

### III.

## Věcný záměr zákona o vysokých školách

### I. Strategický cíl zákona

Strategickým cílem věcného záměru zákona o vysokých školách je modernizace vysokého školství, založená na mezinárodní konkurenceschopnosti jejich absolventů, zvyšování kvality činností vysokých škol a jejího hodnocení podle evropských standardů s důrazem na požadavek excelence.

České vysoké školy budou v následujících letech v souladu se společenskými očekáváními nadále plnit řadu velice rozmanitých funkcí, přičemž kvalita a efektivita jejich činností bude podmíněna institucionální diverzifikací. Zákon nastaví pravidla tak, aby každá vysoká škola směřovala svůj rozvoj do těch oblastí, ve kterých bude schopna dosahovat nejkvalitnějších výsledků. Důsledkem bude podpora rozvoje vysokých škol orientovaných na špičkový výzkum v mezinárodním srovnání spolu s rozvojem studia na magisterské a zejména doktorské úrovni. Zároveň se však vytvoří prostor pro rozvoj vysokých škol, které se zaměří především na vzdělávání na bakalářské úrovni, na vzdělávání dospělých a na další související tvůrčí činnosti, například transfer znalostí, spolupráci na rozvoji podniků nebo podporu rozvoje svého regionu apod.

Zákon je postaven na těchto základech:

- Kontinuita dalšího vývoje na historických kořenech a nejnovějším vývoji českého vysokého školství v kontextu mezinárodního vývoje a evropské integrace (zejména vývoj boloňského procesu a modernizace vysokého školství v Evropě).
- Vysoké školství jako součást měnící se společnosti.
- Přístup občanů k vysokoškolskému vzdělání, jejich účast na vzdělávání a rovnost šancí.
- Diverzifikace systému na programové a institucionální úrovni, mapování, strukturování systému a vícedimenzionální typologie institucí.
- Kvalita vysokého školství, vnější a vnitřní hodnocení kvality pro zajištění standardů (akreditace) a pro zdokonalování, vytváření institucionální kultury kvality.
- Přejít absolventů ze vzdělávání do práce, jejich zaměstnatelnost a uplatnění na pracovním trhu.
- Výzkum (základní i aplikovaný), vývoj, inovace/transfer technologií, jejich provázanost se vzdělávací činností.
- Řízení vysokých škol (autonomie, řízení a samospráva) – mezinárodní, národní a institucionální úroveň a zkušenosti;

- Financování vysokého školství: diverzifikace zdrojů (zapojení nadnárodních zdrojů, podnikatelských subjektů a domácností na financování), vliv ekonomické krize.
- Informovanost široké veřejnosti o činnostech vysokých škol, kvalitě jejich provádění a dosahovaných výsledcích.

## **II. Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace podle obecných zásad (malá RIA)**

### **A. Důvod předložení**

#### **1. Důvod předložení**

##### a) Důvod předložení

Věcný záměr zákona o vysokých školách se předkládá na základě Programového prohlášení vlády České republiky ze dne 4. srpna 2010, ve kterém se vláda zavazuje uskutečnit reformu vysokého školství. Svým usnesením č. 69 ze dne 26. ledna 2011 vláda schválila plán legislativních úkolů na rok 2011 a uložila svým členům jejich splnění. Ministru školství, mládeže a tělovýchovy bylo tedy v souladu s výše uvedenými kroky vlády uloženo předložit do konce roku 2011 vládě věcný záměr zákona o vysokých školách.

##### b) Název návrhu zákona

Zákon o vysokých školách.

## c) Přehled právních předpisů dotčených navrhovaným řešením<sup>1</sup>

### I. Zákony

- a) zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů;

Zhodnocení tohoto zákona je uvedeno v části B.

- b) zákon č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací z veřejných prostředků a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací), ve znění pozdějších předpisů,

Citovaný zákon upravuje poskytování institucionální podpory výzkumu, experimentálního vývoje a inovací na dlouhodobý koncepční rozvoj výzkumné organizace.

- c) zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), ve znění pozdějších předpisů,

Zákon upravuje právní poměry zaměstnanců vykonávajících ve správních úřadech státní správu jako službu, kterou Česká republika poskytuje veřejnosti, organizační věci státní služby, přípravu fyzických osob na službu, služební vztahy státních zaměstnanců ve správních úřadech, odměňování těchto osob, nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak, řízení ve věcech služby a odměňování ostatních zaměstnanců v pracovním poměru ve správních úřadech.

- d) zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Tento zákon upravuje pracovní poměr úředníků územních samosprávných celků a jejich vzdělávání.

- e) zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon upravuje správní poplatky a výkon jejich správy, zejména jejich vyměňování a vybírání, prováděné orgány moci výkonné a dále orgány územních samosprávných celků a orgány právnických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti státní správy.

### II. Vyhlášky

---

<sup>1</sup> Obsaženo i ve věcném záměru zákona, pro přehlednost uvádíme i zde.

- a) vyhláška č. 343/2002 Sb., o postupu a podmínkách při zveřejnění průběhu přijímacího řízení na vysokých školách, ve znění pozdějších předpisů;

Vyhláška přesně stanoví, jaké informace o přijímacích zkouškách a výsledcích přijímacího řízení je vysoká škola povinna zveřejňovat.

- b) vyhláška č. 42/1999 Sb., o obsahu žádosti o akreditaci studijního programu;

Platný předpis podrobně stanoví obsah žádosti o akreditaci bakalářského, magisterského a doktorského studijního programu a jaké doklady o zabezpečení konkrétního studijního programu musí být připojeny k této žádosti.

## **2. Zhodnocení stávající právní úpravy**

### a) Dosavadní právní úprava

K věcnému záměru zákona o vysokých školách se vztahují zejména tyto právní předpisy:

#### **I. Zákony**

- a) zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů;
- b) zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů;  
Zákon o státní sociální podpoře upravuje podmínky pro přiznání přídatku na dítě a vydávání písemných potvrzení orgány státní sociální podpory o této skutečnosti.
- c) zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů;
- d) zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů;

Právní předpis mimo jiné upravuje nakládání s prostředky státního rozpočtu, které získávají formou příspěvku veřejné vysoké školy na vzdělávací a vědeckou, výzkumnou, vývojovou, uměleckou nebo další tvůrčí činnost a formou dotace na rozvoj vysoké školy a na ubytování a stravování studentů.

- e) zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů;

Tento právní předpis stanoví zejména, kdo je účetní jednotkou, povinnost účetní jednotky vést účetnictví a její rozsah, případy kdy účetní jednotky sestavují účetní závěrku a způsob oceňování jejich majetku a závazků.

f) mezinárodní smlouvy o uznávání vysokoškolského vzdělání a kvalifikace, které je možné rozdělit na tyto smlouvy:

1) mnohostranné mezinárodní smlouvy upravující vzájemné uznávání (nebo uznávání rovnocennosti) dokladů o vzdělání

1a) Úmluva Organizace spojených národů pro výchovu, vědu a kulturu (UNESCO)

- Úmluva o uznávání studií a diplomů týkajících se vysokého školství ve státech evropského regionu (*Convention on the Recognition of Studies, Diplomas and Degrees concerning Higher Education in the States belonging to the Europe Region*) - tzv. PAŘÍŽSKÁ ÚMLUVA, přijatá v Paříži dne 21. prosince 1979, (publ. pod č. 77/1990 Sb.); vstoupila v platnost 19. února 1982; pro ČSSR vstoupila v platnost dnem 6. června 1988 (pro Českou republiku 1. ledna 1993).

1b) Úmluvy Rady Evropy

- Evropská úmluva o rovnocennosti dokladů umožňujících přístup na vysoké školy č. 15, přijatá v Paříži dne 11. prosince 1953, (publ. pod č. 627/1992 Sb.); vstoupila v platnost 20. dubna 1954; pro ČSFR vstoupila v platnost dnem 26. března 1991 (pro Českou republiku 1. ledna 1993).
- Dodatkový protokol k Evropské úmluvě o rovnocennosti dokladů o vzdělání umožňujících přístup na vysoké školy č. 49 (*Protocol to the European Convention on the Equivalence of Diplomas leading to Admission to Universities*), přijatý ve Štrasburku dne 3. června 1964 (publ. pod č. 622/1992 Sb.); vstoupil v platnost dnem 4. července 1964; pro ČSFR vstoupil v platnost dnem 27. dubna 1991 (pro Českou republiku 1. ledna 1993).
- Evropská úmluva o rovnocennosti částečného studia na vysokých školách č. 21 (*European Convention on the Equivalence of Periods of University Study*), přijatá v Paříži dne 15. prosince 1956, (publ. pod č. 628/1992 Sb.); vstoupila v platnost dnem 18. září 1957; pro ČSFR vstoupila v platnost dnem 26. března 1991 (pro Českou republiku 1. ledna 1993).
- Evropská úmluva o akademickém uznávání univerzitní kvalifikace č. 32 (*European Convention on the Academic Recognition of University Qualifications*), přijatá v Paříži dne 14. prosince 1959, (publ. pod č. 609/1992 Sb.); vstoupila v platnost dnem 27. listopadu 1961; pro ČSFR vstoupila v platnost dnem 27. dubna 1991 (pro Českou republiku 1. ledna 1993).
- Úmluva o uznávání kvalifikací týkajících se vysokoškolského vzdělávání v evropském regionu, č. 165 (*Convention on the Recognition of Qualifications concerning Higher*

Education in the European Region), tzv. LISABONSKÁ ÚMLUVA, přijatá v Lisabonu dne 11. dubna 1997, (publ. pod č. 60/2000 Sb.m.s.); vstoupila v platnost dnem 1. února 1999; pro Českou republiku vstoupila v platnost dnem 1. února 2000.

2) dvoustranné mezinárodní smlouvy upravující vzájemné uznávání (nebo uznávání rovnocennosti) dokladů o vzdělání

- Dohoda mezi vládou Československé socialistické republiky a Svazovou výkonnou radou Skupštiny Socialistické federativní republiky Jugoslávie o vzájemném uznávání rovnocennosti dokladů o vzdělání a dokladů o vědeckých hodnostech a titulech, vydávaných v Československé socialistické republice a v Socialistické federativní republice Jugoslávii, podepsaná v Bělehradě dne 12. září 1989 (publ. pod č. 89/1991 Sb.); dohoda vstoupila v platnost dnem 27. srpna 1990; platná pro Českou republiku pouze ve vztahu ke Slovinsku.
- Dohoda mezi vládou České republiky a vládou Maďarské republiky o vzájemném uznávání rovnocennosti dokladů o vzdělání a dokladů o vědeckých hodnostech a titulech, vydávaných v České republice a v Maďarské republice, podepsaná v Budapešti dne 6. května 2004 (publ. pod č. 92/2005 Sb.m.s.); dohoda vstoupila v platnost dnem 9. června 2005).
- Dohoda mezi vládou České republiky a vládou Spolkové republiky Německo o vzájemném uznávání rovnocennosti dokladů o vzdělání v oblasti vysokého školství, podepsaná v Praze dne 23. března 2007 (publ. pod č. 60/2008 Sb.m.s.); dohoda vstoupila v platnost dnem 7. července 2008).
- Dohoda mezi vládou České republiky a vládou Polské republiky o vzájemném uznávání částí studia, rovnocennosti dokladů o vzdělání a dokladů o vědeckých hodnostech a titulech vydávaných v České republice a v Polské republice, podepsaná v Praze dne 16. ledna 2006 (publ. pod č. 104/2006 Sb.m.s.); dohoda vstoupila v platnost dnem 1. listopadu 2006.
- Dohoda mezi vládou České republiky a vládou Slovenské republiky o vzájemném uznávání rovnocennosti dokladů o vzdělání vydávaných v České republice a ve Slovenské republice, podepsaná v Praze dne 23. března 2001 (publ. pod č. 33/2001 Sb.m.s. a v sešitu 5/2001 Věstníku MŠMT ČR); dohoda vstoupila v platnost dnem 23. března 2001.

3) mnohostranné mezinárodní smlouvy upravující ověřování cizích veřejných listin

- Úmluva o zrušení požadavku ověřování cizích veřejných listin, přijatá v Haagu dne 5. října 1961, (*Convention of 5 October 1961 Abolishing the Requirement of Legalisation for Foreign Public Documents*), tzv. HAAGSKÁ ÚMLUVA, (publ. pod č. 45/1999 Sb.); vstoupila v platnost dnem 24. ledna 1965; pro Českou republiku vstoupila v platnost dnem 16. března 1999.

4) dvoustranné mezinárodní smlouvy o právní pomoci v občanských věcech, obsahující ustanovení o vzájemném uznávání listin bez nutnosti jejich dalšího ověřování:

- Smlouva mezi Československou socialistickou republikou a Afghánskou demokratickou republikou o právní pomoci ve věcech občanských a trestních, podepsaná v Praze dne 24. června 1981 (publ. pod č. 44/1983 Sb.)
- Smlouva mezi Československou republikou a Albánskou lidovou republikou o právní pomoci ve věcech občanských, rodinných a trestních, podepsaná v Praze dne 16. ledna 1959 (publ. pod č. 97/1960 Sb.)
- Smlouva mezi Československou socialistickou republikou a Alžírskou demokratickou a lidovou republikou o právní pomoci ve věcech občanských, rodinných a trestních, podepsaná v Alžíru dne 4. února 1981 (publ. pod č. 17/1984 Sb.)
- Smlouva mezi Československou socialistickou republikou a Bulharskou lidovou republikou o právní pomoci ve věcech občanských, rodinných a trestních, podepsaná v Sofii dne 25. listopadu 1976 (publ. pod č. 3/1978 Sb.)
- Smlouva mezi vládou Československé socialistické republiky a vládou Francouzské republiky o právní pomoci, uznání a výkonu rozhodnutí ve věcech občanských, rodinných a obchodních, podepsaná v Paříži dne 10. května 1984 (publ. pod č. 83/1985 Sb.)
- Smlouva mezi Československou socialistickou republikou a Jemenskou lidovou demokratickou republikou o právní pomoci ve věcech občanských a trestních, podepsaná v Praze dne 19. ledna 1989 (publ. pod č. 76/1990 Sb.)
- Smlouva mezi Československou socialistickou republikou a Socialistickou federativní republikou Jugoslávií o úpravě právních vztahů ve věcech občanských, rodinných a trestních, podepsaná v Bělehradě dne 20. ledna 1964 (publ. pod č. 207/1964 Sb.); platná pro Českou republiku ve vztahu k Republice Slovinsko (č. 52/2000 Sb.m.s), Chorvatské

republice (č. 56/2000 Sb.m.s.), Republice Makedonie (č. 59/2000 Sb.m.s.), Srbsku a Černé Hoře (č. 99/2002 Sb.m.s.), považována za platnou pro Republiku Bosna a Hercegovina)

- Smlouva mezi Československou socialistickou republikou a Korejskou lidově demokratickou republikou o vzájemné právní pomoci ve věcech občanských, rodinných a trestních, podepsaná v Pchjongjangu dne 11. září 1988 (publ. pod č. 93/1989 Sb.)
- Smlouva mezi Československou socialistickou republikou a Kubánskou republikou o vzájemné právní pomoci ve věcech občanských, rodinných a trestních, podepsaná v Praze dne 18. dubna 1980 (publ. pod č. 80/1981 Sb.)
- Smlouva mezi Československou socialistickou republikou a Kyperskou republikou o právní pomoci ve věcech občanských a trestních, podepsaná v Nikósii dne 23. dubna 1982 (publ. pod č. 96/1983 Sb.)
- Smlouva mezi Československou socialistickou republikou a Maďarskou lidovou republikou o právní pomoci a úpravě právních vztahů v občanských, rodinných a trestních věcech, podepsaná v Bratislavě dne 28. března 1989 (publ. pod č. 63/1990 Sb.)
- Smlouva mezi Československou socialistickou republikou a Mongolskou lidovou republikou o poskytování právní pomoci a o právních vztazích v občanských, rodinných a trestních věcech, podepsaná v Ulánbátaru (publ. pod č. 106/1978 Sb.)
- Smlouva mezi Československou socialistickou republikou a Polskou lidovou republikou o právní pomoci a úpravě právních vztahů ve věcech občanských, rodinných, pracovních a trestních, podepsaná ve Varšavě dne 21. prosince 1987 (publ. pod č. 42/1989 Sb., chyby opraveny pod č. 206/1989 Sb.)
- Smlouva mezi Československou socialistickou republikou a Rakouskou republikou o vzájemném právním styku ve věcech občanskoprávních, o listinách a o právních informacích, podepsaná v Praze dne 10. listopadu 1961 (publ. pod č. 9/1963 Sb.)
- Smlouva o právní pomoci v občanských věcech mezi Českou republikou a Rumunskem, podepsaná v Bukurešti dne 11. července 1994 (publ. pod č. 1/1996 Sb.)
- Smlouva mezi Československou socialistickou republikou a Řeckou republikou o právní pomoci ve věcech občanských a trestních, podepsaná v Athénách dne 22. října 1980 (publ. pod č. 102/1983 Sb.)



- Smlouva mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o právní pomoci poskytované justičními orgány a o úpravě některých právních vztahů v občanských a trestních věcech, podepsaná v Praze dne 29. října 1992 (publ. pod č. 209/1993 Sb.)
- Smlouva mezi Československou socialistickou republikou a Svazem sovětských socialistických republik o právní pomoci a právních vztazích ve věcech občanských, rodinných a trestních, podepsaná v Moskvě dne 12. srpna 1982 (publ. pod č. 95/1983 Sb.); platná pro Českou republiku ve vztahu k Ruské federaci, Bělorusku, Kyrgyzstánu, Gruzii a Moldavsku; neplatí pro Českou republiku ve vztahu k Litvě, Lotyšsku, Estonsku, Ukrajině (č. 123/2002 Sb.m.s), Uzbekistánu, Kazachstánu, Arménii, Ázerbájdžánu, Tádžikistánu a Turkmenistánu
- Smlouva mezi Československou socialistickou republikou a Syrskou arabskou republikou o právní pomoci ve věcech občanských, rodinných a trestních, podepsaná v Damašku dne 18. dubna 1984 (publ. pod č. 8/1986 Sb.)
- Smlouva mezi Československou socialistickou republikou a Španělskem o právní pomoci, uznání a výkonu rozhodnutí ve věcech občanských, podepsaná v Madridu dne 4. května 1987 (publ. pod č. 6/1989 Sb.)
- Dohoda mezi republikou Československou a Švýcarskem o vzájemné právní pomoci ve věcech občanských a obchodních, podepsaná v Bernu dne 21. prosince 1926 (publ. pod č. 9/1928 Sb.)
- Smlouva mezi Českou republikou a Ukrajinou o právní pomoci v občanských věcech (publ. pod č. 123/2002 Sb.m.s.)
- Smlouva mezi Českou republikou a Republikou Uzbekistán o právní pomoci a právních vztazích v občanských a trestních věcech, podepsaná v Taškentu dne 18. ledna 2002 (publ. pod č. 133/2003 Sb.m.s.)
- Smlouva mezi Československou socialistickou republikou a Vietnamskou socialistickou republikou o právní pomoci ve věcech občanských a trestních, podepsaná v Praze dne 12. října 1982 (publ. pod č. 98/1984 Sb.)

##### 5) mezinárodní smlouvy zakotvující obecné principy mezinárodního práva

- Vídeňská úmluva o smluvním právu (přijata ve Vídni dne 23. května 1969, publ. pod č. 15/1988 Sb.),

## 6) mezinárodní smlouvy o statusu uprchlíků

- Úmluva o právním postavení uprchlíků, přijatá v Ženevě dne 28. července 1951 (publ. pod č. 208/1993 Sb.)“.

g) zákon č. 328/1999 Sb., o občanských průkazech, ve znění pozdějších předpisů;

Zákon stanoví způsob zápisu titulů a akademických titulů do občanských průkazů.

h) zákon č. 329/1999 Sb., o cestovních dokladech a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o cestovních dokladech), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon stanoví způsob zápisu titulů a akademických titulů do cestovních dokladů.

ch) zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

## II. Vyhlášky

- a) vyhláška Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy č. 343/2002 Sb., o postupu a podmínkách při zveřejnění průběhu přijímacího řízení na vysokých školách, ve znění pozdějších předpisů;

Vyhláška přesně stanoví, jaké informace o přijímacích zkouškách a výsledcích přijímacího řízení je vysoká škola povinna zveřejňovat.

- b) vyhláška Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy č. 42/1999 Sb., o obsahu žádosti o akreditaci studijního programu;

Platný předpis podrobně stanoví obsah žádosti o akreditaci bakalářského, magisterského a doktorského studijního programu a jaké doklady o zabezpečení konkrétního studijního programu musí být připojeny k této žádosti.

- c) vyhláška č. 10/2004 Sb., o vyšším odborném vzdělávání.

Platná vyhláška stanoví obsah písemné žádosti o akreditaci vzdělávacího programu, který bude uskutečňovat, pokud bude akreditován, vyšší odborná škola, jaké náležitosti má mít předkládaný návrh vzdělávacího programu a jaké doklady o odborném zabezpečení výuky vzdělávacího programu musí být k tomuto programu předloženy.

## b) Zhodnocení stávající právní úpravy a rizik spojených s nečinností

Vysoké školství je v současné době upraveno 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. a č. 159/2010 Sb. Jedná se tedy o právní předpis, který byl za přibližně 10 let své platnosti 19x novelizován (z toho v letech 2004 a 2006 v obou případech 4x). K charakteristice tohoto zákona je možné uvést následující:

1. Jedná se o právní úpravu komplexní ve vztahu k vysokému školství bez ohledu na formu zřízení (vlastnictví) vysoké školy, její typ a povahu vysokoškolské vzdělávací činnosti. V tomto ohledu stávající právní úprava zachovává legislativní tradici trvající v oblasti vysokoškolského práva již téměř 60 let.

2. Zákon č. 111/1998 Sb., který navázal na první polistopadový vysokoškolský zákon č. 172/1990 Sb., zahájil převážnou většinu pozitivních trendů, které navrhovaná právní úprava má prohloubit. Jedná se zejména o právní oddělení veřejných vysokých škol od státu, samosprávné mechanismy řízení veřejných vysokých škol, mezinárodně a evropsky obvyklou strukturu studijních programů (v souvislosti s novelizací provedenou zákonem č. 147/2001 Sb.) a jednotný systém vnějšího zajištění kvality pro celý vysokoškolský systém. Navzdory nesporné pozitivní roli, kterou stávající právní úprava sehrála, jsou zde závažné důvody pro její komplexní revizi, mají-li zahájené trendy v kontextu právního řádu jako celku úspěšně pokračovat.

3. Stávající zákon o vysokých školách obsahuje značně podrobnou úpravu vnitřních poměrů veřejných vysokých škol, a to jak pokud jde o vymezení postavení a pravomocí jednotlivých jejich orgánů (§ 8 až § 16 zákona o vysokých školách), tak pokud jde o vnitřní organizační strukturu veřejné vysoké školy (§ 22 až § 35 zákona o vysokých školách). Tato ustanovení v dané míře podrobnosti neodpovídají trendu, který doporučila Rada Evropy v rámci svého Legislativního programu reforem vysokého školství a výzkumu probíhajícího v letech 1994 až 2000, jehož závěry doporučují, aby zejména úprava ustavování, konkrétní dělby pravomocí a funkčních vztahů orgánů a složek vysoké školy byla přenesena na vnitřní předpisy vysoké školy.<sup>2</sup> Přitom navzdory značné podrobnosti úpravy vnitřní struktury veřejné vysoké školy postrádá zákon o vysokých školách dostatečnou úpravu funkčních vazeb mezi veřejnou vysokou školou jako celkem a jejími součástmi, takže například neexistuje povinnost projednání dlouhodobého záměru vzdělávací a vědecké, výzkumné, vývojové a inovační, umělecké nebo další tvůrčí činnosti fakulty a jejích výročních zpráv o činnosti a o hospodaření fakulty s orgány veřejné vysoké školy, a celkově nejsou zákonem vytvořeny podmínky aktivního působení z úrovně veřejné vysoké školy na fakulty, vyjma situací, které lze pokládat za krizové (§ 28 odst. 3, § 38 odst. 1 zákona o vysokých školách, přičemž omezení samosprávné působnosti fakulty v důsledku závažného porušení zákonných povinností fakulty navíc vyžaduje rozhodnutí ministerstva). Mechanismus přezkoumávání některých úkonů orgánů veřejné vysoké školy akademickým senátem veřejné vysoké školy na návrh rektora podle § 9 odst. 1 písm. j) zákona o vysokých školách v praxi dosud aplikován nebyl, přičemž lze mít značné pochybnosti o jeho funkčnosti v dané konstrukci.

---

<sup>2</sup> Farrington D., Palfreyman D. The Law of Higher Education. Oxford: Oxford University Press, 2006, s. 571-572.

4. Některá klíčová ustanovení resp. instituty zákona o vysokých školách představují relikty dřívějších právních úprav datujících se až k dobám rakousko-uherské monarchie. Institut práv fakult (§ 24 zákona o vysokých školách) - tj. vymezení části působnosti veřejné vysoké školy, kterou vykonává fakulta svými orgány s vyloučením ingerence orgánů veřejné vysoké školy – zřetelně má svůj koncepční původ v dělbě funkční příslušnosti profesorských sborů jako orgánů státní vyučovací správy podle někdejších zákonů habsburské monarchie o organizaci úřadů akademických z let 1849 a 1873. Stejně tak úprava habilitačních řízení a řízení ke jmenování profesorem (§ 71 až § 75 zákona o vysokých školách) koncepčně vychází z úpravy zákona č. 79/1919 Sb. z. a n., o služebním poměru učitelů vysokoškolských, kdy vysokoškolské profesory a docenty (vyjma neplacených soukromých docentů) byli státními zaměstnanci ve služebním poměru k republice (nikoli k vysoké škole), avšak jako projev decentralizace státní správy bylo připuštěno profesorskému sboru předkládat návrh na jmenování nových profesorů.

5. Řada ustanovení zákona o vysokých školách vyvolává složité interpretační problémy především ve světle pozdějších právních úprav jiných oborů práva. Například: jak rozumět autonomii fakult v pracovněprávních vztazích, když veřejná vysoká škola jako jediný subjekt podléhá povinnosti zaměstnavatele zaručit rovné zacházení se všemi svými zaměstnanci podle zákoníku práce; jak interpretovat rozsah úkolů jednotlivých úrovní veřejné vysoké školy při aplikaci předpisů o bezpečnosti práce nebo zvláštních předpisů ohledně některých regulovaných výzkumných činností; jak rozumět ustanovení § 10 odst. 1 věty druhé zákona o vysokých školách, že rektor vykonává působnost statutárního orgánu podle zvláštních předpisů, jestliže současně platí jiná kompetenční ustanovení téhož zákona (zejm. § 24). Takto formované právní prostředí je do značné míry nejisté a vytváří rizika vyplývající z nejednoznačnosti platného práva.

6. Právním vývojem, především judikaturou správních soudů, byla již překonána koncepce speciální výlučné úpravy řízení ve věcech uchazečů o studium na vysoké škole (§ 50 zákona o vysokých školách) a ve věcech práv a povinností studentů vysokých škol včetně disciplinárního řízení (§ 68 a § 69 zákona o vysokých školách). Vysoké školy jsou podle současného standardu správního práva, jak se vyvinul také pod vlivem interpretace Ústavy České republiky, Listiny základních práv a svobod a Evropské úmluvy o ochraně základních práv a svobod, povinny vyhovět při správních rozhodováních analogickým kritériím jako jiné správní orgány. Tento aspekt, vyplývající také ze základních zásad správního procesu podle správního řádu (dle § 177 odst. 1 správního řádu) stávající zákon o vysokých školách nereflektuje, stejně jako nevytváří – až na ojedinělé a dílčí ustanovení § 57 odst. 3 – podmínky pro elektronizaci správních procesů ve věcech studentů vysokých škol, jak by to odpovídalo soudobému významu informačních technologií a systémů v řízení vysokých škol.

7. Krajně problematická je z pohledu soudobého legislativního standardu legislativně-technická a formulační úroveň řady ustanovení zákona o vysokých školách. To platí zejména o těch ustanoveních, která byla předmětem četných novelizací, vycházejících zpravidla z poslanecké iniciativy. V tomto ohledu „vyniká“ naprosto zásadní úprava financování veřejných vysokých škol ze státního rozpočtu (resp. zejména nároku veřejné vysoké školy na příspěvek ze státního rozpočtu na vzdělávací a vědeckou, výzkumnou, vývojovou a inovační,

uměleckou nebo další tvůrčí činnost), kde ze změní odkazů a speciálních ustanovení nelze ani spolehlivě dovodit, v jakém rozsahu se na daný právní vztah použije zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla, ve znění pozdějších předpisů, nemluvě o tom, že některá hmotněprávní ustanovení § 18a zákona o vysokých školách je možno smysluplně interpretovat v podstatě jen se znalostí jejich geneze.

8. Rovněž úprava vlastního vztahu mezi státní správou a samosprávou odpovídá spíše době vzniku zákona než tomu, jak je poměr těchto dvou složek veřejné správy interpretován v současnosti. Problematickým případem zde vznikající nejasnosti je úprava stipendií, které vysoké školy přiznávají v samosprávné působnosti, ale příslušná právní pravidla (§ 91) jsou systematicky řazena v části deváté – Státní správa.

Souhrnně je možno konstatovat, že ačkoli byl stávající zákon o vysokých školách v době vydání progresivní právní úpravou a vytvořil právní základ pro vývoj českého vysokého školství v uplynulých 10 letech, nepředstavuje již v současné době z řady hledisek adekvátní právní úpravu. Přitom je třeba zdůraznit, že se zde nejedná o uplatnění hledisek politických, vyplývajících z představy vlády o koncepci vysokého školství, ale o uplatnění hledisek legislativního standardu, jež mají na zřeteli systematiku, logiku, srozumitelnost a efektivitu právní úpravy, a soudobého vývoje legislativy v oblasti veřejného práva a jmenovitě vysokého školství v Evropě. Nynější zákon o vysokých školách zřetelně vychází z představy vždy kooperativních, v podstatě konsensuálních vztahů mezi jednotlivými úrovněmi vysokého školství, což má svůj předobraz v předchozím zákoně o vysokých školách (č. 172/1990 Sb.), který předpokládal aktivní podíl reprezentací vysokých škol na tvorbě státní politiky vysokého školství. Z hlediska postupného vývoje vysokoškolského systému je tento přístup zcela pochopitelný, avšak v případě jak interních, tak i externích konfliktních situací, které lze za postupující diverzifikace tohoto vzdělávacího sektoru očekávat, by v této právní úpravě jen velmi obtížně byla hledána právní pravidla, jež by umožnila legální a spravedlivé řešení.

Navrhovaný zákon vychází též z nutností legislativně podpořit rozvoj znalostní společnosti a tím konkretizovat důraz, které na vzdělání v ČR kladou ve svých vyjádřeních jak zákonodárné orgány, tak vlády ČR za posledních 20 let. Věcný záměr zákona o vysokých školách je součástí procesu reformy vysokého školství, jež stojí na třech pilířích: diverzifikaci vysokých škol, zabezpečení kvality jejich činnosti a efektivním využití veřejných i soukromých zdrojů ve financování vzdělávání.<sup>3</sup> Budoucí zákon vytvoří pro dovršení reformy legislativní podmínky, jejichž uplatnění však bude nutno podpořit řadou dalších nástrojů, a to zejména systémem financování veřejných vysokých škol – který je na nastavení reformy adaptován již od roku 2011 – a novými standardy pro zajištění kvality ve vysokém školství.

Navrhovaný zákon vychází též z nutností legislativně podpořit rozvoj znalostní společnosti a tím konkretizovat důraz, které na vzdělání v ČR kladou ve svých vyjádřeních jak zákonodárné orgány, tak vlády ČR za posledních 20 let. Věcný záměr zákona o vysokých školách je součástí procesu reformy vysokého školství, jež stojí na třech pilířích: diverzifikaci

---

<sup>3</sup> Ve shodě s programovým prohlášením vlády bude věcný záměr vytvářet řešení pro zavedení školného na veřejných vysokých školách ve vazbě na připravovaný zákon o finanční pomoci studentům.

vysokých škol, zabezpečení kvality jejich činnosti a efektivním využití veřejných i soukromých zdrojů ve financování vzdělávání.<sup>4</sup> Budoucí zákon vytvoří pro dovršení reformy legislativní podmínky, jejichž uplatnění však bude nutno podpořit řadou dalších nástrojů, a to zejména systémem financování veřejných vysokých škol – který je na nastavení reformy adaptován již od roku 2011 – a novými standardy pro zajištění kvality ve vysokém školství.

### 3. Identifikace cílů, kterých má být dosaženo:

- Dlouhodobě probíhající veřejná diskuse o stavu vysokého školství v České republice ukazuje na nutnost systémových změn, které by posilovaly 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 bude brát v úvahu vývoj, k němuž u nás došlo po roce 1990. Zákony o vysokých školách z let 1990 a 1998 v podstatě částečně převzaly některé základní rysy a instituty dřívější právní úpravy a v řadě ohledů byly orientovány především na veřejné vysoké školství. Právní úprava pro působení soukromých vysokých škol, k jejichž extrémnímu kvantitativnímu rozvoji došlo na základě zákona z roku 1998 a které v současnosti představují početní většinu vysokoškolských institucí v České republice, ovšem s výrazně nižším celkovým počtem studentů a velmi nízkým vědeckým výkonem, 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 neodpovídá soudobému evropskému standardu ani legislativním doporučením Rady EU 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 ve vysokém školství vyskytují, 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 dostatečně neakcentuje 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 jako základních stupňů vysokoškolského vzdělávání.
- Rovněž legislativa týkající se akademických pracovníků je v zásadě odvozena od systému zavedeného (na bázi starších, ovšem významně modifikovaných tradic) v roce 1956, který je v současné době evropsky ojedinělý (kromě Slovenska) a vytváří jisté formální bariéry pro internacionalizaci složení akademického personálu

---

<sup>4</sup> Ve shodě s programovým prohlášením vlády bude věcný záměr vytvářet řešení pro zavedení školního na veřejných vysokých školách ve vazbě na připravovaný zákon o finanční pomoci studentům.

vysokých škol. Kromě toho uplatňování stávajícího systému kvalifikací k výkonu povolání akademického pracovníka 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 především 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 lze očekávat, že v důsledku řady vlivů bude docházet spíše k zeštíhlování sítě vysokých škol (primárně fúzemi vysokých škol), je potřebný spíše důraz na prvky zajišťování kvality založené na hodnocení a především na zlepšování kvality výstupů. K tomu stávající zákon vytváří malý prostor a např. vůbec nereguluje požadavky na vnitřní systémy a procesy zajišťování kvality činnosti na vysokých školách.
  - Právní úprava vysokého školství vyžaduje celkovou legislativní modernizaci, kdy zejména je zapotřebí zákon o vysokých školách 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.
- Zásadní změny v návrhu věcného záměru:

#### a) Diverzifikace vysokého školství a základy právního postavení vysokých škol

- Vymezení typů vysokých škol, které bude vázáno na zákonné požadavky na jejich činnost v oblasti vzdělávání i tvůrčích činností a bude dále konkretizováno (společně pro všechny vysoké školy) v rámci systému zajišťování kvality diferencovanými standardy pro institucionální akreditaci a hodnocení a prostřednictvím systému financování (u veřejných vysokých škol) podle ukazatelů výkonu.
- Zjednodušení postupů pro organizační změny uvnitř vysoké školy, mezi vysokými školami navzájem, mezi vysokými školami a jinými institucemi a postupu při zrušení vysoké školy v návaznosti na systém zajišťování kvality.
- Stanovení postupu pro změnu typu vysoké školy.
- Usnadnit vytváření společných pracovišť vysokých škol a jiných subjektů společného zájmu
- Právní regulace poboček vysokých škol (uskutečňování vzdělávací činnosti mimo sídlo vysoké školy).
- Odstranit formální bariéry pro obsazování míst profesorů a docentů, včetně odborníků ze zahraničí nebo např. z praxe.

#### b) Vztah státu a vysokých škol, autonomie vysokých škol a jejich vnitřní záležitosti

- Komplexní úprava vztahu státu a vysokých škol: rozhraničení státní správy a samosprávy ve vysokém školství, rozlišení vnitřních a vnějších aspektů zajišťování kvality v Evropském prostoru vysokoškolského vzdělávání v souladu s Evropskými standardy a doporučeními pro zajišťování kvality ve vysokém školství přijatými ministerskou konferencí Boloňského procesu (2005), správní dozor, pro veřejné vysoké školy též rámcová dohoda o výkonu vysoké školy a financování.

- Důsledné uplatnění principu autonomie vysoké školy a její odpovědnosti za dosahované výsledky; odpovědnost vysoké školy bude uplatňována prostřednictvím mechanismů zajišťování kvality a u veřejných vysokých škol též prostřednictvím systému financování.
- Vyvážení kompetencí a zodpovědnosti v působnosti orgánů veřejných vysokých škol.
- Upuštění od detailní regulace vnitřních poměrů veřejných vysokých škol zákonem; posílení významu statutu vysoké školy jako základního vnitřního předpisu (přijátého akademickým senátem a schváleného radou na návrh rektora), který vymezí vnitřní strukturu a organizační vztahy uvnitř vysoké školy.
- Důsledné chápání pozic akademických pracovníků jako funkčních míst v rámci struktury vysoké školy se zákonem nastaveným standardem postupu při ustanovení na místo plnoprávného vysokoškolského učitele (docenta); vyhrazení funkčních míst profesorů, jako osobností určujících vědecký nebo umělecký profil oboru) jen pro univerzity.

#### c) Struktura vysokoškolského vzdělávání (studijních programů)

- Dokončení přechodu na soustavu vysokoškolských studijních programů a kvalifikací, jak se v Evropě ustálila v rámci Boloňského procesu.
- Podpora kvality kombinovaného a distančního studia jeho zákonným nastavením podle mezinárodních zvyklostí (odvození standardní doby studia od stanovené studijní zátěže na základě evropského kreditového systému).
- Systém uznávání vysokoškolského vzdělání a kvalifikace získané v zahraničí bude v souvislosti s rozlišováním akademických a profesních účelů uznávání upraven tak, aby se v působnosti vysokých škol vztahoval na uznávání vzdělání výhradně pro účely přijímání ke studiu (jako předběžnou otázku v řízení o přijetí ke studiu)

#### d) Zajišťování kvality

- Posílení prvků hodnocení činnosti vysokých škol (hodnocení procesů a výsledků) oproti převažující kontrole vstupních předpokladů (stávající pojetí akreditací); zavedení pojetí institucionální akreditace (ověření schopnosti a předpokladů vysoké školy zabezpečit svou vnitřní strukturou, zdroji a procesy kvalitu vysokoškolského vzdělávání v rámci poslání vysoké školy) doplněné o periodické zprávy jejího hodnocení.
- Posílení odpovědnosti vysokých škol za zajišťování kvality; zavedení standardů a pravidel pro vnitřní zajišťování kvality v souladu s principy přijatými v Boloňském procesu. Dvouúrovňové hodnocení: hodnocení institucionální (fungování vnitřního systému zajištění kvality) a hodnocení oblastí vzdělávání (předpoklady, procesy a výstupy ve skupinách studijních programů se společným zaměřením).
- Zavedení vnějšího hodnocení vysokých škol spojeného s přípravou institucionální akreditace vysokých škol a jejich typologií.

## 4. Návrh variant řešení

Nulová varianta – Nulová varianta znamená, že se nepřistoupí k žádným legislativním změnám; stávající zákon o vysokých školách včetně prováděcích vyhlášek bude nadále v platnosti. V případě nečinnosti nebudou naplněny cíle a konkrétní závazky z Programového



prohlášení vlády České republiky. Nedojde k potřebné modernizaci českého vysokého školství.

Varianta 1 – Za tuto variantu je pokládáno zpracování novely již existujícího zákona o vysokých školách tak, aby se odstranily nedostatky současné právní úpravy. V průběhu konzultací se ukázalo, že se výrazně zvýšil počet zastánců nové právní úpravy v novém zákoně, neboť pozitiva nové právní úpravy (vzhledem k rozsahu navrhovaných změn) převážila nad variantou novely zákona o vysokých školách, která by navíc musela být široce pojata v komplexním smyslu úprav.

Varianta 2 – Tato varianta představuje systémovou změnu a novou komplexní právní úpravu vysokého školství, která reaguje na aktuální potřeby (společenské i ekonomické) a světové trendy a otevírá prostor pro zvládnutí výzev do budoucna. Umožní vysokým školám vykonávat všechny jejich činnosti v odpovídajících podmínkách, provést nezbytnou diverzifikaci systému, zajistí rozvoj a kvalitu systému, optimální využití prostředků ze státního rozpočtu a umožní mezinárodní srovnání vysokých škol. Základem této varianty je přijetí koncepčně nového zákona o vysokých školách a následné vydání prováděcích právních předpisů k tomuto zákonu. Bude odpovídat moderním vysokoškolským systémům a bude moci úspěšně participovat na vytváření Evropského prostoru vysokoškolského vzdělávání.

## **5. Vyhodnocení nákladů a přínosů**

Nulová varianta znamená zachování stávajícího stavu, tudíž nemá dopad do veřejných rozpočtů.

Varianta 1 znamená novelizace stávající právní úpravy. Vzhledem k tomu, že není prakticky představitelné provést touto variantou výrazné systémové změny, nebude mít tato varianta dopad do veřejných rozpočtů.

Varianta 2 znamená přijetí nové právní úpravy a z ní vyplývajících kroků. Finanční dopad této varianty je uveden v části F.

## **6. Návrh řešení**

Navrhuje se, s ohledem na potřebnost komplexního a systémového řešení, přijmout variantu 2 jako nejvhodnější řešení. Ostatní varianty neumožňují provedení potřebných reformních kroků.

## **7. Dotčené subjekty**

Dotčenými subjekty budou zejména členové akademické obce (akademičtí pracovníci a studenti), vědečtí pracovníci a ostatní zaměstnanci vysokých škol a uchazeči o studium.

## **8. Konzultace**

Možnosti řešení byly konzultovány se zástupci odborné akademické veřejnosti a reprezentací vysokých škol (Českou konferenci rektorů a Radou vysokých škol (včetně Studentské komory RVŠ) a asociacemi děkanů fakult.

Návrh nebyl zaslán ke konzultaci Evropské centrální bance, neboť podle Rozhodnutí Rady č. 98/415/ES ze dne 29. června 1998 nepodléhá takové konzultaci.

## **9. Implementace a vynuování**

Lze konstatovat, že jediným optimálním způsobem řešení je v daném případě návrh nového zákona o vysokých školách a příslušných prováděcích předpisů k tomuto zákonu.

Neplnění stanovených povinností mohou subjekty vymáhat podle správního řádu a soudní cestou; bude rovněž v některých aspektech návrhu zabezpečeno stanovení skutkových podstat správních deliktů a sankcí za tyto správní delikty.

Dohled nad prováděním transpozice příslušných komunitárních směrnic členskými státy EU vykonává Evropská komise, která může rovněž vůči státu zahájit příslušné řízení o porušení Smlouvy.

## **10. Přezkum účinnosti**

S ohledem na široký záběr navrhované právní úpravy bude možno úpravu přezkoumat až s delším časovým odstupem.

## **11. Kontakty a prohlášení**

Prof. Ing. Ivan Wilhelm, CSc., tel: +420234812101, e-mail: [ivan.wilhelm@msmt.cz](mailto:ivan.wilhelm@msmt.cz)

Mgr. Jiří Nantl, LL.M., tel: +420234811457, e-mail: [jiri.nantl@msmt.cz](mailto:jiri.nantl@msmt.cz)

Prof. Ing. Jan Hálek, CSc., tel: +420725005684, e-mail: [jan.halek@msmt.cz](mailto:jan.halek@msmt.cz)

JUDr. Jana Škeříková, tel: +420234813115, e-mail: [jana.skerikova@msmt.cz](mailto:jana.skerikova@msmt.cz)

## **B. Dopad na podnikatelské prostředí, rovnost žen a mužů, na životní prostředí a sociální dopady**

Návrh věcného záměru zákona o vysokých školách nebude mít podstatné dopady na podnikatelské prostředí.

Věcný záměr zákona o vysokých školách je v souladu s rovností žen a mužů zaručenou ústavním pořádkem ČR. Zaručuje rovný přístup ke vzdělání všem, kteří prokážou potřebné předpoklady, bez ohledu na jejich ekonomické, sociální a zdravotní handicap. Návrh věcného záměru nepřipouští diskriminační přístup.

Návrh věcného záměru zákona o vysokých školách nebude mít žádné dopady na životní prostředí. Věcný záměr zákona o vysokých školách upraví povinnost studentů veřejných vysokých škol hradit veřejné vysoké škole školné za studium. V tomto ohledu tedy bude mít návrh sociální dopady. Vláda se ale zavázala, že školné bude zavedeno až v okamžiku, kdy bude funkční systém finanční pomoci studentům realizovaný na základě nového zákona o finanční pomoci studentům. Vyčíslení dopadů školného a finanční pomoci studentům bude součástí závěrečné zprávy o hodnocení dopadů regulace v rámci věcného záměru zákona o finanční pomoci studentům.

### **C. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem České republiky**

Navržená právní úprava je v souladu s ústavním pořádkem České republiky.

Zhodnocení bylo provedeno ve vztahu k čl. 1, 2 a 10 Ústavy České republiky. Navržená úprava je demokratická, respektuje závazky, které pro Českou republiku vyplývají z mezinárodního práva, respektuje soukromoprávní zásadu, podle které může občan činit, co není zákonem zakázáno. Respektovány jsou rovněž čl. 2, 3, 4, čl. 15 odst. 2 a čl. 33 Listiny základních práv a svobod. Jsou zaručena základní práva a svobody, základní oprávnění a povinnosti ukládané smluvním stranám se navrhuje stanovit v zákoně.

### **D. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána**

Navrhovaná právní úprava je v souladu s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána.

### **E. Zhodnocení slučitelnosti navrhované právní úpravy s právem Evropské unie**

Problematika, která je předmětem návrhu, náleží obecně do oblasti, která je podle Smlouvy o založení Evropského společenství, ve znění po přijetí Amsterodamské smlouvy (dále jen „Smlouva o založení Evropského společenství“), vyloučena ze sblížování právních předpisů pomocí aktů Evropských společenství. Školství (obecněji odborné vzdělávání) je totiž na základě článků 126 a 127 uvedené smlouvy výslovně vyloučeno z harmonizace zákonů

a ostatních předpisů členských států. Rovněž v článku 70 Evropské dohody není školství uvedeno v demonstrativním výčtu oblastí, v nichž má být prováděno sblížení práva České republiky s právem Evropského společenství.

Pokud jde o oblast uznávání kvalifikací, návrh důsledně vychází z Úmluvy o uznávání kvalifikací ve vysokém školství v Evropském regionu (UNESCO a Rada Evropy, duben 1997).

Vstupem České republiky do Evropské unie vznikla České republice kromě jiného také povinnost zajistit volný pohyb osob, svobodu podnikání (usazování) a volný pohyb služeb v souladu s úpravou obsaženou mj. v čl. 43, 48, 49 a 55 Smlouvy o založení ES, které zakazují omezovat svobodu usazování, podnikání a poskytování služeb pro státní příslušníky a společnosti jednoho členského státu na území státu druhého.

Z této uložené povinnosti návrh vychází.

Vstupem České republiky do Evropské unie vznikla České republice také povinnost zajistit rovné podmínky studia pro občany České republiky a státní příslušníky ostatních členských států Evropské unie (a jejich rodinné příslušníky) na našich vysokých školách, neboť rovný přístup ke vzdělávání je prostředkem k realizaci volného pohybu osob. Tento princip předkládaný návrh splňuje, neboť plně respektuje mj. čl. 43, 48, 49 a 55 Smlouvy o založení Evropského společenství, které zakazují omezovat volný pohyb služeb, svobodu podnikání a svobodu usazování pro státní příslušníky a právnické osoby jednoho členského státu na území státu druhého, a čl. 12 téže smlouvy, podle kterého je nepřipustná diskriminace z důvodů státní příslušnosti.

Relevantní předpisy práva Evropského společenství:

- Ustanovení Smlouvy o založení Evropského společenství – zejm. čl. 3c, 14, 18, čl. 39 až 49, 55, 94, 95
- Směrnice Rady 1993/96/EHS o právu pobytu pro studenty
- Směrnice Rady 1968/360/EHS o odstranění omezení pohybu a pobytu pracovníků členských států a jejich rodinných příslušníků uvnitř Společenství
- Nařízení Rady 1968/1612/EHS o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství
- Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 60/2000 Sb., o Úmluvě o uznávání kvalifikací týkajících se vysokoškolského vzdělávání v evropském regionu, podepsané členskými státy Rady Evropy v Lisabonu 10. dubna 1997 (pro Českou republiku vstoupila v platnost dnem 1. února 2000).

Závěr: Předložený návrh je plně slučitelný s právem Evropského společenství.

## **F. Předpokládaný hospodářský a finanční dosah navrhované právní úpravy**

Předložený věcný návrh zákona o vysokých školách je připravován ve shodě s reformou veřejných financí, a proto neobsahuje žádné prvky, které by byly se zamýšlenou reformou v rozporu. V souladu s Programovým prohlášením vlády návrh věcného záměru zákona o vysokých školách usiluje o dlouhodobě chápanou fiskální neutralitu. Zřízení Národní akreditační agentury jako samostatný správní úřad, který bude organizační složkou státu a účetní jednotkou, bude představovat finanční nároky na státní rozpočet, které budou hrazeny v rámci rozpočtové kapitoly školství. Navýšené výdaje oproti současnému provozu budou kryty v rámci výdajů MŠMT ČR, a uvedená částka je maximální, dá se ale očekávat, že bude nižší. Navýšení oproti současnému stavu se dá reálně očekávat o 15 mil.

Návrh nebyl zaslán ke konzultaci Evropské centrální bance, neboť podle Rozhodnutí Rady č. 98/415/ES ze dne 29. června 1998 nepodléhá takové konzultaci.

Předkládaný návrh nebude mít finanční dopady na podnikatelské prostředí, veřejné rozpočty a státní rozpočet.

### **III. Návrh věcného záměru zákona o vysokých školách**

#### **Přehled právních předpisů dotčených navrhovaným řešením<sup>5</sup>**

Věcný záměr zákona o vysokých školách se dotýká zejména následujících předpisů:

##### **1. Zákony**

- a) zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů;

Zhodnocení tohoto zákona je uvedeno v části B.

- b) zákon č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací z veřejných prostředků a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o podpoře

---

<sup>5</sup> Tento přehled je zároveň z důvodu přehlednosti součástí Hodnocení dopadů regulace (tzv. malá RIA) v důvodové zprávě.

výzkumu, experimentálního vývoje a inovací), ve znění pozdějších předpisů,

Citovaný zákon upravuje poskytování institucionální podpory výzkumu, experimentálního vývoje a inovací na dlouhodobý koncepční rozvoj výzkumné organizace.

- c) zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), ve znění pozdějších předpisů,

Zákon upravuje právní poměry zaměstnanců vykonávajících ve správních úřadech státní správu jako službu, kterou Česká republika poskytuje veřejnosti, organizační věci státní služby, přípravu fyzických osob na službu, služební vztahy státních zaměstnanců ve správních úřadech, odměňování těchto osob, nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak, řízení ve věcech služby a odměňování ostatních zaměstnanců v pracovním poměru ve správních úřadech.

- d) zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Tento zákon upravuje pracovní poměr úředníků územních samosprávných celků a jejich vzdělávání.

- e) zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon upravuje správní poplatky a výkon jejich správy, zejména jejich vyměňování a vybírání, prováděné orgány moci výkonné a dále orgány územních samosprávných celků a orgány právnických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti státní správy.

- f) předpisy upravující požadavky na odbornou či jinou způsobilost k výkonu regulovaných povolání a činností (včetně mj. tzv. lustračního zákona):

g) předpisy upravujících uznávání výsledků dalšího vzdělávání [např. zákon č. 179/2006 Sb., o ověřování a uznávání výsledků dalšího vzdělávání a o změně některých zákonů (zákon o uznávání výsledků dalšího vzdělávání), ve znění pozdějších předpisů],

h) právních předpisů upravujících uznávání odborné kvalifikace [např. zákon č. 18/2004 Sb., o uznávání odborné kvalifikace a jiné způsobilosti státních příslušníků členských států Evropské unie a některých příslušníků jiných států a o změně některých zákonů (zákon o uznávání odborné kvalifikace), ve znění pozdějších předpisů],

- i) právních předpisů upravujících vzdělávání k získání způsobilosti pro výkon regulovaných povolání (např. vyhláška č. 187/2009 Sb., o minimálních požadavcích na studijní programy všeobecné lékařství, zubní lékařství, farmacie a na vzdělávací program všeobecné praktické lékařství),
- j) právních předpisů upravujících odměňování za práci v závislosti na dosaženém vzdělání,
- k) popř. i právních předpisů upravujících právní status, zřizování, rozdělování, slučování, splynutí apod. různých jednotlivých typů právnických osob (např. Obchodní zákoník, zákon č. 125/2008 Sb., o přeměnách obchodních společností a družstev, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů atd.)

Resp. dotčena může být i právní úprava obsažená v právních předpisech, které jsou teprve připravovány - viz např. vládní návrh občanského zákoníku (sněmovní tisk č. 362), vládní návrh zákona o obchodních korporacích či věcný záměr zákona o úřednících a zaměstnancích veřejné správy (schválený usnesením vlády ze dne 31. srpna 2011 č. 647).

## 2. Vyhlášky

- c) vyhláška č. 343/2002 Sb., o postupu a podmínkách při zveřejnění průběhu přijímacího řízení na vysokých školách, ve znění pozdějších předpisů;

Vyhláška přesně stanoví, jaké informace o přijímacích zkouškách a výsledcích přijímacího řízení je vysoká škola povinna zveřejňovat.

- d) vyhláška č. 42/1999 Sb., o obsahu žádosti o akreditaci studijního programu;

Platný předpis podrobně stanoví obsah žádosti o akreditaci bakalářského, magisterského a doktorského studijního programu a jaké doklady o zabezpečení konkrétního studijního programu musí být připojeny k této žádosti.

## Zhodnocení stávající právní úpravy<sup>6</sup>

Vysoké školství je v současné době upraveno 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. 561/2004 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. a č. 159/2010 Sb. Jedná se tedy o právní předpis, který byl za přibližně 10 let své platnosti 19x novelizován (z toho v letech 2004 a 2006 v obou případech 4x). K charakteristice tohoto zákona je možné uvést následující:

1. Jedná se o právní úpravu komplexní ve vztahu k vysokému školství bez ohledu na formu zřízení (vlastnictví) vysoké školy, její typ a povahu vysokoškolské vzdělávací činnosti. V tomto ohledu stávající právní úprava zachovává legislativní tradici trvající v oblasti vysokoškolského práva již téměř 60 let.

2. Zákon č. 111/1998 Sb., který navázal na první polistopadový vysokoškolský zákon č. 172/1990 Sb., zahájil převážnou většinu pozitivních trendů, které navrhovaná právní úprava má prohloubit. Jedná se zejména o právní oddělení veřejných vysokých škol od státu, samosprávné mechanismy řízení veřejných vysokých škol, mezinárodně a evropsky obvyklou strukturu studijních programů (v souvislosti s novelizací provedenou zákonem č. 147/2001 Sb.) a jednotný systém vnějšího zajišťování kvality pro celý vysokoškolský systém. Navzdory nesporné pozitivní roli, kterou stávající právní úprava sehrála, jsou zde závažné důvody pro její komplexní revizi, mají-li zahájené trendy v kontextu právního řádu jako celku úspěšně pokračovat.

3. Stávající zákon o vysokých školách obsahuje značně podrobnou úpravu vnitřních poměrů veřejných vysokých škol, a to jak pokud jde o vymezení postavení a pravomocí jednotlivých jejich orgánů (§ 8 až § 16 zákona o vysokých školách), tak pokud jde o vnitřní organizační strukturu veřejné vysoké školy (§ 22 až § 35 zákona o vysokých školách). Tato ustanovení v dané míře podrobnosti neodpovídají trendu, který doporučila Rada Evropy v rámci svého Legislativního programu reforem vysokého školství a výzkumu probíhajícího v letech 1994 až 2000, jehož závěry doporučují, aby zejména úprava ustavování, konkrétní dělby pravomocí a funkčních vztahů orgánů a složek vysoké školy byla přenesena na vnitřní předpisy vysoké školy.<sup>7</sup> Přitom navzdory značné podrobnosti úpravy vnitřní struktury veřejné vysoké školy postrádá zákon o vysokých školách dostatečnou úpravu funkčních vazeb mezi veřejnou vysokou školou jako celkem a jejími součástmi, takže například neexistuje povinnost projednání dlouhodobého záměru vzdělávací a vědecké, výzkumné, vývojové a inovační, umělecké nebo další tvůrčí činnosti fakulty a jejích výročních zpráv o činnosti a o hospodaření fakulty s orgány veřejné vysoké školy, a celkově nejsou zákonem vytvořeny podmínky aktivního působení z úrovně veřejné vysoké školy na fakulty, vyjma situací, které

<sup>6</sup> Zhodnocení je zároveň z důvodu přehlednosti součástí Hodnocení dopadů regulace (tzv. malá RIA) v důvodové zprávě.

<sup>7</sup> Farrington D., Palfreyman D. The Law of Higher Education. Oxford: Oxford University Press, 2006, s. 571-572.



lze pokládat za krizové (§ 28 odst. 3, § 38 odst. 1 zákona o vysokých školách, přičemž omezení samosprávné působnosti fakulty v důsledku závažného porušení zákonných povinností fakulty navíc vyžaduje rozhodnutí ministerstva). Mechanismus přezkoumávání některých úkonů orgánů veřejné vysoké školy akademickým senátem veřejné vysoké školy na návrh rektora podle § 9 odst. 1 písm. j) zákona o vysokých školách v praxi dosud aplikován nebyl, přičemž lze mít značné pochybnosti o jeho funkčnosti v dané konstrukci.

4. Některá klíčová ustanovení resp. instituty zákona o vysokých školách představují relikty dřívějších právních úprav datujících se až k dobám rakousko-uherské monarchie. Institut práv fakult (§ 24 zákona o vysokých školách) - tj. vymezení části působnosti veřejné vysoké školy, kterou vykonává fakulta svými orgány s vyloučením ingerence orgánů veřejné vysoké školy – zřetelně má svůj koncepční původ v dělbě funkční příslušnosti profesorských sborů jako orgánů státní vyučovací správy podle někdejších zákonů habsburské monarchie o organizaci úřadů akademických z let 1849 a 1873. Stejně tak úprava habilitačních řízení a řízení ke jmenování profesorem (§ 71 až § 75 zákona o vysokých školách) koncepčně vychází z úpravy zákona č. 79/1919 Sb. z. a n., o služebním poměru učitelů vysokoškolských, kdy vysokoškolští profesori a docenti (vyjma neplacených soukromých docentů) byli státními zaměstnanci ve služebním poměru k republice (nikoli k vysoké škole), avšak jako projev decentralizace státní správy bylo připuštěno profesorskému sboru předkládat návrh na jmenování nových profesorů.

5. Řada ustanovení zákona o vysokých školách vyvolává složité interpretační problémy především ve světle pozdějších právních úprav jiných oborů práva. Například: jak rozumět autonomii fakult v pracovněprávních vztazích, když veřejná vysoká škola jako jediný subjekt podléhá povinnosti zaměstnavatele zaručit rovné zacházení se všemi svými zaměstnanci podle zákoníku práce; jak interpretovat rozsah úkolů jednotlivých úrovní veřejné vysoké školy při aplikaci předpisů o bezpečnosti práce nebo zvláštních předpisů ohledně některých regulovaných výzkumných činností; jak rozumět ustanovení § 10 odst. 1 věty druhé zákona o vysokých školách, že rektor vykonává působnost statutárního orgánu podle zvláštních předpisů, jestliže současně platí jiná kompetenční ustanovení téhož zákona (zejm. § 24). Takto formované právní prostředí je do značné míry nejisté a vytváří rizika vyplývající z nejednoznačnosti platného práva.

6. Právním vývojem, především judikaturou správních soudů, byla již překonána koncepce speciální výlučné úpravy řízení ve věcech uchazečů o studium na vysoké škole (§ 50 zákona o vysokých školách) a ve věcech práv a povinností studentů vysokých škol včetně disciplinárního řízení (§ 68 a § 69 zákona o vysokých školách). Vysoké školy jsou podle současného standardu správního práva, jak se vyvinul také pod vlivem interpretace Ústavy České republiky, Listiny základních práv a svobod a Evropské úmluvy o ochraně základních práv a svobod, povinny vyhovět při správních rozhodováních analogickým kritériím jako jiné správní orgány. Tento aspekt, vyplývající také ze základních zásad správního procesu podle správního řádu (dle § 177 odst. 1 správního řádu) stávající zákon o vysokých školách nereflakuje, stejně jako nevytváří – až na ojedinělé a dílčí ustanovení § 57 odst. 3 – podmínky pro elektronizaci správních procesů ve věcech studentů vysokých škol, jak by to odpovídalo soudobému významu informačních technologií a systémů v řízení vysokých škol.

7. Krajně problematická je z pohledu soudobého legislativního standardu legislativně-technická a formulační úroveň řady ustanovení zákona o vysokých školách. To platí zejména o těch ustanoveních, která byla předmětem četných novelizací, vycházejících zpravidla z poslanecké iniciativy. V tomto ohledu „vyniká“ naprosto zásadní úprava financování veřejných vysokých škol ze státního rozpočtu (resp. zejm. nároku veřejné vysoké školy na příspěvek ze státního rozpočtu na vzdělávací a vědeckou, výzkumnou, vývojovou a inovační, uměleckou nebo další tvůrčí činnost), kde ze změní odkazů a speciálních ustanovení nelze ani spolehlivě dovodit, v jakém rozsahu se na daný právní vztah použije zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla, ve znění pozdějších předpisů, nemluvě o tom, že některá hmotněprávní ustanovení § 18a zákona o vysokých školách je možno smysluplně interpretovat v podstatě jen se znalostí jejich geneze.

8. Rovněž úprava vlastního vztahu mezi státní správou a samosprávou odpovídá spíše době vzniku zákona než tomu, jak je poměr těchto dvou složek veřejné správy interpretován v současnosti. Problematickým případem zde vznikající nejasnosti je úprava stipendií, které vysoké školy přiznávají v samosprávné působnosti, ale příslušná právní pravidla (§ 91) jsou systematicky řazena v části deváté – Státní správa.

Souhrnně je možno konstatovat, že ačkoli byl stávající zákon o vysokých školách v době vydání progresivní právní úpravou a vytvořil právní základ pro vývoj českého vysokého školství v uplynulých 10 letech, nepředstavuje již v současné době z řady hledisek adekvátní právní úpravu. Přitom je třeba zdůraznit, že se zde nejedná o uplatnění hledisek politických, vyplývajících z představy vlády o koncepci vysokého školství, ale o uplatnění hledisek legislativního standardu, jež mají na zřeteli systematickou, logiku, srozumitelnost a efektivitu právní úpravy, a soudobého vývoje legislativy v oblasti veřejného práva a jmenovitě vysokého školství v Evropě. Nynější zákon o vysokých školách zřetelně vychází z představy vždy kooperativních, v podstatě konsensuálních vztahů mezi jednotlivými úrovněmi vysokého školství, což má svůj předobraz v předchozím zákoně o vysokých školách (č. 172/1990 Sb.), který předpokládal aktivní podíl reprezentací vysokých škol na tvorbě státní politiky vysokého školství. Z hlediska postupného vývoje vysokoškolského systému je tento přístup zcela pochopitelný, avšak v případě jak interních, tak i externích konfliktních situací, které lze za postupující diverzifikace tohoto vzdělávacího sektoru očekávat, by v této právní úpravě jen velmi obtížně byla hledána právní pravidla, jež by umožnila legální a spravedlivé řešení.

Navrhovaný zákon vychází též z nutností legislativně podpořit rozvoj znalostní společnosti a tím konkretizovat důraz, které na vzdělání v ČR kladou ve svých vyjádřeních jak zákonodárné orgány, tak vlády ČR za posledních 20 let. Věcný záměr zákona o vysokých školách je součástí procesu reformy vysokého školství, jež stojí na třech pilířích: diverzifikaci vysokých škol, zabezpečení kvality jejich činnosti a efektivním využitím veřejných i soukromých zdrojů ve financování vzdělávání.<sup>8</sup> Budoucí zákon vytvoří pro dovršení reformy legislativní podmínky, jejichž uplatnění však bude nutno podpořit řadou dalších nástrojů, a to

---

<sup>8</sup> Ve shodě s programovým prohlášením vlády bude věcný záměr vytvářet řešení pro zavedení školného na veřejných vysokých školách ve vazbě na připravovaný zákon o finanční pomoci studentům.

zejména systémem financování veřejných vysokých škol – který je na nastavení reformy adaptován již od roku 2011 – a novými standardy pro zajištění kvality ve vysokém školství.

#### Východiska věcného záměru:

- Dlouhodobě probíhající veřejná diskuse o stavu vysokého školství v České republice ukazuje na nutnost systémových změn, které by posilovaly 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 bude brát v úvahu vývoj, k němuž u nás došlo po roce 1990. Zákony o vysokých školách z let 1990 a 1998 v podstatě částečně převzaly některé základní rysy a instituty dřívější právní úpravy a v řadě ohledů byly orientovány především na veřejné vysoké školství. Právní úprava pro působení soukromých vysokých škol, k jejichž extrémnímu kvantitativnímu rozvoji došlo na základě zákona z roku 1998 a které v současnosti představují početní většinu vysokoškolských institucí v České republice, ovšem s výrazně nižším celkovým počtem studentů a velmi nízkým vědeckým výkonem, 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 neodpovídá soudobému evropskému standardu ani legislativním doporučením Rady EU 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 ve vysokém školství vyskytují, není zákonem upravena vůbec. Úprava financování jako hlavního nástroje řízení veřejných vysokých škol státem je koncepčně odvozena od režimu příspěvkové organizace, který se na veřejné vysoké školy nevztahuje od konce 90. let 20. století. Koncepční podobnost je zřejmá v oblasti investic, v oblasti převoditelnosti prostředků do dalšího roku a celkově v absenci stability příspěvku na studenta po dobu jeho studia ve standardní době studia.
- Stávající právní úprava rovněž dostatečně neakcentuje 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 jako základních stupňů vysokoškolského vzdělávání.
- Rovněž legislativa týkající se akademických pracovníků je v zásadě odvozena od systému zavedeného (na bázi starších, ovšem významně modifikovaných tradic) v roce 1956, který je v současné době evropsky ojedinělý (kromě Slovenska) a vytváří jisté formální bariéry pro internacionalizaci složení akademického personálu vysokých škol. Kromě toho uplatňování stávajícího systému kvalifikací k výkonu povolání akademického pracovníka 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 především 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 lze očekávat, že v důsledku řady vlivů bude docházet spíše k zeštíhlování sítě vysokých škol (primárně fúzemí vysokých škol), je potřebný spíše důraz na prvky zajišťování kvality založené na hodnocení a především na zlepšování kvality výstupů. K tomu stávající zákon vytváří malý prostor a např. vůbec nereguluje požadavky na vnitřní systémy a procesy zajišťování kvality činnosti na vysokých školách.

- Právní úprava vysokého školství vyžaduje celkovou legislativní modernizaci, kdy zejména je zapotřebí zákon o vysokých školách 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.
- Cílem nové právní úpravy je také zvýšení transparentnosti a srozumitelnosti celého systému vysokého školství, a to jak pro širokou veřejnost, tak v mezinárodním měřítku.

#### Zásadní změny v návrhu věcného záměru:

##### i) Diverzifikace vysokého školství a základy právního postavení vysokých škol

- Vymezení typů vysokých škol, které bude vázáno na zákonné požadavky na jejich činnost v oblasti vzdělávání i tvůrčích činnostech a bude dále konkretizováno (společně pro všechny vysoké školy) v rámci systému zajišťování kvality diferencovanými standardy pro institucionální akreditaci a hodnocení a prostřednictvím systému financování (u veřejných vysokých škol) podle ukazatelů výkonu.
- Usnadnění organizačních změn vysokých škol (zejména fúzí) a postupu při zrušení vysoké školy v návaznosti na systém zajišťování kvality.
- Stanovení postupu pro změnu typu vysoké školy.
- Usnadnit vytváření společných pracovišť vysokých škol a jiných subjektů společného zájmu
- Právní regulace poboček vysokých škol (uskutečňování vzdělávací činnosti mimo sídlo vysoké školy).

##### ii) Vztah státu a vysokých škol, autonomie vysokých škol a jejich vnitřní záležitosti

- Komplexní úprava vztahu státu a vysokých škol: rozhraničení státní správy a samosprávy ve vysokém školství, rozlišení vnitřních a vnějších aspektů zajišťování kvality v Evropském prostoru vysokoškolského vzdělávání v souladu s Evropskými standardy a doporučeními pro zajišťování kvality ve vysokém školství přijatými ministerskou konferencí Boloňského procesu (2005), správní dozor, pro veřejné vysoké školy též rámcová dohoda o výkonu vysoké školy a financování.
- Důsledné uplatnění principu autonomie vysoké školy a její odpovědnosti za dosahované výsledky; odpovědnost vysoké školy bude uplatňována prostřednictvím mechanismů zajišťování kvality a u veřejných vysokých škol též prostřednictvím systému financování.
- Vyvážení kompetencí a zodpovědnosti v působnosti orgánů veřejných vysokých škol.
- Upuštění od detailní regulace vnitřních poměrů veřejných vysokých škol zákonem; posílení významu statutu vysoké školy jako základního vnitřního předpisu (přijátého akademickým senátem a schváleného radou na návrh rektora), který vymezení vnitřní

strukturu a organizační vztahy uvnitř vysoké školy.

- Důsledné chápání pozic akademických pracovníků jako funkčních míst v rámci struktury vysoké školy se zákonem nastaveným standardem postupu při ustanovení na místo plnoprávného vysokoškolského učitele (docenta); vyhrazení funkčních míst profesorů, jako osobností určujících vědecký nebo umělecký profil oboru) jen pro univerzity.

### iii) Struktura vysokoškolského vzdělávání (studijních programů)

- Dokončení přechodu na soustavu vysokoškolských studijních programů a kvalifikací, jak se v Evropě ustálila v rámci Boloňského procesu.
- Podpora kvality kombinovaného a distančního studia jeho zákonným nastavením podle mezinárodních zvyklostí (odvození standardní doby studia od stanovené studijní zátěže na základě evropského kreditového systému).
- Systém uznávání vysokoškolského vzdělání a kvalifikace získané v zahraničí bude v souvislosti s rozlišováním akademických a profesních účelů uznávání upraven tak, aby se v působnosti vysokých škol vztahoval na uznávání vzdělání výhradně pro účely přijímání ke studiu (jako předběžnou otázku v řízení o přijetí ke studiu)

### iv) Zajišťování kvality

- Posílení prvků hodnocení činnosti vysokých škol (hodnocení procesů a výsledků) oproti převažující kontrole vstupních předpokladů (stávající pojetí akreditací); zavedení pojetí institucionální akreditace (ověření schopnosti a předpokladů vysoké školy zabezpečit svou vnitřní strukturou, zdroji a procesy kvalitu vysokoškolského vzdělávání v rámci poslání vysoké školy) doplněné o periodické zprávy o jejich hodnocení.
- Posílení odpovědnosti vysokých škol za zajišťování kvality; zavedení standardů a pravidel pro vnitřní zajišťování kvality v souladu s principy přijatými v Boloňském procesu. Dvouúrovňové hodnocení: hodnocení institucionální (fungování vnitřního systému zajištění kvality) a hodnocení oblastí vzdělávání (předpoklady, procesy a výstupy ve skupinách studijních programů se společným zaměřením).
- Zavedení vnějšího hodnocení vysokých škol spojeného s přípravou institucionální akreditace vysokých škol a jejich typologií.

## Návrh věcného řešení

### Předpokládaná systematika zákona

#### Část první – Základní ustanovení

##### Předmět, účel a zásady úpravy

## Část druhá – Vysoké školy

### Hlava první – Obecná ustanovení

Vysoká škola (vymezení pojmu typu, principy postavení a organizace vysokých škol)

Zřízení a organizační změny vysokých škol

Změna typu vysoké školy

Sídlo a pobočky vysoké školy

Zvláštní ustanovení pro veřejné vysoké školy (vymezení samosprávné působnosti, majetek vysoké školy a její rozpočtová autonomie)

Zvláštní ustanovení pro státní vysoké školy

### Hlava druhá – Organizace vysoké školy

Samospráva vysoké školy, statut vysoké školy

Orgány vysoké školy se zřetelem na její typ

Zvláštní ustanovení pro soukromé vysoké školy (vymezení akademické sféry působnosti na soukromé škole)

Vnitřní organizace (princip autonomie, výhradní právo univerzit zřizovat fakulty)

Vztah vysokých škol k zařízením pro výkon klinické nebo praktické výuky

Vztah vysokých škol ke spolupracujícím právníkům osobám

### Hlava třetí – Akademická obec a personál vysoké školy

Složení akademické obce

Akademičtí pracovníci

Zaměstnanci vykonávající správu vysoké školy a jiné činnosti

Studenti

Disciplinární pravomoc vysoké školy

Disciplinární přestupek

Disciplinární komise a řízení o disciplinárním přestupku

Sankce za disciplinární přestupek a jejich výkon

#### Hlava čtvrtá – Vnitřní předpisy vysoké školy

Systém vnitřních předpisů

Registrace statutu vysoké školy MŠMT ČR

Oznamovací povinnost při vydání jiného vnitřního předpisu než statutu

Zveřejňování a evidence vnitřních předpisů vysokých škol

#### Hlava pátá – Vztah státu a vysoké školy

Díl 1

Obecné povinnosti vysoké školy

Státní dozor

Zvláštní ustanovení pro veřejné vysoké školy – rámcová dohoda a financování vysoké školy státem

Rámcová dohoda

Příspěvek na činnost veřejné vysoké školy

Vztah k rozpočtovým pravidlům

Vztah k institucionální podpoře výzkumu, vývoje a inovací podle zvláštního zákona

Díl 2 – Reprezentace vysokých škol

Část třetí – Vysokoškolské vzdělávání

## Hlava první – Soustava vysokoškolského vzdělávání

Stupně vysokoškolského vzdělávání

Oblasti vzdělávání

Vysokoškolské kvalifikace

Bakalářský studijní program

Magisterský studijní program

Rigorózní řízení

Doktorský studijní program

Programy dalšího vzdělávání

Kreditový systém

## Hlava druhá – Vysokoškolské studium

Přijímání ke studiu

Uznávání zahraničního vysokoškolského vzdělání

Postavení studenta (vznik, přerušení, zánik, práva studenta)

Studenti se zvláštními vzdělávacími potřebami

Studijní povinnosti

Další práva a povinnosti spojené se studiem

Školné

Stipendia

Vztah k zákonu o finanční pomoci studentům

Ukončování studia, vysokoškolský diplom, dodatek k diplomu

Část čtvrtá – Zajišťování kvality vysokoškolského vzdělávání



## Hlava první – Vnitřní systém zajišťování kvality vysoké školy a její akreditace

Vnitřní systém zajišťování kvality

Vnější hodnocení vnitřního systému zajišťování kvality a institucionální akreditace

Omezující opatření

## Hlava druhá – Hodnocení oblastí vzdělávání

Povinnost vysoké školy provádět vnitřní hodnocení oblastí vzdělávání

Vnější hodnocení oblastí vzdělávání

Doporučení, nápravná a omezující opatření

### Část pátá – Státní správa

Působnost ministerstva

Zřízení a působnost Národní akreditační agentury

Pověřené hodnotící organizace na úseku zajišťování kvality vysokoškolského vzdělávání

Veřejné registry ve vysokém školství

### Část šestá – Zvláštní ustanovení pro vojenské a policejní vysoké školy

Odchytky od obecné úpravy zákona

### Část sedmá – Změny a doplnění souvisejících zákonů

### Část osmá – Společná, přechodná a závěrečná ustanovení

## Předpokládaný obsah zákona

### 1) Základy právní úpravy

Vysoké školy patří mezi společenské instituce s nejdelsí historickou tradicí a značným praktickým i symbolickým významem pro společnost a její fungování. Obsah pojmu vysoká škola a veřejností sdílená představa o optimální podobě vysokých škol se během času pochopitelně mění. Zákon naváže na zavedenou a osvědčenou představu vysoké školy jako instituce zpřístupňující vzdělávání na základě vlastní tvůrčí činnosti, kterou však zákon bude chápat v širším smyslu než pouze činnost vědeckou resp. uměleckou, a tím vytvoří legislativní předpoklady pro diverzifikaci vysokých škol, tedy vznik vysokých škol různých profilů založených na charakteru tvůrčí činnosti odůvodňující poskytování vysokoškolského vzdělávání v určité oblasti a do určitého stupně vysokoškolských kvalifikací.

Zákon o vysokých školách jako zvláštní zákon v oboru správního práva vymezí institucionální a procesní pravidla týkající se ustavování, změn a vnitřní organizace vysokých škol, poskytování vysokoškolského vzdělávání a osvědčování nabytých vysokoškolských kvalifikací, a záruk potřebné kvality těchto činností. Účelem zákona bude chránit nezbytné podmínky naplnění pojmu a funkce vysoké školy, tedy existenci akademické obce, akademickou svobodu (svobodu tvůrčích činností, výuky a učení se) a její institucionální předpoklady<sup>9</sup>.

Zákon bude konstruován na principu minimální regulace, tedy bude upravovat pouze ty otázky, které ve veřejném zájmu na věrohodném a transparentním fungování vysokých škol a na zaručené minimální kvalitě vysokoškolských kvalifikací je nezbytné upravit zákonem. V ostatním bude konstrukce zákona vycházet z přesvědčení, že v oblasti vysokého školství a výzkumu je nejlepším důkazem vysoké kvality úspěch myšlenek a jejich nositelů (institucí, týmů i jednotlivců) v konkurenci, která v tomto odvětví není pouze národní, ale odehrává se celosvětově, jako to dokládají také širší integrační procesy, jichž se účastní také České republika (Boloňský proces vedoucí ke vzniku Evropského prostoru vysokoškolského vzdělávání, Evropský výzkumný prostor, iniciativy Evropské unie, a další). Zákon umožní vyšší a plnohodnotné zapojení vysokých škol do mezinárodní spolupráce, včetně zjednodušení podmínek pro zapojení do mezinárodních vzdělávacích programů a účasti na tzv. joint-degree studijních programech. V zájmu posílení schopnosti vzájemné soutěže vysokých škol zákon též rozšíří kompetence orgánů samosprávy veřejných vysokých škol, čímž bude směřovat k dalšímu zvyšování autonomie vysokých škol zahájeného přijetím současného zákona o vysokých školách.

---

<sup>9</sup> Samosprávné mechanismy včetně oprávnění členů akademické obce podílet se přímo nebo nepřímo na ustavování orgánů veřejné vysoké školy.

- 2) Vysoké školy
  - a) náležitosti, typy a formy<sup>10</sup>

Vysoká škola bude zákonem vymezena jako právnická osoba, jež na základě tvůrčí činnosti určitého rozsahu a povahy poskytuje vysokoškolské vzdělávání v jedné nebo více oblastech vzdělávání určitého stupně. Poskytování vysokoškolského vzdělávání osvědčeného vysokoškolskou kvalifikací bude zákonem vyhrazeno pouze vysokým školám. Toto označení a jeho ekvivalenty bude zákonem chráněno a vyhrazeno pouze vysokým školám zřízeným podle tohoto zákona. Zákon ve shodě se zákonem č. 424/1991 Sb., o politických stranách a politických hnutích, bude obsahovat pravidlo zakazující organizovat politické strany a politická hnutí v rámci vysokých škol.

Z hlediska způsobu zřízení vysoké školy i nadále budou veřejné, státní nebo soukromé a budou zachovány dosavadní typy právních forem těchto jednotlivých kategorií vysokých škol a způsoby jejich zřizování. V případě soukromých vysokých škol však bude pojetí státního souhlasu reformováno ve vazbě na institucionální pojetí akreditace tak, aby udělení státního souhlasu nebylo pouze ověřením formálních náležitostí, ale mělo skutečný regulativní efekt založený na úvaze Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy („ministerstvo“) o předpokladech udržitelnosti navrhované vysoké školy a o vlivu vstupu nového vysokoškolského subjektu na zaručenou minimální kvalitu vysokoškolského vzdělávání ve státě. Zákon nově podpoří integrační procesy ve vysokoškolském systému tím, že upraví

- a) možnost fúze (sloučení nebo splynutí) veřejných vysokých škol veřejnoprávní smlouvou,
- b) možnost sloučení soukromé vysoké školy s veřejnou vysokou školou jako nástupnickou právnickou osobou a
- c) veřejnoprávní následky fúze soukromých vysokých škol; v souvislosti s tím zejména zákon upraví přechod oprávnění vyplývající z akreditací fúzujících vysokých škol na nástupnickou vysokou školu.

Zákon upraví postup při změně typu vysoké školy. Zákon rovněž podpoří vytváření společných pracovišť dvou (nebo více) vysokých škol, nebo vysokých škol a jiných subjektů se společným zájmem a inovační transfer vysokých škol, případně svazků vysokých škol.

Společným základem právní úpravy vnitřní organizace vysokých škol pro všechny typy a formy vysokých škol bude právní institut statutu vysoké školy, který vypracuje vysoká škola a který schválí její kompetentní orgány. Statut vysoké školy bude jejím základním vnitřním předpisem; podmínkou jeho platnosti bude registrace ministerstvem. Pojetí statutu zdůrazní samosprávný charakter vysokých škol, ať již vyplývá z povahy věci (soukromé vysoké školy) nebo z ustanovení zákona (veřejné a státní vysoké školy). Zákon upraví náležitosti statutu vysoké školy v rozsahu nezbytném pro zákonné stanovení základních požadavků na fungování vysokých škol, a to zejména na prokazatelné zavedení vnitřního systému

---

<sup>10</sup> V další diskusi bude vymezeno též věcné řešení týkající výkonu oprávnění registrovaných církví a náboženských společností podle § 7 odst. 1 písm. e) zákona č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností a o změně některých zákonů v platném znění (zákon o církvích a náboženských společnostech) v oblasti vysokého školství

zajišťování kvality vysoké školy jako nepominutelného předpokladu institucionální akreditace vysoké školy. V ostatním bude platit zásada, že vysoká škola může upravit statutem nebo jiným vnitřním předpisem, který statut zavede, všechny otázky, jejichž úprava není v rozporu se zákonem, anebo jiným právním předpisem. Další vnitřní předpisy vysokých škol nebudou nadále podléhat registraci ministerstvem, bude však zavedena povinnost jejich oznámení ministerstvu v určité lhůtě a ministerstvo bude oprávněno v případě rozporu vnitřního předpisu s právním předpisem vnitřní předpis nebo jeho část ve správním řízení zrušit.

Veřejná vysoká škola bude zákonem vymezena jako samosprávná právnická osoba veřejného práva – veřejnoprávní korporace - s tím, že samosprávou veřejné vysoké školy se rozumí zákonné oprávnění této instituce rozhodovat svými orgány ve věcech náležejících do její působnosti, a to bez předchozího nebo dodatečného schválení státního orgánu. Rozsah samosprávné působnosti veřejné vysoké školy se bude vztahovat na všechny záležitosti veřejné vysoké školy, nestanoví-li zákon výslovně jinak; nestanoví-li zákon výslovně, že veřejná vysoká škola v určité věci vykonává státní správu, platí, že vykonává svoji samosprávu.

Veřejná vysoká škola bude povinna sestavit pro každý kalendářní rok rozpočet, který nesmí být deficitní, a hospodařit podle něj. Při nakládání s finančními prostředky, včetně jejich převoditelnosti do zákonem stanovených fondů bude stát právní úprava na principu vnitřní autonomie veřejné vysoké školy. Právní režim nakládání s dotacemi a jinými účelovými prostředky podle zvláštních právních předpisů tím nebude dotčen.

Veřejná vysoká škola bude oprávněna být členem právnických osob nebo se na právnické osobě účastnit majetkově jako podílník. Ke vkladu majetku veřejné vysoké školy do jiné právnické osoby bude zpravidla zapotřebí souhlasu rady veřejné vysoké školy.

V rámci vysokých škol bude jako vysoká škola univerzitního typu, které bude vyhrazeno označení „univerzita“ nebo jeho ekvivalent, vymezena vysoká škola, která na základě odpovídající výzkumné a další tvůrčí činnosti spojené s většinou na ní akreditovaných oblastí vzdělávání bude oprávněna poskytovat vysokoškolské vzdělávání až do třetího stupně odpovídajícího doktorskému studijnímu programu; jiné vysoké školy budou oprávněny na základě akreditace poskytovat vysokoškolské vzdělávání prvního, případně druhého stupně.

V rámci vysokých škol univerzitního typu stanoví zákon zvláštní pravidla týkající se vnitřní organizace, kompetencí orgánů vysoké školy, financování a akreditace těch vysokých škol univerzitního typu (výzkumných univerzit), které podle svého zvláštního poslání vyplývajícího z rozsahu a povahy vědecké nebo umělecké činnosti a široké mezinárodní spolupráce potřebují pravidla zabezpečující vyšší míru stability ve vztahu se státem a posílenou schopnost uspět v mezinárodní soutěži a tím přispívat ke konkurenceschopnosti země.

Zákon ponechá úpravu reprezentace vysokých škol podle stávajícího stavu.

## b) orgány a vnitřní organizace

Zákon dále upraví základní pravidla týkající se vnitřní organizace vysoké školy. Bude přitom vycházet z osvědčeného principu, že nutným atributem vysoké školy je existence akademické obce jako společenství akademických pracovníků (tj. vysokoškolských učitelů vykonávajících tvůrčí činnost) a studentů. V případě veřejných vysokých škol jako právnických osob veřejného práva (veřejnoprávních korporací) je akademická obec jejím personálním základem (akademičtí pracovníci a studenti jsou členy akademické obce vysoké školy); v případě státních a soukromých vysokých škol, které ze své povahy jsou státními nebo soukromými ústavy bez členského prvku, zákon zaručí účast akademické obce na rozhodování vysoké školy, a to v případě státních vysokých škol s odchylkami plynoucími z povahy věci v obdobném rozsahu jako na veřejné vysoké škole, v případě soukromých vysokých škol požadavkem zřízení zastupitelského orgánu akademické obce a stanovení jeho působnosti statutem soukromé vysoké školy.

S ohledem na charakter veřejných vysokých škol jako veřejnoprávních korporací upraví zákon jejich vnitřní organizaci, pokud jde o strukturu, působnost a pravomoc orgánů jejich samosprávy. Zákon zachová dosavadní zásadu, že jediným orgánem veřejné vysoké školy s všeobecnou působností je rektor, který je v čele veřejné vysoké školy a je jejím statutárním orgánem podle soukromoprávních předpisů. Všechny ostatní orgány veřejné vysoké školy, ať zřízené ze zákona (akademický senát a rada veřejné vysoké školy, v případě vysokých škol univerzitního typu též vědecká nebo umělecká rada a disciplinární komise) nebo podle statutu vysoké školy, budou mít rozsah působnosti vždy určený taxativním výčtem.

Rektor veřejné vysoké školy bude jmenován prezidentem republiky na návrh rady veřejné vysoké školy vycházející z výběrového řízení, jehož podmínky a postup určí statut veřejné vysoké školy; návrh na jmenování rektora se bude předkládat prostřednictvím ministerstva. Akademický senát se bude vyjadřovat k výsledku výběrového řízení před projednáním návrhu na jmenování rektora radou veřejné vysoké školy; usnese-li se na tom kvalifikovanou většinou, výběrové řízení se bude opakovat. Délku funkčního období rektora stanoví zákon na čtyři roky; zákon a v jeho mezích též statut vysoké školy upraví též podmínky pro výkon funkce rektora, možnosti opakovaného zastávání funkce, podmínky a postup odvolání z funkce (obdobně k postupu jmenování) a zastupování rektora prorektory nebo jinými vedoucími zaměstnanci veřejné vysoké školy. Rektor bude s veřejnou vysokou školou k výkonu funkce sjednávat smlouvu, kterou bude za veřejnou vysokou školu schvalovat její rada. Smlouva o výkonu funkce rektora stanoví zejména hlavní cíle funkčního období rektora vyplývající z dlouhodobého záměru veřejné vysoké školy a podmínky odměňování rektora. Neplnění hlavních cílů funkčního období rektora vyplývajících ze smlouvy o výkonu funkce, jiné jednání rektora ohrožující naplnění dlouhodobého záměru veřejné vysoké školy anebo protiprávní jednání rektora v souvislosti s výkonem funkce bude důvodem pro odvolání se funkce rektora veřejné vysoké školy.

Akademický senát veřejné vysoké školy bude zastupitelským orgánem vytvářeným volbou z akademické obce. Zastoupení akademických pracovníků a studentů bude odpovídat typu vysoké školy, přičemž na vysoké škole univerzitního typu budou třetinu členů akademického

senátu tvořit studenti. Počet členů, délku volebního období, způsob volby a další náležitosti a o podrobnosti stanoví statut a vnitřní předpisy vysoké školy. Akademický senát bude na návrh rektora přijímat hlavní rozhodnutí vysoké školy (zejména statut, vnitřní předpisy, dlouhodobý záměr, rozpočet, rámcovou dohodu s ministerstvem) a všeobecně pak bude vykonávat funkce kontrolní, iniciativní a poradní. Na veřejné vysoké škole, která nezřizuje vědeckou radu, bude akademický senát zejména dále schvalovat studijní programy uskutečňované veřejnou vysokou školou a hodnocení činnosti veřejné vysoké školy. Nejdůležitější rozhodnutí vysoké školy týkající se jejich základních náležitostí, poslání a strategie (schválení statutu a dlouhodobého záměru, případně jejich změn, ev. schválení rámcové dohody nejde-li o výzkumnou univerzitu) budou podléhat též schválení radou veřejné vysoké školy. Akademický senát se bude vyjadřovat k návrhu rozpočtu předkládanému rektorem radě veřejné vysoké školy.

Rada veřejné vysoké školy bude vymezena jako orgán veřejné vysoké školy pověřený péčí o naplňování jejího poslání stanoveného statutem. K zabezpečení nezávislého výkonu této funkce zákon stanoví podmínku nekompatibility mezi členstvím v radě veřejné vysoké školy a členstvím v akademické obci veřejné vysoké školy, smluvním nebo obdobným vztahem k veřejné vysoké škole obsahujícím peněžitě plnění ze strany veřejné vysoké školy anebo jiným postavením zahrnujícím reprezentaci politických, hospodářských nebo jiných zájmů, jež by mohly být ve střetu s veřejným zájmem na naplňování poslání veřejné vysoké školy. Členy rady veřejné vysoké školy bude jmenovat ministr, přičemž počet členů rady veřejné vysoké školy stanoví její statut tak, aby byl dělitelný třemi; jedna třetina členů rady jmenována na návrh rektora, jedna třetina na návrh akademického senátu (a jedna třetina z vlastního podnětu ministra s přihlédnutím k reprezentaci relevantních společenských zájmů) tak, aby nejméně jedna třetina členů rady veřejné vysoké školy byli členové veřejné vysoké školy a nejméně jedna třetina byly osoby, které nejsou členy veřejné vysoké školy. Počet členů rady veřejné vysoké školy, který nebude nižší než devět, stanoví statut veřejné vysoké školy; funkční období člena rady bude šest let. Pro jmenování členů rady veřejné vysoké školy se uplatní princip parciální obnovy; zákon stanoví, ve kterých případech bude člen rady veřejné vysoké školy odvolán před uplynutím funkčního období. Rada bude po předchozím schválení akademickým senátem na návrh rektora schvalovat statut a dlouhodobý záměr veřejné vysoké školy a jejich změny a na návrh rektora a po vyjádření akademického senátu též rozpočet veřejné vysoké školy; bude vykonávat působnost při jmenování a odvolání rektora; bude rozhodovat o odměňování rektora v souladu s vnitřními předpisy vysoké školy; bude dávat předchozí souhlas jako podmínku platnosti právních úkonů veřejné vysoké školy v případech stanovených zákonem, nebo jejím statutem.

Disciplinární komise bude vymezena jako orgán veřejné vysoké školy příslušný v prvním stupni ke konání řízení o disciplinárním přestupku. Členy disciplinární komise bude jmenovat rektor se souhlasem akademického senátu; statut veřejné vysoké školy stanoví počet členů disciplinární komise, délku funkčního období a podmínky zániku funkce před jeho uplynutím. Polovinu členů disciplinární komise budou tvořit studenti.

Vědecká rada nebo umělecká rada bude vymezena jako orgán vysoké školy univerzitního typu pověřený péčí o kvalitu a rozvoj jejich hlavních činností. Členy vědecké (umělecké) rady

bude se souhlasem akademického senátu jmenovat nebo odvolávat rektora. Alespoň třetina členů vědecké (umělecké) rady jsou odborníci mimo akademickou obec vysoké školy; v případě výzkumné univerzity tvoří tento podíl nejméně polovinu. Počet a délku funkčního období členů vědecké (umělecké) rady stanoví statut veřejné vysoké školy. Vědecká (umělecká) rada bude schvalovat studijní programy a pravidla a výsledky vnitřního hodnocení jejich kvality, schvalovat strategické záměry a vlastní hodnocení vysoké školy v oblasti vzdělávacích, vědeckých nebo uměleckých činností; podrobnosti upraví statut, dávat souhlas s rozhodnutím rektora o ustanovení profesora. Statut veřejné vysoké školy bude moci přenést z rady na vědeckou (uměleckou) radu rozhodování o schválení dlouhodobého záměru a jeho změn za předpokladu, že většinu členů vědecké (umělecké) rady budou tvořit osoby, které nejsou členy příslušné veřejné vysoké školy; v případě výzkumné univerzity bude tato kompetence stanovena zákonem, stejně jako schvalování rámcové dohody.

Vnitřní organizační strukturu veřejné vysoké školy zákon podrobně upravovat nebude a opustí dosavadní regulaci poměrů fakult a některých jiných součástí veřejných vysokých škol; tyto otázky přejdou plně do sféry samosprávného rozhodování veřejných vysokých škol. Zákon však vyhradí zřizování součástí označených jako „fakulta“ vysokým školám univerzitního typu, stanoví základní znaky fakulty, včetně děkana jakožto řídicího orgánu fakulty a zakotví požadavek organizace fakulty podle zásady samosprávy akademické obce na fakultě ve věcech svěřených fakultě veřejnou vysokou školou.

Zákon bude vyžadovat, aby veřejná vysoká škola umožnila veřejnosti účastnit se formou veřejného slyšení projednávání dlouhodobého záměru a jeho aktualizací.

System organizace a řízení vnitřní správy veřejné vysoké školy bude upraven statutem.

#### c) vztahy se státem

Vysoké školy budou i nadále podléhat při výkonu své působnosti státnímu doзору, který bude vykonávat ministerstvo (v případě státních vysokých škol Ministerstvo obrany u vysokých škol vojenských a Ministerstvo vnitra u vysokých škol policejních). Zákon upraví postup v případě zjištěného protiprávního jednání nebo protiprávního stavu ohrožujícího naplnění poslání vysoké školy včetně závažných nedostatků v hospodaření a podmínky pozastavení výkonu samosprávy veřejné nebo státní vysoké školy anebo odnětí státního souhlasu u soukromé vysoké školy.

Veřejné vysoké školy budou mít nárok na příspěvek na činnosti ze státního rozpočtu; státní vysoké školy budou financovány v rámci rozpočtové kapitoly příslušného ministerstva. Zákon zjednoduší pravidla používání prostředků programového financování veřejných vysokých škol. Veřejné vysoké škole nebo soukromé vysoké škole bude možno poskytnout dotaci ze státního rozpočtu; v případě soukromé vysoké školy však pouze v souvislosti se zabezpečením poskytování stipendií nebo služeb studentům za podmínek obdobných s takovou podporou pro veřejné vysoké školy anebo v rámci přijetí závazku veřejné služby soukromou vysokou školou. V případě veřejné vysoké školy univerzitního typu, která je

výzkumnou organizací podle zvláštního zákona, bude též institucionální podpora výzkumu, experimentálního vývoje a inovací poskytována jako součást příspěvku na činnost.

Veřejná vysoká škola bude s ministerstvem sjednávat rámcovou dohodu týkající 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. Rámcová dohoda se bude sjednávat zpravidla na tři až pět let. Zákon upraví též postup řešení sporů mezi ministerstvem a veřejnou vysokou školou na principu priority smírčího řízení a obecné příslušnosti správního soudnictví.

#### d) akademičtí pracovníci a studenti

Zákon o vysokých školách bude obsahovat úpravu pracovněprávních a veřejnoprávních poměrů akademických pracovníků a veřejnoprávních poměrů studentů. V případě veřejných vysokých škol bude společným prvkem této úpravy veřejnoprávní disciplinární odpovědnost akademických pracovníků a studentů jako subjektů veřejné vysoké školy za disciplinární přestupek vymezený jako protiprávní jednání ve věcech týkajících se působnosti, vnitřních vztahů a oblasti úpravy vnitřních předpisů veřejné vysoké školy, která se bude vykonávat ve správním řízení vedeným disciplinární komisí veřejné vysoké školy; zákon stanoví sankce za disciplinární přestupek.

#### - akademičtí pracovníci

Akademický pracovník bude vymezen jako zaměstnanec vysoké školy, který na vysoké škole vykonává jak vzdělávací činnosti, tak činnosti tvůrčí. Stanovení pracovních funkcí akademických pracovníků a požadavků na výkon práce akademického pracovníka bude v působnosti vysoké školy. Zákon upraví pracovní funkce docenta a profesora, s nimiž spojí oprávnění být garantem studijního programu. Zákon stanoví zásadu, že pracovní funkce akademického pracovníka může být obsazena pouze na základě výběrového řízení, vyjma případů, kdy na základě hodnocení dochází ke změně pracovního zařazení osoby, která již je akademickým pracovníkem dané vysoké školy, anebo kdy mezinárodně uznávaný odborník byl se souhlasem vědecké rady přímo vyzván, aby přijal pracovní funkci akademického pracovníka na vysoké škole univerzitního typu. Vnitřní předpis může explicitně upravit výjimky související s projektovým financováním nebo krátkodobými zástupy za akademické pracovníky.

Obecnou podmínkou ustanovení do pracovní funkce docenta nebo profesora bude předchozí habilitace; výjimkou budou případy, kdy má být profesorem ustanovena osoba, která již byla habilitována za srovnatelných podmínek v cizím státě nebo zaměstnána ve srovnatelné funkci na vysoké škole v cizím státě se srovnatelnou právní úpravou nebo praxí kariérního systému akademických pracovníků. Pojetí habilitace se navrátí ke zvyklostem panujícím ve středoevropském prostoru vyjma postkomunistických zemí a bude konstruováno jako druhé ověření způsobilosti konat samostatně tvůrčí činnosti a konat vysokoškolskou výuku



následující v určitém rozmezí po absolvování doktorského studijního programu. Další možností získání habilitace bude úspěch ve výběrovém řízení, které bylo vyhlášeno a provedeno způsobem, který byl předem schválen orgánem rozhodujícím o habilitaci, a který procesně a materiálně odpovídá nárokům na habilitaci. Výjimečně bude možno k habilitaci připustit osobu, která není absolventem doktorského studijního programu, avšak výsledky své tvůrčí činnosti prokázala srovnatelné předpoklady. K provádění habilitace bude příslušná vysoká škola, která je oprávněna v příslušné oblasti vzdělávání uskutečňovat doktorský studijní program.

Vysoká škola bude moci ustanovit jako docenta osobu, která je na dané vysoké škole habilitována, nebo uzná-li habilitaci z jiné vysoké školy. Docent bude ze zákona způsobilý v příslušné oblasti vzdělávání v rozsahu odpovídajícím své tvůrčí činnosti zabezpečovat vysokoškolskou výuku, působit jako školitel v doktorském studijním programu anebo jako garant bakalářského nebo magisterského studijního programu. Vysoká škola bude moci vnitřním předpisem stanovit, za jakých podmínek může být garantem bakalářského studijního programu absolvent doktorského studijního programu, který není habilitován.

Vysoká škola univerzitního typu bude moci ustanovit jako profesora pouze osobu, která vědecky nebo umělecky působí na mezinárodní úrovni. Pouze profesor bude způsobilý působit jako garant doktorského studijního programu; v ostatním bude mít stejné způsobilosti jako docent.

#### - studenti

Právní vztah studenta k vysoké škole bude upraven jako veřejnoprávní, a to bez ohledu na typ a formu vysoké školy. Student bude vymezen jako osoba, která se vzdělává v bakalářském, magisterském nebo doktorském studijním programu uskutečňovaném vysokou školou v rámci oprávnění vyplývajících z akreditace a registrovaném ministerstvem podle zákona. Právní skutečnosti mající za následek vznik, pozastavení, obnovení nebo zánik právního postavení studenta vysoké školy budou zpravidla výsledkem příslušného správního řízení. Zákon upraví demonstrativním výčtem vycházejícím ze současné právní úpravy práva studentů, která bude možno vnitřním předpisem vysoké školy rozšířit, a upraví též povinnosti studentů; přitom odliší studijní povinnosti jako objekt akademického hodnocení od ostatních povinností, o nichž se rozhoduje (na rozdíl od akademického hodnocení) ve správním řízení.

Zvláště upraví zákon povinnost studentů veřejných vysokých škol hradit veřejné vysoké škole školné za studium v bakalářském nebo magisterském studijním programu, a to ve výši stanovené veřejnou vysokou školou podle zásad daných jejím statutem za předpokladu, že nepřevyší maximální výši stanovenou zákonem. Výše školného bude podléhat fixaci po standardní dobu studia dotčeného studia, vyjma případů přerušení studia. Výše školného po vyčerpání standardní doby studia a v zákonem vyjmenovaných dalších případech (předchozí neúspěšná studia v témže stupni) nebude zákonem omezena. Poplatky a úhrady spojené se studiem na soukromé vysoké škole stanoví její vnitřní předpis. Zákon o finanční pomoci studentům upraví podmínky poskytování finanční pomoci studentům při hrazení školného a

při krytí životních nákladů při studiu mimo systémy stipendií poskytovaných vysokými školami v jejich samosprávné působnosti.

Na správní řízení konaná ve věcech studentů vysokých škol se bude vztahovat správní řád, zákon o vysokých školách však stanoví odchylky vyplývající z povahy věci a požadavku funkčnosti právní úpravy. Zákon zejména připustí zjednodušené odůvodnění rozhodnutí zakládajících se výlučně na skutečnostech úředně evidovaných vysokou školou v informačním systému, k jehož údajům má student nepřetržitý přístup a možnost namítat jejich nesprávnost, a za obdobných podmínek také zjednodušené doručování rozhodnutí prostřednictvím takového informačního systému.

### 3) Studijní programy vysokoškolského vzdělávání a vysokoškolské kvalifikace<sup>11</sup>

Vysokoškolské vzdělání se bude podle zákona nabývat absolvováním studijního programu ve třech stupních, přičemž prvním stupněm vysokoškolského vzdělání bude bakalářský studijní program, druhým stupněm magisterský studijní program a třetím stupněm doktorský studijní program. Ve výjimečných případech, kde to povaha věci vyžaduje, bude možno uskutečňovat magisterský studijní program jako integrovaný včetně prvního stupně vysokoškolského vzdělání. V návaznosti na magisterský studijní program a ověření pokročilé schopnosti jeho absolventa používat znalosti a dovednosti nabyté v magisterském studijním programu v praxi zákon zachová samostatnou rigorózní zkoušku.

Studijní program bude schvalovat podle svých vnitřních předpisů vysoká škola v rozsahu oprávnění vyplývajícího z akreditace, přičemž bude povinna zveřejnit dokumentaci studijního programu, jejíž podrobné náležitosti zákon stanoví, a určit způsobilého garanta studijního programu. Vysoká škola bude povinna studijní program předložit k registraci Akreditační komisi, a to v zákonem určené lhůtě před plánovaným zahájením uskutečňování studijního programu; registraci bude možno odmítnout, nebudou-li splněny zákonem stanovené předpoklady.

Kromě výše uvedených studijních programů a jejich částí může vysoká škola poskytovat bezúplatně či za úplatu programy celoživotního vzdělávání. Zároveň svými vnitřními předpisy škola stanoví pravidla pro příslušné uznávání kreditů získaných v rámci studia v jiných studijních programech na stejné nebo jiné instituci.

Zákon při zachování podmínek kvality zjednoduší podmínky pro uskutečňování studijních programů společných s jinou vysokou školou v České republice nebo v cizím státě. Taková činnost nebude vyžadovat zvláštní povolení za předpokladu, že se uskutečňuje na základě dohody vysokých škol, z nichž každá má podle rozhodného právního řádu oprávnění uskutečňovat vysokoškolské studijní programy příslušného stupně v dané oblasti nebo oblastech vzdělávání. Uskutečňování studijních programů třetího stupně ve spolupráci s veřejnou výzkumnou institucí v České republice nebo s právnickou osobou obdobné povahy

---

<sup>11</sup> V další diskusi bude vymezeno řešení týkající se kvalifikací počátečního vzdělávání nabývaných vzděláváním na vysoké škole mimo případy vysokoškolských studijních programů.

v jiném státě bude upraveno obdobně. Uskutečňování studijních programů ve spolupráci s právnickou osobou, která není vysokou školou nebo veřejnou výzkumnou institucí bude podléhat souhlasu Národní akreditační agentury.

Zákon stanoví rámcově charakteristiku a výstupní úroveň znalostí a dovedností absolventů jednotlivých stupňů vysokoškolského vzdělávání a rámcovou soustavu oblastí vzdělávání. Podrobnosti může upravit vláda nařízením, které stanoví a) charakteristiku jednotlivých stupňů vysokoškolského vzdělání z hlediska znalostí, dovedností a dalších způsobilostí, které příslušné studijní programy musí typově splňovat a b) soustavu oblastí vzdělávání. Zákon pro jednotlivé stupně vysokoškolského vzdělávání předepíše standardní studijní zátěž, která bude založena na evropském systému akumulace a převodu kreditů, a od níž se bude odvozovat standardní doba studia na základě zásady, že 60 kreditů vyjadřuje studijní zátěž průměrného studenta v akademickém roce (dvou semestrech) při prezenční formě studia.

Zákon upraví problematiku zveřejňování závěrečných prací tak, aby tato úprava byla zvláštním předpisem v oboru autorského práva a současně umožnila naplnění povinností vysoké školy v souvislosti s případnými příslušnými smluvními ujednáními s třetími osobami k ochraně jejich práv (zejména obchodní tajemství) anebo k ochraně utajovaných skutečností podle zvláštního zákona.

Zákon bude postaven, že deklaratorní povahu má doklad o nabytí vysokoškolského vzdělání, tedy osoba nabývá vysokoškolské vzdělání řádným splněním všech studijních povinností podle příslušného studijního programu. Vysokoškolské vzdělání se osvědčuje vysokoškolskou kvalifikací, která je potvrzena příslušným diplomem a dodatkem k diplomu, a navenek vyjádřena zákonem chráněným akademickým titulem. Zákon stanoví akademické tituly příslušející jednotlivým oblastem a stupňům vysokoškolského vzdělávání.

Zákon upraví procesní postup a hmotněprávní podmínky, za nichž bude možno zrušit osvědčení vysokoškolské kvalifikace v případech, kdy vyjde najevo, že osoba ve skutečnosti vysokoškolské vzdělání nenabyla, nebo je nabyta podvodně anebo byla taková skutečnost umožněna závažným porušením zákona.<sup>12</sup>

#### 4) Zajišťování kvality

##### a) zásady (akreditace vysoké školy a hodnocení oblastí vzdělávání)

Přístup k zajišťování kvality vysokoškolského vzdělávání bude kombinovat dva mezinárodně zavedené prvky – akreditaci ověřující dosažení určitého minimálního standardu resp. předpokladů a hodnocení orientované na průběžné zlepšování. Zákon zvýší odpovědnost

---

<sup>12</sup> Subsidiární aplikace pravidel správního řádu (§ 156 a část druhá hlava IX správního řádu) přitom řeší také otázku, zda osoba dotčená případným zrušením diplomu byla při nabytí vysokoškolské kvalifikace v dobré víře (§ 94 odst. 4 a 5 správního řádu).

vysokých škol za zajišťování kvality a v návaznosti na doporučení Boloňského procesu výrazněji rozliší vnější zajišťování kvality prováděné resp. organizované státními orgány od vnitřního zajišťování kvality vysoké školy.

Zákon zavede institucionálně pojatou akreditaci vysoké školy, kterou bude škole udělováno oprávnění k vysokoškolskému vzdělávání ve vymezených oblastech vzdělávání a pro ně vymezených stupních, resp. rozšíření nebo omezování akreditace stávající. V nezbytných případech bude možno udělit akreditaci pouze pro určitý výsek oblasti vzdělávání. Řízení o žádosti o akreditaci bude spočívat v ověření existence funkčního vnitřního systému zajišťování kvality (nebo úplnosti a předpokladů funkčnosti jeho návrhu u nově vznikající vysoké školy)<sup>13</sup> a ověření splnění předpokladů (akademických, personálních, finančních a materiálních) pro naplňování navrhovaného poslání vysoké školy včetně jejího vzdělávacího profilu (specifikaci zaměření vzdělávací činnosti podle oblastí vzdělávání a stupňů vysokoškolského vzdělávání). Typ vysoké školy bude odpovídat akreditaci a bude jej možno změnit jen novou akreditací.

Akreditace se bude udělovat zpravidla na 10 let a včasné podání žádosti o prodloužení akreditace bude mít za právní následek prodloužení akreditace i nad tuto dobu až do pravomocného rozhodnutí. Akreditaci bude možno v odůvodněných případech omezit z hlediska jejího rozsahu nebo z hlediska výkonu oprávnění z akreditace plynoucích (např. zákaz schvalovat nové studijní programy, zákazem přijímat nové uchazeče ke studiu, zákaz osvědčovat vysokoškolské kvalifikace), případně akreditaci zcela odejmout. Odnětí akreditace bude mít za následek ztrátu samosprávné působnosti veřejné vysoké školy nebo ve vztahu k soukromé vysoké škole zánik státního souhlasu; obdobně bude upravena vynucená změna typu vysoké školy.

Základní náležitosti vnitřního systému zajišťování kvality vysoké školy budou stanoveny zákonem a ministerstvo bude zmocněno stanovit vyhláškou podrobnosti. Přitom se bude předpokládat, že vnitřní systém zajišťování kvality vychází ze statutu vysoké školy a je dále rozpracován pravidly a procesy podle vnitřních předpisů a dalších dokumentů vysoké školy.

Vysoká škola bude povinna v pravidelných intervalech vnitřně hodnotit funkčnost vnitřního systému zajišťování kvality i výsledky dosahované v jednotlivých oblastech vzdělávání. Zpravidla jedenkrát za pět let bude provedeno vnější hodnocení oblasti vzdělávání na vysoké škole. Výsledkem hodnocení oblastí vzdělávání bude doporučení vysoké škole. Výsledky vnitřních i vnějších hodnocení budou vysokou školou zveřejňovány.

- b) organizační zajištění (působnost ministerstva, Národní akreditační agentura, pověřená hodnotící organizace)

Odpovědnost ministerstva za otázky zajišťování kvality vysokoškolského vzdělávání se bude vztahovat na systémové otázky. Ministerstvo bude po projednání s Národní akreditační

---

<sup>13</sup> Předpokládá se, že ověření vnitřního systému zajišťování kvality vysoké školy bude relativně samostatnou fází řízení o akreditaci, o jejímž výsledku bude pověřená hodnotící organizace vydávat osvědčení.

agenturou vydávat prováděcí právní předpis o náležitostech vnitřního systému zajišťování kvality vysoké školy a o náležitostech žádosti o akreditaci vysoké školy a postupem podle správního řádu bude na návrh Národní akreditační agentury opatřením obecné povahy stanovovat všeobecné podmínky udělení akreditace vysoké školy, a to zvláště pro vysoké školy jednotlivých typů. Ministerstvo nebude rozhodovat v jednotlivých věcech vyjma případů odnětí akreditace vysoké školy.

Zákon zřídí Národní akreditační agenturu jako samostatný správní úřad s celostátní působností nepodřízený jinému orgánu. Národní akreditační agentura bude organizační složkou státu a účetní jednotkou. Zákon upraví vnitřní organizaci Národní akreditační agentury, zejména postavení a složení Akreditační komise jako jejího vrcholného kolegiálního orgánu, který bude rozhodovat ve věcech náležejících do působnosti Národní akreditační agentury. Předsedu, místopředsedu a ostatní členy Akreditační komise bude jmenovat vláda na návrh ministra, a to na 6 let s možností jednoho opětovného jmenování. Členové Akreditační komise budou svoji funkci vykonávat jako veřejnou funkci; zákon vymezí obecné a odborné předpoklady pro jmenování členem Akreditační komise, podmínky neslučitelnosti funkcí nebo činností s funkcí člena Akreditační komise tak, aby byla zaručena nezávislost a nestrannost Akreditační komise a důvody a postup pro odvolání člena Akreditační komise před uplynutím funkčního období.

V čele odborného aparátu Národní akreditační agentury bude stát ředitel, kterého bude na základě výběrového řízení jmenovat a z funkce odvolávat Akreditační komise, a který bude nadřízen ostatním zaměstnancům státu zařazeným v Národní akreditační agentuře. Zákon vymezí podmínky a kvalifikační předpoklady pro výkon funkce ředitele Národní akreditační agentury a pro zařazení zaměstnance státu do Národní akreditační agentury zejména s ohledem na potřebu zabezpečení odborných činností a činností ve správním řízení.

Národní akreditační agentuře bude příslušet

- a) předkládat ministerstvu návrh opatření obecné povahy o všeobecných podmínkách udělení akreditace vysoké školy v souladu s právními předpisy,
- b) vyjadřovat se k záměru ministra školství, mládeže a tělovýchovy předložit vládě návrh nařízení vlády o charakteristice jednotlivých stupňů vysokoškolského vzdělání z hlediska znalostí, dovedností a dalších způsobilostí, které příslušné studijní programy musí typově splňovat, a o soustavě oblastí vzdělávání,
- c) vypracovávat a zveřejňovat standardy pro posuzování zvláštních podmínek udělení akreditace vysoké školy týkajících se předpokladů pro působení v určité oblasti vzdělávání,
- d) rozhodovat ve správním řízení o akreditaci vysoké školy nebo jejím omezení,
- e) rozhodovat ve správním řízení po vyjádření ministerstva jako dotčeného orgánu, o odnětí akreditace vysoké školy,

- f) provádět registraci studijních programů nebo rozhodovat o odmítnutí registrace a předávat registrované studijní programy ministerstvu do registru vysokých škol,
- g) vydávat souhlas k uskutečňování studijního programu ve spolupráci vysoké školy s právníkou osobou, která není vysokou školou nebo veřejnou výzkumnou institucí,
- h) vykonávat správní dozor ve věcech dodržování podmínek akreditace vysoké školy,
- i) vyjadřovat se v postavení dotčeného orgánu k záměru ministerstva určit právníkou osobu nebo organizační složku státu k provádění posouzení žádosti o akreditaci, vnějšího hodnocení pro účely prodloužení akreditace a vnějšího hodnocení oblastí vzdělávání („pověřená hodnotící organizace“)

K těmto úkonům a rozhodnutím bude v rámci organizační struktury příslušná Akreditační komise. K provádění ostatních úkonů v rámci působnosti Národní akreditační agentury bude možno pověřit ředitele nebo zaměstnance Národní akreditační agentury. Podrobnosti stanoví organizační řád Národní akreditační agentury, který bude schvalovat Akreditační komise.

Proti úkonům Národní akreditační agentury, které nejsou rozhodnutím, budou přípustné námitky, o nichž rozhodne Akreditační komise. Proti rozhodnutí Akreditační komise nebudou ve správním řízení přípustné opravné prostředky, bude však přípustná žaloba ve správním soudnictví.

Zákon bude předpokládat, že stanoví-li tak mezinárodní smlouva, lze působnost Národní akreditační agentury na základě mezinárodní smlouvy vykonávat v posílené spolupráci s cizím státem.

Podkladem pro rozhodnutí o akreditaci vysoké školy nebo její prodloužení bude žádost vysoké školy a její posouzení pověřenou hodnotící organizací. Ministerstvo bude oprávněno veřejnoprávní smlouvou určit jednu nebo více právnických osob se sídlem v členském státě Evropské unie vykonáváním úkolů podle zákona, přičemž zákon stanoví povinnost ministerstva zabezpečit nejméně jednu takovou organizaci prostřednictvím organizační složky státu nebo právníké osoby zřízené státem podle zvláštního zákona. Veřejnoprávní smlouvou se sjedná rozsah hodnotícího oprávnění podle prokázané odborné způsobilosti právníké osoby, podmínky jeho výkonu a příspěvek ze státního rozpočtu na zabezpečení činnosti pověřené hodnotící organizace. Zákon upraví podmínky, za nichž bude hodnocená vysoká škola povinna uhradit část nákladů spojených s hodnocením, přičemž první hodnocení vysoké školy pro účely žádosti o akreditaci a pro povinné hodnocení oblastí vzdělávání bude hrazeno státem v rámci plateb podle veřejnoprávní smlouvy s pověřenou hodnotící organizací. Výši úhrady stanoví prováděcí právní předpis.

Na úkony prováděné pověřenou hodnotící organizací se bude vztahovat správní řád.

- 5) Společná, přechodná a závěrečná ustanovení
  - a) působnost ministerstva, registr vysokých škol

Zákon bude podle tradice dosavadní úpravy obsahovat výčet působnosti ministerstva při výkonu státní správy odpovídající věcnému vymezení této působnosti podle znění zákona. Zákon též upraví příslušnost ministerstva k vedení registru vysokých škol, který bude evidovat soupis všech vysokých škol s uvedením data jejich zřízení a případných organizačních změn, data udělení akreditace podle tohoto zákona, údajů o omezujících opatřeních, pokud budou stanovena, údaje o hodnocení vnitřního systému zajišťování kvality a hodnocení oblastí vzdělávání, statut a další vnitřní předpisy vysoké školy, její dlouhodobý záměr a, pokud bude sjednána, rámcovou dohodu s ministerstvem, a seznamu oblastí vzdělávání a studijních programů uskutečňovaných vysokou školou a změn těchto údajů. Registr vysokých škol bude provázán s registrem akademických pracovníků a matrikou studentů. Zákon upraví povinnost ministerstva zabezpečit přímo nebo prostřednictvím pověřené organizační složky státu nebo právnické osoby obecnou dostupnost údajů o vysokém školství vyplývajících zejména z výročních zpráv vysokých škol, a to zejména pro účely státní statistické služby a pro zjišťování skutkového stavu ve správních řízeních podle tohoto zákona.

#### **b) správní delikty**

Zákon nově zavede úpravu správních deliktů ve vysokém školství. Právnická osoba se dopustí správního deliktu tím, že neoprávněně vystupuje jako vysoká škola, zejména bez oprávnění užívá označení vysoká škola nebo užívá označení „univerzita“ nebo jiné označení odpovídající určitému typu vysoké školy anebo obvyklé označení součásti vysoké školy nebo vysokoškolského pracoviště typu „fakulta“ nebo „katedra“ (ať již v českém jazyce nebo v cizojazyčném překladu), aniž by se jednalo o vysokou školu příslušného typu; vykonává na území České republiky činnost zahraniční vysoké školy, aniž by byla jako taková registrována; uskutečňuje vysokoškolské vzdělávání mimo rozsah oprávnění vyplývajících z akreditace vysoké školy; vydává, ač není vysokou školou, doklady způsobilé záměny s vysokoškolským diplomem nebo dodatkem k diplomu anebo jiným osvědčením o vysokoškolském studiu nebo nabytí vysokoškolského vzdělání; poskytuje nesprávná data do veřejných registrů ve vysokém školství vedených ministerstvem, poruší povinnost zveřejnit výroční zprávu nebo povinnosti týkající se zpřístupnění informací studentům; nezjedná ve stanovené lhůtě na základě výzvy ministerstva nápravu k opatření, které je v rozporu se zákonem nebo jiným právním předpisem. Za správní delikt bude možno vedle zvláštních opatření uložit pokutu, jejíž výši zákon stanoví.

#### **c) přechodné období**

S ohledem na značný rozsah změn zákon upraví přechodná období tak, aby jejich zavádění bylo fázováno. Zejména vysoké školy budou povinny upravit své vnitřní předpisy v souladu s novou právní úpravou do jednoho roku od nabytí účinnosti zákona; nejdéle do dvou let od nabytí účinnosti zákona budou veřejné vysoké školy povinny postupem podle zákona nově ustavit své orgány; probíhající funkční období rektorů upravená dosavadní právní úpravou

nebudou novým zákonem dotčena; bude upraveno postavení docentů a profesorů jmenovaných podle dosavadních právních předpisů. Vysoká škola bude povinna získat institucionální akreditaci nejdéle do 10 let od nabytí účinnosti zákona; do udělení akreditace vysoké školy nebo uplynutí doby pro její získání zůstávají v platnosti oprávnění z akreditací udělených podle dosavadní právní úpravy, nelze je však rozšiřovat ani prodlužovat na dobu delší než do uplynutí 10 let od účinnosti zákona. Zákon upraví transformaci stávající Akreditační komise na Národní akreditační agenturu, která též bude do doby určení pověřené hodnotící organizace plnit její úkoly.

Prováděcí právní předpisy.

Předpokládané prováděcí právní předpisy:

1. Nařízení vlády o národním kvalifikačním rámci vysokoškolského vzdělávání (charakteristiky znalostí, dovedností a způsobilostí pro jednotlivé stupně a typy studijních programů, soustava oblastí vzdělávání, podrobné vymezení akademických titulů).
2. Vyhláška ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy o podrobných požadavcích na vnitřní systém zajišťování kvality.

Zrušení právních předpisů. Budou zrušeny tyto právní předpisy:

1. Zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), zákon č. 210/2000 Sb., zákon č. 147/2001 Sb., zákon č. 362/2003 Sb., zákon č. 96/2004 Sb., zákon č. 121/2004 Sb., zákon č. 436/2004 Sb., zákon č. 473/2004 Sb., zákon č. 562/2004 Sb., zákon č. 342/2005 Sb., zákon č. 552/2005 Sb., zákon č. 161/2006 Sb., zákon č. 165/2006 sb., zákona č. 310/2006 Sb., zákona č. 624/2006 Sb., zákona č. 261/2007 Sb., zákona č. 296/2007 Sb. a zákona č. 189/2008 Sb.
2. Vyhláška Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy č. 343/2002 Sb., o postupu a podmínkách při zveřejnění průběhu přijímacího řízení na vysokých školách, ve znění vyhlášky č. 276/2004 Sb.
3. Vyhláška Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy č. 42/1999 Sb., o obsahu žádosti o akreditaci studijního programu.



## Promítnutí navrhovaného věcného řešení do právního řádu<sup>14</sup>

Charakter navrhované právní úpravy, která zejména zavádí nové principy vztahu mezi státem a vysokými školami, důsledné vyjasnění rozsahu samosprávy vysokých škol a zavedení nového vnímání v zajišťování kvality vysokého školství včetně zcela nového organizačního uspořádání státních orgánů v této oblasti, významně proměňuje principy, z nichž vychází dosavadní právní úprava. Z tohoto důvodu se navrhuje přijetí nové právní úpravy formou zákona, která bude doprovázena nezbytnou novelizací souvisejících zákonů. S přijetím zákona bude spojena změna zejména těchto souvisejících platných právních předpisů:

1. zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů,
2. zákon č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací z veřejných prostředků a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací), ve znění pozdějších předpisů,
3. zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), ve znění pozdějších předpisů,
4. zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Resp. dotčena může být i právní úprava obsažená v právních předpisech, které jsou teprve připravovány - viz např. vládní návrh občanského zákoníku (sněmovní tisk č. 362), vládní návrh zákona o obchodních korporacích či věcný záměr zákona o úřednících a zaměstnancích veřejné správy (schválený usnesením vlády ze dne 31. srpna 2011 č. 647).

Při přípravě návrhu byly využívány poznatky a zkušenosti ze stavu a vývoje vysokého školství v zahraničí. Navrhovaná nová zákonná právní úprava náleží do oblasti, ve které (s ohledem na čl. 165 a 166 Smlouvy o fungování Evropské unie (býv. článek 149 a 150 Smlouvy o založení Evropského společenství) nemá sblížení právních předpisů pomocí aktů Evropské unie, resp. harmonizace zákonů a ostatních předpisů členských států obligatorní charakter. Evropská unie plně respektuje odpovědnost členských států mj. za organizaci jejich vzdělávacích systémů. Sblížení právních předpisů je členskými státy realizováno na základě dobrovolnosti, tj. na základě aktů Evropské unie, které mají pouze doporučující charakter. (Přičemž např. problematika akreditace vysokých škol není právem Evropské unie výslovně upravena ani doporučujícím způsobem.)

K návrhu se dále vztahuje čl. 49 Smlouvy o fungování Evropské unie (býv. čl. 43 Smlouvy o založení Evropského společenství) a dále směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006, o službách na vnitřním trhu (dále jen „směrnice“). Směrnice v čl. 9 a násl. umožňuje zavést povolovací postupy (k nimž mj.

---

<sup>14</sup> Promítnutí je zároveň z důvodu přehlednosti součástí Hodnocení dopadů regulace (tzv. malá RIA) v důvodové zprávě.

náleží řízení o žádostech o akreditaci vysoké školy) na základě „naléhavých důvodů veřejného zájmu“ (což vyžaduje čl. 9 odst. 1 písm. b) směrnice); takovýmto důvodem je v daném případě potřeba zajistit vysokou úroveň vzdělávacího systému, resp. vzdělávání.

Povolovací postup je v právu Evropské unie interpretován široce jako jakékoli vstupní podmínky nutné pro přístup k činnosti (v daném případě se jedná o přístup na trh vysokoškolského vzdělávání s možností udělování akademických titulů) a proto bude vedle udělení státního souhlasu jeho součástí také akreditace vysoké školy (– bez akreditace nebude možno mj. konat výuku a přiznávat akademické tituly), neboť obojí se v podstatě považuje za překážku svobodě usazování. Z povahy činnosti, kdy se jedná o úpravu mj. vysokoškolských studijních programů, tedy o dlouhodobé vzdělávání v řádu několika let, se bude aplikovat pouze svoboda usazování, zatímco volné poskytování služeb (nemůže jít o dočasný ani příležitostný výkon) je vyloučeno. Pokud jde o oblast uznávání kvalifikací, návrh důsledně vychází z Úmluvy o uznávání kvalifikací ve vysokém školství v Evropském regionu (UNESCO a Rada Evropy, duben 1997).

Vstupem České republiky do Evropské unie vznikla České republice kromě jiného také povinnost zajistit volný pohyb osob, svobodu podnikání (usazování) a volný pohyb služeb v souladu s úpravou obsaženou mj. v čl. 43, 48, 49 a 55 Smlouvy o založení ES, které zakazují omezovat svobodu usazování, podnikání a poskytování služeb pro státní příslušníky a společnosti jednoho členského státu na území státu druhého.

Z tohoto pohledu je třeba hodnotit udělování státního souhlasu působit jako soukromá vysoká škola udělování akreditace studijnímu programu společně vysoké škole a právnické osobě zabývající se vzdělávací a vědeckou, výzkumnou, uměleckou nebo jinou tvůrčí činností. Z tohoto důvodu se navrhuje, aby státní souhlas působit jako soukromá vysoká škola a společnou akreditaci studijního programu bylo možné udělit nejenom právnické osobě se sídlem na území České republiky, ale i právnické osobě se sídlem na území jiného členského státu Evropské unie a právnické osobě zřízené nebo založené podle práva kteréhokoliv členského státu Evropské unie, ať má sídlo kdekoliv.

Vstupem České republiky do Evropské unie vznikla České republice také povinnost zajistit rovné podmínky studia pro občany České republiky a státní příslušníky ostatních členských států Evropské unie (a jejich rodinné příslušníky) na našich vysokých školách, neboť rovný přístup ke vzdělávání je prostředkem k realizaci volného pohybu osob. Tento princip předkládaný návrh splňuje, neboť plně respektuje mj. čl. 43, 48, 49 a 55 Smlouvy o založení ES, které zakazují omezovat volný pohyb služeb, svobodu podnikání a svobodu usazování pro státní příslušníky a právnické osoby jednoho členského státu na území státu druhého, a čl. 12 téže smlouvy, podle kterého je nepřipustná diskriminace z důvodů státní příslušnosti.

Relevantní předpisy práva ES:

- Ustanovení Smlouvy o založení Evropského společenství – zejm. čl. 3c, 14, 18, čl. 39 až 49, 55, 94, 95

- Směrnice Rady 1993/96/EHS o právu pobytu pro studenty
- Směrnice Rady 1968/360/EHS o odstranění omezení pohybu a pobytu pracovníků členských států a jejich rodinných příslušníků uvnitř Společenství
- Nařízení Rady 1968/1612/EHS o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství
- Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 60/2000 Sb., o Úmluvě o uznávání kvalifikací týkajících se vysokoškolského vzdělávání v evropském regionu, podepsaný členskými státy Rady Evropy v Lisabonu 10. dubna 1997 (pro Českou republiku vstoupila v platnost dnem 1. února 2000).

Závěr: Předložený návrh je plně slučitelný s právem Evropského společenství.

Navrhovaná právní úprava není v rozporu s Ústavou a ústavním pořádkem České republiky.

Navrhovaná právní úprava rovněž není v rozporu s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána, neboť zakotvuje přednost mezinárodních smluv, vážících Českou republiku, před zákonem o vysokých školách.

### **Předpokládaný hospodářský a finanční dosah navrhované právní úpravy a další dopady**

Předložený věcný návrh zákona je připravován ve shodě s reformou veřejných financí, konkrétně s připravovaným věcným záměrem zákona o daních z příjmů, v koordinaci s Ministerstvem financí, a proto neobsahuje žádné prvky, které by byly se zamýšlenou reformou v rozporu. V souladu s Programovým prohlášením vlády návrh věcného záměru zákona usiluje o dlouhodobě chápanou fiskální neutralitu.

Zavedení Národní akreditační agentury jako samostatného správního úřadu, který bude organizační složkou státu a účetní jednotkou, bude představovat finanční nároky na státní rozpočet v odhadované výši 30 mil. Kč ročně, které budou hrazeny v rámci rozpočtové kapitoly školství.

Návrh nebyl zaslán ke konzultaci Evropské centrální bance, neboť podle Rozhodnutí Rady č. 98/415/ES ze dne 29. června 1998 nepodléhá takové konzultaci.

Předkládaný návrh nebude mít finanční dopady na podnikatelské prostředí, veřejné rozpočty, státní rozpočet a na rovné postavení mužů a žen.