

nějaký důvod, zpravidla dostatečný a zpravidla takový, že jeho dostatečnost je zřejmá, aniž je pro tento účel potřeba ustanovit znalce.

Současná situace je ovšem taková, že meritum věci sice lze vyřešit snadno a rychle, nicméně je třeba se k němu prosekat přes houštinu procesních komplikací vyvolaných neuspokojivou zákonnou úpravou, která jako by se snažila využívat opravných prostředků alespoň maximálně zkomplikovat, když už je není možné ústavně konformně vyloučit. Je-li důvodem této snahy ochrana správních soudů před narůstajícím nápadem, pak je nutno říci, že jde o vskutku medvědí službu, neboť soudní soustava je daleko více zatížena řešením sporů o přípustnost soudního přezkumu, jeho rozsah a další podmínky, které s předmětem sporu mají jen máloco společného.

Druhým důsledkem tohoto neuspokojivého stavu je porušování subjektivních práv dotčených osob. Ve sledovaných případech se sice žalobci domohli svého práva na přístup k prostředku ochrany práva na vzdělání ve smyslu čl. 13 EÚLP, s ohledem na ostatní okolnosti (zejména plynutí času) však lze velice pochybovat o tom, zda se skutečně jedná o *prostředky účinné*, jak čl. 13 Úmluvy požaduje.

PRÁVNÍ ÚPRAVA VYSOKOŠKOLSKÉHO PROSTŘEDÍ

Východiska, podmínky a možnosti návrhu novely zákona o vysokých školách

PETR FIALA

Zákon o vysokých školách (č. 111/1998 Sb.) patří k těm právním úpravám, jež jsou vystaveny téměř permanentní novelizaci. Za pouhých patnáct let, po něm zákon o vysokých školách představuje základní právní definici českého vysokoškolského prostředí, byl více než dvacetkrát novelizován.¹ Přestože řada těchto úprav neznamenal významnější zásahy do celkové podoby zákona, je nadstandardně vysoká četnost novel u tohoto typu právní normy přece jen překvapivá, a to i ve srovnání s podobnými právními úpravami vysokoškolského prostředí v zahraničí.

Nabízející se vysvětlení, že se od samého počátku jednalo o nepovedenou právní normu, kterou bylo nutné opakovaně korigovat, neobstojí. Obecně je zákon o vysokých školách hodnocen jako ve své době progresivní právní úprava, která vytvořila vhodný právní základ pro vývoj českého vysokého školství. Vedle zajištění poměrně rozsáhlé autonomie vysokých škol, která je jedním z předpokladů jejich úspěšného rozvoje, vytvořil zákon z roku 1998 kupříkladu také podmínky pro rozvoj segmentu soukromých vysokých škol, který v relativně krátkém čase zaznamenal značný nárůst. Z těchto, ale i z mnoha dalších důvodů je zákon o vysokých školách také reprezentacemi vysokých škol považován za odpovídající právní úpravu, jejíž základní kontury by měly zůstat zachovány. Toto stanovisko se opakovaně objevuje vždy, když je zahájena diskuse o jeho podstatnější úpravě.

¹ 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., č. 159/2010 Sb., č. 365/2011 Sb., č. 420/2011 Sb. a č. 48/2013 Sb.

Neobstojí-li zdůvodnění, že zákon o vysokých školách nebyl dobrou právní úpravou vysokoškolského prostředí, musíme příčiny částých novelizací hledat jinde. Podstatnými důvody jsou neobvyklá dynamika rozvoje českých vysokých škol, změny požadavků a očekávání ze strany společnosti a proměny některých funkcí českých vysokoškolských institucí,² které si vyžadují opakované zásahy do právní úpravy. Odtud však také vycházejí opakované snahy o významnější reformu vysokých škol, která by našla odraz v přípravě nového zákona o vysokých školách. Tyto snahy lze intenzivně pozorovat už od poloviny minulého desetiletí. Politického vrcholu dosáhly za působení ministra Josefa Dobeše (2010–2012), kdy nedostatečně připravený a diskutovaný návrh nového zákona o vysokých školách vedl k silnému odporu akademické obce, včetně studentských protestů.³

Východisko z tohoto dilematu – na jedné straně kvalitní a relativně krátce účinný zákon o vysokých školách akceptovaný většinou akademické komunity a na straně druhé nové požadavky na úpravu vysokoškolského prostředí – měla najít komplexní novela zákona o vysokých školách,⁴ která byla připravována v letech 2012–2013 (dále jen „novela 2013“).⁵ V následujícím textu představím základní problémy současného českého vysokoškolského prostředí, které vyvolávají tlak na jeho legislativní úpravu, a způsob, jakým měly být v novele zákona o vysokých školách řešeny. Zaměřím se zde především na tři klíčové problémy, resp. výzvy, před kterými stojí český systém terciárního vzdělávání: na jeho strukturu, kvalitu a předpoklady pro další rozvoj.

² Srov. Fiala, Petr. *Atila*, 2005, roč. 13, č. 4, s. 3–7.

³ Srov. Jašurek, Miroslav a Zajíček, Samuel. *Kritický průvodce „reformou“ vysokých škol*. Praha: 2012. Dostupné z WWW: <http://ucjtk.ff.cuni.cz/system/files/publikace/pruvodce_reformou.pdf>. K tomu srov. Slovák, Jan. *Kritický průvodce reformou vysokých škol (pohled „druhé strany“)*. Brno: leden 2012. Dostupné z WWW: <http://jcmf.cz/sites/default/files/osov/AF-XXIX_Z-5_J-Slovak_Kriticky_pruvodce_reformou_VS.pdf>.

⁴ Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 341/2005 Sb., o veřejných výzkumných institucích, ve znění pozdějších předpisů. Návrh zákona byl předkládán v souladu s Plánem legislativních prací vlády na rok 2013 (usnesení vlády ze dne 10. dubna 2013 č. 241).

⁵ Tedy v období od května 2012 do července 2013, kdy jsem působil ve funkci ministra školství, mládeže a tělovýchovy. Pád vlády premiéra Nečase zabránil schválení přípravného návrhu vládou a Parlamentem.

1. Podmínky a výzvy

Pro porozumění změnám, kterými české vysokoškolské prostředí prochází, je dobré si připomenout několik čísel. Na nich si kupříkladu dobře uvědomíme, že neplatí občas mylně tradovaná teze, že největší kvantitativní nárůst zaznamenaly naše vysoké školy v 90. letech minulého století a nyní již tak dynamickým rozvojem neprocházejí. Skutečnost je jiná. Jen za posledních deset let se zvýšil počet studentů z 220 na téměř 400 tisíc, částečně také v důsledku rozvoje soukromých vysokých škol. Studentům školy nabízejí více než 2,5 tisíce studijních programů a několikanasobně více oborů. Za posledních deset let se ale také významně zvýšil počet absolventů z 30 tisíc na dnešních více než 90 tisíc ročně.

Zvýšila se také čistá míra vstupu na vysoké školy z 30 na 60 % a současně vzrostla úspěšnost přijímacího řízení z 56 na 75 %. Jinými slovy, snížila se výběrovost a naprostá většina těch, kteří chtěli studovat, se na studium na vysoké škole dostala. Počet studentů nově přijatých do prvního ročníku vysokých škol tvořil v roce 2012 přes 62 % absolventů středních škol (v roce 1999 to bylo 24 % a v roce 2003 47 %). Situace je dokonce taková, že pokud by se všichni čerství maturanti hlásili na vysokou školu, je tam kapacita pro 93 % z nich. Tedy jinými slovy, každý maturant má fakticky místo na nějaké vysoké škole. Na druhou stranu Česká republika patří mezi země s nejvyšším podílem lidí s vyšším sekundárním vzděláním (75 %) a nejnižším počtem obyvatel s pouze základním a nižším vzděláním (8 %). Avšak přestože podíl obyvatel s terciárním vzděláním (zejména v mladé populaci) stále roste (17 %), ještě pořád nedosahuje stejné výše jako v zemích, s nimiž se srovnáváme. Problém nespočívá ani tak v množství studentů, jako spíše ve struktuře studia.

Tuto skutečnost nám dobře dokládá to, že z bakalářského do navazujícího magisterského studia postoupí přes 80 % studujících. Ještě větší strukturální problém se však projevuje v doktorských studijních programech. Ve srovnání se zahraničními vysokoškolskými systémy máme nestandardně vysoký počet doktorandů. Dlouhodobě předstávají studenti Ph.D. 6,5 % všech aktivních studentů na českých VŠ (v případě veřejných vysokých škol je to dokonce 7,3 %), zatímco vysoké školy v EU27 dle Eurostatu navštěvovalo v doktorských studijních programech 3,1 % všech vysokoškolských studentů.

Situace se však v důsledku populačního vývoje změní v následujících letech, protože přicházejí slabší ročníky a zmenšuje se populace 19letých (počet absolventů středních škol poklesne mezi lety 2011 a 2020 zhruba o 21,3%). Tento vývoj nicméně jen prohloubí problémy našeho vysokoškolského systému, protože nastane paradoxní situace, kdy nabídka míst na vysokých školách bude vyšší než počet možných uchazečů.

Před vysokými školami je klíčové období, kdy se budou muset vyřadit nejen s menšími počty studentů, ale také s možnými změnami v jejich preferencích.

2. Strukturální problémy vysokoškolského systému

Výzvy a obtíže, kterým v současnosti čelí systém českých vysokých škol, nepochybně totiž jen z vysokého počtu studentů a absolventů, ale z nevhodné struktury, která brání školám rozvíjet se a reagovat na očekávání společnosti i trhu. Tohoto problému si všimají mezinárodní studie, srovnávací legislativní studie, domácí Bílá kniha terciárního vzdělávání z roku 2009⁶ i doporučení Evropské komise, Rady EU a expertů z OECD. Ve zprávě OECD se například mluví do slova o „nedostatečné diverzifikaci VVŠ, nedostatečné nabídce profesně zaměřených bakalářských programů“ a její doporučení zní: „Je nutné, aby v ČR existovaly instituce, které by za vlastní cíl, poslání a fungování považovaly poskytování vysoce kvalitních profesně zaměřených bakalářských programů připravujících studenty pro zaměstnání. Řešení bude nutné nalézt prostřednictvím současného rámce v ČR – univerzity nabídnou akademické i profesně zaměřené programy, které pomocí nových strukturálních a finančních opatření povedou k významné změně poměru mezi akademickými a profesními studijními programy.“⁷ Tato situace se logicky odráží i ve schopnosti České republiky reagovat na požadavky domácího trhu práce a v možnostech úspěšně v mezinárodní

⁶ Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy. *Bílá kniha terciárního vzdělávání*. Praha, 2009. Dostupné z WWW: <<http://www.msmt.cz/reforma-terciarniho-vzdelavani/bila-kniha>>.

⁷ OECD. *OECD Reviews of Tertiary Education. Czech Republic*. 2009, s. 28. Dostupné z WWW: <<http://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/37730231.pdf>>.

soutěži. Rada EU ve své zprávě z července 2011 doporučuje, aby Česká republika v období 2011–2012 „zřídila transparentní systém hodnocení kvality akademických institucí a provázala jej s jejich financováním, aby se zlepšila kvalita terciárního vzdělávání“. Zvýšit kvalitu odborné přípravy a zdokonalit tak lidský kapitál je podle ní cesta, jak se vyrovnat s negativními dopady krize na ekonomický růst i s vysokým počtem mladých lidí studujících na vysokých školách.

Některé kroky ke zlepšení situace bylo již možno provést na základě nelegislativních rozhodnutí. Ostatně změny legislativy by měly přicházet až po vyčerpání jiných možností, jak nové výzvy či problémy řešit. V tomto případě došlo ze strany Ministerstva školství ke změně ve způsobu rozdělování finančních prostředků v rámci tzv. příspěvku jednotlivým vysokým školám. V důsledku toho již neplatí, že by škola dostávala tím více peněz, čím více má studentů. Byly vytvořeny, resp. upraveny, dva nástroje, kterými se postupně mění způsob financování vysokých škol. Tím prvním bylo zvýšení role, kterou hraje hodnocení kvality ve financování škol. O vyšší prostředků, jež vysoké školy dostanou ze státního rozpočtu, rozhodují téměř z jedné čtvrtiny ukazatele kvality, jako například zaměstnanost absolventů, úspěšnost ve výzkumu, mobilita studentů i vyučujících, schopnost zajistit si finance od soukromých dárců atd. V rozpočtu na rok 2013 došlo k růstu podílu tohoto ukazatele kvality na celkových institucionálních prostředcích, které jsou určeny na vzdělávání ve vysokém školství, na 22,5%. Působení kvalitativních faktorů povede během několika let k posílení rozdílů mezi vysokými školami a ke změně struktury vysokoškolského prostředí.

S tím souvisí i druhý nástroj, kterým bylo stanovení limitů pro počet nově přijímaných (financovaných) studentů na veřejných vysokých školách. Po dohodě s reprezentací VŠ se díky tomu podařilo meziročně (2012 a 2013) snížit počet studentů na veřejných vysokých školách o 5%, a to v důsledku snížení limitů pro počet nově nastupujících studentů o 10%, aniž by se o to snížily prostředky, které školy dostanou.

Kombinace limitů a kvalitativních parametrů bude mít vliv na změnu struktury systému vysokých škol v České republice. Necháme-li totiž dlouhodobě tyto faktory ovlivňovat financování veřejných vysokých škol, dosáhneme následujícího efektu: školy se jednak budou muset (z ekonomických důvodů) soustřeďovat jen na ty stupně vysokoškolského studia, pro něž mají předpoklady (škola bez vědeckého výkonu si

nebude moci dovolit nabízet doktorské studijní programy v současném rozsahu), a současně se počet studentů financovaných na jednotlivých vysokých školách začne přizpůsobovat jejich kvalitě a také tomu, jak školy dokážou připravit absolventy pro uplatnění na pracovním trhu.⁸

Přes nespornou účinnost těchto pozvolných, dlouhodobých opatření je však potřeba provést ještě jeden – a to legislativní – krok, který by školám v současné situaci umožnil profilovat se a tím zavedl tolik potřebnou diverzifikaci českého systému terciárního vzdělávání.

3. Profilage vysokoškolského studia

Výše popsané strukturální problémy (např. v mezinárodním srovnání neobvykle vysoký podíl doktorských studentů) jsou způsobeny i tím, že jednotlivé vysoké školy mají teoreticky stejnou funkci a úkoly, existuje zde formální ani faktická diferenciací a všechny systémy jsou vlastně tlačeny k tomu, aby dělaly vše, od prakticky orientované výuky až po kvalitní výzkumné programy – a to je dlouhodobě neudržitelné. Většina z 28 veřejných nebo státních vysokých škol nemůže mít všechny tři (bakalářské, magisterské a doktorské) studijní programy, a ještě produkovat špičkový výzkum. Pokud rychle nezměníme strukturu terciárního vzdělávání, může to mít zásadní dopad nejen na poskytnutou kvalitu vzdělávání a kvalitu absolventů, ale také na budoucnost menších, regionálních vysokých škol, které by v situaci rychle klesajících počtů studentů mohly bojovat o přežití.

Proto návrh novely zákona o vysokých školách předpokládal diverzifikovat, resp. profilovat systém vysokých škol. Základní koncept profilace byl založen na dobrovolnosti, nikoliv na administrativním rozhodnutí. Návrh novely nabízel vysokým školám možnost profilovat své studijní programy, a to jejich rozdělením do dvou, resp. tří základních typů: na profesní studijní programy orientované na praxi a na akademické programy (těch bude většina), z nichž by se v ojedinelých případech mohly jako subtyp ještě oddělit tzv. výzkumně orientované studijní programy.

⁸ Stov. např. Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy. *Pravidla pro poskytování příspěvku a dotací veřejným vysokým školám Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy*. Dostupné z WWW: <<http://www.msmt.cz/vzdelavani/vysoke-skolstvi/pravidla-pro-poskytovani-prispevku-a-dotaci>>.

Zákon měl rámcově definovat jednotlivé studijní profily (co je profesní, akademický a výzkumný profil) a také vymezovat podobu „standardů“, jejichž naplnění by bylo předpokladem profilace. Standardy pro akreditace měly tvořit soubory požadavků na vysoké školy, které by byly zohledněny v rámci řízení o akreditaci. Šlo by o pravidla, jež např. vymezí, jak a na jaké skutečnosti se mají hodnotitelé kvality zaměřit. Profilace měla zachovat i možnost nestrukturovaného (dlouhého) magisterského studia. Návrh odmítal myšlenku direktivně stanovovat, jaká má být dostupnost (procento absolventů bakalářských studijních programů pokračujících do navazujících magisterských programů) na jednotlivých vysokých školách. Nicméně prostřednictvím standardů měla být stanovena taková kritéria, která by zajišťovala, že studenti budou moci v navazujícím magisterském programu pokračovat pouze tam, kde bude zaručena odpovídající kvalita výuky.

Legislativní úprava měla být doplněna úpravou rozpočtových pravidel s tím, že výpočet státního příspěvku vysokým školám by profílaci a kvalitu zohledňoval, a pro některé školy by tak bylo výhodnější rozšířit profesní profily na úkor jiných, naopak některé univerzity by byly motivovány ještě více se zaměřit na výzkum a kvalitní nabídku vyšších typů studijních programů.

4. Akreditace a hodnocení kvality

S otázkou profilace je úzce spojen problém akreditace, a tím i hodnocení (v tomto případě minimálně nezbytné) kvality na vysokých školách. Akreditační proces dnes vyžaduje provést nezbytné změny, včetně změny právní úpravy.

Připomeňme si, že se v posledních letech zvýšil počet studijních programů, které vysoké školy nabízejí: dnes už jich je téměř 2,5 tisíce (ještě před pěti lety to byly necelé 2 tisíce). Studijních oborů je dokonce přes 10 tisíc. Souběžně s tím přibývá práce a agenda Akreditační komisi i administrativní povinnosti vysokým školám. Akreditační komise kromě nových žádostí vyřizuje také žádosti o reakreditaci, jen v roce 2012 vyřídila souhlasně 1,5 tisíce žádostí o prodloužení akreditace, což je třikrát více než před pěti lety. Přitom stávající systém akreditační nedokáže ani přes svou centralizovanost, složitost a administrativní náročnost dostatečně chránit kvalitu vzdě-

lávání a vede k velkému počtu vysokých škol, kterých už je více než sedmdesát.

Všechny tyto skutečnosti zohledňoval návrh novely, jenž předpokládal, že by akreditace studijních programů byla doplněna, resp. nahrazena, tzv. institucionální akreditací (jedna akreditace pro každou instituci) a akreditací pro oblasti vzdělávání. Aby i menší školy měly šanci získat akreditaci pro některou oblast vzdělávání, bylo v souladu s mezinárodně akceptovanou kategorií vymezeno 39 oblastí vzdělávání, jež lze rozdělit do 9 kategorií. Díky tomu by i menší nebo hodně specializovaná VŠ dosáhla alespoň na některou z 39 akreditací oblasti vzdělávání. Pro velké univerzity by to však neznamenal administrativu navíc, protože by bylo možné sloučit žádosti, tedy najednou požádat například o všechny akreditace oblasti vzdělávání, které jsou v jedné z 9 kategorií. Kupříkladu jednou z kategorií by byly „technické vědy, výroba a stavebnictví“ a pod ní by spadaly oblasti vzdělávání jako strojírenství, chemická výroba, elektrotechnika a energetika atd. Návrh dále předpokládal, že by bylo možné, aby vysoká škola požádala o institucionální akreditaci i akreditace pro oblasti vzdělávání v rámci jednoho řízení tak, aby je Národní akreditační agentura mohla projednávat současně. Tím by se pro vysoké školy významně zjednodušila a zprehlednila administrativa.

V porovnání se současným systémem by zavedení jedné institucionální akreditace přineslo značné zjednodušení celého procesu, snížila by se jeho byrokratická náročnost a naopak by se zvýšila jeho nezávislost a transparentnost. Akreditace by opět mohly začít plnit svou základní funkci, totiž stanovit „nepodkročitelnou“ úroveň kvality pro realizaci vysokoškolského vzdělávání.

Abychom mohli provádět změny v udělování akreditací, které povedou k vyšší kvalitě vzdělávání na vysokých školách, bylo by však také potřeba změnit postavení a pravomoci Akreditační komise. Návrh předpokládal transformaci dosavadní Akreditační komise a přístupu oddělení MŠMT do jedné nezávislé instituce s pracovním označením Národní akreditační agentura (v pozici správního úřadu), která by zajišťovala udělování akreditací, tedy nejen provedení samotného hodnocení, ale také vydání rozhodnutí. V této souvislosti připomeňme, že oddělení nezávislého posuzování (Akreditační komise) od vydání rozhodnutí (MŠMT), které stanoví současný zákon o vysokých školách, způsobuje celou řadu problémů, někdy i obtížně řešitelných (jak ukázal např. případ plzeňských práv).

5. Strategický rozvoj vysokých škol

Kvalita vysokých škol je do značné míry podmíněna jejich financováním. V souvislosti s rozvojem výzkumné činnosti řady českých vysokých škol a také se změnami finančních nástrojů a podmínek se významně změnila struktura rozpočtu, se kterým české vysoké školy hospodaří. Zákon o vysokých školách ukládá vysokoškolským institucím hospodařit s vyrovnaným rozpočtem, nicméně už dávno neplatí, že by dominantním zdrojem jejich příjmu byl příspěvek od státu. U úspěšných univerzit představuje státní příspěvek jen kolem 40 % neinvestičního rozpočtu VŠ. Nicméně právě tento příspěvek by měl ve vícezdrojovém financování představovat stabilizační prvek, který vysokým školám umožňuje rozvíjet další aktivity a získávat finanční prostředky až už v grantových soutěžích, nebo třeba z vlastní hospodářské činnosti. Bohužel tuto funkci příspěvek dostatečně neplní.

Pravidla pro jeho výpočet se mění z roku na rok a školy do poslední chvíle nevědí, podle jakých kritérií jim budou přiděleny finance (např. mezi lety 2011 a 2012 více než pětina škol poklesl rozpočet meziročně o více než 10 %). Přitom však přijímají studenty do dvou- až šestiletých studijních programů, čímž na sebe berou závazky, které stát odsouhlasí, ale naplní jen částečně. Školy tedy nemají finanční jistotu a mohou jen velmi složitě plánovat investice a další rozvoj.

Novela 2013 proto měla zavést způsob poskytování příspěvku veřejným vysokým školám, který je běžný v zahraničí, tedy formou tzv. kontraktového financování. Stát by se prostřednictvím Ministerstva školství domluvil se školou na dosažení určitých cílů a garantoval by vysoké škole na oplátku finance na tři roky dopředu alespoň ve výši, kterou umožňuje střednědobý rozpočtový výhled. Tím by bylo dosaženo stability financování veřejných vysokých škol, aniž by došlo k porušení nově vytvořené vazby mezi financováním a kvalitou.

S otázkou financování a s výše uvedenými strukturálními problémy českého systému terciárního vzdělávání a očekávaným populačním vývojem souvisí také nový prvek v našem dosud jen expandujícím vysokoškolském prostoru: totiž hrozba zániku vysokoškolských institucí. Tento problém je o to aktuálnější, že na počet obyvatel máme pozoruhodně vysoký počet samostatných vysokoškolských institucí (aktuálně 74). Stát by měl případnému nekontrolovanému zániku vysokých škol

a z toho vyplývající problémům (závazek ve vztahu ke studentům) preventivně čelit vytvořením podmínek pro to, aby vysokoškolské instituce mohly co nejužší spolupracovat a byly motivovány k tomu, se také slučovat (to se týká zejména soukromých vysokých škol). Současná právní úprava pro to nevytváří podmínky. Dokonce lze říci, že v případě soukromých vysokých škol existují administrativní zábrany slučování. Pokud se vysoké školy chtějí spojit, hrozí jim, že přijdou o akreditaci. Je tomu tak proto, že § 39 odst. 2 zákona o vysokých školách říká, že oprávnění soukromé vysoké školy je nepřevoditelné a nepřechází na právní nástupce. Tím, že na další právnickou osobu nepřejde státní souhlas, nemožno přejít ani akreditace.

Veřejné vysoké školy zase vybudovaly a stále dokončují nové velké infrastrukturní projekty pro výzkum a inovace (i prostřednictvím strukturálních fondů), investice do nichž tvoří nemalou část rozpočtu školy. Do budoucna bude ekonomickou nutností, aby některé z těchto infrastruktur provozovalo více veřejných vysokých škol dohromady, a to zejména kvůli lepšímu využití pořízeného vybavení a efektivnějšímu provozu. Přípravovaná novela 2013 se proto snažila vytvořit takové podmínky, aby pro vysoké školy bylo finančně i jinak výhodné spolupracovat, integrovat se, vytvářet společná vědecká konsorcia nebo sdílet podpůrné kapacity, jako jsou např. koleje či menzy.

Kromě těchto podstatných úprav měla novela 2013 řešit i některé další problémy, kterým vysoké školy v současnosti čelí. Stávající doba akreditačního procesu kupříkladu klade neúměrně velkou váhu na formální zařazení oborů určitým počtem docentů či profesorů. Novela 2013 chtěla naopak vázat akreditaci na skutečný výkon toho kterého akademického pracovníka, což bude školy motivovat k větší spolupráci se zahraničními akademiky a zejména s lidmi z praxe. Novela 2013 neměla ambici měnit stávající systém habilitačních a jmenovacích řízení, ale pro větší otevření vysokých škol pedagogům ze zahraničí a z praxe a zlepšení podmínek pro jejich působení na našich vysokých školách předpokládala zavedení pracovního místa mimořádného profesora. Tato pozice (nejde o titul) odpovídá české tradici a je běžně používána i v okolních zemích.

K dalším, spíše drobným administrativním návrhům úprav patřilo např. zvýšení poplatku za žádost o udělení státního souhlasu působit jako soukromá vysoká škola (z 25 tisíc na 100 tisíc Kč), zjednodušení doručování rozhodnutí studentům (elektronická forma doručení

u rozhodnutí o udělení stipendia), uznávání zahraničního vysokoškolského vzdělání (zplopatnění na 3 tis. Kč za přijetí žádosti, poplatek je příjmem dané veřejné vysoké školy) nebo zavedení odkladu povinnosti zveřejňovat vysokoškolské kvalifikační práce či jejich relevantní část v případě, že by obsahovaly úseky, které mohou podléhat ochraně duševního vlastnictví.

Součástí novely nebyly zásadní změny v kompetencích orgánů vysokých škol ani změny ve způsobu výběru členů správních rad, čímž se lišila od dříve navrhovaných právních úprav. Novela 2013 měla pouze zavést drobné opatření, tzv. měkké veto, pro správní rady u některých klíčových návrhů (dlouhodobý záměr, rozpočet, výroční zpráva). Správní rada by tak v případě nesouhlasu mohla vrátit návrh akademickému senátu, akademický senát by pak mohl většinou všech členů (diskuse se vedly o tom, zda nadpoloviční, nebo třípětinovou) svůj návrh potvrdit (tzn. že akademický senát by měl vždy konečné slovo).

6. Závěr: vysokoškolská politika a podmínky reformy

Novela zákona o vysokých školách z roku 2013, jejíž základní parametry zde byly představeny, by byla dostačujícím a komplexním řešením výzev a problémů, jimž je vystaveno české vysokoškolské prostředí. Výhodou předloženého návrhu bylo také jeho dlouhodobé a důkladné projednávání s reprezentacemi vysokých škol, které šlo nad rámec povinného projednání stanoveného zákonem o vysokých školách. Lze konstatovat, že na tomto návrhu se vysoké školy, resp. jejich reprezentace prostřednictvím svých zástupců, přímo podílely, což významně zvyšovalo šance na jeho prosazení v legislativním procesu.

Spolupráce s vysokými školami, které v případě předcházejících pokusů o reformu vysokých škol nebylo v dostatečné míře dosaženo, je pro úspěšné změny vysokoškolského prostředí mimořádně důležitá, a to i kvůli způsobu, jímž je v České republice koncipována vysokoškolská politika. Systém terciárního vzdělávání vykazuje jak silné prvky neokorporativistického způsobu zprostředkování zájmů, tak vysokou míru autonomie vysokoškolských institucí, z nichž většina má povahu nezávislých veřejných korporací. Už tyto faktory do značné míry předurčují podobu politiky, v níž lze případných změn dosahovat v tom

myslu, že musí mít převážně persvazivní charakter.⁹ Změny, které by politická reprezentace prosazovala proti vůli vysokých škol, by i při případném překonání korporativního charakteru vysokoškolské politiky jen stěží mohly být prosazeny do praxe. Jak se opakovaně ukázalo, disponují reprezentanti akademické obce dostatkem neformální politické moci (jež se odvozuje od prestiže akademického prostředí, vlivu na veřejnost, sebevědomí vyplývajícího z vysokého stupně autonomie apod.), aby dokázali nechtěným reformám účinně bránit a nedovolili jejich politické prosazení.

Je zřejmé, že politika s těmito charakteristikami je jen málo přístupná vůči změnám, ale to lze za daných okolností považovat spíše za výhodu. Dalším podstatným faktorem limitujícím reformní úsilí ve vysokoškolském prostředí je rozdílnost zájmů, které jednotlivé reprezentace i jednotlivé vysoké školy mají.¹⁰ Proto se vždy lze shodnout jen na kompromisním řešení, a to jen v těch oblastech, kde je změna obecně považována za nutnou nebo výhodnou a lze předpokládat, že celkový výsledek změny bude hra s nenulovým součtem. Z toho však také vyplývá, že do každé úpravy vysokoškolského prostředí je potřeba vložit značné vyjednávací úsilí a že transakční náklady změny jsou vysoké.¹¹

Všechny tyto skutečnosti byly zohledněny a naplněny při přípravě novely zákona o vysokých školách z roku 2013 a jen pád vlády Petra Nečase v červenci 2013 zabránil tomu, aby byla novela 2013 předložena vládě a Parlamentu ke schválení. S ohledem na výše uvedené skutečnosti je však pravděpodobné, že každý další pokus o potřebnou úpravu vysokoškolského prostředí bude muset vycházet z výsledků dosažených při přípravě a projednávání novely z roku 2013. V tomto smyslu nebylo úsilí vložené do její přípravy zbytečné.

⁹ Srov. Fiala, Petr a Nantl, Jiří. Vysokoškolská a výzkumná politika. In Balík, Stanislav; Císař, Ondřej a Fiala, Petr. *Veřejné politiky v České republice v letech 1989–2009*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2010, s. 541–576.

¹⁰ Různost zájmů vyplývá z rozdílného charakteru vysokoškolských institucí a jejich funkcí. V jednotlivých záležitostech lze rozlišit skupiny vysokých škol podle typu zájmu na: veřejné, státní, soukromé vysoké školy; obecné univerzity, technické, umělecké školy; malé školy spíše regionálního charakteru, velké univerzity apod.

¹¹ Tyto problémy nejsou ani specificky české, ani nové. Viz Fiala, Petr a Schubert, Klaus. *Moderní analýza politiky*. Brno: Barrister & Prncipal, 2000, s. 117–119.

AKREDITAČNÍ ŘÍZENÍ

KAREL ŠIMKA

Tento text se věnuje právnímu institutu akreditace studijního programu, povaze akreditačního řízení a možné soudní ochraně proti jednání veřejné správy v souvislosti s akreditací studijního programu.

1. Ústavní rámec

Listina základních práv a svobod¹ zaručuje *svobodu bádání a umělecké tvorby*.² To, že se badatelské výsledky či umělecká tvorba mohou projevovat na veřejnosti, je pak zaručeno článkem 17 Listiny, podle něhož *svoboda projevu a právo na informace jsou zaručeny³ a každý má právo vyjadřovat své názory slovem, písmem, tiskem, obrazem nebo jiným způsobem, jakož i svobodně vyhledávat, přijímat a rozšiřovat ideje a informace bez ohledu na hranice státu*.⁴ Listina tedy garantuje, že pokud někdo chce dělat to, co po obsahové stránce činí vysoké školy, tedy poskytovat informace a bádání v určitých vědních oborech a v nějaké komplexní, systematické formě v nich školit konkrétní jednotlivce, kteří takovými statek poptávají, může tak činit v zásadě bez jakékoli limitace. Pokud by to chtěl dělat soustavně za účelem zisku, musí splnit podmínky živnostenského práva, příp. splnit i další podmínky, např. musí svoji činnost provozovat pouze v prostorech k tomu stavebně-právně způsobilých apod. Na vůli jednotlivce je také, zda takovou činnost bude dělat bezplatně, anebo za to žádat úplatu.

Vysokoškolské vzdělávání ovšem není prosté poskytování komplexních a systematických informací či dovedností a s tím související bada-

¹ Ústavní zákon č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje Listina základních práv a svobod jako ústavní zákon Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky (dále jen „Listina“).

² Čl. 15 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

³ Čl. 17 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

⁴ Čl. 17 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.