

# Hlavní **rizika** Věcného záměru zákona o vysokých školách předloženého Vládě ČR – z pohledu zástupců ČKR v původní Pracovní komisi

Používané zkratky:

„MŠMT“ či „Ministerstvo“ – Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy ČR

„VZZVS“ – Věcný záměr zákona o vysokých školách

„MF“ – Ministerstvo financí ČR

„VZZFPS“ – Věcný záměr zákona o finanční pomoci studentům

„SR“ – státní rozpočet

„SZZ“ – státní závěrečná zkouška

„AS“ – akademický senát

Všemi je sdíleno **riziko** vyplývající ze zásadní připomínky MF, které nesouhlasí s implementací Rámcových dohod mezi VVŠ a MŠMT. MF nepřipouští v dané ekonomické situaci vznik dalšího mandatorního výdaje. Podle MF by se jednalo o rozpor se snahou vlády snižovat podíl mandatorních výdajů na celkovém rozpočtu České republiky. **Tato připomínka byla z MF prezentována jako zásadní**, a proto byl VZZVS předložen Vládě ČR **s rozporem**. Značná **rizika** vyplývají z případných kompromisů vyplývajících z této zásadně omezující podmínky, např. zkrácení platnosti rámcových dohod (až na jeden rok) či jiných reduktivních podmínek (např. podmínka meziročního poklesu příspěvku v souvislosti s poklesem výhledu střednědobého financování VVŠ). Samostatným **rizikem** je též nedostatečně zpracovaná záruka transparentnosti sjednávání rámcových dohod, včetně velmi nejasného vymezení jejich předmětu, zejména s ohledem na **rizika** nerovného přístupu k vysokým školám a k možnosti politického nátlaku na konkrétní vysokou školu.

Zákon o vysokých školách by měl být vzhledem k mnohasetleté tradici autonomie vysokoškolského (univerzitního) prostředí právní normou *sui generis* s limitovanou vazbou na obor správního práva. **Rizika** ze značné podřízenosti nové normy správnímu řádu (a správnímu soudnictví) jsou prakticky nekonečná (viz níže). K jejich eliminaci by měl být ustaven tým právních expertů, který by zhodnotil dosavadní judikáty Nejvyššího správního soudu resp. Ústavního soudu a na základě jejich analýzy pomohl vybudovat konstrukci procesních postupů, vztahů, odpovědností a pravomocí, která by reflektovala skutečnou autonomii a samosprávu vysokých škol; VZZVS by již měl propracované principy této samostatné úpravy obsahovat. Autoři by měli mít na vědomí hrozící stav – v případě nadvlády správního práva generujícího značné množství problémů – podlamující chod VVŠ (u mnoha oborů je úspěšnost uchazečů jen kolem 10 %, zbytek by se domáhal přijetí soudně, neúspěšní studenti by se domáhali přezkumů soudně – včetně SZZ a dílčích zkoušek, podobně v případě vyloučení či vyměření jakýchkoliv poplatků atd. apod.). V této souvislosti je **rizikem** velmi malá pozornost věnovaná postavení členů akademické obce, zejména studentům (vývoj postavení od uchazeče o přijetí až po absolventa před promoci, okruh práv a povinností během přerušení studia, specifické postavení studenta doktorského studijního programu); VZZVS by měl obsahovat již konkrétní představu o všech specifických.

Je třeba **zcela vyloučit rizika** (z předložených textů **vyplývá jistota, nikoli pouhá rizika**) negativních finančních dopadů na rozpočet (příspěvek) VVŠ ze SR. Zásadním **rizikem** by se stalo zavedení školného (aktuálně i jakékoli jeho obdoby), neboť – viz vypořádání připomínek MF – by suma příjmů ze školného byla považována za důvod k dynamickému snížení rozpočtu (příspěvku) ze SR pro VVŠ. Tatáž **rizika** nastávají v důsledku zřízení Národní akreditační agentury a případných hodnotících organizací (nové náklady jistě převyšující 30 mil. Kč) až po vliv jakkoli organizované „finanční pomoci studentům“ v minimální výši 250 mil. Kč (v obou položkách každoročně).

Nová distribuce pravomocí mezi AS a Radu VVŠ přináší konkrétní **rizika** pro chod školy, jen namátkou: prakticky nelimitovaný počet pokusů o návrh kandidáta na rektora, a to po předchozím „výběrovém řízení“, tedy nikoli volbě, organizovaným AS; uzavření jakési smlouvy mezi rektorem a VVŠ, kterou bude zastupovat právě v tomto oprávnění Rada VVŠ a uzavření smlouvy nemá časový limit. Co pak znamená „jmenování“ prezidentem republiky (kontrasignované premiérem!), když bude vykonávání funkce rektora podmíněno uzavřením zmíněné smlouvy (projednávané též AS)? Nově zaváděné schvalování rozpočtu Radou VVŠ (po předchozím pouhém vyjádření AS, tj. Rada VVŠ zde přímo přebírá výhradní rozhodovací pravomoc) a též schvalování Statutu VVŠ Radou VVŠ (po předchozím schválení AS) snižuje míru samosprávy VVŠ a v případě Statutu přináší rektorovi VVŠ v praxi obtížně realizovatelnou úlohu mediátora mezi Radou VVŠ a AS hledajícího „funkční kompromis“ atd. apod., jde o zřetězení nových **rizik**.

**Rizikem** (a to pro všechny zainteresované strany) je i narychlo upravená (v poslední verzi VZZVS) kompozice Rady VVŠ. Nebude-li vláda nakloněna dalšímu navýšení svých povinností, jmenovací pravomoc se přesune na MŠMT. Pak zůstane jmenování třetiny Rady VVŠ originální pravomocí ministra (dle verze VZZVS předložené do připomínkového řízení), což bylo ČR hodnoceno jako značné **riziko** (**rizikem** je i koncipování Rady VVŠ jakožto orgánu VVŠ směřujícího kontrolní a řídicí působnost). Navíc je **rizikem** ochota „typově vhodných“ kandidovat do Rad VVŠ při navýšení pravomocí při samozřejmém požadavku členství coby čestné funkce. Novým **rizikem** je koordinace nominací.

Institucionální akreditace přináší pozitivní opatření vůči solidním vysokým školám, avšak může být kvalitativním **rizikem** úrovně některých studijních programů, uskutečňovaných zejména řadou méně kvalitních vysokých škol. Vzhledem k jejich počtu se stane velmi pravděpodobný skluz externích hodnocení **rizikem** pro celkový standard vysokého školství. Dojde tak nejen k prodloužení současného kritického stavu, ale k jeho fixaci.

Pro úspěch institucionální akreditace a jejích kvalitativních konsekvencí je nutná možnost aktivního přístupu rektorů (vedení) VVŠ do dat v registru docentů a profesorů (nyní REDOP); pokračování *statusu quo* a dosavadní neochota hledat příslušné právní řešení je **rizikem** již nyní. **Riziko** „létajících profesorů“ neřeší ani zavedení funkčních míst, které nebrání uchazečům v účasti (a úspěchu) ve vícero výběrových řízeních, avšak napříště s definitivou.

**Rizikem** je funkčnost navrhovaného systému vnitřního a vnějšího hodnocení, neboť VZZVS neobsahuje ani základy vlastní hmotněprávní úpravy nezbytné i pro zmocnění pro podzákoné normy (charakteristika stupňů vzdělání, vymezení oblastí a alespoň skupin oborů, pravidla pro vytváření studijních programů z hlediska jejich začlenění do určité oblasti a pro vytváření oblastně nebo oborově kombinovaných studijních programů, v podstatě ani srozumitelná kritéria pro akreditaci a hodnocení apod., viz výše); nezdá se, že by tyto **rizikové** nedostatky bylo možno zcela překlenout až následnou podzákonou normotvorbou, resp. zákon by pro ni nestanovil nezbytné mantinely.

Většina rektorů považuje za **riziko** ohrožující kvalitu VVŠ zavedení tzv. systemizace (běžné před rokem 1989), neboli „funkčních míst“, kdy se během ca. 8 týdnů (délka výběrového řízení) uchazeči stávají profesory či docenty namísto předchozího několikaletého úsilí. **Rizikem** je i rezignace na celostátně garantovaná minimální kritéria kvality habilitací, jestliže by akreditace habilitačních řízení byla automaticky spojena s akreditací doktorských studijních programů. **Rizikem** je vážné zablokování kariérního postupu mladých pedagogů,

neboť po obsazení funkčních míst se mladší kvalitní pedagog dostane na „místo“ docenta či profesora pouze v případě jejich úmrtí, přechodu či vyhlášení organizační změny. Absenci zřetelného vysvětlení smyslu navrhované úpravy, neověřenou argumentaci o současných masových habilitacích v zahraničí a desítkách procent takových případů, jakož i zmatečná kombinace funkčních míst a stávajícího stavu (klasických habilitací), a nanejvýš podivné rozlišení mezi profesorem a docentem, je nutno považovat za vážné **riziko**.

**Riziko** vyplývá i z náhlých změn postoje MŠMT, kupř. v medializované změně „školného“ na „zápisné“. Taková úprava mohla projít snadnou novelou současného zákona před rokem či dvěma, avšak stěží uprostřed varu akademické obce vyvolaném jejím ignorováním.

Samostatným **rizikem** jsou i chybějící právní analýzy změny postavení VVŠ jakožto výlučných příjemců institucionálních příspěvků na vysokoškolskou vzdělávací činnost z veřejných rozpočtů v souvislosti se zavedením školného na těchto školách.

Obrovské je **riziko** negativního synergického efektu zásadní proměny struktury a pravomocí orgánů VVŠ a akreditačních a hodnotících mechanismů v intervalu, kdy je anoncována dramatická redukce rozpočtu (příspěvku) VVŠ ze SR. Souběžná změna vnějšího a vnitřního prostředí může mít za uvedených okolností nepředvídatelné dopady na celý systém vysokoškolského vzdělávání, vědy a výzkumu a dlouhodobě, zásadně negativně, ovlivnit kvalitu těchto činností. Jde o značné **riziko** poněkud samoúčelného procesu na úkor již dosažené úrovně.

Z pohledu neuniverzitních vysokých škol spočívá velké **riziko** v nedostatečných podmínkách pro dosažení deklarované diverzifikace vysokých škol a v pokračující závislosti jednoho typu vysokých škol – ve VZZVS nazývaných „jiné“ – na vysoké školy univerzitního typu, především při získávání kvalifikace pedagogů. **Riziko** tak spočívá v odklonu těchto „jiných“ škol od svého původního poslání. Dalším **rizikem** je pouze vágní vymezení výzkumných univerzit.

Veliká potenciální **rizika** skýtá text VZZVS ve své nevyrovnanosti. Zatímco některé procedury jsou popsány do značných, mnohdy zbytečně omezujících detailů, jiné – i zásadnější, např. procedura institucionální akreditace a následných hodnocení – jen vágně.

Nejen terminologickým **rizikem** je i zaměňování tvorby VZZVS a VZFPS za **reformu vysokého školství**, a to též se zřetelem na oscilační charakter změn mnohých klíčových pasáží textu za poslední rok.

Co se týče VZFPS, ČKR odkazuje na své Usnesení z 1.12.2011, v němž ČKR doporučila VZFPS nepřijmout. V Usnesení byla **rizika** uvedena a dodnes na jejich výčet nebylo reagováno. Mezi zásadní **rizika** (nedostatky) návrhu ČKR považuje: nekomplexní vyjádření dopadů na SR (viz níže), které by se i v minimálních variantách pohybovaly v řádu stovek milionů Kč (garance za dluhopisy, garance za úvěry, garance za úrokové sazby, prominutí splátek ze zákonných důvodů, výpadky daňové povinnosti atd.). Z pohledu ČKR je tudíž největším **rizikem** řešení veškerých zmíněných dopadů na úkor objemu rozpočtu (příspěvku) pro VVŠ ze SR. Návrh se tak stává výhodný pro komerční banky, nikoli pro studenty či vysoké školy.

Sepsali Ivo Mathé a Tomáš Jelínek, s využitím došlých připomínek a návrhů

**Předsednictvo ČKR schválilo dne 15.2.2012**