

# Slovo úvodem

V květnu tohoto roku proběhne již poněkolkáté konference k hodnocení kvality vysokých škol s podtitulem Teorie a praxe velkého třesku: První zkušenosti s proměnou studijních programů. Při té příležitosti dává časopis Správní právo prostor k diskusním příspěvkům autorům, kteří se dlouhodobě problematikou vysokého školství u nás zabývají.

Samotná konference jistě přinese řadu zajímavých podnětů i v návaznosti na vyhodnocení novely zákona o vysokých školách z roku 2016. Připomeňme si v této souvislosti téměř bezprostřední reakci na tuto novelu, jak ji zachytila v době jejího přijetí dr. Smutná (Kudrová)\*).

Dne 1. 9. 2016 nabyl účinnosti zákon č. 137/2016 Sb., který je dosud největší novelou současného zákona o vysokých školách (zákon č. 111/1998 Sb.). Je patrně také jeho nejdéle připravovanou novelou – ostatně podstatné změny ve fungování českého vysokého školství, které částečně přináší, byly očekávány přinejmenším od roku 2008, v němž byly představeny výchozí teze zpracované v tzv. bílé knize terciárního vzdělávání.<sup>1)</sup>

Původní záměr přijmout zcela nový zákon o vysokých školách, resp. novou právní úpravu terciárního vzdělávání<sup>2)</sup> doplněnou o zákon o finanční pomoci studentům<sup>3)</sup>, se nesetkal s pozitivní reakcí vysokých škol ani jejich studentů, což se patrně podílelo na tom, že od záměru bylo postupně upuštěno. Další legislativní snahy již byly soustředěny do „pouhé“ novely, jakkoli zpočátku s poměrně ambiciózními záměry co do šíře i hloubky změn<sup>4)</sup>. Nutno podotknout, že od zpracování výchozího dokumentu do schválení novely

---

\*) JUDr. Veronika Smutná, Ph.D. (dříve Kudrová) působí od roku 2010 jako odborná asistentka na Katedře správní vědy a správního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity, kde se odborně zaměřuje na právo vysokých škol. Přibližně 10 let již pravidelně přednáší a publikuje v oblasti práva vysokých škol, je též řešitelkou několika obdobně zaměřených projektů. Právně, zejména pak v rámci přednáškové činnosti spolupracuje s různými vysokými školami a orgány státní správy, v minulosti spolupracovala s Akreditační komisí. Podílela se také na připomínkování dřívější verze novely zákona o vysokých školách a připravila některé legislativní návrhy vztahující se k zákonu o vysokých školách a ke školskému zákonu. Je spoluautorkou komentáře ke školskému zákonu (C. H. Beck, 2014) a aktuálně pracuje na komentáři k zákonu o vysokých školách.

1) MATĚJŮ, P. a kol. *Bílá kniha terciárního vzdělávání: první verze určená k veřejné diskusi*. Praha: Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, 2008.

2) Srov. např. *Pracovní podklad pro zpracování věcného záměru zákona o terciárním vzdělávání. 2. pracovní verze – 10. dubna 2009*. Dostupný na [www.msmt.cz/uploads/soubory/tiskove\\_zpravy/Pracovni\\_podklad\\_pro\\_zpracovani\\_vecneho\\_zameru\\_druha\\_verze\\_s\\_pripominkami.pdf](http://www.msmt.cz/uploads/soubory/tiskove_zpravy/Pracovni_podklad_pro_zpracovani_vecneho_zameru_druha_verze_s_pripominkami.pdf).

3) Srov. např. *Pracovní návrh věcného záměru zákona o finanční pomoci studentům* z 23. 2. 2011. Dostupný na [https://www.msmt.cz/uploads/Pracovni\\_navrh\\_vecneho\\_zameru\\_23\\_02\\_2011.pdf](https://www.msmt.cz/uploads/Pracovni_navrh_vecneho_zameru_23_02_2011.pdf).

4) Srov. např. *Výchozí dokument pro novelu zákona o vysokých školách* z podzimu roku 2012. Dostupný na [https://jcmf.cz/sites/default/files/AF-XXXVI\\_Z-3\\_Vychozi\\_dokument\\_pro\\_novelu\\_zakona\\_o\\_vysokych\\_skolach.pdf](https://jcmf.cz/sites/default/files/AF-XXXVI_Z-3_Vychozi_dokument_pro_novelu_zakona_o_vysokych_skolach.pdf).

působí na Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy (dále jen „Ministerstvo školství“) již pátý ministr, resp. aktuálně ministryně. Patrně i to se promítlo do skutečnosti, že změny realizované novelou jsou nakonec o něco skromnější, přesto i nadále vcelku rozsáhlé. Jejich shrnutí je předmětem dalšího textu.

### *Změny v zajišťování kvality*

„Nejrevolučnější“ změnou, kterou novela přináší, je jistě nový koncept zajišťování kvality vzdělávací, tvůrčí a s nimi souvisejících činností. Jeho součástí je určité přenesení dosavadní odpovědnosti státu za kvalitu vysokoškolského vzdělávání na vysoké školy, a s ním související otevření prostoru pro vnitřní dohled nad zajišťováním kvality vzdělávací činnosti navázaný na institucionální akreditaci.

V této souvislosti ukládá zákon o vysokých školách (dále též „zákon“) jednotlivým školám, a to veřejným, státním i soukromým, povinnost zajišťovat kvalitu vzdělávací činnosti a související tvůrčí činnosti a dalších souvisejících činností, a též tyto činnosti hodnotit – formou vnitřního hodnocení, a zároveň nechat hodnotit – formou vnějšího hodnocení prováděného Národním akreditačním úřadem pro vysoké školství (dále též „NAÚ“).

Funkční systém vnitřního hodnocení je vedle funkčního systému zajišťování kvality nezbytnou podmínkou pro získání institucionální akreditace. Zákon v § 77b podrobněji vymezuje, v čem zajišťování kvality a vnitřní hodnocení spočívá, jejich konkrétní podoba však záleží na vysoké škole samotné. Napomoci k tomu má nový samosprávný orgán veřejné, resp. státní, vysoké školy, a to rada pro vnitřní hodnocení (§ 12a zákona), a zejména pak jemu vymezené kompetence. Mezi ty patří schvalování návrhu pravidel systému zajišťování kvality a vnitřního hodnocení, řízení průběhu vnitřního hodnocení včetně vedení záznamů a zpracovávání zprávy o něm.

Rada pro vnitřní hodnocení se nezřizuje zákonem, ale statutem veřejné, resp. státní, vysoké školy. Ta se může rozhodnout ji nezřídit, a využít tak zákonné možnosti stanovit statutem, aby její kompetence podle § 12a odst. 4 vykonávala vědecká (umělecká, akademická) rada veřejné, resp. státní, vysoké školy. Nutno ovšem dodat, že existence rady pro vnitřní hodnocení je podmínkou pro institucionální akreditaci.

Pokud jde o soukromou vysokou školu, není důvod se domnívat, že pravidlo, dle něhož škola sama určí formou vnitřního předpisu orgány vykonávající působnost podle části čtvrté až jedenácté zákona (§ 41 odst. 1 zákona), se pro radu pro vnitřní hodnocení neuplatní. Otázkou je, do jaké míry je podmínkou pro institucionální akreditaci, aby byl odpovídající orgán soukromé vysoké školy odlišný od orgánu, který jinak vykonává působnost vědecké rady, či jak moc je nezbytné, aby daný orgán reflektoval požadavky na personální obsazení stanovené § 12a odst. 3 zákona; tedy například, aby jí předsedal rektor (resp. odpovídající orgán soukromé vysoké školy), místopředsdou byl docent nebo profesor dané školy, a vedle předsedy akademického senátu (resp. odpovídajícího orgánu) byl jejím členem též student oné soukromé vysoké školy.

Bez ohledu na (ne)existenci rady pro vnitřní hodnocení se rozšiřují kompetence vědecké rady veřejné, resp. státní, vysoké školy, a to jak o vlastní kompetence v oblasti zajišťování kvality a vnitřního hodnocení, tedy o kompetence, které zákon nepřiznává primárně radě pro vnitřní hodnocení, tak o kompetence akreditační. Ohledně nich o vědecké radě veřejné, resp. státní, vysoké školy platí, že schvaluje na návrh rektora

- studijní programy v rámci institucionální akreditace
- záměr předložit NAÚ žádost o akreditaci studijního programu (vč. rozšíření, prodloužení) nebo
- záměr předložit NAÚ žádost o akreditaci habilitačního řízení nebo řízení ke jmenování profesorem.

Platí přitom, že pokud je mají být realizovány fakultou, předkládá rektor výše uvedené na návrh vědecké rady fakulty. A dále, že uvedené kompetence lze statutem přenést na radu pro vnitřní hodnocení nebo vědeckou radu fakulty. Vedle toho vědecká rada fakulty schvaluje na návrh rektora

- záměr předložit NAÚ žádost o institucionální akreditaci (vč. rozšíření) pro oblast vzdělávání nebo se institucionální akreditace vzdát, jako i
- záměr zrušit studijní program nebo
- záměr vzdát se akreditace habilitačního řízení nebo řízení ke jmenování profesorem.

Uvedené změny podstatným způsobem souvisí s novým pojetím akreditací, resp. jsou důležitým předpokladem jeho úspěchu či spíše samotné realizace. Nejpodstatnější změnou v organizaci akreditací na úrovni státní správy je přenesení akreditačních kompetencí z Ministerstva školství na nově zřízený NAÚ. Vzhledem k tomu, že se jedná o relativně samostatný úřad nadaný rozhodovací pravomocí, který má zajišťovat i odborné posouzení, je součástí změny zánik Akreditační komise, která dosud závazně posuzovala předpoklady pro získání akreditace v řízeních vedených Ministerstvem školství.

Pokud jde o obsahové změny, nejdůležitější z nich je jistě institut již zmiňované institucionální akreditace. Tu bude moci získat vysoká škola, pokud prokáže, že  *má funkční systém zajišťování kvality vzdělávací, tvůrčí a s ním souvisejících činností a vnitřního hodnocení kvality vzdělávací, tvůrčí a s ním souvisejících činností vysoké školy* (§ 78 odst. 3 zákona). Vedle toho bude muset prokázat, že splňuje standardy [dle § 78a odst. 2 písm. a) zákona] pro určitou oblast vzdělávání v určitém typu studijního programu. Institucionální akreditace totiž není koncipována zcela obecně, ale váže se k oblasti vzdělávání (dle přílohy č. 3 zákona konkretizované nařízením vlády č. 275/2016 Sb., o oblastech vzdělávání ve vysokém školství) a typu studijního programu (bakalářský, magisterský a doktorský).

Standardy pro institucionální akreditaci stanovuje nařízení vlády č. 274/2016 Sb., o standardech pro akreditace ve vysokém školství<sup>5)</sup>, v části

---

<sup>5)</sup> Dostupné na <http://www.msmt.cz/file/38955>.

první přílohy. Jejich naplnění bude posuzovat NAÚ, a to na základě žádosti podané vysokou školou. Podrobnosti stanoví § 81a a následující zákona.

Na institucionální akreditaci (alespoň pro některou oblast vzdělávání) váže zákon některé dílčí kompetence vysoké školy (např. posuzování zahraničního vzdělání za účelem přijetí ke studiu podle § 48 zákona), zcela stěžejní je však kompetence samostatně, tedy vnitřně, si „akreditovat“ studijní programy v rámci oblastí vzdělávání, pro něž vysoká škola institucionální akreditaci získala; samozřejmě též při dodržení institucionálně akreditovaného typu studijního programu v dané oblasti vzdělávání. Po získání institucionální akreditace tak vysoké škole v rozhodném rozsahu „odpadá“ povinnost získat státem (dříve Ministerstvem školství, nyní NAÚ) udělovaný souhlas s uskutečňováním konkrétního studijního programu a nahrazuje ji povinnost získat souhlas udělovaný vlastním akreditačním orgánem – tedy podle statutu vysoké školy buď vědeckou radou vysoké školy, radou pro vnitřní hodnocení nebo vědeckou radou fakulty, resp. příslušným orgánem soukromé vysoké školy.

Z návaznosti institucionální akreditace na zajišťování a vnitřní hodnocení kvality plyne, že její získání je způsobilé předjímat kvalitu vysoké školy. To beze sporu otevírá vysokým školám cestu zařadit se v případě jejího získání téměř poprvé do jiné snadno rozeznatelné skupiny vysokých škol než těch „neuniverzitních“ či „soukromých“.

Povinnost akreditovat studijní programy postupem obdobným dosavadnímu, tedy rozhodnutím orgánu státu – nyní NAÚ, zůstává zachována pro vysoké školy bez institucionální akreditace, resp. bez institucionální akreditace pro příslušnou oblast vzdělávání a typ studijního programu. Stejně tak musí rozhodnout NAÚ v případě akreditace habilitačního řízení a akreditace řízení ke jmenování profesorem, pro něž institucionální akreditaci získat nelze.

### *Změny v postavení studentů*

Výše nastíněné změny mohou, samozřejmě, dopadnout i na studenty, ovšem jen zprostředkovaně a zřejmě nikoli v nejbližším období. Přesto novela jejich postavení určitým způsobem mění, a to pokud se jedná o studenty se specifickým průběhem studia<sup>6)</sup>, a zejména pak v případě, že o studentech vysoká škola bude rozhodovat ve správním řízení; ostatně podobně dopadne změna i na uchazeče o studium na vysoké škole.

Po poměrně dlouhém období, během něhož vysoké školy rozhodovaly o studentech a uchazečích podle minimálního množství procesních pravidel, což přinášelo mnohé praktické problémy, v některých případech řešené až na úrovni rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu, novela ruší vyloučení

---

<sup>6)</sup> Srov. změny v § 58 zákona upravujícím poplatky spojené se studiem na veřejných vysokých školách.

použitelnosti správního řádu. Studentům se tak nabízí řada procesních oprávnění, kterých mohou během správního řízení využívat, a s nimi i některé povinnosti, resp. možnosti jejich vynucení (např. možnost předvedení).

Správní řád se však pro postupy vysokých škol neuplatní v plném rozsahu. § 68 zákona například stanoví podstatné odlišnosti pro průběh řízení spočívající v nižším standardu předběžného informování, resp. vyzývání k participaci na řízení. Konkrétně vymezuje okruh řízení vedených z moci úřední, která se nezahajují standardním oznámením o zahájení řízení (§ 46 správního řádu), ale až výzvou k vyjádření se k podkladům (dle § 36 odst. 3 správního řádu) – řízení, v němž má být rozhodnuto o ukončení studia pro nesplnění požadavků (§ 68 odst. 1 písm. g) zákona), nebo dokonce samotným vydáním rozhodnutí (§ 71 odst. 2 správního řádu) – a to v případě přerušení studia, přiznání stipendia a vyměření poplatku podle § 58 odst. 3 zákona<sup>7)</sup>. Oznámením o zahájení řízení se tak po 1. 9. 2016 zahajuje jen řízení, v němž má být rozhodnuto z moci úřední o uznání [§ 68 odst. 1 písm. d) zákona], a disciplinární řízení [a to i podle § 68 odst. 1 písm. i) zákona]; oznámení o zahájení disciplinárního řízení se přitom nabízí spojit s předvoláním na obligatorní ústní jednání za přítomnosti studenta (§ 69 odst. 1 zákona).

Specifika rozhodování vysokých škol zohlednila novela i v oblasti doručování, když u vybraných druhů řízení, a to částečně i se zřetelem na výsledek, stanovila možnost za určitých podmínek doručovat studentům a uchazečům rozhodnutí prostřednictvím elektronického informačního systému vysoké školy. Bohužel z příslušných ustanovení (§ 69a zákona) nevyplývá možnost vysoké školy doručovat elektronicky i jiné písemnosti, například procesní rozhodnutí či nejružnější výzvy a oznámení, z čehož lze soudit, že snaha o důsledné odlehčení zůstala prozatím jen „v půli cesty“.

### ***Shrnutí dalších vybraných změn***

Vedle změny v kompetencích a částečně i okruhu orgánů veřejných, resp. státních, vysokých škol a jejich fakult, poskytuje nová právní úprava prostor pro změnu rozsahu dosavadní relativní autonomie fakult vůči univerzitě, což plyne z dvojí kategorie kompetencí fakult stanovených novým zněním § 24 zákona. Změnám se ve lhůtě jednoho roku (pro předložení k registraci) budou muset přizpůsobit i vnitřní předpisy, zejména pak statuty vysokých škol.

Novela přináší i nemalé množství více či méně dílčích změn, z nichž mnohé cílí na odstranění či alespoň zmírnění dosud vnímaných nedostatků, kterými jsou například složitý a mnohoznačně interpretovatelný systém poplatků spojených se studiem (§ 58 zákona) nebo absence legální možnosti vyžadovat

---

<sup>7)</sup> Není jisté, zda zákonodárce zamýšlel stejnému režimu podrobit poplatek za cizojazyčné studium či zda jen opomněl příslušný odkaz na odstavec 4. § 58 zrušit v při novelizaci § 68 zákona.

poplatky za uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace, tzv. nostrifikace, či za habilitační řízení a řízení ke jmenování profesorem.

Nová právní úprava bere v úvahu také změny ve společenském či právním vnímání vysoké školy jako subjektu veřejné správy, pro který platí, že musí být nestranný, otevřený a ve své činnosti co nejvíce transparentní, a tím i kontrolovatelný, mimo jiné též veřejností. Tomu odpovídají nově stanovené požadavky na zveřejňování nejrůznějších informací, jako i v konečném důsledku prakticky nevyhnutelné zveřejňování závěrečných prací<sup>8)</sup>, a nově též habilitačních prací<sup>9)</sup> nebo nově „zřízené“ registry.

*JUDr. Veronika Smutná, Ph.D.  
a redakce časopisu Správní právo*

---

<sup>8)</sup> V souladu s novým odstavcem 4 § 47b zákona může vysoká škola odložit zveřejnění bakalářské, diplomové, disertační a rigorózní práce nebo jejich části nejdéle na dobu 3 let.

<sup>9)</sup> Srov. § 75 odst. 4 zákona.