



III.

Plán implementace reformy finanční pomoci studentům

1. Plán implementace reformy finanční pomoci studentům

Cílem předkládaného materiálu je:

- a) doložit nezbytnost co nejrychlejšího zavedení efektivního systému finanční pomoci studentům;
- b) stanovit cíle, jichž by systém finanční pomoci studentů měl dosáhnout;
- c) načrtnout možné strategie jeho zavedení;

1.1. Důvody

Stejně jako v ostatních vyspělých zemích i v ČR je vysokoškolské vzdělání klíčem k zaměstnáním zajišťujícím vyšší prestiž, vyšší výdělky, vyšší životní úroveň i celkově vyšší kvalitu života. Podle posledních údajů Českého statistického úřadu činila v ČR v roce 2008 průměrná měsíční mzda středoškolsky vzdělaného pracovníka 26 763 Kč, u pracovníka s vyšším odborným nebo vysokoškolským vzděláním získaným absolvováním studia v bakalářském studijním programu 30,263 Kč, pracovník s magisterským a vyšším diplomem si v průměru vydělal 45 566 Kč. Tyto údaje odpovídají i mezinárodnímu srovnání OECD (Education at a Glance, 2009), ze kterého plyne, že ČR patří k zemím s největšími rozdíly v příjmech mezi vysokoškolsky a středoškolsky vzdělanou populací. Podle tohoto zdroje v roce 2007 činily u nás průměrné příjmy ze zaměstnání vysokoškolsky vzdělané osoby ve věku 25 - 64 let 1,9 násobek příjmů osoby se středoškolským vzděláním. Vyšší hodnoty dosáhlo pouze Maďarsko (2,2), v USA to bylo 1,8, v Německu 1,6, ve Švédsku jen 1,3.¹

Čím významnějším zdrojem sociálního vzestupu a životního úspěchu vzdělání v dané společnosti je, tím větší důraz se klade na to, aby přístup ke vzdělání byl otevřený a spravedlivý. To nevyhnutelně vyvolává otázku, komu se vyššího odborného vzdělání dostane a komu naopak zůstane odepřeno. Nejde přitom jen o to, jak velká část populace má šanci získat vyšší odborné vzdělání, ale zejména o to, z jakých důvodů je určitým skupinám obyvatelstva vzdělávací systém otevřen více než jiným. Ve chvíli, kdy *rozdíly* v dosaženém vzdělání *mezi skupinami* jsou vnímány jako důsledek *nerovných šancí* způsobených něčím jiným než zájmem, schopnostmi a vůlí studovat (rasa, náboženství, pohlaví, sociálně-ekonomický původ), jde o problém dotýkající se samé podstaty sociální spravedlnosti a sociální soudržnosti společnosti. Tento druh nerovnosti v přístupu k vyššímu odbornému vzdělání přitom podlamuje i reprodukci lidského kapitálu a působí jako limitující faktor ekonomického rozvoje.

Ačkoli dosavadní vývoj ve světě ukazuje, že čím vyšší je celková vzdělanostní úroveň země, tím nižší je hladina vzdělanostních nerovností, není tomu vždy tak, že růst vzdělávacích příležitostí automaticky vede ke zmenšování nerovností. Rozdíly v dosaženém vzdělání mezi různými skupinami obyvatelstva,

¹ O příjmových hladinách se nejčastěji diskutuje v souvislosti s možností absolventů splácet půjčky. Výše uvedené průměry nelze samozřejmě chápat jako údaje o příjmech čerstvých absolventů vysokých škol, které jsou pochopitelně nižší (například výše platu absolventa vysoké školy bez započitatelné praxe a osobního příplatku, kterým zaměstnavatel oceňuje dlouhodobé dosahování velmi dobrých pracovních výsledků, se pohybuje v rozmezí cca od 15 420 Kč – 19 680 Kč měsíčně (10. – 13. platová třída v 1. platovém stupni). Průměrné údaje o vysoké míře návratnosti soukromých investic do vysokoškolského vzdělání nicméně ukazují, že v rozměru celoživotní kariéry jsou kumulativní příjmy absolventů vysokých škol výrazně vyšší než kumulativní příjmy osob s nižším vzděláním. Mzdy čerstvých absolventů vysokých škol však s roky praxe velice rychle rostou na hodnoty, které následně přispívají k vykazované průměrné mzdě zaměstnaných s VŠ vzděláním. Schopnost splácení studentských půjček absolventy kontingenčním způsobem byla v rámci dosavadní části příprav reformy simulována na empiricky doložených výdělkově-věkových trajektoriích na základě podrobných údajů z Informačního systému o průměrném výděлку. Průměrné údaje o vysoké míře návratnosti soukromých investic do vysokoškolského vzdělání dokladují, že z pohledu celoživotní aktivní pracovní kariéry jsou kumulované příjmy absolventů vysokých škol výrazně vyšší než příjmy osob s nižším vzděláním. Schopnost splácet studentské půjčky poskytnuté v přiměřené výši dokladuje mimo jiné empirická zkušenost řady zemí, kde jsou obdobné systémy zavedeny.

i to, do jaké míry je lze připsat na vrub nerovnostem ve vzdělanostních šancích, mají samozřejmě kulturní, historickou, politickou i geografickou dimenzi. Ve vyspělých zemích, kde dosažené vzdělání hraje klíčovou roli v sociální stratifikaci společnosti, a vzdělávací systém je tam tudíž v centru pozornosti vlád i obyvatelstva, se podařilo zmenšit ty nekřiklavější nerovnosti v šancích na vzdělání, a to zejména mezi různě industrializovanými regiony, mezi městem a venkovem. Je to dáno mimo jiné i tím, že tyto rozdíly jsou zřetelně viditelné a na jejich zmenšení lze snadněji zacílit příslušná „plošně působící“ opatření vzdělávací politiky. Za mnohem složitější je právem považováno odstraňování nerovností, které mají mezi různými příčinami nerovných šancí na vzdělání zcela zásadní význam, neboť jsou člověku „připsány“ zrozením. Mezi tyto příčiny nerovných šancí na vzdělání patří zejména pohlaví, příslušnost k etnické minoritě a sociálně-ekonomický původ.

S tím jak se země blíží vysoké ekonomické vyspělosti a hranicím současných světových technologických znalostí a možností, posiluje se i role kvalitního vzdělávacího systému jako determinant dlouhodobě udržitelného ekonomického a společenského růstu. Ústřední otázkou, na kterou dnes vlády vyspělých zemí hledají odpověď, tedy není, jak dosáhnout formální *rovnosti*, ale spíše jak se co nejvíce přiblížit ideálu *rovných šancí a spravedlnosti*, jehož naplňování by nemělo být v rozporu s *efektivitou*. Jinak řečeno, nemohou-li nejvyššího vzdělání dosáhnout všichni, což je logické a pochopitelné, pak na první pohled *rovnost šancí* v přístupu ke vzdělání nemůže znamenat nic jiného, než že šance na studium mají být stejné pro všechny se stejnými schopnostmi a motivacemi studovat.

Skutečnost, že stále a všude - byť v různé míře - platí, že vyššího vzdělání dosahují častěji ti, kteří patří k takzvané „většinové populaci“ a mají příznivější sociální původ, je jedním z hlavních důvodů, proč v posledních letech nebývale roste význam studia zdrojů nerovností ve vzdělanostních šancích a hledání účinných nástrojů směřujících k jejich zmenšování. Vedle reforem základního a středního vzdělání, kde nerovnosti v přístupu k vysokoškolskému vznikají především v důsledku snah rodičů z vyšších sociálních vrstev posílat děti do škol zvyšujících šance na pokračování ve studiu na vyšším stupni, **jedním z nejvýznamnějších nástrojů zmenšování bariér přístupu k vysokoškolskému vzdělání patří systémy finanční pomoci studentům vysokých škol.** Zde je třeba mít na paměti, že budoucí vzdělávací ambice se formují již ve věku dětí na základní škole a očekávání možných budoucích ekonomických bariér vysokoškolského studia v rodině dítěte může významným způsobem negativně ovlivňovat volby vzdělávací cesty již v mladém věku řadu let před ukončením střední školy. Vědomí neexistence dostupných studentských půjček tak může ve velkém rozsahu vést k suboptimálním rozhodnutím a neefektivnímu využití talentů a lidských zdrojů.

Systémy finanční pomoci studentům vysokých škol se stávají stále důležitějším nástrojem vládních politik, jejichž cílem je zmenšit právě sociální bariéry v přístupu k vysokoškolskému vzdělání a vyrovnávání celoživotního toku příjmů a spotřeby jednotlivců. Je tomu tak v první řadě proto, že ve vyspělých zemích čím dál tím větší podíl mladých lidí dosahuje středoškolského vzdělání, které umožňuje vstup na vysokou školu. To vede k růstu aspirací na dosažení vysokoškolského vzdělání zejména v sociálních skupinách, jejichž participace na vysokoškolském vzdělání byla v minulosti poměrně nízká. Jinými slovy, **stále prostupnější systémy středního vzdělání přivádějí k branám vysokých škol stále větší počet mladých lidí pocházejících z rodin s nižším sociálně-ekonomickým statusem a nižšími příjmy, kteří jsou na studium na vysoké škole připraveni² a jsou k němu motivováni. Zejména na tyto studenty jsou v čím dál tím větší míře zacíleny různé programy finanční pomoci.**

Význam systémů finanční pomoci studentům vysokých škol roste i proto, že stále rostoucí počty studentů v terciárním vzdělávání vedou k růstu výdajů na vysokoškolské vzdělávání. Možnosti vlád tyto výdaje zvyšovat jsou ovšem v souvislosti s růstem výdajů na další oblasti patřící k vládním prioritám (základní a střední vzdělávání, zdravotnictví, penzijní systémy atd.) přirozeně limitovány. Proto s ohledem na vysokou individuální návratnost vysokoškolského vzdělání se ve stále větší míře ve financování terciárního vzdělávání prosazuje princip spoluúčasti studentů. Ačkoli moderní systémy

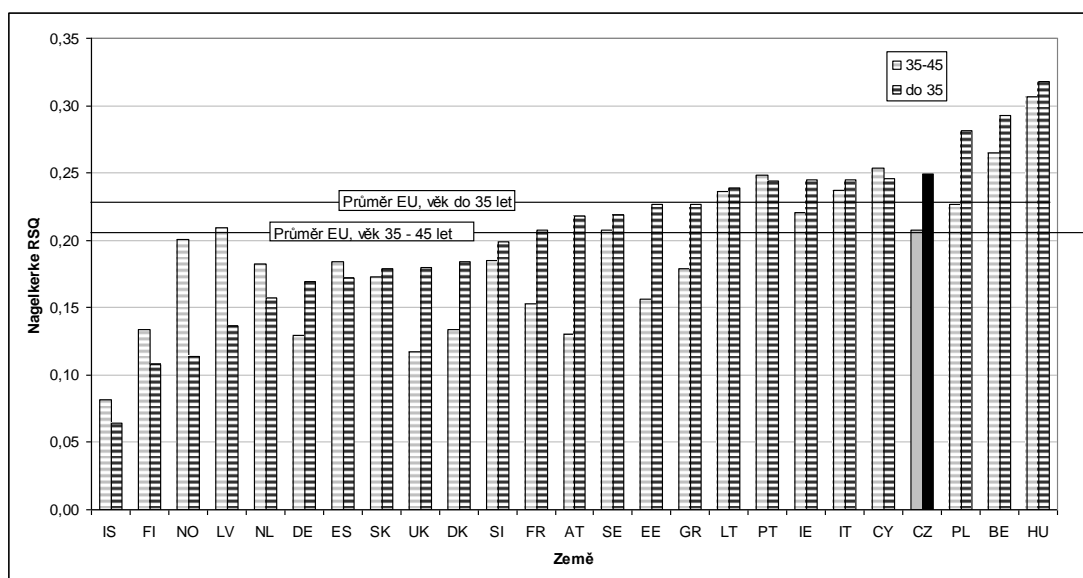
² Růst podílu studujících na vysokých školách z příslušné věkové kohorty samozřejmě souvisí s tím, že systémy terciárního vzdělávání se postupně stále více diversifikují, což umožňuje nároky kladené na uchazeče o studium i na studenty různých typů vysokých škol diferencovat.

spoluúčasti jsou ve stále větší míře založeny na principu odloženého školného, které se splácí až z budoucích příjmů absolventů, je zvyšování významu spoluúčasti studentů na krytí nákladů spojených s poskytováním vysokoškolského vzdělání doprovázeno posilováním role systémů finanční pomoci studentům vysokých škol, která se snaží v maximální možné míře pokrýt jak životní náklady spojené se studiem, tak přímé studijní náklady včetně školného. Finanční pomoc studentům je v tomto případě nástrojem působícím proti vzniku ekonomických bariér v přístupu k vysokoškolskému vzdělání. Jinými slovy, systémy finanční pomoci studentům vysokých škol kompenzují i možné negativní sociální důsledky stále se rozšiřující spoluúčasti studentů pro ekonomickou dostupnost vysokoškolského vzdělání.

Stručně řečeno, hlavními cíli moderních systémů finanční pomoci studentům vysokých škol je oslabovat vliv výchozí rodiny na rozhodování o studiu na vysoké škole a zmenšovat ekonomickou závislost studentů vysokých škol na výchozí rodině, a to jak pokud jde o financování přímých studijních nákladů (školné a další náklady spojené přímo se studiem), tak nepřímých nákladů (životní náklady během studia).

O tom, že problém sociálních nerovností v šancích na získání vysokoškolského vzdělání je v ČR problémem s vysokou mírou akutnosti, svědčí řada údajů jak ze statistických šetření, tak ze srovnávacích výzkumů. Podle řady analýz dlouhodobě patříme k zemím s nejvyšší hladinou nerovností v EU. Z porovnání výsledků výzkumu studentů provedeného v roce 2009 MŠMT³ a údajů ze statistického šetření SILC (Survey on Income and Living Conditions) koordinovaného Eurostatem například vyplývá, že pokud má otec potenciálního studenta sám vysokoškolské vzdělání, má jeho potomek téměř třikrát větší šanci, že bude na vysoké škole také studovat, než by měl v případě, že by vzdělání otce nemělo žádný vliv na šanci studovat. Z grafu 1 založeného na údajích z již zmíněného šetření SILC je patrné, že ČR patří k zemím s nejsilnějším vlivem sociálně-ekonomického statusu na získání vysokoškolského vzdělání a že tento vliv se zatím posiloval. Jakkoli jde o výsledek působení řady faktorů, absence efektivního systému finanční pomoci studentům v ČR nepochybně hraje významnou roli.

Graf 1. Míra determinace dosažení vysokoškolského vzdělání sociálně-ekonomickým statutem výchozí rodiny.

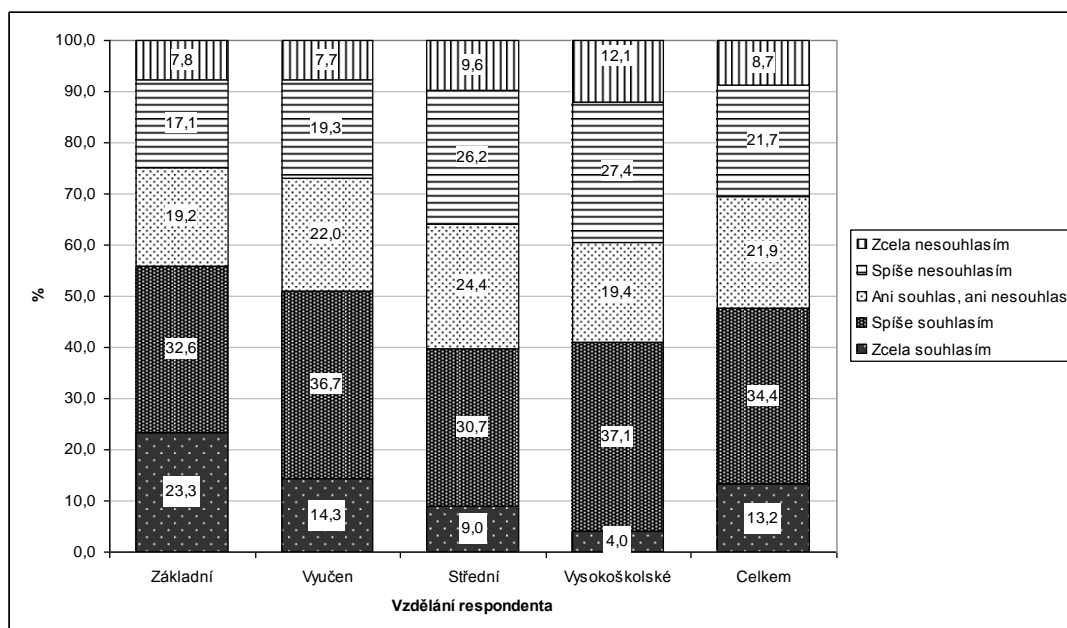


Zdroj: EU-SILC, 2007, vlastní výpočty. V grafu jsou uvedeny koeficienty determinace (Nagelkerkeho R^2) dosažení terciárního vzdělání vzděláním otce, vzděláním matky a sociálně-ekonomickou skupinou otce (výsledek binární logistické regrese).

³ Hlavní výsledky výzkumu studentů provedeného v rámci přípravy reformy terciárního vzdělávání jsou uvedeny v příloze č. 4

Graf 2, jehož údaje pocházejí z reprezentativního šetření na téma nerovností provedeného v roce 2009 Sociologickým ústavem AV ČR, naznačují, že náklady na získání vysokoškolského vzdělání jsou u nás vnímány jako poměrně velká sociální bariéra ve formování vzdělanostních aspirací, a to zejména ve skupinách s nižším sociálně ekonomickým statusem. S výrokem „*Pouze bohatí si u nás mohou dovolit platit náklady spojené se získáním vysokoškolského vzdělání*“ vyjádřila souhlas téměř polovina respondentů (47,6 %), přičemž tento názor výrazně posiluje směrem ke skupinám s nižším vzděláním (silný souhlas s tím výrokem vyjádřili zejména respondenti s nižším než středním vzděláním s maturitní zkouškou).

Graf 2. Míra souhlasu s výrokem „*Pouze bohatí si u nás mohou dovolit platit náklady spojené se získáním vysokoškolského vzdělání*“ podle dosaženého vzdělání v roce 2009.



Zdroj: Sociologický ústav AV ČR, výzkum Nerovnosti (ISSP 2009).

Na naléhavost řešení problému poměrně velkých nerovností v ČR upozornila i zpráva OECD k situaci v českém vysokém školství z roku 2006 připravená v rámci projektu *Thematic Review of Tertiary Education* (tzv. Country Note), na jejíž doporučení, pokud jde o zavedení systému finanční pomoci studentům, reagovala i Bílá kniha terciárního vzdělávání roku 2009.

O tom, že systém finanční podpory studentů v ČR neodpovídá hlavním trendům v této oblasti, svědčí i jeho stručná charakteristika. Finanční pomoc studentům lze obecně dělit na studentskou pomoc *přímou*, tj. finanční prostředky, které student získává sám a může s nimi volně disponovat, a *nepřímou*, spočívající převážně v daňových úlevách a sociálních výhodách, které sice přispívají ke snížení nákladů spojených se studiem, avšak student (ani jeho rodina) těmito prostředky volně nedisponuje.

Stávající systém v ČR lze na rozdíl od jiných zemí charakterizovat poměrně malým významem *přímých* mechanismů ve prospěch mechanismů *nepřímých*. Plyne to z filozofie právní úpravy, která rozlišuje *právní status studenta* jako takový a *právní status studenta pro účely sociálního zabezpečení* (nebo podpory). Příjem sociálních dávek je tedy vázán spíše na finanční situaci osoby, která je závislá na rodině, než na specificky definovaný status studenta. Důsledkem je věková hranice 26 let stanovená zákonem pro nárokování všech studentských zvýhodnění. Před přijetím novely vysokoškolského zákona v roce 2005, která zavedla nevelké sociální stipendium pro vysokoškolské studenty (s účinností od roku 2006), s výjimkou přídatku na dítě a sociálního příplatku, nevyplývaly z právního statusu studenta žádné formy přímé sociální pomoci. Od roku 2006 může student z rozpočtu MŠMT pobírat sociální a ubytovací stipendia. Tato dotace ovšem není nařizována a na její získání neexistuje

žádný právní nárok.⁴ Od roku 2006 mají studenti veřejných i soukromých škol, kteří mají nárok na přídavek na dítě a příjem nepřesahující v rodině 1,5 násobek životního minima, současně nárok na sociální stipendium.

Nepřímou formou podpory studentů je nyní systém *veřejného zdravotního pojištění*, kde je zajištěna účast studentů na tomto systému, aniž by oni sami do tohoto systému finančně přispívali. Pozice studentů se v tomto systému obecně řídí tím, že studium na vysoké škole je po danou dobu vnímáno jako doba pojištění, i když za dobu studia neodvádí pojištění student, nýbrž stát.

Nepřímá finanční podpora (jako součást státní sociální podpory) osvobozuje rodiny od placení veřejného zdravotního pojištění (do 26 let odvádí veřejné zdravotní pojištění pojišťovně za studenta stát)⁵ a daňovými slevami rodičů přispívá rodinám na úhradu části životních nákladů spojených se studiem dětí.

V systému *dávek státní sociální podpory* náleží při příjmu rodiny do stanovené výše (rodinou je student a osoby s ním pro tyto účely společně posuzované) studentovi nárok na *přídavek na dítě*, přičemž od dosažení zletilosti je přídavek vyplácen přímo studentovi. Dále rodičům nezaopatřeného dítěte náleží *sociální příplatek*. Účelem této dávky je pomoci rodinám s nízkými příjmy krýt náklady související s výživou nezaopatřených dětí. Výše sociálního příplatku se odvíjí od příjmu rodiny, věku nezaopatřených dětí a od jiných skutečností (osamělý rodič apod.). Připomenout lze i opakující se dávky péčovské péče - *příspěvek na úhradu potřeb dítěte a odměna pěstouna*, které lze rovněž považovat za finanční podporu dětí studujících na vysokých školách, byť jde jen o velmi malý okruh případů.

V *systému zaměstnanosti* existuje forma nepřímé pomoci, která není specifická jen pro studenty, kdy student nemusí platit pojištění ze svých příležitostných výdělků. Student může odpracovat u zaměstnavatele na dohodu o provedení práce 150 hodin za kalendářní rok, aniž by platil veřejné zdravotní a sociální pojištění.

Dalším prvkem *nepřímé pomoci* je systém daňových úlev výdělečně činným studentům a rodičům. Studenti mladší 26 let nebo studenti v doktorských programech prezenčního studia do 28 let věku mají nárok na slevu na dani ve výši 4020,- Kč za rok, to je 335,- Kč měsíčně. Kromě toho mají nárok na slevu na dani jako každý poplatník ve výši 24 840,- Kč za rok, to je 2070,- Kč měsíčně. Rodiče studenta mají nárok na uplatnění daňového zvýhodnění na vyživované nezaopatřené dítě žijící s poplatníkem v domácnosti a to ve výši 11 604,- Kč.

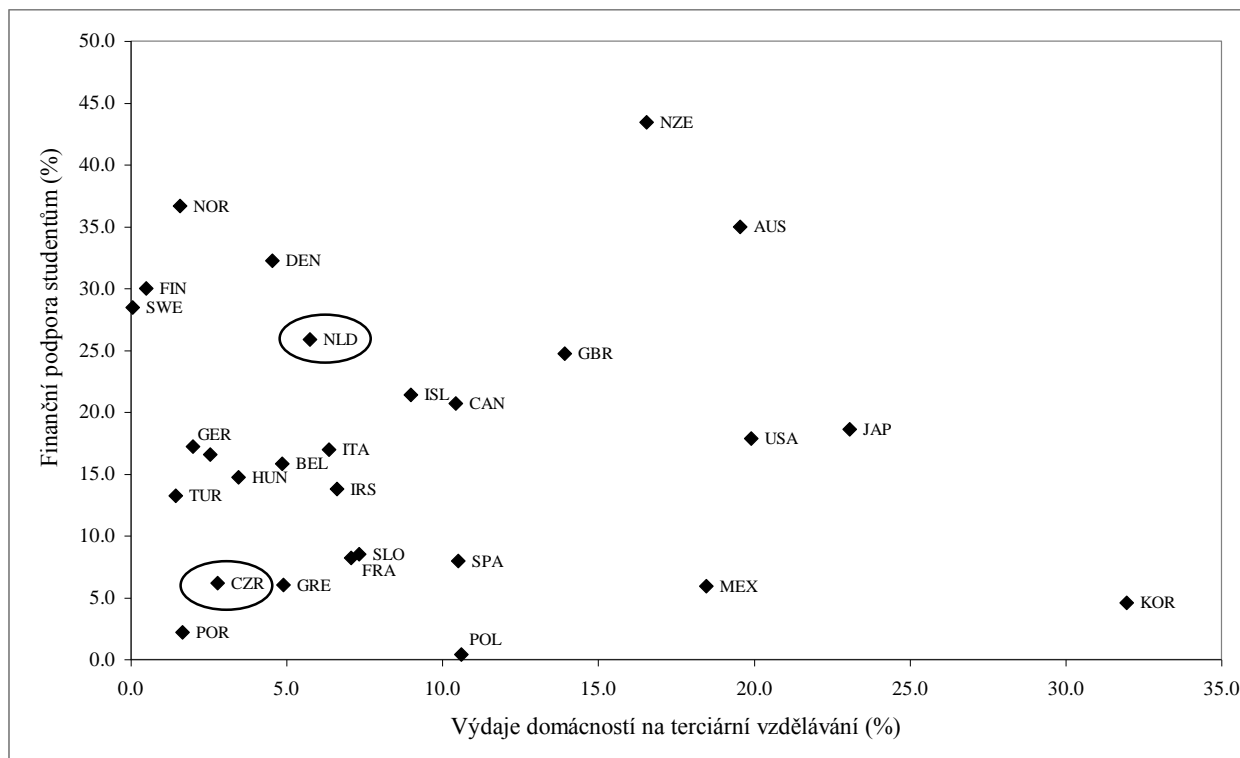
I z tohoto stručného popisu vyplývá, že systém finanční pomoci studentům v ČR je relativně složitý, roztržštěný v gesci několika rezortů a pro řadu jeho potenciálních „klientů“ může být málo přehledný. Pokud jde o jeho nasměrování, stojí spíše na nepřímých než přímých formách. Za podstatné je třeba považovat i to, že neobsahuje ani univerzální studijní grant, ani systém studentských půjček poskytovaných ve zvláštním režimu (např. půjčky poskytované nebo garantované státem, půjčky s kontingenčním splácením atd.). Podle výsledků výzkumu studentů provedeného MŠMT v roce 2009 mají v současné době půjčku od banky jen 4% studentů. Pokud by ale byly půjčky poskytovány za příznivějších podmínek, tj. s nižšími úroky, a mohly by být spláceny v závislosti na výši budoucího příjmu, o půjčku by projevil zájem až 40 % studentů a v průměru by si na životní náklady půjčovali okolo 4 000,- Kč měsíčně.

Velmi specifické (a nepříznivé) postavení ČR z hlediska finanční pomoci studentům vyplývá i ze srovnání v rámci OECD uvedené v grafu 3, ze kterého je patrné, že ČR patří k zemím s nejnižším podílem výdajů na finanční pomoc studentům na celkových výdajích na terciární vzdělávání (necelých 6 %). Např. Nizozemí (v grafu též označeno), u kterého jsme v grafu 1 identifikovali mnohem nižší hladinu nerovností než v ČR a jejich klesající trend, dosahuje v podílu financí proudících do systému terciárního vzdělávání mnohem vyššího podílu (okolo 25 %).

4 Do roku 2005 zajišťovaly ubytování studentů veřejné vysoké školy ve svých ubytovacích zařízeních dotovaných z veřejných prostředků. Od roku 2006 rozdělují veřejné dotace na ubytování vysoké školy potřebným studentům jako příspěvek na ubytování.

5 V roce 2010 odvádí stát zdravotní pojištění 723,- Kč měsíčně z vyměřovacího základu 5 355,- Kč.

Graf 3. Finanční pomoc studentům jako procento celkových veřejných výdajů na terciární vzdělávání a výdaje domácností na terciární vzdělávání (školné) jako procento celkových výdajů na terciární vzdělávání v zemích OECD (2003).

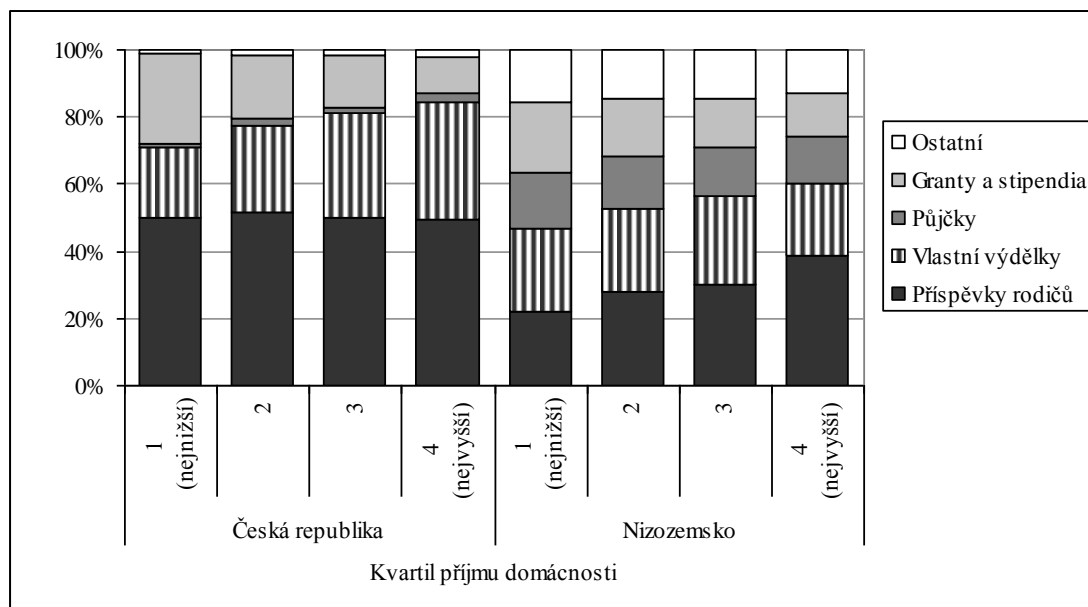


Zdroj: OECD, Education at a Glance

Z hlediska odstraňování nerovností je podstatné, zda finanční pomoc je poskytována přímou nebo nepřímou formou. Ve prospěch této teze opět může sloužit srovnání s Nizozemím. Z grafů 4 a 5 je patrné, že v Nizozemsku, kde v důsledku zavedení účinného systému finanční pomoci studentům v roce 1981 bylo dosaženo snížení hladiny nerovností, se rodiče a samotní studenti podílejí na financování nákladů spojených se studiem v mnohem menší míře než v ČR. V Nizozemí právě díky reformě z roku 1981 mnohem větší roli hrají přímé formy finanční pomoci (viz graf 5).⁶

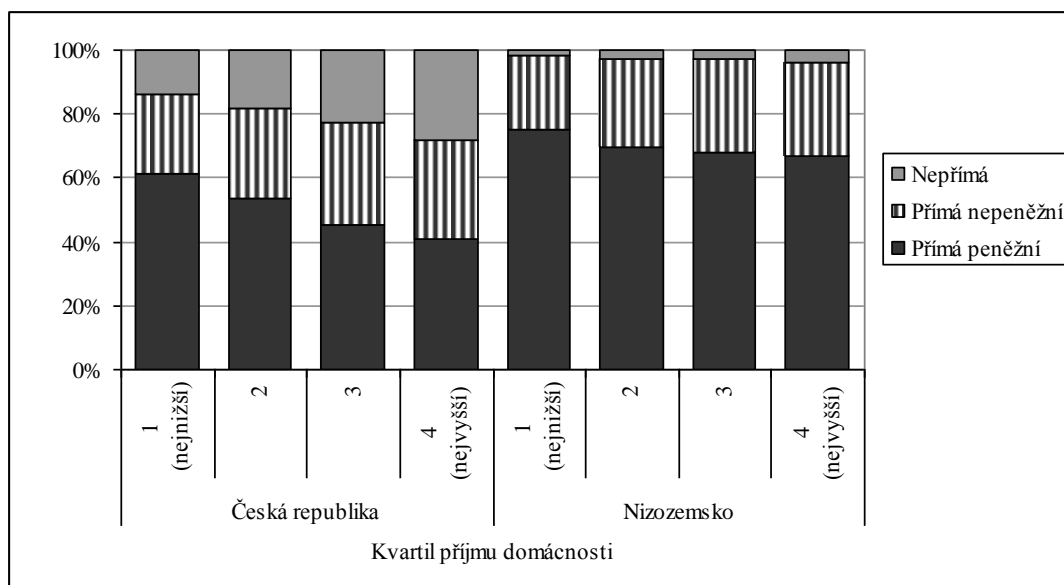
⁶ Další podrobnosti týkající se srovnání ČR a Nizozemska lze nalézt ve studii autorů P. Matějů, T. Konečného, S. Weidnerové, H. Vossenssteyna „Financování studia a vývoj v nerovnostech v přístupu k vysokoškolskému vzdělávání v České republice a Nizozemsku.“, *Sociologický časopis/Czech Sociological Review* 45, 2009, č. 5, pp. 993–1031.

Graf 4: Struktura příjmu studentů ve skupinách podle výše příjmu rodiny (kvartily).



Zdroj: Eurostudent 2005

Graf 5: Struktura veřejných dotací studentům (přímá peněžní, přímá nepeněžní, nepřímá) ve skupinách podle výše příjmu rodiny (kvartily).

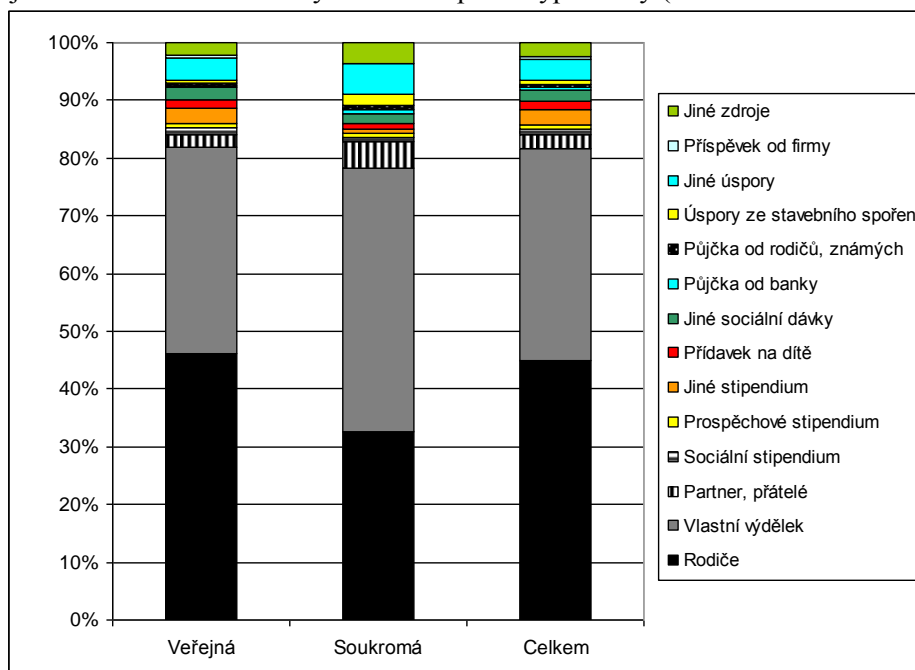


Zdroj: Eurostudent 2005

Výzkum studentů provedený v roce 2009 výše uvedené tendence potvrdil. Celkové měsíční náklady na denní studium na veřejné vysoké škole v roce 2009 činily 8 505,- Kč (z toho 342,- Kč činí přímé studijní náklady, 8 163,- Kč životní náklady). U studentů soukromých vysokých škol to je v průměru 15 155,- Kč měsíčně, z toho 3 564,- Kč tvoří přímé studijní náklady. Pokud jde o příjmy studentů, ze kterých mohou výše uvedené náklady hradit, výzkum ukázal, že rodiče a vlastní výdělký představují nečastější zdroje příjmů studentů. **Sociální stipendia nebo přídavek na dítě a jiné sociální dávky, typické komponenty finanční pomoci studentům z rodin s nízkými příjmy, u nás pobírá jen**

necelá jedna čtvrtina studentů. Půjčky od banky uvádí jako zdroj pouze necelé 3 % studentů, přičemž průměrná měsíční výše půjčky je 2 400,- Kč. Vlastní úspory (ze stavebního spoření nebo jiné úspory) uvádí 20 % studentů.

Graf 6: Zdroje financování studia na vysoké škole podle typu školy (studenti v denním studiu).



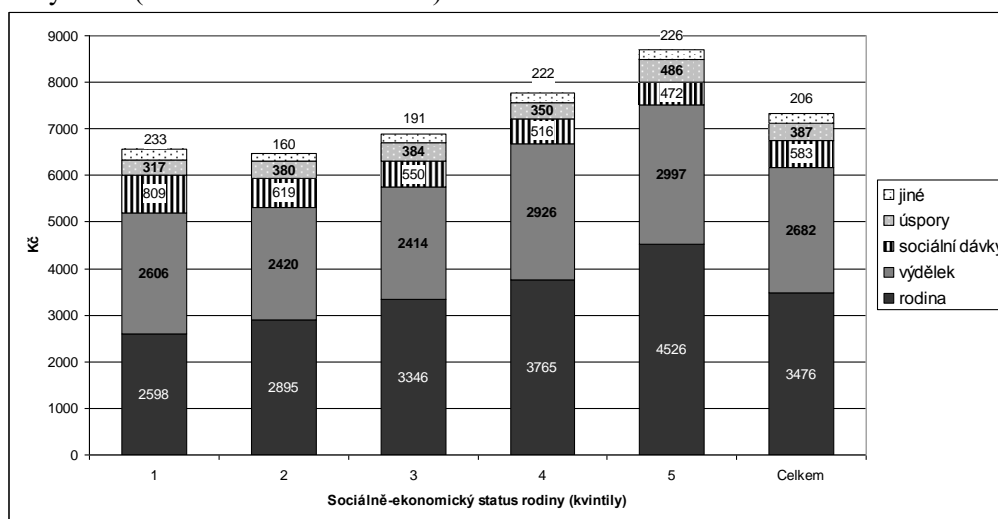
Zdroj: Eurostudent 2009

Z údajů v grafu 6 vyplývá, že téměř 80 % příjmů studentů, ze kterých hradí náklady spojené se studiem, pochází od rodičů studenta (zhruba 45 %) a z výdělků studentů (35 %). Půjčky, stipendia a jiné zdroje spadající do kategorie finanční pomoci hrají v rozpočtech studentů zanedbatelnou roli.

Systémy finanční pomoci by měly sledovat dva cíle: v maximální možné míře studenta učinit ekonomicky nezávislým na rodičích a příliš přitom nezvětšovat závislost na vlastních výdělcích (univerzální pomoc) a současně vytvořit zvláštní režim finanční pomoci pro studenty pocházející z nejméně příznivých sociálních podmínek a pro handicapované studenty (zacílená finanční pomoc). To, že současný systém financování studia zásadně selhává v prvním zmiňovaném ohledu, jsme již prokázali. Údaje uvedené v grafu 7 ukazují, že současný systém finanční pomoci studentům zásadně selhává i pokud jde o zacílenou pomoc, což se projevuje v tom, že nižší příspěvky rodičů do rozpočtů studentů pocházejících z méně příznivých sociálních podmínek jsou jen v zanedbatelné míře kompenzovány příjmy ze sociální pomoci (stipendia, přídavky, sociální příplatky atd.), což se projevuje v celkově nižších rozpočtech těchto studentů.

Účinný systém finanční pomoci by měl alespoň částečně kompenzovat příjmy od rodičů tam, kde to je zapotřebí. Výsledky naší analýzy ukazují, že v ČR se tento princip ve financování studia téměř neuplatňuje.

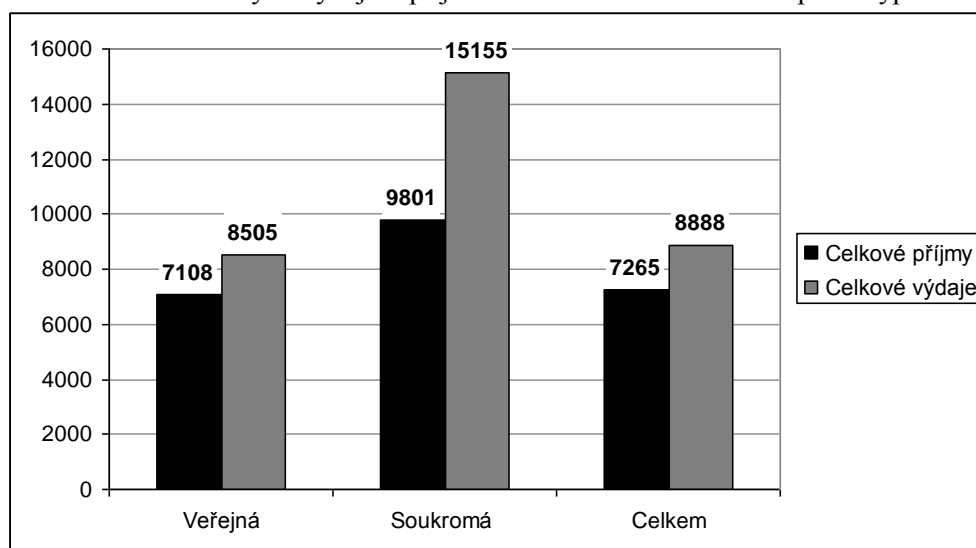
Graf 7: Zdroje financování studia na vysoké škole podle sociálně ekonomického statusu rodiny v KČ (studenti v denním studiu).



Zdroj: Eurostudent 2009

Porovnání deklarovaných výdajů a příjmů studentů, jehož výsledky jsou uvedeny v grafu 8, ukazuje, že **studentské rozpočty jsou značně deficitní**. Průměrný měsíční rozpočet studenta veřejné vysoké školy vykazuje deficit okolo 1 400,- Kč, zatímco průměrný deficit rozpočtu studenta soukromé vysoké školy činí 5 300,- Kč.

Graf 8: Porovnání deklarovaných výdajů a příjmů studentů v denním studiu podle typu školy.



Zdroj: Eurostudent 2009

Údaje o deficitech v rozpočtech studentů korespondují se subjektivním hodnocením ekonomické situace. **Téměř polovina studentů totiž uvádí, že jejich finanční zdroje nejsou na pokrytí nákladů spojených se studiem dostatečné.** Zvláště kritická situace je u studentů pocházejících z rodin s nižším sociálně ekonomickým statusem. Výsledky zmíněného výzkumu z roku 2009 ukazují, že **s náklady na studium se obtížně vyrovnává téměř třetina studentů pocházejících z rodin s nízkým sociálně ekonomickým statusem**, zcela bez problémů ale nejsou ani studenti pocházející z nejlépe situovaných skupin (problémy s financováním studia uvádí 10 % dotázaných z nejvyšších skupin sociálně ekonomického statusu).

Deficitní financování nákladů spojených se studiem při absenci účinného systému finanční pomoci může být jednou z příčin příliš intenzivního zapojování studentů do výdělečné činnosti, která může ohrožovat studium (71 % studentů uvedlo, že během studia pracuje, přičemž průměrný

vlastní výdělek těch, kteří si vydělávají, je 4 170,- Kč měsíčně), **nebo předčasného ukončení studia** (37 % studentů veřejných vysokých škol a 47 % studentů soukromých vysokých škol uvedlo, že nedostatek financí by mohl ohrozit pokračování ve studiu). **Situace je opět zvláště kritická u studentů ze sociálně nejslabších rodin**, z nichž více než polovina (56 %) uvedla, že nedostatek financí ohrožuje pokračování jejich studia). **Vše tedy nasvědčuje tomu, že ekonomická situace studentů je velmi napjatá a pro mnohé těžko zvládnutelná. To platí zejména o studentech pocházejících z rodin s nízkými příjmy.**

1.2. Cíle návrhu systému finanční pomoci studentům

Jak naznačují zkušenosti z jiných zemí a výše uvedené výsledky výzkumů a mezinárodních srovnání, hlavním cílem, kterého by mělo být zavedením systému finanční pomoci dosaženo, je **snížení hladiny nerovností v přístupu k vysokoškolskému vzdělání a vytvoření příznivějších podmínek pro studium a jeho úspěšné dokončení u těch, kteří již studují.**

Z toho hlavního cíle lze odvodit dílčí reformní kroky, jejichž provedení by mělo být seriózně zváženo.

- a) **Změnit chápání studenta v terciárním vzdělávání dané současnou legislativou**, které jej chápe jako „nezaopatřené dítě“, a příslušnými legislativními změnami učinit ze studenta tzv. samostatnou sociální jednotku (to mimo jiné předpokládá zrušit věkovou hranici 26 let, která je pro řadu položek sociální podpory během studia rozhodující).
- b) **Ve zvláštním režimu řešit pomoc handicapovaným studentům.**
- c) **Výrazně posílit roli přímých forem finanční pomoci** zacílené přímo na studenty a snížit význam forem nepřímých, zejména těch, které nepřispívají k řešení ekonomické situace v době studia.
- d) **Zavést nevratnou univerzální finanční podporu pro všechny studenty**, kteří řádně plní studijní povinnosti (při neplnění studijních povinností měnit tuto podporu na vratnou, tj. na půjčku).
- e) **Posílit zacílenou finanční podporu pro studenty pocházející z rodin s nízkými příjmy** a tuto finanční podporu vyplácet nikoli prostřednictvím vysokých škol, ale přímo jako jakoukoli jinou sociální dávku nebo formu sociální pomoci.
- f) **Všem studentům umožnit získat státem garantovanou (nebo státem poskytovanou) půjčku na pokrytí přímých i nepřímých nákladů spojených se studiem** splácenou ve speciálním režimu snižujícím obavy, které vyvolávají klasické půjčky hypotečního charakteru.
- g) **Zavést spoření na vzdělání** s daňovým zvýhodněním motivujícím rodiny k vytváření úspor na vzdělání dětí a umožňujícím rozložení nákladů na studium na delší dobu, a to před zahájením studia.
- h) **Zavést zvláštní režim pro zaměstnávání studentů**, který by umožňoval spojit potřebu nepravidelného výdělku s výhodami studentské praxe.
- i) **Zřídít soukromoprávní instituty finanční pomoci studentům.**

Klíčem k úspěchu výše uvedených kroků z hlediska dosažení hlavního cíle bude mimo jiné jejich vzájemná provázanost.

1.3. Uvažované principy návrhu reformy

1.3.1. Změna postavení studenta v terciárním vzdělávání ve vztahu k systému sociální podpory

V současném systému je většina sociální pomoci orientována na rodiny studentů z titulu péče o studující zletilé, nezaopatřené dítě do 26 let, vyživované rodiči. Věková hranice 26 let pro nezaopatřené dítě pro účely poskytování dávek státní sociální podpory a sociální péče se v těchto podmínkách jeví pro účely poskytování sociálních dávek **rodinám pečujícím o nezaopatřené děti** dostatečná. Nevyhovuje však situacím, kdy se jedná o již dospělé osoby, nezřídka výdělečně činné a zakládající vlastní rodiny. V těchto případech se jako vhodnější může ukazovat model běžně aplikovaný např. ve skandinávských zemích, kde jsou studenti vysokých škol považováni za dospělé a na výchozí rodině principiálně nezávislé osoby.

Zásadní změnou v pojetí definice přípravy na budoucí povolání je fakt, že její podstatou by již neměl být důraz na **soustavnost a věkový limit**, ale maximální počet let studia v terciárním vzdělávání, kdy student bude oprávněným příjemcem sociálních výhod. Maximální počet let pro přijímání sociální podpory z titulu studia na vysoké škole by měl být odvozen od standardních délek studia pro jednotlivé programy (bakalářský, magisterský, doktorský).

V posledních letech je evropským trendem činit mezi jednotlivými stupni dosaženého vzdělání časové odstupy. Studenti běžně odcházejí na pracovní stáže do zahraničí, anebo získávají pracovní zkušenosti doma, přičemž tím rovněž získávají prostředky na financování dalšího stupně studia. Implementace doporučení učiněných v rámci Boloňského procesu (přechod na tzv. strukturované studium) umožňuje vkládat mezi studium v jednotlivých stupních terciárního vzdělávání období praxe, stáží i běžných zaměstnání. To vše, včetně odložených vstupů do terciárního vzdělávání, vede k prodlužování věkové hranice prezenčního studia.

Okruh identifikovaných problémů principu

V rámci přípravné fáze se zkoumáním právního řádu zjistilo, že jedním z legislativně nejobtížnějších problémů, před kterým reforma finanční pomoci studentům stojí, bude taková definice studenta vysoké školy, jíž se současně vyřeší problém věkové hranice 26 let. Přitom jde o zřetelně nadrezortní problém, jehož vyřešení bude znamenat překonání jedné z tradic právního řádu ČR, a to v souladu s právními předpisy EU. Z tohoto důvodu je tento princip popsán rozsáhleji než ostatní principy.

Podle současné platné právní úpravy je jediná existující definice studenta obsažena v zákoně o státní sociální podpoře, kde je student definován jako tzv. nezaopatřené dítě.⁷ Na tuto definici pak odkazují právní předpisy, které v používání definice studenta využívají odkazu na zákon o státní sociální podpoře a definici nezaopatřeného dítěte. Stanovení nové definice studenta ve vlastním zákoně o finanční pomoci studentům a vyjmutí studenta vysoké školy (dospělého jedince velmi často staršího 26 let) ze zákona o sociální podpoře bude znamenat náročný proces napříč rezorty. Expertizy identifikovaly určitý rozpor, respektive nejednotnost v českém právním řádu mezi pojmem „nezaopatřené dítě“ a pojmem „nezaopatřená osoba“. V českém právním řádu jsou používány oba pojmy a de facto se v mnoha úrovních právních úprav překrývají. Např. zákon č. 109/2002 Sb., o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních a o preventivní výchovné péči ve školských zařízeních a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, pracuje jak s pojmem „dítě“, tak s pojmem „nezaopatřená osoba“. Na mysl se má zletilé „dítě“ do 19 let věku (samozřejmě bez vlastních prostředků), nezaopatřenou osobou je podle tohoto zákona zletilá nezaopatřená osoba po ukončení výkonu ústavní výchovy a ochranné výchovy připravující se na budoucí povolání, nejdéle však do věku 26 let. Stejně tak zákon č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, používá pojem nezaopatřené dítě s rozlišením několika kategorií (osoby do 6 let věku, osoby 6 - 15 let věku i osoby 15 - 26 let věku).

⁷ Srov. § 11 a 12 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů.

Pokud jde o výčet dalších právních předpisů, které užívají pojmu „nezaopatřené dítě“ (či např. souvisejícího pojmu „soustavná příprava na budoucí povolání“) nebo na definice těchto pojmů obsažené v jiných zákonech (např. právě v zákoně o státní sociální podpoře) odkazují, konstatujeme, že existují např. právní předpisy, které užívají pojmu „nezaopatřené dítě“ (nebo pojmu „soustavná příprava na budoucí povolání“) a které tento pojem samy pro účely daného právního předpisu definují. Dále existují právní předpisy, které užívají pojmu „nezaopatřené dítě“ (nebo pojmu „soustavná příprava na budoucí povolání“), aniž by jej pro účely daného právního předpisu definovaly a aniž by ve svém normativním textu odkázaly na jiný právní předpis tento pojem definující.⁸ V neposlední řadě existují právní předpisy, které užívají pojmu „nezaopatřené dítě“ (nebo pojmu „soustavná příprava na budoucí povolání“), aniž by jej pro účely daného právního předpisu samy definovaly, odkazují však ve svém normativním textu na definici tohoto pojmu obsaženou v jiném právním předpisu.⁹ Pro úplnost je nutné dodat, že existují i předpisy, které zmíněných pojmů neuvádějí, způsob jejich aplikace by však mohl být případně změnou vymezení nezaopatřenosti dítěte dotčen, např. zákon č. 94/1963 Sb., o rodině, ve znění pozdějších předpisů, pokud jde o plnění vyživovací povinnosti rodičů k dětem apod

Případné nové pojetí pojmu „student“, které nebude případnou finanční pomoc vázat na dosažení konkrétní věkové hranice, ale na skutečnou dobu studia v jeho standardní délce, si tedy vyžádá určité úpravy výše uvedených předpisů. Předběžně se zdá jako vhodné, aby se základní definice studenta nacházela v jednom zákoně, který bude v gesci MŠMT a na který budou ostatní zákony odkazovat. Ostatní zákony by se pak přizpůsobily. Pojem nezaopatřené dítěte, popř. nezaopatřené osoby by mohl zůstat zachován, nicméně by se už nevázal k věkové hranici 26 let, která je primárně spojena s koncem vysokoškolského studia, ale k věkové hranici nižší, která by byla vázána na obvyklý (či nejzazší) konec středoškolského studia. Rozhodnutí, jak v této věci postupovat dál, bude nicméně nepochybně i politickým rozhodnutím.

V této souvislosti se ukazuje, že pro účely důchodového pojištění bude třeba trvat na zachování pojmu nezaopatřenosti dítěte s časovým vymezením do dosažení věku 26 let, neboť uvedená věková hranice má v základním důchodovém pojištění zásadní význam, protože vymezuje období, ve kterém lze dítě považovat při splnění stanovených podmínek za nezaopatřené. Od toho se pak odvíjí řada důchodových nároků.

Podle § 20 odst. 3 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o důchodovém pojištění“) se za nezaopatřené dítě pro účely důchodového pojištění považuje dítě do skončení povinné školní docházky, a poté, nejdéle však do 26. roku věku, nejen v případě, že se soustavně připravuje na budoucí povolání, ale i v případě, že se nemůže soustavně připravovat na budoucí povolání nebo vykonávat výdělečnou činnost ze zdravotních důvodů. Podle odst. 4 cit. ustanovení se po skončení povinné školní docházky považuje za nezaopatřené též dítě do dosažení 18. roku věku, které je vedeno v evidenci ÚP jako uchazeč o zaměstnání a nemá nárok na podporu v nezaměstnanosti nebo podporu při rekvalifikaci. Na „nezaopatřenost“ dítěte je také přímo vázán nárok na sirotčí důchod a zprostředkovaně i nárok na vdovský a vdovecký důchod. V této souvislosti se pro úplnost podotýká, že dítě, které se připravuje na budoucí povolání, tedy i studenti vysokých škol, jsou po dobu této přípravy – studia považováni pro účely důchodového pojištění za nezaopatřené dítě, i když jsou po tuto dobu výdělečně činní, a to bez ohledu na rozsah výdělečné činnosti a na výši dosažených výdělků (platí, že „studium má vždy přednost“).

⁸ Např. zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, nebo zákon č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů.

⁹ Srov. např. § 18 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů.

Soulad s právem EU

Vymezení okruhu studentů majících nárok na finanční pomoc v souladu s právem EU

V souvislosti s definicí pojmu student pro účely nároku na finanční pomoc bude třeba dbát i souladu s právem EU. V rámci studie *Srovnání právních ráďů vybraných zemí v oblasti financování terciárního vzdělávání* byla jako problematická identifikována otázka, zda je možno znevýhodnit v rámci plánované české úpravy finanční pomoci studentům studenty z cizích zemí, konkrétně pak studenty z EU, a to právě s ohledem na svobody zaručené Smlouvou o založení ES (dnes Smlouva o fungování EU). Interní a externí týmy v tomto směru v rámci přípravné fáze návrhu systému finanční pomoci studentům identifikovaly dva okruhy otázek:

- a) zda lze znevýhodnit studenty z jiných zemí EU, jakožto potenciální příjemce finanční pomoci ze strany českého státu („diskriminace příjemců finanční pomoci“);
- b) zda lze stanovit přísnější splátkový režim pro plátce studentských půjček, kteří jsou v době splácení usazeni v jiném státě EU než ČR („diskriminace plátců studentských půjček“);

Při hledání odpovědi na tyto otázky byla provedena analýza relevantní právní úpravy. Rozhodným právem je pro dané posouzení primární právo EU, konkrétně Smlouva o fungování EU („SFEU“), a to především ustanovení týkající se zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti a občanství EU (srov. zejména čl. 18-21 SFEU) a volného pohybu osob (srov. zejména čl. 45 a čl. 49 SFEU), dále pak právo sekundární, kde je to především směrnice Rady a Evropského parlamentu č. 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů EU a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS („Směrnice“). Významnou roli při výkladu těchto předpisů hraje i judikatura Soudního dvora ES („ESD“ nebo „Soudní dvůr“).

Základní zásadou, kterou Směrnice deklaruje, je rovné zacházení s příslušníky z jiných zemí EU, pokud jsou na území daného členského státu zaměstnáni, působí zde jako osoby samostatně výdělečně činné, nebo se jedná o rodinné příslušníky takovýchto osob. To samé platí pro osoby, které mají na území daného členského státu trvalý pobyt. Tyto osoby není možné jakkoliv diskriminovat ve vztahu k občanům ČR a případnou finanční pomoc bude nutné jim přiznat za podmínek zcela stejných, jaké budou ty, které ČR stanoví pro vlastní občany.

Stejným způsobem jako pro české občany tak bude muset být finanční pomoc poskytnuta všem občanům EU, kteří mají v ČR trvalý pobyt, „zaměstnaným osobám, osobám samostatně výdělečně činným, osobám ponechávajícím si takové postavení a jejich rodinným příslušníkům.“ Ostatním občanům EU nepatřícím do žádné z uvedených skupin osob nejsou členské státy (a tedy ani ČR) povinny finanční pomoc poskytovat, a lze je tedy v zájmu úspory státního rozpočtu případně znevýhodnit na základě jejich státní příslušnosti. Z právě uvedeného plyne, že bylo třeba dále zkoumat, jak jsou vymezeny osoby, které ČR znevýhodnit nemůže. Některé pojmy definuje přímo Směrnice, některé jsou vymezeny v judikatuře Soudního dvora.

Za zaměstnance se považuje osoba, která je v pracovním poměru vůči zaměstnavateli, přičemž pracovní poměr je charakterizován „okolností, že určitá osoba vykonává po určitou dobu ve prospěch jiné osoby a pod jejím vedením činnosti, za které protihodnotou pobírá odměnu.“¹⁰ Soud na základě této definice podřadil tomuto pojmu široký okruh činností.¹¹ Za „zaměstnanou osobu“ se považují např. i studenti vykonávající stáže, a to bez ohledu na to, zda je jejich činnost součástí vzdělávacího procesu.¹²

¹⁰ Rozsudek ze dne 3. července 1986, Lawrie-Blum, 66/85, Recueil s. 2121, body 16-17.

¹¹ V podrobnostech srov. Barnard, C., *The Substantive Law of the EU*, Oxford University Press 2007, s. 287-289.

¹² Srov. rozsudek ze dne 3. července 1986, Lawrie-Blum, 66/85, Recueil s. 2121, bod 19.

Pojem zaměstnané osoby může zahrnovat i případy, kdy zaměstnanecký pracovní poměr je omezený či natolik zanedbatelný, že poskytovaná odměna nedosahuje výše existenčního minima. Výše odměny přitom není zásadním prvkem pro kvalifikaci osoby vykonávající závislou činnost. Pracovník, na nějž se vztahuje oblast působnosti článku 45 SFEU, musí vykonávat „skutečnou a efektivní činnost, s výjimkou těch činností, které jsou natolik omezené, že jsou čistě okrajové a vedlejší“.¹³ Ve vztahu k článku 45 SFEU není rozhodující částka, kterou pracovník získává jako mzdu, nýbrž objektivní povaha činnosti, kterou vykonává.

Český zákonodárce tak bude muset najít způsob, jak pojem zaměstnance definovat v souladu s judikaturou, a to tak, aby definice byla dobře použitelná pro orgány aplikace práva, což by pouhý odkaz na právo EU (jakkoliv by byl nejpřesnější), zřejmě nebyl. Např. zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů („zákon o pobytu cizinců“), tento pojem ve vztahu k občanům EU blíže nedefinuje, a spoléhá se tedy zřejmě na to, že jej budou orgány aplikace práva vykládat v souladu s právem EU (tzv. nepřímý účinek, alias povinnost eurokonformního výkladu).

Pokud jde o osoby samostatně výdělečně činné z jiných zemí EU, které působí na území ČR a nemohou být také diskriminovány při přístupu k finanční pomoci, expertiza shledala, že osobami samostatně výdělečně činnými jsou ty, které na území daného členského státu provozují činnost, která je vykonávána 1) mimo jakýkoliv vztah závislosti, pokud jde o volbu práce, pracovní a finanční podmínky, 2) na vlastní odpovědnost, 3) za úplatu poskytovanou dané osobě přímo a plně.¹⁴ Samostatně výdělečná činnost spadá pod svobodu usazování a musí být provozována na trvalejší bázi, nikoliv pouze dočasně. I pojem osoby samostatně výdělečně činné je tedy z pohledu práva EU vymezen hodně flexibilně a bude úkolem zákonodárce tuto definici nějakým snadno aplikovatelným způsobem reflektovat. Předběžně se zdá, že by bylo možno vyjít z českého chápání pojmu osoby samostatně výdělečně činné a předpokládat, že v krajních situacích budou české orgány aplikace práva plnit svou povinnost vykládat vnitrostátní právo v souladu s právem EU; jednalo by se tedy o podobný přístup, jaký použil výše zmiňovaný zákon o pobytu cizinců.

Pokud jde o pojem „osob ponechávajících si postavení [zaměstnanců nebo osob samostatně výdělečně činných]“, Směrnice je definuje v čl. 7 odst. 3: „3. Pro účely odst. 1 písm. a) si občan EU, který již není zaměstnanou osobou ani samostatně výdělečně činnou osobou, ponechává postavení zaměstnané osoby nebo osoby samostatně výdělečně činné v těchto případech: a) není dočasně schopen pracovat v důsledku nemoci nebo úrazu; b) je řádně zapsán jako nedobrovolný nezaměstnaný poté, co byl zaměstnán více než jeden rok a je řádně zaregistrován u příslušného úřadu práce jako uchazeč o zaměstnání; c) je řádně zapsán jako nedobrovolný nezaměstnaný po skončení pracovní smlouvy na dobu určitou, kratší jednoho roku, nebo poté, co se během prvních dvanácti měsíců stal nedobrovolně nezaměstnaným, a zaregistrován u příslušného úřadu práce jako uchazeč o zaměstnání. V tom případě si postavení pracovníka ponechává na dobu alespoň šesti měsíců; d) zahájí odbornou přípravu. Pokud není nedobrovolně nezaměstnaný, může si postavení pracovníka ponechat, pouze vztahuje-li se odborná příprava k jeho předchozímu zaměstnání.“ V českém právu se tato ustanovení Směrnice snaží reflektovat zákon o pobytu cizinců¹⁵ a zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.¹⁶ V této souvislosti je třeba podotknout, že při registraci uchazeče o zaměstnání na úřadu práce nehraje roli, zda dotýčný ukončil pracovněprávní vztah dobrovolně či nedobrovolně; česká právní úprava v zákoně o zaměstnanosti nerozlišuje „dobrovolnou“ a „nedobrovolnou“ nezaměstnanost. Dokonce ani nepřítomnost v práci z důvodu nemoci nebo úrazu nemá vliv na trvání pracovněprávního vztahu - pracovněprávní vztah nadále trvá.

¹³ Rozsudek ze dne 23. března 1982, Levin (53/81, Recueil, s. 1035), bod 17.

¹⁴ Srov. věc C-268/99 Aldona Malgorzata Jany and Others v Staatssecretaris van Justitie [2001] ECR I-08615., body 69-70.

¹⁵ Srov. § 87a odst. 1 a 2.

¹⁶ Srov. např. § 3 odst. 2, § 10.

Konečně, pokud jde o pojem rodinného příslušníka, který je z výše uvedených důvodů také důležitý pro stanovení definice studenta jako osoby oprávněné pro získání finanční pomoci studentům, bylo shledáno, že Směrnice přiznává národní zacházení ve vztahu ke studentským půjčkám i rodinným příslušníkům výše uvedených osob (srov. čl. 24 odst. 2). Kdo má být považován za rodinného příslušníka definuje Směrnice v čl. 2 odst. 2: „2. ‚rodinným příslušníkem‘ [se rozumí]: a) manžel nebo manželka; b) partner, se kterým občan EU uzavřel registrované partnerství na základě právních předpisů členského státu, zachází-li právní řád hostitelského členského státu s registrovaným partnerstvím jako s manželstvím, v souladu s podmínkami stanovenými souvisejícími právními předpisy hostitelského členského státu; c) potomci v přímé linii, kteří jsou mladší 21 let nebo jsou vyživovanými osobami, a takoví potomci manžela či manželky nebo partnera či partnerky stanovení v písm. b); d) předci v přímé linii, kteří jsou vyživovanými osobami, a takoví předci manžela či manželky nebo partnera či partnerky stanovení v písm. b).“ V českém právu byl tento pojem implementován do § 15a zákona o pobytu cizinců.

Pro stanovení definice studenta jako osoby oprávněné pro získání finanční pomoci studentům je důležitý i pojem „trvalý pobyt“, neboť občané EU s trvalým pobytem nemohou být, jak uvedeno výše, také diskriminováni. Článek 24 odst. 2 Směrnice jednoznačně stanoví, že bez ohledu na status dané osoby je členský stát povinen přiznat národní zacházení ve vztahu k finanční pomoci studentům všem občanům EU, kteří nabudou práva trvalého pobytu v hostitelském členském státě. Právo trvalého pobytu upravuje čl. 16 Směrnice. Základním pravidlem je, že „právo trvalého pobytu v hostitelském členském státě mají občané EU, kteří tam nepřetržitě legálně pobývají po dobu pěti let.“¹⁷ Toto právo se vztahuje rovněž na rodinné příslušníky, kteří nejsou státními příslušníky žádného členského státu a s občanem EU v hostitelském členském státě nepřetržitě legálně pobývají po dobu pěti let.¹⁸ „Nepřetržitost“ pobytu není dotčena dočasnou nepřítomností po dobu nepřesahující celkem šest měsíců v roce, nepřítomností delšího trvání z důvodu plnění povinné vojenské služby ani souvislou nepřítomností po dobu nejvýše dvanácti měsíců z důležitých důvodů, např. z důvodu těhotenství nebo narození dítěte, vážné nemoci, studia či odborné přípravy nebo vyslání do jiného členského státu nebo třetí země zaměstnavatelem.¹⁹ Tato ustanovení byla implementována do zákona o pobytu cizinců.²⁰

Z výše uvedeného je zřejmé, že zajištění souladu s právem EU v právě nastíněných mezích tak bude jedním z důležitých úkolů při přípravě konkrétního legislativního návrhu nové úpravy.

¹⁷ Srov. čl. 16 odst. 1 Směrnice.

¹⁸ Srov. čl. 16 odst. 2 Směrnice.

¹⁹ Srov. čl. 16 odst. 3 Směrnice.

²⁰ Srov. § 87h odst. 1 písm. a) a § 87g odst. 1 písm. a).

K zabezpečení tohoto principu je třeba rozpracovat následující doporučení:

- a) Je třeba vyřešit otázku vhodné definice studenta a jejího vztahu k pojmu nezaopatřené osoby dítěte a případného odstranění věkové hranice 26 let. V tomto smyslu bude při hledání řešení, které bude mít potenciál širší politické podpory, zajistit provázanost s dalšími právními předpisy, které operují s pojmem studenta, případně nezaopatřené dítěte/osoby. Konkrétní legislativní řešení (stejně jako vazby na ostatní předpisy) se bude odvíjet od politických rozhodnutí učiněných ohledně okruhu adresátů způsobilých k finanční pomoci. Jak však bylo nastíněno výše, zdá se vhodné, aby se základní definice studenta (vázána na studium, nikoliv věk) nacházela v jednom zákoně, který bude v gesci MŠMT a na který budou ostatní zákony odkazovat. Pojem nezaopatřené dítěte, popř. nezaopatřené osoby by mohl zůstat zachován, nicméně by se už nevázal k věkové hranici 26 let a nezahrnoval dobu terciárního vzdělávání; byl by tak odlišný od pojmu studenta a nebylo by pak třeba řešit případné terminologické rozpory mezi pojmy nezaopatřené dítěte a nezaopatřená osoba (které se navíc nezdají být fatální). Při stanovování délky studia, přerušení studia apod. pro účely definice studenta lze využít inspirace z jiných zemí zpracovaných v rámci studie *Srovnání právních rádu vybraných zemí v oblasti financování terciárního vzdělávání*, která je přílohou č.2.²¹
- b) V souvislosti s definicí studenta, a tedy i s určením okruhu osob oprávněných k čerpání finanční pomoci, bude třeba dbát i souladu s právem EU. Konkrétní legislativní řešení bude tedy muset respektovat meze nastíněné výše, kdy český zákonodárce může odmítnout přiznat finanční pomoc jen těm občanům EU, kteří nemají v ČR trvalý pobyt, pokud se nejedná o zaměstnance, osoby samostatně výdělečně činné, osoby ponechávající si takové postavení a jejich rodinné příslušníky. Tyto osoby bude muset český zákonodárce vymezit v souladu se Směrnicí a judikaturou ESD. V tomto směru je možno volit (i) buď pozitivní vymezení okruhu osob, které mají stejný nárok jako čeští občané, nebo (ii) negativně vymezit okruh osob, které takový nárok nemají. Jako výchozí inspiraci by bylo možné vzít holandský či finský model (blíže srov. *Srovnání právních rádu vybraných zemí v oblasti financování terciárního vzdělávání*), popř. posoudit vnitrostátní úpravy dalších zemí EU. Možné je ovšem použít i přístup ze zákona o pobytu cizinců, který se o bližší definice nepokouší a zřejmě spoléhá, že české orgány aplikace práva budou tyto pojmy vykládat v souladu s právem EU. Nebezpečí takového vágního vymezení je v tom, že by finanční pomoc mohla být přiznána i osobám, které by za zaměstnance ve smyslu práva EU považovány být nemusely, byť jimi jsou podle práva českého. Toto všechno jsou aspekty, které bude třeba při přípravě konkrétního legislativního návrhu vážít a mít na paměti.

1.3.2. Ve zvláštním režimu řešit pomoc handicapovaným studentům

V návrhu reformy by měla být v souladu s doporučením OECD věnována zvláštní pozornost handicapovaným studentům a studentům z dětských domovů a jejich specifickým nárokům a potřebám pro jejich studium a začlenění do společnosti. Problematika handicapovaných studentů se liší ze dvou hledisek: podpora institucí: financování studia handicapovaných studentů, tj. vytváření prostředí a pomůcek pro výuku a adresná finanční podpora samotných studentů, tedy přímá osobní pomoc jednotlivcům.

V tomto ohledu jsme v rámci expertní práce interních a externích týmů na studii *Srovnání právních rádu vybraných zemí v oblasti financování terciárního vzdělávání* analyzovali příklady dobré praxe v zahraničí ve vazbě na český právní řád. V Maďarsku zdravotně handicapovaní studenti patří podle zákona o veřejném vzdělávání do skupiny studentů „se zvláštními vzdělávacími potřebami“ a tento zákon zakazuje jakoukoliv diskriminaci handicapovaných studentů z důvodu jejich postižení, přičemž je v Maďarsku dodržování podmínek zákona pravidelně zkoumáno a hodnoceno Národním centrem

²¹ http://www.reformy-msmt.cz/financni-pomoc-studentum/sites/default/files/navrh_reformy/Studie_srovnani_pravnich_radu.pdf

pro hodnocení veřejného vzdělávání. Další země, kde je stanoven zákaz diskriminace zákonem o rovném zacházení s handicapovanými a chronicky nemocnými, je např. Nizozemí a Velká Británie.

Finanční pomoc handicapovaným studentům lze rozdělit do dvou částí, a to na pomoc institucionální, tedy finanční pomoc prostřednictvím vysokých škol, a pomoc osobní, tedy adresné dávky finanční pomoci přímo samotným studentům. Mezi institucionální pomoc pro handicapované uchazeče o terciární vzdělání v Maďarsku stanoví vyhláška o přijímacích řízeních zvláštní podmínky a nezbytnost zvláštní asistence u přijímacího řízení. Např. používání speciálních pomůcek, náhrada písemné zkoušky za ústní nebo naopak delší čas na přípravu.

Příkladem adresné „osobní“ dávky finanční pomoci přímo samotným studentům (např. ve Velké Británii), mohou být studenti v terciárním vzdělávání, kteří kromě obecných dávek v invaliditě mohou pobírat dávky pro handicapované studenty. O tyto dávky může požádat student přímo nebo prostřednictvím své univerzity. Zajímavostí je, že dávky vyplácí *Student Loan Company*, což je v souladu s navrženým cílem, aby jako jednu z variant mohlo Centrum správy financování terciárního vzdělávání poskytovat a administrovat studentům nejen půjčky, ale mělo také ve své gesci správu dávek finanční pomoci handicapovaným studentům v podobě doplňkových grantů. V Anglii jsou vypláceny dávky handicapovaným studentům na pokrytí obecných studijních potřeb a pomůcek, dále na pokrytí nákladů cestovního a na nelékařskou pomoc. Expertízou jsme však zjistili, že pro ČR se jeví jako nejvhodnější systém finanční pomoci handicapovaným studentům systém aplikovaný v Nizozemí, takzvaný „Osobní rozpočet“. V Nizozemí handicapovaní studenti pobírají dvakrát ročně valorizované obecné dávky v invaliditě. V případech, kdy příjem rodiny klesne pod stanovené sociální minimum, mohou nizozemští studenti k dávkám v invaliditě pobírat doplňkovou dávku. Tento model se pro české právní prostředí jeví jako dobře aplikovatelný a zkoumáním terminologie a systémů sociální pomoci bylo zjištěno, že jej lze dále rozpracovat pro začlenění do právního řádu ČR.

Reformní tým by měl v dalších expertízách zvážit vyhraněnější stanovisko k normativnímu financování. „Bílá kniha terciárního vzdělávání“ navrhuje, aby nenormativním způsobem byly rozdělovány prostředky pouze v „odůvodněných případech“, např. za účelem zajištění podmínek pro postižené studenty. Systém finanční pomoci studentům se zabývá pouze přímou, tedy osobní pomoci handicapovaným studentům. Expertní tým, který tento návrh připravuje, se však paralelně podílí i na přípravě právní úpravy navazující problematiky, a to je financování samotných institucí, tedy vysokých škol. Tyto dva systémy jsou na sobě svým způsobem nezávislé, avšak související věci jsou připravovány systémově a provázaně. Pro prostředí v rámci ČR se jeví jako účelné v dalších expertízách zvážit, zda by při přidělování státních prostředků institucím terciárního vzdělávání bylo *vždy* preferováno normativní financování a aby veškeré výdajové priority byly začleněny do normativu, pokud nebudou existovat vážné důvody pro jiný postup. Jinak řečeno, zda by tzv. „Osobní rozpočet“ pro handicapovaného studenta měl být financován prostřednictvím tzv. normativů přímo do vysokých škol, nebo zda by jej obdržel přímo student a s tímto rozpočtem by pak dále „hospodařil“, nebo zda by např. místo zavádění samostatného způsobu financování handicapovaných studentů měla výše prostředků na studenta zohledňovat dodatečnou podporu, kterou instituce musejí zajistit studentům s doloženým postižením (stejně jako v dosavadní praxi, kdy různé obory mají různé koeficienty). Specifikem českého prostředí jsou však soukromé vysoké školy, na kterých také studují handicapovaní studenti, a tyto školy nemají nárok na normativní financování. Tito studenti jsou v ČR závislí na pomoci institucí z řad neziskového sektoru. Pokud by tedy handicapovaným osobám měla být finanční pomoc poskytována bez ohledu na to, zda studují vysokou školu soukromou či veřejnou, nemělo by docházet k diskriminaci mezi těmito studenty.

Současný systém v ČR posuzuje handicapované občany pouze podle schopností pracovat, ale neexistují pravidla pro posuzování handicapovaných osob se schopností studovat. Pro potřeby posouzení studenta s handicapem a nastavení zvláštního režimu finanční pomoci by mělo být dále podrobně rozpracováno, zda je třeba vytvářet novou definici, která bude brát v úvahu více studijní než pracovní schopnosti, anebo zda je vhodné využít současné posouzení invalidity - ve třech stupních - které provádí posudkoví lékaři ČSSZ, avšak je vázáno na schopnost pracovat. Rozpracována by měla být také otázka, zda existuje přímá/nepřímá souvislost/podobnost s pracovní schopností a studijními schopnostmi handicapovaných osob.

V současném systému handicapovaní studenti pobírají obecné dávky v invaliditě, k dávkám v invaliditě mohou studenti pobírat sociální pomoc jako zdraví občané v případech, kdy příjem rodiny klesne pod stanovené sociální minimum.

K zabezpečení tohoto principu je třeba rozpracovat následující doporučení:

- a) Veřejnou debatou pomocí diskusního fóra a paralelně v rámci mezirezortní komise definovat handicapovaného studenta jako studenta se speciálními potřebami a jeho nároky a potřeby na finanční i jinou pomoc.
- b) Podrobně popsat současný stav v různých systémech sociální pomoci handicapovaným studentům v gescích jednotlivých rezortů.
- c) V dalších expertízách zvážit příklad dobré praxe ze zahraničí a možnost realizace „osobního rozpočtu“, ale také v rámci Hodnocení dopadů regulace nejen číselně vyjádřit dopady a přínosy, a především diskutovat při hledání různých variant řešení, a to včetně zvážení řešení problému jiným způsobem než přijetím nové regulace.
- d) Zaměřit se na vazbu a souvislosti mezi institucionálním financováním handicapovaných studentů a adresným systémem pomoci jednotlivcům.
- e) Rozpracovat možné řešení ve variantním provedení druhů přímé a nepřímé pomoci handicapovaným studentům a zpracovat návrhy na jejich gescí příslušnost; v rámci těchto řešení je třeba identifikovat jejich legislativní dopady.

1.3.3. Výrazně posílit roli přímých forem finanční pomoci zacílené přímo na studenty a snížit význam forem nepřímých, zejména těch, které nepřispívají k řešení ekonomické situace v době studia.

V oblasti finanční pomoci studentům by se reforma měla zaměřit na sjednocení roztržštěné a nepřímé podpory studentů v rámci různých systémů a institucí a její zjednodušení a zacílení přímo na studenty, na vytvoření systému kontingenčního splácení návratné finanční pomoci studentům. Tato agenda obnáší především návrh směřující k zavedení nového systému finanční pomoci studentům, který vychází z premisy, že by neměl zatížit státní rozpočet výrazně více než současný systém (tj. musí být z dlouhodobého hlediska fiskálně neutrální), musí být však výrazně efektivnější a adresnější, zacílený přímo na samotné studenty.

Státem dotovaná finanční pomoc studentům by se měla dělit na druhy forem pomoci: přímou, nepřímou, vratnou, nevratnou. Přímou a nevratnou podporou jsou nevratné příspěvky, tzv. granty. Podporu přímou a vratnou představují studentské půjčky poskytované na různé, se studiem související výdaje. Mezi nepřímé druhy pomoci by mělo patřit veřejné zdravotní pojištění, které za studenty platí stát a daňové úlevy.

Nevratné příspěvky na úhradu životních nákladů při studiu by se měly poskytovat na základě sociálního statusu studenta (jeho rodiny apod.). Bude záležet na tom, o jaký standard se toto určení bude opírat. Jestliže bude navázáno na jiné nároky v oblasti sociálního zabezpečení podle českého práva, bude možno použít odkazu na tuto již existující úpravu obsahující i vlastní systém, jak prokázat nárok na příslušné dávky. Nárok na plnou finanční pomoc by měl náležet všem, kteří mají status studenta v prezenčním studiu, a některé druhy pomoci, zejména návratné, jako jsou půjčky na životní náklady a na školné na soukromých vysokých školách, by měly náležet i studentům v kombinovaném studiu.

Podrobněji jsou dále přímé formy pomoci rozpracovány v doporučeních 1.3.4 - 1.3.6.

K zabezpečení tohoto principu je třeba rozpracovat následující doporučení:

- a) zaměřit se na podrobný popis současného stavu v různých systémech sociální pomoci v gescích jednotlivých rezortů;

- b) rozpracovat možné řešení ve variantním provedení druhů přímé a nepřímé pomoci studentům a zpracovat návrhy na jejich novou gesční příslušnost (opět včetně alespoň předběžné analýzy legislativních dopadů jednotlivých řešení); při přípravě těchto řešení je možné se inspirovat přístupem vybraných evropských zemí (např. Nizozemí) zpracovaným v rámci studie *Srovnání právních rádu vybraných zemí v oblasti financování terciárního vzdělávání*;
- c) udržovat veřejnou debatu s cílovou skupinou s cílem vysvětlit principy vícezdrojového financování v rámci návrhu finanční pomoci studentům (s rodiči a uchazeči o studium, ale také se stávajícími studenty);

1.3.4. Zavést nevratnou univerzální finanční podporu pro všechny studenty, kteří řádně plní studijní povinnosti (při neplnění studijních povinností měnit tuto podporu na vratnou, tj. na půjčku).

V rámci expertní práce interních a externích týmů na studii *Srovnání právních rádu vybraných zemí v oblasti financování terciárního vzdělávání* bylo shledáno, že příklady dobré praxe v zahraničí lze aplikovat pro české právní prostředí. Ze srovnání vyplývá, že také v zahraničí existují fungující systémy přidělování grantů, jejichž přidělení není vázáno na sociální status studenta. Např. v Nizozemsku je takto přidělen každému studentovi základní studijní grant, jenž má dvě základní sazby, které se liší podle toho, zda student žije s rodiči či samostatně. Student však nesmí překročit určitou hranici vlastního příjmu, jinak mu nárok na grant zanikne, takže i zde je určitý korektiv, byť vztážený výslovně na osobní příjmy studenta. Na Novém Zélandě má nárok na základní studijní grant v zásadě každý student vysoké školy starší 18 let splňující podmínku státní příslušnosti.

Obecně lze konstatovat, že pro právní prostředí v ČR se jeví jako vhodné, aby základní studijní grant byl nevratná měsíční dávka finanční pomoci studentovi financovaná státem. Každý student by měl mít nárok na *základní studijní grant* v jednotné výši pro standardní délku studia, bez ohledu na typ školy, tedy na veřejné vysoké škole, státní i na soukromé vysoké škole, avšak pouze jednou v životě.

Finanční prostředky na *základní studijní grant* mohou být získány rozpočtově neutrálním převedením slevy na dani na vyživované dítě (zdrojem financování univerzálního studijního grantu by se stala automaticky se valorizující částka, která dnes představuje měsíční úlevu rodičů na dani na vyživované dítě). Finanční prostředky na *základní studijní grant* pro handicapované studenty mohou být získány rozpočtově neutrálním převedením slevy na dani na vyživované dítě, které je držitelem průkazu ZTP/P. V souladu s požadavkem na posílení mechanismů integrace zdravotně postižených studentů se navrhuje pro tuto skupinu adekvátním způsobem navýšit základní studijní grant, a reflektovat tak skutečnost, že tito studenti mají v důsledku svého postižení zvýšené náklady spojené se studiem.

Výše základního studijního grantu by měla být ve věcném záměru stanovena tak, že bude odkaz na výši slevy na dani nezaopatřeného dítěte, kterou si budou rodiče nadále uplatňovat u dětí a studentů středních škol. Tím bude ošetřen růst částky základního studijního grantu v návaznosti na růst životních nákladů.

Další variantou možnou k rozpracování by mohl být princip, podle něhož by se základní studijní grant jako nevratná finanční pomoc za určitých okolností (neplnění studijních povinností, neodůvodněné prodloužení studia) stal pomocí vratnou (v čase neodůvodněného prodloužení studia postupně překlápění základního studijního grantu do půjčky dle modelu Nizozemí - blíže srov. studii *Srovnání právních rádu vybraných zemí v oblasti financování terciárního vzdělávání*).

K zabezpečení tohoto principu je třeba rozpracovat následující doporučení:

- a) rozpracovat možné řešení ve variantním provedení, včetně rozpočtově neutrálního převedení přímé pomoci studentům zavedením základního grantu pro všechny studenty;
- b) rozpracovat možné řešení ve variantním provedení, včetně rozpočtově neutrálního převedení přímé pomoci studentům zavedením základního grantu pro handicapované studenty;

- c) zaměřit se na způsob postupného překlápění nevratné pomoci v pomoc vratnou v případě neplnění studijních povinností;
- d) zaměřit se na provázanost s dalšími principy, zejména s návrhem systému umožňujícího vyplacení všech komponent nevratné finanční v rámci jednoho administrativního místa;
- e) ověřit předpoklad, že legislativně nejjednodušším řešením bude úprava tohoto grantu v rámci jedné legislativní úpravy zahrnující i další typy finanční pomoci studentům (včetně studentských půjček blíže diskutovaných níže).

1.3.5. Posílit zacílenou finanční podporu pro studenty pocházející z rodin s nízkými příjmy a tuto finanční podporu vyplácet nikoli prostřednictvím vysokých škol, ale přímo jako jakoukoli jinou sociální dávku nebo formu sociální pomoci.

Inspirace z Nizozemska v oblasti poskytování základního studijního grantu ve dvou sazbách vedla expertní tým k podrobnému zkoumání právního prostředí v ČR v oblasti studentů, kteří nebydlí s rodiči, tedy mimo jiné také studentů z dětských domovů a obdobných zařízení (diagnostický ústav, dětský domov, dětský domov se školou, výchovný ústav). Ukázalo se, že situace dětí z těchto zařízení není systémově řešena.

Nejdůležitějším krokem v poskytování doplňkových studijních grantů bude sjednocení roztržitých míst v rámci několika systémů a gescí sociální pomoci studentům, jehož nelze dosáhnout jinak, než úzkou spoluprací napříč rezorty. Současná gescie sociální pomoci je nejen na MŠMT, ale zejména na Ministerstvu práce a sociálních věcí (MPSV). Na MŠMT se jedná o jeden systém sociálních stipendií, avšak na MPSV se jedná o systém dávek státní sociální podpory (zaměřený především na rodiny s nezaopatřenými dětmi), systém sociální péče (zaměřený na osoby se zdravotním postižením - existuje vedle systému sociálních služeb) a dále systém nemocenského pojištění a důchodového pojištění.

Doplňkový grant pro studenty z rodin s nízkými příjmy by měl být proto poskytován pouze jeden, v jednom systému, a to ve třech pásmech dle sociální situace v rodině, a měl by účelově sloužit jako úhrada nákladů spojených se studiem, jako jsou náklady na ubytování v místě studia, na studijní literaturu, dopravu (meziměstskou k rodičům i časové jízdenky MDH), náklady na stravování v místě studia, dále na učební pomůcky, skripta, učebnice, poplatky za telefon, internet, knihovnu a další placené služby, které si studium vyžaduje, mimo jiné i speciální pomůcky pro handicapované.

Jako vstupní kritérium pro poskytování doplňkového grantu se nabízí následující: oprávněnou osobou vzhledem k doplňkovému grantu je osoba, která patří do okruhu příjemců sociální podpory (příjemců sociální podpory podle současných pravidel), ale není oprávněnou osobou vzhledem ke stanovenému okruhu nevratných dávek sociální podpory/pomoci. Osoby oprávněné vzhledem k doplňkovému grantu/ dávce podle tohoto odstavce obdrží doplňkový grant/dávku/stipendium, pokud o ni předepsaným způsobem požádají. Celková výše doplňkového grantu, která může být poskytnuta jediné osobě, je shora omezena a (ne)nárok na ní by neměl být určen ostrou hranicí, ale odstupňován nebo definován spojitě.

V návaznosti na kritéria sociálního statusu studenta by měla být věnována zvláštní pozornost studentům z dětských domovů a handicapovaným studentům a jejich specifickým nárokům a potřebám pro jejich studium a začlenění do společnosti.

Pouze různé druhy stipendií by měly zůstat v gesci vysokých škol v souladu se zákonem o vysokých školách (popř. zákonem o terciárním vzdělávání). Došlo by tak k jednoznačnému oddělení v terminologii státní pomoci a pomoci soukromoprávní od zaměstnavatelů či pomoci od vysokých škol.

Také pro doplňkové studijní granty jsme hledali inspiraci a srovnání právních řádů v zahraničí. Studie *Srovnání právních řádů vybraných zemí v oblasti financování terciárního vzdělávání* shledala, že granty, dávky, dotace, státní stipendia a další druhy nevratných příspěvků poskytovaných studentům jsou většinou přidělovány s ohledem na sociální status. Buď jsou slabé sociální poměry studenta podmínkou pro přidělení grantu: většinou je tomu tak u doplňkových příspěvků nad rámec příspěvků

základních, např. grant speciální podpory v Anglii, dodatečný grant v Nizozemsku apod., ale mohou tak být podmíněny i jakékoliv nevratné dotace na studium, např. v Austrálii, kde jsou sociálním statutem podmíněna obě hlavní stipendia (u stipendia na bydlení se navíc posuzuje i prospěch); nebo sociální poměry ovlivňují výši, v jaké je grant přidělen: např. studijní grant ve Finsku, na který má nárok sice každý student, ale jeho výše se liší v závislosti na několika sociálních faktorech (které podrobně rozvádí tabulka srovnání právních řádů, která je součástí citované studie, jež je přílohou č. 2). Doplnkové granty bývají častěji účelově vázanými příspěvky, ať již se jedná o příspěvek na bydlení, na jídlo apod.

V každém případě bude třeba zohlednit skutečnost, že u navrhovaného systému přímé formy podpory prostřednictvím doplnkových studijních grantů může vzniknout nebezpečí skokových změn v příjmové situaci studentů na hranici limitu pro poskytnutí grantu. V případě nevhodného nastavení limitů pro poskytnutí doplnkových grantů by tedy mohlo dojít k situaci, kdy student pod hranici pásma by se mohl ocitnout ve výhodnější sociální situaci oproti studentovi, který dané hranice těsně nedosáhl. Z tohoto důvodu budou všechny parametry, včetně limitů pro poskytnutí doplnkových grantů, stanovovány na základě pečlivých analýz, jejichž výsledků bude využito pro nastavení pásem takovým způsobem, který toto nebezpečí bude minimalizovat (např. odstupňovaným doplnkovým grantem). Nebezpečí skokových změn částečně řeší zavedení univerzálního grantu studijního grantu, který bude dostupný všem studentům a bude tvořit základ finanční pomoci studentům.

K zabezpečení tohoto principu je třeba rozpracovat následující doporučení:

- a) zaměřit se na podrobnou analýzu terminologie ve stávajících systémech sociální pomoci a na popis současného stavu v různých systémech sociální pomoci v gescích jednotlivých rezortů;
- b) zaměřit se na finanční pomoc studentům v dětských domovech, expertízou dále analyzovat současný stav a připravit návrh řešení doplnkového studijního grantu pro tyto osoby;
- c) zaměřit se na finanční pomoc handicapovaným studentům, expertízou dále analyzovat současný stav a připravit návrh řešení doplnkového studijního grantu pro tyto osoby včetně definice handicapovaného studenta a přípravy návrhu variantního řešení financování na úrovni adresné přímo studentovi, tak i na úrovni institucionální a tyto dva systémy provázat a koordinovat;
- d) rozpracovat možné řešení ve variantním provedení druhů přímé sociální pomoci studentům včetně zvláštního zaměření na speciální kategorie studentů a handicapované studenty a rozpracovat návrhy na jejich gescí příslušnost, stejně jako jejich legislativní dopady;
- e) důsledně zvážit, na co všechno by se měly nevratné příspěvky případně vztahovat, a to při vědomí, že čím více různých dávek, tím větší možné problémy s jejich přesným legislativním vymezením tak, aby nedocházelo k překryvům a následným zneužitím;

1.3.6. *Všem studentům umožnit získat státem garantovanou (nebo státem poskytovanou) půjčku v přiměřené výši na pokrytí přímých i nepřímých nákladů spojených se studiem, splácenou ve speciálním režimu snižujícím obavy, které vyvolávají klasické půjčky hypotečního a spotřebitelského charakteru.*

Studentské půjčky umožňují snižovat socio-ekonomické bariéry v přístupu ke vzdělání popsaných v úvodní sekci mimo jiné proto, že poskytují finanční prostředky na životní a studijní účely osoby v situaci omezených zdrojů studenta, avšak splátkami je dotyčná osoba zatížena až jako absolvent školy, kdy v naprosté většině případů čelí mnohem menším rozpočtovým omezením. Další významnou přidanou hodnotou systému univerzálních studijních půjček s kontingenčním splácením je právě jejich schopnost vyrovnávat zmírňovat nerovnoměrnosti v toku celoživotních příjmů a spotřeby občanů, který je v případě vysokoškolsky vzdělané části populace bez půjček velice nerovnoměrný (velice omezené prostředky na počátku dospělosti, vysoká hladina příjmů v dalších fázích aktivního života). I kdyby půjčky nevedly ke zvýšení celoživotních příjmů (víme však, že vedou), zpřístupňují studium a zkvalitňují ho, protože omezují nutnost při studiu pracovat. Navíc vyrovnávání toku příjmů (a spotřeby) během života zvyšuje celoživotní užitek pro člověka, protože podle zákona klesajícího

mezního užitku relativně nízké půjčené částky přináší finančně jinak nezajištěným studentům výrazně vyšší užitek, než je dodatečná splátková zátěž v době, kdy je jejich výdělková situace výrazně lepší.²²

Důležitým pilířem reformy financování nákladů spojených se studiem by měly být státem poskytované (nebo státem garantované) půjčky s nízkým (nikoli však dotovaným) úrokem, které by měly pokrýt část životních nákladů při studiu a školné na soukromých vysokých školách. Základní charakteristiky navrhovaných půjček a systému vycházejí ze zahraničních zkušeností (především UK) a doporučení OECD. Každý student v prezenčním studiu by měl mít nárok na základní studijní půjčku včetně studentů soukromých vysokých škol. Strop základní studijní půjčky na životní náklady by mohl být odvozen od oficiálního životního minima. Strop případné základní studijní půjčky na školné na soukromých vysokých školách by měl být určen výší školného na soukromých vysokých školách.

Doba trvání nároku na základní studijní půjčku na životní náklady by měla být omezena na akreditovanou standardní dobu studia. Vhodným stanovením parametrů splátek základní studijní půjčky je třeba nastavit rovnováhu mezi dostatečnou motivací k rychlému splácení a přiměřeným splátkovým zatížením. Splátková povinnost a případně i úročení závazku by měly začít poté, co student ukončí studium. Možnost přerušení splácení by měla být umožněna za jasně a přísně vymezených podmínek. Rychlejší splácení by mělo být umožněno.

Splátka by se měla určovat procentem částky převyšující daňově jasně určenou hranici příjmu, nejlépe vyjádřenou ve vazbě na všeobecně srozumitelný údaj Českého statistického úřadu. Čím nižší bude příjmová hranice stanovena, tím rychleji budou půjčky spláceny, tím více prostředků bude v systému k dispozici na další půjčky, tím nižší splátkovou sazbu bude možno nastavit. Splátková povinnost by měla být odvozena od zdanitelných příjmů v daném roce, ale splátky je vhodné odvádět zálohově s ročním vyúčtováním. Splátková povinnost i úročení závazku základní studijní půjčky na pokrytí přímých i nepřímých nákladů spojených se studiem, která bude po ukončení studia prováděna formou procentní srážky z příjmu, který převyšuje daňově určenou hranici, musí být samozřejmě provedena v souladu s § 146 zákoníku práce, tj. pouze v případě stanoveném ve zvláštním zákoně.

Splátková povinnost by měla skončit splacením celé půjčky a úroků. Při nesplacení po extrémně dlouhé době (např. 25 let), kdy je pravděpodobnost splacení již velice nízká, je možné v zájmu snížení administrativních nákladů uvažovat v souladu se zahraniční praxí o odepsání dluhu. Je také možné odmazávat dluh osobám pečujícím trvale o rodinného příslušníka nebo o dítě předškolního věku. Veškeré úlevy však musí hradit formou vyšších úroků buď ostatní držitelé půjček, nebo všichni daňoví poplatníci formou příspěvků do systému ze státního rozpočtu. S ohledem na možnost „trojstranného vztahu“, kdy do vztahu stát – student vstoupí třetí subjekt – osoba soukromého práva, bude třeba dbát na přesné vymezení kompetencí správců daně (Ministerstva financí, finančních či celních úřadů), pokud budou do navrhovaného systému zapojeny.

Reálné úročení finančních závazků by mělo být důležitým motivačním instrumentem k včasnému splácení. V případě příliš nízkého nebo dokonce nulového reálného úročení by se nejen snížila motivace k včasnému splácení, ale otevřel by se prostor pro nežádoucí finanční arbitráž. Při ní by si půjčku na živobytí brali i studenti, kteří ji fakticky nepotřebují, a peníze by ukládali do lépe úročených komerčních aktiv. Je třeba mít na paměti, že parciálně žádoucí podpora formou dotací úroků může být ve svém celkovém důsledku velice nákladná, omezující disponibilní objem půjček pro nejpotřebnější žadatele. Úročení závazku by mělo být pozastavováno pouze za jasně definovaných situací, jako jsou dlouhodobá nemoc, invalidita, období mateřství, za určitých podmínek i rodičovská dovolená apod.

Reálná míra úročení půjček by měla pokrývat náklady dluhové služby, administrativní náklady systému půjček a ztráty způsobené neúplným výběrem splátek.

V této oblasti došlo k významnému posunu, protože v rámci přípravné fáze vznikla podkladová studie proveditelnosti *Regulatorního rámce systému půjček v ČR*, která je přílohou č. 1.²³ Tato unikátní

²² Tyto principy lze najít podrobně rozpracovány například v Bruce Chapman (ed.), *Government Managing Risk: Income Contingent Loans for Social and Economic Progress* (Routledge, London, 2006).

rozsáhlá studie, jež vznikla napříč specializací interních a externích členů týmu, nabízí 9 rozpracovaných variant řešení finanční pomoci studentům v různých systémech a gescích s větším či menším zapojením soukromého bankovního sektoru. Ve druhé fázi by mělo být rozpracováno expertní vyhodnocení těchto variant s kalkulací dopadů, přínosů a nákladů a hledání co nejefektivnějšího systému s finančně dlouhodobě fiskálně neutrálním dopadem na státní rozpočet.²⁴ Během této přípravné fáze byl samozřejmě zmapován i stále se vyvíjející stav komerčních půjček.

Zároveň byla v rámci studie *Srovnání právních řádů vybraných zemí v oblasti financování terciárního vzdělávání* podrobně rozebrána úprava studentských půjček v Anglii, Finsku, Nizozemí, Austrálii a na Novém Zélandu, která byla jedním z podkladů pro zpracování výše uvedené studie proveditelnosti a měla by být komparativním zdrojem i při přípravě konkrétní legislativní úpravy v podobě věcného záměru a pozdějšího zákona.

V další fázi prací bude nutné stanovit mechanismus - procesní stránku splácení půjček – zejména pokud jde o možnost využití stávajícího systému správy daní fyzických osob. Bude také nutné jednoznačně vymezit způsob vymáhání půjček (včasné/pozdní) a zainteresované subjekty. Předkladatelé návrhu předpokládají v řešení této otázky těsnou spolupráci s MFČR.

Při dalších analytických a expertních pracích bude třeba dále zvážit i způsob nakládání s dobrovolně neodvedenými prostředky: vymáhání v rámci tzv. dělené správy (zejména ustanovení § 161 a 162 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád), popř. půjde o odvod do státního rozpočtu za porušení rozpočtové kázně (podle zákona č. 218/2000 Sb., rozpočtová pravidla). V případě vymáhání prostřednictvím daňové správy nebude zřejmě vhodné „omezovat“ způsoby provedení exekuce pouze na soud či soudního exekutora (str. 74 přílohy č. 1); správce daně může vymáhat nedoplatek daňovou exekucí i sám (ustanovení § 175 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád).

I ohledně těchto variant bude dále prováděno vyhodnocení nákladů a přínosů v úzké součinnosti expertního týmu s MFČR.

Soulad s právem EU při nastavení splácení studentských půjček

I v oblasti nastavení splácení studentských půjček bude třeba dbát souladu s právem EU. Tento problém se v rámci dosavadních prací objevil při zkoumání možných řešení migrace studentů, kteří se po skončení studia přesunou do zahraničí. Zde vzniká otázka, jakým způsobem by měl být nastaven model splácení půjčky v těchto případech. Inspirací se v tomto ohledu jeví model aplikovaný na Novém Zélandu, kde se předpokládá, že plátcí bydlící v zahraničí mají určitou výši příjmu, a to bez ohledu na to, zda takovým příjmem opravdu disponují. U plátců bydlících v zahraničí by se oproti ostatním ověřovalo, zda takovým příjmem disponují, a pokud ne, nebyli by splátkové povinnosti vystaveni. Pokud by byla podobná úprava zavedena v ČR, mohlo by to vůči těm, kteří se přesunou do jiné země EU, znamenat překážku volného pohybu osob. Prováděné analýzy se proto soustředily na hlavní zásady, ve světle kterých by se taková úprava posuzovala, nicméně konkrétní závěry je možno činit pouze na základě konečného znění plánované úpravy a jeho celkového legislativního kontextu. Nicméně už teď lze říci, jaké zásady by taková úprava měla respektovat.

Rozhodným právem v problematice splácení půjček v rámci EU bude primární právo EU, konkrétně SFEU, a to především ustanovení o volném pohybu osob (srov. zejména čl. 45 a čl. 49 SFEU). Pro výklad primárního práva mají samozřejmě zásadní význam judikáty ESD. Z analýzy judikatury plyne, že v rozporu s právem EU jsou taková vnitrostátní opatření, která, třebaže aplikovaná nediskriminačně z pohledu státní příslušnosti, jsou způsobilá bránit, nebo činit méně atraktivním výkon základních svobod garantovaných Smlouvou, a to platí i tehdy, dovolává-li se tohoto výkonu občan státu, který

²³ http://www.reformy-msmt.cz/financni-pomoc-studentum/sites/default/files/navrh_reformy/Studie_proveditelnosti_variant_regulatorního_ramce_pomoci_studentum_zaverecna-zprava-final.pdf

²⁴ Považujeme za samozřejmé, že náklady na zavedení systému finanční pomoci a počáteční náklady spojené např. se zavedením studentských půjček zatíží státní rozpočet, překladatelé věcného záměru zákona však budou na základě RIA doporučovat varianty, které budou z tohoto hlediska nejvíce efektivní.

takové opatření přijal. Přípustným je takové opatření pouze tehdy, pokud je odůvodněno naléhavými důvody veřejného zájmu, je přiměřené pro dosažení cíle, který sleduje, a nesmí jít dále, než je za tímto účelem nezbytné.²⁵

Bylo provedeno expertní posouzení, zda by se jednalo o překážku volného pohybu osob. Pokud by český zákonodárce uvažoval o zavedení podobné úpravy, jako mají na Novém Zélandu, pak by se s největší pravděpodobností o překážku volného pohybu osob/kapitálu jednalo. Jestliže přemístění do jiné země EU je důvodem pro to, aby bylo s plátcem studentských splátek nakládáno odlišně, a to potenciálně přísněji, než s tím, kdo zůstane v domovském státě, pak nepochybně lze mluvit o tom, že takové opatření je způsobilé bránit, nebo činit méně atraktivním výkon volného pohybu osob/kapitálu. Pokud by ESD k takovému závěru opravdu dospěl při posouzení české úpravy, pak by přistoupil k druhé části „testu“ slučitelnosti s právem EU. Zkoumal by, jak výše naznačeno, zda (i) je dané opatření odůvodněno naléhavými důvody veřejného zájmu, (ii) je přiměřené pro dosažení cíle, který sleduje, a zda (iii) nejde dále, než je za tímto účelem nezbytné.

Kritérium legitimních důvodů veřejného zájmu bychom zde pravděpodobně našli. Stát zde totiž má zájem na řádném plnění splátkové povinnosti, která se svým charakterem podobá dani či jinému veřejnoprávnímu poplatku. V tomto směru již ESD mnohokrát judikoval, že zájem na koherenci daňového systému a řádném výběru daní či efektivitě fiskálního dohledu patří mezi legitimní důvody veřejného zájmu.²⁶ Předmětem dalšího zkoumání proto byla přiměřenost a nezbytnost dané překážky. Pokud jde o kritéria (ii) a (iii) spojují se často v rámci rozhodování ESD v jedno, a to pod hlavičkou testu proporcionality. Z tohoto pohledu by bylo nepochybně zkoumáno, zda nevyvratitelná presumpce určitého příjmu není přespříliš striktním opatřením z hlediska zájmu na řádném výběru splátek finanční pomoci. V tomto směru se zdá, že takové opatření může potenciálně jít nad rámec toho, co je nezbytné a bylo by lze použít méně intrusivních prostředků, protože stejnou funkci by mohla např. plnit i domněnka vyvratitelná, kdy by bylo na dlužníkovi, aby náležitě prokázal, jakého příjmu dosahuje, chtěl-li by se paušálně uvalené splátkové povinnosti zprostit. Ještě méně restriktivním opatřením by byl např. požadavek na čestné prohlášení dlužníka o výši svého příjmu. U něj ovšem již vzniká pochybnost, zda je k dosažení daného účelu dostatečně účinné, protože daňové správy zatím nedisponují dostatečně efektivními prostředky spolupráce, což ostatně uznal i ESD, když právě v případech týkajících se potenciálního obcházení výběru daně upozorňuje na nedostatečnou správní spolupráci při výběru daní, která odůvodňuje restriktivnější národní opatření.²⁷ Expertiza však zjistila, že Komise v únoru 2009 předložila dva návrhy směrnic zlepšujících vzájemnou pomoc a informovanost při vymáhání pohledávek z daní, poplatků či cel,²⁸ které v případě jejich přijetí, mohou přispět k tomu, že členskými státy již nebudou některá opatření povolována právě s ohledem na existenci úzké vzájemné spolupráce, která by efektivitu výběru veřejnoprávních poplatků v rámci EU měla zajistit.

Proto bude v době předkládání konkrétní legislativní úpravy třeba zkoumat i aktuální kontext práva EU a na základě toho určit, jak má být daná právní úprava formulována, a to ke dni účinnosti nové úpravy. Jak se totiž bude případně posilovat spolupráce správních orgánů zemí EU při vybírání veřejnoprávních a obdobných poplatků, tím méně bude prostoru (a důvodů) pro přijímání přísnější úpravy pro osoby, které se přesunou do jiných zemí EU, protože budou existovat účinné způsoby, jak zajistit náležité plnění jejich splátkové povinnosti, aniž by bylo třeba přijímat potenciálně diskriminační opatření typu novozélandského.

²⁵ Srov. např. věc C-19/92 Dieter Kraus v Land Baden-Württemberg [1993] ECR I-01663, bod. 32; též srov. C-55/94 Reinhard Gebhard v Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano [1995] ECR I-04165, bod 37; C-212/97 Centros Ltd v Erhvervs- og Selskabsstyrelsen [1999] ECR I-1459, bod 34.

²⁶ Srov. Barnard, C., *The Substantive Law of the EU*, Oxford University Press 2007, s. 495 a rozsudky tam citované.

²⁷ Srov. např. rozsudek ze dne 3. října 2006, FKP Scorpio Konzertproduktionen, C-290/04, Sb. rozh. s. I-9461, bod 36.

²⁸ Srov. Návrh směrnice Rady o vzájemné pomoci při vymáhání pohledávek vyplývajících z daní, poplatků, cel a jiných opatření (KOM (2009) 28) a Návrh směrnice Rady o správní spolupráci v oblasti daní (KOM (2009) 29)

K zabezpečení tohoto principu je třeba rozpracovat následující doporučení:

- a) rozpracovat studii proveditelnosti *Regulatorního rámce systému půjček v ČR*, zejména provést expertní vyhodnocení variant včetně základního posouzení legislativních aspektů;
- b) v rámci hodnocení dopadů regulace číselně vyjádřit dopady a přínosy;
- c) pokračovat v rámci expertních týmů na principu partnerství a dále diskutovat hledání různých variant řešení, a to včetně zvážení řešení problému jiným způsobem než přijetím nové regulace;
- d) připravit podklad pro politické rozhodnutí, kterou variantu (případně varianty) použít pro přípravu věcného záměru;
- e) při výběru jednotlivých variant a jejich legislativní úpravy vždy zvážit, zda je v souladu s výše rozebranými principy práva EU;

1.3.7. Zavést spoření na vzdělání s daňovým zvýhodněním motivujícím rodiny k vytváření úspor na vzdělání dětí.

Z řady studií je známo, že příjmově slabší domácnosti se zpravidla obávají vzít si komerční půjčku na studium dítěte, zatímco příjmově silnější domácnosti si takovou půjčku vezmou spíše, protože se vystavují menšímu riziku neschopnosti splácení, a získávají tak další disponibilní prostředky. Jinak řečeno, špatně nastavené a státem dotované půjčky mohou ve skutečnosti vést k tomu, že příjmově slabší daňoví poplatníci „dotují“ ze svých daní příjmově silnější domácnosti. Proto se předkládaný návrh kloní spíše ke garantovaným půjčkám s co nejnižším, ale stále ještě reálným úrokem. I tak by systém půjček na studium měl mít logické pokračování a převrácený obraz v podobě spoření pro děti na vzdělání, jež by bylo v nějaké vhodné zvolené formě státem podpořeno. Výběr takto spořených prostředků by měl být vhodným způsobem vázán na úhradu nákladů spojených se studiem. Rodiče by tak měli možnost motivaci spořit dítěti prostředky do 18 let věku, kdy mohou být primárně určeny k financování terciárního vzdělání. **Proto by v souvislosti s půjčkami mělo být zváženo zavedení spoření na vzdělání s finanční podporou státu.** Jednalo by se o sociálně nejefektivnější podporu půjček na studium směřovanou zejména k příjmově slabším rodinám. Spoření na vzdělání by případný „přerozdělovací“ efekt směrem k příjmově silnějším rodinám zmírnilo. Navíc spoření na vzdělání by začalo posilovat vědomí ekonomické hodnoty vzdělání i v rodinách s nižším sociálně ekonomickým statusem a vzděláním. V tomto smyslu by se tedy jednalo o dvojnásob efektivní podporu vzdělávání z veřejných zdrojů.²⁹

Prakticky by zavedení veřejně podporovaného spoření na studium nemělo být obtížné. Pokud jde o státní podporu, mohlo by se jednat o formu daňové úlevy v režimu, v jakém jsou nyní uplatňovány odčitatelné položky od základu daně na podporu životního a penzijního pojištění. Pokud by se daňové zvýhodnění z různých důvodů ukázalo jako nevhodný způsob motivace ke spoření na vzdělání, předkladatelé návrhu se kloní k řešení, jež bylo zvoleno u podpory penzijního připojištění, kdy se státní podpora připisuje na účet klienta podle výše spořené částky a je vyplacena až při splnění zvláštním zákonem stanovených podmínek. Pokud klient podmínky nesplní (např. naspořenou částku vybere před dosažením důchodového věku), podpora se nevyplatí a je vrácena poskytovateli (státu).

Zavedení systému spoření na vzdělání by mohlo výrazně přispět i k posílení role plánování zaměřeného na financování studia, které je dnes běžné v mnoha zemích. Finanční plán na financování vzdělání všech dětí v rodině by měli rodiče připravit v raném věku dětí. Předpokládáme, že právě

²⁹ Jak ukázalo *Srovnání právních řádů vybraných zemí v oblasti financování terciárního vzdělávání*, státní podpora spoření na vzdělání je běžná ve vyspělých ekonomikách, např. ve Velké Británii (Child Trust Funds) nebo v USA či Kanadě.

propojení spoření na vzdělání se systémem studentských půjček by takové plánování stimulovalo právě ve skupinách, kde zatím chybí a je ho nejvíce zapotřebí. Odbornou pomoc se sestavením finančního plánu životních nákladů v ČR by měly studentům a jejich rodičům poskytovat finanční instituce, které by za tímto účelem získaly státní licenci.

Část návrhu finanční pomoci studentům by proto měla být věnována parametrům rodinných rozpočtů a měla by objasňovat principy financování životních etap a rozložení finančního plánu nákladů na studium dětí v rodině na delší časové období než je studium a principům vícezdrojového financování životních nákladů při vysokoškolském studiu.

K zabezpečení tohoto principu je třeba rozpracovat následující doporučení:

- a) zaměřit se na odstraňování příčin obav z půjček v nízkopříjmových rodinách a podrobně je analyzovat včetně dluhové pasti, a tedy analýzy finančního plánování a vedení obyvatel k finančnímu plánování nákladů na studium pro všechny děti v rodině;
- b) zaměřit se při dalším rozpracování studie *Regulatorního rámce systému půjček v ČR* na systém spoření na vzdělání;
- c) rozpracovat možné řešení poradenství pro vytváření rodinného finančního plánu na vícezdrojové financování studií pro všechny děti v rodině;
- d) rozpracovat parametry vícezdrojového financování (včetně zvážení legislativních aspektů);
- e) udržovat veřejnou debatu s cílovou skupinou s cílem vysvětlit principy vícezdrojového financování v rámci návrhu finanční pomoci studentům (s rodiči a uchazeči o studium, ale také se stávajícími studenty).

1.3.8. *Zavést zvláštní režim pro zaměstnávání studentů, který by umožňoval spojit potřebu nepravidelného výdělků s výhodami studentské praxe.*

Nedostatečné získání praktických zkušeností je považováno za jeden z největších nedostatků absolventů vysokých škol. Podle výsledků výzkumů se začíná stále více projevovat nerovnováha mezi tím, s jakými znalostmi a dovednostmi absolventi odcházejí do praxe a jaké kompetence v praxi nejvíce potřebují.

Důležitým pilířem reformy finanční pomoci studentům by mělo být zvýhodnění příležitostné práce a praxe studentů. Význam příležitostné práce v oboru a praxe studenta v době studií má významný vliv na jeho kariérní růst a úspěšnost. Základním úkolem vzdělávací soustavy je připravit absolventy, aby byli schopni se uplatnit na trhu práce. To ale neznamená, že vzdělávání by mělo být podřízeno trhu práce. Vzdělávání a trh práce by měly být vůči sobě ve vztahu vzájemného ovlivňování. Okamžitá zaměstnatelnost absolventů i následná celoživotní schopnost se přizpůsobovat změnám trhu práce vyžaduje, aby počáteční vzdělání vybavilo studenta vědomostmi uplatnitelnými v určité profesi a přitom poskytlo všestrannou kvalifikaci pro život.

Pokud jde o tzv. praxi studentů, tak současný vysokoškolský zákon ji explicitně neupravuje. Zaměstnávání zaměstnanců v pracovněprávních vztazích je upraveno řadou právních předpisů. Vedle předpisů pracovněprávních a mzdových mají na zaměstnávání zaměstnanců významný vliv předpisy o zaměstnanosti, předpisy daňové, předpisy nemocenského a důchodového pojištění a předpisy z oblasti bezpečnosti ochrany zdraví při práci. Se zaměstnáváním jsou spojeny odvozy podle předpisů pojistného na veřejné zdravotní pojištění, předpisy o daních z příjmů, podle zákona o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti (zák. č. 589/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů). V těchto předpisech jsou přitom v různé míře stanovena specifická pravidla nebo odchylky pro některé zvláštní kategorie zaměstnanců.

Zákon o vysokých školách sice v některých ustanoveních o praxi hovoří, ale jedná se buď o speciální ustanovení pro vysokoškolský zemědělský nebo lesní statek (§ 35), nebo o ustanovení, která pojem praxe upravují pouze „odkazově“, např. § 45 odst. 2, kde se hovoří o standardní době studia včetně

praxe, nebo obdobná úprava - použití pojmu v § 44 odst. 2 písm. d). Zákon o vysokých školách by měl základním způsobem definovat praxi studentů s tím, že další úprava by byla v souvisejících právních předpisech. Právní úprava by měla tedy vycházet z následujícího: i) mělo by se jednat o součást výuky, tzn. součást příslušného studijního programu (základní právní úpravu zpracovat do vysokoškolského zákona)., ii) zvážit, zda půjde o úplatnou či bezplatnou praxi - expertní tým preferuje praxi za určitou úplatu; ta by kromě jiného (sociální pomoc apod.) měla jasně motivující prvek pro studenta, navíc student na praxi vždy v nějakém rozsahu práci vykonává, iii) právní úprava praxe studentů vysokých škol by měla mít tedy úpravu jak ve vysokoškolském zákoně, tak v zákoníku práce, ale i v dalších oblastech (např. daňové předpisy, důchodové a sociální zabezpečení apod. Zde by měla být nastavena úprava, která by měla pro studenty přinášet spíše zvýhodnění a současně nezatěžovat zaměstnavatele jakoukoliv přílišnou administrativou, kterou by negativně vnímal. Rovněž by bylo dobré v zákoníku práce nastavit úpravu, kdy bude možné se studentem při neplnění jeho pracovních povinností praxi ukončit (u běžného zaměstnance má zaměstnavatel možnost dát výpověď, nebo rozhodnout o okamžitém zrušení pracovního poměru). V takovém případě by měla být i návaznost na úpravu vysokoškolského zákona, aby se v tomto případě jednalo i o nesplnění studijních povinností studenta.

Další expertizní činnost by měla stanovit, co musí obsahovat zákoník práce a další právní předpisy v oblasti studentské praxe, tzn., která ustanovení se budou týkat i studentů vykonávající u zaměstnavatele praxi. Jedná se mimo jiné např. o odkazy na předpisy o ochraně zdraví a dodržování bezpečnosti práce na straně jedné, ale i o seznamování se např. s obchodním tajemstvím a s tím související povinností mlčenlivosti apod. Není vyloučeno, že tyto záležitosti bude možné řešit prostřednictvím pouhého odkazu na příslušné předpisy - to by mělo být samozřejmě posouzeno v rámci přípravy věcného záměru. Student by měl mít také povinnost respektovat i případné etické kodexy nebo srovnatelné normy, které má zaměstnavatel vytvořeny. Právní úprava musí zajistit studentům možnost vykonávat praxi a zaměstnavatelům jejich ochranu. Další expertní práce by měla zvážit i určitá zvýhodnění pro zaměstnavatele, u kterých budou studenti praxi vykonávat (např. daňová motivace spolupráce firem a vysokých škol).

Předkladatelé předpokládají, že tento problém bude dále řešen v úzké součinnosti s MPSV a MF ČR, zejména pak v kontextu přípravy harmonizace daní a pojistného, jejímž cílem je zmírnit rozdíly v dopadu daní a pojistného na různé skupiny poplatníků. Mezi těmito skupinami by měli figurovat i studenti zapsaní v řádné formě studia.

K zabezpečení tohoto principu je třeba rozpracovat následující doporučení:

- a) v rámci diskusního fóra se studenty, vnějšími aktéry a externími experty a politickou reprezentací vydiskutovat obsah a význam sousloví praxe studenta a zpracovat návrhy na případné způsoby odměňování studentů vykonávajících praxi;
- b) rozpracovat možné varianty řešení praxe studentů ve vazbě na spolupráci podniků a vysokých škol včetně daňových motivací a předběžného posouzení jejich legislativních aspektů;
- c) udržovat veřejnou debatu s cílovou skupinou s cílem vysvětlit principy vícezdrojového financování v rámci návrhu finanční pomoci studentům (s rodiči a uchazeči o studium, ale také se stávajícími studenty);

1.3.9. Soukromoprávní instituty finanční pomoci studentům

V případě, že by student nesplnil podmínky nároku na státní finanční pomoc, mohl by být zvýhodněn soukromoprávně. Studenti, kteří nebudou mít nárok na státní výhody s ohledem na kombinované studium, by mohli získat výhodu přímo od svého zaměstnavatele, která by na straně podniku byla daňově účinná. Zejména na straně sociálně slabých studentů bude úhrada jejich závazku zaměstnavatelem významnou finanční pomocí.

Dalším druhem soukromoprávní pomoci by mohl být tzv. motivační příspěvek zaměstnavatele studentovi na živobytí. V zákoně o daních z příjmů by mohlo jít o daňově uznatelný výdaj zaměstnavatele při výplatě motivačního příspěvku poskytnutého na základě speciálního smluvního vztahu studentovi vysoké školy v bakalářském nebo magisterském či doktorském studijním programu, a to do limitované výše, např. do měsíčního limitu 2 000,- Kč. Motivační příspěvek pro účely zákona o daních z příjmů by mohl zahrnovat poskytnutí podnikového stipendia i příspěvek na životní náklady při vysokoškolském studiu. Konkrétní parametry této podpory a podmínky její daňové uznatelnosti budou nastaveny ve spolupráci s MFČR.

Ukazuje se jako důležité vést veřejnou debatu k možnostem soukromoprávní finanční podpory, např. zájem zaměstnavatelů hradit zaměstnancům školné na soukromých vysokých školách a poskytovat jim různé druhy podnikových stipendií a příspěvků.

K zabezpečení tohoto principu je třeba rozpracovat následující doporučení:

- a) v rámci diskusního fóra se studenty, vnějšími aktéry a externími experty a politickou reprezentací vydiskutovat možné přínosy a náklady soukromoprávní podpory studentům;
- b) rozpracovat možné varianty řešení včetně jejich legislativních dopadů.

2. Plán/postup práce na reformě v roce 2010 a 2011, rozpracování principů

V období od 8. 5. 2009 do 31. 3. 2010 byly vytvořeny především podmínky pro realizaci reformy a podkladové studie, expertní materiály, byly sestaveny interní a externí projektové týmy. Byla vedena veřejná diskuse, probíhaly konzultace s vnějšími aktéry, kteří byli zapojeni v rámci diskusního fóra k různým dílčím tématům. Návrh principů a dalšího postupu práce na reformě tak vyplývá ze zkušeností s realizací přípravné fáze podkladů pro reformu a souvislostí, které se spolu s harmonogramem staly základem pro realizaci ve fázi implementace v podobě věcného záměru zákona.

Harmonogram 2010 - 2011

Analytická etapa, příprava Tezí pro věcný záměr zákona o finanční pomoci studentům

červen 2010 - prosinec 2010

- zřízení a zahájení práce mezirezortní komise, účast členů expertního týmu na práci této komise;
- zahájení prací na prvním stupni hodnocení dopadů regulace (malá RIA);
- příprava výzkumu studentů maturitních ročníků a potenciálních uchazečů o studium na VŠ (realizace výzkumu v lednu 2011);
- zapojování veřejnosti do hodnocení nákladů a přínosů ve čtyřech stupních (kulaté stoly, setkání a zasedání s vnějšími aktéry, realizace partnerství pro reformu);
- expertní práce na Tezích pro věcný záměr zákona o finanční pomoci studentům;
- předložení Tezí pro věcný záměr zákona o finanční pomoci studentům vládě ČR;

Příprava věcného záměru zákona o finanční pomoci studentům

leden 2011 – prosinec 2011

- realizace výzkumu studentů maturitních ročníků a potenciálních uchazečů o studium na VŠ (hlavní cíl: identifikovat roli sociálně-ekonomických bariér v rozhodování o studiu na VŠ);
- zahájení práce na hodnocení dopadu regulace (velká RIA);
- průběžně účast členů expertního týmu na práci mezirezortní komise, práce na vlastním věcném záměru zákona o finanční pomoci studentům;

- zapojování veřejnosti do hodnocení nákladů a přínosů ve čtyřech stupních (kulaté stoly, setkání a zasedání s vnějšími aktéry, realizace partnerství pro reformu;
- předložení věcného záměru zákona o finanční pomoci studentům vládě ČR.

Závěr

Závěrem je třeba zdůraznit, že cílem tohoto materiálu není stanovit striktní, definitivní a rigidní závazky čeho, jak a v jakém termínu musí být dosaženo. Na základě dosavadních prací a provedených studií by se měl zúžit okruh hlavních principů a přístupů, které by měly být dále podrobněji posuzovány a rozpracovány, aby příprava reformy postupovala co nejefektivnějším způsobem a mohla vést k předložení věcného záměru legislativního řešení, které by mělo potenciál získat politický mandát nejen této vlády a Parlamentu ČR, ale i vlád a parlamentů nadcházejících.