

# Konference „Novela zákona o vysokých školách“

Ve čtvrtek 8. 9. a v pátek 9. 9. 2016 se na Právnické fakultě Masarykovy univerzity, ve spolupráci s Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy, uskutečnila odborná konference s názvem „Novela zákona o vysokých školách“. Konference byla uspořádána primárně v reakci na přijetí zákona č. 137/2016 Sb., jenž nabyl účinnosti ke dni 1. 9. 2016, a který představuje dosud největší novelu zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách). Odbornou i organizační garanci konference zajistila odborná asistentka působící na Katedře správní vědy a správního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity *JUDr. Veronika Smutná, Ph.D. (dříve Kudrová)*, která se právu vysokých škol dlouhodobě věnuje.

Konference se zúčastnilo 300 osob, přičemž další zájemce museli organizátoři z kapacitních důvodů odmítnat. I tak byly účastníky zastoupeny všechny veřejné vysoké školy, jedna ze dvou státních a přibližně polovina soukromých vysokých škol, včetně všech univerzitního typu. Mezi účastníky bylo přibližně 120 členů vedení vysokých škol a fakult, z nichž bylo 10 rektorů a 40 prorektorů.

Hlavním cílem konference bylo poskytnout akademické veřejnosti, především zástupcům vedení vysokých škol a fakult, informace o nejdůležitějších dopadech této novely, a to zejména v oblasti právní a v oblasti zajišťování kvality vysokoškolského vzdělávání. Sekundárně pak konference skrze příspěvků a dále (v některých otázkách především) po nich následujících diskusí poskytla akademické veřejnosti sestávající z velké části z právních laiků hlubší vhled do vybraných otázek fungování vysokých škol po právní stránce nejen v návaznosti na dopady uvedené novelizace.

Po krátkém uvítání ze strany *JUDr. Veroniky Smutné, Ph.D.*, pronesla úvodní slovo *doc. JUDr. Markéta Selucká, Ph.D.*, děkanka Právnické fakulty Masarykovy univerzity, na jejíž půdě se konference odehrávala. Z pozice právničky především poukázala na skutečnost, že novelizace právních předpisů jsou součástí života, přičemž je na jejich adresátech, zda je budou vnímat jako důvod k nespokojenosti, nebo naopak coby novou příležitost. Poté se úvodního slova ujala ministryně školství, mládeže a tělovýchovy, *Mgr. Kateřina Valachová, Ph.D.*, která v návaznosti na uvedené především konstatovala, že aktuální novela zákona o vysokých školách, přestože s sebou pro vysoké školy přináší řadu často nepříjemných povinností, a dále s ní spojený vznik Národního akreditačního úřadu pro vysoké školství, jsou bezesporu možnosti pro zkvalitnění vysokého školství a je potřeba těchto možností využít. Úvodní část pak uzavřel rektor Masarykovy univerzity, *doc. PhDr. Mikuláš Bek, Ph.D.*, jenž účastníky seznámil se svými dojmy z dlouhého procesu vytváření aktuální novely z pohledu vrcholného představitele veřejné vysoké školy, přičemž se převážně kriticky vyjádřil částečně k jejímu obsahu (resp. k tomu, co v ní nakonec obsaženo nebylo),

a dále pak k současnému stavu vysokoškolské samosprávy. Přesto však nakonec ve shodě se svými předřečnicemi uzavřel, že aktuální novelizace je pro vysokoškolské prostředí prospěšná a do budoucna poskytuje příležitost ke zlepšení současného stavu.

S prvním ryze věcným příspěvkem vystoupil *PhDr. Jiří Smrčka, Ph.D.*, dlouholetý tajemník Akreditační komise a v současné době ředitel Kanceláře nově vzniklého Národního akreditačního úřadu pro vysoké školství, který se očekávatelně věnoval otázce činnosti Národního akreditačního úřadu pro vysoké školství a otázce akreditací. Doktor Smrčka nejprve představil proces uvádění Národního akreditačního úřadu pro vysoké školství do praktického fungování, shrnul kroky, které již byly podniknuty, a kroky, které budou realizovány v brzké budoucnosti, včetně přijetí statutu úřadu, a popsal rozsah jeho činnosti. Dále hovořil o otázce akreditací, konkrétně o osudu před účinností novely neskončených akreditačních řízení, o platnosti stávajících akreditací a v neposlední řadě o podobě nového akreditačního systému.

Úvodní blok konference dále pokračoval příspěvkem *Prof. PaedDr. Ivy Stuchlíkové, CSc.*, vystupující především z pozice dlouholeté členky Akreditační komise a předsedkyně jejích dvou pracovních skupin (pro pedagogiku, psychologii a kinantropologii a pro oborové didaktiky), pojednávajícím o otázce kvality vzdělávací činnosti z pohledu standardů vytvořených Akreditační komisí. Prakticky se jednalo o příspěvek představující ohlédnutí za praxí Akreditační komise ve věci posuzování kvality, které tvořilo jedno z jejích posláních, nastavení kritérií jejího posuzování a požadavků na vysoké školy stran zajištění kvality kladebných. Dále byly představeny a rozvedeny problémy vznikající při zajišťování kvality vzdělávání, resp. problémy v praxi kvalitu vzdělávání srážející, mající rozličné příčiny od samotného obsahu studia, přes např. nedostatečné personální zabezpečení či hmotné vybavení, až po výskyt neetických a podvodných jednání.

Na předešlé téma plynule navázala *Mgr. et Mgr. Soňa Nantlová*, vedoucí Odboru pro kvalitu rektorátu Masarykovy univerzity, jež v rámci svého příspěvku přiblížila otázku zajišťování a hodnocení kvality z pohledu vysoké školy, s důrazem na situaci vzniklou po aktuální novele zákona o vysokých školách. Nejprve byla představena nová právní úprava stanovující veřejným vysokým školám v tomto směru především povinnost zajišťovat kvalitu vzdělávacích a souvisejících činností a pravidelně hodnotit svou činnost, s čímž je pak spojena povinnost zřídit specifický vnitřní systém, to vše v aktuálním evropském kontextu. Byla představena otázka zajišťování a hodnocení kvality coby součást akreditačních standardů. V neposlední řadě pak byly obsáhle předestřeny problematické aspekty současné právní úpravy obsažené v zákoně o vysokých školách ve vztahu k zajišťování a hodnocení kvality z pohledu dlouhodobé praxe Masarykovy univerzity, která se touto problematikou zabývá již řadu let. Potíže podle přednášející spočívají především v nevyjasněném vztahu mezi zajišťováním kvality a hodnocením činnosti, v definici systému zajišťování kvality a jeho rozsahu, v zakotvení kvality ve struktuře vnitřních předpisů a v naplnění požadavku funkčnosti vnitřního systému zajišťování kvality.

Druhý blok se svým příspěvkem zahájila *JUDr. Veronika Smutná, Ph.D.*, která účastníkům nastínila změny v postavení a činnosti orgánů vysoké školy a fakulty související s aktuální novelou zákona o vysokých školách, přičemž se dotkla také otázky předpisů vydávaných vysokou školou. Postupně bylo z její strany představeno postavení jednotlivých vysokoškolských orgánů spolu s uvedením právních a vnitřních předpisů toto ustanovení upravujících, a to s důrazem na změny a novinky nastanuvší s účinností aktuální novelizace zákona o vysokých školách. Dále byla probrána otázka vzájemného vztahu veřejné vysoké školy a jejích fakult, a jejích orgánů. V závěru byla přiblížena otázka vnitřních předpisů vysokých škol a pravidel jejich tvorby, přičemž zdůrazněna byla povinnost vysokých škol při tvorbě vnitřních předpisů pohybovat se v mezích zákonného zmocnění a nevykračovat z něj (ve smyslu např. rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2013, č. j. 7 As 41/2013-37).

Dalším vystupujícím byl *JUDr. PhDr. Karel Šimka, LL.M., Ph.D.*, soudce Nejvyššího správního soudu, jenž svým příspěvkem přiblížil problematiku habilitačního a profesorského řízení, coby výkonu veřejné správy, a to právě optikou judikatury Nejvyššího správního soudu. Předně bylo ze strany pana doktora obsáhle vysvětleno postavení veřejných vysokých škol jako orgánů vykonávajících veřejnou správu, a to bez ohledu na to, zda se jedná o vysoké školy veřejné, státní či soukromé. Dále byla představena podstata akademické hodnosti docenta a profesora a oprávnění z nich vyplývající. Ve zbytku byla pak zevrubně probrána otázka habilitačního a profesorského řízení, které je v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu správním řízením, včetně definování nejasností, které ze současné právní úpravy vyplývají; velký důraz byl přitom kladen na povinnost výstup z habilitačního řízení (návrh, zda má být uchazeč jmenován docentem či profesorem, nebo nikoliv) v souladu s judikaturními požadavky přezkoumatelně odůvodnit.

Po doktoru Šimkovi se svým příspěvkem nazvaným „Pracovní právo na vysoké škole“ vystoupil *Mgr. Jan Horecký, Ph.D.*, odborný asistent na Katedře pracovního práva a sociálního zabezpečení na Právnické fakultě Masarykovy univerzity. Z jeho pozice byla stručně přiblížena otázka pracovního práva a specifik jeho aplikace ve vysokoškolském prostředí. Dále pak bylo hovořeno o několika vybraných pracovněprávních problémech spojených se specifickým vysokoškolským prostředím, k čemuž bylo představeno několik reálných a velmi zajímavých praktických příkladů.

Závěrečný blok prvního dne konference patřil zástupcům Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy. Jako první z nich se ke slovu dostala *Mgr. et Mgr. Dana Prudíková, Ph.D.*, náměstkyně ministryně školství, mládeže a tělovýchovy pro řízení sekce legislativy a strategie, která se ve svém příspěvku věnovala problematice množiny prováděcích předpisů k zákonu o vysokých školách. Postupně byly v rámci tohoto příspěvku představeny jednotlivé prováděcí předpisy, jejichž vydání po novelizaci zákon o vysokých školách předpokládá (dvě nařízení vlády a tři vyhlášky), a účastníkům byl přiblížen jejich obsah (předmět úpravy). Upozorněno bylo rovněž na to, které z dosavadních

prováděcích předpisů nadále setrvávají v platnosti, a které byly v souvislosti s aktuální novelizací naopak zrušeny.

Téma normotvorby nebylo opuštěno ani v následujícím příspěvku, v němž *JUDr. Věra Kořátková*, právnička odboru vysokých škol Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, do jejíž agendy patří mimo jiné registrace vnitřních předpisů vysokých škol, hovořila o tématu vnitřních předpisů vysokých škol, opět s ohledem na novinky, které do této problematiky vnesla novela zákona o vysokých školách. Vzhledem k tomu, že téma vnitřních předpisů bylo již během dne částečně řešeno v rámci jiných příspěvků, a dále v diskusích, které po jednotlivých blocích následovaly, zaměřila se paní doktorka na otázky, které účastníci konference považovali za problematické a zásadní. Pozornost byla věnována především otázce registrace předpisů a problematice nutnosti uvést jejich text do souladu s aktuálním zněním zákona o vysokých školách.

Odborný program prvního dne konference byl pak zakončen příspěvkem *Ing. Roberta Plagy, Ph.D.*, působícího na pozici náměstka ministryně školství, mládeže a tělovýchovy pro řízení sekce vysokého školství, vědy a výzkumu, který hovořil o účastníky velmi vítaném tématu principů změn financování vysokých škol. Nejprve byla představena historie financování v uplynulých letech a sděleny informace o přípravě rozpočtu na rok 2017 a výhledu na roky 2018 a 2019. Následně pak bylo podrobně hovořeno o institucionálním financování v roce 2017. V závěru byly představeny návrhy pro financování na období let 2018 až 2020, přičemž byly především představeny cíle pro zlepšení současného stavu financování vysokých škol.

První blok druhého dne zahájila opět *JUDr. Veronika Smutná, Ph.D.*, tentokrát s tématem vztahu vysoké školy a studenta (eventuálně uchazeče o studium) s důrazem na subsidiární aplikaci zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Postupně bylo definováno vrchnostenské postavení vysokých škol vůči jejich studentům, představeny byly ústavní limity výkonu veřejné moci a základní zásady činnosti správních orgánů. Dále se příspěvek věnoval nadmíru aktuální otázce použitelnosti správního řádu pro rozhodování vysokých škol o právech a povinnostech studentů, neb ta byla před účinností novely zákonem o vysokých školách explicitně vyloučena, a vybraným dopadům této skutečnosti.

Na předešlý příspěvek plynule navázala *JUDr. Jana Jurníková, Ph.D.*, odborná asistentka na Katedře správní vědy a správního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity a proděkanka této fakulty pro magisterské studium. Ta se v rámci svého příspěvku obsáhle věnovala otázce rozhodování o právech a povinnostech studentů vysokých škol, především s důrazem na aplikaci procesních pravidel obsažených ve správním řádu. Nejprve paní doktorka uvedla, že praxe na Právnické fakultě Masarykovy univerzity v duchu základních zásad činnosti správních orgánů aplikovala procesní postupy dle správního řádu ještě před novelizací. Dále bylo hovořeno o specifikách vysokých škol oproti většině ostatních správních orgánů, plynoucích především ze skutečnosti, že v jejich případě rozhodování o právech a povinnostech směřuje do nich samotných – dopadá na

členy jejich akademické obce, pročež je důležité v jejich případě před ryze formalistickým přístupem upřednostnit přístup spíše partnerský. Speciální upozornění bylo věnováno skutečnosti, že správní řízení není regulováno jen prostým textem správního řádu, ale také velmi bohatou judikaturou obsahující jeho výklad. Ve zbytku byl pak zevrubně popsán průběh správního řízení od zahájení do vydání rozhodnutí a možnosti podání opravných prostředků proti němu, a to včetně doručování, přičemž zvláště bylo upozorněno na úskalí typická pro fungování vysokých škol.

Další z ryze právních témat představil ve svém příspěvku *Doc. JUDr. Radim Boháč, Ph.D.*, působící na Katedře finančního práva a finanční vědy Právnické fakulty Univerzity Karlovy, jenž hovořil o problematice poplatků podle zákona o vysokých školách. Oproti některým předešlým příspěvkům byl tento spíš teoretickým, čemuž odpovídal cíl pana docenta, jímž byla snaha definovat charakter jednotlivých poplatků, které zákon o vysokých školách upravuje. Postupně bylo hovořeno o otázce poplatků z pohledu finančněprávní teorie, byly představeny jednotlivé druhy poplatků ze zákona o vysokých školách vyplývající, rozebrány jejich jednotlivé znaky ve vztahu k teoretickým požadavkům. Celkově se pak dospělo k závěru, že právní úprava poplatků dle zákona o vysokých školách vyžaduje koncepční změnu, jelikož vyvolává spoustu nejasností a způsobuje aplikační potíže.

Chronologicky poslední blok přinesl nejprve příspěvek *Mgr. Františka Korbela, Ph.D.*, advokáta a oborného asistenta na Katedře správního práva a správní vědy Právnické fakulty Univerzity Karlovy, který se věnoval otázce elektronizace na vysokých školách. Pan doktor se postupně probral otázkou *eCommerce* a *eGovernment* včetně jejich tuzemských zákonných východisek, přičemž s ohledem na postavení vysokých škol se soustředil především na otázku elektronického podání a doručování. Dále byla podrobně rozebrána problematika elektronizace vysokých škol jednak z pohledu pozitivněprávního textu zákona o vysokých školách, a dále pak textu speciálních předpisů, především zákona č. 340/2015 Sb., o registru smluv a dle zákona č. 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím. Závěr příspěvku byl pak věnován náhledu do relevantní judikatury.

S tématem odpovědnosti dle zákona o vysokých školách vystoupil *doc. JUDr. Pavel Mates, CSc.*, vedoucí Katedry správního práva a veřejné správy na Vysoké škole finanční a správní, z. ú. Ten se postupně věnoval trojici druhů odpovědnosti upravené zákonem o vysokých školách, konkrétně disciplinární odpovědnosti studentů, odpovědnosti studentů a pedagogů za porušení pravidel při skládání zkoušek a při obhajobách závěrečných prací a v habilitačním řízení a odpovědnosti vysoké školy za porušení zákazů a povinností stanovených vysokoškolským zákonem. V rámci příspěvku byly všechny tyto druhy odpovědnosti podrobně představeny, včetně neodmyslitelného zdůraznění změn a novinek zavedených právě v důsledku aktuální novely zákona o vysokých školách.

Celá konference pak byla uzavřena příspěvkem *JUDr. Pavla Koukala, Ph.D.*,



odborného asistenta působícího na Katedře občanského práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity, specializujícího se na oblast ochrany duševního vlastnictví, který účastníky seznámil s problematikou autorskoprávní ochrany zaměstnaneckých a studentských děl. Byla popsána ochrana duševního vlastnictví s důrazem na instituty zaměstnaneckého díla a školního díla, přičemž zvláštní důraz byl kladen na zákonnou povinnost zveřejňovat závěrečné práce studentů, která ochranu duševního vlastnictví vysokých škol značně komplikuje. V závěru pak byl představen praktický příklad v podobě soudního sporu vedeného v minulosti s Masarykovou univerzitou, týkajícího se právě povinnosti zveřejňování studentských závěrečných prací.

Za každým blokem následovala obsáhlá a velmi podnětná diskuse vztahující se k tématům a otázkám předestřeným v předcházejících příspěvcích. V jejím rámci účastníci položili řadu dotazů vycházejících z praktických problémů a nejasností spatřovaných v právní úpravě dané zejména zákonem o vysokých školách, ne vždy jen v novelizovaném znění. Celkově lze konstatovat, že účastníci dostatečně využili nejen možnosti pasivně se seznámit s vybranými tématy, ale také příležitosti aktivně se s dotazem obrátit na přítomné odborníky. Ty lze ostatně, jak napovídá představení vystupujících na webových stránkách konference (<http://novelazvs.law.muni.cz>), považovat na osoby, které prezentovaným tématům velmi dobře rozumí, často i ze svého vlastního působení ve vysokoškolském prostředí.

Celkově se konference, a především její ryze právně laděné příspěvky, nesla nejen v duchu seznamování se s novinkami přinášenými ve formě legislativních změn, ale také v duchu odkrývání právního pozadí fungování vysokých škol, a to zejména jejich postavení coby vykonavatelů veřejné správy a důsledků z tohoto postavení plynoucích. Osobně jsem toho názoru, že účast na ní byla pro všechny její účastníky velmi přínosná.

*Mgr. Ivo Keisler*