



**Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy**  
Karmelitská 7, 118 12 Praha 1 - Malá Strana

Č.j.: MSMT-9572/2012-37

Počet listů: 6

### **Rozhodnutí**

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, se sídlem Karmelitská 7, 118 12 Praha 1 – Malá Strana, rozhodlo podle § 79 odst. 4, § 80 odst. 2 a § 105 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), o žádosti jediného účastníka řízení (jímž je Západočeská univerzita v Plzni, se sídlem Univerzitní 8, 306 14 Plzeň) ze dne 27. října 2011 (o *prodloužení platnosti akreditace magisterského studijního programu „Právo a právní věda“ se studijním oborem „Právo“ se standardní dobou studia 5 let a formou studia prezenční, uskutečňovaného Fakultou právnickou Západočeské univerzity v Plzni, o 4 nebo 5 let*) tak, že

#### **platnost akreditace**

**magisterského studijního programu „Právo a právní věda“ se studijním oborem „Právo“ se standardní dobou studia 5 let a formou studia prezenční, uskutečňovaného Fakultou právnickou Západočeské univerzity v Plzni,**

**se prodlužuje do 31. července 2016.**

### **Odůvodnění**

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (dále jen „ministerstvo“) obdrželo 31. října 2011 žádost Západočeské univerzity v Plzni (dále též „Vysoká škola“) o prodloužení platnosti akreditace dotčeného magisterského studijního programu, jejíž platnost by jinak skončila dne 31. července 2012. Současně Vysoká škola dopisem č.j. R-1889-11 ze dne 31. října 2011 požádala ministerstvo jako účastník řízení o přerušení řízení o omezení akreditace (zahájeného oznámením ministerstva č. j. 20 636/2011-M3 ze dne 7. července 2011). V souladu s § 79 odst. 2 zákona o vysokých školách postoupilo ministerstvo žádost Akreditační komisi k projednání.

Ministerstvo obdrželo dne 8. února 2012 souhlasné stanovisko Akreditační komise k žádosti Vysoké školy o prodloužení platnosti akreditace magisterského studijního programu „Právo a právní věda“ se studijním oborem „ Právo“ a se standardní dobou studia 5 roků, neboť platnost dříve udělené akreditace končí k 31. červenci 2012.

Oproti požadavku Vysoké školy o prodloužení platnosti akreditace o pět let, Akreditační komise vydala souhlasné stanovisko s prodloužením platnosti akreditace podle § 79 zákona o vysokých školách jen do 31. října 2012.

Akreditační komise zdůvodnila své stanovisko takto:

*„Přestože AK opakovaně upozorňovala na přetrvávající závažné nedostatky při uskutečňování studijního programu, nedošlo na Fakultě právnické ke zlepšení stavu, nebo alespoň k vytvoření předpokladů pro pozitivní rozvoj v blízké budoucnosti. Fakulta právnická Západočeské univerzity v Plzni nedokázala vytvořit stabilní jádro vlastních akademických pracovníků s odpovídající kvalifikací a odbornou činností. Současná podoba personálního zabezpečení nevytváří podmínky pro kvalitní vzdělávací činnost v magisterském studijním programu „Právo a právní věda“ a předpoklad pro rozvoj fakulty. Za daných okolností AK nepovažuje další uskutečňování magisterského studijního programu „Právo a právní věda“ na Fakultě právnické Západočeské univerzity v Plzni za akceptovatelné, nicméně s ohledem na stávající studenty souhlasí s prodloužením platnosti akreditace na dobu do 31. října 2012, tak aby ZU v Plzni mohla naplnit povinnost vyplývající z § 80 odst. 4 zákona o vysokých školách. Podrobnosti viz samostatná příloha. AK současně trvá na svém návrhu z června 2011 na omezení akreditace magisterského studijního programu „Právo a právní věda“, o němž MŠMT doposud nerozhodlo.“*

Akreditační komise vypracovala podrobnější odůvodnění svého stanoviska k žádosti Západočeské univerzity v Plzni, Fakulty právnické, o prodloužení platnosti akreditace magisterského studijního programu „Právo a právní věda“ se studijním oborem „Právo“ a předala jej dne 8. února 2011 ministerstvu.

Ministerstvo v souladu s § 36 odst. 3 správního řádu informovalo Vysokou školu, o jejím oprávnění vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k podkladům shromážděným ministerstvem dopisem č.j. MŠMT-5581/2012-37 ze dne 13. února 2012 a vyzvalo ji, aby se vyjádřila k souhlasnému stanovisku Akreditační komise, zejména pak k datu prodloužení akreditace, ve lhůtě do 20. února 2012. Ministerstvo obdrželo ve stanovené lhůtě vyjádření Vysoké školy, ve kterém se mimo jiné uvádějí námitky k procesní stránce akreditačního řízení, neboť na straně Vysoké školy vyvstaly údajně důvodné pochybnosti o nezájatosti a nestrannosti posuzovací činnosti Akreditační komise, zejména její předsedkyně, v předmětné věci. Dále Vysoká škola uvedla, že vlastní stanovisko Akreditační komise je z celé řady důvodů nesprávné a že postup Akreditační komise vedoucí k vydání stanoviska trpí závažnou a neodstranitelnou vadou procedurálního charakteru. K závěru Akreditační komise týkajícího se nedostatečného personálního zabezpečení studijního programu Vysoká škola uvedla, že standardy Akreditační komise pro posuzování garancí studijního programu docenty nebo profesory nepopíratelně splňuje, jakož i nepopíratelně splňuje požadavky na garanty (ostatní akademické pracovníky) stanovené standardy Akreditační komise, přičemž v mnohých ohledech je i překračuje. Vysoká škola též uvedla, že současný stav je přinejmenším stejně dobrý, ne-li lepší než stav v polovině roku 2010 a že z popsanych objektivních skutečností lze jednoznačně uzavřít, že jsou dány důvody pro prodloužení platnosti Akreditace na standardní dobu studia (tj. do roku 2016, příp. 2017).

Ministerstvo se zabývalo a posoudilo jednotlivé námitky Vysoké školy a shledalo je závažnými, zejména skutečnosti uváděné Vysokou školou ohledně nedostatečného personálního zabezpečení studijního programu v tom smyslu, že se jedná o skutečnosti rozhodné pro posouzení návrhu studijního programu z hledisek uvedených v ustanovení § 79 odst. 5 zákona o vysokých školách, dále pak ministerstvo shledalo závažnými tvrzené skutečnosti, týkající se podjatosti předsedkyně Akreditační komise. Ze spisového materiálu v důsledku námitek Vysoké školy vyplývá značný rozpor mezi stanoviskem Akreditační komise a jeho odůvodněním a tvrzeními Vysoké školy, přičemž stanovisko Akreditační komise se jeví ve vztahu k těmto tvrzeným skutečnostem jako obecné, a to v té míře, že ministerstvo na základě vydaného stanoviska Akreditační komise není schopno vypořádat se s námitkami Vysoké školy v rozsahu, v jakém by to bylo nezbytné pro účely odůvodnění rozhodnutí ve věci samé.

Vzhledem k tomu, že rozhodnutí ministerstva musí splňovat náležitosti stanovené správním řádem, zejména musí být řádně odůvodněné a vycházet z řádně zjištěného stavu věci, vyzvalo ministerstvo usnesením č. j. MSMT-8129/2012-37 ze dne 29. února 2012 Akreditační komisi postupem podle § 13 správního řádu, aby uskutečnila nové jednání ve věci stanoviska k žádosti, zejména, aby se vyjádřila z hlediska požadavků právních předpisů a podle hlediska legitimního očekávání účastníka řízení na základě standardů vyhlášených Akreditační komisí pro posuzování žádostí o prodloužení platnosti akreditace studijního programu k některým aspektům odůvodnění souhlasného stanoviska ze dne 8. února 2012 a postupu jeho přijetí, jak vyplývalo z námitek obsažených ve vyjádření Vysoké školy:

- a) nedostatečné personální zabezpečení studijního programu a nedostatečnou publikační činnost docentů a profesorů (zejména pak obsah a tvrzení uvedená v dopise rektorky Vysoké školy a v čl. II v bodě 3 a následujících (str. 4 až 21) vyjádření děkana fakulty právnické a též v přílohách č. 1 až 7 tohoto vyjádření)
- b) námitka podjatosti předsedkyně Akreditační komise, kterou tvrdí Vysoká škola (v čl. III na str. 21 až 23 a v příloze č. 8 vyjádření děkana fakulty právnické)
- c) věc v kontextu toho, že jsou zde dány důvody domnívat se, že stanovisko mohlo být ovlivněno tvrzenou podjatostí.

Dále ministerstvo požádalo, aby se Akreditační komise zabývala vadou svého odůvodnění ze dne 8. února 2012, které spočívá v tom, že Akreditační komise odůvodnění souhlasného stanoviska není zcela v soulase s jeho výrokem.

Se zřetelem k ust. § 79 odst. 4 zákona o vysokých školách současně ministerstvo stanovilo Akreditační komisi lhůtu do 6. března 2012. Dne 6. března obdrželo ministerstvo požadované stanovisko Akreditační komise s tím, že Akreditační komise n e s o u h l a s í s prodloužením platnosti akreditace magisterského studijního programu „Právo a právní věda“ se studijním oborem „Právo“ a standardní dobou studia 5 roků uskutečňovaného na Fakultě právnické Západočeské univerzity v Plzni. Akreditační komise tak popřela původní souhlasné stanovisko z 8. února t.r., změnila jeho výrok, přičemž ve svém usnesení uvedla, že při vydání souhlasného stanoviska ze dne 8. února t.r. ve skutečnosti zamýšlela projevit stanovisko nesouhlasné. K otázce podjatosti předsedkyně Akreditační komise namítané ve vyjádření Vysoké školy se Akreditační komise vyjádřila pouze citací ust. § 14 správního řádu a vyslovením názoru, že na postavení předsedkyně Akreditační komise toto zákonné ustanovení buď nedopadá anebo podjatá nebyla.

Stanoviskem Akreditační komise ze dne 6. března t.r. v návaznosti na stanovisko téže komise ze dne 8. února t.r. nastala z hlediska dosavadní právní praxe zcela nová a mimořádně komplikovaná právní situace.

Zákon o vysokých škol předpokládá v ust. § 79 odst. 4 a 5, že podkladem rozhodnutí ministerstva ve věci akreditace studijního programu je též stanovisko Akreditační komise vydané na základě posouzení žádosti vysoké školy. Akreditační komise na základě postupu uvedeného v ust. § 79 odst. 2 a 3 zákona o vysokých školách přitom vydává stanovisko buď souhlasné, nebo stanovisko nesouhlasné; Akreditační komise je příslušná žádost posuzovat podle hledisek uvedených v ust. § 79 odst. 5 písm. a) a b) zákona a podle ust. § 79 odst. 6 téhož zákona je povinností Akreditační komise vydat nesouhlasné stanovisko, dospěje-li k závěru, že je k tomu z hlediska § 79 odst. 5 písm. a) a/nebo b) dán důvod, přičemž je povinna příslušné důvody ve svém stanovisku konkrétně vymezit. K jinému postupu nemá Akreditační komise právní podklad. Předmětem řízení ve věci akreditace studijního programu je rozhodnutí o veřejném subjektivním právu vysoké školy uskutečňovat studijní program (§ 78 zákona o vysokých školách) a toto veřejné subjektivní právo je buď uděleno, rozšířeno nebo prodlouženo, anebo nikoli. Pro případ řešení nedostatků uskutečňovaného akreditovaného studijního programu je určen postup uvedený v § 85 zákona o vysokých školách.

Stanovisko Akreditační komise podle § 79 zákona o vysokých školách je závazným stanoviskem ve smyslu § 149 správního řádu, přičemž se jedná o stanovisko tzv. relativně závazné, neboť souhlasné stanovisko Akreditační komise nezavazuje ministerstvo rozhodnout kladně o žádosti ve věci akreditace. Ministerstvo současně poznamenává, že postavení stanoviska Akreditační komise k žádosti o akreditaci nebo její rozšíření anebo prodloužení je v rámci správního práva atypické. Z povahy věci totiž nelze na toto stanovisko aplikovat procedury uvedené v ust. § 149 odst. 4 a 5 správního řádu (neboť Akreditační komise jako funkčně nezávislý poradní orgán ministerstva *sui generis* nemá nadřízený správní orgán) a nelze použít ani proceduru řešení rozporu mezi správním orgánem a dotčeným orgánem podle § 136 odst. 6 správního řádu (neboť Akreditační komise nemá postavení ústředního správního úřadu ani žádnému takovému úřadu není podřízena). Současně má Akreditační komise při vydávání stanoviska podle § 79 zákona o vysokých školách velmi silné postavení dané mimořádně širokým prostorem uvážení při posuzování žádosti ve věci akreditace, pro něž jsou jen velmi rámcově vymezena hlediska, jimiž má podle § 79 odst. 5 písm. a) a b) Akreditační komise ve své působnosti žádosti posuzovat. Tento souběh okolností a zcela mimořádná právní pozice daného institutu, který podle ustálené správní judikatury ani není způsobilý samostatného soudního přezkoumání ve správním soudnictví, vede ministerstvo k tomu, že musí klást velmi přísné nároky na jednoznačnost a stabilitu výroku stanoviska Akreditační komise, což ministerstvo též vedlo k vydání usnesení č.j. MSMT-8129/2012-37 ze dne 29. února 2012.

S ohledem na stanovisko Akreditační komise ze dne 6. března 2012 současně ministerstvo konstatuje, že Akreditační komise neměla právní podklad ani pravomoc ke změně výroku souhlasného stanoviska ze dne 8. února 2012. Usnesení č.j. MSMT-8129/2012-37 ze dne 29. února 2012 nemohlo mít účinky uvedené v ust. § 79 odst. 8 zákona o vysokých školách, kde procedura vydání nového stanoviska je vyhrazena pro případy změny původně nesouhlasného stanoviska Akreditační komise. Změnu souhlasného stanoviska Akreditační komise na stanovisko nesouhlasné zákon nepřipouští, a tudíž k ní není žádný právní podklad a Akreditační komise nebyla oprávněna takto postupovat. Předmětný úkon Akreditační komise tudíž nemůže mít charakter a účinky závazného stanoviska, jak jej má na mysli § 79 zákona o vysokých školách, a jedná se buď o úkon nicotný, nebo o prosté vyjádření podle části čtvrté správního řádu, které není závazné z hlediska výroku rozhodnutí v posuzované věci. Pokud by ministerstvo takto na vydané stanovisko nahlíželo, je zapotřebí k tomu uvést, že je zcela nepřijatelné a v rozporu s požadavky veřejné důvěry ve správní rozhodování a ve vydaný správní akt, kterým stanovisko Akreditační komise podle § 79 zákona o vysokých školách je, jestliže Akreditační komise na základě výzvy ministerstva k vyjádření se k vyjádření Vysoké školy k odstranění nedostatků odůvodnění souhlasného stanoviska k prodloužení akreditace studijního programu následně sděluje, že ve skutečnosti vydáním souhlasného stanoviska mínila projevit nesouhlasné stanovisko. Přitom k té části vyjádření Vysoké školy, v níž Vysoká škola dokládá splnění požadavků podle § 79 odst. 5 písm. b) zákona o vysokých školách, se Akreditační komise ve srovnatelné míře konkrétnosti nevyjádřila, stejně jako k námitce podjatosti předsedkyně Akreditační komise, kterou bez bližší argumentace toliko odmítá.

Ministerstvo proto v posuzované věci má za to, že zde je souhlasné stanovisko Akreditační komise k prodloužení akreditace předmětného studijního programu, které bylo platně vydáno dne 8. února 2012 a z výše uvedených důvodů nedostatku právního podkladu a pravomoci k takovému postupu nemohlo být úkonem Akreditační komise ze dne 6. března 2012, změněno, revokováno ani nahrazeno. Jestliže Akreditační komise adresovala ministerstvu své podání obsahově vykazující některé formální znaky stanoviska podle zákona o vysokých školách v situaci, kdy nebyla oprávněna žádné stanovisko vydávat, pak její úkon za stanovisko ve smyslu § 79 zákona o vysokých školách nemůže být považován.

Je tedy nutno zabývat se rozsahem závaznosti stanoviska Akreditační komise vydaného dne 8. února 2012. Dosavadní správní praxe, na kterou odkazuje ve svém vyjádření ze 6. března 2012

Akreditační komise, byla ovlivněna tím, že vysoké školy při předkládání žádostí o akreditaci studijního programu nebo její rozšíření anebo prodloužení neuváděly v žádostech, na jakou dobu akreditaci žádají udělit nebo prodloužit. Stanovení délky udělení nebo prodloužení akreditace je atributem rozhodnutí podle § 80 odst. 1 zákona o vysokých školách, přičemž k vydání takového rozhodnutí je příslušné ministerstvo (§ 79 odst. 4 zákona o vysokých školách), které rozhoduje na základě žádosti vysoké školy a stanoviska Akreditační komise, přičemž bere v úvahu také hlediska vymezená v ust. § 79 odst. 4 zákona o vysokých školách. Podle ust. § 79 odst. 5 písm. a) a b) a odst. 6 zákona o vysokých školách je Akreditační komise příslušná posuzovat, zda studijní program vyhovuje požadavkům dle části čtvrté zákona o vysokých školách a zda je dostatečně zabezpečen po stránce personální, přístrojové a informační. Z těchto hledisek Akreditační komise buď vydává stanovisko souhlasné, nebo nesouhlasné, přičemž ministerstvo ve své ustálené správní praxi přistupovalo k souhlasnému stanovisku Akreditační komise tak, že je jím ověřena shoda studijního programu s požadavky ust. § 79 odst. 5 písm. a) a b) zákona o vysokých školách. Přitom ministerstvo vzalo v úvahu, že podle ust. § 80 odst. 2 zákona o vysokých školách se v řízení o prodloužení akreditace studijního programu použije ust. § 79 toliko přiměřeně, čímž se v době přijetí zákona mínilo vytvořit prostor k zohlednění odlišného charakteru udělení akreditace studijního programu vysoké škole, které jej dosud neuskutečňovala, a prodloužení akreditace studijního programu na vysoké škole jej již uskutečňující tak, aby ministerstvo podle hledisek uvedených v ust. § 79 odst. 4 zákona vzalo při rozlišení hmotněprávních a procesněprávních aspektů použitelného ustanovení v úvahu též aspekty konkrétního případu podle jeho okolností v souladu se zásadami správního řízení (zejm. § 2 odst. 4 správního řádu).

Zákon nesvěřuje Akreditační komisi kompetenci určovat délku udělení nebo prodloužení akreditace. Pokud tedy v dosavadní správní praxi vysoké školy nezahrnovaly do žádostí ve věcech akreditace návrh ohledně délky platnosti akreditace, přenechávaly tuto otázku do dispozice a úvahy ministerstva, které ve své vlastní pravomoci mohlo sice převzít doporučení Akreditační komise, jehož závazný charakter však nelze dovozovat. Ačkoli jsou prvek vyslovení souhlasného stanoviska a vyjádření ohledně délky platnosti formálně součástí téhož úkonu, je nutno je materiálně posuzovat odděleně a doporučení Akreditační komise ohledně délky platnosti akreditace nezbavuje ministerstvo povinnosti vyrovnat se s případným návrhem vysoké školy jako účastníka řízení.

V předmětné věci ministerstvo přitom obdrželo výslovný návrh Vysoké školy, aby akreditace dotčeného studijního programu byla prodloužena o 4 nebo 5 let. Z vyjádření Akreditační komise ze 6. března t.r. k vyjádření Vysoké školy jako účastníka řízení k souhlasnému stanovisku k prodloužení akreditace dotčeného studijního programu, přitom nelze zjistit spolehlivý podklad pro zhodnocení tohoto návrhu účastníka; vyjádření Akreditační komise z 6. března t.r. je totiž rozporné se závazným stanoviskem Akreditační komise v téže věci ze dne 8. února t.r., jemuž jako silnějšímu správnímu aktu musí ministerstvo s ohledem na zásady správního řízení a požadavky ochrany právní jistoty účastníka řízení dát přednost.

Z tohoto důvodu ministerstvo ve své pravomoci podle hledisek uvedených v ust. § 79 odst. 4 zákona o vysokých školách rozhodlo na základě souhlasného stanoviska Akreditační komise ze dne 8. února 2012 o prodloužení akreditace předmětného studijního programu ve spodní hranici návrhu účastníka řízení, jak je shora uvedeno ve výroku.

## Poučení

„Proti tomuto rozhodnutí lze do 15 dnů ode dne jeho oznámení podat rozklad k ministrovi školství, mládeže a tělovýchovy, se sídlem Karmelitská 7, 118 12 Praha 1, a to podáním učiněným u Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, se sídlem Karmelitská 7, 118 12 Praha 1 (§ 105 zákona o vysokých školách a § 152 odst. 1 a § 83 odst. 1 ve spojení s § 152 odst. 4 správního řádu).“

V Praze dne - 9 -03- 2012



Mgr. Josef Dobeš  
ministr školství, mládeže a tělovýchovy

Účastník řízení: Západočeská univerzita v Plzni  
se sídlem Univerzitní 8, 306 14 Plzeň

Vypraveno: