

## II.

### PŘEDKLÁDACÍ ZPRÁVA

#### Věcný záměr zákona o vysokých školách

Návrh věcného záměru zákona o VŠ je předkládán v souladu s programovým prohlášením současné vlády, zároveň s tímto zákonem bude následně předložen věcný záměr zákona o finanční pomoci studentům. Oba věcné záměry jsou uvedeny v plánu hlavních úkolů MŠMT i Vlády ČR pro letošní rok. Přípravou obou zákonů se od ledna 2009 zabývá individuální projekt národní Reforma terciárního vzdělávání realizovaný na skupině 3 v Odboru 34. Hlavními výstupy tohoto projektu jsou věcné záměry a následně paragrafová znění obou zákonů. V předchozích letech probíhala analytická fáze, sběr materiálů, zpracování studií a analýz, následně byly zpracovány na podzim 2010 teze obou zákonů a v současné chvíli jsou předkládány věcné záměry.

#### Ke koncepci věcného záměru

Dlouhodobě probíhající veřejná diskuse o stavu vysokého školství v České republice ukazuje na nutnost systémových změn, které by zabezpečily 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 by měla brát v úvahu vývoj, k němuž došlo po roce 1990. Zákony o vysokých školách z let 1990 a 1998 v podstatě převzaly základní rysy a instituty dřívější právní úpravy a byly orientovány na veřejné vysoké školství. Právní úprava pro působení soukromých vysokých škol, k jejichž rozvoji došlo na základě zákona z roku 1998 a které v současnosti představují většinu vysokoškolských institucí v České republice, 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 se vymyká soudobému evropskému standardu i legislativním doporučením Rady Evropy 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 vyskytují ve vysokém školství masově (zejm. pobočky vysokých škol), 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 nevytváří dostatečnou 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 a nevychází důsledně z chápání bakalářského studijního programu jako základního cyklu vysokoškolského vzdělávání, po jehož absolvování většina studentů vysokoškolský systém opouští.

Rovněž legislativa týkající se akademických pracovníků je v zásadě odvozena od systému zavedeného (bázi starších, ovšem významně modifikovaných tradic) v roce 1956, který je v současné době evropsky ojedinělý (kromě Slovenska) a vytváří formální bariéry pro

internacionalizaci složení akademického personálu vysokých škol. Kromě toho uplatňování stávajícího systému kvalifikací k výkonu povolání akademického pracovníka efektivně 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 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 síť vysokých škol je ustálena a lze očekávat, že v důsledku řady vlivů bude docházet spíše k jejímu zeštíhlování (primárně fúzí vysokých škol), je potřebný spíše důraz na prvky zajišťování kvality založené na hodnocení a především na zlepšování kvality. K tomu stávající zákon vytváří malý prostor a např. vůbec nereguluje požadavky na vnitřní systémy a procesy zajišťování kvality na vysokých školách.

Právní úprava vysokého školství vyžaduje celkovou legislativní modernizaci, kdy zejména je zapotřebí zákon o vysokých škol 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.

#### K přípravě a projednávání věcného záměru

Návrh věcného záměru byl zpracován postupem zahrnujícím hodnocení dopadů regulace podle obecných zásad (viz Důvodová zpráva) a otevřené konzultace s odbornou veřejností a zainteresovanými organizacemi včetně orgánů reprezentace vysokých škol podle § 92 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách).

**Vnější připomínkové řízení k návrhu věcného záměru proběhlo ve dnech 16.11.2011 – 8.12.2011.** Ve vnějším připomínkovém řízení se k návrhu věcného záměru nevyjádřila tato připomínková místa uvedená v čl. 5 odst. 1 písm. a) až c) Legislativních pravidel vlády: 0.

Materiál se předkládá s **rozporem**:

1. **Ministerstvo financí** nesouhlasí se zavedením institutu rámcové dohody státu s veřejnou vysokou školou.

Rámcovou dohodou má být podle věcného záměru zavedeno kontraktové financování veřejných vysokých škol ze státního rozpočtu na základě týkajících se „směrů působení veřejné vysoké školy, ukazatelů výkonu při jeho naplňování a minimální zaručené výše příspěvku náležejícího veřejné vysoké škole při dosahování sjednaných ukazatelů výkonu v jednotlivých letech.“

Ministerstvo financí uplatnilo zásadní nesouhlasnou připomínku, o níž nebylo dosaženo shody, že „v dané ekonomické situaci nelze připustit vznik dalšího mandatorního výdaje. Bylo by to v rozporu se snahou vlády snižovat podíl mandatorních výdajů na celkovém rozpočtu České republiky.“

K tomu předkladatel uvádí, že právě s ohledem na ekonomický kontext fungování vysokého školství považuje Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy za zásadní, aby byly zavedeny nástroje kontraktového financování, které umožní posílenou a transparentní vazbu financování veřejných vysokých škol na střednědobý výhled

státního rozpočtu a posílenou odpovědnost veřejných vysokých škol za dosahované výsledky činnosti, jejich parametry se mají též sjednávat rámcovou dohodou.

Uplatnění rámcové dohody podpořila v připomínkovém řízení též další připomínková místa, zejména Ministerstvo průmyslu a obchodu, Svaz průmyslu a dopravy, Českomoravská konfederace odborových svazů a dlouhodobě tento institut podporují orgány reprezentace vysokých škol.

2. **Zmocněnkyně vlády pro lidská práva** nesouhlasí se stanovením počtu zástupců studentů v akademických senátech veřejných vysokých škol na jednu třetinu a navrhuje zachovat stávající rozpětí jedné třetiny a jedné poloviny členů akademického senátu z řad studentů. Obdobné stanovisko zastává Rada vysokých škol, na jejíž připomínku se též zmocněnkyně vlády pro lidská práva odvolává.

K tomu předkladatel uvádí, že záměrem Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy je posílit v akademických senátech veřejných vysokých škol zastoupení a roli akademických pracovníků, zejména docentů a profesorů, a tím posílit odpovědné rozhodování orgánů veřejných vysokých škol. Rovněž navrhovaný rozsah zastoupení studentů je v mezinárodním srovnávacím pohledu relativně vysoký.

Z ostatních připomínkových míst uplatnily připomínky podstatné povahy zejména Česká konference rektorů, Rada vysokých škol a Českomoravská konfederace odborových svazů. Podstatné připomínky se týkaly zavedení školného na veřejných vysokých školách, s nímž nesouhlasí RVŠ a ČMKOS; připomínkám nebylo možno vyhovět, neboť zavedení školného předpokládá programové prohlášení vlády. Podstatná připomínka ČKR se týkala pojetí akademických pracovních pozic na vysokých školách, kde ČKR požadovala zachování současného systému titulů-kvalifikací docentů a profesorů; připomínce nebylo vyhověno, neboť posílení autonomie vysokých škol také v personální politice a posílení prvků soutěže o akademické pracovní pozice považuje předkladatel za zásadní z hlediska koncepce sledované věcným záměrem, přičemž navrhované pojetí akademických pracovních pozic (funkčních míst) rovněž odpovídá starší tradici na našem území (před rokem 1956) a je mezinárodně obvyklé.