

III.

Důvodová zpráva

Věcný záměr zákona o vysokých školách

Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace podle obecných zásad (malá RIA)

1. Důvod předložení

a) Důvod předložení

Věcný záměr zákona o vysokých školách se předkládá na základě Programového prohlášení vlády České republiky ze dne 4. srpna 2010, ve kterém se vláda zavazuje uskutečnit reformu vysokého školství. Svým usnesením č. 69 ze dne 26. ledna 2011 vláda schválila plán legislativních úkolů na rok 2011 a uložila svým členům jejich splnění. Ministru školství, mládeže a tělovýchovy bylo tedy v souladu s výše uvedenými kroky vlády uloženo předložit do konce roku 2011 vládě věcný záměr zákona o vysokých školách.

b) Název návrhu zákona

Zákon o vysokých školách.

c) Přehled právních předpisů dotčených navrhovaným řešením¹

I. Zákony

- a) zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů;

Zhodnocení tohoto zákona je uvedeno v části B.

- b) zákon č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací z

¹ Obsaženo i ve věcném záměru zákona, pro přehlednost uvádíme i zde.

veřejných prostředků a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací), ve znění pozdějších předpisů,

Citovaný zákon upravuje poskytování institucionální podpory výzkumu, experimentálního vývoje a inovací na dlouhodobý koncepční rozvoj výzkumné organizace.

- c) zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), ve znění pozdějších předpisů,

Zákon upravuje právní poměry zaměstnanců vykonávajících ve správních úřadech státní správu jako službu, kterou Česká republika poskytuje veřejnosti, organizační věci státní služby, přípravu fyzických osob na službu, služební vztahy státních zaměstnanců ve správních úřadech, odměňování těchto osob, nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak, řízení ve věcech služby a odměňování ostatních zaměstnanců v pracovním poměru ve správních úřadech.

- d) zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Tento zákon upravuje pracovní poměr úředníků územních samosprávných celků a jejich vzdělávání.

- e) zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon upravuje správní poplatky a výkon jejich správy, zejména jejich vyměňování a vybírání, prováděné orgány moci výkonné a dále orgány územních samosprávných celků a orgány právnických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti státní správy.

II. Vyhlášky

- a) vyhláška č. 343/2002 Sb., o postupu a podmínkách při zveřejnění průběhu přijímacího řízení na vysokých školách, ve znění pozdějších předpisů;

Vyhláška přesně stanoví, jaké informace o přijímacích zkouškách a výsledcích přijímacího řízení je vysoká škola povinna zveřejňovat.

- b) vyhláška č. 42/1999 Sb., o obsahu žádosti o akreditaci studijního programu;

Platný předpis podrobně stanoví obsah žádosti o akreditaci bakalářského, magisterského a doktorského studijního programu a jaké doklady o zabezpečení konkrétního studijního programu musí být připojeny k této žádosti.

2. Zhodnocení stávající právní úpravy

a) Dosavadní právní úprava

K věcnému záměru zákona o vysokých školách se vztahují zejména tyto právní předpisy:

I. Zákony

a) **zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách)**, ve znění pozdějších předpisů;

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

Uvedený zákon upravuje mj. působení vyšších odborných škol a uskutečňování akreditovaných vzdělávacích programů vyššího odborného vzdělávání.

c) zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů;

Zákon o státní sociální podpoře upravuje podmínky pro přiznání přídatku na dítě a vydávání písemných potvrzení orgány státní sociální podpory o této skutečnosti.

d) zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů;

Zákon o archivnictví upravuje úkoly vysokých škol jako veřejnoprávních původců archiválií.

e) zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů;

Zákon upravuje studium na vysoké škole jako právní titul pro povolení dlouhodobého pobytu na území České republiky.

f) zákonu č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů;

Zákon upravuje povinnosti státních orgánů a vysokých škol v souvislosti s vedením evidencí podle zákona o vysokých školách.

g) zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů;

h) zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů;

Zákony se vztahují na některé aspekty právního postavení studentů, kteří studují na státních vysokých školách v rámci služebního poměru.

- i) zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů;
- j) zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů;

Právní předpis mimo jiné upravuje nakládání s prostředky státního rozpočtu, které získávají formou příspěvku veřejné vysoké školy na vzdělávací a vědeckou, výzkumnou, vývojovou, uměleckou nebo další tvůrčí činnost a formou dotace na rozvoj vysoké školy a na ubytování a stravování studentů. Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů;

Tento právní předpis stanoví zejména, kdo je účetní jednotkou, povinnost účetní jednotky vést účetnictví a její rozsah, případy kdy účetní jednotky sestavují účetní závěrku a způsob oceňování jejich majetku a závazků.

- k) zákon 328/1998 Sb., o občanských průkazech ve znění pozdějších předpisů;
Zákon stanoví způsob zápisu titulů a akademických titulů do občanských průkazů.
- l) zákon č. 329/1999 Sb., o cestovních dokladech a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (zákon o cestovních dokladech), ve znění pozdějších předpisů.
Zákon stanoví zápis titulů a akademických titulů do cestovních dokladů.
- m) zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

II. mezinárodní smlouvy o uznávání vysokoškolského vzdělání a kvalifikace, které je možné rozdělit na tyto smlouvy:

1. smlouvy vícestranné o uznání studií a diplomů v evropském regionu

- sdělení Federálního ministerstva zahraničních věcí č. 77/1990 Sb., o přijetí Úmluvy o uznávání studií a diplomů týkajících se vysokého školství ve státech evropského regionu (pro ČSSR vstoupila v platnost dnem 6. června 1988, pro Českou republiku vstoupila v platnost dne 1. ledna 1993),
- sdělení Federálního ministerstva zahraničních věcí č. 627/1992 Sb., o přijetí Evropské úmluvy o rovnocennosti dokladů umožňujících přístup na vysoké školy č. 15 (pro ČSFR vstoupila v platnost dnem 26. března 1991, pro Českou republiku vstoupila v platnost dnem 1. ledna 1993),
- sdělení Federálního ministerstva zahraničních věcí č. 628/1992 Sb., o Evropské úmluvě o rovnocennosti částečného studia na vysokých školách č. 21, (pro ČSFR

vstoupila v platnost dnem 26. března 1991, pro Českou republiku vstoupila v platnost dnem 1. ledna 1993),

- sdělení Federálního ministerstva zahraničních věcí č. 609/1992 Sb., o Evropské úmluvě o akademickém uznávání univerzitní kvalifikace č. 32, (pro ČSFR vstoupila v platnost dnem 27. dubna 1991, pro Českou republiku vstoupila v platnost dnem 1. ledna 1993),
- sdělení Federálního ministerstva zahraničních věcí č. 622/1992 Sb., o Dodatkovém protokolu k Evropské úmluvě o rovnocennosti dokladů o vzdělání umožňujících přístup na vysoké školy č. 49, (pro ČSFR vstoupila v platnost dnem 27. dubna 1991, pro Českou republiku vstoupila v platnost dnem 1. ledna 1993),
- sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 60/2000 Sb., o Úmluvě o uznávání kvalifikací týkajících se vysokoškolského vzdělávání v evropském regionu, podepsaný členskými státy Rady Evropy v Lisabonu 10. dubna 1997 (pro Českou republiku vstoupila v platnost dnem 1. února 2000),

2. smlouvy dvoustranné o vzájemném uznávání rovnocennosti dokladů o vzdělávání, akademických titulech a vědeckých hodnostech:

- sdělení Federálního ministerstva zahraničních věcí č. 89/1991 Sb., o Dohodě mezi vládou Československé socialistické republiky a Svazovou výkonnou radou Skupštiny Socialistické federativní republiky Jugoslávie o vzájemném uznávání rovnocennosti dokladů o vzdělání a dokladů o vědeckých hodnostech a titulech, vydávaných v Československé socialistické republice a Socialistické federativní republice Jugoslávii (pro ČSSR vstoupila v platnost dnem 27. srpna 1990, pro Českou republiku vstoupila v platnost dnem 1. ledna 1993) – platí jen pro Slovinsko
- sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 92/2005 Sb. m. s., o Dohodě mezi vládou České republiky a vládou Maďarské republiky o vzájemném uznávání rovnocennosti dokladů o vzdělání a dokladů o vědeckých hodnostech a titulech, vydávaných v České republice a v Maďarské republice (pro Českou republiku vstoupila v platnost dnem 9. června 2005),
- sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 104/2006 Sb. m. s., o Dohodě mezi vládou České republiky a vládou Polské republiky o vzájemném uznávání částí studia, rovnocennosti dokladů o vzdělání a dokladů o vědeckých hodnostech a titulech vydávaných v České republice a v Polské republice (pro Českou republiku vstoupila v platnost dnem 1. listopadu 2006),
- sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 33/2001 Sb. m. s., o Dohodě mezi vládou České republiky a vládou Slovenské republiky o vzájemném uznávání rovnocennosti dokladů o vzdělání vydávaných v České republice a ve Slovenské republice (pro Českou republiku vstoupila v platnost dnem 23. března 2001),
- sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 60/2008 Sb. m. s., o Dohodě mezi vládou České republiky a vládou Spolkové republiky Německo o vzájemném uznávání rovnocennosti dokladů o vzdělání v oblasti vysokého školství (pro Českou republiku vstoupila v platnost dnem 7. července 2008);

3. smlouvy o právní pomoci s jednotlivými státy a vícestranná smlouva o zjednodušení ověřování cizích veřejných listin:

- sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 45/1999 Sb., o Úmluvě o zrušení požadavku ověřování cizích veřejných listin, přijaté dne 5. října 196+ v Haagu (pro

Českou republiku vstoupila v platnost dnem 16. března 1999);

Mezinárodní smlouvy o uznávání vysokoškolského vzdělání a kvalifikace upravují proces vzájemného uznávání vysokoškolského vzdělávání nebo jeho části podle § 89 a 90 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů.

II. Vyhlášky

- a) vyhláška Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy č. 343/2002 Sb., o postupu a podmínkách při zveřejnění průběhu přijímacího řízení na vysokých školách, ve znění pozdějších předpisů;

Vyhláška přesně stanoví, jaké informace o přijímacích zkouškách a výsledcích přijímacího řízení je vysoká škola povinna zveřejňovat.

- b) vyhláška Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy č. 42/1999 Sb., o obsahu žádosti o akreditaci studijního programu;

Platný předpis podrobně stanoví obsah žádosti o akreditaci bakalářského, magisterského a doktorského studijního programu a jaké doklady o zabezpečení konkrétního studijního programu musí být připojeny k této žádosti.

- c) vyhláška č. 10/2004 Sb., o vyšším odborném vzdělávání.

Platná vyhláška stanoví obsah písemné žádosti o akreditaci vzdělávacího programu, který bude uskutečňovat, pokud bude akreditován, vyšší odborná škola, jaké náležitosti má mít předkládaný návrh vzdělávacího programu a jaké doklady o odborném zabezpečení výuky vzdělávacího programu musí být k tomuto programu předloženy.

b) Zhodnocení stávající právní úpravy a rizik spojených s nečinností

Vysoké školství je v současné době upraveno zákonem č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změnách a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění zákona č. 210/2000 Sb., č. 147/2001 Sb., č. 362/2003 Sb., č. 96/2004 Sb., č. 121/2004 Sb., č. 473/2004 Sb., č. 562/2004 Sb., č. 342/2005 Sb., č. 552/2005 Sb., č. 161/2006 Sb., č. 165/2006 Sb., č. 310/2006 Sb., č. 624/2006 Sb., č. 261/2007 Sb., č. 296/2007 Sb., č. 189/2008 Sb., č. 110/2009 Sb., č. 419/2009 Sb. a č. 159/2010 Sb. Jedná se tedy o právní předpis, který byl za přibližně 10 let své platnosti 19x novelizován (z toho v letech 2004 a 2006 v obou případech 4x). K charakteristice tohoto zákona je možné uvést následující:

1. Jedná se o právní úpravu komplexní ve vztahu k vysokému školství bez ohledu na formu zřízení (vlastnictví) vysoké školy, její typ a povahu vysokoškolské vzdělávací činnosti.

V tomto ohledu stávající právní úprava zachovává legislativní tradici trvající v oblasti vysokoškolského práva již téměř 60 let.

2. Zákon č. 111/1998 Sb., který navázal na první polistopadový vysokoškolský zákon č. 172/1990 Sb., zahájil převážnou většinu pozitivních trendů, které navrhovaná právní úprava má prohloubit. Jedná se zejména o právní oddělení veřejných vysokých škol od státu, samosprávné mechanismy řízení veřejných vysokých škol, mezinárodně a evropsky obvyklou strukturu studijních programů (v souvislosti s novelizací provedenou zákonem č. 147/2001 Sb.) a jednotný systém vnějšího zajišťování kvality pro celý vysokoškolský systém. Navzdory nesporné pozitivní roli, kterou stávající právní úprava sehrála, jsou zde závažné důvody pro její komplexní revizi, mají-li zahájené trendy v kontextu právního řádu jako celku úspěšně pokračovat.

3. Stávající zákon o vysokých školách obsahuje značně podrobnou úpravu vnitřních poměrů veřejných vysokých škol, a to jak pokud jde o vymezení postavení a pravomocí jednotlivých jejich orgánů (§ 8 až § 16 zákona o vysokých školách), tak pokud jde o vnitřní organizační strukturu veřejné vysoké školy (§ 22 až § 35 zákona o vysokých školách). Tato ustanovení v dané míře podrobnosti neodpovídají trendu, který doporučila Rada Evropy v rámci svého Legislativního programu reforem vysokého školství a výzkumu probíhajícího v letech 1994 až 2000, jehož závěry doporučují, aby zejména úprava ustavování, konkrétní dělby pravomocí a funkčních vztahů orgánů a složek vysoké školy byla přenesena na vnitřní předpisy vysoké školy.² Přitom navzdory značné podrobnosti úpravy vnitřní struktury veřejné vysoké školy postrádá zákon o vysokých školách dostatečnou úpravu funkčních vazeb mezi veřejnou vysokou školou jako celkem a jejími součástmi, takže například neexistuje povinnost projednání dlouhodobého záměru vzdělávací a vědecké, výzkumné, vývojové a inovační, umělecké nebo další tvůrčí činnosti fakulty a jejích výročních zpráv o činnosti a o hospodaření fakulty s orgány veřejné vysoké školy, a celkově nejsou zákonem vytvořeny podmínky aktivního působení z úrovně veřejné vysoké školy na fakulty, vyjma situací, které lze pokládat za krizové (§ 28 odst. 3, § 38 odst. 1 zákona o vysokých školách, přičemž omezení samosprávné působnosti fakulty v důsledku závažného porušení zákonných povinností fakulty navíc vyžaduje rozhodnutí ministerstva). Mechanismus přezkoumávání některých úkonů orgánů veřejné vysoké školy akademickým senátem veřejné vysoké školy na návrh rektora podle § 9 odst. 1 písm. j) zákona o vysokých školách v praxi dosud aplikován nebyl, přičemž lze mít značné pochybnosti o jeho funkčnosti v dané konstrukci.

4. Některá klíčová ustanovení resp. instituty zákona o vysokých školách představují relikty dřívějších právních úprav datujících se až k dobám rakousko-uherské monarchie. Institut práv fakult (§ 24 zákona o vysokých školách) - tj. vymezení části působnosti veřejné vysoké školy, kterou vykonává fakulta svými orgány s vyloučením ingerence orgánů veřejné vysoké školy - zřetelně má svůj koncepční původ v dělbě funkční příslušnosti profesorských sborů jako orgánů státní vyučovací správy podle někdejších zákonů habsburské monarchie o organizaci úřadů akademických z let 1849 a 1873. Stejně tak úprava habilitačních řízení

² Farrington D., Palfreyman D. The Law of Higher Education. Oxford: Oxford University Press, 2006, s. 571-572.

a řízení ke jmenování profesorem (§ 71 až § 75 zákona o vysokých školách) koncepčně vychází z úpravy zákona č. 79/1919 Sb. z. a n., o služebním poměru učitelů vysokoškolských, kdy vysokoškolští profesori a docenti (vyjma neplacených soukromých docentů) byli státními zaměstnanci ve služebním poměru k republice (nikoli k vysoké škole), avšak jako projev decentralizace státní správy bylo připuštěno profesorskému sboru předkládat návrh na jmenování nových profesorů.

5. Řada ustanovení zákona o vysokých školách vyvolává složité interpretační problémy především ve světle pozdějších právních úprav jiných oborů práva. Například: jak rozumět autonomii fakult v pracovněprávních vztazích, když veřejná vysoká škola jako jediný subjekt podléhá povinnosti zaměstnavatele zaručit rovné zacházení se všemi svými zaměstnanci podle zákoníku práce; jak interpretovat rozsah úkolů jednotlivých úrovní veřejné vysoké školy při aplikaci předpisů o bezpečnosti práce nebo zvláštních předpisů ohledně některých regulovaných výzkumných činností; jak rozumět ustanovení § 10 odst. 1 věty druhé zákona o vysokých školách, že rektor vykonává působnost statutárního orgánu podle zvláštních předpisů, jestliže současně platí jiná kompetenční ustanovení téhož zákona (zejm. § 24). Takto formované právní prostředí je do značné míry nejisté a vytváří rizika vyplývající z nejednoznačnosti platného práva.

6. Právním vývojem, především judikaturou správních soudů, byla již překonána koncepce speciální výlučné úpravy řízení ve věcech uchazečů o studium na vysoké škole (§ 50 zákona o vysokých školách) a ve věcech práv a povinností studentů vysokých škol včetně disciplinárního řízení (§ 68 a § 69 zákona o vysokých školách). Vysoké školy jsou podle současného standardu správního práva, jak se vyvinul také pod vlivem interpretace Ústavy České republiky, Listiny základních práv a svobod a Evropské úmluvy o ochraně základních práv a svobod, povinny vyhovět při správních rozhodováních analogickým kritériím jako jiné správní orgány. Tento aspekt, vyplývající také ze základních zásad správního procesu podle správního řádu (dle § 177 odst. 1 správního řádu) stávající zákon o vysokých školách nereflakuje, stejně jako nevytváří – až na ojedinělé a dílčí ustanovení § 57 odst. 3 – podmínky pro elektronizaci správních procesů ve věcech studentů vysokých škol, jak by to odpovídalo soudobému významu informačních technologií a systémů v řízení vysokých škol.

7. Krajně problematická je z pohledu soudobého legislativního standardu legislativně-technická a formulační úroveň řady ustanovení zákona o vysokých školách. To platí zejména o těch ustanoveních, která byla předmětem četných novelizací, vycházejících zpravidla z poslanecké iniciativy. V tomto ohledu „vyniká“ naprosto zásadní úprava financování veřejných vysokých škol ze státního rozpočtu (resp. zejm. nároku veřejné vysoké školy na příspěvek ze státního rozpočtu na vzdělávací a vědeckou, výzkumnou, vývojovou a inovační, uměleckou nebo další tvůrčí činnost), kde ze změní odkazů a speciálních ustanovení nelze ani spolehlivě dovodit, v jakém rozsahu se na daný právní vztah použije zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla, ve znění pozdějších předpisů, nemluvě o tom, že některá hmotněprávní ustanovení § 18a zákona o vysokých školách je možno smysluplně interpretovat v podstatě jen se znalostí jejich geneze.

8. Rovněž úprava vlastního vztahu mezi státní správou a samosprávou odpovídá spíše době vzniku zákona než tomu, jak je poměr těchto dvou složek veřejné správy interpretován v současnosti. Problematickým případem zde vznikající nejasnosti je úprava stipendií, které vysoké školy přiznávají v samosprávné působnosti, ale příslušná právní pravidla (§ 91) jsou systematicky řazena v části deváté – Státní správa.

Souhrnně je možno konstatovat, že ačkoli byl stávající zákon o vysokých školách v době vydání progresivní právní úpravou a vytvořil právní základ pro vývoj českého vysokého školství v uplynulých 10 letech, nepředstavuje již v současné době z řady hledisek adekvátní právní úpravu. Přitom je třeba zdůraznit, že se zde nejedná o uplatnění hledisek politických, vyplývajících z představy vlády o koncepci vysokého školství, ale o uplatnění hledisek legislativního standardu, jež mají na zřeteli systematiku, logiku, srozumitelnost a efektivitu právní úpravy, a soudobého vývoje legislativy v oblasti veřejného práva a jmenovitě vysokého školství v Evropě. Nynější zákon o vysokých školách zřetelně vychází z představy vždy kooperativních, v podstatě konsensuálních vztahů mezi jednotlivými úrovněmi vysokého školství, což má svůj předobraz v předchozím zákoně o vysokých školách (č. 172/1990 Sb.), který předpokládal aktivní podíl reprezentací vysokých škol na tvorbě státní politiky vysokého školství. Z hlediska postupného vývoje vysokoškolského systému je tento přístup zcela pochopitelný, avšak v případě jak interních, tak i externích konfliktních situací, které lze za postupující diverzifikace tohoto vzdělávacího sektoru očekávat, by v této právní úpravě jen velmi obtížně byla hledána právní pravidla, jež by umožnila legální a spravedlivé řešení.

Navrhovaný zákon vychází též z nutností legislativně podpořit rozvoj znalostní společnosti a tím konkretizovat důraz, které na vzdělání v ČR kladou ve svých vyjádřeních jak zákonodárné orgány, tak vlády ČR za posledních 20 let. Věcný záměr zákona o vysokých školách je součástí procesu reformy vysokého školství, jež stojí na třech pilířích: diverzifikaci vysokých škol, zabezpečení kvality jejich činnosti a efektivním využití veřejných i soukromých zdrojů ve financování vzdělávání.³ Budoucí zákon vytvoří pro dovršení reformy legislativní podmínky, jejichž uplatnění však bude nutno podpořit řadou dalších nástrojů, a to zejména systémem financování veřejných vysokých škol – který je na nastavení reformy adaptován již od roku 2011 – a novými standardy pro zajištění kvality ve vysokém školství.

3. Identifikace cílů, kterých má být dosaženo:

- Dlouhodobě probíhající veřejná diskuse o stavu vysokého školství v České republice

³ Ve shodě s programovým prohlášením vlády bude věcný záměr vytvářet řešení pro zavedení školného na veřejných vysokých školách ve vazbě na připravovaný zákon o finanční pomoci studentům.

ukazuje na nutnost systémových změn, které by posilovaly důvěru veřejnosti ve vysoké školství, jednotlivé vysoké školy a výsledky jejich činnosti a podpořily výkon vysokého školství odpovídající různým typům funkcí vysokých škol podle mezinárodních standardů. Toto hledisko je dnes v českém vysokém školství široce uznáváno a stojí na něm také poziční materiál České konference rektorů „Idea reformy terciárního vzdělávání“ z června 2010.

- Právní úprava vysokého školství bude brát v úvahu vývoj, k němuž u nás došlo po roce 1990. Zákony o vysokých školách z let 1990 a 1998 v podstatě částečně převzaly některé základní rysy a instituty dřívější právní úpravy a v řadě ohledů byly orientovány především na veřejné vysoké školství. Právní úprava pro působení soukromých vysokých škol, k jejichž extrémnímu kvantitativnímu rozvoji došlo na základě zákona z roku 1998 a které v současnosti představují početní většinu vysokoškolských institucí v České republice, ovšem s výrazně nižším celkovým počtem studentů a velmi nízkým vědeckým výkonem, je dnes již málo adekvátní.
- Těžištěm současné právní úpravy je v zásadě regulace vnitřních poměrů veřejných vysokých škol, která je zákonem provedena v míře, jež neodpovídá soudobému evropskému standardu ani legislativním doporučením Rady EU pro oblast vysokého školství. Zatímco takto koncipovaná úprava jde do značných podrobností, vztah mezi státem a vysokými školami je upraven velmi nedokonale a omezeně. Dále pak řada jevů, jež se dnes ve vysokém školství vyskytují, není zákonem upravena vůbec. Úprava financování jako hlavního nástroje řízení veřejných vysokých škol státem je koncepčně závislá na režimu příspěvkové organizace, který se na veřejné vysoké školy nevztahuje od konce 90. let 20. století.
- Stávající právní úprava rovněž dostatečně neakcentuje podporu pro diverzifikaci vzdělávací činnosti ve smyslu struktury studijních programů (resp. typů vysokoškolských kvalifikací podle pojetí rozvíjené v Boloňském procesu), neboť je příliš poplatná dřívějšímu pojetí nestrukturovaných (dlouhých) magisterských programů jako základních stupňů vysokoškolského vzdělávání.
- Rovněž legislativa týkající se akademických pracovníků je v zásadě odvozena od systému zavedeného (na bázi starších, ovšem významně modifikovaných tradic) v roce 1956, který je v současné době evropsky ojedinělý (kromě Slovenska) a vytváří jisté formální bariéry pro internacionalizaci složení akademického personálu vysokých škol. Kromě toho uplatňování stávajícího systému kvalifikací k výkonu povolání akademického pracovníka působí proti diverzifikaci vysokých škol tím, že ve spojení se standardy uplatňovanými při rozhodování o akreditacích studijních programů znesnadňuje rozvoj vysokého školství neuniverzitního typu, který je přitom pro dosažení diverzifikace nezbytný.
- Systém zajišťování kvality je jednostranně orientován především na kontrolu vstupů a předpokladů k výkonu vysokoškolské vzdělávací činnosti, na nichž je založeno pojetí akreditací studijních programů. Toto pojetí odpovídalo potřebám v době přijetí

stávajícího zákona (1998), kdy bylo nezbytné vnést řád do struktury vysokoškolského vzdělávání a regulovat vznik sektoru soukromých vysokých škol. V současné době, kdy lze očekávat, že v důsledku řady vlivů bude docházet spíše k zeštíhlování sítě vysokých škol (primárně fúzí vysokých škol), je potřebný spíše důraz na prvky zajišťování kvality založené na hodnocení a především na zlepšování kvality výstupů. K tomu stávající zákon vytváří malý prostor a např. vůbec nereguluje požadavky na vnitřní systémy a procesy zajišťování kvality činnosti na vysokých školách.

- Právní úprava vysokého školství vyžaduje celkovou legislativní modernizaci, kdy zejména je zapotřebí zákon o vysokých školách jako speciální předpis v oboru správního práva dát do souladu se správním řádem jako obecným kodexem v této oblasti a s celkovým vývojem právního řádu v České republice.

- Zásadní změny v návrhu věcného záměru:

a) Diverzifikace vysokého školství a základy právního postavení vysokých škol

- Vymezení typů vysokých škol, které bude vázáno na zákonné požadavky na jejich činnost v oblasti vzdělávání i tvůrčích činností a bude dále konkretizováno (společně pro všechny vysoké školy) v rámci systému zajišťování kvality diferencovanými standardy pro institucionální akreditaci a hodnocení a prostřednictvím systému financování (u veřejných vysokých škol) podle ukazatelů výkonu.
- Zjednodušení postupů pro organizační změny uvnitř vysoké školy, mezi vysokými školami navzájem, mezi vysokými školami a jinými institucemi a postupu při zrušení vysoké školy v návaznosti na systém zajišťování kvality.
- Stanovení postupu pro změnu typu vysoké školy.
- Usnadnit vytváření společných pracovišť vysokých škol a jiných subjektů společného zájmu
- Právní regulace poboček vysokých škol (uskutečňování vzdělávací činnosti mimo sídlo vysoké školy).
- Odstranit formální bariéry pro obsazování míst profesorů a docentů, včetně odborníků ze zahraničí nebo např. z praxe, a zvýšit záruky odbornosti při obsazování těchto míst.

b) Vztah státu a vysokých škol, autonomie vysokých škol a jejich vnitřní záležitosti

- Komplexní úprava vztahu státu a vysokých škol: rozhraničení státní správy a samosprávy ve vysokém školství, rozlišení vnitřních a vnějších aspektů zajišťování kvality v Evropském prostoru vysokoškolského vzdělávání v souladu s Evropskými standardy a doporučeními pro zajišťování kvality ve vysokém školství přijatými ministerskou konferencí Boloňského procesu (2005), správní dozor, pro veřejné vysoké školy též rámcová dohoda o výkonu vysoké školy a financování.
- Důsledné uplatnění principu autonomie vysoké školy a její odpovědnosti za

dosahované výsledky; odpovědnost vysoké školy bude uplatňována prostřednictvím mechanismů zajišťování kvality a u veřejných vysokých škol též prostřednictvím systému financování.

- Vyvážení kompetencí a zodpovědnosti v působnosti orgánů veřejných vysokých škol.
- Upuštění od detailní regulace vnitřních poměrů veřejných vysokých škol zákonem; posílení významu statutu vysoké školy jako základního vnitřního předpisu (přijátého akademickým senátem a schváleného radou na návrh rektora), který vymezí vnitřní strukturu a organizační vztahy uvnitř vysoké školy.
- Důsledné chápání pozic akademických pracovníků jako funkčních míst v rámci struktury vysoké školy se zákonem nastaveným standardem postupu při ustanovení na místo plnoprávného vysokoškolského učitele (docenta); vyhrazení funkčních míst profesorů, jako osobností určujících vědecký nebo umělecký profil oboru) jen pro univerzity.

c) Struktura vysokoškolského vzdělávání (studijních programů)

- Dokončení přechodu na soustavu vysokoškolských studijních programů a kvalifikací, jak se v Evropě ustálila v rámci Boloňského procesu.
- Podpora kvality kombinovaného a distančního studia jeho zákonným nastavením podle mezinárodních zvyklostí (odvození standardní doby studia od stanovené studijní zátěže na základě evropského kreditového systému).
- Systém uznávání vysokoškolského vzdělání a kvalifikace získané v zahraničí bude v souvislosti s rozlišováním akademických a profesních účelů uznávání upraven tak, aby se v působnosti vysokých škol vztahoval na uznávání vzdělání výhradně pro účely přijímání ke studiu (jako předběžnou otázku v řízení o přijetí ke studiu)

d) Zajišťování kvality

- Posílení prvků hodnocení činnosti vysokých škol (hodnocení procesů a výsledků) oproti převažující kontrole vstupních předpokladů (stávající pojetí akreditací); zavedení pojetí institucionální akreditace (ověření schopnosti a předpokladů vysoké školy zabezpečit svou vnitřní strukturou, zdroji a procesy kvalitu vysokoškolského vzdělávání v rámci poslání vysoké školy) doplněné o periodické zprávy jejího hodnocení.
- Posílení odpovědnosti vysokých škol za zajišťování kvality; zavedení standardů a pravidel pro vnitřní zajišťování kvality v souladu s principy přijatými v Boloňském procesu. Dvouúrovňové hodnocení: hodnocení institucionální (fungování vnitřního systému zajištění kvality) a hodnocení oblastí vzdělávání (předpoklady, procesy a výstupy ve skupinách studijních programů se společným zaměřením).
- Zavedení vnějšího hodnocení vysokých škol spojeného s přípravou institucionální akreditace vysokých škol a jejich typologií.

4. Návrh variant řešení

Nulová varianta – Nulová varianta znamená, že se nepřistoupí k žádným legislativním změnám; stávající zákon o vysokých školách včetně prováděcích vyhlášek bude nadále v platnosti. V případě nečinnosti nebudou naplněny cíle a konkrétní závazky z Programového prohlášení vlády České republiky. Nedojde k potřebné modernizaci českého vysokého školství.

Varianta 1 – Za tuto variantu je pokládáno zpracování novely již existujícího zákona o vysokých školách tak, aby se odstranily nedostatky současné právní úpravy. V průběhu konzultací se ukázalo, že se výrazně zvýšil počet zastánců nové právní úpravy v novém zákoně, neboť pozitiva nové právní úpravy (vzhledem k rozsahu navrhovaných změn) převážila nad variantou novely zákona o vysokých školách, která by navíc musela být široce pojata v komplexním smyslu úprav.

Varianta 2 – Tato varianta představuje systémovou změnu a novou komplexní právní úpravu vysokého školství, která reaguje na aktuální potřeby (společenské i ekonomické) a světové trendy a otevírá prostor pro zvládnutí výzev do budoucna. Umožní vysokým školám adaptovat se na změny kontextu vyplývající zejména ze společenského a ekonomického (fiskálního) vývoje, provést nezbytnou diverzifikaci systému, zajistí rozvoj a kvalitu systému, optimální využití prostředků ze státního rozpočtu a umožní mezinárodní srovnání vysokých škol. Základem této varianty je přijetí koncepčně nového zákona o vysokých školách a následné vydání prováděcích právních předpisů k tomuto zákonu. Bude odpovídat moderním vysokoškolským systémům a bude moci úspěšně participovat na vytváření Evropského prostoru vysokoškolského vzdělávání.

5. Vyhodnocení nákladů a přínosů

Nulová varianta znamená zachování stávajícího stavu, tudíž nemá dopad do veřejných rozpočtů.

Varianta 1 znamená novelizace stávající právní úpravy. Vzhledem k tomu, že není prakticky představitelné provést touto variantou výrazné systémové změny, nebude mít tato varianta dopad do veřejných rozpočtů.

Varianta 2 znamená přijetí nové právní úpravy a z ní vyplývajících kroků. Finanční dopad této varianty je uveden v části F.

6. Návrh řešení

Navrhuje se, s ohledem na potřebnost komplexního a systémového řešení, přijmout variantu 2 jako nejvhodnější řešení. Ostatní varianty neumožňují provedení potřebných reformních kroků.

7. Dotčené subjekty

Dotčenými subjekty budou zejména vysoké školy a zakladatelé soukromých vysokých škol, členové akademické obce (akademičtí pracovníci a studenti), vědečtí pracovníci a ostatní zaměstnanci vysokých škol a uchazeči o studium.

8. Konzultace

Možnosti řešení byly konzultovány se zástupci odborné akademické veřejnosti a reprezentací vysokých škol (Českou konferenci rektorů a Radou vysokých škol (včetně Studentské komory RVŠ) a asociacemi děkanů fakult. Obecně lze konstatovat, že orgány reprezentace vysokých škol akcentovaly v průběhu konzultací především témata týkající se právního postavení vysokých škol a zejména vnitřních organizačních poměrů a uspořádání orgánů veřejných vysokých škol. V těchto otázkách je krajně složité nalezení odborného konsensu o optimální podobě organizačního uspořádání a předkladatel se také proto kloní ke zvolenému přístupu umožnit úpravu co nejširšího okruhu těchto otázek statutem a dalšími vnitřními předpisy vysokých škol, které si tak v rámci své samosprávy budou moci volit vnitřní uspořádání odpovídající jejich profilu. Naopak odborná profesní sdružení akcentovala spíše témata týkající se zajišťování kvality, kde vesměs vítala zvolený koncept hodnocení a akreditace vysokých škol.

Návrh nebyl zaslán ke konzultaci Evropské centrální bance, neboť podle Rozhodnutí Rady č. 98/415/ES ze dne 29. června 1998 nepodléhá takové konzultaci.

9. Implementace a vynucování

Lze konstatovat, že jediným optimálním způsobem řešení je v daném případě návrh nového zákona o vysokých školách a příslušných prováděcích předpisů k tomuto zákonu.

Neplnění stanovených povinností mohou subjekty vymáhat podle správního řádu a soudní cestou; bude rovněž v některých aspektech návrhu zabezpečeno stanovení skutkových podstat správních deliktů a sankcí za tyto správní delikty.

Dohled nad prováděním transpozice příslušných komunitárních směrnic členskými státy EU vykonává Evropská komise, která může rovněž vůči státu zahájit příslušné řízení o porušení Smlouvy.

10. Přezkum účinnosti

S ohledem na široký záběr navrhované právní úpravy bude možno úpravu přezkoumat až s delším časovým odstupem.

11. Kontakty a prohlášení

Prof. Ing. Ivan Wilhelm, CSc., tel: +420234812101, e-mail: ivan.wilhelm@msmt.cz

Mgr. Jiří Nantl, LL.M., tel: +420234811457, e-mail: jiri.nantl@msmt.cz

Prof. Ing. Jan Hálek, CSc., tel: +420725005684, e-mail: jan.halek@msmt.cz

JUDr. Jana Škeříková, tel: +420234813115, e-mail: jana.skerikova@msmt.cz

B. Dopad na podnikatelské prostředí, rovnost žen a mužů, na životní prostředí a sociální dopady

Návrh věcného záměru zákona o vysokých školách nebude mít podstatné dopady na podnikatelské prostředí, vyjma podnikatelského prostředí v souvislosti se zakládáním a působením soukromých vysokých škol

Věcný záměr zákona o vysokých školách je v souladu s rovností žen a mužů zaručenou ústavním pořádkem ČR. Zaručuje rovný přístup ke vzdělání všem, kteří prokážou potřebné předpoklady, bez ohledu na jejich ekonomické, sociální a zdravotní handicap. Návrh věcného záměru nepřipouští diskriminační přístup.

Návrh věcného záměru zákona o vysokých školách nebude mít žádné dopady na životní prostředí. Věcný záměr zákona o vysokých školách upraví povinnost studentů veřejných vysokých škol hradit veřejné vysoké škole školné za studium. V tomto ohledu tedy bude mít návrh sociální dopady. Vláda se ale zavázala, že školné bude zavedeno až v okamžiku, kdy bude funkční systém finanční pomoci studentům realizovaný na základě nového zákona o finanční pomoci studentům. Vyčíslení dopadů školného a finanční pomoci studentům bude součástí závěrečné zprávy o hodnocení dopadů regulace v rámci věcného záměru zákona o finanční pomoci studentům.

C. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem České republiky

Navržená právní úprava je v souladu s ústavním pořádkem České republiky.

Zhodnocení bylo provedeno ve vztahu k čl. 1, 2 a 10 Ústavy České republiky. Navržená úprava je demokratická, respektuje závazky, které pro Českou republiku vyplývají z mezinárodního práva, respektuje soukromoprávní zásadu, podle které může občan činit, co není zákonem zakázáno. Respektovány jsou rovněž čl. 2, 3, 4, čl. 15 odst. 2 a čl. 33 Listiny základních práv a svobod. Jsou zaručena základní práva a svobody, základní oprávnění a povinnosti ukládané smluvním stranám se navrhuje stanovit v zákoně.

D. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána

Navrhovaná právní úprava je v souladu s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána.

E. Zhodnocení slučitelnosti navrhované právní úpravy s právem Evropské unie

Problematika, která je předmětem návrhu, náleží obecně do oblasti, která je podle Smlouvy o založení Evropského společenství, ve znění po přijetí Amsterodamské smlouvy (dále jen „Smlouva o založení Evropského společenství“), vyloučena ze sblížování právních předpisů pomocí aktů Evropských společenství. Školství (obecněji odborné vzdělávání) je totiž na základě článků 126 a 127 uvedené smlouvy výslovně vyloučeno z harmonizace zákonů a ostatních předpisů členských států. Rovněž v článku 70 Evropské dohody není školství uvedeno v demonstrativním výčtu oblastí, v nichž má být prováděno sblížování práva České republiky s právem Evropského společenství.

Pokud jde o oblast uznávání kvalifikací, návrh důsledně vychází z Úmluvy o uznávání kvalifikací ve vysokém školství v Evropském regionu (UNESCO a Rada Evropy, duben 1997).

Vstupem České republiky do Evropské unie vznikla České republice kromě jiného také povinnost zajistit volný pohyb osob, svobodu podnikání (usazování) a volný pohyb služeb v souladu s úpravou obsaženou mj. v čl. 43, 48, 49 a 55 Smlouvy o založení ES, které zakazují omezovat svobodu usazování, podnikání a poskytování služeb pro státní příslušníky a společnosti jednoho členského státu na území státu druhého.

Z této uložené povinnosti návrh vychází.

Vstupem České republiky do Evropské unie vznikla České republice také povinnost zajistit rovné podmínky studia pro občany České republiky a státní příslušníky ostatních členských států Evropské unie (a jejich rodinné příslušníky) na našich vysokých školách, neboť rovný přístup ke vzdělávání je prostředkem k realizaci volného pohybu osob. Tento princip předkládaný návrh splňuje, neboť plně respektuje principy unijního práva, které zakazují

omezovat volný pohyb služeb, svobodu podnikání a svobodu usazování pro státní příslušníky a právnické osoby jednoho členského státu na území státu druhého, a rovněž zákaz diskriminace z důvodů státní příslušnosti.

Relevantní předpisy práva Evropské unie:

- Ustanovení Smlouvy o založení Evropského společenství – zejm. čl. 3c, 14, 18, čl. 39 až 49, 55, 94, 95
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků volně se pohybovat a pobývat na území členských států
- Nařízení 492/2011/EU ze dne 5. dubna 2011 o volném pohybu pracovníků uvnitř Unie

Závěr: Předložený návrh je plně slučitelný s právem Evropské unie.

F. Předpokládaný hospodářský a finanční dosah navrhované právní úpravy

Předložený věcný návrh zákona o vysokých školách je připravován ve shodě s reformou veřejných financí, a proto neobsahuje žádné prvky, které by byly se zamýšlenou reformou v rozporu. V souladu s Programovým prohlášením vlády návrh věcného záměru zákona o vysokých školách usiluje o dlouhodobě chápanou fiskální neutralitu. Zřízení Národní akreditační agentury jako samostatného správního úřadu, který bude organizační složkou státu a účetní jednotkou, bude představovat finanční nároky na státní rozpočet, které budou hrazeny v rámci rozpočtové kapitoly školství. Navýšené výdaje oproti současnému provozu budou kryty v rámci výdajů MŠMT ČR, a uvedená částka je maximální, dá se ale očekávat, že bude nižší. Navýšení oproti současnému stavu se dá reálně očekávat o 15 mil., tj. do výše 30 mil. Kč.

Návrh nebyl zaslán ke konzultaci Evropské centrální bance, neboť podle Rozhodnutí Rady č. 98/415/ES ze dne 29. června 1998 nepodléhá takové konzultaci.

Předkládaný návrh nebude mít finanční dopady na podnikatelské prostředí, veřejné rozpočty a státní rozpočet.