



V Praze 1. prosince 2023
Čj.: OVA 1010/23

Stanovisko

k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony

I. Úvod

Cílem je vyřešení řady dílčích opatření, které jsou evidovány v oblasti vysokého školství, konkrétně v rámci veřejných vysokých škol (VVŠ) a soukromých vysokých škol (SVŠ). Dílčí problémy, které jsou řešeny, jsou označeny písmeny A) až M), tj. jde o 12 problémů, které se návrh snaží řešit.

Zákon se snaží řešit poměrně unikátní a rozsáhlý soubor zjištěných problémů ve vysokoškolské praxi. Jejich vyřešení nebude reformním nebo zásadně viditelným krokem, ale jejich odstranění, či alespoň snaha o vyřešení problémů, je známkou dobrého správce.

Stanovisko níže se věnuje nejen struktuře, ale též i podstatě daných navrhovaných změn (a to v rámci různých kapitol, kde je popis pro vyjádření připomínky k podstatě z hlediska komise RIA nevhodnější).

II. Připomínky a návrhy změn

Připomínky k části „Shrnutí ZZ RIA“

Ke struktuře Shrnutí: Shrnutí ZZ RIA se snaží sumarizovat oblast změn, ale nepoužívá písmenné značení jako je v samotné ZZ RIA, což komplikuje orientaci. Shrnutí též nepřibližuje strukturu následující ZZ RIA, takže bohužel Shrnutí nepomáhá rychlé orientaci v ZZ RIA a pouze vybírá některá opatření, která jsou detailněji zpracovaná dále ve ZZ RIA (byť lze ocenit snahu shrnout to podstatné dle oblastí, kam změny dopadají, např. na potřeby studentů, na snižování administrativní zátěže). **Řešením by bylo stručný výčet všech opatření s písmenným značením, nebo alespoň nadnést strukturu změn a celé ZZ RIA již v úvodním Shrnutí.**

Připomínky k jednotlivým kapitolám:

Kapitola 1.2 Definice problému, podkapitola/bod B, str. 4

Obdobně jako v Důvodové zprávě (tam na str. 2) je uvedeno rozdělení na akademické a neakademické orgány u soukromých VŠ, aniž by bylo definováno, k čemu v praxi dochází. Patrně jde o to, že (jak se v ZZ RIA popisuje dále) část činností, které by jinak vykonávaly orgány fakulty (děkan, proděkan, katedry) se předává společnosti (např. s.r.o.) založené školami.

Takovéto formální zakládání společností, které pomáhají soukromým vysokým školám, může být neefektivní, z pohledu státu též obtížněji kontrolovatelné a sledovatelné. Ovšem je otázkou, zda stát

může dosáhnout vyšší efektivity fungování soukromých vysokých škol pouze novou definicí orgánů soukromé školy, tj. zda se skutečně novelizací zákona „zvýší pružnost řízení soukromých vysokých škol při potlačení byrokratické zátěže spojené zejména s registrací vnitřních předpisů“. Další kapitoly, které se návrhu opatření B věnují, se stejně již rozdělení akademické/neakademické orgány explicitně nepoužívá. **Doporučujeme tento dílčí problém vyřešit a odpovědět na následující otázky.**

ZZ RIA též nereaguje na logické otázky: *Je otázka pružnosti soukromých vysokých škol palčivým problémem? Řeší zákon též kvalitu a monitoring a srovnatelnost výuky soukromých škol s veřejnými?*

Kapitola 1.2, podkapitola/bod H, str. 6

Definice problému (které jsou v ostatních podkapitolách relativně stručné a srozumitelné) je k tématu uznávání zahraničního vzdělání a kvalifikace velmi složitá a je pojata spíše z legislativního hlediska, než jako text, který má pomoci porozumět podstatě problémům při procesu uznávání v praxi. **Doporučujeme text v rámci podkapitoly H zkrátit a zpřehlednit. Obecně jsou jednotlivé podkapitoly v rámci kapitoly 1.2 nevyrovnané, doporučujeme popisný přístup sjednotit.**

Kapitola 1.2, podkapitola/bod A, str. 4

Naopak v rámci této kapitoly úvodní podkapitola A na str. 4 je velmi stručná, není z ní zřejmé, o jaká navrhovaná opatření jde a co by měla řešit.

Kapitola 1.3, Popis existujícího právního stavu v dané oblasti, str. 12

V této kapitole je existující stav popsán jen u některých podkapitol, které jsou uvedeny v předchozí kapitole 1.2, aniž by bylo zřejmé, co je důvodem takto omezeného popisu jen u vybraných podkapitol (konkrétně se existující stav popisuje jen u podkapitol B, H, I, L, M). **Doporučujeme přistupovat systematicky k výčtu oblastí v jednotlivých kapitolách (tj. uvést důvody konkrétního řazení oblastí do kapitol, nebo jinak vysvětlit situaci, aby text nezbuzoval zbytečnou nejistotu).**

V rámci kapitoly 1.3 lze zmínit např. bod M) na str. 14, kde je konstatována potřeba nastavení standardu v oblasti doktorských stipendií bez vazby (nebo odkazu) na popis problémů, z nichž vychází potřeba změny.

Kapitola 1.5, Popis cílového stavu, str. 15

Text v kapitole 1.5 je relevantní, ale určitý problém (*byť vycházející z doporučené struktury ZZ RIA vycházející z Obecných zásad v případě, že jedna norma navrhuje větší počet změn*) je v tom, že několik kapitol uvádí „popis“ u jednotlivých bodů A) až M) a tento popis je do určité míry (i přes jiné zaměření kapitol) ve všech částech ZZ RIA podobný. Ve všech kapitolách se u jednotlivých bodů jedná spíše o vysvětlení, popis či obhajobu toho stejného jinými slovy. **Doporučujeme zvážit dodatečné kritické zhodnocení obsahu jednotlivých kapitol a v nich uvedených charakteristik a popisů bodů A) až M).**

Kapitola 1.6, Zhodnocení rizika, str. 20 a 21

Zde jde o stručné konstatování, že v některých identifikovaných bodech, a to nikoliv všech v rozsahu bodů A) až M), může přinést neřešení problematik určité komplikace. Jde tak v podstatě o stručný popis nulové varianty, která je u každého návrhu uvedena v kapitole 2.

Kapitola 2. Návrh variant řešení, str. 21

Z 12 opatření (tj. A až M) je alternativní varianta V2 uvedena jen návrh pod číslem C, D, E (*zde je i V3*), J (*zde je i subvarianta*). **Doporučujeme v ZZ RIA objasnit, proč jsou alternativní varianty uvedeny jen u 5 z 12 opatření.** Patrně z pohledu regulátora není možné v některých opatřeních

postupovat jinak, než je navrženo, ale u některých se jiné (nelegislativní) řešení nabízí, např. formou nelegislativní motivace vysokých škol (např. ministerská doporučení, doporučení s možností se zapojit do projektů, či přímo projektová motivace, kde by školy postupovaly metodicky v rámci projektu s možností na realizaci potřebných změn čerpat prostředky, atd.).

Dodáváme, že v některých kapitolách lze z logiky věci pochopit absenci alternativní varianty, ale doporučujeme **doplnit V2 minimálně do těchto bodů, u nichž je logické alternativní varianty doplnit : A) K podpoře rovnosti; B) ke stanovení orgánů SŠ; F) K poplatkům; H) K uznávání zahraničního vzdělání a kvalifikace, I) Ke stipendiím, M) K doktorským studiím.**

Detailnější komentáře k bodům v rámci kapitoly 2:

A) K podpoře rovnosti – Zmíněná V1 navrhuje možnosti jak vyrovnat příležitosti studovat na vysoké i soukromé škole. **Není ale odpovězeno**, ani ve vyhodnocení variant v kap. 3, zda **zde nejsou druhotné negativní dopady (v případě, že financování by stálo pouze na zdrojích soukromých škol/ale i při možnosti podpory ze strany státu)**, např. absence tlaku na efektivitu či kvalitu vzdělávání u tohoto opatření, což je otázka, která by s novým systémem podpory studentů mohla být směrem ke školám spojena. Doporučujeme tyto dílčí nejasnosti, vyplývající z textu u bodu A) vyjasnit vhodnější textací.

B) Ke stanovení orgánů – **Nemůže vymezení orgánů u soukromé vysoké školy zákonem vést k omezení flexibility a akademické svobody a volnosti soukromých vysokých škol?** ZZ RIA hovoří spíše jen o přiblížení úpravy pro soukromé školy dle veřejných škol, ovšem je otázkou, zda se předkladatelé zabývali též efektivitou stávajícího zákonného nastavení orgánů u veřejných VŠ?

Jestliže ZZ RIA uvádí, že změnami se SVŠ administrativně uleví od registrace vnitřních předpisů, tak ale na druhé straně se tím omezí jedna důležitá odlišnost a konkurenční výhoda SVŠ proti školám VVŠ a to v tom, že si dnes SVŠ mohou samy nastavit efektivnější vnitřní systém řízení a struktury, než do kterých jsou nuceny zákonem VVŠ. Z materiálu není zřejmé, že tohle bylo vzato v potaz. **Tuto připomínku vnímáme jako zásadní a doporučujeme v textu ZZ RIA vyvrátit obavy ze zásahu do fungování SVŠ nadbytečnou regulací.**

C) K rámci kvalifikací – Oceňujeme naznačení různých způsobů naplnění cíle ve dvou alternativních variantách (V1 a V2).

D) K neplatnosti – Zde jsou dostatečné varianty V1 a V2.

E) K přestupu mezi studijními programy – Pro dílčí ukotvení postupů ve specifických situacích jsou nadneseny dokonce 3 varianty, u jiných jsou ale alternativní (nelegislativní) varianty nedostatečné.

F) K poplatkům – Jde o vymezení poplatku za delší studium, ZZ RIA ale akcentuje spíše interpretační a praktické problémy v aplikační praxi, ovšem **otázkou je, zda opatření reflektuje i problematiku neefektivního prodlužování studia**, či otázku snížení délky studia, odkládání dokončení, souběhu více studovaných programů atd. Není tato novelizace vhodným nástrojem pokusit se téma prodlužování doby studia? Budou mít pak školy potřebnou volnost vzhledem ke **specifickým podmínkám** programů (*některé programy je potřebné redukovat, v jiných je naopak celospolečenská poptávka po co nejvyšším počtu studentů/absolventů, byť s delším studiem*)?

G) K elektronickému potvrzení – Ve variantách není zohledněna jiná možnost ověření, např. forma veřejného on-line přehledu, ke kterému by např. student dal přístup apod.

H) K uznávání vzdělání – Z příkladů úspěšných absolventů zahraničních univerzit a reálných problémů nostrifikace je zřejmé, že ČR má v tomto značné mezery a limity.

Ve výsledku nutnost detailní nostrifikace, kterou vyžaduje veřejný sektor pro započítání praxe, odrazuje od práce pro stát. Oceňujeme, že tomuto se návrh věnuje.

I) Ke stipendiím – (Jde o zflexibilnění možností v oblasti přiznávání a čerpání stipendií).

V předchozích verzích novelizace, kterých v rámci variant a postupné přípravy bylo několik, existovala verze, která obsahovala návrh na rozšíření okruhu nároku na sociální stipendia v ČR, ale patrně tato verze v průběhu procesu byla vyřazena.

I když tato novelizace má za cíl odstranit různé praktické komplikace stávajícího nastavení a nebylo cílem řešit cíle, které žádají výraznější finanční zdroje, tak z praktického pohledu lze konstatovat, že český systém finanční podpory VŠ studentů je velmi slabý, obecně nefunkční a v obecné rovině apelujeme na potřebu jej posílit. Zdroj informací a analýza [zde](#).

- J) K zahraničním poskytovatelům vzdělání – Z praxe je známo, že některé prestižní vzdělávací instituce působící v ČR měly problémy vyhovět zákonnému požadavku na to, aby zřizovatel v zahraničí v tomto zahraničí také prováděl výuku. Může se stát, že i přes akreditaci zahraničních programů nemusí v zahraničí výuka probíhat, takže odstranění praktických komplikací a vyjasnění situace oceňujeme.
- K) K přestupkům – (Jen nové nastavení pokut).
- L) K úpravě ISV – Je nutná k pokroku v oblasti funkcionalit ISV legislativní úprava?
- M) K doktorským studiím – **ZZ RIA ani zákon nevysvětluje řadu nejasných oblastí** – např. jakým klíčem bude snižován počet studentů ze 4 na 3 tisíce. Navázání na očekávanou minimální mzdu je sice transparentní (stipendium má být 1,2násobek), ale může přinášet komplikace (příliš pomalý, nebo naopak příliš rychlý růst MM, která nemá zatím automatický mechanismus a její stanovení je dáno např. tripartitním vyjednáváním). Není zde žádná další varianta, která by následně pomohla dokázat racionalitu preferované varianty (např. navázání na PM např. k roku 2 roky před rozhodováním o výši, což dává jistotu znalosti historických dat; navázání na platy na vysokých školách).

Dodáváme, že základní logika snížit počty přijímaných do PhD a zbytku studentů zvýšit stipendia dává smysl. ZZ RIA ale dle našeho názoru přesvědčivě neuvádí, jakou regulací předkladatel hodlá snížit počet doktorandů (jak uvalí kvóty mezi VVŠ), aby kvóty dobře korelovaly s kvalitou PhD programů, potažmo kvalitou vědy v daném oboru součásti VŠ a s kvalitou PhD absolventů na pracovním trhu. Bez srozumitelného popisu záměru změn se to ale nedá posoudit.

Doporučujeme vysvětlit podstatu mechanismu, který se týká zvýšení stipendií, čímž se automaticky sníží počet vyplácených stipendií ve prospěch menšího počtu vyšších stipendií. Cílem je snížit počet doktorských studentů, v ČR je vyšší počet než je obvykle v EU, doporučujeme tyto klíčové informace srozumitelně objasnit na jednom místě v ZZ RIA a v ostatních kapitolách, které se věnují tomuto tématu, již jen na daný text odkazovat.

Tuto připomínku považujeme za zásadní.

Doporučujeme tyto konkrétní připomínky zohlednit (vysvětlit) v textu ZZ RIA.

Kapitola 3. Vyhodnocení nákladů a přínosů, str. 32

- A) K podpoře rovnosti – Doporučujeme vyjasnit situaci, která se změní **nároky na soukromé vysoké školy, kdy ovšem není zřejmé, jaké náklady s tím budou spojeny** (a na str. 32 se uvádí, že u soukromých škol „by vedla k nákladům, jejichž výši nelze přesně určit“).
- G) K elektronickému potvrzení – **Není zřejmé, zda „povinnost touto formou potvrzení poskytnout“ skutečně povede k efektivní digitalizaci**. Má předkladatele informaci, zda v současnosti některé školy nechtějí poskytovat/neposkytují elektronické potvrzení? Známe **příklady dobré praxe**, kde školy využívají ještě modernějších a uživatelsky přívětivějších postupů?

Kapitola 4. Zvolení vybraného řešení, str. 40

Mezi kapitolou 3. Vyhodnocení a kapitolou 4. Zvolení vybraného řešení lze vidět nedostatečné rozdělení, některé pasáže jsou v podstatě stejné, tj. obhajují předkladatelem preferované řešení.

Kapitola 5. Implementace doporučené varianty a vynucování, str. 45

Tato kapitola jen formalisticky předpokládá absenci implementačních potíží a zmiňuje jen opatření L). Je zřejmé, že podstata, cíle a řešení je obsaženo pro všechna opatření A) až M) v kapitolách 2., 3. a 4.

Kapitola 6. Přezkum regulace, str. 45

Přezkum regulace je nastíněn formou zdrojů informací pro přezkum, byť nejsou přímo zmíněny indikátory, které by umožnily sledovat, zda se situace po realizaci změn zlepšila či zhoršila. **Doporučujeme ke zdrojům informací též doplnit indikátory, které by se měly přímo sledovat při přezkumu.**

Za zásadní považujeme, aby přezkum obsahoval toto:

- Co se bude u jednotlivých opatření konkrétně sledovat, před a poté.
- Co jsou očekávané cílové hodnoty.
- Kde přesně se vezmou potřebná data a zda už se sbírají nebo teprve budou a co se musí udělat, aby se sbírala.

Kapitola 7. Konzultace a zdroje dat.

Není jasné, nakolik byli konzultováni zástupci soukromých VŠ včetně případů škol, které mají zahraničního zřizovatele.

III. Shrnutí připomínek ke zprávě z hodnocení dopadů regulace (zpráva RIA)

(MŠMT přislíbilo dopracovat ZZ RIA do 15. 12. 2023)

Doporučujeme zkusit zapracovat do ZZ RIA především tyto připomínky:

- **Zohlednit dílčí připomínky** (k Ph.D. stipendiím, k elektronizaci, k dopadům na soukromé i veřejné vysoké školy plynoucí z navržených změn, atd.).
- Kriticky zhodnotit a případně upravit obsah kapitol a v nich obsažených bodů A) až M), aby se argumenty zbytečně neopakovaly, aby odpovídaly zaměření kapitol (lze s textem ještě mírně pracovat, někde jej zkrátit, doplnit vysvětlení, odkaz na jinou kapitolu, nebo přesouvat text, atd.).
- Sjednotit rozsah bodů v kapitolách (resp. zkrátit ty které ještě nebyly zkráceny).
- Doplnit alternativní varianty V2 alespoň do bodů A, B, F, H, I, M.
- Doplnit obsah; upravit Shrnutí tak, aby pomohlo snadnější orientaci v ZZ RIA.
- Některé kapitoly se věnují jen vybraným bodům, doporučujeme na místech, kde nejsou všechny body A) až M) doplnit důvod takového výběru.
- Doporučujeme tam, kde to bude možné, doplnit i alternativní nelegislativní varianty.
- Rozpracovat přezkum regulace.

IV. Závěr

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace **doporučuje** Legislativní radě vlády, aby byl **návrh zákona, kterým se mění zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, doporučen vládě ke schválení** za předpokladu zohlednění výše uvedených **připomínek**.

Vypracoval: Ing. Vladimír Štípek, Ph.D.

Doc. Ing. Daniel Münich, Ph.D.

Mgr. et Mgr. Marek Havrda, MA, MPA, Ph.D.
předseda komise