



INVESTICE DO ROZVOJE VZDĚLÁVÁNÍ
PROJEKT JE SPOLUFINANCOVÁN EVROPSKÝM SOCIÁLNÍM FONDEM
A STÁTNÍM ROZPOČTEM ČESKÉ REPUBLIKY

Pracovní návrh věcného záměru zákona o finanční pomoci studentům

Podkladový materiál týmu FPS projektu IPn Reforma terciárního vzdělávání k věcnému záměru zákona o finanční pomoci studentům.

Předkládá Jan Hálek

hlavní odborný garant projektu IPn Reforma terciárního vzdělávání

Zpracoval expertní tým projektu IPn Reforma terciárního vzdělávání:

Petr Matějů

Simona Weidnerová

Daniel Münich

Upozornění:

1. Předkládaný materiál vychází ze současné legislativy. Pouze ve dvou případech anticipuje uskutečnění některých reformních záměrů, které expertní tým považuje s ohledem na přípravu nového systému finanční pomoci studentům za klíčové a již v pokročilém stádiu přípravy (Jednotné výplatní místo - JVM, Jednotné inkasní místo - JIM). Současně se bere v úvahu předpokládaná změna ve struktuře studijních programů a přechod na sledování úspěšnosti v plnění studijních povinností výhradně pomocí systému kreditů (ECTS).
2. Předkládaný materiál byl připravován s předstihem vůči schválenému harmonogramu přípravy věcného záměru zákona o finanční pomoci studentům. Z tohoto důvodu jsou některé návrhy v pokročilejším stádiu rozpracování než jiné, u nichž zatím nebylo vyjasněno ani politické zadání pro implementaci některých obecně formulovaných principů (například půjčky a spoření na vzdělání). Ze stejného důvodu se předkládaný materiál neopírá o RIA, jejíž příprava bude zahájena. Některé návrhy nicméně prošly veřejnými konzultacemi pro RIA (definice studenta a studentské domácnosti, základní studijní grant, soukromoprávní pomoc).

V Praze dne 14.6.2011

Obsah

Část A: Současný stav, srovnání a důvody pro zavedení nové regulace	5
I. Legislativní, politický, mezinárodní a věcný rámec regulace	5
1. Současná legislativní úprava finanční podpory studentů vysokých škol v ČR	5
2. Studentské půjčky	10
3. Spoření na vzdělání	11
4. Soukromoprávní pomoc studentům	13
5. Shrnutí	14
Část B: Návrh nového systému	17
I. Vládní politika pro danou oblast a hlavní cíle navrhované změny	17
II. Optimální schéma nového systému a vymezení typů finanční pomoci studentům	18
1. Optimální schéma systému	18
2. Vymezení typů finanční pomoci	19
III. Určení oprávněnosti k finanční pomoci	20
1. Uvažované varianty definice studenta	21
2. Definice domácnosti studenta	23
3. Přehled dotčených zákonů	27
IV. Základní studijní grant	27
1. Výše základního studijního grantu - standardní režim	28
2. Výše základního studijního grantu - specifický režim pro handicapované	28
3. Nárok na základní studijní grant	29
4. Vracení neoprávněně vyplacené nevratné pomoci transformací v půjčku	29
5. Vymáhání neoprávněně vyplaceného ZSG formou daňového dluhu	30
6. Administrace Základního studijního grantu v rámci JVM	30
7. Administrace Základního studijního grantu v rámci nově zřízené instituce pro správu finanční pomoci studentům	31
8. Přehled dotčených zákonů	32
IV. Doplnkový studijní grant	32
1. Oprávněnost k doplňkovému studijnímu grantu	33
2. Varianty určení výše doplňkového studijního grantu	33
3. Vymáhání neoprávněně vyplaceného doplňkového studijního grantu	35
4. Administrace Doplnkového studijního grantu	35
5. Přehled dotčených zákonů	35
VI. Soukromoprávní pomoc	36
1. Placená praxe a stáže studentů principy příležitostné práce	36
2. Přehled dotčených zákonů	39
3. Podniková stipendia	39
4. Přehled dotčených zákonů	40
VII. Spoření na vzdělání	41
1. Základní cíle spoření na vzdělání	41
2. Výše státní/veřejné podpory spoření na vzdělání	42
3. Formy státní podpory spoření na vzdělání	43
4. Nárok na státní podporu v rámci spoření na vzdělání	43
5. Přehled dotčených zákonů	44
VIII. Vratná finanční pomoc na školné a životní náklady	45
1. Typy půjček	46
2. Splátky	47
3. Správa systému	48
4. Kapitálová náročnost	49
5. Hlavní rizika	50
6. Parciální úpravy bez zásadních dopadů na funkčnost navrhovaného systému	50
7. Přehled dotčených zákonů	51
Příloha 1: Tabulky, grafy a diagramy	53
Příloha 2: Návrh osnovy věcného záměru zákona o finanční pomoci studentům (s komentáři k realizaci legislativních změn)	61

Část A: Současný stav, srovnání a důvody pro zavedení nové regulace

I. Legislativní, politický, mezinárodní a věcný rámec regulace

1. Současná legislativní úprava finanční podpory studentů vysokých škol v ČR

Finanční podporu studentů v České republice lze charakterizovat poměrně malým významem *přímých* mechanismů ve prospěch mechanismů *nepřímých*. Plyne to z filosofie právní úpravy, která rozlišuje *právní statut studenta* jako takový pro účely studia samotného a *právní statut studenta pro účely sociálního zabezpečení* (nebo podpory). Příjem sociálních dávek je tedy vázán spíše na finanční situaci nezaopatřené osoby, která je závislá na rodině, než na specificky definovaný statut studenta, u kterého se předpokládá soustavná příprava na budoucí povolání, tedy bez možnosti přerušení studia. Důsledkem je věková hranice 26 let stanovená zákonem pro nárokování téměř všech studentských zvýhodnění. Před přijetím novely vysokoškolského zákona v roce 2005, která zavedla sociální a ubytovací stipendium pro vysokoškolské studenty (s účinností od roku 2006), s výjimkou přídatků na děti nevyplývaly z právního statutu studenta žádné formy přímé sociální pomoci.

Systém studentské podpory v ČR je určen tím, že odpovědnost státu za financování vysokoškolského vzdělávání prostřednictvím *institucionálního financování* je doplněna *odpovědností rodin* za životní náklady studenta. V této souvislosti lze finanční pomoc studentům v ČR dělit na čtyři systémy pomoci. *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 snižování nákladů spojených se studiem, avšak student (ani jeho rodina) těmito prostředky volně nedisponuje. Dále existuje pomoc směřovaná na *rodinu studenta*, která stejně jako v případě pomoci určené studentům, má podobu *přímé* a *nepřímé* podpory.

Rozsah připravované reformy v gesci několika rezortů odpovídá skutečnosti, že v současném systému je finanční pomoc studentům vyplácena z rozpočtů několika ministerstev a druhy pomoci se uvnitř ministerstev ještě dělí na další systémy pomoci. Snaha předkladatelů o zjednodušení systému a převedení nepřímé podpory na přímou je proto závislá na úzké spolupráci rezortů.

1.1. Přímá finanční pomoc studentům v gesci MŠMT

Finanční pomoc studentům v gesci MŠMT je v současné době v podobě sociálních a ubytovacích stipendií¹ upravena zákonem č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění zákona č. 210/2000 Sb., zákona č. 147/2001 Sb., zákona č. 362/2003 Sb., zákona č. 96/2004 Sb., zákona č. 121/2004 Sb., zákona č. 436/2004 Sb., zákona č. 473/2004 Sb., zákona č. 562/2004 Sb., zákona č. 342/2005 Sb., zákona č. 552/2005 Sb., zákona č. 161/2006 Sb., zákona č. 165/2006 Sb.,

¹ Nová úprava sociálních a ubytovacích stipendií z roku 2005 vycházela z poslanecké iniciativy formulované v projektovém působení ISEA nejprve v Základních principech věcného návrhu zákona o školním, půjčkách a sociální podpoře studentů vysokých škol z roku 2001 (viz <http://www.isea.cz/education-policy/zakladni-principy-vecneho-navrhu-zakona-o-skolnem-pujckach-a-socialni-podpore-studentu-vysokych-skol>) a následně v roce 2002 v Návrhu zákona o změně ve financování studia na vysoké škole, sněmovní tisk 1195 (viz <http://www.isea.cz/education-policy/navrh-zakona-o-zmene-ve-financovani-studia-na-vysoke-skole/>).

zákona č. 310/2006 Sb., zákona č. 624/2006 Sb., zákona č. 261/2007 Sb., zákona č. 296/2007 Sb., zákona č. 189/2008 Sb., zákona č. 110/2009 Sb., zákona č. 419/2009 Sb. a zákona č. 159/2010 Sb.

Stipendia a sociální stipendia

V § 91 odst. 1 a 2 zákona o vysokých školách se uvádí, že „studentům vysoké školy mohou být přiznána stipendia. Stipendia hrazená z dotace mohou být studentům přiznána za vynikající studijní výsledky, za vynikající vědecké, výzkumné, vývojové, umělecké nebo další tvůrčí výsledky přispívající k prohloubení znalostí, v případě tíživé sociální situace studenta, v případech zvláštního zřetele hodných“. Odst. 3 citovaného paragrafu pak uvádí, že: „Stipendia hrazená z dotace mohou být přiznána též na podporu studia [občanů České republiky] v zahraničí, na podporu studia [cizinců] v České republice, studentům doktorských studijních programů.“

Sociální stipendia byla zavedena od roku 2006, kdy vstoupila v účinnost novela zákona o vysokých školách. Nárok na stipendium mají studenti veřejných a soukromých vysokých škol, kteří pobírají přídavek na dítě a rozhodný příjem v rodině, zjišťovaný pro účely přídávku na dítě, nepřevyšuje součin částky životního minima rodiny a koeficientu 1,5. Od 1. ledna 2008 se změnila kritéria pro nárok na přídavek na dítě. V současné době nárok na přídavek na dítě vzniká, pokud rozhodný příjem nepřevyšuje součin částky životního minima rodiny a koeficientu 2,4.² Na tuto změnu ovšem nenavázala novela zákona o vysokých školách, která by odpovídajícím způsobem upravila i rozhodný příjem pro přiznání sociálního stipendia pro studenty vysokých škol, což zřejmě způsobilo pokles vyplácených sociálních stipendií.³

V roce 2011 činí výše sociálního stipendia 1 620 Kč za kalendářní měsíc, tedy v nominálně stejné výši jako v roce 2006. Sociální stipendium vyplácí studentům jednotlivé vysoké školy na základě svých stipendijních řádů. Student svůj nárok prokazuje předložením písemného oznámení o přiznání přídávku na dítě, které obdrží od orgánu státní sociální podpory a zároveň musí doložit, že příjem rodiny nepřekročil 1,5násobek částky životního minima rodiny.

Sociální stipendium se přiznává po standardní dobu studia, 10 měsíců v akademickém roce. Sociální stipendium se studentům přiznává pouze jednou. Není tedy možné v případě souběhu studií žádat o více výplat sociálních stipendií. Důležitou skutečností je, že jsou sociální stipendia vyňata z příjmů rozhodných pro přiznání dávek státní sociální podpory a zároveň jsou osvobozena od daně z příjmů fyzických osob.

² Změnu v přídávku na dítě přinesl zákon č. 112/2006 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o životním a existenčním minimu a zákona o pomoci v hmotné nouzi. Od 1. ledna 2007 přídavek na dítě náležel ve třech výměrách, a to ve: zvýšené výměře, pokud rozhodný příjem rodiny byl v rozmezí nepřevyšující 1,5 násobek životního minima rodiny, v základní výměře, pokud rozhodný příjem rodiny byl v rozmezí od 1,5 násobku životního minima rodiny, avšak nepřevýšil 2,4 násobek životního minima rodiny a ve snížené výměře, pokud rozhodný příjem byl v rozmezí od 2,4 násobku životního minima rodiny, avšak nepřevýšil 4 násobek životního minima rodiny. Na základě novely zákona provedené zákonem č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů, se od 1. ledna 2008 se změnila podmínky nároku na přídavek na dítě i výše přídávku na dítě. Nárok na přídavek na dítě má nezaopatřené dítě, pokud rozhodný příjem rodiny nepřevyšuje 2,4 násobek životního minima rodiny.

³ Od roku 2006 dosud dochází ke snižování objemu finančních prostředků určených na sociální stipendia; v roce 2006 bylo na výplatu sociálních stipendií určeno 220 mil. Kč, v roce 2009 126 mil. Kč a v roce 2010 dokonce již jenom necelých 90 mil. Kč (85 909 v součtu pro studenty veřejných i soukromých vysokých škol). V roce 2011 57 mil. Kč (57 248 v součtu pro studenty veřejných i soukromých vysokých škol). Tento stav je zejména způsoben nenárokováním sociálních stipendií z řad studentů. V roce 2006 se předpokládalo, že bude vyplaceno asi 12 800 sociálních stipendií, ale ve skutečnosti bylo čerpáno pouhých 7 131 dávek; v roce 2009 mohlo sociální stipendium čerpat 7 778 studentů a v roce 2010 byla stipendia vyplacena odhadem 5 560 studentům. Snižující se objem alokovaných finančních prostředků na sociální stipendia může být mj. vysvětlen neochotou studentů přiznávat se ke své tíživé sociální situaci a nárokovat tak sociální stipendium.

Ubytovací stipendia

Ubytovací stipendia jsou zpravidla příjmově netestované dávky studentům. Reforma ubytování, inspirovaná poslaneckou iniciativou z roku 2001, s sebou přinesla nový přístup ke státní podpoře bydlení studentů. Původní systém přidělování dotací na provoz kolejí z rozpočtu MŠMT byl opuštěn. Nový systém ubytovacích stipendií je založen na přímé finanční pomoci studentům, kteří splní kritéria stanovená vysokou školou v jejím stipendijním řádu. Ubytovací stipendia jsou tak poskytována přímo studentům.

Ubytovací stipendia jsou vysokým školám poskytována na základě Pravidel pro poskytování příspěvků a dotací veřejným vysokým školám, resp. Pravidel pro poskytování dotací soukromým vysokým školám pro daný rok, která vyhláší MŠMT.⁴ Vysoké školy si však tyto všeobecné podmínky mohou upravit v rámci svých stipendijních řádů. Většina vysokých škol ministerstvem vyhlášená Pravidla dodržuje vzhledem k finančním kapacitám, které jsou na výplatu ubytovacích stipendií určena. Kritéria pro přiznání ubytovacího stipendia jsou vázána přímo na status studenta, který musí splnit následující podmínky⁵:

- je studentem bakalářského, magisterského nebo doktorského studijního programu v prezenční formě studia,
- studuje v prvním studijním programu, nebo ve studijním programu na něj navazujícím, nebo přestoupil z jednoho takového studijního programu do jiného a předchozí studium mu bylo uznáno; v případě souběžně studovaných studijních programů je student započten nejvýše jednou, a to v tom studijním programu, ve kterém byl do studia zapsán dříve,
- nepřekročil standardní dobu studia v probíhajícím studijním programu ani v žádném ze souběžně studovaných studijních programů,
- nemá místo trvalého pobytu v okrese, v němž je místo jeho studia,
- nemá místo trvalého pobytu na území hlavního města Prahy, je-li místo jeho studia na území hlavního města Prahy.

1.2. Přímá finanční pomoc studentům v gesci MPSV

Finanční pomoc studentům v gesci MPSV je upravena následujícími zákony: zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů.

Finanční pomoc studentům v podobě přídatků na děti (jako příjmově testovaných dávek) je

⁴ V roce 2010 bylo na výplatu ubytovacích stipendií studentům veřejných vysokých škol určeno celkem 961,3 mil. Kč, resp. na ubytovací stipendia studentům soukromých vysokých škol 67,4 mil. Kč. Pro srovnání je možné uvést rok 2009, kdy bylo na výplatu ubytovacích stipendií určeno 960 mil. Kč pro studenty veřejných vysokých škol a 58,1 mil. Kč pro studenty soukromých vysokých škol. Oproti roku 2009 se jedná o nárůst o 0,13 % v případě ukazatele U1 (příspěvek na ubytovací stipendia určená pro studenty VVŠ), resp. o téměř 16 % narostl ukazatel U2 (dotace na ubytovací stipendia určená pro studenty SVŠ). Výše ubytovacího stipendia činí v roce 2010 6 256 Kč/1 studenta, což je nominální snížení oproti roku 2009 o 3,75 %. V roce 2010 tak mohlo být ubytovací stipendium vyplaceno až 153 658 studentům VVŠ, resp. 10 774 studentům SVŠ. Vývoj ubytovacích stipendií v letech 2006 až 2011 je uveden v tabulce 1 v příloze.

⁵ Viz Pravidla pro poskytování příspěvku a dotací veřejným vysokým školám Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy. http://www.msmt.cz/uploads/soubory/Financovani_VS/Pravidla_pro_poskytovani_prispevku_a_dotaci/Pravidla_pro_poskytovani_prispevku_a_dotaci_VVS_2011.pdf

upravena zákonem o státní sociální podpoře⁶.

Přídavek na dítě je základní, dlouhodobou dávkou, poskytovanou rodinám s dětmi, která jim pomáhá krýt náklady spojené s výchovou a výživou nezaopatřených dětí. Nárok na přídavek na dítě má nezaopatřené dítě, které žije v rodině, jejíž rozhodný příjem nepřevyšuje 2,4násobek částky životního minima rodiny.⁷ Za nezaopatřené dítě se vždy pro účely zákona o státní sociální podpoře považuje dítě do skončení povinné školní docházky. Dále se považuje dítě za nezaopatřené, jestliže se soustavně připravuje na budoucí povolání nebo existují-li určité zdravotní důvody, pro které se nemůže připravovat na budoucí povolání nebo nemůže vykonávat výdělečnou činnost a to nejdéle do dosažení 26 let věku.

Pro nárok na dávku se posuzuje příjem za předchozí kalendářní rok, za příjem se považuje i rodičovský příspěvek. Přídavek je vyplácen ve třech výších podle věku nezaopatřeného dítěte.⁸ O přídavek na dítě lze požádat na příslušném Úřadu práce, kontaktním místě státní sociální podpory, tzn. podle místa trvalého pobytu dítěte/oprávněné osoby. Vzhledem k tomu, že přídavek na dítě je nárokem dítěte, je-li dítě zletilé, vyplácí se jemu.

1.3. Nepřímá finanční pomoc studentům v gesci MPSV

Sociální zabezpečení, které spadá do **nepřímé formy podpory**, je upraveno následujícími zákony v gesci MPSV: zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.

Pokud jde o účast studentů na důchodovém pojištění, do konce roku 2009 se započítávala doba studia jako náhradní doba důchodového pojištění, aniž by bylo třeba za tuto dobu platit pojistné. Původně zákon o důchodovém pojištění totiž považoval dobu soustavné přípravy na budoucí povolání studiem na střední, vyšší odborné nebo vysoké škole v České republice za tzv. náhradní dobu pojištění. Náhradní doba pojištění byla doba, která se pro účely důchodového zabezpečení hodnotila jako doba pojištěná. Ovšem v době studií vysokoškolák do systému důchodového zabezpečení žádné pojistné neodváděl. Ani stát do systému důchodového pojištění za studenta žádné prostředky neodváděl, jako je tomu například u zdravotního pojištění, kdy stát za studenty zdravotním pojišťovnám pojistné platí.

Touto tzv. náhradní dobou pojištění však nebyla veškerá doba studia, jak bylo občas zkresleně interpretováno. Studentovi se započítávala pouze doba prvních šesti let tohoto studia po dosažení osmnáctého roku věku. Mohlo se jednat o jakýchkoli šest počítaných let postupně od dosažení osmnácti let věku. Věková hranice 26 let přitom hrála roli pouze při posuzování tzv. nezaopatřenosti dítěte.

V období, kdy vysokoškolák při studiu současně pracoval (při splnění podmínky prvních šesti let studia po osmnáctém roce věku), se pro stanovení celkové doby pojištění pro vznik nároku na důchod a výši procentní výměry důchodu započítávala jen ta doba, jejíž zápočet byl pro pojištěnce výhodnější. Protože se doba studia po osmnáctém roce věku hodnotila pouze v rozsahu 80 %, započítal se vysokoškolákovi pro účely důchodové pouze výkon výdělečné činnosti na základě pracovního poměru podléhajícího důchodovému pojištění. Podíl

⁶ Podle tohoto zákona se poskytují i další dávky: přídavek na dítě, dále rodičovský příspěvek, sociální příplatek, příspěvek na bydlení, dávky péčovské péče, porodné, pohřebné.

⁷ Ubytovací a sociální stipendia se nezapočítávají do příjmů rodiny pro výpočet sociálních dávek a jsou osvobozena od daně z příjmů fyzických osob. Do příjmu rozhodného pro přiznání dávek státní sociální podpory závislých na příjmu oprávněné osoby a společně posuzovaných osob (přídavek na dítě, sociální příplatek, příspěvek na bydlení), se nezapočítávají sociální stipendia, stipendia poskytovaná jako příspěvek na ubytování nebo stravování, stipendia na podporu studia občanů České republiky v zahraničí a stipendia přiznaná v případě tíživé sociální situace studenta podle zákona o vysokých školách

⁸ Na dítě do 6 let se vyplácí 500 Kč, na dítě ve věku 6 až 15 let 600 Kč a na dítě od 15 do 26 let se vyplácí 700 Kč.

pracujících vysokoškoláků je poměrně vysoký (okolo 70 %), proto výhoda, při které byl student tzv. pojištěn ze zákona, se při výpočtu důchodu vysokoškoláka nevyužívala v tak hojné míře, jak bylo často interpretováno. **Od 1. 1. 2010 se studium jako náhradní doba důchodového pojištění již nezapočítává.**

V tomto systému je také sleva od placení sociálního pojištění formou nepřímé pomoci v případě, že student podniká. Studenti jsou z důvodu studia považováni za podnikatele vykonávající vedlejší výdělečnou činnost, přičemž hlavní „činností“ se z titulu tohoto zákona míní studium. Samostatná výdělečná činnost⁹ se považuje za vedlejší samostatnou výdělečnou činnost, pokud OSVČ, která není účastna nemocenského pojištění, v kalendářním roce byla nezaopatřeným dítětem¹⁰. Povinnost platit pojistné z dosažených příjmů z podnikání vzniká studentům až po dosažení stanovené výše příjmu po odpočtu výdajů¹¹. Skutečnosti o vedlejší samostatné výdělečné činnosti musí student oznámit OSSZ nejpozději na Přehledu o příjmech a výdajích podaném¹², za kalendářní rok, za který chce být samostatně výdělečný student považován za OSVČ vykonávající vedlejší samostatnou výdělečnou činnost, a doložit nejpozději do konce kalendářního měsíce následujícího po měsíci, ve kterém byl podán Přehled za tento kalendářní rok. V případě přerušení studia, je pak student jako osoba samostatně výdělečně činná povinen oznámit skutečnost rozhodnou pro posouzení výdělečné činnosti jako vedlejší. Je též povinen¹³ oznámit zánik této zákonem uznatelné skutečnosti, kterou samostatně výdělečný student ohlásil a doložil jako důvod pro výkon vedlejší samostatné výdělečné činnosti¹⁴.

1.4. Nepřímá pomoc studentům v gesci MZČR

Zdravotní pojištění, které spadá do **nepřímé formy podpory**, je upraveno zákonem č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících Zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Veřejné zdravotní pojištění je druh zákonného pojištění, na jehož základě je plně nebo částečně hrazena zdravotní péče poskytnutá pojištěnci s cílem zachovat nebo zlepšit jeho zdravotní stav. Stát je plátcem pojistného za osoby uvedené v § 7 odst. 1 zákona o veřejném zdravotním pojištění. Za tyto osoby platí stát měsíčně pojistné ve výši 13,5 % z částky rovnající se vyměřovacímu základu pro platbu pojistného státem. Za nezaopatřené dítě se považuje dítě do ukončení povinné školní docházky, a poté do 26. roku věku, jestliže se soustavně připravuje na budoucí povolání, nebo se nemůže připravovat na budoucí povolání nebo vykonávat výdělečnou činnost pro nemoc, je neschopno z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu vykonávat soustavnou výdělečnou činnost. Vývoj výše vyměřovacího základu pro výpočet pojistného hrazeného státem za studenty je uveden v tabulce 2 v příloze 1.

⁹ Dle zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění účinném od 1. 1. 2011.

¹⁰ Podle ustanovení § 20 odst. 3 písm. a) zákona o důchodovém pojištění.

¹¹ Student OSVČ vykonávající vedlejší samostatnou výdělečnou činnost platí důchodové pojištění, pokud jeho příjem po odpočtu výdajů dosáhl alespoň 56 901 Kč při výkonu samostatné výdělečné činnosti po celý kalendářní rok 2010. Pro rok 2011 je hranice stanovena ve výši 59 374 Kč. Za každý měsíc, ve kterém nebyla vedlejší samostatná výdělečná činnost vykonávána, se odečte 1/12 rozhodné částky.

¹² Dle ustanovení § 15 odst. 1 zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.

¹³ Dle ustanovení § 48 odst. 1 písm. e) zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁴ V této oblasti nepřímé podpory studentům předkladatelé nenavrhují žádné změny, výčet je zde uváděn pro úplnost a dále jako opora pro uvedení do souladu neplacení odvodů pojistného u podnikajících studentů a studentů, kteří budou výdělečně činní na základě Smlouvy o placené praxi, či odvodové povinnosti u podnikových stipendií. Částka ročního základu daně, ze které podnikající student neodvádí pojistné v roční výši 59 374 Kč (pro rok 2011) přibližně koresponduje s výší požadované roční sumy 64 260 Kč (rok 2011) pro osvobození placené praxe a stáží studentů a podnikových stipendií od odvodové povinnosti pojistného. Došlo by tak k narovnání podmínek mezi podnikajícími a nepodnikajícími výdělečně činnými studenty v rozsahu menším, než je standardní délka pracovní doby.

Zahraniční modely zdravotní péče o studenty obsahují varianty jako například fakt, že mohou být studenti do určitého věku zahrnuti do pojištění svých rodičů, případně ho musí platit sami za sebe. Je možné, aby stát výši studentských příspěvků subvencoval. Vyskytují se i případy, kdy samy vysoké školy poskytují v určitém rozsahu zdravotní služby studentům bezplatně.

Pro účely českého právního řádu se jeví jako vhodné ponechat tuto nepřímou pomoc studentům v rovině nepřímé, a nevyužívat inspiraci v zahraničních modelech, kdy student obdrží sociální dávku, kterou si pojistné sám uhradí. Tento výčet je zde uváděn pouze pro úplnost popisu současného stavu nepřímé pomoci studentům mimo jiné proto, že v případě soukromoprávní pomoci studentům, jako je placená praxe a podniková stipendia je plánováno využití tohoto ustanovení pro stanovení limitů veřejné podpory pro soukromoprávní pomoc.

1.4. Nepřímá finanční pomoc studentům v gesci MFČR

Hlavním pilířem nepřímé finanční pomoci studentům v gesci MFČR jsou slevy na dani upravené zákonem o č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů. Tento zákon umožňuje daňové úlevy jak pro výdělečně činného studenta, tak pro jeho rodiče. V souladu s tímto zákonem poplatník (jeden z rodičů/prarodičů) má podle ustanovení § 35c nárok na daňové zvýhodnění na vyživované dítě žijící s ním v domácnosti. Pro rok 2011 je daňové zvýhodnění stanoveno ve výši 11 604 Kč ročně, t.j. 967 Kč měsíčně). Poplatník o daňové zvýhodnění sníží daň stanovenou podle § 16, případně sníženou podle § 35 nebo § 35ba tohoto zákona. S ohledem na skutečnost, že daňové zvýhodnění na vyživované dítě může poplatník – rodič/prarodič uplatnit formou slevy na dani, daňového bonusu nebo kombinací slevy na dani a daňového bonusu, lze konstatovat, že náš právní řád zná možnost uplatnění slevy na dani na vyživované dítě, a také možnost výplaty této slevy na dani formou daňového bonusu.

Z hlediska finanční pomoci studentům lze považovat za podstatné, že jedná-li se o dítě, které je držitelem průkazu ZTP/P, zvyšuje se na ně částka daňového zvýhodnění na dvojnásobek, přičemž maximální výše daňového bonusu zůstává zachována (viz tabulky 3 a 4 v příloze 1).

Pokud jde o slevy na dani pro výdělečně činné studenty, zákon o daních z příjmů stanoví, že studenti mladší 26 let nebo studenti v doktorských programech do 28 let věku mohou navýšit svůj nezdánitelný příjem z výdělečné činnosti z 38 040 Kč za rok (pro každého poplatníka) o dalších nezdánitelných 11 400 Kč. Nepřímou podporou studentů je i osvobození sociálních stipendií a sociálních dávek od daně.

2. Studentské půjčky

V současnosti neexistují státem garantované nebo státem poskytované studentské půjčky. Ve srovnání se zeměmi EU tak Česká republika patří ke skupině méně vyspělých zemí, kde stát nabízí relativně malý objem prostředků formou studentských grantů a zároveň neposkytuje žádné studentské půjčky (viz diagram 1 na následující straně). Zásadní informaci o **poptávce po půjčkách** přitom poskytlo šetření mezi studenty českých vysokých škol Eurostudent na podzim roku 2009. Výsledky šetření ukazují, že komerční půjčku při studiu mělo pouze 4,3 % studentů. Přibližně 60 % studentů uvedlo jako silný důvod, proč nemají komerční půjčky, jejich nevýhodnost. Téměř 30 % studentů ve dvou skupinách s nejnižším socio-ekonomickým zázemím uvedlo, že důvodem, proč nemají komerční půjčku, je to, že nemají ručitele. Téměř 70 % všech studentů jako důvod absence půjčky uvedlo vážné obavy, že nebudou schopni komerční půjčku splácet. **Pokud by však existoval příznivější systém, o půjčku na životní náklady by stálo cca 40 % současných studentů, přičemž průměrná výše půjčky by se pohybovala okolo 4,5 tisíce Kč.**

Půjčky studentům dnes nabízí pouze soukromý finanční sektor za čistě komerčních podmínek. Podle šetření provedeného Institutem pro sociální a ekonomické analýzy ve vybraných

obchodních bankách v roce 2006¹⁵ téměř všechny banky poskytovaly zvýhodněné účty pro studenty a nabízely zvýhodněné sazby. Pouze pět bank však nabízelo speciální produkt studentských půjček, který byl poskytován za výhodnějších podmínek než spotřebitelské úvěry, kontokorent či kreditní karta. Nabízená výše půjček odpovídala představám o pokrytí nutných životních nákladů vysokoškolských studentů v řádu 25 – 50 tisíc Kč ročně. Jejich úroková sazba se pohybovala někde na půl cesty mezi hypotečními úvěry a spotřebitelskými či kontokorentními úvěry. Nabízená doba splatnosti byla okolo 10 let, avšak alespoň úroky bylo nutné hradit okamžitě. Banky vyžadovaly ručení úvěru u studentů, kteří nemají pravidelný příjem. I když se u ručitelů vyžadovala jen velmi malá volná rezerva nad životním minimem, která stačí k ručení za úvěr (např. měsíční splátka za úvěr 200 tisíc Kč na 10 let při sazbě 10 % je 2 643 Kč), je tato podmínka omezující, protože možnost studenta získat úvěr se odvíjí od schopnosti a ochoty jeho sociálního okolí poskytnout dostatečné garance.

Od roku 2006 se komerčně poskytované půjčky dále vyvíjely. V roce 2009, kdy situaci mapovala další studie, banky poskytovaly studentům dva produkty. Jedním je **studentský účet s možností čerpání kontokorentu**, jehož hodnota se většinou pohybuje kolem 20 000 Kč. Kontokorent může být nastaven i na vyšší částku k čerpání, ale většinou je to od určité výše podmíněno poskytnutím záruky (zajištěním půjčky). Např. při čerpání kontokorentu nad 70 000 Kč u České spořitelny v roce 2009 je potřeba zajistit ručení. Nevýhodou tohoto produktu je extrémně vysoký úrok pohybující se od 11 % do 18 %, který je pro většinu potenciálních zájemců nepřijatelný.

Dalším nabízeným bankovním produktem jsou **úvěry na studium**. Poskytnutí této půjčky je většinou vázáno na vedení studentského či sporožirového účtu u příslušné banky. Finanční domy u těchto úvěrů nabízejí snížené splátky po dobu studia či možnost požádat o odklad splácení jistiny. Úroky se ale často splácejí již v době studia. O půjčku si mohou požádat ve většině případů lidé starší 18 let s trvalým pobytem v České republice. Musí předložit potvrzení o studiu a každý rok ho aktualizovat. Úvěry lze pojistit. Některé banky na to pamatují v podmínkách, u jiných si pojištění musí student zajistit sám.

Maximální výše komerční půjčky, kterou lze při studiu čerpat, aniž by student během studia musel splácet jistinu, se pohybuje kolem 300 tis. Kč na studenta. Míra úročení se pohybuje v rozmezí 8 % až 9 % p.a. Současně student měsíčně navíc platí poplatky za správu dluhu, které se pohybují v intervalu 0 až 150 Kč měsíčně (zahrnuto i pojištění úvěru). Maximální délka splatnosti dluhu je 10 let i s možným odkladem v průběhu studia.

Z výše uvedeného rozboru lze učinit závěr, že systém finanční pomoci studentům v České republice je relativně složitý, roztržštěný a pro řadu jeho potenciálních „klientů“ může být málo přehledný. Pokud jde o jeho nasměrování, stojí spíše na nepřímých než přímých formách. Na tom se podílí zejména skutečnost, že v systému zcela chybí univerzální studijní grant a absence systému studentských půjček poskytovaných ve zvláštním režimu (například půjčky poskytované nebo garantované státem, půjčky s kontingenčním splácením, atd.). O povaze tohoto systému svědčí i mezinárodní srovnání uvedené v diagramu 1 v příloze 1.

3. Spoření na vzdělání

Samotné spoření je důležité nebo dokonce velmi důležité pro 77 % české populace. Průměrně ukládaná částka činí 2 440 Kč měsíčně. Vyplývá to z průzkumu společnosti IMAS International pro finanční skupinu Erste Group. Nejoblíbenějším spořicí produktem v České republice je přitom stavební spoření, které používá 49 % populace.

Z uvedených dat ovšem také vyplývá, že jedna z životně nejdůležitějších finančních strategií,

¹⁵ Viz <http://www.isea.cz/download/jelinek-pujcky-na-soucasnem-trhu-zisk-ze-vzdelani.pdf>.

jíž je ve vyspělých zemích finanční plánování spojené se vzděláním dětí, v ČR zatím nepatří mezi priority rodin. Přitom návratnost investic do vzdělání je v ČR jedna z nejvyšších v zemích OECD, mnohem vyšší než návratnost investic do akvizic a podílových fondů. Lze se jen domnívat, že hlavními motivy druhů spoření je absence produktu, jenž by ke spoření na vzdělání stimuloval. V současnosti totiž neexistuje všeobecně a za jednotných podmínek dostupné spoření na vzdělání, na něž by navazovaly zvýhodněné úvěry (půjčky) na studium. V tomto systému tak nejsou rodiny motivovány k vytváření plánu úhrady studijních nákladů všech dětí v rodině a tím i rozložení nákladů na studium do delšího časového období, než je samotné studium.

Předkladatelé šetřením zjistili, že zatím existuje jediný komerční produkt spoření na vzdělání, který nabízí Poštovní spořitelna jako speciální účet. Je pojištěn v souladu se zákonem o bankách. Možnost založení účtu pro spoření na vzdělání má i zákonný zástupce budoucího studenta – majitele účtu. Založení vkladového účtu spoření na vzdělání je možné na všech obchodních místech Poštovní spořitelny. Účet je určen pro fyzické osoby, občany ČR ve věku od 0 do 21 let. Pro zvýhodněné úročení je třeba dodržet při výběru závazné podmínky banky: účet trvá nejméně 3 roky; na účet je ročně vložena minimální částka, při výběru majitel doloží zápis ke studiu střední či vysoké školy. Z účtu je možné uložené prostředky vybrat i bez dodržení stanovených podmínek při zaplacení bankou účtované náhrady.

Současně je možné v dnešním systému uspořené prostředky ze stavebního spoření čerpat na úhradu životních nákladů při studiu. V této oblasti se však očekává zásadní změna. Proto byly v nedávné době učiněny pokusy zavést spoření na vzdělání v rámci stavebního spoření, nicméně zatím bez úspěchu. Jedním z nich byl poslanecký návrh zavést půjčky se spořením pro studenty novelou zákona o stavebním spoření předložený v roce 2009. Tato iniciativa ztroskotala v Senátu zejména proto, že svým charakterem šlo o produkt s klasickým spotřebitelským úvěrem, který nereflektoval sociální situaci studentovy rodiny a předpokládal splácení již v průběhu studia. Dále poslanecká iniciativa obsahovala omezení nároku na poskytnutí úvěru pro studenty, kteří ukončili první ročník studia, což bylo diskriminující pro studenty prvních ročníků. Sociální bariéry, které měla navrhovaná úprava zmenšit, totiž vznikají zejména na přechodu mezi středním a vysokoškolským vzděláním, kde ve většině případů dochází k ekonomickému osamostatnění dítěte a k růstu nákladů spojených se studiem, zejména v případě, kdy je sídlo školy jiné než bydliště výchozí rodiny studenta a dále zejména, jedná-li se o druhé či třetí dítě v rodině.

Novela dále implikovala silné zadlužení studenta a následně absolventa klasickou hypotékou. Návrh řešil pouze zahájení a čerpání úvěru (úvěr lze čerpat až do doby ukončení studia), neřešil ale jeho splácení. Z toho plyne, že na splácení úvěru na vzdělání se měla vztahovat pravidla, která mají stavebními spořitelny nastavena na splácení úvěrů na bydlení. Tato pravidla jsou ale pro studenty (zejména z chudších poměrů) značně nevýhodná. První a základní nevýhodou je, že nemají zákonem nastavenou možnost zahájit splácení až po ukončení studia jako absolventi. Tento nedostatek nerovnosti neodstraňoval, ale naopak prohluboval, protože zvýhodňoval studenty z příjmově lépe situovaných rodin. Navíc úvěry nebyly navrženy na splácení kontingenčním způsobem, tj. v závislosti na skutečné výši příjmů, které zejména u studentů a čerstvých absolventů silně kolísají.

Poslanecký návrh tedy sice deklaroval, že má být nástrojem finanční pomoci studentům, kteří takovou pomoc potřebují, tento cíl však iniciativa mýjela, neboť ve svých důsledcích znevýhodňovala studentskou populaci, která potřebuje půjčky nejvíce. Návrh byl zacílen spíše na rozšíření aktivit stavebních spořitel a nereflektoval sociální situaci studentů a schopnost splácení v průběhu studia.

4. Soukromoprávní pomoc studentům

a) Podniková stipendia

Novela zákona o daních z příjmů („ZDP“) v návaznosti na Plán implementace finanční pomoci studentům projednaný vládou dne 31.5.2010 doplnila do § 24 odst. 2 ZDP písmeno zu), podle kterého je s účinností od 1.1.2011 pro zaměstnavatele nově daňově uznatelným výdajem (nákladem) motivační příspěvek poskytnutý na základě smluvního vztahu žákovi nebo studentovi připravujícímu se pro poplatníka na výkon profese, ale jen do výše 2 000 Kč měsíčně, v případě studenta vysoké školy do výše 5 000 Kč měsíčně. Částka motivačního příspěvku poskytovaná nad stanovený limit není přitom podle § 25 odst. 1 písm. j) ZDP pro zaměstnavatele daňovým výdajem (jednalo by se o výdaj nad limity stanovené tímto zákonem). Současně se v zákoně o daních z příjmů stanoví, že motivačním příspěvkem se pro účely tohoto zákona rozumí: stipendium, příspěvek na stravování, ubytování, vzdělávání ve vzdělávacích zařízeních související s budoucím výkonem profese, jízdné v prostředcích hromadné dopravy do místa vzdělávání a na pořízení osobních ochranných prostředků a pomůcek poskytovaných nad rámec zvláštních právních předpisů. U studenta se výše uvedené plnění posoudí jako zdanitelný příjem plynoucí poplatníkovi v souvislosti s budoucím výkonem závislé činnosti podle § 6 odst. 1 písm. d) ZDP. Jedná se o daňovou podporu k realizaci opatření uvedených v Akčním plánu podpory na zajišťování odborné výuky na středních a vyšších odborných školách poskytnuté studentovi např. v podobě podnikového stipendia, který se na základě smluvního ujednání pro zaměstnavatele připravuje jako budoucí zaměstnanec¹⁶.

b) Placená praxe

V současném systému neexistuje specifický druh smlouvy pro výkon placené praxe a stáží studentů, proto praxe studentů probíhá převážně zdarma v souladu se zákonem o vysokých školách, který explicitně neupravuje tzv. praxi a stáž studentů. Zákon o vysokých školách sice v některých svých ustanoveních o praxi hovoří anebo obsahuje ustanovení, která pojem praxe upravují pouze „odkazově“, tj. ustanovení o standardní době studia včetně praxe, o bezpečnosti ochrany zdraví při práci, nebo obdobná úprava¹⁷. Tato skutečnost vede k situaci, kdy studenti na praxi nejsou ve většině případů aktivně zapojováni do produktivní činnosti na pracovišti zaměstnavatele s výjimkou zdravotnických oborů.

V případech, kdy je výkon praxe či stáže studenta placen zaměstnavatelem, jedná se o pracovní poměr (plnění úkolů zadaných zaměstnavatelem zaměstnanci) a platí pro něj podmínky stanovené platnou legislativou. Podle zákoníku práce je v pracovněprávních vztazích zakázána jakákoliv diskriminace zaměstnanců.¹⁸ Tu vylučuje rovněž zákon o zaměstnanosti¹⁹ a antidiskriminační zákon.²⁰ Výkon praxe či stáže studenta však není správné chápat primárně jako plnění úkolů zaměstnancem (již proto, že student většinou nepracuje zcela samostatně a aktivní zapojení na pracovišti má být sladěno s příslušným studijním

¹⁶ Zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, v § 6 (Příjmy ze závislé činnosti a funkční požitky) odst. (1) písm. d) stanoví, že „příjmy ze závislé činnosti jsou příjmy plynoucí v souvislosti se současným, budoucím nebo dřívějším výkonem závislé činnosti podle písmen a) až c) nebo funkce bez ohledu na to, zda plynou od plátce, u kterého poplatník vykonává závislou činnost nebo funkci, nebo od plátce, u kterého poplatník závislou činnost nebo funkci nevykonává.“

¹⁷ Viz speciální ustanovení vysokoškolského zákona upravující vysokoškolský zemědělský nebo lesní statek v § 35. Další ustanovení vysokoškolského zákona 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).

¹⁸ Srov. Hlava IV: Rovné zacházení, zákaz diskriminace a důsledky porušení práv a povinností vyplývajících z pracovněprávních vztahů (§ 16 a násl.) zákoníku práce.

¹⁹ Srov. § 4 (Rovné zacházení a zákaz diskriminace při uplatňování práva na zaměstnání) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.

²⁰ Zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon).

programem), nýbrž z jeho strany se jedná především o získávání dovedností a kompetencí, což pro zaměstnavatele obvykle přináší zvýšené náklady.

Ochrana zaměstnanců v zákoníku práce se tak finančně obrací proti ochraňovanému, v daném případě studentovi, tento stav vede ve většině případů k tomu, že pro řadu studentů je praxe neplacená. Současný zákoník práce praxi a stáž studentů explicitně neupravuje, pouze definuje pojem tzv. odborné praxe absolventů škol²¹. Stávající druhy smluvních vztahů mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem nejsou pro praxi a stáž studentů vyhovující, protože upravují zejména pracovněprávní prostředí, ze kterého plyne povinnost zaměstnavatele zajišťovat plnění svých úkolů především zaměstnanci v pracovním poměru. To může komplikovat vytváření podmínek pro přizpůsobení pracovního režimu potřebám škol učinit praxi součástí výuky. Pojem odborná praxe zákoník práce dále nedefinuje, pouze ukládá zaměstnavateli povinnost přiměřenou praxi absolventům škol zabezpečit. Z toho lze dovodit, že je na účastnících pracovního poměru, aby vhodnou formu a délku praxe dohodli již při sjednání pracovní smlouvy. Nicméně tzv. *trainee* programy firem jsou formou odborné absolventské praxe podle zákoníku práce. Cílem těchto programů je získání prvních pracovních zkušeností, rozvoj odborných znalostí a interpersonálních komunikačních dovedností v souvislosti s výkonem práce. Na rozdíl od studentů na praxi a stážistů je tzv. *trainee* většinou zaměstnán na hlavní pracovní poměr na dobu určitou po ukončení studií.

Pokud jde o mimopracovní poměr upravený dohodou o provedení práce, která nezakládá účast na veřejnoprávním pojištění, je limitován počtem odpracovaných hodin, jenž nesmí být vyšší než 150 hodin v kalendářním roce pro jednoho zaměstnavatele. Zůstává však otevřená problematika bezpečnosti ochrany zdraví při práci,²² kterou vyžaduje zákon o vysokých školách. Na základě dohody o pracovní činnosti není možné vykonávat práci v rozsahu překračujícím v průměru polovinu stanovené týdenní pracovní doby. Pro účely studentské praxe se zdá blízké ustanovení,²³ dle kterého se na dohody o pracovní činnosti nevztahuje ustanovení o pracovní době a době odpočinku s ohledem na skutečnost, že studentovou hlavní náplní je studium. I tento druh mimopracovního poměru by mohl být pro studenty vyhovující, avšak odvodová zátěž v podobě pojistného může odrazovat zaměstnavatele od ochoty poskytovat studentovi na praxi finanční odměnu vyšší než 2000 Kč (viz zaměstnání malého rozsahu).

5. Shrnutí

Na základě analýzy současného stavu, srovnání s vyspělými zeměmi a v souladu s doporučeními OECD pro Českou republiku z roku 2006²⁴ a 2009²⁵ lze konstatovat, že

²¹ Srov. zákoník práce, který v § 229 (Odborná praxe absolventů škol) odst. 1 uvádí: „Zaměstnavatelé zabezpečují absolventům středních škol, konzervatoří, vyšších odborných škol a vysokých škol přiměřenou odbornou praxi k získání praktických zkušeností a dovedností potřebných pro výkon práce; odborná praxe se považuje za výkon práce, za který přísluší zaměstnanci mzda nebo plat“. Následný odst. 2 definuje, kdo se rozumí absolventem pro účely definice odborné praxe absolventů a uvádí, že se absolventem rozumí zaměstnanec „vstupující do zaměstnání na práci odpovídající jeho kvalifikaci, jestliže celková doba jeho odborné praxe nedosáhla po řádném (úspěšném) ukončení studia (přípravy) 2 let [...]“. V neposlední řadě zákoník práce v §§ 132 - 138 a § 150 upravuje bezpečnost a ochranu zdraví při práci.

²² Zákon č. 266/2006 Sb., o úrazovém pojištění zaměstnanců, ve znění pozdějších předpisů, kde § 39 (Výše a placení pojistného) odst. 2 stanoví, že „za vyměřovací základ zaměstnance vykonávajícího zaměstnání v pracovním poměru nebo na základě dohody o pracovní činnosti, které nezakládá účast na nemocenském pojištění, a zaměstnance konajícího práce na základě **dohody o provedení práce** se považuje zúčtovaná mzda nebo odměna“. Uvedené ustanovení zákona však nabývá účinnosti až 1. ledna 2013, viz § 99.

²³ Srov. § 77 odst. 1 písm. b), zákoníku práce.

²⁴ Implementovat moderní systém finanční pomoci studentům bylo ČR doporučeno v dokumentu „Country note for the Czech Republic“ připraveném skupinou expertů OECD v rámci projektu Thematic Review of Tertiary Education. Viz: <http://www.oecd.org/dataoecd/8/32/37730231.pdf>.

²⁵ Na podzim roku 2009 skupina expertů OECD provedla hodnocení návrhu reformy terciárního vzdělávání v ČR. Pokud jde o návrh na zavedení systému finanční pomoci studentům, v hodnocení bylo uvedeno: „Podle našeho názoru je toto schéma studentské podpory ve všech ohledech dobře koncipované a je v souladu s nejlepší mezinárodní praxí.“ (viz: „Odborné

současný systém finanční pomoci studentům v ČR nevyhovuje současným trendům ve vysokoškolském vzdělávání a jeho financování, a to z následujících důvodů:

- V posledních letech je evropským trendem vstupovat do terciárního vzdělávání později než v tzv. „typickém“ věku (19 let). Implementace doporučení učiněných v rámci Boloňského procesu (přechod na tzv. strukturované studium) navíc umožňuje vkládat mezi studium v jednotlivých stupních terciárního vzdělávání období praxe, stáží, zahraničních pobytů i běžných zaměstnání. To vše vede k prodlužování věku, kdy studenti zahajují i ukončují studium. I u nás počet studentů vysokých škol starších 26 let roste.
- Přes zvyšující se věk uchazečů o studium i studentů vysokých škol je pro finanční pomoc (v současné dikci pro státní sociální podporu) student vysoké školy naší legislativou stále chápán jako závislé nezaopatřené dítě. Proto je přímá i nepřímá finanční pomoc omezena věkem 26 let. Z tohoto důvodu je třeba přistoupit ke změně pojetí studenta v terciárním vzdělávání a místo věkového limitu položit důraz na maximální počet let studia, kdy student bude oprávněným příjemcem finanční pomoci, případně dalších sociálních výhod. Lze předpokládat, že možnost účinně bránit zneužívání systému se takovou změnou kritérií spíše zvětší, než zmenší.
- Náklady spojené se studiem jsou v České republice v nesrovnatelně větší míře než v jiných zemích hrazeny z rozpočtů domácnosti rodičů nebo z vlastních výdělků studentů. Výsledky poslední vlny mezinárodního výzkumu Eurostudent z roku 2009 (viz grafy 1 a 2 v příloze 1) ukazují, že Česká republika je z hlediska struktury zdrojů financování studia naprosto výjimečnou zemí. Podíl veřejných zdrojů (různé formy finanční pomoci směřující na studenty) je zde jednoznačně nejmenší ze všech srovnávaných evropských zemí, což platí jak pro studenty během semestru bydlící s rodiči, tak pro ty, kteří s rodiči nebydlí. Nejvyšší podíly veřejných zdrojů jsou v zemích, kde byly již dříve zavedeny systémy finanční pomoci studentům (Spojené království, Dánsko, Švédsko, Norsko, Finsko, Nizozemí, Malta, atd.). Za povšimnutí stojí nízký podíl rodičů na financování v zemích, kde existují účinné systémy vratné pomoci (půjčky) a nevratné pomoci (granty, stipendia) a to bez ohledu na to, zda se v dané zemi platí školné či nikoli (viz například Nizozemí, Finsko Švédsko, Spojené království, Norsko, Dánsko, atd.).
- Ve větším detailu je struktura zdrojů financování studia u studentů v prezenční formě studia v ČR popsána v grafu 3 v příloze 1. Z grafu je patrné, že podíl jiných zdrojů než od rodičů a z vlastních výdělků je skutečně minimální a o i v případě, že započteme přídavky na děti a sociální stipendia.
- **Existující systém finanční pomoci studentům v ČR je ve srovnání s jinými evropskými zeměmi mimořádně neefektivní zejména pokud jde o pomoc studentům ze sociálně a ekonomicky znevýhodněných skupin.** Výzkum Eurostudent IV z roku 2009 ukázal, že podíl veřejných zdrojů na financování studia u studentů pocházejících z rodin s nízkým sociálně-ekonomickým statutem je v České republice jednoznačně nejnižší ze všech 23 zemí, kde výzkum proběhl. To ostatně prokazují i data z OECD. Graf 4 v příloze 1 ukazuje, že Česká republika má jednoznačně nejnižší podíl veřejných prostředků směřujících do systému terciárního vzdělávání přes studenty formou finanční pomoci. Nízká efektivnost současného systému finanční pomoci je vidět na výsledcích výzkumu studentů (graf 5 v příloze 1). Výše sociálních dávek v rozpočtech studentů pocházejících z rodin s nízkým sociálně ekonomickým statutem

(zejména první dva kvintily) a půjčky (zahrnuté v kategorii „jiné“) nekompenzují deficit, který v rozpočtech těchto studentů vzniká tím, že je mnohem méně mohou podporovat rodiče.

- Nevyrovnaný studijní rozpočet je tak doplňován téměř výhradně příjmy z brigád a přivýdělků, což vede k prodlužování studia, ke zhoršování studijních výsledků, fluktuaci či předčasnému ukončování studia. Jak velký problém existující slabá a nevhodně strukturovaná finanční pomoc studentům v ČR představuje z hlediska podmínek pro studium též prokázal výzkum Eurostudent IV. Podle výsledů tohoto výzkumu čeští studenti pocházející z rodin s vyšším sociálně-ekonomickým statusem věnují výdělečné činnosti během semestru 13 hodin týdně, zatímco studenti pocházející z rodin s nižším sociálně-ekonomickým statusem výdělečné činnosti věnují 25 hodin týdně (v zemích s efektivními systémy finanční pomoci studentům jen mezi 8 a 16 hodinami týdně. To samozřejmě výrazně zmenšuje objem času, který může být věnován studiu. Tím se potenciálně snižuje šance na úspěšné dokončení studia právě u studentů pocházejících z rodin s nižším sociálně-ekonomickým statusem.
- Ve finanční pomoci studentům v České republice převládají prvky nepřímé nad přímými. Ve vyspělých zemích je tomu naopak.
- V České republice zcela chybí typ studentských půjček (tj. garantovaných nebo poskytovaných státem) na životní a studijní náklady.
- Zavedení školného, které vláda plánuje na rok 2012/13, není ze sociálního a ani z politického hlediska možné, aniž je studentům umožněno vzít si na školné půjčku za jiných než čistě komerčních podmínek, které většina studentů nesplňuje (ručitel, záruky, hypotéční systém splácení, atd.). Výzkum Eurostudent IV přitom ukázal, že systémy finanční pomoci studentům původně nastavené převážně na pomoc při financování školného se dnes výrazně podílí i na financování nepřímých nákladů spojených se studiem.
- Sociální stipendia se v ČR nedostávají ke všem skutečně potřebným, mimo jiné i proto, že je administrují a vyplácí vysoké školy (i vysoké školy toto řešení považují za zcela nesystémové poskytování sociální dávky).
- Výše popsany systém je jednou z příčin vysoké hladiny sociálních nerovností v přístupu k vysokoškolskému vzdělání v ČR. Graf 6 ukazuje, že vliv sociálního původu na šance dosáhnout vysokoškolského vzdělání je v ČR vyšší než ve většině zemí EU a má tendenci se zvětšovat, zatímco v zemích s efektivními systémy finanční pomoci (Finsko, Norsko, Nizozemí) se zmenšuje. Demografický vývoj a uskutečnění předpokládané reformy terciárního vzdělávání (zejména diverzifikace) sice ve větší míře otevře vysoké školy potenciálně úspěšným studentům z rodin s nižším sociálně-ekonomickým statusem, nicméně právě tyto studenti budou finanční pomoc potřebovat nejvíce.

Část B: Návrh nového systému

I. Vládní politika pro danou oblast a hlavní cíle navrhované změny

Dne 31. května 2010 bylo Fischerovou vládou přijato usnesení č. 420, jímž vzala na vědomí Plán implementace reformy finanční pomoci studentům, jehož součástí bylo i ustavení Mezirezortní komise pro přípravu tezí právní úpravy finanční pomoci studentům vysokých škol. Vláda dále uložila ministryni školství zpracovat ve spolupráci s ministry práce a sociálních věcí a financí a předložit vládě do 31. prosince 2010 návrh základních tezí právní úpravy finanční pomoci studentům.

Současná vláda se ve svém programovém prohlášení zavázala zavést účinný systém finanční pomoci studentům opírající se o základní studijní granty pro všechny studenty, dodatečná sociální stipendia pro studenty z rodin s nízkými příjmy a handicapované studenty a dále o podniková stipendia, spoření na vzdělání, studentské půjčky a o specifický režim příležitostného zaměstnávání studentů. Součástí tohoto systému má být i systém státem garantovaných kontingenčně splácených půjček na školné a na částečné pokrytí nepřímých nákladů spojených se studiem (zejména stravování, bydlení a doprava).

Dne 23. února 2011 vláda svým usnesením č. 144 uložila ministrovi školství zpracovat ve spolupráci s ministry práce a sociálních věcí a financí do 31. 10. 2011 předložit návrh věcného záměru zákona o finanční pomoci studentům.

Cílem tohoto materiálu, který bude podkladem pro přípravu vlastního návrhu věcného záměru zákona o finanční pomoci studentům, je předložit k politické diskusi návrhy, které již jsou v pokročilé fázi expertního rozpracování a částečně prošly i veřejnými konzultacemi, jež jsou povinnou součástí RIA. Vlastní RIA však ještě v této fázi přípravy věcného záměru zákona zpracována nebyla.

Z výše uvedených důvodů návrh na zavedení moderního systému finanční pomoci studentům, včetně půjček na školné, sleduje dosažení následujících cílů:

- Změnit pojetí studenta v terciárním vzdělávání a legislativními změnami studenta vysoké školy definovat jako „dospělého člověka“ a samostatnou sociální jednotku. To v případě studentů v terciárním vzdělávání předpokládá pro některé ze sociálních dávek a úlev zrušit věkovou hranici 26 let a zavést jiné mechanismy působící proti zneužívání systému.
- Výrazně posílit roli přímých forem finanční pomoci zacílených přímo na studenty a snížit význam forem nepřímých, zejména těch, které nepřispívají k řešení ekonomické situace v době studia.
- Zavést nevratnou univerzální finanční podporu pro všechny oprávněné studenty (tj. bez ohledu na sociální situaci v rodině, avšak s bonifikací pro handicapované studenty), pokud ovšem řádně plní studijní povinnosti (při neplnění studijních povinností tuto nevratnou podporu postupně měnit na půjčku) – pracovně je tato podpora nazývána „základní studijní grant“.
- Zavést nevratnou finanční podporu pro oprávněné studenty vázanou na sociální situaci výchozí rodiny či domácnosti studenta (zvláštní režim pro handicapované studenty) – pracovně je tato podpora nazývána „doplňkové studijní granty“.

- Všem oprávněným studentům umožnit získat státem garantovanou půjčku na pokrytí přímých (školné) i nepřímých nákladů spojených se studiem, splácenou po skončení studií kontingenčním způsobem (tj. procentem z příjmů).
- Zavést spoření na vzdělání s daňovým zvýhodněním motivujícím rodiny k vytváření úspor na vzdělání dětí a tím stimulovat vytváření plánu financování studií dětí v rodině.
- Zavést zvláštní režim pro zaměstnávání studentů, který by umožňoval spojit potřebu nepravidelného výdělku s výhodami studentské praxe bez zátěže odvody zdravotního a sociálního pojištění.
- Využít soukromoprávní instituty finanční pomoci studentům zejména pro studenty v kombinovaném studiu.

II. Optimální schéma nového systému a vymezení typů finanční pomoci studentům

1. Optimální schéma systému

S ohledem na problémy současného stavu finanční pomoci studentům popsané v první části, s přihlédnutím k výsledkům veřejné diskuse k Bílé knize terciárního vzdělávání a doporučením OECD, a dále na základě již proběhlého připomínkového řízení k Plánu implementace reformy finanční pomoci studentům se navrhuje zavést systém vícezdrojového financování nákladů spojených se studiem na vysoké škole, v němž by hrály vyváženou roli soukromé prostředky (tj. rodina studenta či student sám), podnikové a veřejné prostředky (vratné i nevratné formy pomoci ze strany státu). Na pomezí soukromých a veřejných prostředků se bude pohybovat systém studentských půjček se státní garancí, ze kterých by oprávnění studenti budou mít možnost buď úplně (v případě školného), nebo částečně (v případě životních nákladů) pokrýt náklady spojené se studiem a oslabit tak zatím enormně silnou ekonomickou závislost na výchozí rodině či výdělcích studentů. Jinými slovy, nový systém umožní přenést těžiště zdrojů financování studia z příjmů rodičů a výdělků studentů do oblasti nevratné finanční pomoci (granty) a zejména budoucích příjmů absolventů (půjčky).

Navrhovaný systém výraznou měrou přispěje nejen k většímu otevření systému terciárního vzdělávání sociálním skupinám, jejichž participace je zatím ve srovnání s vyspělými zeměmi kriticky nízká, ale též ke zvýšení odpovědnosti studentů za plnění studijních povinností a tudíž i k vyšší efektivitě fungování systému terciárního vzdělávání.

Toho lze dosáhnout vhodnou kombinací přímých a nepřímých, univerzálních a zacílených, vratných a nevratných prvků systému finanční pomoci, přičemž žádný z prvků systému by neměl být studenty vnímán jako nedostupný či příliš rizikový (jako například současný systém komerčních půjček s poměrně vysokým úrokem a hypotéčním splácením) či dehonestující (jako například současný systém sociálních stipendií administrovaných a vyplácených vysokými školami).

Optimální podoba nového systému je schématicky znázorněna na obrázku 1. Jednotlivé prvky systému jsou popsány v následujících částech tohoto dokumentu.

Obrázek 1: Návrh podoby nového systému finanční pomoci studentům



2. Vymezení typů finanční pomoci

Pro účely zákona o finanční pomoci studentům budou rozlišovány následující formy pomoci:

1. z hlediska oprávněnosti k příslušné formě pomoci:
 - 1.1. *univerzální* (sociální pomoc určená všem studentům splňujícím stanovená kritéria oprávněnosti, např. základní studijní grant)
 - 1.2. *zacílená* (sociální pomoc určená studentům, kteří splňují další kritéria oprávněnosti vyplývající zejména ze sociální situace, například doplňkový studijní grant)
2. z hlediska bezprostředního příjemce pomoci:
 - 2.1. *přímá* pomoc (sociální pomoc, jejímž příjemcem je přímo student či absolvent, například základní a doplňkový studijní grant)
 - 2.2. *nepřímá* pomoc (sociální pomoc, jíž stát či jiný subjekt hradí za studenta určité náklady či pohledávky, nebo pomoc, kterou za studenta pobírá určený subjekt, například rodiče)
3. z hlediska formy pomoci:
 - 3.1. *peněžní* (finanční pomoc má ať přímo nebo nepřímo formu finanční dotace)
 - 3.2. *nepeněžní* (pomoc má formu neplacené služby či slevy, například dotované stravování v menzách, snížené cestovné, atd.)
4. z hlediska návratnosti pomoci jejímu poskytovateli:
 - 4.1. *nevratná* pomoc (např. základní či doplňkové studijní granty, stipendia, atd.)
 - 4.2. *vratná* pomoc (např. studentské půjčky)

Hlavními prvky finanční pomoci studentům budou:

1. **Přímá pomoc:**

- a. Základní studijní grant z prostředků státního rozpočtu (univerzální, peněžní, podmíněně nevratná²⁶)
- b. Doplnkový studijní grant z prostředků státního rozpočtu (zacílená, peněžní, nevratná)
- c. Stipendium z vlastních zdrojů vysoké školy (zacílená, peněžní, nevratná)
- d. Podnikové stipendium ze soukromoprávní pomoci firem, firemní příspěvek na životní náklady (zacílená, peněžní, podmíněně nevratná)
- e. Státem garantované půjčky na školné a na pokrytí části životních nákladů spojených se studiem (univerzální, peněžní, vratná)

2. Nepřímá pomoc:

- a. Zdravotní pojištění hrazené za studenty státem (univerzální)
- b. Daňové úlevy pro pracující studenty (univerzální)
- c. Zvýhodněná příležitostná práce/praxe formou slev na dani a na pojistném pro zaměstnavatele (univerzální)
- d. Příspěvek firmy či podniku na školné studentovi/absolventovi nebo úhrada školného za studenta/absolventa zaměstnavatelem (zacílená).

III. Určení oprávněnosti k finanční pomoci

Jedním z hlavních principů, na němž bude spočívat určení různých stupňů oprávněnosti k finanční pomoci studentům (univerzální pomoc, zacílená pomoc), musí být jednoduchost, přehlednost a snadná ověřitelnost kritérií a pokud možno jejich vazba na kritéria již používaná v jiných systémech sociální podpory a konečně poměrně jednoduchá možnost jejich přenastavení v případě potřeby určité prvky systému modifikovat. Současně je třeba vycházet ze zahraničních modelů označovaných jako příklady nejlepší praxe, u kterých lze nalézt oporu pro splnění dvou klíčových kritérií: **celý systém musí přispět k dosažení hlavních cílů (viz výše) při minimálním zvýšení výdajové náročnosti ve srovnání se současným systémem.**

Potřeba legislativní úpravy určující **studenta v terciárním vzdělávání oprávněného k finanční pomoci a studentskou domácnost** vyplývá z hlavního cíle reformy, jímž je zavedením nového systému finanční pomoci studentům umožnit větší ekonomické osamostatnění studentů vůči výchozí rodině a reflektovat skutečnost, že již nyní poměrně velké počty studentů žijí mimo výchozí rodinu, nezřídka v nově založené rodině.²⁷

O jak velké skupiny studentů se může jednat, ukazují výsledky šetření studentů provedeného na podzim roku 2009. Nové úplné rodiny (student, partner a jejich děti) zatím sice představují poměrně malou skupinu (0,6 % studentů v prezenčním studiu), nicméně v domácnostech složených jen ze studenta a jeho partnera²⁸ bydlících a zřejmě společně hospodařících mimo původní rodinu (rodiče) žije zhruba 10 % studentů, přičemž 15 % z nich bydlí společně na koleji (1,5 % z populace studentů v prezenčním studiu).

Zásadní změnou v pojetí definice přípravy na budoucí povolání v případě terciárního vzdělávání je fakt, že její podstatou by již neměl být důraz na **soustavnost a věkový limit**, ale maximální počet let studia v bakalářském a magisterském, případně doktorském stupni

²⁶ Podmíněně nevratná pomoc znamená, že přímá pomoc poskytovaná za určitých podmínek se může stát vratnou, pokud se dodatečně ukáže, že tyto podmínky nebyly zcela nebo částečně splněny.

²⁷ Podrobné zdůvodnění implementace nového systému finanční pomoci studentům je obsaženo v dokumentu Plán implementace finanční pomoci studentům, který v květnu roku 2010 vzala na vědomí předchozí vláda a svým usnesením č. 420 z 31.5.2010 uložila třem rezortům (MŠMT, MPSV a MFČR) hlavní principy navržené reformy rozpracovat do podoby věcného záměru zákona o finanční pomoci studentům. Dostupné na <http://www.reformy-msmt.cz/financi-pomoc-studentum/navrh-reformy-financi-pomoci-studentum>

²⁸ Výzkum nezjišťoval právní formu partnerství, uvedené údaje tedy nutně neznamenají podíly studentů žijících v domácnostech definovaných manželským svazkem nebo registrovaným partnerství.

terciárního vzdělávání, kdy student bude oprávněným příjemcem sociálních výhod. Maximální počet let pro přijímání sociální podpory z titulu studia na vysoké škole by přitom měl být odvozen od standardních délek studia pro jednotlivé programy (bakalářský, magisterský, navazující magisterský, případně doktorský).

Definice studenta se tedy bude opírat o následující principy:

- Věková hranice 26 let pro nezaopatřenost dítěte 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.
- Pouhé zvyšování hranice nezaopatřenosti dítěte nad 26 let nebude pro tyto případy vhodným řešením (je třeba účinně bránit zneužívání systému).
- Nová definice studenta jako dospělého člověka umožní, aby každý jedinec měl během svého života právo projít hlavními stupni terciárního vzdělávání (bakalářský program²⁹, magisterský program, případně navazující magisterský program a doktorský program) s možností během studia využít stávající výhody neplatit zdravotní pojištění a získat další výhody plynoucí ze statutu studenta v terciárním vzdělávání (pokud soustavně nepracuje).
- Tato výhoda se bude principiálně vztahovat pouze na jeden „průchod“ příslušným stupněm terciárního vzdělávání a na studenty, kteří v daném okamžiku nejsou v řádném pracovním poměru. Doba, po kterou bude pomoc poskytována, se bude lišit v závislosti na konkrétním studiu, obecně však lze říci, že finanční podpora bude studentovi náležet po dobu standardní délky studia prodloužené jen o dobu, která bude odpovídat poměrně přesně vymezeným situacím (studium v zahraničí, tělesné a zdravotní handicap).

S ohledem na výše uvedené se navrhuje oprávněnost k finanční pomoci studentů, opřít o dvě hlavní kritéria, tj. jmenovitě o:

- a) definici studenta pro účely finanční pomoci;
- b) definici studentské domácnosti.

1. Uvažované varianty definice studenta

Základem pro určení osob oprávněných k různým formám finanční pomoci studentům by mělo být vymezení pojmu „**student**“ pro účely finanční pomoci.³⁰ Veřejná diskuse k tomuto klíčovému bodu nové právní úpravy dospěla do stádia, kdy se jako účelné jeví předložit **dvě varianty** řešení, které se v zásadě liší tím, na které programy a formy studia, případně za jakých podmínek, se bude finanční pomoc vztahovat.

Varianta 1: Užší vymezení studenta

Tato varianta vychází z principu, podle kterého by finanční pomoc studentům měla být určena pouze těm, kteří studují v prezenčním studiu. Maximální počet let pro přijímání sociální podpory z titulu studia na vysoké škole by měl být odvozen od standardních délek studia pro jednotlivé programy. Bude-li student studovat na více vysokých školách, ve více studijních programech nebo by po absolvování studijního programu na jedné vysoké škole následovalo

²⁹ Pokud budou připravovaným novým zákonem o terciárním vzdělávání zavedeny i kratší než bakalářské programy, bude se samozřejmě tento princip vztahovat i na ně. Podmínkou budou jejich akreditace.

³⁰ Slovo „student“ bude v tomto kontextu používáno s tím, že buď půjde o legislativní zkratku vzešlou z definice studenta nebo, že půjde o právní institut, který bude v předešlých částech zákona definován bez zavedení legislativní zkratky.

studium ve studijním programu stejného typu (bakalářský, magisterský, atd.) na jiné vysoké škole, neměla by se na něj pomoc vztahovat.

Stávající věková hranice 26 let, za níž oprávněnost k většině sociálních výhod spojených se studiem zaniká, se navrhuje nahradit věkovou hranicí 30 let s tím, že při splnění dalších podmínek bude možné finanční pomoc určenou jinak oprávněným studentům čerpat i při jejím překročení, pokud student do příslušného programu vstoupil před 30 rokem věku. Dlužno poznamenat, že vyšší věková hranice než 26 let je pro danou oblast běžně využívána i v zahraničí.

S ohledem na výše uvedené může být studentem pro účely zákona o finanční pomoci studentům fyzická osoba, která:

1. studuje akreditovaný studijní program (bakalářský³¹, magisterský vč. navazujícího)³²,
2. studuje v prezenční formě studia,
3. v celkovém součtu dosud absolvovaných let studia příslušného cyklu její studium nepřesáhlo délku standardní doby studia tohoto cyklu,³³
4. při zahájení studia v příslušném akreditovaném studijním programu nepřekročila hranici věku 30 let,
5. je státním pojištěncem veřejného zdravotního pojištění³⁴.

Zachováno musí být všech pět podmínek současně.

Varianta 2: Širší vymezení studenta

Tato varianta navržená na základě veřejné diskuse vychází z návrhu předloženého Studentskou komorou rady vysokých škol, která doporučuje rozšířit oprávněné osoby na studenty studující ve všech programech (včetně doktorských) a formách studia (tj. prezenční, kombinované i distanční) a to bez dalších omezení. Tento návrh nebyl akceptován v plné míře, zejména proto, že studenti studující v kombinované nebo distanční formě studia a studenti v doktorských programech jsou většinou ekonomicky aktivní. Níže popsaná širší varianta je kompromisem mezi původním návrhem předkladatele (varianta 1) a návrhem SKRVŠ. Kompromis spočívá v rozšíření oprávněných osoby na studenty studující ve všech programech, včetně doktorských a o osoby studující v kombinované a distanční formě, pokud se jedná o osobu pečující o nezletilé dítě nebo osobu s tělesným nebo zdravotním handicapem.

Studentem pro účely zákona o finanční pomoci studentům může být fyzická osoba, která:

1. studuje akreditovaný studijní program (bakalářský, magisterský vč. navazujícího, doktorský),

³¹ V případě zavedení kratších programů, o němž se uvažuje v rámci přípravy věcného záměru zákona o terciárním vzdělávání, budou i tyto programy začleněny do definice oprávněnosti k finanční pomoci.

³² Magisterské studium navazující na studium bakalářské je považováno za jedno studium, pokud navazuje bez časové prodlevy.

³³ Standardní doba studia zahrnuje počet roků, na něž je příslušný studijní program (bakalářský, magisterský, navazující magisterský nebo doktorský) akreditován. Pro účely finanční pomoci studentům se mezi počet těchto roků nezahrnují roky, jejichž část stráví student v zahraničí v rámci některého z mobilitních programů (včetně meziuniverzitních a mezifakultních dohod a freemovers). Standardní délka studia, jako kritérium pro posuzování oprávněnosti k finanční pomoci, může být nahrazena kritériem založeným na kreditním systému (například povinná akumulace kreditů ve stanoveném čase). Tato změna však předpokládá nejen úplné zavedení systému ECTS do všech institucí terciárního vzdělávání, ale též sjednocení způsobu jeho aplikace na hodnocení plnění studijních povinností na úrovni semestrů.

³⁴ V této souvislosti bude třeba novelizovat Zákon 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, který v § 7 odst. 1 stanoví, že „stát je plátcem pojistného prostřednictvím státního rozpočtu za tyto pojištěnce: a) nezaopatřené děti; nezaopatřenost dítěte se posuzuje podle zákona o státní sociální podpoře [...]“

2. studuje v prezenční, kombinované nebo distanční formě studia, přičemž u kombinované a distanční formy studia je podmínkou, že se jedná o osobu pečující o nezletilé dítě nebo osobu s tělesným nebo zdravotním handicapem,
3. v celkovém součtu dosud absolvovaných let studia určitého cyklu její studium nepřesáhlo délku standardní doby studia příslušného cyklu,
4. při zahájení studia v příslušném akreditovaném studijním programu nepřekročila hranici věku 30 let,
5. je státním pojištěncem veřejného zdravotního pojištění.

Stejně jako v případě užší varianty musí být zachováno všech pět podmínek současně.

2. Definice domácnosti studenta

Vymezit studentskou domácnost se jeví jako potřebné, aby student jako jedinec oprávněný k finanční pomoci z titulu studia mohl současně participovat na systému státní sociální podpory určené rodinám, které se nalézají pod určitou příjmovou hladinou. Tato podpora bude nastavena i pro studenty, kteří již nežijí v domácnosti rodičů, ale ve vlastní domácnosti, která bude pro dávky státní sociální podpory posuzována stejně jako jiné domácnosti. V této souvislosti si lze představit dvě varianty řešení:

- a) studentská domácnost vzniká na základě trvalého bydliště a deklarace o společném hospodaření;
- b) studentská domácnost je určena na základě rozšíření množiny společně posuzovaných osob pro účely zákona o státní sociální podpoře.

Varianta 1: Studentská domácnost vzniká na základě trvalého bydliště a prohlášení o společném hospodaření

Jednou z možností, jež se nabízí, by bylo definovat domácnost studenta pomocí trvalého bydliště (jinde než rodiče) a prohlášením, že založil novou společnou domácnost odpovídající vymezení pojmu „**společná domácnost**“ ve smyslu § 115 občanského zákoníku. Podle tohoto ustanovení domácnost tvoří fyzické osoby, které spolu trvale žijí a společně uhrazují náklady na své potřeby. Šlo by nepochybně o velmi velkorysou variantu, jež by v plné míře naplnila cíle stanovené reformou (student je dospělá, na výchozí rodině co nejméně ekonomicky závislá osoba). Tato varianta se nicméně z několika důvodů jeví jako problematická:

- a) Trvalý pobyt má pouze charakter evidenční a nemusí být totožný s bydlištěm. Změna trvalého pobytu je tedy relativně snadný úkon. Proto institut trvalého pobytu nelze považovat za rozhodující kritérium pro vznik práv a povinností pro účely finanční pomoci studentům.
- b) Založení nové společné domácnosti odpovídající vymezení pojmu „společná domácnost“ ve smyslu občanského zákoníku je jen obtížně objektivně zjiřitelné, bylo by založeno na prohlášení o spolužití.

Ani jeden z výše uvedených znaků pro uznání společné domácnosti sám o sobě, ani jejich kombinace, by nezabránila zneužívání systému účelovým stěhováním a zakládáním studentských domácností pouze s cílem dosáhnout příslušných hodnot rozhodných kritérií pro získání nevratné finanční pomoci založené na principu testovaných dávek. Proto tuto variantu dále nerozpracováváme a zde je tato varianta uváděna pro kompletní výčet všech možných a reálných řešení problému a aby bylo známo, že se jí předkladatel zabýval.

Varianta 2: Studentská domácnost je určena na základě rozšíření množiny společně posuzovaných osob pro účely zákona o státní sociální podpoře

Tato varianta vychází se současné definice společně posuzovaných osob. Za **rodinu** se

považuje pro účely zákona o státní sociální podpoře³⁵ oprávněná osoba a společně s ní posuzované osoby, není-li dále stanoveno jinak. Jestliže není posuzovaných osob, považuje se za **rodinu sama oprávněná osoba**. Jde-li o společně posuzované osoby pro účely přídatku na dítě, sociálního příplatku a rodičovského příspěvku, žádná z osob nemůže být posuzována jako oprávněná osoba nebo jako společně posuzovaná osoba současně ve více rodinách.

Společně posuzovanými osobami v rodině jsou i osoby, které se přechodně z důvodu soustavné přípravy na budoucí povolání, zdravotních nebo pracovních zdržují mimo místo, kde jsou hlášeny k trvalému pobytu.

V současné době se za společně posuzované osoby v rodině považují:

- nezaopatřené děti;
- nezaopatřené děti a rodiče těchto dětí, přičemž za rodiče se považují rovněž osoby, jimž byly nezaopatřené děti svěřeny do péče nahrazující péči rodičů na základě rozhodnutí příslušného orgánu, manžel, partner rodiče nebo uvedené osoby, vdovec nebo vdova po rodiči nebo uvedené osobě a druh (družka) rodiče nebo uvedené osoby;
- manželé, partneři nebo druh a družka, nejde-li o rodiče posuzované dle textu v přecházejícím bodu;
- nezaopatřené děti, jejich rodiče, pokud jsou nezaopatřenými dětmi a jsou osamělí, a rodiče (ve smyslu textu druhého bodu) těchto rodičů.

Podstatné je, že výše uvedené osoby jsou společně **posuzovanými osobami za podmínky**, že s oprávněnou osobou **trvale žijí a společně uhrazují** náklady na své potřeby. Tato podmínka se považuje vždy za splněnou, jde-li o:

- a) nezletilé nezaopatřené dítě a jeho rodiče; bylo-li nezletilé nezaopatřené dítě rodičů svěřeno do střídavé nebo společné výchovy, posuzuje se toto dítě s rodičem na základě dohody rodičů, přičemž tuto dohodu lze změnit vždy jen k 1. dni kalendářního čtvrtletí;
- b) zletilé nezaopatřené dítě a jeho rodiče, jestliže jsou v témže bytě hlášeni k trvalému pobytu;
- c) manželé, partneři žijící v registrovaném partnerství.

Jestliže je nezaopatřené dítě v plném přímém zaopatření ústavu (zařízení) pro péči o děti a mládež, považuje se za rodinu samo toto dítě.

Pro účely zákona o finanční pomoci studentům bude možné v návaznosti na novou definici studenta navrhnout rozšíření okruhu společně posuzovaných osob a to následujícím způsobem:

- a) student³⁶ a jeho rodiče a jejich nezaopatřené děti, které jsou v jejich péči, pokud jde o svobodného bezdětného studenta, ženatého či vdaného bezdětného studenta anebo rozvedeného bezdětného studenta;
- b) student a jeho manžel nebo partner³⁷ a jejich nezaopatřené děti, které jsou v jejich péči ve společné domácnosti;
- c) student, který má nezaopatřené dítě v péči ve společné domácnosti;

³⁵ § 7 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře

³⁶ „Studentem“ se zde rozumí student v terciárním vzdělávání vymezený definicí pro účely zákona o finanční pomoci studentům.

³⁷ Partner podle § 1 zákona č. 115/2006 Sb., o registrovaném partnerství a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

- d) osamělý student s nezaopatřeným dítětem, které má v péči ve společné domácnosti;
- e) osamělý student, oboustranně osiřelý student a student z dětského domova;
- f) student, kterému byla upravena vyživovací povinnost rodičů a student, kterému bylo dítě svěřeno do péče nahrazující péči rodičů na základě rozhodnutí soudu.

Tato varianta je méně „velkorysá“, nicméně stále ještě naplňuje jeden z hlavních cílů reformy, jímž je poskytnout specifickou sociální podporu studentům, kteří již nežijí s rodiči, přičemž k založení nové rodiny došlo snadno prokazatelným způsobem (sňatek, registrované partnerství). Jde o variantu, která ve skutečnosti zavádí existenci dvou systémů státní sociální podpory (současný systém, systém založený na definici studenta v terciárním vzdělávání, které již není „nezaopatřeným dítětem“), přičemž jedna osoba může být, při splnění všech podmínek, příjemcem sociální pomoci v obou systémech.

S ohledem na výše uvedené se navrhuje následující přístup k definici studentské domácnosti³⁸:

Studentskou domácnost může vytvořit pouze student naplňující definici studenta (viz výše) za splnění následujících podmínek:

- výchozí rodina studenta neexistovala, student prožil dětství například v dětském domově, nyní žije sám,
- výchozí rodina studenta za jeho života zanikla (rodiče zemřeli), student žije nejspíše v bytě po rodičích a je zatím sám,
- výchozí rodina sice existuje, ale neplní, resp. nechce plnit vůči studentovi svou roli, student tedy žije rovněž sám,
- student již žije mimo výchozí rodinu, již v nové rodině s jiným studentem nebo jinou osobou v některém podle zákona formalizovaných svazků (manželství, registrované partnerství),
- student již žije mimo výchozí rodinu v nové rodině s jiným studentem nebo jinou osobou se společným vlastním dítětem, s touto spolu trvale žijí a společně uhrazují náklady na své potřeby.

Výchozí rodinou je rodina rodičů studenta nebo jednoho z rodičů studenta, rodina prarodičů studenta nebo jednoho z prarodičů studenta, rodina pěstounů, rodina strýce nebo tety.

Výčet těchto podmínek, ať již bude následně vyjádřen jakkoliv, bude muset být výrazně striktní a pokud možno vždy v taxativní podobě tak, aby na tento druh státní sociální podpory nemohl účelově dosáhnout student pouhým formálním přehlašováním trvalého pobytu nebo formálním či inscenovaným stěhováním se v rámci různých příbuzenských vztahů (k rodině prarodičů, rodiny strýců, tet a podobně).³⁹ Navíc s těmito přístupy k věci má česká populace velmi bohaté zkušenosti, neboť obdobným způsobem se po generace řešila práva k užívání bytů ve státním či komunálním vlastnictví.

Studentskou domácnost lze definičně naplnit jen v bytě nebo v jeho části (vymezení toho, co je chápáno bytem, se provede odkazem na definici bytu, která je obsažena v § 2 písm. b)

³⁸ Jde o vymezení situací, za nichž může být způsob života studenta, resp. způsob zajištění jeho bydlení, považován za studentskou domácnost.

³⁹ Výčet musí být proveden striktním taxativním výčtem, aby systém plnil svůj účel – směřoval vůči těm, kteří žijí doložitelným způsobem mimo původní rodinu, ze které student vzešel, její prostředí a podobně, a mají tudíž se zabezpečením svého studia mnohem větší režii, než žijí-li s rodiči, byť třeba jen o víkendech a o prázdninách mimo jednotlivé semestry. Musí se ale vztahovat na studenty, kteří žádnou rodinu neměli a tak již během studia si musejí organizovat své bydlení a zázemí bez pomoci či podpory rodiny zcela na svou, zejména finanční, odpovědnost.

zákona č. 72/1994 Sb., kterým se upravují některé spoluvlastnické vztahy k budovám a některé vlastnické vztahy k bytům a nebytovým prostorům a doplňují některé zákony (zákon o vlastnictví bytů), ve znění pozdějších předpisů), v rodinném domě nebo v jeho části.⁴⁰ K uznání studentské domácnosti je zapotřebí disponovat titulem k užívání bytu nebo jeho části, tzn. být jeho vlastníkem nebo mít platnou nájemní či podnájemní smlouvu.⁴¹ Pro uznání nároku na státní sociální podporu studentské domácnosti se nevyžaduje trvalý pobyt studenta v místě této domácnosti.⁴²

Studentskou domácností tedy zpravidla nebude standardní ubytování ve vysokoškolských kolejích, vysokoškolském kampusu nebo jinak pojmenovaném domově pro studenty poskytující srovnatelný standard ubytovacích služeb s kolejí či kampusem. Samozřejmě s výjimkou dnes existujících situací, kdy vysokoškolská kolej nebo studentský kampus nabízí i bydlení v pokojích pro manžele, který umožňuje způsob života srovnatelný s nájmem či podnájemem v bytě či domku (pro posouzení by mohlo být podpůrně použitelné kupříkladu to, jak inzeruje takové ubytování kolejní řád příslušné vysoké školy).

Při definování „studentské domácnosti“ bude nutné zachovat provázanost se základními pojmovými znaky domácnosti, které vyplývají nejen z občanského zákoníku, ale také z poměrně bohatých judikátů a komentářů publikovaných k této judikatuře. Musí být respektovány obě podmínky dané občanským zákoníkem – musí se jednat o fyzické osoby a o společnou úhradu nákladů těchto osob na své potřeby. Domácnost podle § 115 občanského zákoníku (často pojmenovávána názvem „společná domácnost“) není zvláštním subjektem práva jen pro společenské vztahy upravované občanským zákoníkem, ale má velice závažné praktické důsledky i pro další oblasti českého práva – zejména pro právo sociálního zabezpečení.

Studentská domácnost zakládá oprávnění k další (nově vzniklé) dávce státní sociální podpory. Její existence však nesmí vyloučit poskytování sociálních dávek dotčenému studentu např. podle zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře.

Důležité je, že s pojmem studentská domácnost budou spojena práva, která vzniknou těm fyzickým osobám, které žijí v studentské domácnosti. Tak jak je tomu v § 115 občanského zákoníku, tak i u studentské domácnosti bude nezbytné, aby znakem této společné domácnosti byla nejen existence „spotřebního“ společenství (společné úhrady nákladů), ale rovněž existence trvalosti tohoto soužití. O trvalé spolužití jde tehdy, pokud není časově omezeno, a to bez ohledu na to, jak dlouho již trvá. O předem dané časové omezení jde v případě

⁴⁰ Bytem rozumí zákon o vlastnictví bytů místnost nebo soubor místností, které jsou podle rozhodnutí stavebního úřadu určeny k bydlení. Nebytové prostory pro tento účel nepřicházejí v úvahu.

⁴¹ Studentská domácnost není vázána jen na vlastnictví bytu či nemovitosti, vychází vstříc běžné praxi především ve větších univerzitních městech, kde studenti řeší své bydlení formou nájmu bytu jako alternativy ke kolejnímu bydlení. Důvodem je skutečnost, že studentské koleje poskytují sice ubytování na nižším standardu, leč stále levnější, než tržní nájemné v bytech, nebo než jsou třeba pravidelné platby do fondu oprav v bytech, kde je zřízeno společenství vlastníků bytových jednotek. Dalším důvodem pro nezahrnutí kolejního bydlení, s výjimkou bydlení určeného kolejním řádem pro studenty – manžele, pod studentskou domácnost je obava z toho, že by se tímto státní sociální podpora studentské domácnosti stala plošnou pro většinu studentů terciárního vzdělávání snad jen s výjimkou těch, kteří bydlí doma u rodičů v místě sídla vysoké školy.

⁴² Trvalý pobyt je českým právním řádem definován jako evidenční akt s tím, že přihlášením se k trvalému pobytu nevznikají žádná práva k objektu ani k vlastníku nemovitosti. Na druhou stranu ovšem s místem trvalého pobytu spojuje náš právní řád řadu výrazných práv a povinností pro každého občana, včetně řady ustanovení v právu sociálního zabezpečení nebo v případě naplnění práva volebního. Současně právo – naprosto pochopitelně – nikde neukládá povinnost se v místě trvalého bydliště zdržovat nebo jej v nějaké periodicitě navštěvovat. V praxi nám tedy trvalý pobyt dnes říká jen velmi málo o místě skutečného pobytu člověka nebo o jeho skutečném bydlišti a to jak aktuálním, tak i dlouhodobém. Současná vysoká mobilita obyvatel České republiky, dlouhodobé pobyty v jiné části republiky nebo v zahraničí, služební cesty, výměny studentů, dovolené a podobně vedou k tomu, že jediné, co nám místo trvalého bydliště exaktně říká je jen to, kam si má jít občan vyměnit občanský průkaz, pas nebo řidičské oprávnění. Z tohoto důvodu se v této fázi úvah o novém typu státní sociální podpory lze přiklonit k názoru nevázat studentskou domácnost na tento problematický právní institut a místo trvalého pobytu považovat jen za podpůrný prostředek.

spolužití v době nemoci nebo podle výkladů soudů i o spolužití po dobu studia. V takovém případě, kdy by spolužití studentů vzniklo pouze pro dobu studia, studentská domácnost nevznikne. **I u studentské domácnosti bude platit, že studentská domácnost nevznikne ani tehdy, když dvě fyzické osoby nebo více spolu žijí v jednom bytě, ale hospodaří se svými příjmy odděleně.** Rovněž u studentské domácnosti stejně jako u společné domácnosti podle občanského zákoníku je třeba respektovat názor vyplývající z příslušné judikatury, a sice že společná domácnost by měla být vázána na jeden byt, tzn. nezbytnou podmínkou existence studentské domácnosti musí být, kromě dalších zákonem vymezených podmínek, společné bydlení.

Ve společných ustanoveních o dávkách, v právní úpravě procesních pravidel musí tuto dávku státní sociální podpory upravovat zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře (tedy § 49 a následující tohoto zákona). I v těchto věcech bude zákon o vysokých školách (případně zákon o terciárním vzdělávání) nebo zákon o finanční pomoci studentům upravovat jen speciální, resp. odlišnou právní úpravu od úpravy obecné.

3. Přehled dotčených zákonů

Vymezení oprávněnosti k finanční pomoci studentům, pokud bude realizováno navrženým způsobem, si vyžádá novelizace následujících zákonů:

1. Změna zákona o vysokých školách:

Zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, ve znění pozdějších předpisů

2. Změna zákona o státní sociální podpoře:

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

3. Změna zákona o veřejném zdravotním pojištění:

Zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, ve znění pozdějších předpisů

4. Vlastní ustanovení v zákoně o finanční pomoci studentům

IV. Základní studijní grant

Studie *Srovnání právních rádek vybraných zemí v oblasti financování terciárního vzdělávání* ukázala, že existují fungující systémy finanční pomoci studentům, jejichž přidělení není vázáno na sociální status studenta (např. v Nizozemsku či na Novém Zélandě).⁴³ Tzv. **základní (univerzální) granty** bývají určeny na odlehčení životních nákladů studenta a náleží všem studentům, kteří splní základní podmínky (status studenta). Naproti tomu **doplňkové granty** bývají testovanými dávkami.

Obecně lze konstatovat, že pro právní prostředí v ČR se jeví jako vhodné, aby základní studijní grant byl nevratnou měsíční dávkou finanční pomoci financovanou státem. Každý student, pokud splní podmínku oprávněnosti k finanční pomoci (viz výše), bude mít nárok na základní studijní grant v jednotné výši a to bez ohledu na typ školy, na které škole studuje, tj. na veřejné vysoké škole, státní či soukromé.

Finanční prostředky na základní studijní grant budou získány rozpočtově neutrálním převedením slevy na dani na vyživované dítě (zdrojem financování univerzálního studijního grantu bude automaticky se valorizující částka, která dnes představuje měsíční úlevu rodičů

⁴³ V Nizozemí je takto přidělen každému základní 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 byt' vztažený výslovně na osobní příjmy studenta. Na Novém Zélandu v zásadě každý student (samozřejmě splňující podmínku státní příslušnosti) vysoké školy starší 18 let má nárok na základní grant.

na dani na vyživované dítě). 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. Finanční prostředky na základní studijní grant pro handicapované studenty budou získány rozpočtově neutrálním převedením slevy na dani na vyživované dítě, které je držitelem průkazu ZTP/P.

S ohledem na skutečnost, že věcný záměr zákona o finanční pomoci studentům bude počítat s využitím systémů JVM (Jednotné výplatní místo) a JIM (Jednotné inkasní místo), jeví se vznik Základního studijního grantu formou transformace slevy na dani na vyživované dítě v českém právním řádu nejen jako legislativně schůdný, ale též jako poměrně snadno implementovatelný.

1. Výše základního studijního grantu - standardní režim

Základní studijní grant je nevratná měsíční dávka finanční pomoci studentovi financovaná státem. Vzniká díky nové definici studenta vysoké školy, v návaznosti na odstranění věkové hranice 26 let. Student vysoké školy bude vyjmut z definice nezaopatřeného dítěte v zákoně o státní sociální podpoře. Tím zanikne rodičům nárok na slevu na dani, protože v zákoně o daních z příjmů je podmínkou pro uplatnění slevy na dani rodičů uveden odkaz na vyživované dítě v zákoně o státní sociální podpoře, kde je současná definice studenta i pro studenty vysokých škol do 26 let. Finanční prostředky na základní studijní grant proto budou získány rozpočtově neutrálním převedením slevy na dani na vyživované dítě. Částka vyplácená jako základní studijní grant bude stejná pro všechny studenty. V návaznosti na podmínku fiskálně neutrálního dopadu bude výše základního studijního grantu stanovena odkazem na výši slevy na dani nezaopatřeného dítěte. Tím bude ošetřen růst částky základního studijního grantu v návaznosti na růst životních nákladů v závislosti na vývoji cen. Valorizace je proto podmíněna odkazem na slevy na dani rodičů nezaopatřených dětí (žáků a studentů středních škol).

2. Výše základního studijního grantu - specifický režim pro handicapované

Základní studijní grant bude nevratná měsíční dávka finanční pomoci studentovi, který je držitelem průkazu ZTP/P, financovaná státem. 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 pro handicapovaného studenta bude stanovena odkazem na výši slevy na dani nezaopatřeného dítěte, jež je držitelem průkazu ZTP/P⁴⁴, (kterou si budou rodiče nadále uplatňovat u handicapovaných vyživovaných, nezaopatřených dětí a studentů středních škol). Částka vyplácená jako základní studijní grant bude stejná pro všechny handicapované studenty. Obdobně jako v případě základního studijního grantu ve standardním režimu bude v návaznosti na podmínku fiskálně neutrálního dopadu výše základního studijního grantu pro handicapované studenty stanovena odkazem na výši slevy na dani rodičů nezaopatřeného dítěte, které je držitelem průkazu ZTP/P. Tím bude ošetřen růst částky základního studijního grantu v návaznosti na růst životních nákladů v závislosti na vývoji cen. Valorizace je podmíněna odkazem na slevy na dani rodičů nezaopatřených dětí, které jsou držitelem průkazu ZTP/P (žáků a studentů středních škol). Finanční prostředky na základní studijní

⁴⁴ Tento návrh nezohledňuje novou terminologii návrhů zákonů MPSV týkajících se handicapovaných občanů, jež jsou v legislativním procesu a nebyly dosud schváleny a nenabývaly právní účinnosti. Úlohou tohoto materiálu je navrhnout tzv. principy základního studijního grantu, jež budou využity při přípravě věcného záměru zákona o finanční pomoci studentům, který již zohlední nové návrhy MPSV a uvede je do souladu s nimi.

grant (ZSG) pro handicapované studenty budou proto získány rozpočtově neutrálním převedením slevy na dani na vyživované dítě, které je držitelem průkazu ZTP/P⁴⁵.

3. Nárok na základní studijní grant

Oprávněnost k ZSG bude dána novou definicí studenta pro účely finanční pomoci studentům. S odvoláním na ustanovení zákona 586/1992 Sb., o daních z příjmů lze pro nárok na ZSG (vedle základní definice oprávněnosti vyplývající z definice studenta pro účely finanční pomoci studentům) stanovit následující specifické podmínky nároku:

- (1) ZSG je poskytován v průběhu akademického roku po dobu 12 měsíců v roce (tak je tomu i u současné slevy na dani, jež je poskytována rovněž po dobu 12 měsíců v roce).
- (2) ZSG je poskytován po standardní dobu studia⁴⁶, přičemž studentem vysoké školy se (pro účely nároku na základní studijní grant) stává dotyčná osoba dnem zápisu na vysokou školu a přestává být studentem vykonáním státní zkoušky, kterou se ukončuje daný program vysokoškolského studia, nebo ukončením ucelené části studia, po jehož ukončení se vydává osvědčení, nebo vyloučením ze studia anebo zanecháním studia či odnětím akreditace podle zákona o terciárním vzdělávání.
- (3) Za dobu studia (po kterou má student nárok na ZSG) se považuje též kalendářní měsíc, v němž student řádně ukončil studium v daném studijním programu na vysoké škole, a dále kalendářní měsíc následující po kalendářním měsíci, v němž student ukončil studium na vysoké škole, pokud student nevykonává po celý tento měsíc výdělečnou činnost ani nemá po celý kalendářní měsíc nárok na hmotné zabezpečení uchazečů o zaměstnání.
- (4) Do této doby se rovněž započítává doba od ukončení studia na vysoké škole do dne, kdy se student stal studentem téže nebo jiné vysoké školy, pokud studium na téže nebo jiné vysoké škole bezprostředně navazuje (v navazujícím studijním programu) na ukončení studia na vysoké škole, nejdéle však doba 3 kalendářních měsíců následujících po kalendářním měsíci, v němž student ukončil studium na vysoké škole v příslušném studijním programu.
- (5) Zahájení studia: oprávněná osoba je považována za studenta pro účely nároku na Základní studijní grant od chvíle, kdy se s platností od prvního kalendářního měsíce věnuje studiu, a student je zapsán v matrice studentů.
- (6) Při přerušení studia z jiných než zdravotních důvodů oprávněná osoba přestane být považována za studenta pro účely nároku na Základní studijní grant od kalendářního měsíce následujícího, po měsíci, ve kterém skutečně naposledy studovala.
- (7) Při přerušení studia ze zdravotních důvodů oprávněná osoba přestane být považována za studenta pro účely nároku na ZSG od kalendářního měsíce následujícího po měsíci, který následuje po posledním kalendářním měsíci, ve kterém skutečně studovala, pokud je doba nemoci delší než 3 měsíce.
- (8) Při znovuzahájení studia se za oprávněnou osobu studenta pro účely nároku na ZSG považuje jedinec, který se s platností od prvního kalendářního měsíce věnuje studiu.
- (9) Při ukončení studia oprávněná osoba přestane být považována za studenta pro účely nároku na ZSG od získání diplomu nebo jiného dokladu o ukončení studia.

4. Vracení neoprávněně vyplacené nevratné pomoci transformací v půjčku

ZSG jako nevratná finanční pomoc která se může za určitých okolností stát pomocí vratnou

⁴⁵ Podle § 35c odst. 7 zákona o daních z příjmů má poplatník nárok na daňové zvýhodnění na vyživované dítě, které je držitelem průkazu ZTP/P, zvyšuje se na ně částka daňového zvýhodnění na dvojnásobek; maximální výše daňového bonusu podle odstavce 3 zůstává zachována.

⁴⁶ Viz samostatná kapitola k definici studenta.

(„překlopení“ ZSG do půjčky). Princip, podle něhož se ZSG jako nevratná finanční pomoc za určitých okolností (neplnění studijních povinností, neodůvodněné prodlužování studia) stane pomocí vratnou, není z hlediska mezinárodního srovnání ničím neobvyklým (postupné překlápění ZSG do půjčky existuje například v Nizozemí⁴⁷). Půjde o jednu z motivací ke včasnému dokončování studia.

Půjčkou se ZSG stane v případech, kdy vysoká škola do informačního systému vloží informaci indikující, že student v době, kdy byl příjemcem ZSG, dlouhodobě neplnil studijní povinnosti. Určení kritérií pro stanovení této situace bude v pravomoci vysoké školy.

5. Vymáhání neoprávněně vyplaceného ZSG formou daňového dluhu

Pokud student přestal splňovat podmínky nároku na Základní studijní grant, nastaly změny podmínek pro vyplácení grantu a student nesplnil včas oznamovací povinnost o těchto změnách a Základní studijní grant tak byl vyplácen neoprávněně, bude celá neoprávněně vyplacená částka vymáhána jako daňový dluh. O povinnosti vrátit Základní studijní grant anebo jeho část podle tohoto zákona bude vydáno příslušným orgánem⁴⁸ Rozhodnutí. Vymáhání dlužné částky bude probíhat ve stejném režimu jako vymáhání závazků vzniklých nesplácením půjček ve standardním kontingenčním režimu (viz část VIII.2.) V případě podezření z trestného činu podvodu příslušný orgán podá podnět orgánům činným v trestním řízení na zahájení řízení.

Nárok na vrácení Základního studijního grantu vyplaceného neprávem anebo v nesprávné výši zaniká uplynutím pěti let ode dne, ve kterém byl Základní studijní grant vyplacen. Rozhodnutí vydaná podle zákona o finanční pomoci studentům je přitom možné provést nejpozději do deseti let po uplynutí lhůty určené na splnění uložené povinnosti. Sumy částek, které není možné postihnout výkonem rozhodnutí a které se nesmí povinnému srazit ze mzdy při výkonu rozhodnutí, ustanovuje zvláštní právní předpis⁴⁹.

6. Administrace Základního studijního grantu v rámci JVM

Zahájení činnosti tzv. „superúřadu“ práce, který vznikl centralizací dosavadních úřadů práce a dalších agend umožní, že si občané budou na pobočky nového úřadu chodit pro veškeré sociální dávky a příspěvky od státu. Nový „superúřad“ se bude zabývat nejen zaměstnaností, ale i vyplácením podpor a veškerých příspěvků a dávek, včetně těch, které dosud měly na starosti obce. Kromě významných úspor pro státní rozpočet by měl nový úřad zefektivnit vyplácení peněz od státu, i boj proti jejich zneužívání. Tyto kroky MPSV jsou v souladu se zamýšlenou úpravou sjednocení dávek finanční pomoci studentům, jež je nyní realizována v gesci MPSV a MFČR.

Návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti se sjednocením výplaty nepojistných sociálních dávek (dále jen Jednotné výplatní místo – JVM), má „umožnit jednotný postup pro řešení situace osob v hmotné nouzi na území České republiky.“ (důvodová zpráva, s. 42). Hlavním cílem úpravy, jak je uvedeno v důvodové zprávě, je „přenesení kompetencí rozhodování o dávkách pomoci v hmotné nouzi na jeden správní orgán, a to na Úřad práce – na jeho krajské pobočky a pobočku pro hlavní město Prahu, a odvolací řízení přenést na Ministerstvo práce a sociálních věcí“ (tamtéž s. 42).

⁴⁷ Blíže srov. studii *Srovnání právních řádů vybraných zemí v oblasti financování terciárního vzdělávání*.

⁴⁸ Příslušným orgánem může být Ministerstvo školství nebo nově zřízená instituce pro správu finanční pomoci studentům (CSFTV, viz <http://www.msmt.cz/reforma-terciarniho-vzdelavani/bila-kniha>).

⁴⁹ Nezabavitelná částka, která musí být dlužníkovi vždy vyplacena, je odvozena ze životního minima jednotlivce, které je určeno v § 2 zákona č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, ve znění pozdějších předpisů.

Pokud prostředky na ZSG mají být do budoucna sjednoceny pod gescí MPSV jako další forma sociální podpory, je třeba provést následující úpravy:

1. V zákoně o státní sociální podpoře je třeba upravit novou definicí studenta - vyjmout studenta vysoké školy z definice nezaopatřeného dítěte v tomto zákoně pro účely nároku na základní studijní grant (i další druhy finanční pomoci).
2. V zákoně o státní sociální podpoře je třeba upravit jednotné místo vyplácení Základního studijního grantu. Jednotným výplatním místem by měly být v souladu s návrhem MPSV Úřady práce.
3. Pro oprávněné vyplácení Základního studijního grantu musí mít příslušný úřad (Úřad práce, ÚP), který bude Základní studijní grant vyplácet, přístup k aktuální evidenci studentů. Toto právo lze zakotvit přímo v zákoně o vysokých školách v § 88 upravujícím matriku studentů a/nebo v zákoně o státní sociální podpoře v ustanovení zavádějícím Základní studijní grant. Příslušný úřad bude mít přímo ze zákona o státní sociální podpoře právo nahlížet za účelem ověřování údajů při vyplácení Základního studijního grantu do matrice studentů. Úprava by mohla být následující:

varianta a) v zákoně č. 111/1998 Sb., zákon o vysokých školách, se v § 88 doplňuje nový odstavec 6, který zní: „(6) Vysoká škola je povinna sdělovat údaje z matrice studentů příslušnému úřadu poskytujícímu Základní studijní grant studentům. Údaje podle předchozí věty lze poskytovat v elektronické podobě způsobem umožňujícím dálkový přístup.“. V této souvislosti může být povinnost sdělovat údaje z matrice studentů buď automatická, např. na základě univerzální žádosti ÚP/MPSV o údaje za všechny studenty evidované v příslušné matrice školy, nebo může jít o individuální ověření informace pro konkrétního studenta.

Varianta b) lze uvažovat i o možnosti, že by příslušný úřad poskytující Základní studijní grant měl přímo možnost sám dálkově nahlížet do matrice studentů. Pokud by přímo v § 88 upravujícím matriku studentů byla stanovena povinnost vést tuto matriku v elektronické podobě umožňující dálkový přístup, bylo by možné v zákoně o sociální podpoře upravit dálkový přístup do této matrice. Varianta dálkového přístupu je zřejmě nejpraktičtější a umožňuje další postupné napojování i jiných žadatelů o data (JIM apod.).

4. Důležitým momentem dané problematiky je otázka příslušných finančních prostředků určených na Základní studijní grant studentů. Zde je nezbytné, aby se právní úprava týkala jak změny zákona o daních z příjmů a zákona o státní sociální podpoře, tak zákona o státním rozpočtu na příslušný rok, kde tyto prostředky musí být zahrnuty v kapitole MPSV. Pokud jde o zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, tak by Základní studijní granty měly být zahrnuty v § 7 odst. 1 písm. b): „výdaje na dávky důchodového pojištění, dávky nemocenského pojištění, dávky úrazového pojištění, dávky státní sociální podpory, ostatní sociální dávky, výdaje na podporu v nezaměstnanosti, podporu při rekvalifikaci a na aktivní politiku zaměstnanosti“.

7. Administrace Základního studijního grantu v rámci nově zřízené instituce pro správu finanční pomoci studentům

Další možnou variantou se jeví zřízení instituce pro správu finanční pomoci studentům (např. Centra správy financování terciárního vzdělávání – Centrum), jako „clearingového místa“ pro správu finanční pomoci studentům a studentských půjček, pokud se administrace půjček vydá

touto cestou popsanou v Bílé knize⁵⁰. V takovém případě by tato instituce:

- (1) spravovala integrovaný informační systém propojující informace o studiích (existující matrika) s informacemi o finančních nárocích studentů a škol, poskytnutých prostředcích a závazcích jednotlivých studentů (studentské účty);
- (2) administrovala všechny finanční toky spjaté s finanční pomocí studentům směrem ke studentům (základní a doplňkové studijní granty, půjčky, atd.) a zpět od studentů (splátky půjček a ostatní závazky);
- (3) prováděla analýzy systému, zveřejňovala informace a poskytovala základní poradenství klientům systému.

Tato varianta vychází ze situace, kdy:

- a. se nepodaří systém nevratné finanční pomoci včlenit do systému JVM a JIM;
- b. studentské půjčky budou poskytovány přímo komerčními bankami a bude třeba vytvořit informační zázemí pro jejich administraci. V takovém případě se jeví jako vhodné agendu vratné i nevratné pomoci administrovat v rámci jedné instituce.

8. Přehled dotčených zákonů

Zavedení Základního studijního grantu, pokud bude realizováno navrženým způsobem, si vyžádá novelizace následujících zákonů:

1. Změna zákona o vysokých školách:

Zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, ve znění pozdějších předpisů

2. Změna zákona o státní sociální podpoře:

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

3. Změna zákona o daních z příjmů

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

4. Změna zákona připravujícího jednotné výplatní místo:

Návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti se sjednocením výplaty nepojistných sociálních dávek. Stav projednání: vláda. Předpokládaná účinnost: 1. 1. 2012

5. Změna zákona připravujícího jednotné inkasní místo

Návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti se zavedením jednoho inkasního místa. Stav projednání: vnitřní připomínkové řízení MFČR. Předpokládaná účinnost: 1. 1. 2012.

6. Vlastní ustanovení v zákoně o finanční pomoci studentům

IV. Doplňkový studijní grant

Nejtypičtějšími nástroji finanční pomoci studentům jsou nevratné příspěvky (granty, dávky) a studentské půjčky. Nevratné příspěvky jsou obvykle vázány na sociálně-ekonomický status studenta, resp. jeho výchozí rodiny či vlastní domácnosti. V některých zemích jsou vymezeny širě (základní granty na životní náklady), někde jsou provázány se specifickým statkem (příspěvek na bydlení, na stravu, apod.). Granty, dávky, sociální stipendia a další druhy nevratných příspěvků poskytovaných studentům jsou většinou přidělovány s ohledem na sociálně-ekonomický status.⁵¹

⁵⁰ Viz <http://www.msmt.cz/reforma-terciarniho-vzdelavani/bila-kniha> (strana 51, odstavec 133).

⁵¹ Např. grant speciální podpory v Anglii, dodatečný grant v Nizozemí, studijní grant ve Finsku, na který má nárok sice každý student, ale jeho výše se liší v závislosti na několika sociálních faktorech, ale mohou tak být podmíněny i jakékoliv nevratné

S ohledem na vysokou hladinu nerovností v šancích na dosažení vysokoškolského vzdělání v ČR a očekávaný růst podílu studentů pocházejících z rodin s nízkým sociálně-ekonomickým statusem bude zavedení testovaného doplňkového studijního grantu jedním z klíčových prvků reformy financování studia v ČR.

Nejdůležitějším krokem v poskytování doplňkových studijních grantů v ČR bude přitom sjednocení několika systémů testované finanční pomoci studentům vysokých škol, které jsou nyní dokonce v gesci dvou rezortů (MŠMT, MPSV). Doplňkový grant pro studenty vysokých škol žijících v rodinách (domácnostech) s nízkými příjmy a sloužící jako příspěvek na úhradu přímých i nepřímých nákladů spojených se studiem (náklady na ubytování v místě studia, na studijní literaturu, dopravu, stravování, atd.) by měl být poskytován pouze jeden, v jednom systému a administrovaný z jednoho místa.

Vedle kritéria sociálně-ekonomického statusu studenta (resp. příjmu domácnosti) bude věnována zvláštní pozornost studentům z dětských domovů a handicapovaným studentům. Dále bude třeba zohlednit skutečnost, že u systému přímé formy podpory prostřednictvím doplňkových studijních grantů, jejichž výše bude po sloučení různých typů dávek v jednu dávku nezanedbatelná (v současné době jen přírůstek na dítě ve výši 700 Kč a sociální stipendium ve výši 1 620 Kč i ve fiskálně neutrální variantě vytvoří jednu dávku ve výši 2 320 Kč), může vzniknout nebezpečí skokových změn v příjmové situaci studentů a to zejména na hranici limitu pro poskytnutí doplňkového grantu. Jinak řečeno, v případě nevhodného nastavení limitů pro poskytnutí doplňkových grantů by 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 v závěrečné fázi přípravy zákona o finanční pomoci studentům všechny parametry, včetně limitů pro poskytnutí doplňkových grantů, stanovovány na základě pečlivých analýz umožňujících nastavení pásem takovým způsobem, který toto nebezpečí bude minimalizovat (např. odstupňovaným doplňkovým grantem).⁵²

1. Oprávněnost k doplňkovému studijnímu grantu

Uplatnění principu jednoduchosti stanovení, implementace i případných změn spjatých se změnou souvisejících zákonů v případě doplňkového studijního grantu vede k doporučení oprávněnost k tomuto grantu definovat s využitím dvou kritérií:

- a) oprávněnost k finanční pomoci obecně (viz výše);
- b) sociální (příjmová) situace, která bude definována stejně jako v případě přírůstku na děti a sociálního stipendia studentů vysokých škol na základě stanovení rozhodného příjmu v rodině definovaného vzdáleností od životního minima rodiny.

2. Varianty určení výše doplňkového studijního grantu

Přírůstky na děti jsou vypláceny 12 měsíců v roce, zatímco sociální stipendia jsou vyplácena pouze 10 měsíců v roce. Doplňkový studijní grant bude poskytován ve stejném režimu jako přírůstky na děti, tj. 12 měsíců v roce. Výše doplňkového studijního grantu bude v zájmu maximálního přiblížení fiskální neutralitě stanovena tak, aby se roční suma současných testovaných dávek směřujících na studenty vysokých škol (přírůstky na děti, sociální stipendia), případně i ubytovací stipendia v principu rovnala sumě, která bude ročně rozdělena v rámci jedné sjednocené dávky.

dotace na studium, například v Austrálii, kde jsou sociálním statusem podmíněna obě hlavní stipendia (u stipendia na bydlení se navíc posuzuje i prospěch).

⁵² Zavedení univerzálního grantu studijního grantu, který bude dostupný všem studentům oprávněným k finanční pomoci a bude tvořit její základ, problém skokových změn řeší jen částečně.

Nabízí se několik variant řešení, které budou posouzeny ve veřejných konzultacích a v rámci RIA:

- a) doplňkový studijní grant vznikne sloučením přídavků na děti a sociálních stipendií a bude stanoven „skokově“;
- b) doplňkový studijní grant vznikne sloučením přídavků na děti a sociálních stipendií a bude stanoven „kontinuálně“;
- c) doplňkový studijní grant vznikne sloučením přídavků na děti, sociálních stipendií a ubytovacích stipendií a bude stanoven „kontinuálně“, příspěvek na bydlení nebo dojíždění bude rozdělen formou „bonifikace“ doplňkového studijního grantu.
- d) doplňkový studijní grant vznikne sloučením přídavků na děti, sociálních stipendií a ubytovacích stipendií a bude stanoven „kontinuálně“, příspěvek na bydlení nebo dojíždění bude rozdělen formou „bonifikace“ doplňkového studijního grantu a bude stanoven index navyšující doplňkový studijní grant o příspěvek pro handicapované studenty.

Varianta 1: doplňkový studijní grant vznikne sloučením přídavků na děti a sociálních stipendií a bude stanoven „skokově“ (viz diagram 1 v příloze 1). Stejně jako je tomu u přídavků na děti a u sociálních stipendií, nárok na doplňkový studijní grant vznikne, pokud rozhodný příjem v rodině nepřevyší součin částky životního minima rodiny a koeficientu 2,4. Částka doplňkového studijního grantu vyplácená měsíčně bude stanovena tak, aby se roční suma vyplacených doplňkových studijních grantů rovnala roční sumě vyplacených přídavků na děti (12 měsíců) a sociálních stipendií (10 měsíců). Výhodou toho řešení je jednoduchost stanovení i implementace. Nevýhodou je znevýhodnění skupin těsně pod stanovenou hranicí rozhodného příjmu a zvýhodnění skupiny těsně nad touto hranicí.

Varianta 2: doplňkový studijní grant vznikne sloučením přídavků na děti a sociálních stipendií a bude stanoven „kontinuálně“ (viz diagram 2 v příloze 1).. Základní princip realizace této varianty spočívá ve zvýšení rozhodného příjmu (koeficientu) od něhož by vznikl nárok na doplňkový studijní grant na velmi nízké úrovni s tím, že se jeho výše postupně s klesajícím rozhodným příjmem zvyšuje k maximální hodnotě. I v tomto případě budou základní parametry, tj. výchozí částka doplňkového studijního grantu, jeho maximum a strmost růstu směrem k nižším příjmovým skupinám stanoveny tak, aby se roční suma vyplacených doplňkových studijních grantů rovnala roční sumě vyplacených přídavků na děti (12 měsíců) a sociálních stipendií (10 měsíců). Výhodou tohoto řešení je, že minimalizuje znevýhodnění skupin těsně pod stanovenou hranicí rozhodného příjmu a zvýhodnění skupiny těsně nad touto hranicí. Nevýhodou je méně snadná implementace a potřeba efektivně fungujícího informačního systému pro testování této dávky.⁵³

Varianta 3: doplňkový studijní grant vznikne sloučením přídavků na děti, sociálních stipendií a ubytovacích stipendií a bude stanoven „kontinuálně“, příspěvek na bydlení nebo dojíždění bude rozdělen formou „bonifikace“ doplňkového studijního grantu. Tato varianta vychází z předchozí, doplňkový studijní grant stanovený kontinuálně se navyšuje indexem, jehož hodnota bude určena vzdáleností místa trvalého bydliště od sídla vysoké školy, na které je student zapsán. Pokud tato vzdálenost bude větší než stanovená zákonem, bude doplňkový studijní grant navýšen na pokrytí nákladů spojených s dojížděním mezi trvalým bydlištěm a školou nebo nákladů spojených s ubytováním v místě sídla školy. Tímto

⁵³ Jako model a opora pro toto řešení může sloužit stanovení výše grantu na živobytí (Maintenance Grant) ve Velké Británii, kde je výška tohoto grantu v daném intervalu odstupňována podle výšky příjmu domácnosti. Podrobnosti lze nalézt na http://www.direct.gov.uk/prod_consum_dg/groups/dg_digitalassets/@dg/@en/@educ/documents/digitalasset/dg_187274.pdf

způsobem dojde k žádoucímu propojení příspěvku na ubytování se sociální potřebností studenta, což bylo jedno z doporučení examinátorů OECD pro Českou republiku.

Varianta 4: doplňkový studijní grant vznikne sloučením přídavků na děti, sociálních stipendií a ubytovacích stipendií a bude stanoven „kontinuálně“, příspěvek na bydlení nebo dojíždění bude rozdělen formou „bonifikace“ (indexace) doplňkového studijního grantu a navíc bude stanoven index navyšující doplňkový studijní grant o příspěvek pro handicapované studenty. Tato varianta vychází z předchozí, s tím, že kromě „bonifikace“ na bydlení nebo dojíždění u studentů bydlících ve větší než zákonem stanovené vzdálenosti od sídla školy zavádí navíc příspěvek na krytí specifických potřeb studentů s tělesným nebo zdravotním handicapem. Tento příspěvek bude vyjádřen indexem navyšujícím doplňkový studijní grant v jeho standardní výši. Předkladatelé si jsou vědomi toho, že tento princip se vymyká zadání fiskální neutrality návrhu finanční pomoci studentům, ale reaguje na velmi neutěšenou situaci, v níž se studenti s tělesným nebo zdravotním handicapem v ČR nachází.

3. Vymáhání neoprávněně vyplaceného doplňkového studijního grantu

Pokud student přestal splňovat podmínky nároku na Doplňkový studijní grant, nastaly změny podmínek pro vyplácení grantu a student nesplnil včas oznamovací povinnost o těchto změnách a Doplňkový studijní grant tak byl vyplácen neoprávněně, bude – stejně jako v případě Základního studijního grantu – celá neoprávněně vyplacená částka vymáhána jako daňový dluh. Podrobnosti procesu administrace lze nalézt v části věnované základnímu studijnímu grantu.

4. Administrace Doplňkového studijního grantu

Doplňkový studijní grant by měl být podobně jako Základní studijní grant administrován v rámci systému JVM. Pokud by tato strategie selhala, bude administrován nově zřízenou institucí pro správu finanční pomoci studentům tj. Centrem (viz část věnovaná Základnímu studijnímu grantu).

5. Přehled dotčených zákonů

Zavedení Doplňkového studijního grantu, pokud bude realizováno navrženým způsobem, si vyžádá novelizace následujících zákonů:

1. Změna zákona o vysokých školách:

Zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, ve znění pozdějších předpisů

2. Změna zákona o státní sociální podpoře:

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

3. Změna zákona připravujícího jednotné výplatní místo:

Návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti se sjednocením výplaty nepojistných sociálních dávek. Stav projednání: vláda. Předpokládaná účinnost: 1. 1. 2012.

4. Změna zákona připravujícího jednotné inkasní místo.

Návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti se zavedením jednoho inkasního místa. Stav projednání: vnitřní připomínkové řízení MFČR. Předpokládaná účinnost: 1. 1. 2012.

5. Vlastní ustanovení v zákoně o finanční pomoci studentům

VI. Soukromoprávní pomoc

Nejen fiskální omezení státního rozpočtu vedlo předkladatele k návrhu řešení jak zapojit soukromé zdroje do finanční pomoci studentům. Podniková stipendia a placený výkon praxí a stáží ve firmách by mohly zejména u technických oborů (dlouhé zaučení) zvýšit kvalitu i uplatnitelnost absolventů na trhu práce. Proto navrhovaný věcný záměr zákona o finanční pomoci studentům počítá s dalšími druhy finanční pomoci studentům, které mohou poskytovat firmy.

Nově se pojímají dvě formy soukromoprávní finanční pomoci studentům:

- a) placená praxe a stáž studentů
- b) podniková stipendia

1. Placená praxe a stáže studentů principy příležitostné práce

Kvalitní výuka na vysoké škole by měla z hlediska zaměstnatelnosti absolventů zahrnovat kromě získání znalostí v daném oboru rovněž rozvinutí schopnosti aplikovat získané znalosti v praxi. Nabývání klíčových kompetencí studentů tedy přináší otázku, jak dosáhnout propojení vzdělávací politiky s oblastí trhu práce. Vzdělávání by mělo být kromě získávání odborných poznatků v teoretické a metodologické oblasti zaměřeno také na rozvoj klíčových kompetencí, které požadují zaměstnavatelé.

Nedostatečná praxe je zaměstnavateli nejčastěji uváděný důvod nezájmu o absolventy na trhu práce, což úzce souvisí s nedostatečnou spoluprací škol se zaměstnavatelskou sférou. Praxe a stáže na vysokých školách by proto měly být koncipovány podle konkrétních požadavků studijních programů a zaměstnavatelů v příslušných oborech tak, aby co nejvíce odpovídaly nárokům budoucího pracovního uplatnění absolventa.

S tím však vyvstává problém flexibilní formy příležitostné práce pro studenty, jejichž hlavní náplní je studium a získávání praktických dovedností je pouze vedlejším zdrojem příjmů s omezeným časovým prostorem pro výkon praxe na pracovišti zaměstnavatele. Získávání praxe v průběhu studií vyžaduje změnu zaběhlého systému řízení lidských zdrojů na straně zaměstnavatelů, což firmy považují za největší nevýhodu.

Podle šetření Svazu průmyslu *podnikatelé požadují, aby stát podpořil jejich snahy o širší zavádění flexibilních forem práce nižším daňovým zatížením pro ty pracovníky, u nichž se tyto formy uplatňují. Státy by se podle nich měl také daleko více věnovat informační podpoře flexibilních forem zaměstnávání i ve svém zájmu*⁵⁴. Tyto závěry jsou plně v souladu s navrhovaným řešením v Plánu implementace finanční pomoci studentům.

Příležitostná práce a zejména praxe studenta je výjimečným vztahem mezi zaměstnavatelem a studentem, nikoli však bezprostředně primárně založeným na pouhém samostatném výkonu práce a produktivní činnosti, tedy na primárním plnění úkolů zaměstnavatele. Jedná se o získávání kompetencí praktikanta založených na aktivitách na pracovišti, se zvýšenými náklady zaměstnavatele. Studentská praxe by tak mohla nahradit současné brigády, při nichž studenti vykonávají nekvalifikovanou práci, která nesouvisí s jejich vzděláváním. Praxe a stáže na vysokých školách by proto měly být koncipovány podle konkrétních požadavků studijních programů a zaměstnavatelů v příslušných oborech tak, aby co nejvíce odpovídaly nárokům budoucího pracovního uplatnění absolventa.

Po vzoru tzv. *trainee* programů firem (jež jsou v současném systému orientovány pouze na absolventy) by měl být praktikantovi – na základě smlouvy o výkonu praxe – přidělen mentor, osoba nebo více osob, které zaměřují praxi podle obsahové náplně studijního

⁵⁴ Viz www.spcr.cz/cz/ankety/flexi.doc a <http://www.spcr.cz/realizovane-projekty/zavery-z-konference-flexibilni-formy-prace-aneb-jak-to-vidi-zamestnavatele>

předmětu a předávají vysokoškolskému posluchači poznatky a dovednosti v souladu s nejnovějšími trendy v daném studijním oboru. Výkon praxe studenta by měl být sledován, praktikant by měl v pravidelných intervalech dostávat zpětnou vazbu od svého mentora, který by s ním měl být v každodenním kontaktu, radit mu a pomáhat v řešení různých situací. Mentor by pak měl následně provádět hodnocení studentů.

Takový přístup je navíc v souladu s požadavkem Evropské charty pro výzkumné pracovníky a obecnými zásadami a požadavky vztahujícími se na výzkumné pracovníky, kde se uvádí⁵⁵: „Rozlišují se začínající a zkušení výzkumní pracovníci: Termín „začínající pracovníci“⁵⁶ se vztahuje na výzkumné pracovníky během prvních čtyř let (ekvivalent plného úvazku) jejich výzkumné praxe, včetně odborné přípravy. Výzkumní pracovníci ve fázi odborného vzdělávání by měli udržovat strukturované a pravidelné styky s dohlížející osobou nebo osobami a fakultními/oborovými zástupci a plně těchto styků s nimi využívat. Patří sem pořizování záznamů o každém pracovním pokroku a výsledku výzkumu, obdržení zpětné vazby formou hodnocení a seminářů, využití této zpětné vazby a výkonu práce v souladu se schváleným časovým programem, stádií, předloženými a/nebo očekávanými výsledky výzkumu“⁵⁷.

1.1. Administrace placené praxe

Praxe by měla být součástí výuky, součástí příslušného studijního programu, základní právní úprava by měla být zapracována do vysokoškolského zákona/zákona o terciárním vzdělávání. V případě doktorských studií a zapojení začínajících pracovníků v oblasti výzkumu a vývoje do výzkumných projektů by mělo být za praxi považován takový druh výzkumné práce, který splňuje podmínky ustanovení Evropské charty pro výzkumné pracovníky⁵⁸.

Plán implementace finanční pomoci studentům⁵⁹ počítá s tzv. vícezdrojovým financováním a jedním ze zdrojů příjmů studentů určených na úhradu životních nákladů během studia, by měla být příležitostná práce či praxe studentů. Zákon o vysokých školách by měl mít charakter obecného právního předpisu o výkonu a povaze praxí a stáží studentů, přičemž zvláštní zákony, jako je zákon o finanční pomoci studentům, by měl mít charakter předpisů speciálních, upravujících odchylky od obecného pracovního poměru a výkonu závislé činnosti.

V rámci nové právní regulace by měly být vymezeny náležitosti smlouvy o výkonu praxe a stáže. Šlo by nejčastěji o smlouvu mezi zaměstnavatelem a studentem, nebo vysokou školou a studentem. Smlouva by měla obsahovat dostatečně jasné vymezení vzájemných práv a povinností jejich účastníků. Závazné ustanovení upravující smlouvu o výkonu praxe a stáže studentů by se měla týkat takového chování účastníků smluvních vztahů, které je vysoce závažné jak na straně studenta, tak na straně zaměstnavatele. Smlouva by však měla vždy podléhat úrazovému pojištění a předpisům bezpečnosti ochrany zdraví při práci.

V rámci přesunu podpory zaměstnávání zdravotně a tělesně postižených z působnosti MF ČR

⁵⁵ <http://www.msmt.cz/vyzkum/pristup-cr-k-doporuceni-ek-o-evropske-charte-pro-vyzkumne-pracovniky-a-kodexu-chovani-pro-prijimani-vyzkumnych-pracovniku>

⁵⁶ Viz pracovní program Strukturování lidských zdrojů a mobility v evropském výzkumném prostoru, akce Marie Curie, zveřejněno v září 2004, s. 41.

⁵⁷ http://aplikace.msmt.cz/VedaAVyzkum/Odbor_34/IV_Doporuceni_EK_k_Charte_Kodexu.htm

⁵⁸ Výzkumní pracovníci ve fázi odborného vzdělávání by měli udržovat strukturované a pravidelné styky s dohlížející osobou nebo osobami a fakultními/oborovými zástupci a plně těchto styků s nimi využívat. Patří sem pořizování záznamů o každém pracovním pokroku a výsledku výzkumu, obdržení zpětné vazby formou hodnocení a seminářů, využití této zpětné vazby a výkonu práce v souladu se schváleným časovým programem, stádií, předloženými a/nebo očekávanými výsledky výzkumu

⁵⁹ Srov. Str. 27-28, Plán implementace reformy finanční pomoci studentům. *MŠMT* [online]. 31.5.2010, Dostupný z WWW: <http://www.reformy-msmt.cz/financi-pomoc-studentum/sites/default/files/imce/III_planimplementacereformyFPS_final_zmena.pdf>.

do působnosti MPSV bude možné v zákoně o finanční pomoci studentům nově upravit podmínky pro placenou praxi zdravotně postižených studentů tak, aby se placená praxe stala jedním z nástrojů zvyšování šancí na jejich uplatnění na trhu práce⁶⁰.

1.2. Výše veřejné podpory pro výkon placené praxe a stáží studentů

Co se týče finančního zvýhodnění praxe a stáže studentů, měla by být součástí zákona o finanční pomoci studentům úprava, která by měla pro studenty přinášet spíše zvýhodnění a současně nezatěžovat zaměstnavatele přílišnou administrativou a vysokými odvody pojistného zaměstnavatelem. Částka zvýhodnění placené praxe by měla být maximálně do výše, ze které platí za studenty zdravotní pojištění stát⁶¹.

1.3. Varianty řešení

Varianta 1: „Nulová“ - současný stav

Jednou z možností je nevytvářet novou právní úpravu s tím, že rozsah provádění praxe a stáží studentů zůstane na současné úrovni. Nesoulad mezi teorií, která je preferována na vysokých školách a praxí, kterou preferují zaměstnavatelé, vede k tomu, že školy jsou příliš teoreticky zaměřené, odtržené od praxe. Nedostatečná praxe zůstane zaměstnavateli nejčastěji uváděný důvod nezájmu o absolventy na trhu práce, což úzce souvisí s nedostatečnou spoluprací škol se zaměstnavatelskou sférou. S ohledem na to, že vláda již schválila Plán implementace finanční pomoci studentům, jeho součástí je soukromoprávní pomoc studentům, uvažujeme o této variantě na teoretické úrovni a nulovou variantu uvádíme i pro srovnání s ostatními variantami. Podrobný popis současného stavu viz výše.

Varianta 2: „Dohoda o výkonu praxe a stáže studentů“ v zákoníku práce

Druhou variantou je vytvoření právní úpravy v zákoníku práce, která stanoví podmínky pro placenou praxi. Tato varianta vyžaduje novelizaci zákoníku práce, části třetí „Dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr“ s formalizací institutu placené praxe a stáží studentů jako nový paragraf s názvem „Dohoda o výkonu praxe a stáže studentů“. Rozsah práce, na který je „Dohoda o výkonu praxe a stáže studentů“ možné uzavřít, by neměl překročit v průměru polovinu stanovené týdenní pracovní doby. Maximální částka, na kterou by bylo možné „Dohodu o výkonu praxe a stáže studentů“ uzavřít, činí výše vyměřovacího základu, ze kterého platí za studenty stát zdravotní pojištění. Současně bude řešena problematika bezpečnosti ochrany zdraví při práci v souvisejících právních předpisech.

Varianta 3: „Dohoda o výkonu praxe a stáže studentů“ v zákoně o finanční pomoci studentům

Třetí variantou je vytvoření právní úpravy v zákoně o finanční pomoci studentům, která stanoví podmínky pro placenou praxi a typovou smlouvu. Tato varianta vyžaduje formulaci institutu placené praxe a stáží studentů v zákoně o finanční pomoci studentům „Dohoda o výkonu praxe a stáže studentů“. Rozsah příležitostné práce, na který je „Dohoda o výkonu

⁶⁰ Změny zákonů v souvislosti se zřízením Jednoho inkasního místa povedou ke zrušení dvou stávajících slev na dani z příjmu právnických osob z titulu zaměstnávání zaměstnanců se zdravotním postižením. Potenciální negativní efekty této změny (navrhované v rámci omezování počtu daňových výjimek) budou kompenzovány nástroji sociální politiky v působnosti MPSV zacílené na podporu zaměstnávání zdravotně a tělesně postižených. Tím se otevírá prostor i pro zavedení zvláštního režimu pro placenou praxi zdravotně postižených studentů.

⁶¹ Srov. Změny v platbě zdravotního pojištění od 1. ledna 2011. VZP [online]. 2011, Dostupný z WWW: http://archiv.vzp.cz/www.vzp.cz/cms/internet/cz/Platci/Aktuality/index712d.html?aktualita=zmeny_01-01-2011. Od 1. 1. 2011 se stanoví vyměřovací základ pro platbu pojistného státem (stejně jako v roce 2010) ve výši **5 355 Kč**. Z tohoto vyměřovacího základu bude stát v roce 2011 platit za osoby, za které je podle zvláštního právního předpisu plátcem pojistného stát, měsíčně pojistné ve výši **723 Kč**. Srov. zákon č. 592/1992 Sb., o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění, § 3c odst. 1: „Vyměřovací základ pro pojistné hrazené státem za osobu, za kterou je podle zvláštního právního předpisu [Zákon č. 48/1997 Sb., ve znění pozdějších předpisů] plátcem pojistného stát, se stanoví ve výši 5 355 Kč na kalendářní měsíc.“

praxe a stáže studentů“ možné uzavřít, by neměl překročit v průměru polovinu stanovené týdenní pracovní doby. Maximální částka, na kterou by bylo možné „Dohodu o výkonu praxe a stáže studentů“ uzavřít činí výše vyměřovacího základu, ze kterého platí za studenty stát zdravotní pojištění. Současně bude řešena problematika bezpečnosti ochrany zdraví při práci v souvisejících právních předpisech.

Varianta 4 „Zaměstnání malého rozsahu“ v zákoně o nemocenském pojištění

Čtvrtou variantou je vytvoření právní úpravy v zákoně o nemocenském pojištění úpravou zaměstnání malého rozsahu, jež by odpovídalo potřebám výkonu praxe a stáže studentů, či příležitostnou práci, která nezakládá povinnost platit pojistné. Nyní jsou podmínky zohledněny v platné úpravě zákona o nemocenském pojištění⁶². Zaměstnání malého rozsahu není charakterizováno délkou doby trvání zaměstnání nebo typem smlouvy, ale skutečností, že mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem nebyla sjednána měsíční částka započitatelného příjmu ze zaměstnání, nebo sjednána sice byla, ale nedosahuje rozhodné částky alespoň 2000 Kč⁶³. Protože tuto částku rozhodného příjmu je vláda zmocněna zvýšit svým nařízením, otevírá se zde prostor navýšení této částky na výši vyměřovacího základu, ze kterého je plátcem zdravotního pojištění za studenty stát. V této variantě je možné také zvažovat kombinaci s variantou č. 3, tzv. typovou smlouvu o výkonu praxe a stáže studenta, která by splňovala ustanovení zákona o nemocenském pojištění, jež by byla součástí zákona o finanční pomoci studentům.

2. Přehled dotčených zákonů

Zavedení placené praxe studentů, pokud bude realizováno navrženým způsobem, si vyžádá novelizace následujících zákonů:

1. Změna zákona o státní sociální podpoře:

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

2. Změna zákona o nemocenském pojištění:

Zákon č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění pozdějších předpisů

3. Změna zákona o vysokých školách:

Zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, ve znění pozdějších předpisů

4. Změna Zákoníku práce:

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

5. Vlastní ustanovení v zákoně o finanční pomoci studentům

3. Podniková stipendia

Podniková stipendia upravuje zákon o daních z příjmů,⁶⁴ podle kterého je pro zaměstnavatele nově daňově uznatelným výdajem (nákladem) motivační příspěvek poskytnutý na základě smluvního vztahu studentovi vysoké školy do výše 5 000 Kč měsíčně s výkladem, že

⁶² Srov. § 7 zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění pozdějších předpisů.

⁶³ Srov. Nemocenské pojištění v roce 2011. *MPSV* [online]. 2011, Dostupný z WWW: <<http://www.mpsv.cz/cs/7>> uvádí: „Zvláštní podmínky účasti zaměstnanců na nemocenském pojištění jsou stanoveny při výkonu **zaměstnání malého rozsahu**. Zaměstnáním malého rozsahu se rozumí zaměstnání, v němž jsou splněny podmínky výkonu zaměstnání na území ČR a délky trvání zaměstnání, avšak není splněna podmínka sjednání příjmu ze zaměstnání ve stanovené výši (tj. v roce 2011 - stejně jako v předchozích letech - aspoň **2 000 Kč**). Jde o situace, kdy sjednaná částka započitatelného příjmu je nižší než rozhodný příjem, anebo příjem nebyl sjednán vůbec. Při výkonu zaměstnání malého rozsahu je zaměstnanec pojištěn jen v těch kalendářních měsících, v nichž dosáhl aspoň příjmu v příslušné rozhodné výši.

⁶⁴ § 24 odst. 2 písmeno z) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů.

motivačním příspěvkem se pro účely tohoto zákona rozumí: stipendium, příspěvek na stravování, ubytování, vzdělávání ve vzdělávacích zařízeních související s budoucím výkonem profese, jízdné v prostředcích hromadné dopravy do místa vzdělávání a na pořízení osobních ochranných prostředků a pomůcek poskytovaných nad rámec zvláštních právních předpisů. Panují však výkladové nejasnosti ohledně skutečnosti, zda podnikové stipendium podléhá zdravotnímu a sociálnímu pojištění na straně studenta, protože se plnění motivačního příspěvku zdaňuje jako zdanitelný příjem plynoucí studentovi - poplatníkovi v souvislosti s budoucím výkonem závislé činnosti⁶⁵.

Výkladová nejasnost spočívá v tom, zda smluvní ujednání mezi zaměstnavatelem a studentem podléhá odvodům pojistného. Ustanovení zákona o daních z příjmů ve výčtu, co se rozumí motivačním příspěvkem, sice uvádí výdaje, které lze charakterizovat jako sociální výdaje zaměstnavatele⁶⁶, současně se však zdaňuje podnikové stipendium na straně studenta v ustanovení § 6 zákona o daních z příjmů, tedy v části zákona o daních z příjmů, kde se zdaňuje pracovní poměr. Věcný záměr zákona o finanční pomoci studentům by proto měl stanovit smluvní řešení s jasnou deklarací, zda se jedná o sociální výdaje zaměstnavatele, které tak jako běžná stipendia nepodléhají odvodům zdravotního a sociálního pojištění, nebo zda se jedná o příjem dle zákoníku práce v souvislosti s budoucím výkonem práce pro zaměstnavatele a to ve variantách pro stávající zaměstnance (studenty v kombinovaných formách studia) a budoucí zaměstnance (studenty v prezenční formě studia). Toto ustanovení je důležité zejména pro studenty v kombinovaném studiu⁶⁷.

3.1. Varianty řešení

Varianta 1: „Nulová“ - současný stav

Jednou z možností je nevytvářet doplňující právní úpravu s tím, že panující výkladové nejasnosti způsobí doměrky na straně zaměstnavatelů a studentů a nebude se jednat o jednotný celonárodní postup, proto také v menší míře využívány, což bude na úkor zejména technických oborů.

Varianta 2: Návrh řešení podnikových stipendií v zákoně o finanční pomoci studentům

V zákoně o finanční pomoci studentům jednoznačně deklarovat, že podnikové stipendium je svým charakterem obdobou běžných stipendií, tedy sociálním výdajem zaměstnavatele, daňově uznatelným, na straně zaměstnavatele, zdanitelným příjmem na straně studenta, avšak s ohledem na charakter sociální pomoci studentovi příjem, který nepodléhá zdravotnímu a sociálnímu pojištění až do výše limitu uvedeném v zákoně o daních z příjmů (5000 Kč pro studenty vysokých škol) a to ani na straně studentů v kombinovaném studiu, kteří mohou u příslušného zaměstnavatele pracovat na částečný pracovní úvazek.

4. Přehled dotčených zákonů

Zavedení podnikových stipendií, pokud bude realizováno navrženým způsobem, si vyžádá novelizace následujících zákonů:

1. Změna zákona o vysokých školách

Zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, ve znění pozdějších předpisů

2. Změna zákona o daních z příjmů:

⁶⁵ § 6 odst. 1 písm. d) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů.

⁶⁶ Stipendium, příspěvek na stravování, ubytování, jízdné v prostředcích hromadné dopravy do místa vzdělávání a na pořízení osobních ochranných prostředků a pomůcek poskytovaných nad rámec zvláštních právních předpisů.

⁶⁷ Tato část soukromoprávní pomoci nebyla s ohledem na skutečnost, že pracovní verze věcného záměru zákona o finanční pomoci studentům byla zpracována s předstihem oproti původně plánovanému harmonogramu práce, podrobně rozpracována a předložena ke konzultacím.

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

3. Vlastní ustanovení v zákoně o finanční pomoci studentům

VII. Spoření na vzdělání

Spoření na vzdělání patří k cílům, které si v oblasti finanční pomoci studentům vláda stanovila v programovém prohlášení vlády. S ohledem na to, že v době přípravy tohoto dokumentu ještě nebylo známo, jakým směrem se bude vyvíjet celý systém stavebního spoření, a jiné alternativy přitom zatím nebyly projednány, předkládá se pouze ideový záměr, který byl již obsažen v Plánu implementace reformy finanční pomoci studentům doplněný o obecný návrh dvou variant jeho implementace a několika variant státní podpory.

1. Základní cíle spoření na vzdělání

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. Jinak řečeno, i dobře nastavené a státem garantované 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 na vzdělání, jež by mělo být vhodně zvolenou formou podpořeno státem. Výběr takto spořených prostředků by měl být vhodným způsobem vázán na úhradu nákladů spojených se studiem.

Proto by v souvislosti s půjčkami mělo být zvaženo zavedení spoření na vzdělání s finanční podporou státu. Jednalo by se o sociálně velmi efektivní 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 posilovalo vědomí ekonomické hodnoty vzdělání i v rodinách s nižším sociálně ekonomickým statutem a vzděláním. V tomto smyslu by se tedy jednalo o dvojnásob efektivní podporu vzdělávání z veřejných zdrojů.⁶⁸

Prakticky by zavedení veřejně podporovaného spoření na studium nemělo být obtížné. Nabízí se několik variant, z nichž dvě lze považovat za aktuální a v současných podmínkách implementovatelné:

- a) spoření na vzdělání se stane součástí úžeji definované účelovosti v rámci existujícího systému stavebního spoření, pokud k takové změně ve stavebním spoření dojde;
- b) spoření na vzdělání bude zavedeno jako nový produkt, který budou moci nabízet banky, které budou spravovat studentské účty a na takový produkt dostanou licenci.

U nového produktu bude třeba řešit otázku formy státní podpory. S ohledem na zkušenosti z jiných zemí by se mohlo 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

⁶⁸ 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.

podmínky nesplní (např. naspořenou částku vybere před dosažením důchodového věku, resp. před zahájením studia či jednorázově v průběhu studia), podpora se nevyplatí a je vrácena poskytovateli (státu).

Jak a kým bude administrována veřejná podpora (buď daňové zvýhodnění, nebo státní příspěvek, případně kombinace státní příspěvek a daňové zvýhodnění), bude záviset na tom, jaký model spoření na vzdělání bude zvolen. V této souvislosti lze identifikovat několik principů, o něž by bylo možné se opřít.

Spoření na vzdělání, spoření penzijní, životní a stavební spoření lze jedním slovem popsat jako „spoření na budoucnost“. Z tohoto důvodu lze uvažovat o zcela novém přístupu poskytování veřejných prostředků státu fyzickým osobám a jejich zvýhodnění. Pochopitelně se ukazuje, že nejatraktivnější jsou spořicí produkty s veřejnou podporou. **Lze tedy uvažovat o tom, že by s návrhem zákona o finanční pomoci studentům byl předložen i návrh zákona o spoření se státní podporou, jehož součástí by byla úprava stavebního spoření, penzijního spoření i spoření na vzdělání – návrh na přesné stanovení prostředků státní podpory u spoření, v jehož rámci by bylo možné se pokusit sjednotit hlavní zákony definující účelově určenou státní podporu při spoření obyvatel. Tato cesta by však šla použít pouze v případě, že by na takovém návrhu zákona byla politická shoda.**

Jedná se o stavební spoření, penzijní připojištění, nově pak spoření na vzdělání. Sjednocení by mohlo být navrženo tak, že bude uvedena celková částka státní podpory, kterou lze plně vyčerpat v definovaných proporcích (tj. bude uvedeno, kolik může činit maximálně podpora pro jednotlivé oblasti spoření). Bylo by však vhodné zachovat pro absolventy vysokých škol, kteří studovali na základě spoření na vzdělání a v rámci toho vyčerpali stanovenou výši státní podpory, stejnou možnost státní podpory u stavebního i penzijního spoření. Absolventi VŠ by neměli být „znevýhodnění“ tím, že vyčerpali prostředky určené na vzdělání.

Nyní lze uspořené peníze ze stavebního spoření se státní podporou využít na cokoli. Státní podpora tak nemá status účelově určených státních prostředků na podporu bydlení. Zavedení účelovosti v možnosti čerpat uspořené prostředky se státní podporou na bydlení by mohlo být spojeno se rozšířením účelovosti, zejména pak směrem k financování vzdělání. V rámci sjednocené právní úpravy spoření se státní podporou by mohla být rovněž důležitá převoditelnost nevyčerpané částky mezi jednotlivými spořicími účty se státní podporou (je možné uvažovat případně s určitou srážkou z výše státní podpory při těchto převodech). Státní podpora by tak získala charakter účelově určených prostředků, tak, jako je tomu u penzijního připojištění.

Zavedení systému spoření na vzdělání by mohlo výrazně přispět i k posílení finanční gramotnosti a 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 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 (viz výše).

2. Výše státní/veřejné podpory spoření na vzdělání

Výše státní/veřejné podpory spoření na vzdělání se bude odvíjet od toho, zda se bude jednat o sjednocení státních příspěvků na podporované druhy spoření na budoucnost, či zda se bude jednat o zacílenou státní podporu pro sociálně slabé občany pobírající přídavky na dítě. Na základě politického rozhodnutí by pak byla určena výše státní podpory a v rámci RIA by byly kvantifikovány dopady na státní rozpočet.

3. Formy státní podpory spoření na vzdělání

Pro spoření na vzdělání a nárok na státní podporu lze uvažovat několik variant:

Varianta 0: Současný stav

Stávající stav bez spoření na vzdělání, viz popis současného stavu

Varianta 1: Spoření podpořené formou daňového zvýhodnění (současný model životního pojištění)

Varianta 1a: Spoření podpořené formou daňového zvýhodnění pro všechny bez rozdílu

V České republice by spoření na vzdělání mohlo být podpořeno formou daňového zvýhodnění formou odečitatelné položky od základu daně (příklad životní pojištění) pokud budou rodiče dětem jako „sponzoři/střadatelé“ spořit na vzdělání. Daňové zvýhodnění ze spoření na vzdělání v maximální výši stanovené zákonem by měli nárok uplatňovat rodiče až do výše daňové povinnosti vypočtené za příslušný kalendářní rok.

Varianta 1b: Spoření podpořené formou daňového zvýhodnění pro rodiny pobírající přírůstek na dítě

V České republice by spoření na vzdělání mohlo být podpořeno formou daňového zvýhodnění, pokud budou rodiče dětem jako „sponzoři/střadatelé“ spořit na vzdělání. V tomto případě však odčitatelné položky nebo slevy na dani začínají hrát roli až od vyšších příjmů. Proto je sociálně spravedlivější, aby v případě daňového zvýhodnění bylo možné uvažovat o daňovém bonusu z důvodů podpory rodin s nízkými příjmy, tak, jako je tomu v oblasti slev na dani za vyživované dítě. Pak by se taková finanční podpora výrazně pozitivně projevila právě u rodin s nízkými příjmy, které i přes svou špatnou finanční situaci spoří svým dětem na vzdělání.

Daňové zvýhodnění ze spoření na vzdělání v maximální výši stanovené zákonem by měli nárok uplatňovat rodiče až do výše daňové povinnosti vypočtené za příslušný kalendářní rok. V případě, že by nárok na daňové zvýhodnění byl vyšší než samotná daň poplatníka, byl by tento rozdíl daňovým bonusem. Daňový bonus by mohl poplatník obdržet podle stejných pravidel zákona o daních z příjmů, jakými jsou uplatňovány daňové bonusy za vyživované děti. V tomto systému by nebylo nutné testovat příjem rodiny. Daňové zvýhodnění pro zvláštní podporu sociálně slabých rodin by totiž bylo uplatněno v rámci ročního zúčtování daňových záloh (vyúčtování daně ze mzdy, které provádí zaměstnavatel, daňové přiznání) jako jedna z položek daňového zvýhodnění.

Varianta 2: Spoření podpořené kombinací daňového zvýhodnění a státního příspěvku

Jde o současný model penzijního spoření.

Varianta 3: Spoření podpořené státním příspěvkem

Jde o současný model stavebního spoření.

4. Nárok na státní podporu v rámci spoření na vzdělání

Nárok na čerpání uspořené prostředků ze spoření na vzdělání při studiu by vznikl zápisem ke studiu na vysoké škole (resp. dojde k naplnění podmínek oprávněnosti k finanční pomoci studentům). Pokud se student nezapíše ke studiu nebo nepokračuje ve studiu a prostředky nejsou využity na studijní ani životní náklady jiného dítěte v rodině, měl by účastník spoření na vzdělání možnost uspořené prostředky použít ve formě předplacení do svého penzijního připojištění nebo stavebního spoření, anebo účelového spořicího účtu vedeného u obchodní banky na území České republiky, jehož účelem je spoření na budoucí životní náklady (např.

bydlení, starobní dávky, případnou nezaměstnanost apod.). Tím by osoba ušetřila vlastní vkládané prostředky, aniž by přišla o daňové/veřejné zvýhodnění ve využitých odčitatelných položkách od základu daně. Převod prostředků do jiné formy spoření by provedla přímo bankovní instituce, na žádost účastníka spoření. Převod by byl v souladu s podporovanými okruhy. Zákon o finanční pomoci studentům by pouze definoval parametry bankovního produktu spoření na vzdělání, který by splňoval podmínky pro uplatnění daňových úlev, současně by rozšířil odčitatelné položky od základu daně (nyní životní a penzijní pojištění) o spoření na vzdělání svých dětí. Využívání odečitatelných položek by mohlo být nastaveno obdobně jako u hypoték, kde je možné při více spoludlužnících volit, který poplatník si uplatní úroky od základu daně.

Definicí plnění stanovených podmínek bankovního produktu spoření na vzdělání zákonem by si stát zajistil, že peníze budou čerpány na daný účel, kterým je studium (na životní náklady a na školné studentů vysokých škol).

Součástí definice by mohla být například předem definována minimální doba spoření (např. 3 roky s ohledem na perspektivy mezi nástupem na střední školu a nástupem na vysokou školu), měl by být vázán výběr prostředků na zápis na vysokou školu a podobně.

Podobně jako je tomu u penzijního pojištění či životního pojištění, i zde by měla být možnost získat prostředky i před/bez splnění státem/zákonem stanovených podmínek (pokud nebudou prostředky převedeny do stavebního nebo penzijního spoření). Tento výběr prostředků by měl být také obdobně sankcionován. Účastník spoření na vzdělání by musel dodanit daňové zvýhodnění za předchozí roky.

V zájmu zjednodušení podmínek pro čerpání uspořené prostředků by měly být splněny následující podmínky: spoření je možno čerpat po zahájení studia a v měsíčních/čtvrtletních dávkách během studia. To zajistí, že nebudou úspory vybrány jednorázově účelovým spekulativním zapsáním se ke studiu, aniž by fakticky bylo studium zahájeno, aby zastřeným stavem byla splněna jedna z podmínek pro získání veřejné podpory (ať již daňového zvýhodnění či státního příspěvku) – zápis ke studiu. Postupné čerpání/postupné uvolňování v průběhu studií zajistí, aby byly prostředky čerpány skutečně na životní náklady, aniž by bylo nutno složitě položkově prokazovat, zda jsou úspory s veřejným/státním zvýhodněním čerpány na školné či životní náklady.

5. Přehled dotčených zákonů

Zavedení spoření na vzdělání, pokud bude realizováno jedním z navržených způsobů, si vyžádá novelizace následujících zákonů:

1. Změna zákona o stavebním spoření:

Zákon č. 96/1993 Sb., o stavebním spoření a státní podpoře stavebního spoření a o doplnění zákona České národní rady č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění zákona České národní rady č. 35/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů

2. Změna zákona o daních z příjmů:

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

3. Změna zákona o bankách:

Zákon č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů

4. Vlastní ustanovení v zákoně o finanční pomoci studentům.

VIII. Vratná finanční pomoc na školné a životní náklady

Tento popis navazuje na sérii předchozích dokumentů: základní principy systému studentských půjček a splátek byly popsány v Bílé knize terciárního vzdělávání a podpořeny s drobnějšími výhradami Auditem OECD, principy byly formálně i neformálně veřejně diskutovány a v obecnějším pojetí byly schváleny vládou ČR (usnesení č. 420 z 31.5.2010). Systém vratné finanční pomoci musí optimálně kombinovat:

- co nejnížší zátěž veřejných rozpočtů (v nejlepším případě dlouhodobě samofinancovatelný systém),
- univerzálnost – tj. zajištění dostupných půjček pro studenty bez ohledu na jejich sociálně-ekonomické možnosti a zázemí,
- cílenost v tom smyslu, že půjčky musí být zajímavé především pro potřebné žadatele,
- využití již existující technické, administrativní, procesní, správní infrastruktury nebo infrastruktur v současnosti vytvářených pro další účely (JIM, JVM),
- jednoduchost a přehlednost.

Zde předkládaný model **univerzálních studentských půjček (USP)** vychází z ekonomických principů reflektujících specifika lidského kapitálu a investic do něj a je do velké míry inspirován systémem provozovaným ve Velké Británii. V některých aspektech je systém upraven pro institucionální podmínky ČR. Bez ohledu na zvolený systém se předpokládá, že:

- konkrétní stropy školného budou stanovovány nařízením vlády (zavedení školného bude realizováno zvýšením nulových stropů) a připravovaný zákon o terciárním vzdělávání bude obsahovat příslušná pravidla,
- strop školného bude 10 tisíc Kč za semestr, 2 semestry ročně (dle vládního prohlášení) a pro účely doby nároku na půjčku se bude pracovat se standardní dobou studia definovanou akreditací,
- že školné bude zavedeno pouze u studentů nastupujících do prvních ročníků VVŠ programů BC, MA a navazujících MA.

Existují dvě zásadně odlišná pojetí USP: **(i) veřejnoprávní systém v maximální míře zajišťovaný institucemi státu obdobně jako v případě prvního, průběžně financovaného pilíře důchodového systému,** (ii) soukromoprávní systém v maximální míře zajišťovaný komerčním sektorem s nezbytně nutnou garanční a regulační rolí státu. Níže je popsán ideový záměr systému ad (i), který je jednak v souladu se zahraničními trendy (Velká Británie,⁶⁹ Maďarsko⁷⁰) a navíc je dle předkladatelů kompatibilní s celým systémem finanční pomoci studentům a jeho informační obsluhou. Rozpracování systému ad (ii) navíc nebylo zadáno.

Navrhuje se **veřejnoprávní institucionální** uspořádání systému univerzálních studentských půjček (USP), které umožní dosažení uvedených požadavků:

- Systém USP bude jako celek finančně garantovat stát, podobně jako zajišťuje první důchodový pilíř. To neznamená, že stát bude muset systém financovat. Garance státu však budou třeba k pořízení počátečního kapitálu na finančních trzích. Garance státu budou ošetřovat pouze celkové systémové riziko zapůjčeného kapitálu, nikoliv riziko nesplácení individuálních půjček. Riziko nesplácení jednotlivých půjček totiž bude nákladově

⁶⁹ The Student Loans Company <http://www.slc.co.uk/about%20student%20finance/index.html>

⁷⁰ Hungarian Student Loan Centre <http://www.diakhitel.hu/en/index2.php>

diverzifikováno mezi všechny nositele půjček případně i mezi vysoké školy jako příjemce školného.

- Finanční kapitál bude pro systém na finančním trhu zajišťovat Českomoravská záruční a rozvojová banka (ČMZRB) na základě státem vydaných záruk (kapitálový back-up). Půjčky budou jednotlivým studentům zasílány (buď administrativním Centrem nebo ČMZRB na základě příkazu Centra) na osobní účty u obchodních bank (půjčky na živobytí) a přímo školám (půjčky na školné). **Role ČMZRB tedy bude omezena na získání finančních prostředků a nebude se týkat běžných bankovních činností a služeb.**
- Půjčky by měly mít charakter **dotace**. Výběr splátek bude realizován Centrem s případnou spoluprací ČMZRB a za informační podpory (o výši příjmů určující výši splátky) ze strany daňové správy (JIM) a ČSSZ (ELDZ). V případě výrazného porušení splátkových povinností (dlužník nesplácí částku odpovídající jeho příjmům tj. základu pro stanovení splátky) dojde v rámci systému dělené správy k „předání případu“ formou „Rozhodnutí“⁷¹ jiného orgánu (například Centra) do působnosti orgánu Finanční správy ČR⁷². Na základě rozhodnutí jiného orgánu (Centrum) pak Finanční úřad realizuje vymáhání celé dlužné částky (jako veřejnoprávní pohledávky). V tomto modelu by se zřejmě po jeho zavedení využívala infrastruktura Jednotného inkasního místa (JIM). Vybraný a případně vymožený objem splátek bude vrácen ČMZRB k financování dalších půjček (tj. průběžné financování, t.j. samofinancovatelnost systému v dlouhém období po náběhové fázi). Detaily jsou uvedeny v dalších sekcích. Terminologie jako *půjčky*, *splátky*, *výběr*, *vymáhání*, atd. v této fázi pracovního podkladu nutně doslovně neodpovídá terminologii daňového řádu,⁷³ zákonu o rozpočtových pravidlech⁷⁴ ani připravovanému Zákonu o změně zákonů v souvislosti se zřízením jednoho inkasního místa.

1. Typy půjček

Studentská půjčka (procesně a legislativně koncipována jako **dotace**) bude mít dvě složky: **půjčku na živobytí a půjčku na školné**. Nárok na půjčku bude stanoven obecnými pravidly určujícími oprávněnost k univerzální finanční pomoci. O půjčku bude student žádat prostřednictvím Centra (viz. dále), které jako zástupce státu se studentem uzavře smlouvu o půjčce a splátkách.

- **Půjčka na živobytí** umožní pokrývat nepřímé náklady spojené se studiem, které student nebude schopen hradit z ostatních zdrojů (viz. předchozí části). Půjčku bude student dostávat na osobní účet u obchodní banky v pravidelných splátkách (měsíčně nebo semestrálně⁷⁵) na základě žádosti studenta o uvolnění tranše. Pro nárok na půjčku nebude nutné prokazovat účel využití půjčky, protože to z podstaty věci není

⁷¹ V souladu s již platnou praxí vymáhání prostředků Finančními úřady uloží věcně příslušný orgán (Centrum) k výběru povinnost, kterou má dotčený subjekt vracet v souladu s rozpočtovými pravidly. Při problému se splácením Centrum uskuteční nejprve řadu kroků k nápravě a teprve, když možnosti vyčerpá, předá věc formou „Rozhodnutí“ v rámci dělené správy orgánu Finanční správy. Finanční úřad pak na základě Rozhodnutí, jež definuje, jakou částku je potřeba vybrat, již vybírá jako daňový dluh v souladu s rozpočtovými pravidly. Daňový řád umožňuje vybírat takový dluh i ve splátkách.

⁷² Zákon o změně zákonů v souvislosti se zřízením jednoho inkasního místa počítá s přenesením kompetence k výběru pojistného na sociální zabezpečení a veřejného zdravotního pojistného na jednu soustavu orgánů a to konkrétně na orgány Finanční správy ČR.

⁷³ Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějšího předpisu

⁷⁴ Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), v platném znění

⁷⁵ Půjčka by měla být uvolňována v měsíčních či čtvrtletních splátkách, což by účelovost pro studium svým způsobem implikovalo (student skutečně studuje). Nebylo by možné půjčku vyplatit jednorázově na celý semestr dopředu. Tím se předejde spekulativním použitím na jiné, než životní náklady, aniž by se položkově vyúčtovaly životní náklady, které jsou navíc u oborů rozdílné.

technicky možné. Strop výše půjčky na živobytí bude stanoven tak, aby nemohlo dojít k neúměrnému zadlužení studentů. Využívání půjčky pouze potřebnými studenty bude zajišťovat přiměřené reálné úročení, které znevýhodní pobírání půjček pro spekulativní účely (finanční arbitráž). Nárok na půjčku lze modifikovat (lze například stanovit, že nárok budou mít i studenti kombinovaného studia, kteří pečují o vlastní dítě do 15 let věku). Půjčka na živobytí bude v době zavedení dostupná pro studenty s nárokem ve všech ročnících VŠ včetně doktorandského studia. Studenti soukromých vysokých škol budou mít nárok na půjčku na živobytí stejně jako studenti škol veřejných.

- **Půjčka na školné** bude hradit část nebo celou výši školného školou účtovaného podle rozhodnutí studenta. Částka půjčky určené na školné půjde přímo na účet školy podle splátkového kalendáře plateb školného (semestrálně). Částku školného, kterou student nebude hradit formou půjčky, zaplatí tento škole přímo z vlastních prostředků. Nárok na půjčku budou mít studenti prezenčního, kombinovaného i dálkového studia. Půjčka na školné bude dostupná jen pro studenty, kteří platí školné. Studenti soukromých škol budou mít nárok na půjčku na školné jako studenti škol veřejných, ale pouze do výše školného účtovaného v obdobném programu škol veřejných.

Student bude informován o výši svého aktuálního závazku on-line náhledem do individuálního účtu vedeného Centrem a pravidelným výpisem papírovou formou.

2. Splátky

Výběr splátek obou druhů půjček jako jedné částky bude probíhat v jednotném režimu. Splácení půjček bude mít kontingenční charakter, kde se splácená částka bude odvíjet od aktuálních příjmů (kontingenční splácení) dlužné osoby až do plné amortizace závazku včetně naběhlých úroků. Půjčka bude závazkem fyzické osoby vůči českému státu. Splátky budou odváděny na účet ČMZRB a verifikaci adekvátní výše splátky bude provádět Centrum, které bude mít nastaveny komunikační procesy s orgány Finanční správy ČR (případně JIM) nebo ČSSZ (ELDZ). V případě výrazného porušení splátkové povinnosti ze strany dlužníka (dlužník nesplácí částku odpovídající jeho příjmům, tj. základu pro stanovení výše splátky) dojde v rámci systému dělené správy k „předání případu“ formou „Rozhodnutí“ jiného orgánu (Centra) do působnosti orgánu Finanční správy ČR. Orgán Finanční správy ČR spustí standardní mechanismus vymáhání dlužné částky (jako veřejnoprávní pohledávky) jak je popsáno výše v souladu s rozpočtovými pravidly a v souladu s platným Daňovým řádem. V případě existence více daňových závazků určí pořadí úhrady závazků zákon (viz předpokládané změny zákonů)⁷⁶.

Dlužná částka bude reálně úročena od okamžiku vzniku dluhu. Reálné úročení bude odrazovat od finanční arbitráže studenty, kteří půjčku nepotřebují a bude vytvářet motivace k rychlému splácení. Z reálných úrokových výnosů budou navíc hrazeny ztráty způsobené nesplácením (viz. diverzifikace rizik výše) případně dodatečné náklady na správu systému. Reálné úročení v jasně definovaných sociálních situacích prokazatelně způsobujících nedostatečnost příjmů dlužníka (mateřská či rodičovská dovolená, období registrované nezaměstnanosti, nemoci, apod.) bude sníženo až na nulu. Náklady s tím spojené budou hrazeny buď příspěvkem ze

⁷⁶ Zákon č. 280/2009 Sb., Daňový řád nově koncipuje pořadí úhrady daní na jednotlivých osobních daňových účtech podle vymezení prioritních skupin. Obecně má prioritu úhrada nedoplatku na dani před úhradou nedoplatku na příslušenství. Zároveň jsou v rámci jednotlivých skupin nejdříve hrazeny nedoplatky s dřívějším datem splatnosti. Současně s definicí nedoplatku v § 153 dává zákon správci daně možnost vyrozumět daňový subjekt o jeho případných nedoplatkách včetně upozornění na následky spojené s jejich neuhrazením, a to jakýmkoli vhodným způsobem.

státního rozpočtu (diverzifikace rizik mezi všechny daňové poplatníky) nebo skrze solidární srážkové procento.⁷⁷ Výše úroku se může každoročně revidovat i u existujících dlužníků (období hypotéky), ale pouze v rámci pravidel a mezi zakotvených v původní smlouvě mezi studentem a Centrem (odvozeno od inflace zveřejňované ČSÚ a od vývoje základních referenčních úrokových měr ČNB).

V případě nesplacení závazku do 25-30 let od jeho vzniku bude tento odepsán a ztráta systému bude kompenzována výnosem z úroků všech splácejících. Při neúspěšném ukončení studia závazek nezanikne, což bude snižovat morální hazard u „frivolních studentů“. **V případě OSVČ s nedostatečnými příjmy ze závislé činnosti a u absolventů, kteří budou pracovat v zahraničí bude uplatněn fixní (nekontingenční) splátkový kalendář odvozený od hypotetického příjmu. Konstrukce splátek bude v těchto případech obdobná jako u hypoték (fixní výše splátky po celé období do okamžiku splacení⁷⁸).**

Řádné splácení se bude realizovat průběžně formou zúčtovatelných záloh ve výši splátky odvozené od stavu minulého roku. U zaměstnanců s jedinou závislou činností (nepodávají daňové přiznání) bude splácení uplatňováno srážkami z měsíční mezd, které budou odváděny na účet ČMZRB (zde se nabízí možnost využít nově zaváděné měsíční hlášení zaměstnavatelů orgánu Finanční správy ČR o jednotlivých zaměstnancích, případně ELDZ)⁷⁹.

V případě zásadního porušení splátkové kázně předá Centrum sestavu tzv. Rozhodnutím“ věcně příslušného orgánu celkový závazek dlužníka v rámci dělené správy Finančnímu úřadu (správci daně) k vymožení. Po dobu řádného splácení bude dlužník komunikovat pouze s Centrem. Od předání případu správci daně (SD) bude dlužník komunikovat pouze s JIM/SD.

Stát může v případě deklarovaného strategického zájmu (zejména pro přilákání absolventů škol do profesí veřejného sektoru jako je například učitelství v regionálním školství), převzít část či plnou výši závazku absolventa za poskytnuté půjčky na školné a živobytí. Stejně tak se i zaměstnavatelé mohou na základě vlastního rozhodnutí podílet na splácení půjčky (daňově zvýhodněno již tím, že výdaj může být zahrnut do nákladů nebo nemusí být zatížen sociálními odvody a DPFO) jako součást jejich personální politiky, nábory absolventů atd. Nositelem závazku v tomto případě však nadále zůstane fyzická osoba a refundace bude věcí soukromého smluvního vztahu se zaměstnavatelem.

3. Správa systému

Potřebné informační, analytické a administrativní činnosti, které nemohou zajistit existující infrastruktury státu, bude zajišťovat Centrum. Centrum si lze představit jako malou verzi ČSSZ spravující důchody. Centrum bude spravovat databázi žadatelů (účty studentů a absolventů), příjemců půjček a dlužníků a dále příjemců základních a dodatečných grantů (vazba na agendu sociální skrze MPSV a jednotné výplatní místo - JVM). Centrum bude registrovat žádosti o půjčky (podání žádosti může být opatřeno manipulačním poplatkem), ověřovat nárok dotazem na informační systém vysokých škol (matrika) o řádném studiu. Ověření nároku bude probíhat před uvolněním každé tranše. V případě přerušení či nedokončení studia zanikne nárok na uvolnění dalších tranší. Centrum povede individuální účty a bude komunikovat o poskytnutých půjčkách a splátkách s ČMRZB. Centrum bude

⁷⁷ Solidární srážkové procento představuje určitý podíl školného, které škola nedostane, ale student ho splácí a prostředky jsou použity na úhradu ztrát způsobených úlevami na úrocích. Solidární procento lze případně uvalit pouze na školné převyšující určitou výši.

⁷⁸ U OSVČ je možno zavést odklad splátek (nikoliv úroků) na 1-2 roky v případě začátku prvního podnikání.

⁷⁹ V současnosti zaměstnavatelé vůči finančním úřadům měsíční oznamovací povinnost nemají. Zákon o změně zákonů v souvislosti se zřízením jednoho inkasního místa však počítá s tím, že zaměstnavatel bude srážet měsíční zálohy na daň DPFO a sociální pojistné a zdravotní pojistné (jedna platba) a bude podávat měsíční hlášení (individualizované na jednotlivé poplatníky).

zajišťovat sdílení nezbytně nutných informací o klientech mezi vysokými školami, správcem daně (SD/JIM), ČSSZ a ČMZRB. Prostřednictvím on-line přístupu Centra najdou studenti a posléze i jako dlužníci potřebné informace o stavu svého studentského účtu, formuláře atd. Centrum bude také řešit individuální stížnosti a ad-hoc problémy.

Oproti soukromoprávnímu modelu půjček a splátek zajišťovanými obchodními bankami přináší tento model následující úspory a výhody:

- odpadají náklady na nepotřebný marketing veskrze jednotného finančního produktu a náklady na nepotřebné profilování žadatelů (nárok na půjčku nebude odvozována od bonity klientů a od jejich schopností ručit jako je tomu u spotřebních úvěrů a hypoték),
- budou realizovány úspory z rozsahu protože celý systém bude centralizován, provozován v on-line režimu, data budou zpracovávána Centrem, které bude navíc spravovat agendu nevratné finanční pomoci studentům – základní studijní granty, doplňkové studijní granty, atd.,
- ČMZRB jako agent státu bude získávat zdroje za srovnatelně výhodných podmínek jako český stát. Stát bude garantovat závazky ČMZRB implicitně přes kapitálový back-up. Při optimálním nastavení systému (zohlednění rizika nesplacení v úrokové sazbě) budou požadavky na kapitálové jištění nízké (v řádu 8-12% potřebného objemu kapitálu) a předvídatelné. Nebude docházet k nárůstu zadluženosti státu a ekonomické náklady na ručení budou nižší než v případě přímé kapitálové angažovanosti obchodních bank v systému půjček,
- úspory z rozsahu vzniknou při vymáhání nesplácených půjček využitím infrastruktur JIM a propojením agend vratné a nevratné pomoci (navázané na JVM), takže dodatečné náklady na správu „zralého“ portfolia budou nízké,
- stát, na rozdíl od obchodních bank, nebude mít za cíl generovat finanční zisk,
- stát v systému může flexibilně zajišťovat potřebný objem prostředků a měnit úrokové sazby tak, aby reflektovaly skutečná rizika nesplacení,
- stát může v systému flexibilně uplatňovat své strategické priority, například formou převzetí části závazku splátek absolventů ve specifických oborech, nastavením rozhodné příjmové hranice pro zahájení splácení závazku a stanovením výše splátkového procenta, pozastavením úročení půjčky ve specifických případech, apod.,
- po přechodném období cca 20 let může být systém z velké části samofinancovatelný.

4. Kapitálová náročnost

Kapitál na půjčky bude získávat ČMZRB na finančním trhu formou dlouhodobých blokových půjček. V tomto režimu, po zohlednění úspor z rozsahu a sdílení existujících infrastruktur lze dosáhnout nižšího úročení výsledných půjček než u obchodních bank i při zajištění samofinancovatelnosti systému.

Na základě zahraničních zkušeností a výsledků názorového šetření mezi studenty českých vysokých škol lze předpokládat, že 30 - 40 % studentů si vezme půjčku na živobytí a cca 50 % půjčku na školné. Ročně poskytnutý objem půjček bude podle nastavení nárokovosti a výhodnosti představovat 2,5 až 8 miliard Kč (viz tabulka x příloze 1). Tomu bude muset odpovídat objem prostředků potřebný kapitálové zajištění ČMZRB ze strany státu (8 - 12 %).

Bilanční suma ČMZRB bude v počátečních letech narůstat (a s tím i nároky na kapitálové zajištění), protože inkaso splátek bude v náběhové fázi mírné a poroste výrazněji až po 3-5 letech, kdy školy začnou opouštět první kohorty studentů s dluhem.

Počty studentů budou v důsledku nárokovosti studentských půjček implikovat nároky na objem finančního kapitálu zajišťovaného ČMRZB. Protože pro účely finanční pomoci, včetně půjček, nebude umožněna dualita studia (resp. oprávněnost k finanční pomoci bude vznikat pouze na jedno studium), lze očekávat že počet studentů bude regulován přísněji než dosud (dnes škola může přijmout studenty nad rámec počtu studentů schválených k financování formou normativu v rámci financování vzdělávací činnosti škol).

5. Hlavní rizika

1. Systém bude vyžadovat státní garance (ale nikoliv za jednotlivé půjčky). Ty budou představovat řádově stovky milionů korun ročně (aditivně) v závislosti na náběhové křivce systému. Chybně nastavený finanční model může vyústit v dlouhodobou ztrátovost a potřebu průběžné rekapitalizace.
2. Nedostatečná regulace počtu studentů ze strany státu způsobující jejich neúměrný nárůst a tedy i nárůst finančních nároků na finanční pomoc studentů.
3. Zásadní změny (pokles) v soukromé výnosnosti vysokoškolského vzdělání vedoucí ke sníženému tempu splácení.
4. Selhání státu při vymáhání dlužných částek v rámci dělené správy.
5. Rozvolnění systému zaváděním úlev, které nebudou adekvátně promítnuty do výše úrokové prémie nebo nebudou kompenzovány adekvátní finanční dotací systému ze státního rozpočtu nebo solidárním srážkovým procentem.
6. Rozšíření systému o různé formy zvýhodnění, úlev a dalších podmínek, které systém nepřehlední jak pro potenciální klienty (studenty), tak pro rozhodování vlády a exekutivních orgánů v oblasti školství.

6. Parciální úpravy bez zásadních dopadů na funkčnost navrhovaného systému

1. Plně elektronický bezpapírový systém lze doplnit papírovým systémem: zvýšilo by náklady, ale zvýšila by se informovanost a prokazatelnost.
2. Lze změkčit povinnost fixní výše splátek pro OSVČ a osob dlouhodobě v zahraničí na základě hypotetického příjmu: vedlo by to ke sníženému tempu splácení, ale změkčila by se tvrdost podmínek pro některé dlužníky. Lze například umožnit 1-2 letý odklad splátek od okamžiku začátku podnikání.⁸⁰
3. Studenti soukromých škol nezískají nárok na půjčku na živobytí: snížilo by to nároky na objem potřebného kapitálu, ale znevýhodnilo by se tím studium občanů na soukromých školách.
4. Studenti soukromých škol nezískají nárok na půjčku na školné: snížilo by to nároky na objem potřebného kapitálu, ale znevýhodnilo by se tím studium občanů na soukromých školách.
5. U studentů soukromých škol bude půjčka na školné zavedena pro všechny studenty, tedy nejen nové studenty: zvýšilo by to nároky na objem finančního kapitálu.

⁸⁰ Současné by však mohl být takový poplatník podroben častějším kontrolám ze strany Finančních úřadů, což by částečně mohlo omezit umělé snižování základu daně. Poplatník, který obdrží dotaci ze státního rozpočtu je rovněž podroben častějším kontrolám.

6. Lze rozšířit nárok na půjčky i pro uznané studium českých občanů v zahraničí: zvýšilo by to nároky na finanční kapitál, ale zvýšilo přístup ke kvalitnímu vzdělání.
7. Půjčka na školné nebude dostupná občanům EU: hrozil by rozpor s pravidly jednotného přístupu EU. Ve Velké Británii, v obdobném systému, mají nárok na půjčku na školné (s kontingenčním splácením) i občané České republiky bez podmínky předchozího pobytu v UK.
8. Půjčka na živobytí studentům EU nebude dostupná osobám splňujícím podmínku předchozího pobytu v ČR alespoň po dobu 3 let: hrozil by rozpor s pravidly jednotného přístupu EU.
9. Úročení půjček již během studia může být sníženo či zrušeno: vyžadovalo by buď vyšší míru úročení po skončení studia nebo pravidelnou dotaci státu (na úkor samofinancovatelnosti).
10. Povinnost splácet je vhodné zavést již od okamžiku vzniku závazku v době studia. Vzhledem ke kontingenčnímu určení výše splátky by se splácení stejně netýkalo studentů s nižšími příjmy odpovídajícími běžnému přívýdělku při studiu.
11. Zavést zvýšený strop půjčky na živobytí podmíněný ekonomickou situací rodičů nebo rodičovstvím studenta: zvýšilo by nároky na objem finančního kapitálu, ale zpřístupnilo by to vzdělání nadaným zájemcům se slabým ekonomickým zázemím a podpořilo by to rodičovství.
12. Zavést procentní slevu na školném v případě přímé platby studentem: snížilo by to nároky na objem finančního kapitálu, ale může být vnímáno jako zvýhodnění studentů se silnějším ekonomickým zázemím (ekonomicky nemusí jít o zvýhodnění pokud během studia nebude nabíhat úrok z půjčky).
13. Část školného je možno zasílat školám až v době splácení: snížilo by to kapitálové nároky financování, může zvýšit zainteresovanost škol, snížilo by to náklady nesplácení přenášené na ostatní splácející. Ale velké zpoždění mezi vznikem závazku a jeho splácením může systém finančně destabilizovat a škola může prostředky použít až v době kdy student již dostudoval.

7. Přehled dotčených zákonů

Zavedení vratné finanční pomoci, pokud bude realizováno navrženým způsobem, si vyžádá novelizace následujících zákonů:

1. Změna zákona o daních z příjmů:

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

2. Změna zákona o bankách:

Zákon č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů

3. Změna Daňového řádu

Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějšího předpisu

4. Změna zákona o rozpočtových pravidlech

Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), v platném znění

5. Změna zákona připravujícího jednotné výplatní místo

Návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti se sjednocením výplaty

nepojistných sociálních dávek. Stav projednání: vláda. Předpokládaná účinnost: 1. 1. 2012.

6. Změna zákona připravujícího jednotné inkasní místo

Návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti se zavedením jednoho inkasního místa. Stav projednání: vnitřní připomínkové řízení MFČR. Předpokládaná účinnost: 1. 1. 2012.

7. Vlastní ustanovení v zákoně o finanční pomoci studentům

Příloha 1: Tabulky, grafy a diagramy

Tabulka 1: Vývoj ubytovací stipendia v letech 2006 až 2011

	Roční	Prům.měsíční
Výpočtové ubytovací stipendium na 1 studenta (2011)	5 800 Kč	483 Kč
Výpočtové ubytovací stipendium na 1 studenta (2010)	6 250 Kč	521 Kč
Výpočtové ubytovací stipendium na 1 studenta (2009)	6 500 Kč	542 Kč
Výpočtové ubytovací stipendium na 1 studenta (2008)	6 500 Kč	542 Kč
Výpočtové ubytovací stipendium na 1 studenta (2007)	6 500 Kč	542 Kč
Výpočtové ubytovací stipendium na 1 studenta (2006)	6 395 Kč	533 Kč

Tabulka 2: Vývoj výše vyměřovacího základu pro výpočet pojistného hrazeného státem za studenty

Období	Vyměřovací základ	Pojistné
Od 1. 1. 2010	5 355 Kč	723 Kč
1.1.2008 – 31.12.2009	5 013 Kč	677 Kč
1.1.2007 – 31.12.2007	5 035 Kč	680 Kč
1.4.2006 – 31.12.2006	4 709 Kč	636 Kč
1.2.2006 – 31.3.2006	4 144 Kč	560 Kč
1.1.2006 – 31.1.2006	3 798 Kč	513 Kč
1.1.2005 – 31.12.2005	3 556 Kč	481 Kč
1.1.2004 – 31.12.2004	3 520 Kč	476 Kč
1.1.2003 – 31.12.2003	3 458 Kč	467 Kč
1.7.2001 – 31.12.2002	3 250 Kč	439 Kč
1.7.1998 – 30.6. 2001	2 900 Kč	392 Kč
1.1.1998 – 30.06.1998	2 120 Kč	287 Kč
1.7.1996 – 31.12.1997	2 000 Kč	270 Kč
1.1.1996 – 30.06.1996	1 625 Kč	220 Kč
1.1.1994 – 31.12.1995	1 430 Kč	194 Kč
1.1.1993 – 31.12.1993	1 694 Kč	229 Kč

Zdroj: http://archiv.vzp.cz/www.vzp.cz/cms/internet/cz/Platci/Stat/Vymerovaci_zaklad/index.html

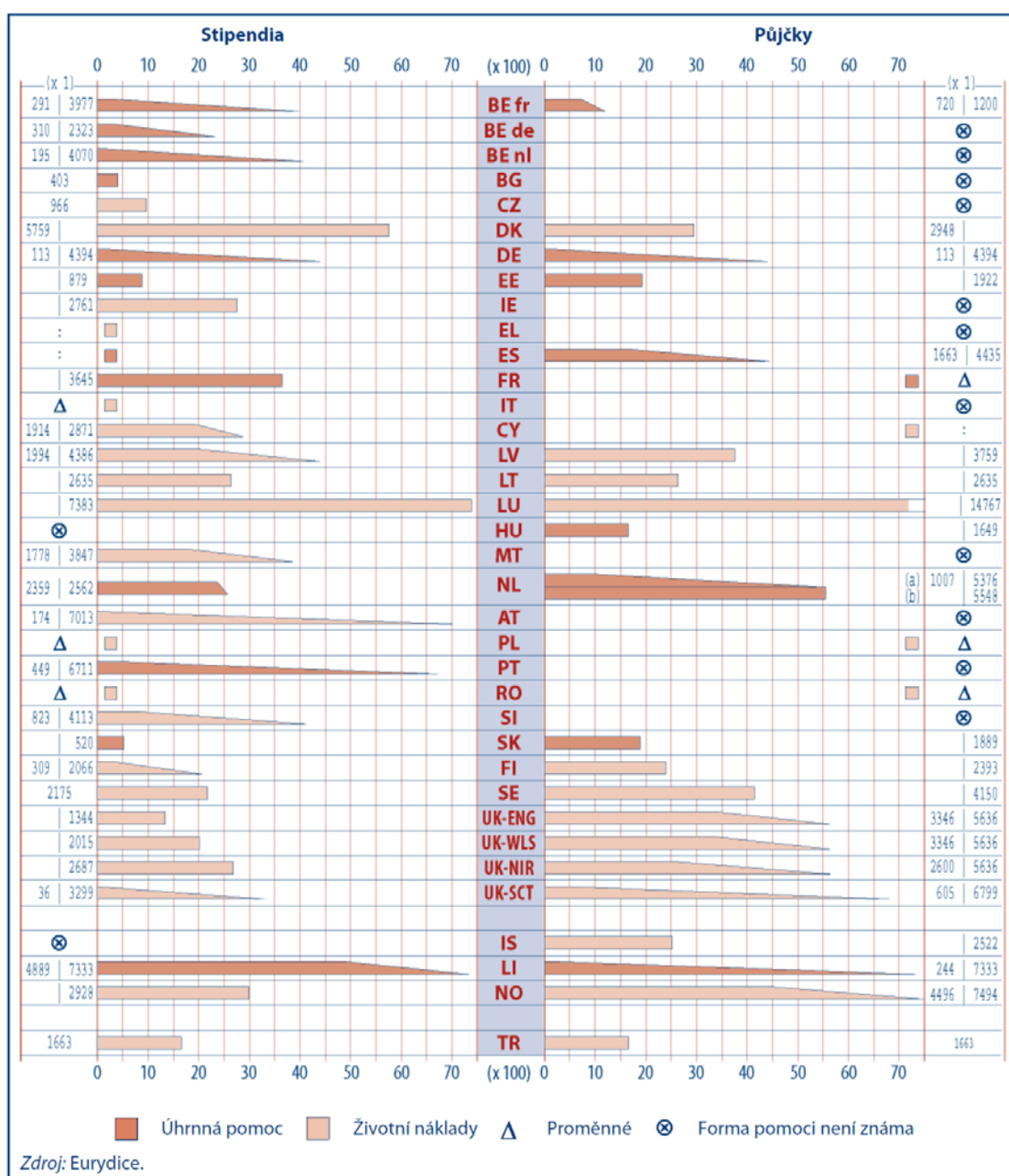
Tabulka 3: Vývoj slev na dani a maximálních daňových bonusů na vyživované dítě v letech 2006 až 2011

Vývoj slev na dani na vyživované dítě 2005 - 2012					
	Daňové zvýhodnění		Maximální daňový bonus		
	roční	měsíční	rok	měsíc	výdělek
Sleva na dani na vyživované dítě vzroste od 1. 1. 2012 o 150 Kč měsíčně na 13 404 Kč ročně					
Předpokládané navýšení v roce 2012	13 404 Kč	1 117 Kč			
dítě žijící v domácnosti v roce 2011	11 604 Kč	967 Kč	52 200 Kč	4 350 Kč	48 000 Kč
dítě žijící v domácnosti v roce 2010	11 604 Kč	967 Kč	52 200 Kč	4 350 Kč	48 000 Kč
dítě žijící v domácnosti v roce 2009	10 680 Kč	890 Kč	52 200 Kč	4 350 Kč	48 000 Kč
dítě žijící v domácnosti v roce 2008	10 680 Kč	890 Kč	52 200 Kč	4 350 Kč	48 000 Kč
dítě žijící v domácnosti v roce 2007	6 000 Kč	500 Kč	30 000 Kč	2 500 Kč	48 000 Kč
dítě žijící v domácnosti v roce 2006	6 000 Kč	500 Kč	30 000 Kč	2 500 Kč	45 420 Kč
dítě žijící v domácnosti v roce 2005	6 000 Kč	500 Kč	30 000 Kč	2 500 Kč	43 110 Kč

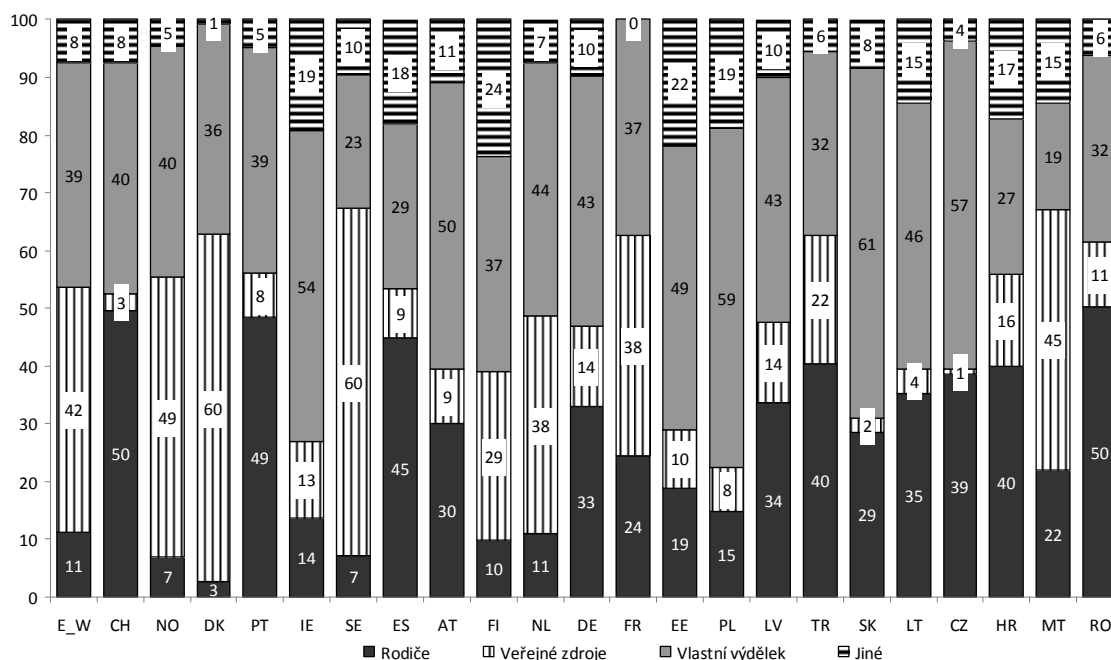
Tabulka 4: Vývoj slev na dani a maximálních daňových bonusů na vyživované dítě držitele průkazu ZTP/P v letech 2006 až 2011

Vývoj slev na dani na vyživované dítě, které je držitelem průkazu ZTP/P 2005 - 2012					
	Daňové zvýhodnění		Maximální daňový bonus		
	roční	měsíční	rok	měsíc	výdělek
Předpokládané navýšení v roce 2012	26 808 Kč	2 234 Kč			
dítě žijící v domácnosti v roce 2011	23 208 Kč	1 934 Kč	52 200 Kč	4 350 Kč	48 000 Kč
dítě žijící v domácnosti v roce 2010	23 208 Kč	1 934 Kč	52 200 Kč	4 350 Kč	48 000 Kč
dítě žijící v domácnosti v roce 2009	21 360 Kč	1 780 Kč	52 200 Kč	4 350 Kč	48 000 Kč
dítě žijící v domácnosti v roce 2008	21 360 Kč	1 780 Kč	52 200 Kč	4 350 Kč	48 000 Kč
dítě žijící v domácnosti v roce 2007	12 000 Kč	1 000 Kč	30 000 Kč	2 500 Kč	48 000 Kč
dítě žijící v domácnosti v roce 2006	12 000 Kč	1 000 Kč	30 000 Kč	2 500 Kč	45 420 Kč
dítě žijící v domácnosti v roce 2005	12 000 Kč	1 000 Kč	30 000 Kč	2 500 Kč	43 110 Kč

Diagram 1: Hlavní formy finanční pomoci studentům v zemích EU

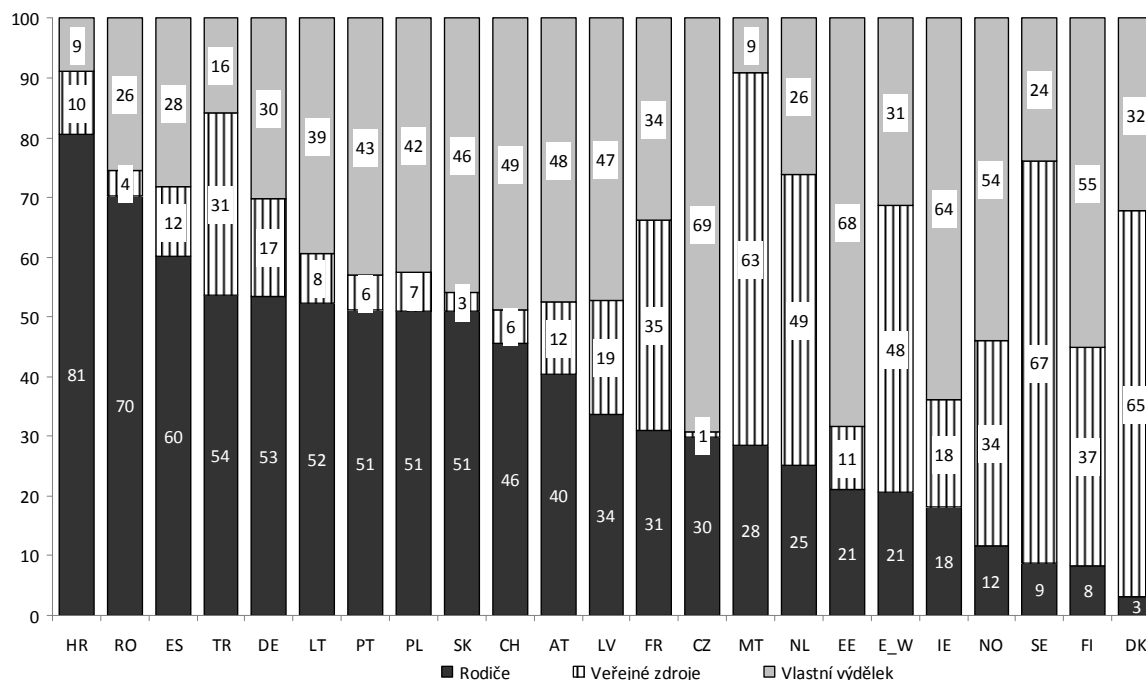


Graf 1: Struktura zdrojů pro financování studia studentů bakalářských a magisterských programů: studenti ve všech formách studia bydlící během semestru s rodiči (v %).



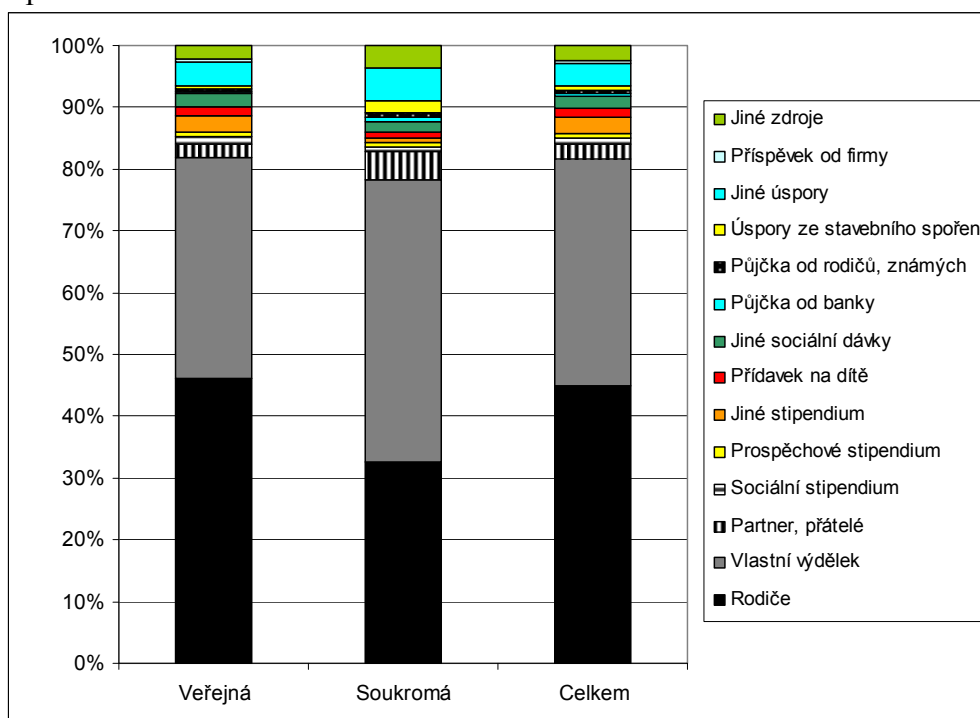
Zdroj Eurostudent IV (2009)

Graf 2: Struktura zdrojů pro financování studia studentů bakalářských a magisterských programů: studenti ve všech formách studia bydlící během semestru jinde než s rodiči (v %, kategorie jiné zdroje pro přehlednost vynechána).



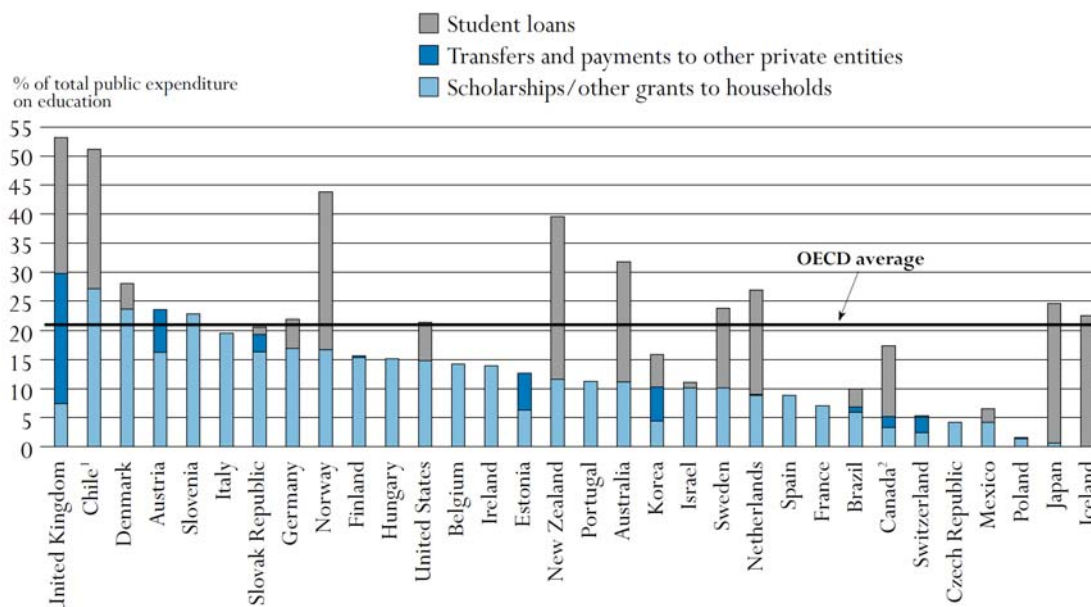
Zdroj Eurostudent IV (2009)

Graf 3: Struktura zdrojů financování studia studentů bakalářských a magisterských programů v prezenčním studiu v ČR.



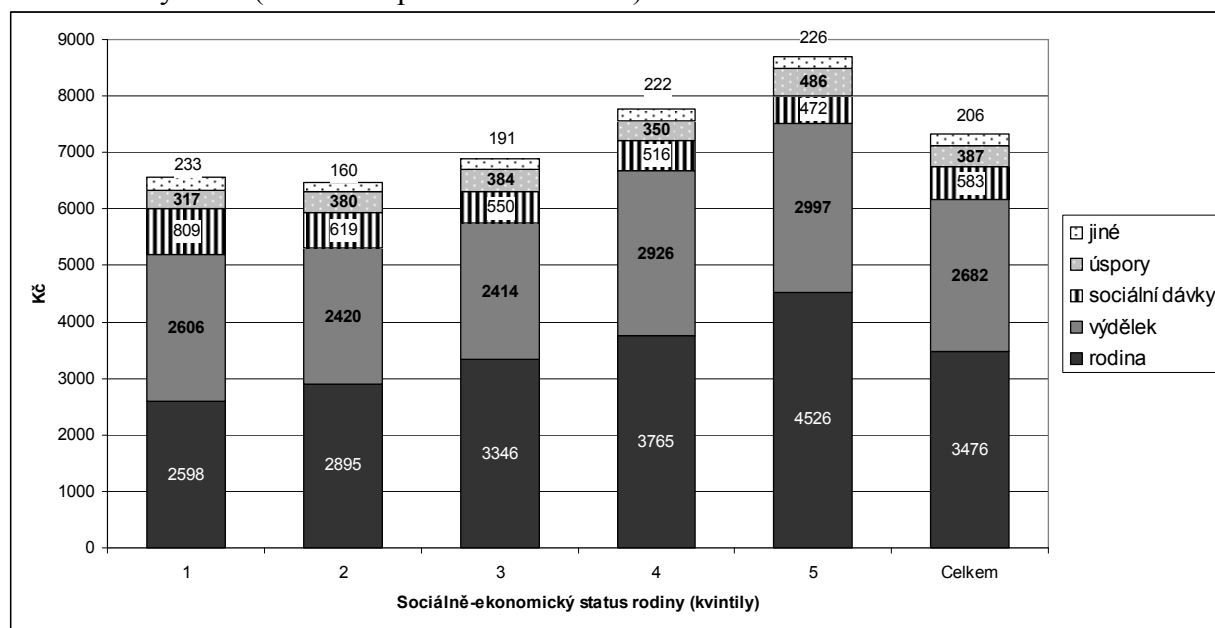
Zdroj Eurostudent IV (2009)

Graf 4: Výdaje na finanční podporu studentů v % celkových veřejných výdajů na terciární vzdělávání



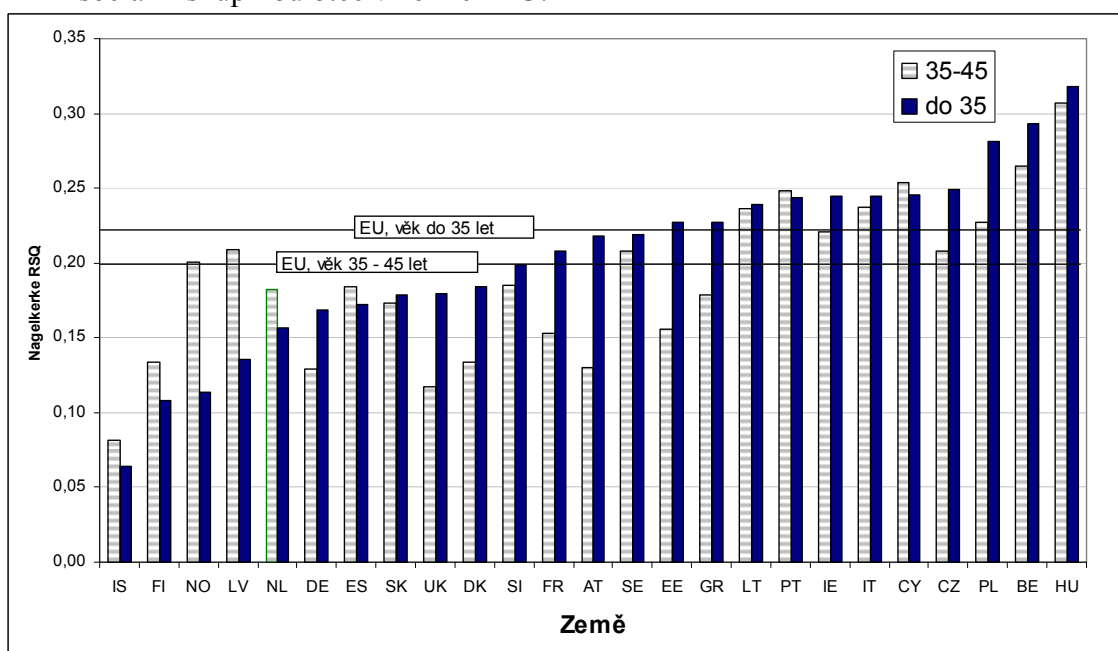
Zdroj: Education at a Glance (2010)

Graf 5: Zdroje financování studia na vysoké škole podle sociálně ekonomického statusu rodiny v KČ (studenti v prezenčním studiu).



Zdroj Eurostudent IV (2009)

Graf 6: Determinace dosažení vysokoškolského vzdělání vzděláním otce, vzděláním matky a sociální skupinou otce v zemích EU.



Zdroj: SILC 2009, vlastní výpočty autorů

Diagram 2: Průběh doplňkového studijního grantu – varianta 1 (skokové určení)

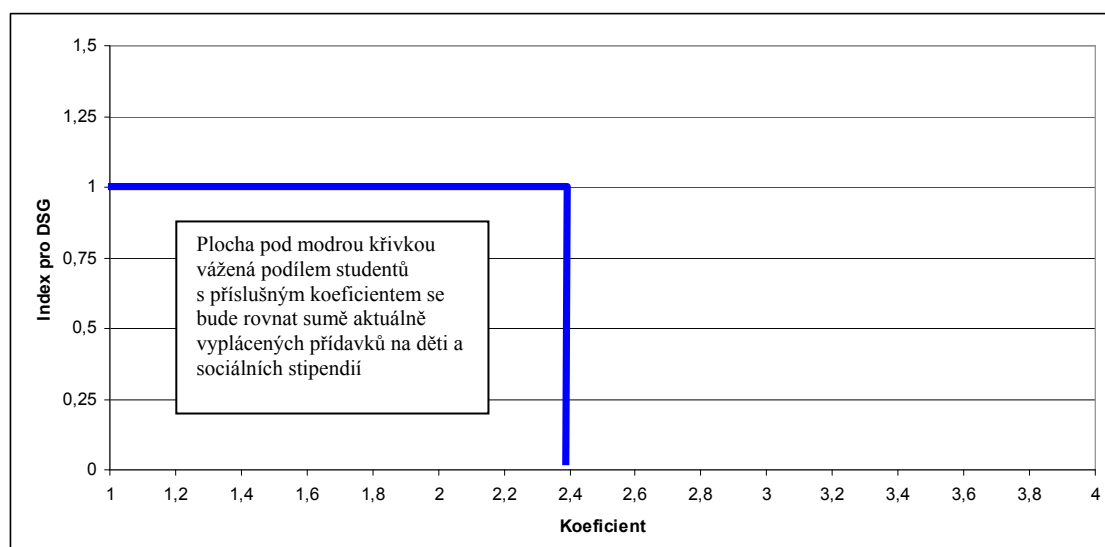


Diagram 3: Průběh doplňkového studijního grantu – varianta 2 (kontinuální určení)

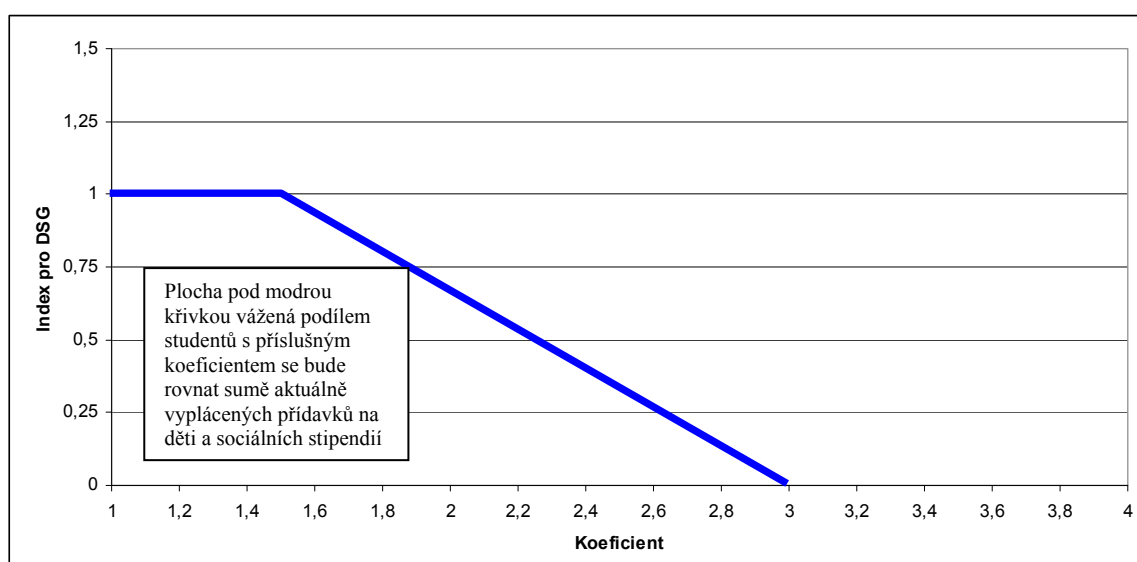


Diagram 4: Průběh doplňkového studijního grantu – varianta 3 (kontinuální určení plus příspěvek na bydlení)

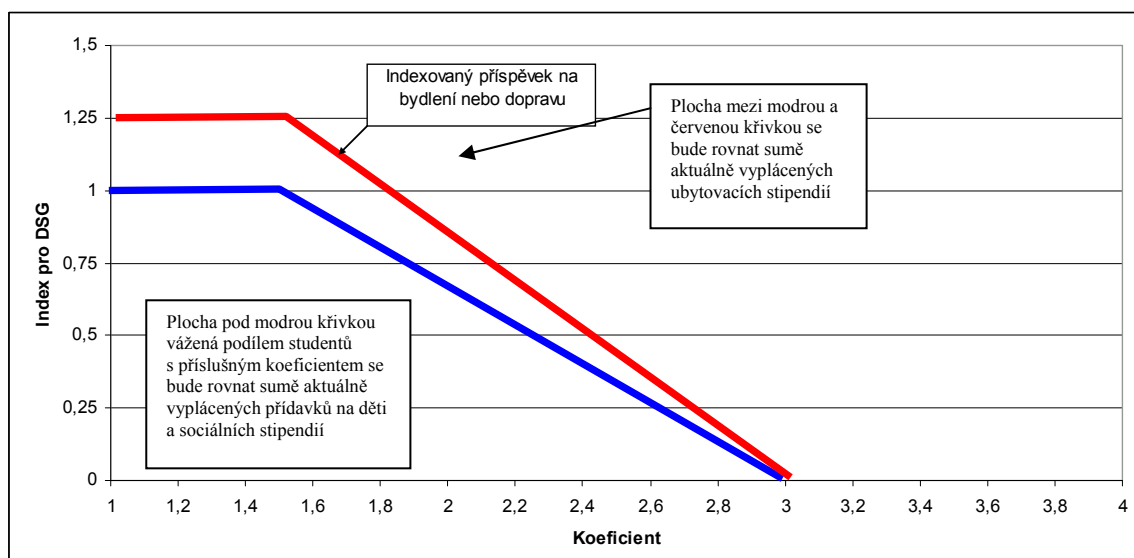
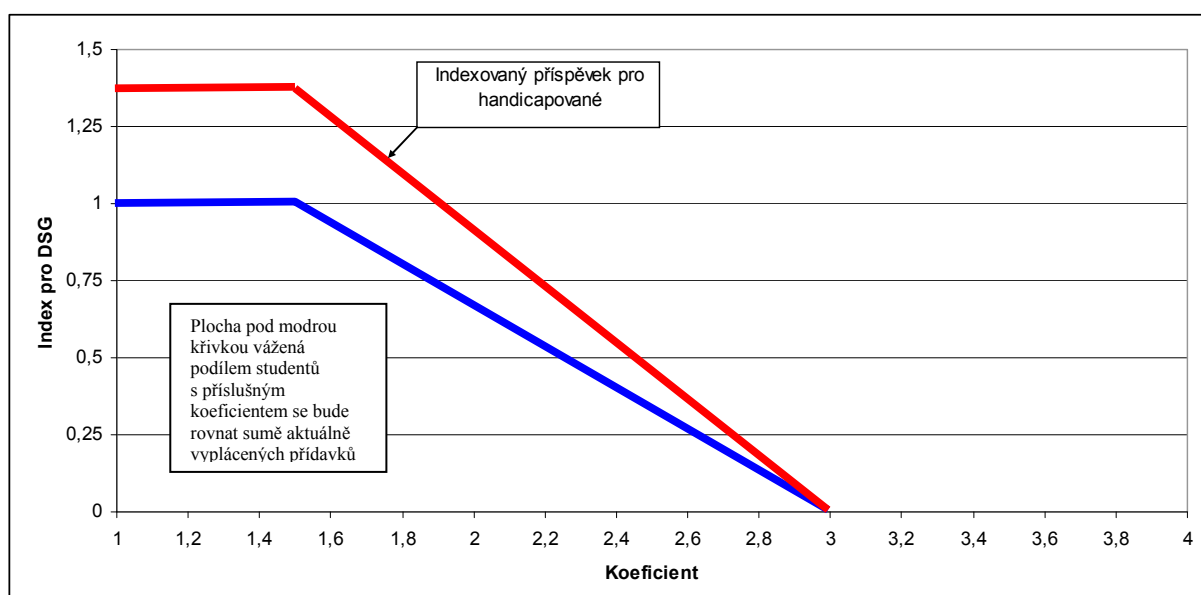


Diagram 5: Průběh doplňkového studijního grantu – varianta 4 (kontinuální určení plus příspěvek pro handicapované)



Tabulka 5: Hrubý odhad kapitálové náročnosti variant náběhu průběžně financovaného systému univerzálních studentských půjček

KAPITÁLOVÁ NÁKLADNOST ZAVADĚNÍ PRŮBĚŽNĚ FINANCOVANÉHO SYSTÉMU UNIVERZÁLNÍCH STUDENTSKÝCH PŮJČEK (INTERNÍ PRACOVNÍ ODHADY BEZ ZÁRUKY PŘESNOSTI)					
	Půjčky na živobytí	Varianta a	Varianta b	Varianta c	Varianta d
Od celkového počtu cca 300k studií jsou odečtení cizinci, studenti studující opakovaně nebo simultánně.	Počet eligible studentů	250 000	200 000	100 000	250 000
	Měsíční půjčka na živobytí [Kč]	3 000	2 500	2 000	3 000
Reálný úrok půjček odradí studenty, kteří mají dostatečné prostředky.	Počet měsíců v roce	12	11	10	10
	Take-up rate	60%	50%	40%	30%
	Roční výdaje [mld Kč]	5 400	2 750	800	2 250
	Půjčky na školné				
Předpokládá se zavedení pouze u nově nastupujících ročníků.	Počet studentů v kohortě s marokem	62 500	62 500	62 500	62 500
	Strop školného [Kč]	20 000	18 000	15 000	18 000
	Take-up rate	50%	50%	50%	50%
	Roční výdaje - 1. rok [mld]	625	563	469	563
	Roční výdaje - 2. rok [mld]	1,8	1 125	1 013	844
	Roční výdaje - 3. rok [mld]	2,6	1 625	1 463	1 219
	Roční výdaje - 4. rok [mld]	3,4	2 125	1 913	1 594
	Roční výdaje - 5. rok [mld]	4,2	2 625	2 363	1 969
Od celkového počtu ročně přijímaných studentů jsou odečtení cizinci, studenti studující opakovaně nebo simultánně.	Celkové roční výdaje na půjčky (živobytí + školné)				
	1 Roční výdaje - 1. rok [mld]	6 025	3 313	1 269	2 813
	2 Roční výdaje - 2. rok [mld]	6 525	3 763	1 644	3 263
	3 Roční výdaje - 3. rok [mld]	7 025	4 213	2 019	3 713
	4 Roční výdaje - 4. rok [mld]	7 525	4 663	2 394	4 163
	5 Roční výdaje - 5. rok [mld]	8 025	5 113	2 769	4 613
Koefficient celkového počtu eligible studentů. Růst o méně než jedna vyjadřuje odpadovost studentů a přechod pouze 80% na MA studia.					

Příloha 2:
**Návrh osnovy věcného záměru zákona o finanční pomoci studentům
(s komentáři k realizaci legislativních změn)**

Část první: Zdůvodnění potřeby nové regulace (nového zákona)

- a) Zhodnocení současného stavu v mezinárodním srovnání
- b) Hlavní cíle nové regulace
- c) Základní principy nové regulace

Část druhá: Přehled právních předpisů dotčených novou regulací

- a) Zákony z oblasti státní sociální podpory a pomoci v hmotné nouzi
- b) Zákony z oblasti zdravotního a důchodového a sociálního pojištění
- c) Zákony z oblasti daní
- d) Zákony z oblasti státního rozpočtu
- e) Zákony z pracovněprávní oblasti
- f) Zákony z oblasti bankovníctví a stavebního spoření
- g) Zákony z oblasti občanského a trestního práva
- h) Zákony z oblasti finančního práva
- i) Zákon o vysokých školách/o terciárním vzdělávání

Komentář: Z výčtu právních předpisů, jejichž změny se Finanční pomoc studentům týká, je patrné, že se jedná o zásahy do zákonů, jež jsou v gesci řady rezortů. Nejjednodušší vazba je pouze na zákon o vysokých školách/o terciárním vzdělávání, ta je přímá, avšak zejména odkazově, nikoli změnově. U ostatních zákonů, zejména v gesci Ministerstva financí, Ministerstva práce a sociálních věcí a Ministerstva zdravotnictví bude rozsah i obsah změn a zásahů do jednotlivých právních norem výsledkem spolupráce s příslušnými rezorty.

Část třetí: Vymezení pojmů a základní ustanovení

- a) Definice studenta pro účely finanční pomoci studentům;
- b) Definice studentské domácnosti a možného souběhu systému státní sociální podpory, pomoci v hmotné nouzi a finanční pomoci studentům;
- c) Oprávněnost k FPS z hlediska legislativy EU.

Komentář: Předpokládají se zejména zásahy do zákona o státní sociální podpoře v gesci MPSV. Tyto zásahy je třeba úzce koordinovat s MPSV. Výsledkem expertního snažení by měl být v první fázi popis cílového stavu, znění a definic a jejich promítnutí do zákona o státní sociální podpoře a do zákona o finanční pomoci studentům. Měly by se zvážit dopady na zákon o rodině. Toto dopady bude možné popsat až z expertní práce vyplyne, zda a do jaké míry bude nutné do zákona o rodině zasahovat. Rovněž bude zapotřebí analyzovat další právní předpisy, na které bude mít změna definice studenta přímý i nepřímý vliv. V současnosti existuje jediná definice studenta v českém právním řádu (v zákoně o státní sociální podpoře). Na tuto definici se odvolává zhruba 160 právních předpisů. Nová definice studenta pro účely finanční pomoci studentům v terciárním vzdělávání tyto předpisy ovlivní. Tyto efekty je nutné podrobně analyzovat a vyhodnotit (zatím se tyto právní předpisy, pokud odkazují na pojem „student“, důsledně odkazují na definici obsaženou v zákoně o státní sociální podpoře). Nejvýznamnější právní předpisy, jichž se změna dotkne, jsou samozřejmě zákon o daních z příjmů a zákoník práce, jedná se ale i o řadu vyhlášek a nařízení. Výsledky této práce a rozpracované varianty by následně měly být vyhodnoceny z hlediska dopadů a

přínosů v RIA. Teprve po té lze expertní materiál převést do podoby věcného záměru zákona.

Část čtvrtá: Nevratná finanční pomoc

- a. Základní studijní grant (ZSG), jeho konstrukce a administrace
 1. standardní režim
 2. specifický režim (zejména pro handicapované)
 3. podmínky (neplnění studijních povinností), za nichž se ZSG postupně transformuje v půjčku
 4. administrace ZSG v rámci JVM (případně mimo JVM)
- b. Doplnkové studijní granty (DSG), jejich konstrukce a administrace
 1. standardní režim
 2. specifický režim (zejména pro handicapované)
 3. prokazování oprávněnosti k doplňkovému studijnímu grantu (případně doplňkovým studijním grantům) nad rámec definice studenta
 4. administrace DSG v rámci JVM (případně mimo JVM)
- c. Vracení neoprávněně vyplacené nevratné pomoci

Komentář: Zcela nově budou vymezeny podmínky pro určení Základního studijního grantu studenta, na který budou mít nárok všichni studenti. Finanční prostředky na základní studijní grant budou získány pokud možno rozpočtově neutrálním převedením slevy na dani na vyživované dítě. Tento princip již Mezirezortní komise již projednala a podpořila. Navíc bylo na základě předběžných propočtů na jednání Mezirezortní komise konstatováno, že tato změna je v rámci limitů daných požadavkem rozpočtové neutrality uskutečnitelná.

Ačkoli Doplnkové studijní granty (tj. testované dávky sociální pomoci přímo cílené na studenty vysokých škol) budou odvozeny od současných dávek (přídavky na děti, sociální stipendium pro studenty vysokých škol), nově budou stanoveny podmínky jejich vyplácení a administrace. O tom, zda se je podaří prosadit, do značné míry rozhodne zásadním způsobem skutečnost, zda jejich nově navrhovaná administrace bude nákladově přijatelná. To závisí na tom, zda Doplnkové studijní granty (stejně jako Základní studijní grant) budou administrovány a vypláceny v rámci připravovaného jednotného výplatního místa.

Z hlediska RIA bude klíčové navrhnout varianty principů pro stanovení výše Doplnkových studijních grantů, konkrétně zda budou výše těchto dávek určeny „skokově“ nebo „kontinuálně“. Mezirezortní připomínkové řízení k Plánu implementace finanční pomoci studentům ukázalo, že existuje řada důvodů pro volbu kontinuálního určení výše dávek (jako například ve Velké Británii). Důvodem je minimalizace rizika, že malá změna v testovacím kritériu povede k velké změně finanční pomoci, na kterou student „dosáhne“, což může být oprávněně vnímáno jako nespravedlivé a současně to může posílit tendence k účelovým manipulacím s informacemi, na jejichž základě bude o přiznání dávky rozhodováno. Expertní práce na řešení tohoto problému si vyžádají provedení modelových analýz využívajících zejména data ze šetření SILC (stále ještě nedodána – viz výše).

Rozsah změn a zásahů do jednotlivých právních norem se odvine od expertních prací. Jedná se o změny, které budou měnit novou definici studenta odstraňující věkovou hranici 26 let a zavádějící jiné mechanismy bránící zneužívání systému (jasně vymezený počet let studia, na něž se bude finanční pomoc vztahovat). Bude navrženo sjednocení dávek státní sociální pomoci na jednoho poskytovatele a dojde i ke sjednocení terminologie na „Doplnkové granty“, jejichž poskytování bude vázáno na sociální situaci rodiny studenta, nebo studentské rodiny. Jedná se o změny, které budou využívat zejména jednotné výplatní místo pro účely výplat sociální pomoci a grantů pro studenty.

Při koncipování finanční pomoci studentům bude v zájmu sankcionovatelnosti poskytování

nepravdivých údajů, účelového dosahování oprávněnosti k jednotlivým dávkám a vymahatelnosti neoprávněně vyplacených dávek třeba využít ustanovení občanského a trestního zákoníku, na něž bude nutné v zákoně o finanční pomoci studentům vhodně odkázat. Proto je nutné provést nezbytné analýzy, jež možné/nutné novelizace obou těchto zákonů umožní.

Část pátá: Vratná finanční pomoc

- a. Půjčky na životní náklady – oprávněnost a základní parametry;
- b. Půjčky na školné - oprávněnost a základní parametry;
- c. Splátkové povinnosti: kontingenční určení splátek, přerušení splácení ze zákonných důvodů (mateřství, nezaměstnanost), minimální splátka, doba splácení;
- d. Úročení;
- e. Závazky (garance) v systému vratné finanční pomoci;
 1. Závazky finančních institucí vůči státu (ČMZRB, obchodní banky);
 2. Závazky státu vůči finančním institucím (ČMZRB, obchodní banky).

Komentář: Návrh zákona o finanční pomoci studentům se zabývá nízkouúročenými půjčkami pro studenty, které - v souladu se zněním Programového prohlášení vlády - budou moci splácet až po ukončení studia a to kontingenčním způsobem. Jedná se o změny, jež by měly pro výběr splátek umožnit využití systému jednotného inkasního místa (v současné době připravovaného Ministerstvem financí) a daňového řádu. Navrhovaný zákon o finanční pomoci studentům bude upravovat poskytování půjček a dále případně spoření na vzdělání. V této souvislosti lze mimo jiné očekávat i změnu zákona o bankách. Pro počet doprovodných novel bude rozhodující, zda studentské půjčky budou realizovány v komerčním (což expertní tým výrazně nedoporučuje) nebo veřejnoprávním režimu.

Bude třeba důkladně analyzovat zákony z oblasti státní rozpočtu, daní, pojistného, bankovníctví a stavebního spoření, občanského a trestního práva. Analýzy budou podkladem pro rozpracování studie proveditelnosti Regulatorní rámec (kterou projednala vláda 31.5.2010), do podoby procesního modelu ve variantách půjček pro RIA tak, aby bylo možné v rámci RIA provést vyhodnocení dopadů a přínosů a materiál připravit k politickému rozhodnutí. Po politickém rozhodnutí bude třeba vybranou variantu dopracovat podle studie SEP do většího rozsahu než nevybrané varianty a připravit expertní materiál k dokončení do podoby věcného záměru zákona.

Část šestá: Spoření na vzdělání

S ohledem na zatím chybějící politické zadání a konkrétní doporučení MF ČR k produktu „Spoření na vzdělání“ a jeho případné začlenění do systému současného stavebního spoření, nebo naopak jeho zavedení v samostatném režimu nelze stanovit strukturu této části. Základní strategie přístupu k řešení tohoto problému vyplývá z jednání příslušné pracovní skupiny.

Komentář: Navrhovaný zákon o finanční pomoci studentům bude upravovat poskytování spoření na vzdělání. V této souvislosti se plánuje změna zákona o bankách a případně okrajově i zákona o stavebním spoření. Pro počet doprovodných novel bude rozhodující, zda studentské spoření bude věcně kopírovat právní úpravu stavebního spoření i ve věci státního příspěvku. Tím by návrh získal výraznou veřejnoprávní dimenzi (přítomnost veřejných prostředků) a počet doprovodných novel by byl výrazně širší.

Bude třeba důkladně analyzovat zákony z oblasti státní rozpočtu, zákony z oblasti bankovníctví a stavebního spoření, zákony z oblasti občanského a trestního práva a zákony z oblasti finančního práva. Analýzy budou podkladem pro rozpracování studie proveditelnosti

Regulatorní rámec do podoby procesního modelu ve variantách spoření pro RIA tak, aby bylo možné v rámci RIA provést vyhodnocení dopadů a přínosů a materiál připravit k politickému rozhodnutí. Po politickém rozhodnutí vybranou variantu dopracovat do většího rozsahu než nevybrané varianty a připravit expertní materiál k dokončení do podoby věcného záměru zákona.

Část sedmá: Soukromoprávní pomoc

- a) Placená praxe a stáže studentů
- b) Podniková stipendia

Komentář: Navrhovaný zákon o finanční pomoci studentům počítá s dalšími druhy finanční pomoci studentům, které mohou poskytovat firmy. Nově se pojímá daňová motivace firem, jako například finanční pomoc se splácením školného na soukromých vysokých školách, placená praxe a brigády studentů a další motivační příspěvky. Bude potřeba dokončit expertní materiály k této problematice (Placená praxe a stáže studentů, Podniková stipendia) a připravit návrhy tzv. typových smluv. Do části věcného záměru zákona pak bude nutné zapracovat vyhodnocení rozpočtových dopadů jednotlivých variant.

Část osmá: Informační součinnost

- a. Poskytování informací studentem;
- b. Poskytování informací vysokou školou resp. SIMS;
- c. Poskytování informací orgány s veřejnoprávní kompetencí;
- d. Sdílení informací mezi státní správou, veřejnoprávními a soukromými subjekty.

Komentář: V závislosti na vybraných variantách k realizaci v částech čtyři, pět a šest bude definován obsah a rozsah sdílených informací pro správu souvisejících finančních toků. Protože ve většině případů půjde o osobní údaje, na které se vztahuje zákon o ochraně osobních údajů, bude třeba vymezit práva a povinnosti institucí, které budou sdílet data související s poskytováním finanční pomoci. Navíc údaje poskytnuté jednou institucí se stanou podkladem pro poskytnutí finančních prostředků jinou institucí, takže bude třeba řádně vymezit zodpovědnosti institucí za pravdivost a aktuálnost poskytnutých informací.

Část devátá: Společná ustanovení

- a) Náležitosti žádosti o ZSG
- b) Náležitosti žádosti o DSG
- c) Sankce za neoprávněné čerpání nevratné finanční pomoci

Část desátá: Účinnost

S ohledem na velký zásah do právního řádu, spočívající v identifikované potřebě novelizace významného počtu zákonů a na ně případně navazujících podzákonných předpisů, a na plánovaném zavedení zcela nových mechanismů s využitím právě připravovaných JVM a JIM, by **účinnost zákona měla být odložena o 6-12 měsíců**, obdobně jako je tomu u nového občanského zákoníku. Analogický postup a vůbec srovnání s novým občanskoprávním kodexem je na místě, jelikož pokud by byl zákon v tomto volebním období přijat, jednalo by se z hlediska jeho významu a rozsahu zcela nové a přitom zásadní právní úpravy o druhý zákon hned právě za novým občanským zákoníkem.

Stejně důležité, nebo ještě důležitější, než samotné přijetí reformního zákona, je zajištění přípravy kvalitní právní úpravy, aby tak nedošlo k její diskreditaci (aplikačními problémy způsobenými legislativní nedůsledností a nedostatkem expertního posouzení) před tím, než bude přijata praxí. Chyby se v systému jako je ten, který je předmětem reformy, projeví velmi záhy, prověření praxí tak bude bezprostřední.

Nejedná se totiž o změnu právní úpravy již existujících a dříve upravených společenských vztahů, nýbrž o **úpravu zcela nových právních vztahů** (především občansko právních a finančně právních). Úprava se přitom bude **týkat velkého počtu subjektů** (studentů, jejich rodičů, osob žijících ve studentských rodinách, ale i správních úřadů, vysokých škol, bankovních institucí, atd.). Legislativní a osvětová příprava bude pro úspěch reformy zásadní i vzhledem k **nízké úrovni finančně právní gramotnosti** značné části české populace.

Navrhovaná adekvátní legisvakance (časový prostor mezi platností zákona a jeho účinností) poskytne úřadům, studentům a rodičům příležitost připravit se na nový způsob financování studia.

O délce odkladu účinnosti Zákona o finanční pomoci studentům rozhodne samotná implementace státních půjček, která bude vyžadovat také spolupráci institucí, jež by měla být procesně podrobně popsána v plánované podkladové studii proveditelnosti – „*Studie proveditelnosti systémových, ekonomických a procesních aspektů zavedení školního v půjčkovém režimu ve vazbě na administraci nevratné finanční pomoci, včetně RIA (SEP)*“ – návrhu implementace systému (vratné a nevratné finanční pomoci studentům) po stránce procesního, institucionálního a technického zabezpečení, včetně infrastruktury pro správu systému finanční pomoci studentům⁸¹.

Jelikož přijetí reformy figuruje prominentně v programovém prohlášení této vlády, zákon by měl nabýt účinnosti ještě v tomto volebním období. Při posuzování časového rozvrhu je třeba mít na paměti, že průměrná doba projednávání návrhu zákona v Parlamentu čítá kolem 8 měsíců. Vzhledem k fázi přípravy – pracovní návrh věcného záměru zákona, tedy v podobě před zpracováním RIA a následného paragrafovaného znění, je třeba pro jejich vyhotovení, následné mezirezortní připomínkové řízení, projednání a stanovisko legislativní rady vlády, projednání a schválení vládou, a konečně projednání oběma komorami Parlamentu – je **dolní hranice doby průchodnosti legislativním procesem**, kterou lze kvalifikovaně odhadnout, **18 až 20 měsíců**, přičemž není reálné ji začít počítat dříve než od 1. září 2011.

Podle hrubého harmonogramu nastíněného výše, je tedy pro platnost zákona reálný termín na jaře roku 2013, přičemž jeho účinnost (při uvažované 6-12 měsíční legisvakanci) by bylo možné stanovit **k 1. 9. 2013 nebo 1. 1. 2014** (případně lze uvažovat o dělené účinnosti k těmto dvěma datům).

Připomínáme, že výše uvedený harmonogram je variantou realistickou, ale zároveň optimistickou, a vychází z předpokladu okamžitého zahájení prací na RIA a následném paragrafování znění. Úvahy o dřívějších termínech účinnosti (1. 1. 2012) by nutně zahrnovaly krácení obvyklých lhůt a s tím spojené riziko opomenutí při zajištění provázanosti s dotčenými právními předpisy, včetně politického rizika kritiky omezování deliberativnosti legislativního procesu, nemluvě o zkrácení potřebné legisvakance na minimum.

⁸¹ Plánovaná studie proveditelnosti popsána ve schválené benefitorové žádosti o projekt IPn Reforma terciárního vzdělávání. V rozpočtu IPn projektu uvedena pod položkou 05.02.21 *Tvorba parametrů pro návrhy na vznik Centra*.