnosti s ním osobně související, materiálně jde ovšem o takové skutečnosti, které vedly k ukončení studia až nepřímou v důsledku jiných negativních následků původních skutečností. Zde připadají v úvahu zejména závažné zdravotní či sociální skutečnosti objektivně zabraňující pokračování ve studiu.

Pro obě právě uvedené skupiny skutečností, v jejichž důsledku může dojít k neúspěšnému ukončení studia, platí, že neodrážejí volní chování toho, o jehož studium se jedná. S ohledem na to, že mimovolní chování nemůže být předmětem regulace, je zřejmé, že nezohledněním mimovolních skutečností, v jejichž důsledku může dojít k nežádoucímu studijnímu chování (neúspěšnému ukončení studia), dochází k axiologické nekonzistenci práva, jejímž výsledkem je axiologicky nedostatečné (ve smyslu nadbytečné) založení povinnosti.

Mezi dvěma uvedenými skupinami je však třeba rozlišovat. V případě prvním, kdy k ukončení studia dochází v důsledku zániku studijního programu či zániku vysoké školy, tedy v důsledku skutečností objektivní, je evidentní, že i *důsledek bude objektivní*, tedy pro všechny skutkově shodné případy stejný. Zánik studia bude nevyhnutelný. Naopak v případě skutečností vázících se k adresátovi půjde vždy o skutečnosti subjektivní, způsobilé vyvolávat *subjektivní důsledky*. Nejen, že skutkově shodné okolnosti (např. ochrnutí části těla) budou způsobilé vyvolat v případě různých jedinců různé studijní následky ve smyslu neúspěšného ukončení studia, ale také v závislosti na studijním oboru a vysoké škole, která jej uskutečňuje, budou k dispozici různé studijní alternativy jako přerušení studia, jeho rozvolnění, přizpůsobení specifickým nárokům apod.

Zatímco v případě objektivních skutečností je nepochybné, že zákonodárce může normativně zohlednit zmíněné situace tak, že z přičítaných neúspěšně ukončených studií studia vzniklá v přímém důsledku zániku akreditace či vysoké školy vyjme, v případě subjektivních okolností se autorce takový postup jeví jako nevhodný.

Autorka proto konstatuje, že pro druhou skupinu případů postačuje, byť s jistými procesními výhradami¹⁹³, institut moderační pravomoci rektora (kapitola 10), avšak pro první skupinu případů doporučuje legislativní změnu rozhodného ustanovení zákona o vysokých školách ve smyslu naznačeného zohlednění.

8.2.5 Prodloužení studia v důsledku pozastavení akreditace či jiných důvodů stojících mimo vůli studenta

Co bylo uvedeno v předchozí kapitole ohledně nežádoucí regulace mimovolního jednání, platí obdobně pro úvahy o sankci za prodloužení aktuálního studia.

Pokud jde o subjektivní okolnosti, připadají zde v úvahu tytéž, tedy zejména závažné zdravotní či sociální skutečnosti, v jejichž příčinné souvislosti dochází ke zpomalení studijního tempa, tedy prodloužení doby studia. Naopak objektivními skutečnostmi zde z podstaty věci nemohou být neodvratné příčiny neúspěšného ukončení studia, neboť podstatou prodloužení aktuálního studia je, že studium trvá.

Objektivní neodvratnou příčinou prodloužení studia, v jejímž důsledku považuje autorka sankci v podobě poplatku za delší studium za axiologicky nepřijatelnou, je pozastavení akreditace podle § 85 odst. 2 písm. b) zákona o vysokých školách, které spočívá v zákazu konat státní zkoušky a přiznávat akademické tituly¹⁹⁴ v případě, že se vysoké škole nepodaří splnit povinnost podle § 86 odst. 1 zákona o vysokých školách, tedy *zajistit studentům možnost pokračovat ve studiu stejného nebo obdobného studijního programu na téže nebo jiné vysoké škole*.¹⁹⁵

¹⁹³ Nemožnost oddělení řízení o uplatnění moderačního práva od řízení o zákonnosti vydaného rozhodnutí.

¹⁹⁴ Zde lze sice namítat, že marný běh studia studenta toliko „čekajícího“ na možnost konat státní závěrečnou zkoušku lze odvrátit prostřednictvím institutu přerušení studia, nelze ovšem pominout fakt, že tento institut je způsobilý zasáhnout práva studenta jiným nevhodným způsobem, protože se jeho nevyužití může jevit jako legitimní.

¹⁹⁵ K nesplnění této povinnosti může dojít jak z podstaty věci proto, že stejný nebo obdobný studijní program na téže ani jiné vysoké škole není akreditovaný, taktéž proto, že povinnosti vysoké školy zajistit možnost pokračování ve studiu stejného nebo obdobného studijního programu na téže nebo jiné vysoké škole neodpovídá povinnost jiné vysoké školy toto pokračování strpět. Autorka má za to, že s ohledem na (většinou) samosprávné postavení vysokých škol nemůže Ministerstvo školství vysoké škole přijetí studentů studijních programů, jímž zanikla akreditace, nařídít.

8.2.6 Axiologicky nedostatečné nezaložení práva

Zatímco v předchozích oddílech (8.2.1 až 8.2.5) byly předmětem zkoumání případy axiologicky nedostatečného¹⁹⁶ založení povinnosti, konkrétně *nadbytečného* založení povinnosti, zde je vymezen prostor pro úvahy o problematice axiologicky nedostatečného založení práva¹⁹⁷.

Relevantním právem přiznaným v souvislosti se vznikem zkoumané poplatkové povinnosti, o jehož kvalitativní nedostatečnosti lze pochybovat, je *právo na moderaci vyměřeného poplatku*. Jeho podstatou je možnost dosáhnout snížení, či dokonce prominutí, vyměřeného poplatku, popř. odložení jeho splatnosti. Zatímco odložení splatnosti vyměřeného poplatku modifikuje subjektivní dopad poplatkové povinnosti na povinného a v úvahu přichází zejména z finančních důvodů, snížení poplatkové povinnosti, resp. její prominutí (jako vyjádření úplného snížení), modifikuje samotný poplatek, tedy objektivní hodnotu jím vyjádřené sankce.

Ze skutečnosti, že výsledkem moderace může být i snížení poplatku o celou jeho výši, tj. jeho prominutí, lze soudit, že prostřednictvím moderace může dojít k faktické derogaci vyměřeného poplatku. V tomto smyslu je proto třeba chápat institut moderace nejen jako obecný korektiv sloužící k odstranění příliš tvrdého dopadu jinak axiologicky dostatečného opatření regulační povahy na (finanční) sféru konkrétního jednotlivce, ale též jako nástroj umožňující derogaci opatření regulační povahy, které je axiologicky nedostatečné; samozřejmě jen v rozsahu uložené povinnosti, nikoliv rozsahu postavení toho, kdo „studoval určitým nežádoucím způsobem“. Z toho důvodu lze za axiologicky nedostatečné založení práva považovat v ustanoveních podmiňujících moderaci, popř. v ustálené rozhodovací moderační praxi, absenci ustanovení zohledňujících relevantní skutečnosti popsané v předchozích oddílech (8.2.1 až 8.2.5).

Je otázkou, zda mají být taková ustanovení součástí zákonné úpravy, která zmocňuje rektora k přistoupení k moderaci *s přiblížením zejména ke studijním výsledkům a sociální situaci studenta podle zásad uvedených ve statutu veřejné vysoké školy*¹⁹⁸, zda mají doplnit demonstrativní zákonný výčet ve statutu vysoké školy, či zda postačuje jejich promítnutí do rozhodovací praxe.

¹⁹⁶ Zde je slovo nedostatečný vyjádřeno v rovině kvalitativní, nikoli kvantitativní.

¹⁹⁷ V tomto případě je kvalitativní význam slova nedostatečný v souběhu s kvantitativním významem slova a vyjadřuje tedy skutečnosti, že některé případy založení práva absentují.

¹⁹⁸ § 58 odst. 8 věta poslední zákona o vysokých školách.

Jak vyslovila a odůvodnila již v úvodu, autorka se domnívá, že je obecně nežádoucí, aby se se složitými případy aplikace práva setkávaly samotné úřední osoby působící na vysokých školách. Vzhledem k tomu tedy považuje za žádoucí, a *de lege ferenda* navrhuje, aby ustanovení zákona o vysokých školách, které vytváří zákonné limity pro uplatnění moderačního práva, mezi demonstrativně uvedené důvody vypočítávalo též případy, v nichž student nastoupení poplatkové povinnosti podle § 58 odst. 3 či 4 v příslušném rozsahu nezavinil (oddíly 8.2.3 až 8.2.5), a případy, v nichž v příslušném rozsahu formálně došlo k nežádoucímu studijnímu jednání, materiálně ovšem nikoli (oddíly 8.2.2 a 8.2.3). Příslušným rozsahem se zde míní jen takové zohlednění naznačeného chování podmiňujícího moderaci, v jehož přímém důsledku k vyměření poplatku za studium došlo¹⁹⁹.

Pokud jde o poměr mezi některými případy axiologicky nedostatečného (nadbytečného) založení povinnosti a axiologicky nedostatečného (ne)založení práva ve vztahu k úvahám *de lege ferenda*, považuje autorka za účelné řešit

1. axiologické nedostatečnosti spočívající v započítávání neúspěšně ukončeného studia na soukromé vysoké škole, jakož i započítávání neúspěšně ukončeného studia a neúměrného prodloužení studia v důsledku objektivních skutečností (částečný či úplný zánik akreditace či zánik vysoké školy), změnou zákonných podmínek pro vznik poplatkové povinnosti, konkrétně spočívající ve vyjmutí určitých studií ze studií rozhodných pro vznik poplatkové povinnosti (jak bylo ostatně vyjádřeno v oddílech 8.2.1., 8.2.4 a 8.2.5), dále
2. axiologickou nedostatečnost spočívající v započítávání neúspěšně ukončeného studia, k němuž došlo v souvislosti s přestupem do studia jiného (s výjimkou situace, kdy dojde k neúspěšnému ukončení studia, do něhož bylo přestoupeno), zakotvením institutu *přestupu* a stanovením zvláštního způsobu ukončení studia *přestupem*, který by nebyl způsobem

¹⁹⁹ Například v případě, že se studentovi přičetlo 61 dní neúspěšně ukončeného studia v důsledku vážného onemocnění, není na místě prominout poplatek za započatých 6 měsíců (tj. přibližně 183 dní), ale jen snížit jej o jednu třetinu (tj. uplatnit jej jakoby v rozsahu zbývajících 122 dní). Samozřejmě za předpokladu, že nelze s přiměřenou pravděpodobností předpokládat ukončení studia v době kratší než oněch 61 dní. V takovém případě by funkci a účelu poplatku více odpovídalo jeho prominutí.

neúspěšně ukončeného studia podléhajícího přičtení podle ustanovení § 58 odst. 3 zákona o vysokých školách (případně při vyloučení situace, kdy dojde k neúspěšnému ukončení studia, do něhož bylo přestoupeno), a konečně

3. právě axiologickou nedostatečností spočívající v započítávání doby formálně neúspěšně ukončeného studia, k jehož ukončení však materiálně došlo (oddíl 8.2.2 a 8.2.3), a axiologickou nedostatečností spočívající v započítávání doby neúspěšně ukončeného studia, k němuž došlo mimo vůli studenta, avšak ze subjektivní příčiny (tedy s výjimkou situací podřaditelných pod bod 2.), jejím zohledněním v rámci kritérií pro uplatnění moderační pravomoci, jak je naznačeno v předchozím odstavci.

Důvodem pro dvojí způsob zohlednění axiologických nedostatků, tedy doporučení k úpravě vybraných problémů formou normativní a jiných problémů formou v důsledku individuální, je skutečnost, že v případě situací podřazených pod bod 1. a 2. jde o situace objektivně zjištělné a popsitelné, tedy bez dalšího normativně kategorizovatelné, zatímco v případě bodu 3. jde o situace vyžadující individuální posouzení aplikujícím orgánem, a to navzdory výtce vyjádřené v posledním odstavci této kapitoly (rozdíl mezi postavením subjektu, jehož chování není sankcionováno, a subjektu, jemuž je sankce, resp. opatření regulační povahy, prominuta).

Moderační pravomoc rektora bude vzhledem k systematické práci předmětem bližšího zkoumání v kapitole 10 této publikace, zde autorka zamýšlela toliko upozornit na způsobnost moderace derogovat uloženou poplatkovou povinnost, tedy na částečně²⁰⁰ antagonistický vztah moderace k poplatkové povinnosti. Z toho je patrné, proč je autorka názoru, že úvahy *de lege ferenda* vyjádřené v podkapitolách o nadměrném založení povinnosti (oddíly 8.2.1 až 8.2.5), lze v jejich materiální podstatě vztáhnout i k nedostatečnému založení práva.

Případné rozšíření důvodů pro moderaci ve smyslu výše uvedených požadavků, které by bylo možno považovat za odstranění nedostatečného založení práva, ovšem nelze bez dalšího, zejména tedy v plném rozsahu²⁰¹, chápat jako odstranění axiologické nadměrnosti ustanovení zakládajících poplatkovou povinnost, a to i za předpokladu, že by daná moderace byla závazně zakotvena v plné výši

²⁰⁰ Ve vztahu k uložené „sankci“.

²⁰¹ Tj. v případech, jejichž úprava je možná podle naznačeného bodu 1. a 2.

vyměřeného poplatku. Důvody, které vedou autorku k tomuto přesvědčení, jsou následující:

- Zaprvé, moderační pravomoc rektora je založena až v souvislosti s řízením o přezkumu (dle § 68 odst. 4 zákona o vysokých školách), které se zahajuje toliko na návrh. Z procesních důvodů tedy rektor nemůže přistoupit k moderaci z moci úřední, a tedy i nastoupení korektivu axiologicky nadměrného založení povinnosti je zde v dispozici adresáta povinnosti, a tedy fakultativní.
- Zadruhé, existuje axiologický rozdíl mezi postavením adresáta, jehož chování není považováno za nežádoucí, a mezi postavením adresáta, jehož chování za nežádoucí považováno je, ovšem z důvodů příliš tvrdého dopadu sankce, resp. opatření regulační povahy, do sféry adresáta je od tohoto nepříznivého následku upuštěno. Příměrem, na němž je tento rozdíl snáze patrný, může být poukaz na postavení osob, z nichž jedna byla shledána vinnou z trestného činu, nicméně výkon trestu jí byl prominut, a druhá nikdy vinnou shledána nebyla. Rozdíl mezi situací, kdy studentovo jednání není považováno za nežádoucí a kdy „jen“ není sankcionováno, ostatně v mírnější podobě potvrdil i Nejvyšší správní soud²⁰², když uvedl, že *prominutí poplatku rektorem totiž neznamená, že by se stěžovatel nedopustil jednání, které založilo vyměření poplatku...*

8.2.7 Retroaktivní přičítání neúspěšných studií

Na tomto místě zkoumaný nedostatek je první ze skupiny axiologických mezer v právu, které plynou z toho, že právo neobsahuje normativní řešení dané kauzy, což se jeví jako axiologicky nedostatečné. Tuto nedostatečnost zde ve vztahu k poplatku za delší studium reprezentuje chybějící přechodné ustanovení zákona č. 147/2001 Sb., kterým bylo s účinností k 1. 7. 2001 do zákona o vysokých školách zavedeno již dříve popsané přičítání neúspěšně ukončených studií²⁰³.

²⁰² V rozsudku ze dne 11. 9. 2008, sp. zn. 7 As 30/2008.

²⁰³ 9. V § 58 odstavec 3 zní: „(3) Studuje-li student déle, než je standardní doba studia zveřejněná o jeden rok v bakalářském nebo magisterském studijním programu, stanoví mu veřejná vysoká škola poplatek za studium, který činí za každý další započatý měsíc studia nejméně jednu čtvrtinu základu; do doby studia se započte též doba předebožního studia v bakalářských a magisterských studijních programech, které nebylo řádně ukončeno podle § 45 odst. 3 nebo § 46 odst. 3.“

Formulační změna věty za středníkem a omezení přičemž období, ve kterém student studoval v takovýchto studijních programech a v aktuálním studijním programu souběžně, se do doby studia započítávají pouze jednou, byly zavedeny až novelou účinnou od 1. 1. 2006, zákonem č. 552/2005 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 pozdějších předpisů, a některé další zákony.

Konkrétně je chybějícím takové přechodné ustanovení, které by upravilo, jakým způsobem se pro účely výkladu ustanovení § 58 odst. 3 zákona o vysokých školách posuzují neúspěšně ukončená studia, která byla započata, popř. ukončena²⁰⁴, přede dnem nabytí účinnosti novely. Ustanovení § 58 odst. 3 zákona o vysokých školách, podle kterého se do *doby studia započtou též doby všech předchozích studií v bakalářských a magisterských studijních programech, které byly ukončeny jinak, než řádně* je tak *prima facie* třeba vykládat tak, že se započtou jakákoli studia splňující uvedené podmínky, tedy též studia započatá, popř. ukončená, před 1. 7. 2001.

Je zřejmé, že uvedené ustanovení, v kombinaci s absencí normy řešící jeho intertemporální rozměr, působí **retroaktivně**.

Jak bylo již uvedeno v oddílu 8.2.4, základním předpokladem pro odrazení od určitého chování prostřednictvím regulace provedené právní normou je povědomí adresáta o existenci této normy. Stejně lze očekávat, že se adresát v reálném čase bude řídit normou, kterou nezná, a to právě proto, že norma ještě neexistuje. Ukáže-li se v budoucnu, v době existence (účinnosti) právní normy, že dřívější jednání subjektu odpovídalo stavu, jehož má norma dosáhnout, nelze než konstatovat, že se tak stalo zcela náhodně, nikoli zásluhou působení dané normy. Ostatně též právní teorie výslovně uvádí, že *mají-li adresáti právních norem tyto normy dodržovat... pak musejí mít možnost je poznat*²⁰⁵. Toto pravidlo je důležité jak pro samotné fungování práva, tak pro právní jistotu jednotlivce. Zejména pak, váže-li se k normě způsobilé negativně zasáhnout do právního postavení jejího adresáta.

Má-li totiž být subjekt práva sankcionován za své chování, musí mít v době, kdy chování uskutečňuje, možnost poznat jeho sankcionovatelnost a v rámci samoregulace od jednání pod hrozbou újmy upustit. Nelze proto připustit možnost, že by k sankcionování subjektu došlo „dodatečně“ za chování, které v době, kdy bylo činěno, sankcionováno nebylo, kdy subjekt konal s vědomím, že chování, jehož se dopouští, sankcionováno není²⁰⁶.

²⁰⁴ Autorka spatřuje mezi oběma situacemi citelný rozdíl, který vysvětlí dále v textu.

²⁰⁵ KNAPP, V. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 164.

²⁰⁶ K důvěře v to, že chování, které není sankcionováno v reálném čase, nebude sankcionováno ani v budoucnu, lze citovat např. z odůvodnění nálezu Ústavního soudu ze dne 8. 6. 1995, sp. zn. IV. ÚS 215/94.: „Ke *znakům právního státu neoddělitelně patří princip právní jistoty a ochrany důvěry občanů v právo. Tento postup zahrnuje zákaz retroaktivity právních norem, resp. jejich retroaktivního výkladu. Jestliže tedy někdo jedná v důvěře v nějaký zákon, nemá být v této své důvěře zklamán.*“

V rovině teoreticko-právní je zpětná účinnost právní normy považována zajev nežádoucí, který narušuje právní jistotu subjektů. Lze to doložit např. právním názorem Ústavního soudu, který vyjádřil²⁰⁷, že zákaz zpětné účinnosti právních norem patří mezi principy vymezující kategorii právního státu, jímž je i Česká republika. Dále rozvedl, že navzdory výslovnému ústavnímu zakazu retroaktivity jen pro oblast trestního práva (čl. 40 odst. 6 Listiny), je nutno z čl. 1 Ústavy dovodit působení tohoto zakazu i pro další právní odvětví.

Přesto se lze s retroaktivitou v právním řádu setkat, a to zejména s tzv. *retroaktivitou nepravou*²⁰⁸. K ní dochází, když nový zákon předpokládá svou působnost i pro právní vztahy vzniklé v minulosti, ale z logiky věci až od doby, kdy se sám stává účinným, popř. od doby pozdější. Naproti tomu, jak vymezuje E. Tilsch²⁰⁹, pravá retroaktivita působí i pro dobu minulou. Jak dále uvádí Ústavní soud, *u retroaktivity pravé platí zásada obecné nepřipustnosti, ze které existují striktně omezené výjimky připustnosti, u retroaktivity nepravé platí naopak zásada obecné připustnosti, ze které existují výjimky její nepřipustnosti*.²¹⁰ V obecné rovině je ovšem třeba trvat na tom, že norma zpětně účinná sama o sobě není, k tomu, aby byla, je třeba výslovného zakotvení²¹¹.

Zákon č. 147/2001 Sb., který sporné ustanovení do zákona o vysokých školách zavedl, neobsahuje žádné ustanovení, z něhož by bylo možné jeho zpětnou účinnost dovozovat. Platí proto, vzhledem k výše uvedenému, že aplikující orgán je povinen ustanovení § 58 odst. 3 části za středníkem aplikovat pouze na studia, která byla ukončena jinak, než řádně, až po 1. 7. 2001, kdy novela nabyla účinnosti. *A contrario*, pro studia dřívější toto ustanovení použít nesmí.

K obdobnému závěru nepřímou došel též Nejvyšší správní soud²¹²: „*Navíc je třeba připomenout, že v případě studentů, jejichž celková doba studia zasahuje před 1. 7. 2001 tak, jako je tomu v případě účastníka řízení, je nutné se rovněž vypořádat s faktem, že možnost zápočtu*

²⁰⁷ V nálezu ze dne 13. 6. 2002, sp. zn. III ÚS 611/01.

²⁰⁸ KNAPP, V. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 208.

²⁰⁹ TILSCH, E. *Občanské právo: část všeobecná*. Praha: Nákladem Spolku československých právníků „Všehrd“, 1925, s. 75 – 78.

²¹⁰ K podrobnému vymezení retroaktivity Ústavním soudem v nálezu dne 4. 2. 1997 sp. zn. Pl. ÚS 21/96.

²¹¹ Srov. nálezu Ústavního soudu ČSFR ze dne 10. 12. 1992, sp. zn. Pl. ÚS 78/92, podle něhož *principy práveho štátu, právnej istoty, ktoré možno vyvoditi' z požiadavky „demokratickeho usporiadania štátu“ (čl. 1 Listiny) vyžadujú každý ústavne možný prípad retroaktivity zakotvit' expressis verbis v ústave, resp. v zákone a vyriešiť s tým spojené prípady tak, aby nadobudnuté práva boli riadne chránené*.

²¹² V rozsudku ze dne 25. 4. 2007, sp. zn. 9 As 8/2007.

*doby předchozího studia v bakalářských a magisterských studijních programech, které nebylo řádně ukončeno, byla do zákona o vysokých školách zařazena až novelou provedenou zákonem č. 147/2001 Sb., a to s účinností právé k 1. 7. 2001.*²¹³

Z uvedeného vyplývá, že normativní nedostatečnost lze v tomto případě překleout výkladem. Nikoli ovšem takovým, který by vycházel ze standardních interpretačních pravidel, čímž by byl zařaditelný pod jednoduchý případ aplikace práva. K popisu jednoduchého případu aplikace práva, jak byl proveden v úvodu, je na tomto místě třeba doplnit, že o jednoduchý případ jde o *i tehdy, pokud správný výklad sice nevyplývá z výslovného textu právního předpisu, přesto však s ohledem na právně relevantní argumenty... doktrinálního charakteru není o správném řešení větších pochyb a správné řešení je tak* v právní obci jako celku nekontroverzní²¹⁴. Aplikační potíže v těchto zdánlivě složitých, avšak ve skutečnosti jednoduchých, případech ovšem vyloučit nelze²¹⁵.

Otázkou je, zda v tomto případě skutečně *není o správném řešení větších pochyb*. Doktrína, a s ní v konzistenci též judikatura, sice poskytuje odpověď na otázku, zda je třeba při aplikaci té části ustanovení § 58 odst. 3, podle níž dochází k přičítání neúspěšně ukončených studií, zohlednit skutečnost, že ono přičítání bylo do zákona zavedeno až následně, neodpovídá ovšem na otázku, zda je z přičítání třeba vyloučit pouze studia, k jejichž neúspěšnému ukončení došlo před účinností novely č. 147/2001 Sb. (dále též jen „novela“), či též studia, k jejich započetí sice došlo v této době, ovšem k ukončení až po účinnosti novely.

Mezi těmito situacemi existuje reálný rozdíl. Na případ první, kdy k ukončení studia došlo již před novelou, plně dopadá výše uvedená výhrada o nepřípustnosti „dodatečného“ sankcionování chování, které v době, kdy bylo činěno, sankcionováno

²¹³ Zdánlivě obdobným případem retroaktivity související s placením školného se zabýval Nejvyšší soud Slovenské republiky v rozsudku ze dne 30. 9. 2010, sp. zn. 8 Sžo/182/2009. V daném případě však soud posuzoval, zda přechodné ustanovení, podle něhož má student dokončit studium podle předpisů platných (účinných) před účinností novely, zahrnuje též případnou platbu školného. Soud přitom došel k závěru, že *pod pojmem štúdium, je potrebné chápať nielen určený študijný program, ale aj všetky práva a povinnosti študenta, ak to bolo pre žalobcu výhodnejšie*. Lze to interpretovat též tak, že zde soud nepřímou konstatoval, že na retroaktivní působení zákona na vztahy související se studiem lze přistoupit v případech, že je to pro studenta výhodnější.

²¹⁴ KÜHN, Z. *Aplikace práva ve složitých případech: k úloze právních principů v judikatuře*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2002, s. 44.

²¹⁵ Srov. ALEXY, R. *Theorie der juristischen Argumentation: die Theorie des rationalen Diskurses als Theorie der juristischen Begründung: Nachwort (1991): Antwortaufeinige Kritiker*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1991, s. 17 a násl.

nebylo; v době, kdy subjekt konal s vědomím, že chování, jehož se dopouští, sankcionováno není. Pro druhý případ platí, že v okamžiku, v němž došlo k neúspěšnému ukončení studia, již subjekt věděl, že toto ukončení je sankcionováno, nevěděl to ovšem ve chvíli, kdy své studium zahajoval, tedy kdy se k němu zapisoval. Vzhledem k trvání²¹⁶ a charakteru²¹⁷ studia jako studijního procesu je přitom třeba uzavřít, že sankcionováno je ve skutečnosti již samotné započetí studia za předpokladu, že později dojde k jeho neúspěšnému ukončení.

Tento druh složitého případu aplikace práva se vzhledem k nejasnosti pojmu „předchozí studium“ (srov. úvahy provedené v oddíle 8.1.1) nachází na pomezí složitosti dané ustanovením připouštějícím různý výklad a napětím mezi funkcionálním smyslem práva a doslovným významem textu (konkrétně způsobeným axiologicky nedostatečným normativním řešením) umocněným doktrinní nejednoznačností toho, zda jde o retroaktivní působení práva i v případech, že dopadá na chování, kterého se subjekt dopustil až po účinnosti právní normy, ovšem v plném rozsahu (tj. bez nepříznivých následků, jak bude blíže vysvětleno v následující podkapitole) se ho mohl zdržet pouze v době před účinností novely.

Situaci by jistě vyřešilo přechodné ustanovení, které by materiálně stanovilo, že do doby studia podle § 58 odst. 3 se započtou pouze doby studií v bakalářských a magisterských studijních programech, která byla ukončena jinak než řádně podle § 45 odst. 3 nebo § 46 odst. 3, pakliže byla zároveň zahájena po účinnosti novely (č. 147/2001 Sb.); tedy po 1. 7. 2001.

²¹⁶ Standardní doba studia se pohybuje v rozmezí 2 až 6 let, zákon přitom neomezuje jeho maximální výši.

²¹⁷ Student může od počátku volit a v čase též částečně měnit studijní strategii v závislosti na tom, zda je jeho cílem úspěšné ukončení studia bez ohledu na jeho náročnost, až po to, že úspěšné ukončení studia vůbec nezamýšlí (a má tedy např. v úmyslu absolvovat pouze několik zajímavých předmětů).

Je přitom zřejmé, že sankcionovatelnost neúspěšně ukončeného studia je způsobila cíle studenta modifikovat a tedy ovlivnit i jeho studijní strategii. Lze předpokládat, že u studenta, který vůbec nezamýšlí úspěšné ukončení studia, nedojde pod pohrůzkou opatření sankční povahy ani k jeho započetí.

8.2.8 Retroaktivní stanovení výše poplatku²¹⁸

Jak již autorka uvedla, má za to, že poplatkovou povinnost lze chápat jako sankci, funkce poplatku je přitom **regulační**²¹⁹. Studium, které má být za určitých podmínek poplatkem za delší studium regulováno, je procesem trvajícím zpravidla několik let. Je-li výše poplatku za delší studium pro studenta přijatelná, tedy je-li schopný a ochotný poplatek zaplatit, v případě jeho vyměření tak učiní a ve studiu pokračuje i za cenu stanovené finanční újmy. Přesahuje-li však výše poplatku úroveň přijatelnou, tedy stává-li se subjektivně či objektivně neúnosnou, je logickým krokem se jí vyhnout.

Problém, který zde nastává, je ten, že efektivně se vyhnout opatření regulační povahy v podobě poplatku za delší studium, ať již prvotním nesankcionovatelným chováním²²⁰ či pozdějším nestudováním ve studiu, v němž poplatek za delší studium hrozí, lze jen před neúspěšným ukončením předchozího studia, resp. před zahájením studia jiného. A to vzhledem k tomu, že upustit od aktuálního či nevyhnutelně budoucího nežádoucího studijního chování, tedy od studia v oné delší době, již nelze „beztrestně“.

Ona „trestnost“ je dána pravidlem, podle něhož se doba neúspěšně ukončeného studia přičte ke studiu započatému v budoucnu, v němž společně tvoří dobu rozhodnou pro splnění hmotněprávních podmínek pro vznik poplatkové povinnosti. Z toho logicky plyne, že regulační účinek opatření regulační povahy, nacházející svůj odraz ve výši poplatku za delší studium, by měl být s ohledem na právní jistotu adresáta zřejmý nejpozději před započatím studia, v něm poplatek za delší studium hrozí; ne-li již před neúspěšným ukončením studia předchozího.

Je zjevné, že s ohledem na migraci studentů mezi různými vysokými školami, a též s ohledem na nemožnost vysokých škol presumovat veškeré rozmanitosti studijního chování příjemců jimi poskytovaného vzdělání, nelze fixovat výši poplatku

²¹⁸ Text tohoto oddílu doslovně či obsahově převzat z KUDROVÁ, V. Retroaktivita budoucí. In *COFOLA 2011: the Conference Proceedings*. Brno: Masarykova univerzita, 2011. s. 1691-1701.

²¹⁹ *Sankce* je obecně chápána jako újma, kterou je v důsledku porušení své právní povinnosti povinen strpět ten, kdo povinnost porušil (KNAPP, V. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 152.) Cílem takto koncipované sankce je od určitého chování odradit, čili v ideálním případě jej eliminovat. Újma ovšem může být i povahy regulatorní, a to pokud je jejím cílem četnost určitého nežádoucího chování pouze snížit. Důvodem pro cílenou regulaci a nikoli eliminaci určitého chování je společenský zájem na jeho zachování, byť v omezené míře. Regulační cíl újmy lze dovozovat z míry jejího zásahu do sféry jedince.

²²⁰ Tj. výhradně úspěšným ukončením započatého studia.

na rok, v němž se student poprvé запиše na vysokou školu, či nějakou jinou skutečnost vztahující se k osobě konkrétního studenta. Proto nelze mít za to, že by měl student znát výši újmy, která mu hrozí v kterémkoli budoucím studiu, ve chvíli, kdy může ovlivnit neúspěšné ukončení studia, v němž se právě nachází, případně, do něhož se v blízké době chystá zapsat.

To by, kromě náročné proveditelnosti, nemělo ani hlubší opodstatnění z titulu „standardu“ právní jistoty, neboť setrvání na takovém požadavku by jistě bylo na úrovni předpokladu, že například kupující auta má právo ještě před koupí vědět, jakou bude po celý zbytek užívání auta platit silniční daň apod. Tedy de facto by zahrlo jakoukoli změnu právního postavení, a tím i vývoj práva jako takový.

Právní vztahy a jejich atributy dané zákonem se v čase mění, a to aniž by to bylo možno považovat za nežádoucí. Pro právo je totiž typické, že neustále musí reagovat na společenské změny, pročež nelze požadovat, aby zakotvení v určitém právním vztahu, a to zejména veřejnoprávním, zůstalo do konce jeho trvání beze změny. Přípustná je i nově zakotvená sankcionovatelnost jednání, která v minulosti právně upravena nebyla.

Právo by však mělo zajistit, aby nebylo sankcionováno jednání, kterého se v okamžiku nastoupení nepříznivého následku již nelze zdržet, ne bez hrozby další újmy. Je-li totiž účinek opatření regulační povahy založen na tom, že od jím regulovaného jednání lze na základě hrozby negativního postihu upustit, musí mít subjekt reálnou možnost takové upuštění od jednání učinit – a to, aniž by samo upuštění zakládalo hrozbu dalšího opatření regulační povahy.

V rozsudku ze dne 25. 4. 2007, sp. zn. 9 As 8/2007, citovaném v oddíle 8.2.7, Nejvyšší správní soud výslovně poukázal na to, že každý musí mít možnost vědět, které jednání je zakázané, aby mohl být za porušení zákazu volán k odpovědnosti. A je-li v zájmu společnosti určité jednání jen regulovat, nikoli přímo eliminovat²²¹, pak by měl subjekt vědět také to, k jaké konkrétní odpovědnosti bude volán.

Zákon o vysokých školách (v § 58 odst. 6) stanoví, že veřejná vysoká škola zveřejní výši poplatků spojených se studiem... pro příští akademický rok před termínem pro podávání přihlášek ke studiu. Tento požadavek je nanejvýš oprávněný, neboť v souladu s dříve uvedeným umožňuje subjektu v budoucnu povolanému

²²¹ Srov. text poznámky pod čarou v úvodu tohoto oddílu.

k odpovědnosti seznámení se s výší újmy, která mu hrozí, ještě předtím, než započne nežádoucí jednání, či proces, který k nežádoucímu jednání nevyhnutelně povede, pokud v budoucnu studium z důvodu hrozby poplatku ukončí.

Z citovaného ustanovení vyplývá, že uvedený požadavek zabezpečuje právní jistotu toliko pro uchazeče o studium, a to právě ohledně nejbližšího akademického roku. Nijak nezohledňuje požadavek na jejich právní jistotu při očekávání výše poplatku v dalších letech studia, stejně jako nezohledňuje požadavek na právní jistotu při očekávání výše poplatku subjektů, jejichž studium již bylo započato, a to v kterémkoli budoucím akademickém roce. Zákon přitom evidentně předpokládá, že výše poplatku se bude v čase proměňovat; jakkoli to vysoké školy výslovně neukládá²²².

Legálně tedy vzniká situace, v níž se subjekt na několik let dopředu rozhoduje o své budoucí studijní strategii, aniž by věděl, jakou konkrétní újmu bude jeho studijní chování v budoucnu postihováno (ví to o nejbližším roce, nikoli o letech následujících), a zároveň, aniž by ve chvíli, kdy se potřebnou informaci o změně výše poplatku dozví, mohl od svého chování bez následků upustit. Tak se v budoucnu dostane do situace, kdy jeho chování v daném okamžiku bude hodnoceno opatřením regulační povahy aktuálním, vzhledem k nemožnosti od chování započatého v minulosti „beztrestně“ upustit ovšem bude svou povahou retroaktivní.

Uvedené normativní řešení považuje autorka za axiologicky nedostatečné. De lege ferenda proto navrhuje, aby výše poplatku za delší studium zveřejněná v souladu s ustanovením § 58 odst. 6 zákona o vysokých školách, zůstala po celou dobu studia, popř. po jinou kvalifikovanou dobu studia²²³, fixní ve výši, v níž byla stanovena pro rok, v němž došlo k započetí studia.

8.2.9 Vnitřní nekonzistence systému sankcionování

Posledním jevem, na který by autorka ráda upozornila v souvislosti s axiologicky nedostatečným řešením, je nesystematičnost sankcionování studia, které lze označit za *neefektivní*. Tento jev paradoxně znemožňuje přesnou definici efektivního studia, jak byla naznačena v podkapitole 3.2. Autorka si je toho vědoma, je však

²²² Nutno ovšem dodat, že ji k tomu mnohdy nepřímo nutí rozpočtová praxe České republiky, v jejímž důsledku se může meziročně snížit výše základu, od níž se odvíjí maximální výše poplatku za další studium. Ostatně, že k tomu v minulosti opakovaně docházelo, bylo prokázáno v podkapitole 6.

²²³ Nejméně po standardní dobu, popř. po standardní dobu zvětšenou o jeden rok či jinak vymezenou dobu studia.

zároveň přesvědčena, že primární zpochybňování uvedené definice by zkomplikovalo následující úvahy a zejména jejich pochopení. Bude proto předpokládat, že vytvořená definice skutečně může reflektovat průběh *efektivního* studia.

Avizovanou nekonzistenci spatřuje autorka ve třech oblastech.

Zaprvé neshledává zásadní rozdíl mezi studiem v bakalářském a magisterském studijním programu, a **studiem** v programu doktorském, který by odůvodňoval jeho absolutní nesankcionovatelnost v podobě poplatku za delší, popř. též za další, studium. Není zřejmé, proč by společenský zájem na vzdělávání v doktorském stupni studia měl být o tolik vyšší, než v ostatních stupních studia, že by studentovi *a priori* umožňoval nezodpovědné studijní chování, a to též v ostatních stupních studia. Studentovi doktorského studijního programu se tak ve vztahu k poplatku za delší studium dostává výsostného postavení, a to navzdory skutečnosti, že samotné doktorské studium v prezenční formě je navíc bonifikováno studijním stipendiem²²⁴.

Platí navíc, že stát (ne)financuje veřejným vysokým školám studium studentů v doktorském studijním programu, kteří překročili standardní dobu studia, resp. standardní dobu studia zvětšenou o jeden rok, popř. zkrácenou o dobu předchozího neúspěšně ukončeného studia,²²⁵ ve stejném rozsahu jako studium studentů v bakalářském či magisterském studijním programu. Ostatně výše příspěvku na studenta doktorského studijního programu je stejná jako výše příspěvku na studenta programu bakalářského a magisterského, což rozptyluje i případné pochybnosti o tom, zda financování studenta doktorského studia není pro stát (společnost) méně finančně zatěžující.

²²⁴ Jeho aktuální měsíční výše, resp. měsíční výše připadající na jednoho studenta akreditovaného doktorského studijního programu v prezenční formě studia, který nestuduje déle, než je standardní doba daného studia, se pohybuje kolem 7.000 Kč. Vychází z částky přidělené vysoké škole dle Čl. 15 Ukazatel C: stipendia pro studenty doktorských studijních programů aktu Ministerstva školství, č. j. MSMT-1318/2014-1, Pravidla pro poskytování příspěvku a dotací veřejným vysokým školám Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy [v roce 2014].

²²⁵ Srov. Čl. 10 Ukazatel A: počet studentů ve studijních programech, odst. 5 a 6 aktu Ministerstva školství, č. j. MSMT-1318/2014-1, Pravidla pro poskytování příspěvku a dotací veřejným vysokým školám Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy [v roce 2014].

(5) *Přepočtený počet studentů je podmnožinou rozpočtového počtu studentů; zahrnuje studenty studující v akreditovaném studijním programu ve standardní době studia (dále jen „SDS“) plus jeden rok (dále jen „SDS+1“)... Absolvent studijního programu, který začne studovat znovu stejný typ studia, se zahrne do přepočteného počtu studentů pouze v případě, že studuje v období SDS. Pokud se jedná o absolventa studijního programu, který začne studovat vyšší typ studia, zahrne se do přepočteného počtu studentů v období SDS+1.*

(6) *Do doby studia se započítou též doby všech předchozích rozpočtových studií ve studijních programech, které byly ukončeny jinak než řádně; řádně ukončené studium ruší dobu studia všech dříve neúspěšně ukončených studií.*

Zadruhé autorka neshledává zásadní rozdíl mezi společenskou zátěží neúspěšně ukončených či dalších studií, která jsou ve vztahu k rozhodnému **studia souběžná**, nebo dokonce, která jsou vzájemně sobě souběžná (srov. interpretační výhrady k „období“, *ve kterém student studoval v takovýchto studijních programech a v aktuálním studijním programu souběžně*, jak byly uvedeny v oddíle 8.1.1), a neúspěšně ukončených studií, popř. studií ve studijním programu, na který aktuální studijní program nenavazuje, která jsou ve vztahu k rozhodnému studiu **předchozí** (včetně interpretačních výhrad k pojmu *předchozí studium* vyjádřených v oddíle 8.1.1).

Kterékoli z uvedených studií, v případě, že je neúspěšně ukončeno, totiž představuje pro společnost téměř stejnou²²⁶ ekonomickou zátěž, která není vykompenzována absolventem s odpovídající kvalifikací. Těž z hlediska dalších cílů, které vysokoškolské vzdělávání plní (individuální rozvoj jedince, a v jeho důsledku kultivaci celé společnosti), není rozdíl mezi jeho konzumací v průběhu rozhodného studia či před ním. V případě poplatku za další studium navíc platí, že žádný student studující v dalším studiu, není z počtu rozpočtových studentů vysoké školy rozhodného pro výši státního příspěvku na vzdělávací činnost bez dalšího vyloučen²²⁷.

Konečně autorka neshledává za zřejmé, proč by úspěšné ukončení studia mělo automaticky způsobovat nesankcionovatelnost kteréhokoli předchozího neúspěšně ukončeného studia v kterémkoli studiu *dalším*²²⁸ [srov. výklad poslední věty nejednoznačného ustanovení § 58 odst. 4 provedený oddíle 8.1.2 pod písm. a)]. Obdobně jako v předchozím případě totiž nespátřuje rozdíl mezi negativním dopadem určitého neúspěšně ukončeného studia na společnost, jestliže kromě něj došlo k úspěšnému ukončení jiného studia, a negativním dopadem neúspěšně ukončeného studia, vedle něhož k úspěšnému ukončení jiného studia nedošlo.

²²⁶ Rozdíl by bylo možno spatřovat v nepřímých výdajích na vysokoškolské vzdělávání spočívajících zejména ve státních platbách zdravotního pojištění a daňových úlevách. S ohledem na to, že uvedené „benefity“ jsou limitovány věkem však nelze mít za to, že by samy o sobě představovaly podstatný důvod pro rozdílné zacházení. Podrobněji srov. výklad v oddíle 8.1.1.

²²⁷ Srov. Čl. 10 odst. 5 aktu Ministerstva školství, č. j. MSMT-1318/2014-1, Pravidla pro poskytování příspěvku a dotací veřejným vysokým školám Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy [v roce 2014], dle něhož *absolvent studijního programu, který začne studovat znovu stejný typ studia, se zahrne do přepočteného počtu studentů* [ovšem pouze v případě, že studuje ve standardní době studia].

²²⁸ Srov. § 58 odst. 4 zákona o vysokých školách.

Pochybnosti umocňuje fakt, že tato „derogační schopnost“ úspěšně ukončeného studia nepůsobí vůči všem studiím, v nichž poplatek za delší studium hrozí, ale jen vůči studiím, která jsou ve vztahu k danému studiu *další*²²⁹.

Veškerou uvedenou nesystematičnost považuje autorka za nežádoucí, a to vzhledem k regulační funkci, kterou má poplatek za delší studium plnit. Má-li totiž odradit od marného čerpání veřejných zdrojů, nemůže některá chování, která toto marné čerpání způsobují, sankčně postihovat a jiná nikoli, aniž by k tomu byl dán vážný důvod. Nadto právní zakotvení takto složité soustavy sankcionovatelných a nesankcionovatelných studijních chování zjevně zapříčiňuje její nepřehlednost a mnohoznačnost. Tím nejen, že způsobuje aplikační potíže orgánům veřejné správy, ale hlavně narušuje právní jistotu těch, kterých se případná újma způsobená opatřením regulační povahy v podobě poplatku za delší studium týká.

Autorka proto navrhuje, aby v ustanovení § 58 odst. 3 zákona o vysokých školách byla sousloví *v bakalářském nebo magisterském studijním programu a v bakalářských a magisterských studijních programech* vypuštěna. Dále navrhuje, aby v § 58 odst. 3 uprostřed bylo vypuštěno slovo *předchozích* a na konci bylo vypuštěno souvětí: *přičemž období, ve kterém student studoval v takovýchto studijních programech a v aktuálním studijním programu souběžně, se do doby studia započítávají pouze jednou*. Konečně navrhuje, aby sousloví *podle § 45 odst. 3 nebo § 46 odst. 3* bylo nahrazeno souslovím *podle § 45 odst. 3, § 46 odst. 3 nebo § 47 odst. 4*.

De lege ferenda, při zohlednění návrhu uvedeného v oddílu 8.2.1 a nezbytné formulační úpravě, by tedy § 58 odst. 3 zákona o vysokých školách mohl vypadat takto:

Studuje-li student ve studijním programu déle, než je standardní doba studia zvětšená o jeden rok, 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 studií ve studijních programech uskutečňovaných veřejnými či státními vysokými školami, která byla ukončena jinak než řádně podle § 45 odst. 3, § 46 odst. 3 nebo § 47 odst. 4. Od celkové doby studia vypočtené podle tohoto odstavce se však nejdříve odečte uznaná doba rodičovství a doba studia, které bylo v minulosti ukončeno z důvodu zániku či odebrání akreditace nebo z důvodu zániku vysoké školy.

²²⁹ Tento způsob derogace byl implementován i do kritérií pro poskytování příspěvku na vzdělávací činnost, jak vyplývá z čl. 10 odst. 6 aktu Ministerstva školství, č. j. MSMT MSMI-1318/2014-1, Pravidla pro poskytování příspěvku a dotací veřejným vysokým školám Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy [v roce 2014], dle něhož řádně ukončené studium ruší dobu studia všech dříve neúspěšně ukončených studií.

Pokud jde o aplikaci podle současného znění ustanovení, je zřejmé, že povinnost, byť axiologicky nerozpornou, nelze dovozovat tam, kde ji zákon výslovně nestanoví. Pokud by se tak stalo, bylo by nezbytné takový postup považovat za nezákonný či přímo neústavní. Byl by totiž v rozporu s ústavní maximou, dle níž je možné ukládat povinnosti pouze na základě zákona, v jeho mezích a způsobem, který zákon předpokládá.

Naopak, jelikož z ustanovení vymezujících základní principy vztahu mezi vykonavatelem veřejné správy a jejím adresátem vyplývá primát jednotlivce, resp. adresáta, je zřejmé, že v pochybnostech o tom, zda určitá povinnost existuje či nikoli, je třeba mít za to, že nikoli. Proto má autorka zároveň za to, že povinnost lze neukládat kdekoli je její stanovení sporné, ať již vzhledem k pluralitě výkladu příslušného ustanovení či jiným axiologickým mezerám na daném úseku působení práva.

Jak připouští Z. Kühn, axiologická nekonzistence práva může být důvodem k **judikování *contra legem***²³⁰. S ohledem na legální a principiální problematičnost takového postupu, a to zejména vzhledem k ochraně právní jistoty, se autorka domnívá, že postup *contra legem* by měl být užíván zcela mimořádně, nikoli tedy při aplikaci práva nesoudními orgány.

Za současného stavu je tedy dle autorky možné zhojit axiologicky nekonzistentní právo toliko prostřednictvím moderační pravomoci rektora. S výhradou toho, že jde o návrhové řízení, a též s výhradou toho, že odhalovat a rozhodovat složité případy aplikace práva není vzhledem k důvodům pojmenovaným v úvodu zprávy žádoucí ani v případě, že tak bude činit rektor vysoké školy.

²³⁰ KÜHN, Z. *Aplikace práva ve složitých případech: k úloze právních principů v judikatuře*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2002, s. 195.

9 KONKURENCE POPLATKŮ ZA STUDIUM

Posledním problematickým jevem, na který autorka považuje za podstatné v souvislosti se zkoumáním poplatkové povinnosti studentů veřejných vysokých škol poukázat, je nejednoznačnost souběhu poplatků za delší a další studium.

Poslední věta ustanovení § 58 odst. 4 zákona, které jinak upravuje poplatkovou povinnost související s dalším studiem, stanoví, že *pokud celková doba dalšího studia překročí standardní dobu studia, stanoví veřejná vysoká škola poplatek za studium podle odstavce 3*. Ač je rozsah daného ustanovení nejednoznačný (jak bylo podrobně specifikováno v oddíle 8.1.2), jednoznačný je jeho odkaz na ustanovení upravující poplatkovou povinnost související s delším studiem. Nejisté ovšem je, zda s sebou naplnění podmínek pro vyměření poplatku za delší studium automaticky přináší vynětí daného skutkového stavu z možného naplnění podmínek pro vyměření poplatku za další studium.

S ohledem na to, že k naplnění podmínek pro jeden či druhý poplatek zpravidla dojde nesouběžně, připadají zde v úvahu zásadně tři právní možnosti vzájemného poměru (řešení).

1. Dle ryze textualistického výkladu může být přistoupeno k paralelní, vzájemně neprovázané, aplikaci obou poplatků, které budou posuzovány vždy izolovaně podle příslušných ustanovení.
2. Při důrazu na regulační charakter poplatků a připuštění, že jsou studentovi *trestem* za jeho nežádoucí studijní chování, by s ohledem na zákaz dvojího trestání, jakkoli jen vzdáleně na věc dopadajícího, měl být za chování se stejnými rozhodnými znaky vyměřen jen jeden z poplatků – a to patrně ten „přísnější“, tedy poplatek za delší studium.

Nutno vzít ovšem v úvahu, že ve skutečnosti nebude o poplatcích rozhodováno ve společném řízení, a zpravidla o nich nebude rozhodováno ani ve dvou řízeních časově souběžných. To je dáno skutečností, že studium není realizováno v určitých pevně stanovených časových úsecích s jednotnými daty jeho začátků či konců, ale realizuje se individuálně, a to jak v závislosti na studijním chování studenta, tak též v závislosti na harmonogramu každé jednotlivé školy či dokonce fakulty. Z toho plyne, že bude nezbytné vždy vyměřit poplatek, pro jehož vyměření byly podmínky splněny

dříve. A až při opakovaném vyměření, pro které již bude typický souběh rozhodných okamžiků, může být aplikováno pravidlo „přísnějšího trestu“, a tedy vyměřen poplatek za delší studium, který s sebou bez pochyby nese postih přísnější.

3. Při přihlédnutí k zásadě *in dubio pro reo*, může být v případě souběhu aplikován pouze poplatek za delší studium, a to proto, že jeho aplikovatelnost zdá se být, s výhradou pochybností vyjádřených v oddíle 8.1.2 nezpochybnitelná. Daný způsob aplikace, bez ohledu na její právní titul, by však z praktických důvodů byl přijatelný pouze za situace přibližného souběhu, který by s přiměřenou jistotou zajistil aplikaci alespoň jednoho z uvedených poplatků. Takový souběh, jak bylo naznačeno ve výkladu vztahujícímu se k bodu 2., však spíše předpokládat nelze.

Zvláštní případ představuje aplikace v situaci, kdy vysoká škola – v souladu se zákonem o vysokých školách, normativně stanovuje ve statutu výši poplatku za další studium jako nulovou. V takovém případě pak nastává situace, v níž se poplatek fakticky nevyměruje, což může působit dojmem, že výše popsany souběh nenastává. Tím však paradoxně může dojít ke zhoršení postavení adresáta, jenž svým studijním chováním naplňuje skutkové podstaty obou poplatků, a který by jinak mohl být před vyměřením poplatku za delší studium chráněn právě vyměřeným poplatkem za studium další.

Nutno podotknout, že faktické nevyměrování poplatku za další studium nesmí jít k tíži studenta, protože by vysoká škola měla dobu studia podléhající poplatku za další studium, která by studenta „chránila“ před poplatkem za delší studium, respektovat bez ohledu na jeho skutečné vyměření. Lze však vážně pochybovat o tom, do jaké míry je vůbec nějaký orgán schopný vzít v úvahu následky neexistujícího rozhodnutí, a to navíc v případě, kdy taková povinnost ze zákona explicitně nevyplývá.

Jak patrně plyne z právě uvedeného, autorka se z výše naznačených nejvíce přiklání k interpretaci uvedené pod bodem 2. Dle jejího soudu totiž nejvíce reflektuje principy správního práva či dokonce správního trestání, lze-li vůbec připustit, že ukládání poplatků je formou trestání, neboť zohledňuje mimo jiné zákaz dvojího trestání, co do časového rozměru, a zároveň zásadu uložení přísnějšího trestu, co do rozměru kvalitativního.

Uvědomuje si však zároveň administrativní náročnost takového řešení, a zejména jeho dopad na právní jistotu studentů; tím spíše v případě naznačeného faktického nevyměřování poplatku za další studium²³¹. Těž proto považuje zmíněné ustanovení za ustanovení způsobilé založit složitý případ aplikace práva. K jeho řešení by dle ní (*de lege ferenda*) přispělo zakotvení kolizního ustanovení, které by řešilo jak kolizi vzájemného souběhu daných poplatků, tak též její časový rozměr.

²³¹ Ke stanovení poplatku za další studium ve výši 0 Kč přistupuje např. Masarykova univerzita, a to pro rok 2014/2015 v případě osmi z devíti fakult. Srov. *Masarykova univerzita: Úřední deska: Poplatky spojené se studiem* [online]. [cit. 2014-05-01] Dostupné z http://www.muni.cz/study/attributes/tuition_fees_info.

10 MODERAČNÍ PRAVOMOC REKTORA

Rozhodnutí o vyměření poplatku za studium je přezkoumatelné v rámci zvláštního řízení o přezkumu, které je v zákoně o vysokých školách koncipováno jako řádný opravný prostředek, v němž je zkoumána zákonnost vydaného rozhodnutí²³². Zvláštním oprávněním rektora v souvislosti s rozhodováním o žádosti o přezkum rozhodnutí o vyměření poplatku za studium je jeho možnost *vyměřený poplatek snížit, prominout nebo odložit termín jeho splatnosti s přihlédnutím zejména ke studijním výsledkům a sociální situaci studenta podle zásad uvedených ve statutu veřejné vysoké školy* (§ 58 odst. 8 zákona o vysokých školách).

Ač zákon o vysokých školách možnost požádat o moderaci vyměřeného poplatku studentovi výslovně nepřiznává, bylo by možno ji dovozovat přímo z ústavního práva na bezplatné vysokoškolské vzdělání, jak již v podobné věci předestřel Nejvyšší soud Slovenské republiky²³³. Podmínkou pro využití moderační pravomoci je existence zákonného rozhodnutí.

Moderační pravomoc je obecně institutem, jehož úkolem je **zmírnit přílišnou tvrdost zákona**, k níž dochází při dopadu zákona na konkrétní právní vztah. V rovině filozofické jej lze považovat za způsob korektivu zákonného, avšak nespravedlivého, rozhodnutí. Při jeho uplatnění musí být nutně přihlédnuto k okolnostem

²³² Dle § 68 odst. 4 *student může do 30 dnů ode dne, kdy mu bylo rozhodnutí [ve věci vyměření poplatku za studium] doručeno, požádat o přezkoumání rozhodnutí; zmeškání této lhůty lze ze závažných důvodů prominout. Žádost se podává orgánu, který rozhodnutí vydal. Jestliže je tímto orgánem děkan, může sám žádosti pouze vyhovět a rozhodnutí změnit nebo zrušit, jinak ji předá k rozhodnutí rektorovi. Rektor změní nebo zruší rozhodnutí, které bylo vydáno v rozporu se zákonem, vnitřním předpisem veřejné vysoké školy nebo její součástí.*

²³³ Srov. rozsudek Nejvyššího soudu Slovenské republiky ze dne 13. 5. 2010, sp. zn. 3 Sžo 77/2010: „Podaním žiadosti o zníženie školného žalobca realizoval svoje právo vyplývajúce z čl. 42 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého občania majú právo na bezplatné vzdelanie v základných školách a stredných školách, podľa schopnosti občana a možnosti spoločnosti aj na vysokých školách. Aj keď právo na bezplatné vzdelanie na vysokej škole nie je absolútne a závisí od možnosti spoločnosti, rektor môže rozhodnúť o bezplatnom vzdelaní podľa schopnosti študenta. Podľa § 92 ods. 16 zák. č. 131/2002 Zb. o vysokých školách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov rektor môže školné a poplatky spojené so štúdiom znížiť, odpustiť alebo odložiť termíny ich splatnosti s prihliadnutím na študijné výsledky, sociálnu a zdravotnú situáciu študenta alebo na iné skutočnosti hodné osobitného zreteľa podľa zásad uvedených v statúte vysokej školy.“
Příslušné ustanovení (§ 92 odst. 16) zákona č. 131/2002 Z. z., o vysokých školách a o změne a doplnění některých zákonov, ve znění pozdějších předpisů, zní: *Rektor môže školné a poplatky spojené so štúdiom znížiť, odpustiť alebo odložiť termíny ich splatnosti s prihliadnutím na študijné výsledky, sociálnu a zdravotnú situáciu študenta alebo na iné skutočnosti hodné osobitného zreteľa podľa zásad uvedených v statúte vysokej školy.*

daného případu jako i k osobě adresáta. Nikoli náhodou proto hraje při rozhodování o prominutí, snížení či odložení splatnosti vyměřeného poplatku za studium roli *správní uvážení*.

Správní uvážení, či obecněji diskreční pravomoc, je institutem přicházejícím na řadu za situace, kdy právní předpis nespojuje se vznikem či existencí určitých podmínek nastoupení jediného možného následku, a naopak ponechává orgánu veřejné správy prostor pro volbu určitého řešení. Volba přitom může spočívat nejen ve výběru určité varianty činnosti, ale též v nečinnosti.²³⁴

Pokud jde o moderační pravomoc, je rektor oprávněn, resp. povinen²³⁵, uvážit jak to, zda k moderaci přistoupí či nikoli (učinit diskreci), tak též, v případě, že k ní přistoupí, uvážit o jejím obsahu, tedy o tom zda při využití své pravomoci rozhodne o prominutí poplatku, jeho snížení či odložení splatnosti, popř. též v jaké výši či s jakým časovým rozměrem.

Správní uvážení nelze zaměňovat s volnou úvahou. Prvek volnosti je limitován prvkem vázanosti, podle něhož musí být správní uvážení učiněno v souladu se zákonem, jakož i vlastní rozhodovací praxí; tj. v konzistenci se *zásadou legitimního očekávání*²³⁶. Právě *předvídatelnost rozhodování* považuje V. Šimíček za jeden ze základních a komplexních principů fungování právního řádu.²³⁷

Je-li rektor povinen postupovat při uplatňování své moderačního pravomoci v souladu se *zásadami* uvedenými ve statutu veřejné vysoké školy, jak požaduje zákon o vysokých školách v § 58 odst. 8²³⁸, je třeba si položit otázku, jak volně a jak závazně mají být zásady formulovány. Tedy, z jakých materiálních pramenů mají vycházet, a nakolik mohou nahradit prvek volnosti.

²³⁴ SKULOVÁ, S. *Správní uvážení: základní charakteristika a souvislosti pojmu*. Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 15.

²³⁵ Jak upozorňuje P. Mates (MATES, P. *Správní uvážení*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 80).

²³⁶ Srov. § 2 odst. 4 správního řádu.

²³⁷ Srov. ŠIMÍČEK, V. Předvídatelnost rozhodování jako základní princip dobré správy. In *Sborník příspěvků přednesených na vědecké konferenci Moderní veřejná správa a ombudsman*. Brno: Masarykova univerzita, 2005, s. 41 - 50.

V souvislosti s doktrínou legitimního očekávání je vhodné zmínit také úvahy o možné kompenzaci v případě, že je adresát veřejnosprávního působení poškozen v důsledku spolehnutí se na legitimní očekávání. (BARAK - EREZ, D. The Doctrine of Legitimate Expectations and the Distinction between the Reliance and Expectation Interests. *European Public Law*. 2005, roč. 11, č. 4, s. 601. ISSN 1354-3725.)

²³⁸ *Rektor může v rámci rozhodování o žádosti o přezkoumání rozhodnutí o vyměření poplatku spojeného se studiem vyměřený poplatek snížit, prominout nebo odložit termín jeho splatnosti s přihlédnutím zejména ke studijním výsledkům a sociální situaci studenta podle zásad uvedených ve statutu veřejné vysoké školy.*

Materiální prameny úpravy vychází dle názoru autorky jednak z úkolů, které mají veřejné vysoké školy v rámci systému veřejné správy plnit, a mezi nimi zejména z explicitně zakotvených povinností – konkrétně v tomto případě zejména z povinnosti činit všechna dostupná opatření pro vyrovnání příležitostí studovat na vysoké škole (dle § 21 odst. 1 písm. e) zákona o vysokých školách) a z povinnosti činit vhodná opatření pro studium rodičů, a to po uznanou dobu rodičovství, a dále z výše pojmenovaných axiologických nedostatků (podkapitola 8.2) právní úpravy za předpokladu, že nedojde k jejich zohlednění již ve fázi rozhodování (jak bylo naznačeno v oddíle 8.2.9).

Jedním ze základních úkolů, jak byl již vyjádřen v kapitole 2, který plní veřejná vysoká škola jako subjekt veřejné správy, je umožnění realizace ústavně zaručeného práva na bezplatné vysokoškolské vzdělání, tedy poskytování bezplatného vysokoškolského vzdělání v celé šíři studijních oborů²³⁹. Uvedené ústavně zaručené právo svědčí každému, kdo splní podmínky dané *schopnostmi občana a možnostmi společnosti* dle čl. 33 odst. 2 Listiny; jejich splnění je ověřováno v přijímacím řízení²⁴⁰. Zákonem výslovně stanoveným posláním vysokých škol je pak *umožnit v souladu s demokratickými principy přístup k vysokoškolskému vzdělání, získání odpovídající profesní kvalifikace a přípravu pro výzkumnou práci a další náročné odborné činnosti* [§ 1 písm. b)].

Základní demokratický princip – princip ústavní, ovlivňující přístup ke vzdělání na veřejné vysoké škole, je omezen toliko schopností splnit „schopnostní“ podmínky přijímacího řízení (dle § 49 zákona) a zároveň možností společnosti zřídit studijní místo, na něž lze uvedenými schopnostmi dosáhnout. Nelze než trvat na tom, že tento princip nezahrnuje např. požadavek určitého stupně bohatství či zdraví. Proto není možné, aby navzdory splnění ústavních podmínek bylo vysokoškolské vzdělání *de facto* upíráno někomu proto, že danými finančními či zdravotními možnostmi nedisponuje.

Upírání se přitom může fakticky projevit v tendenci (nutnosti) studenta neplánovaně ukončit či nezačít studium, pokud by bylo sankcionováno poplatkem

²³⁹ Tím se podstatně liší od státní vysoké školy, jejímž úkolem je primárně zajišťovat vzdělávání ve strategických oborech, a jeho prostřednictvím přisun kvalifikovaných odborníků.

²⁴⁰ Podle § 50 zákona o vysokých školách. Ověřovány v něm nejsou přímo podmínky stanovené Listinou, ale jejich provedení stanovené zákonem o vysokých školách v § 48 či na jeho základě (dle § 49) vysokou školou samotnou.

převyšujícím pro studenta subjektivně či objektivně únosnou mez. Zásady uvedené ve statutu veřejné vysoké školy, podle nichž rozhoduje rektor o moderaci, by proto zákonem uznanou sociální situaci měly doplnit při nejmenším o zdravotní stav.

V zásadách je dále třeba zohlednit výše citované zákonné povinnosti veřejné vysoké školy podle § 21 odst. 1, tedy povinnost činit všechna dostupná opatření pro vyrovnání příležitostí studovat na vysoké škole jako též povinnost činit vhodná opatření pro studium rodičů v uznané době rodičovství.

Zatímco vymezení doby, po kterou by jinak trvala mateřská či rodičovská dovolená, není s ohledem na odkaz na zákoník práce nijak složité²⁴¹, v jakých konkrétních okolnostech lze spatřovat nerovné příležitosti zákon nespécifikuje. Systematickým výkladem lze ovšem opětovně dovodit, že se jedná o všechny okolnosti, které nespádají pod ústavní omezení práva na bezplatné vysokoškolské vzdělání vyjádřené v čl. 33 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. I proto je vysoká škola povinna činit opatření pro vyrovnání příležitostí studovat na vysoké škole též pro studenty, kteří jsou znevýhodněni zdravotně.

Není přitom povinna činit jen vybraná opatření, ale všechna dostupná opatření. Nelze tedy, než soudit, že je-li veřejné vysoké škole uložena povinnost činit všechna dostupná opatření k vyrovnání případného zdravotního znevýhodnění určitého studenta, a zároveň je jí přiznán vhodný nástroj, jímž tak může činit, je povinna jej v tomto smyslu využít.

Jiná je situace v případě opatření pro studium rodičů v uznané době rodičovství. Pro ně již zákon sám vytváří zvláštní podmínky v souvislosti s vyměřováním poplatků spojených se studiem, a to tím, že pro účely vyměření poplatku za delší studium stanovuje, že od celkové doby studia vypočtené podle § 58 odst. 3 zákona se *nejdříve odečte uznaná doba rodičovství*. Uvedené opatření lze považovat za opatření specifikující, které opatření pro studium rodičů v uznané době rodičovství je ve vztahu k poplatkům za studium *vhodné*. A jelikož v daném případě nejsou veřejné vysoké školy povinny činit všechna dostupná opatření, ale jen opatření vhodná, lze mít za to, že uplatňováním citovaného ustanovení je jejich povinnost ve vztahu k poplatkům za studium splněna.

Pokud jde o materiální prameny úpravy vycházející z axiologických nedostatků (oddíl 8.2.6), má autorka za to, že jsou jimi zejména zohlednění případů, kdy

²⁴¹ Ostatně výklad uznané doby rodičovství byl proveden v oddíle 8.2.1.

student nastoupení opatření regulační povahy v podobě poplatku za studium objektivně nezavinil, a též případy, kdy je sankcionováno studium, které v materiálním smyslu nedosahuje takové míry neefektivity, která by jej podřazovala pod účelnost opatření.

Konkrétně, s ohledem na veškeré zmíněné materiální prameny, má autorka za to, že o přílišnou tvrdost se bude jednat zejména v případech, kdy

1. student nastoupení opatření regulační povahy v podobě poplatku za studium objektivně nezavinil,
2. kdy by zaplacení vyměřeného poplatku pro studenta představovalo neúměrnou (finanční) zátěž²⁴², a konečně,
3. kdy je sankcionováno studium, které v materiálním smyslu nedosahuje takové míry neefektivity, která by jej podřazovala pod účelnost opatření regulační povahy.

Za případy, kdy **student nastoupení opatření regulační povahy v podobě poplatku za delší studium objektivně nezavinil**, považuje autorka zejména případy, kdy k vyměření poplatku, konkrétně poplatku za delší studium, došlo v přímé souvislosti se zánikem vysoké školy, se zánikem akreditace či s jejím pozastavením; tedy případy, v nichž stály důvody pro vyměření poplatku zcela mimo vůli a osobu studenta. Druhotně též případy, kdy studium zaniklo nebo bylo prodlouženo z důvodů souvisejících s osobou studenta, ovšem buď zcela mimo jeho vůli, nebo bez nejmenšího záměru nežádoucího studijního chování se dopustit. Za takové důvody považuje autorka zásadně zásahy vyšší moci, a to zejména do zdravotního stavu.

Uvedené důvody by dle názoru autorky měly vést k moderaci spočívající v prominutí vyměřeného poplatku. Vyhodnocení vlivu prvně uvedených skutečností na studium by přitom mělo být poměrně snadné, posouzení vlivů uvedených posléze by již mohlo vyžadovat úvahy složitější. Pokud by úvahy hodnotící vliv studenta na situaci, v níž se nachází, nepostačovaly k jednoznačnému závěru o jeho nezavinění, a tedy neospravedlňovaly by prominutí vyměřeného poplatku, patrně by měly vést alespoň k zohlednění možnosti jeho snížení. A to v rozsahu průměrném jeho zhodnocenému zavinění.

²⁴² Zejména pokud by byl v jejím důsledku nucen studium ukončit.

Okruh situací, v nichž by zaplacení vyměřeného poplatku pro studenta představovalo **neúměrnou (finanční) zátěž**, která by případně mohla vést k ukončení jeho studia, a *de facto* mu tak odeprít ústavně zaručené právo na bezplatné vysokoškolské vzdělání, jak je definováno v čl. 33 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, je třeba posuzovat zejména s ohledem na osobu studenta. Konkrétně je třeba zkoumat jeho finanční možnosti, a je-li dítětem, které není schopno se samo živit, v důsledku čehož mu svědčí vyživovací povinnost jeho rodičů, též finanční možnosti jeho rodičů.

Ukáže-li se, že není v možnostech studenta, popř. studenta a jeho rodičů, vyměřený poplatek zaplatit, měl by rektor přistoupit k příslušnému opatření. Za něj považuje autorka zejména odložení splatnosti poplatku, případně jeho rozložení do splátek, které svou podstatou není ničím jiným, než postupným odložením splatnosti. Až na výjimky, v nichž se jeví jako zjevně nespravedlivé požadovat po studentovi zaplacení poplatku v čase budoucím, nepovažuje autorka za oprávněné vyměřený poplatek snížit či dokonce prominout. Vychází přitom z úvahy, že nežádoucího chování se student „nemajetný“ dopustil ve stejném rozsahu jako student, v jehož možnostech zaplacení poplatku je, a nejevilo by se potom spravedlivé, kdyby na prvého uvedeného opatření regulační povahy dopadlo jen nepatrně či vůbec nedopadlo. Nehledě na to, že v druhém případě by tím byl fakticky derogován jeho účel.

Do třetí uvedené kategorie, v níž je **sankcionováno studium, které v materiálním smyslu nedosahuje takové míry neefektivity**, která by jej podřazovala pod účelnost opatření regulační povahy, řadí autorka několik relativně rozdílných situací. Jako vhodný příklad v této souvislosti uvádí, že za takové studium zákon sám považuje studium v uznané době rodičovství²⁴³, a to aniž by zkoumal konkrétní vliv, jímž na něj mateřství či rodičovství působí či působilo. Jelikož jej však zákon *a priori* normativně vyjímá z doby rozhodné pro splnění příslušné poplatkové povinnosti, nemůže být z podstaty věci²⁴⁴ důvodem pro moderaci.

²⁴³ Srov. poslední větu ustanovení § 58 odst. 3 zákona o vysokých školách, dle níž se *od celkové doby studia vypočtené podle tohoto odstavce... nejdříve odečte uznaná doba rodičovství*.

²⁴⁴ V této souvislosti lze zjednodušeně připomenout, že moderace je institutem sloužícím k nápravě zákonného, ale nespravedlivého rozhodnutí, a nemůže proto přijít na řadu v případě, kdy rozhodnutí nebylo zákonně vydáno. A k tomu by jistě došlo, pokud by nerespektovalo uvedené vynětí doby studia v uznané době rodičovství.

K rozporu účelu opatření regulační povahy ve formě poplatku za studium s dopadem na konkrétní případ může dojít zejména v situaci, kdy bylo jako rozhodné uvažováno předchozí úspěšně či neúspěšně ukončené studium realizované na soukromé vysoké škole. Jak bylo totiž prokázáno výpočty provedenými v jiné souvislosti v oddíle 8.1.1, má autorka za to, že studium na soukromé vysoké škole klade podstatně nižší nároky na finanční možnosti společnosti, než studium na vysoké škole veřejné či státní. Je navíc schopné produkovat pro ni stejně kvalifikované absolventy jako studium státem přímo financované. Tím se jeví jako žádoucí, aby studium realizované na soukromé vysoké škole, ať již úspěšně či neúspěšně ukončené, podléhalo nižší regulaci než studium realizované na veřejné či státní vysoké škole.

Autorka navíc zastává názor, že určitou zátěž již student musel snést v souvislosti s financováním studia na soukromé vysoké škole, pročez by neměl být podruhé podrobován finančnímu plnění vycházejícímu z téhož skutkového jednání. Za vhodnou formu moderace proto v tomto případě považuje prominutí vyměřeného poplatku.

Dále do skupiny těchto skutečností pro účely poplatku za delší studium řadí autorka studium, které ve formálním smyslu bylo v minulosti neúspěšně ukončeno, avšak materiálně svého úspěšného ukončení dostalo. Nepovažuje přitom za rozhodné, zda k formálnímu neúspěšnému ukončení došlo v důsledku ukončení studia pro nesplnění studijních požadavků²⁴⁵, a teprve v návaznosti na něj k započetí a úspěšnému ukončení studia jiného, či zda bylo studia zanecháno s primárním záměrem dosáhnout jeho úspěšného ukončení jinde. Podstatná se v této souvislosti jeví zejména skutečnost, že k úspěšnému ukončení studia nakonec došlo, a případně zároveň, v jaké celkové době studia při započítání studia původního – neúspěšně ukončeného.

Právě posledně uvedené by mělo být kritériem zvažovaným během moderace. Konkrétně se dle názoru autorky jeví pro potřeby výpočtu poplatku jako vhodné považovat za dobu neúspěšně ukončeného studia pouze takovou dobu, která v součtu s dobou studia formálně úspěšně ukončeného přesáhla dobu, po kterou

²⁴⁵ Nesplnění požadavků vyplývajících ze studijního programu podle studijního a zkušebního řádu podle (§ 56 odst. 1 písm. b) zákona o vysokých školách).

zákon umožňuje studovat bez poplatku. Jinými slovy – doba neúspěšně ukončeného studia, kterou student při změně studia neztratil, by mu neměla být při vyměňování poplatku přičítána k tíži²⁴⁶.

Tento postup by měl vést k moderaci vyměřeného poplatku, a to podle okolností spočívající buď v jeho prominutí, je-li vyměřen v důsledku doby, která by jako celek měla být odečtena, anebo v jeho snížení v poměru odpovídajícím době, jejíž část by měla být z uvedených důvodů z celkové doby studia odečtena.

Konečně řadí autorka do této skupiny situace, v nichž student svým pozitivním studijním počínáním převyšuje rozměr *neefektivity studia* dle představ státu, někdy dokonce v souvislosti s ním studium prodlužuje. Zmínit lze například zákonem předpokládané (mimořádné) studijní výsledky²⁴⁷, popř. mimořádné vědecké, umělecké či jinak odborné výsledky; tím spíš, pokud k neúměrnému prodloužení studia došlo v patrné souvislosti s jejich dosažením.

V souvislosti s naznačenými „pozitivními jevy“ se jeví jako vhodné provedení moderačního opatření směřujícího podle situace buď ke snížení, anebo k prominutí vyměřeného poplatku.

Snížený stupeň společensky nevhodné *neefektivity* by bylo dále možno spatřovat například za situace, kdy je nastoupení opatření regulační povahy v podobě poplatku za delší studium ovlivněno okolnostmi, k nimž došlo ve vzdálenější minulosti, a které byly v mezidobí jednáním dotyčného již fakticky popřeny²⁴⁸. Popřípadě také za situace, kdy k zahájení dalšího studia došlo v návaznosti na změnu legislativy nově požadující určité vzdělání pro dosud zastávanou pracovní pozici. Je zřejmé, že ač zákon poukazuje (v § 58 odst. 8) zejména na studijní výsledky a sociální situaci studenta, životních situací studentů vhodných vést k moderaci by jistě bylo možno identifikovat celou řadu.

²⁴⁶ Tedy například – pokud by student tříletého bakalářského studia neúspěšně ukončil určité bakalářské studium přibližně po dvou a půl letech, a pak začal nové, které by dokončil po dalších přibližně dvou letech, měla by být konstruována fikce, dle níž by přibližně dva roky neúspěšně ukončeného studia nebyly brány v potaz, protože byly využito v rámci úspěšně ukončeného studia, a to v rámci doby zákonem aprobované (tedy tří let standardní doby studia zvětšených o jeden rok). K aktuálnímu studiu by se tak měl přičítat pouze přibližně půlrok studia, o který součet let vedoucích k úspěšnému ukončení studia aprobovaný počet čtyř let přesáhl.

²⁴⁷ Srov. § 58 odst. 8 zákona o vysokých školách.

²⁴⁸ Lze si představit např. neukončené dvouleté studium před sedmi lety, od té doby výborné studijní výsledky vč. úspěšného ukončení jiného studijního programu či více studijních programů.

Druhou shora položenou otázkou je, zda mohou zásady uvedené ve statutu veřejné vysoké školy pouze vymezovat limity vlastnímu rozhodnutí rektora, či zda mohou správní uvážení *de facto* derogovat, jsou-li natolik přesné, že s nastoupením určité skutkové okolnosti spojují právě jeden právní následek. Ostatně v některých výše uvedených případech bylo naznačeno, jaký právní následek by autorka považovala za nejvíce odpovídající veřejnému zájmu.

Lze si představit například ustanovení zohledňující studijní výsledky, dle něhož by byl studentovi se studijním průměrem 1.00 rektor povinen, samozřejmě v případě, že by o žádosti v řízení o přezkumu rozhodoval, snížit vyměřený poplatek o polovinu, studentovi se studijním průměrem od 1.01 do 1.10 o třetinu, s průměrem 1.11 do 1.25 o jednu čtvrtinu a podobně. Takové ustanovení by bylo způsobilé významným způsobem posílit právní jistotu studenta, neboť by mu za určitých okolností přiznávalo nárok na snížení poplatku a též poskytovalo informaci o výši částky, o níž by mu byl poplatek snížen.

Na druhou stranu je zřejmé, že by svou „konkrétností“ *de facto* popíralo podstatu „zásad“ pro moderaci, jako i obecných zásad pro aplikaci správního uvážení, a tím narušilo význam diskrece samotné²⁴⁹. Jednak by takto konkrétně koncipované ustanovení nezohledňovalo, že studijní výsledky mohou nacházet svůj odraz i v jiných institucích, než je studijní průměr, a dále by mohlo například založit pochybnosti o aplikovatelnosti příslušného ustanovení v případě, že by student splnil některé další podmínky pro snížení poplatku, které by rovněž zakládaly rektorovu povinnost ke snížení.

Takto legislativně řešenou situaci nelze považovat za žádoucí. Stejně tak ovšem nelze považovat za žádoucí situaci, v níž příslušné ustanovení statutu toliko parafrázuje zákon o vysokých školách²⁵⁰, či je natolik obecné, že nedává subjektu žádné

²⁴⁹ Srov. MATES, P. *Správní uvážení*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 80.

²⁵⁰ Např. čl. 14 odst. 6 Statutu Západočeské univerzity v Plzni stanoví, že rektor nebo děkan může v rámci rozhodování o žádosti o přezkoumání rozhodnutí o vyměření poplatku podle čl. 13 a 14 odst. 1 nebo 3 vyměřený poplatek snížit, prominout nebo odložit termín jeho splatnosti **s přihlédnutím ke studijním výsledkům a sociální situaci studenta za předpokladu, že student svoji žádost řádně odůvodní**. K tomu též z rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 7. 2010, sp. zn. 57 A 8/2010: „Dlužno konstatovat, že bližší zásady Západočeská univerzita v Plzni ve svém Statutu nestanovila a tudíž nevymezila jasnější kritéria sloužící pro rozhodování o moderaci poplatků, která by jistě přispěla k transparentnějšímu a předvídatelnějšímu rozhodování žalovaného a rovněž by stanovení těchto kritérií umožnilo rozhodování v obdobných případech obdobně a tedy spravedlivější.“

vodítko pro očekávání, jak bude o jeho věci rozhodnuto²⁵¹. Uvažovat lze proto o relativně podrobném stanovení zásad pro uplatnění moderační pravomoci rektora, které by limitovalo zákonem stanovenou šíří správního uvážení, avšak pouze za předpokladu, že by fakticky nevyklučovalo možnost rektora ke správnímu uvážení přistoupit.

²⁵¹ Např. konstatováním, že „rektor může... [zvolit příslušné opatření] jsou-li k tomu dány okolnosti hodné zvláštního zřetele“.

11 POPLATEK ZA CIZOJAZYČNÉ STUDIUM

Subjektem poplatku za cizojazyčné studium je student studující na veřejné vysoké škole bakalářské, magisterské nebo doktorské studium uskutečňované v cizím jazyce, které samo je objektem. Jak dále vyplývá z právní úpravy, **objektem** poplatku je studium akreditované jako cizojazyčné. Není jím studium akreditované v českém jazyce, jehož některé části – typicky předměty stanovené studijním plánem jako volitelné, lze absolvovat v jazyce cizím.

Poplatek za cizojazyčné studium vysoká škola vyměřit musí, nelze proto při zvažování **možnosti osvobození** od poplatku vnitřním předpisem vycházet z podobné argumentace jako v případě poplatku za přijímací řízení. V úvahu nepřipadá ani stanovení různé výše pro různé skupiny osob s odvoláním na povinné vyrovnávání příležitosti²⁵², neboť – jak již bylo uvedeno v kapitole 10, to samo má reflektovat ústavně zaručené právo na bezplatné vzdělání na vysokých školách, které Listina základních práv a svobod adresuje primárně občanům České republiky.

Cizojazyčné studium je v tomto kontextu třeba chápat nikoli jako formu realizace ústavně zaručeného práva, ale spíše jako nadstandardní službu vysokých škol, která, ač podle pravidel totožných pro studium v českém jazyce, fakticky je z povahy věci určena spíše cizincům. Vedle toho, pro případ, že by existoval společenský zájem na cizojazyčném studiu individuálně určeného studenta, jemuž finanční situace cizojazyčné studium neumožňuje, má vysoká škola jiné možnosti, jak žádoucího výsledku dosáhnout, a to možnosti méně zasahující do ústavního principu rovnosti – stipendia.

Z textu příslušného ustanovení, a to konkrétně z formulace „*stanoví poplatek za [cizojazyčné] studium...*“, v porovnání s textem ustanovení zakotvujících poplatky za delší a za další studium, tedy z jejich totožné formulace „*stanoví mu veřejná vysoká škola...*“, lze dovodit záměr, aby způsob **vzniku** poplatkové povinnosti za cizojazyčné studium byl odlišný od způsobu vzniku povinnosti platit poplatek za delší či za další studium. Jelikož tedy nemá nastat samostatným rozhodnutím, lze mít za to, **že jako úhrada za veřejnoprávní službu je spojen právě s jejím čerpáním.**

Naopak pro stanovení konkrétní **sazby** a **splatnosti** poplatku se uplatní stejná pravidla jako pro všechny ostatní druhy poplatků vyměřované veřejnými vysokými

²⁵² Dle § 21 odst. 1 písm. e) zákona o vysokých školách.

školami, totiž požadavek, aby konkrétní výše a splatnost byla uvedena ve statutu vysoké školy. Podstatný rozdíl, který lze spatřovat pouze u tohoto druhu poplatku, spočívá v absenci jakýchkoli mantinelů pro stanovení jeho výše. Tím je vytvořen částečný předpoklad pro stanovení výše poplatku na základě tržních pravidel vycházejících ze střetu nabídky a poptávky, s nímž je spojeno poněkud netradiční spojení soukromoprávních ukazatelů běžných pro stanovení ceny a veřejnoprávní formy poplatku jakožto úhrady za službu povahy veřejnoprávní.

Takto koncipovanou možnost nepovažuje autorka za vhodnou. Domnívá se naopak, že pro zpoplatňování veřejnoprávní služby, na níž mají navíc monopol vysoké školy, jeví se jako potřebné, aby bylo odvozeno od určitých racionálně stanovených kritérií, která respektují postavení veřejných vysokých škol a jimi sledovaný veřejný zájem. Těmito kritérii by měla být zejména ekonomická náročnost konkrétního studia, ať již reálná, vypočítaná na základě předpokladu skutečných nákladů, či fiktivní, odvozená od úhrady, kterou na studium odpovídajícího studijního programu uskutečňovaného v českém jazyce poskytuje stát prostřednictvím příspěvku na vzdělávací činnost.

Výše uvedené úvahy podtrhuje dle názoru autorky skutečnost, že funkce poplatku za cizojazyčné studium je úhradová. O tom lze soudit jak z ustanovení zákona, které na rozdíl od poplatků za delší a za další studium nestanoví příjmy z poplatků za cizojazyčné studium jako povinné příjmy stipendijního fondu, resp. ani jinak nestanoví, jakým způsobem mají být dále využity, tak též ze skutečností, že studenti studující v cizím jazyce nejsou rozpočtovými studenty a jako takoví nejsou vysoké škole propláceni“.

Tím se veřejná vysoká škola dostává v případě cizojazyčného studia do podobného postavení jako v případě kteréhokoli studia vysoká škola soukromá, totiž do postavení, v němž je povinna sama zajistit prostředky na jí uskutečňované vzdělávání. Stejně jako soukromá vysoká škola, i ona k tomu má vyčleněn vhodný nástroj – a to právě poplatek za studium (uskutečňované v cizím jazyce). Z celé koncepce financování studia uskutečňovaného v cizím jazyce totiž vyplývá, že veřejná vysoká škola není oprávněna jej financovat z prostředků určených k financování studia uskutečňovaného v českém jazyce. Jakkoli je zřejmé, že konkrétní oddělení rozpočtových položek, které směřují k financování studia uskutečňovaného v českém jazyce, od položek směřujících k financování studia cizojazyčného, patrně nebude v praxi možné.

ZÁVĚRY A MOŽNÁ ŘEŠENÍ

Autorka v úvodu vymezila dva hlavní cíle. Jednak ověřit hypotézu, že *právní úprava vybraných druhů poplatků spojených se studiem vykazuje takové množství koncepční a legislativní nedokonalosti, že jejich vyměrování nutně v mnoha případech představuje složité případy aplikace práva*, a v návaznosti na její ověření pak případně nastínit možná vhodná opatření k nápravě právního zakotvení poplatků spojených se studiem.

Pro úplnost zpracování se rozhodla zahrnout výklad nejen o poplatcích za delší studium a další studium, které v praxi vyvolávají aplikační potíže, ale připojit též výklad o ostatních druzích poplatků souvisejících se studiem na veřejné vysoké škole, které, pokud je autorce známo, aplikační potíže nevyvolávají. Jádro odborného zkoumání směřujícího k naplnění jednotlivých cílů práce představují úvahy učiněné v části druhé, zejména pak v kapitole 8.

Úvahami provedenými v podkapitole 8.1 autorka zjistila, že text § 58 odst. 3 a 4 zákona o vysokých školách obsahuje při nejmenším pět jazykových prvků umožňujících různý výklad, popř. neumožňujících žádný jednoznačný výklad. Konkrétně v oddíle 8.1.1 poukázala na více možných interpretací pojmu *předchozí studium* a též *období*, ve kterém student studoval souběžně. V oddíle 8.1.2 naznačila o nejednoznačném výkladu pojmu *celková doba dalšího studia*, a to zejména vzhledem k odkazu *stanoví veřejná vysoká škola poplatek za studium podle odstavce 3*. Konečně v oddílu 8.1.3 vysvětlila své pochybnosti o tom, která studia je možno považovat za řádná a která již nikoli, a dále, jaká všechna studia lze zahrnout do *souběhu*.

V podkapitole 8.2 se autorka soustředila na případy, v nichž dochází k napětí mezi funkcionálním smyslem práva a doslovným významem textu, tedy k existenci axiologické mezery v právu. O té naznačila při nejmenším v devíti případech. V oddílech 8.2.1 až 8.2.5 uvedla své poznatky o hodnotových nedostacích, které dle jejího soudu vedou k nadbytečnému zakládání poplatkové povinnosti. Konkrétně v oddíle 8.2.1 označila za zákonodárcem opomenutou skutečnost, že existuje relevantní rozdíl mezi studiem realizovaným na veřejné a státní vysoké škole na straně jedné a studiem na soukromé vysoké škole na straně druhé.

V oddílech 8.2.2 a 8.2.3 dále pojednala o zákonem nereflaktovaném rozporu mezi ukončením studia ve formálním smyslu a ukončením studia v materiálním smyslu, a konečně v oddílech 8.2.4 s 8.2.5 věnovala pozornost axiologicky nedostatečnému

přičítání studií, k jejichž neúspěšnému ukončení došlo bez vůle studenta, resp. započítávání takto „nezaviněně“ vzniklých dob studií. V oddílu 8.2.6 pak autorka v reakci na předchozí oddíly upozornila na zrcadlově postavené axiologicky nedostatečné nezaložení práva, a to na moderaci axiologicky nadbytečně vyměřených poplatků.

V oddílech 8.2.7 až 8.2.9 soustředila autorka svou pozornost na axiologicky nedostatečné normativním řešení. V oddílech 8.2.7 až 8.2.8 poukázala na nedostatečné vypořádání se zákonodárce s možným zpětným působením vybraných atributů poplatků za studium. Nakonec, v oddílu 8.2.9, se věnovala vnitřní nekonzistenci celého systému sankcionování spočívající v neopodstatněném výběru neefektivních studijních chování, která na rozdíl od jiných materiálně totožných neefektivních studijních chování vznik poplatkové povinnosti nezakládají.

Ze všeho uvedeného vyplývá, že autorka při teoretickém zkoumání problematiky došla k závěru, že ustanovení zakotvující hmotněprávní předpoklady poplatkové povinnosti studentů veřejných vysokých škol související s delším a dalším studiem svou povahou poskytují dostatečné zázemí pro složité případy aplikace práva, čímž považuje v úvodu položenou **hypotézu za prokázanou**.

Jak již uvedla, legální situaci vedoucí k tomu, že vyměřování poplatků za studium na vysokých školách je složitým případem, resp. složitými případy, aplikace práva, hodnotí autorka jako mimořádně nežádoucí, a to zejména proto, že klade nepřiměřené nároky na ty pracovníky vysokých škol, kteří rozhodování o poplatcích činí a jeho písemnou podobu vyhotovují. V návaznosti na zjištěné proto v kapitolách, v nichž se nepotýkala primárně s problémem nalézt nějaký relativně jednoznačný výklad, nabídla úvahy *de lege ferenda*. Jejich konsolidací, doplněnou o snahu odstranit ty části ustanovení, které nalezení relativně jednoznačného výkladu neumožňují, zde představuje jako naplnění druhého cíle. Příslušná **ustanovení § 58 zákona o vysokých školách** by proto za účelem odstranění či alespoň snížení stávajícím textem vyvolávaných následků v podobě složitých případů aplikace práva, mohla dostát v budoucnu zejména těchto změn:

1. Doba neúspěšně ukončeného studia, která se přičítá k době aktuálního studia, a společně s ním pak tvoří dobu rozhodnou pro vznik povinnosti

platit poplatek za delší studium, by měla být započítávána jen v případě, že neúspěšně ukončené studium bylo realizováno na veřejné či státní vysoké škole.

2. Úspěšně ukončené studium na soukromé vysoké škole by nemělo mít za následek režim *dalšho* studia ve smyslu ustanovení § 58 odst. 4 zákona o vysokých školách.
3. Měl by být zakotven institut *přestupu*, jímž by se rozumělo zahájení studia ve studijním programu a oboru, které by časově souviselo s neúspěšným ukončením dříve započatého studia stejného nebo obdobného studijního programu nebo oboru na téže nebo jiné vysoké škole (s výjimkou ukončení pro nesplnění požadavků vyplývajících ze studijního programu podle studijního a zkušebního řádu a vyloučení ze studia), a to za předpokladu, že by mezi takto vymezenými studijními programy a obory existovala taková obsahová souvislost, která by umožňovala uznání převažující části neúspěšně ukončeného studia ve studiu nově zahájeném. Ukončení studia přestupem by pak nemělo být považováno za způsob neúspěšně ukončeného studia ve smyslu § 58 odst. 3 zákona o vysokých školách.
4. Ukončení studia v důsledku zániku akreditace nebo vysoké školy samotné by nemělo být považováno za způsob neúspěšně ukončeného studia ve smyslu § 58 odst. 3 zákona o vysokých školách.
5. Poplatek za delší i další studium by měl dopadat na všechny stupně studia, tedy i na studium v doktorském studijním programu.
6. Nemělo by být rozlišováno mezi neúspěšně ukončeným studiem, které je, resp. bylo, v určité své fázi souběžné s aktuálním (popř. jiným) studiem, a studiem, pro který takový souběh neplatí.
7. Měl by být explicitně řešen souběh poplatku za delší studium s poplatkem za další studium, jako případně i vzájemné následky jejich zaplacení.
8. Výše poplatku za delší a další studium by měla být stanovena před ukončením lhůty pro podávání přihlášek ke studiu a neměla by se ve vztahu k určitému studentovi po dobu jeho studia měnit, a to při nejmenším po dobu odpovídající standardní době studia.
9. Zákon by měl podrobněji specifikovat kritéria pro uplatnění moderační pravomoci rektora, a to např. tak, že by měl rektor dále povinnost

přihlédnout ke zdravotní a jiné neškodlivé situaci studenta relevantní pro vznik povinnosti platit poplatek spojený se studiem, jako i k sociální situaci studenta (a to podle zásad uvedených ve statutu veřejné vysoké školy). Dále by měl rektor při posuzování, zda jsou dány okolnosti pro přistoupení k moderaci, zohlednit obsahovou návaznost mezi neúspěšně ukončeným studiem rozhodným pro vznik povinnosti platit poplatek za delší studium a jiným studiem úspěšně ukončeným. Rektor by též měl být povinen poplatek prominout, pokud by se dozvěděl o tom, že k jeho vyměření došlo v přímém důsledku pozastavení akreditace studijního programu.

Stranou návrhů zde autorka záměrně ponechává zákon č. 147/2001 Sb., kterým bylo s účinností k 1. 7. 2001 do § 58 odst. 3 zákona o vysokých školách zavedeno *přičítání neúspěšně ukončených studií*, a to jak s ohledem na problematičnost zpětného zakotvení přechodného ustanovení, tak na skutečnost, že otázka zpětného přičítání byla dle názoru autorky částečně překonána citovanou judikaturou Nejvyššího správního soudu²⁵³. Konečně tak činí s ohledem na uplynutí značného časového období, vzhledem k čemuž lze mít za to, že problematické případy se v budoucnu budou vyskytovat jen v minimální míře.

Autorka si je vědoma, že v publikaci dochází k některým závěrům, které by mohly být hodnoceny jako kontroverzní, stejně jako pokládá některé otázky, na něž neposkytuje odpovědi. Jejím cílem nebylo poskytnout na všechny položené otázky či zjištěné problémy jednoznačné odpovědi, které by byly široce přijímány, ale spíše vyvolat diskuzi, jejíž průběh a závěry by mohly být využity při možném obnovení příprav nového vysokoškolského zákona nebo jeho novely dopadající na hmotněprávní úpravu poplatků spojených se studiem na veřejných vysokých školách.

²⁵³ Zejména rozsudkem ze dne 25. 4. 2007, sp. zn. 9 As 8/2007.

SUMMARY

Fee Obligation of Students of Public Higher Education Institutions: Material Aspects

Higher education provided by Czech public higher education institutions is designed as charge-free. It means that public higher education institutions are not allowed to require payment of so-called tuition fees. Thus the costs of establishing and establishments of public higher education institutions, their operation and maintenance have to be borne by the State (citizens). In order to regulate inefficient studies, some of the study behaviours are subjects to the study-related fees. Unfortunately the provision of Sec. 58 of the Higher Education Act [(act No. 111/1998 on Higher Education Institutions and on Amendments and Supplements to Some Other Acts (The Higher Education Act)], which deals with the study-related fees, contains several shortcomings. The publication ‘Fee Obligation of Students of Public Higher Education Institutions: Material Aspects’ deals with the relevant legal issues related to the mentioned shortcomings.

In fact, there are four different fees related to the study or admission to a public higher education institution. However, only two of them – the *fee related to the longer studies* and the *fee related to the additional studies*, can be considered as the fees causes both theoretical and practical problems. The author has presumed that the difficulties arise from the way, in which the fees are legally regulated, particularly of the text of provision of Sec. 58 of the Higher Education Act.

She has based her hypothesis on the concept of easy and hard cases of application of law used by Z. Kühn (KÜHN, Z. *Aplikace práva ve složitých případech: k úloze právních principů v judikatuře*. Praha : Nakladatelství Karolinum, 2002. 419 p.). In this concept an easy legal case is the one, which can be easily solved (decided), because there is any relevant doubt on what the law in the certain case is. A hard legal case, on the other hand, is the case in which an easy, generally accepted way how to understand what the law is, does not exist; not within the ‘standard methods of interpretation’. Nature of a hard case, in general, can be usually set up by an ambiguous provision of the act, or by an axiological conflict between purpose of the law and text of the provision.

As expected, the author has discovered (in the chapter 8 and 9) almost twenty conceptual or legislative imperfections of the provisions. She has marked some of them as having the potential to cause a hard case of application of law. As a result, she has suggested several legislative changes mostly concerning the Sec. 58 of the Higher Education Act.

LITERATURA A DALŠÍ POUŽITÉ ZDROJE

- ALEXY, R. *Theorie der juristischen Argumentation: die Theorie des rationalen Diskurses als Theorie der juristischen Begründung: Nachwort (1991): Antwortaufeinige Kritiker.* Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1991. 435 s.
- BAHÝELOVÁ, L. a kol. *Ústava České republiky: komentář.* Praha: Linde, 2010. 1533 s.
- BAKEŠ, M. a kol. *Finanční právo.* Praha: C. H. Beck, 2006. 741 s.
- BARAK - EREZ, D. The Doctrine of Legitimate Expectations and the Distinction between the Reliance and Expectation Interests. *European Public Law.* 2005, roč. 11, č. 4, s. 583 - 601. ISSN 1354-3725.
- BARENDT, E. *Academic Freedom and the Law A Comparative Study.* Oxford: Hart Publishing, 2010. 331 s.
- BERAN, K. Právní povaha univerzity. *Právník.* 2005, roč. 144, č. 3, s. 260 - 286. ISSN 0231-6625.
- BERAN, K. *Právnícké osoby veřejného práva.* Praha: Linde, 2006. 191 s.
- BIFFL, G., ISAAC, J. Should Higher Education Students Pay Tuition Fees? *European Journal of Education.* 2002, roč. 37, č. 4, s. 433 - 455. ISSN 0141-8211.
- DVOŘÁČEK, D. Právní povaha předpisů zájmové samosprávy. *Právní rozhledy.* 2006, roč. 14, č. 24, s. 882 - 887. ISSN 1210-6410.
- DWORKIN, R. M. *Když se práva berou vážně.* Praha: Oikoymenth, 2001. 455 s.
- FILIP, J. *Ústavní právo České republiky. I. díl: Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR.* 4. opravené a doplněné vydání. Brno: Masarykova univerzita a Doplněk, 2003. 556 s.
- GERLOCH, A. *Teorie práva.* 4. upravené vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2007. 343 s.
- HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část.* 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. 837 s.
- HOLLÄNDER, P. *Filosofie práva.* Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006. 303 s.
- HOLLÄNDER, P. *Ústavněprávní argumentace: oblédnutí po deseti letech Ústavního soudu.* Praha: Linde, 2003. 103 s.

- KAPLIN, W. A., LEE, B. A. *A legal guide for student affairs professionals*. San Francisco: Jossey-Bass, 2009. 829 s.
- KARPIŠEK, M. a kol. *Analýza stavu a možného vývoje sektoru vyššího odborného vzdělávání*. Praha: MŠMT, 2009. 250 s.
- KLÍMA, K. a kol. *Encyklopedie ústavního práva*. Praha: ASPI, a.s., 2007. 751 s.
- KNĚŽÍNEK, J. a kol. *Příprava návrhů právních předpisů: praktická pomůcka pro legislativce*. [Praha]: Úřad vlády České republiky, 2010. 226 s.
- KOUDELKA, Z. *Samospráva*. Praha: Linde, 2007. 399 s.
- KOUDELKA, Z. *Právní předpisy samosprávy*. Praha: Linde, 2008. 346 s.
- KOUDELKA, Z. Vysokoškolská samospráva. In *Dny práva – 2008 – Days of Law*. Brno: Tribun EU, Masarykova univerzita, 2008. s. 1495 - 1499.
- KUDROVÁ, V. Historické a ústavní základy akademické samosprávy. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2012, roč. 19, č. 1, s. 62 - 68. ISSN 1210-9126.
- KUDROVÁ, V. Implementace evropského systému uznávání profesních kvalifikací do českého práva. In *Interakce českého a evropského práva - Sborník příspěvků doktorského studia k výzkumnému záměru Evropský kontext vývoje českého práva po roce 2004 na Právnické fakultě Masarykovy univerzity*. Brno: Masarykova univerzita, 2009. s. 195 - 213.
- KUDROVÁ, V. *Poplatky spojené se studiem na vysokých školách*. 2011. 138 s. Rigorózní práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta.
- KUDROVÁ, V. Poplatky za studium nejsou školným. *Revue Universitas*. 2010, roč. 43, č. 2, s. 16 - 22. ISSN 1211-3387.
- KUDROVÁ, V. Retroaktivita budoucí. In *COFOLA 2011: the Conference Proceedings*. Brno: Masarykova univerzita, 2011. s. 1691-1701.
- KUDROVÁ, V. *Správní rozhodování vysokých škol*. 2012. 202 s. Dizertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce Jana Jurníková.
- KUDROVÁ, V. *Uznávání kvalifikace z pohledu Evropského práva*. 2008. 65 s. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce Filip Křepelka.
- KÜHN, Z. *Aplikace práva ve složitých případech: k úloze právních principů v judikatuře*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2002. 419 s.
- MATES, P. *Správní uvážení*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013. 120 s.

- MRKÝVKA, P a kol. *Finanční právo a finanční správa*. 2. díl. Brno: Masarykova univerzita, 2004. 381 s.
- OECD, 2006. *Tertiary education in the Czech Republic: country background report for OECD thematic review of tertiary education*. Prague: Centre for Higher Education Studies, 2006. 159 s.
- OECD, 2009. *OECD Thematic Review of Tertiary Education: Review of Tertiary Education in the Czech Republic*. Paris: OECD Publishing, 2009. 132 s.
- PODHORSKÝ, J., SVOBODOVÁ, J. *Praktický průvodce vnitřními směrnici pro organizační složky státu, územní samosprávné celky, příspěvkové organizace a ostatní nevydělečné organizace*. Olomouc: ANAG, 2002. 191 s.
- PRŮCHA, P. *Správní právo: obecná část*. 7. doplněné a aktualizované vydání. Brno: Masarykova univerzita a Doplněk, 2007. 418 s.
- PRŮCHA, P. *Základní pojmy a instituty správního práva*. Brno: Masarykova univerzita, 1998. 420 s.
- RIGEL, F. *Judikatura Nejvyššího správního soudu: rozhodování o právech a povinnostech žáků, studentů a uchazečů o studium*. *Soudní rozhledy*. 2008, roč. 14, č. 7, s. 241 - 243. ISSN 1211-4405.
- RUČINSKÁ, S. a kol. *Regionálny rozvoj a univerzity: Univerzity a ich miesto v rozvoji regiónu*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2009. 306 s. ISBN 978-80-7097-790-3.
- SCHUPERT, G. F. *Verwaltungswissenschaft: Verwaltung, Verwaltungsrecht, Verwaltungslehre*. Baden-Baden: 2000. 1023 s.
- SKULOVÁ, S. *Správní uvážení: základní charakteristika a souvislosti pojmu*. Brno: Masarykova univerzita, 2003. 269 s.
- SOUKUP, L. a kol. *Pocťa prof. JUDr. Karlu Malému, DrSc., k 65. narozeninám*. Praha: Karolinum, 1995. 343 s.
- SLÁDEČEK, V. *Ještě k povaze předpisů zájmové samosprávy*. *Právní rozhledy*. 2008, roč. 16, č. 4, s. 130 - 138. ISSN 1210-6410.
- STAŠA, J. *Historie, současný stav a perspektivy univerzit. Úsvit nebo soumrak akademické samosprávy?* Praha: Univerzita Karlova, 2009. 164 s.
- SVOBODA, P. *Ústavní základy správního řízení v České republice: Právo na spravedlivý proces a české správní řízení*. Praha: Linde Praha a.s., 2007. 359 s.

- ŠIMÍČEK, V. Předvídatelnost rozhodování jako základní princip dobré správy. In *Sborník příspěvků přednesených na vědecké konferenci Moderní veřejná správa a ombudsman*. Brno: Masarykova univerzita, 2005, s. 41 - 50.
- TILSCH, E. *Občanské právo: část všeobecná*. Praha: Nákladem Spolku československých právníků „Všehrd“, 1925. 205 s.
- VEDRAL, J. *Správní řád: komentář*. Praha: Ivana Hexnerová - Bova Polygon, 2006. 1042 s.
- VOPÁLKA, V. Nový správní řád: rozsah působnosti a vztahy k jiným právním předpisům. *Právní rozhledy*. 2004, roč. 12, č. 21, s. 785-788. ISSN 1210-6410.
- WAGNEROVÁ, E. a kol. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012. 906 s.
- WRÓBLEWSKI, J. Legal Language and Legal Interpretation. *Law and Philosophy*, 1985, roč. 4, č. 2: Legal Reasoning & Legal Interpretation, s. 239 - 255. ISSN: 01675249.
- WRÓBLEWSKI, J. *The Judicial Application of Law*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 1992. 347 s.

Vědecká redakce MU

prof. PhDr. Ladislav Rabušic, CSc.; Ing. Radmila Droběnová, Ph.D.
Mgr. Michaela Hanousková; doc. Mgr. Jana Horáková, Ph.D.
doc. JUDr. Josef Kotásek, Ph.D.; Mgr. et Mgr. Oldřich Krpec, Ph.D.
prof. PhDr. Petr Macek, CSc.; PhDr. Alena Mizerová
doc. Ing. Petr Pirožek, Ph.D.; doc. RNDr. Lubomír Popelínský, Ph.D.
Mgr. David Povolný; Mgr. Kateřina Sedláčková, Ph.D.
prof. RNDr. David Trunec, CSc.; prof. MUDr. Anna Vašků, CSc.
prof. PhDr. Marie Vítková, CSc.; Mgr. Iva Zlatušková
doc. Mgr. Martin Zvonář, Ph.D.

HMOTNĚPRÁVNÍ ASPEKTY POPLATKOVÉ POVINNOSTI STUDENTŮ VEŘEJNÝCH VYSOKÝCH ŠKOL

JUDr. Veronika Kudrová, Ph.D.

Vydala Masarykova univerzita v Brně roku 2014
Spisy Právnické fakulty MU č. 498 (řada teoretická, Edice Scientia)

Ediční rada: J. Kotásek (předseda), J. Bejček, V. Kratochvíl,
N. Rozehnalová, P. Mrkývka, J. Hurdík, R. Polčák, J. Šabata

Tisk: Point CZ, s.r.o., Míldy Horákové 890/20, 602 00 Brno
1. vydání, 2014

ISBN 978-80-210-7706-5