



V Praze dne 10. září 2020  
Čj. OVA 942/20

## 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 novely vysokoškolského zákona je poměrně dlouhý seznam velmi parciálních úprav stávajícího zákona. Řada změn koriguje, respektive dolaďuje změny zákona zavedené novelou v roce 2016. Jednotlivé dílčí změny spolu navzájem v podstatě neinteragují, nepodmiňují se, takže zhodnocení RIA mohlo být provedeno per-partes, tedy pro každou dílčí změnu zvlášť, a tak je také ve zprávě RIA prezentováno. Zpráva RIA je v podstatě zpracována ke každé dílčí změně zvlášť. Novelizace neusiluje o zásadnější systémové změny a převážně představuje ladění stávající legislativy. Dlužno dodat, že řada navrhovaných úprav je důsledkem legislativního přístupu, které usiluje téměř o algoritmizaci činností do tak velkých detailů, takže se relativní drobnosti v textu zákona stávají zásadní překážkou efektivních procesů.

### II. Připomínky a návrhy změn

#### 1. Komentáře ke zprávě RIA jako celek

Zpracovatel zprávy RIA volil přístup, kdy v rámci jednotlivých povinných sekcí zprávy RIA popisuje jednotlivé dílčí změny každou zvlášť. Vede to nepřehlednosti při čtení zprávy RIA, protože informace ke každé dílčí změně musí čtenář hledat roztroušené v dlouhém dokumentu. S ohledem na to, že dílčí změny spolu nijak nesouvisí, **by bývalo bylo přehlednější pro každou dílčí změnu texty všech předepsaných sekcí zprávy RIA spojit dohromady.**

Pro každou dílčí změnu je *popis problému* prezentován zvlášť. Tento popis je však ve většině případů příliš stručný a příliš obecný, takže z něho není podstata řešeného problému zřejmá. Řešený problém se stává zřejmý až z *popisu současného stavu*, který ovšem následuje až v další kapitole. Bylo by přehlednější a pro čtenáře srozumitelnější, kdyby byl popis každého dílčího problému organicky spojen s popisem stávající situace. Navzdory stručnosti popisů řešených problémů v sekci *Popis problémů* je sekce *Popis stávajícího stavu* uvozena tvrzením "Stávající právní úprava je poměrně podrobně popsána již v bodě 1.2 [tj. Popis problému] této ZZ RIA." To znamená, že podstata řešeného problému se v textu často hledá velmi obtížně. **V zájmu srozumitelnosti zprávy RIA pro členy vlády, Parlamentu a veřejnosti je záhodno zprávu RIA zpřehlednit.**

V sekci *Popis rizik* jsou popsána rizika status quo, respektive nulové varianty. Ale tato sekce by měla popsat i rizika plynoucí z implementace změn.

V úvodu sekce 3. *Vyhodnocení nákladů a přínosů* na str. 38 se uvádí: "*Předpokládaný rozpočtový dopad všech změn bude dlouhodobě pokryt v rámci schválených rozpočtových ukazatelů kapitoly MŠMT a nebude důvodem pro vznášení dalších požadavků nad rámec již schváleného objemu finančních prostředků.*" Z této premisy však v žádném případě nelze v procesu RIA vycházet. Finanční prostředky v rozpočtové kapitole MŠMT jsou totiž stále prostředky státního rozpočtu a nejsou vlastnictvím MŠMT k volnému nakládání. I v případě těchto prostředků je z pohledu veřejných financí, daňových poplatníků a občanů nezbytné v procesu RIA posoudit jejich účelné vynakládání. I pro tyto prostředky se totiž nabízí bezpočet alternativních možných použití, a to nejen v rozpočtové kapitole MŠMT, včetně alternativ, že o tuto částku bude snížen rozpočtový deficit státního rozpočtu, nebo sníženo daňové zatížení. Premisa v úvodu je zřejmě odrazem rozšířené, ale neadekvátní praxe resortů nerozporovat si navzájem své regulační předklady, pokud tyto nevedou k vyšším nárokům na státní rozpočet jednoho resortu na úkor druhého. **Tento způsob uvažování ale procesu RIA nepřísluší a není možno na jeho základě vynechat posouzení nákladů.**

## 2. Komentáře k dílčím opatřením

### Stipendia

**ad Sociální stipendia:** V popisu situace i řešeného problému absentují kvantitativní informace ozřejmující intenzitu a rozsahu řešeného problému. Předkladatel prezentuje pouze mezinárodní srovnání intenzity výdajů na sociální účely studentů, které ukazuje na extrémně nízký podíl v ČR. Zpracovatel však další podrobnější analýzu problému neposkytuje. Lze se přitom oprávněně domnívat, že problém je výrazně větší, než jak ho předkladatel prezentuje. Např. před cca deseti lety měl tyto problémy řešit zákon o finanční podpoře studia na VŠ, který v důvodové zprávě rozsah problému podrobně mapoval.<sup>12</sup>

**ad Stipendia na podporu praktických stáží:** Toto v sekci *popis problému* není jako problém k řešení vůbec zmíněno. Nic není ani v sekci *popis stávajícího stavu*. Poprvé se to téma objevuje až v sekci *Popis cílového stavu*. V důsledku toho lze podstatu a přínos této dílčí změny regulace obtížně pochopit.

Není také zřejmé, co tato změna bude znamenat nákladově. Není jasná potřebnost rozšířeného okruhu příjemců, mezi kterými mají podle popisu cílového stavu být i absolventi, účastníci celoživotního vzdělávání, akademičtí pracovníky a další zaměstnanci vysoké školy. Nezvyšuje rozšíření okruhu osob s nárokem na stipendia korupční rizika? Toto není diskutováno a zpráva RIA stroze konstatuje, že navrhované změny žádná korupční rizika nepřinášejí.

Je posouzena pouze jediná změnová varianta. Ta se týká obou výše uvedených problémů, byť jsou odlišného charakteru.

### Zveřejňování výročních zpráv a strategických záměrů

*Popis řešeného problému* je popsán velmi vágně. V sekci *popisu problému* se pouze obecně píše, že „*Problém z pohledu ministerstva je spatřován v nejednotnosti postupu, resp. kompetence a současně v rigidně stanovené formy zveřejnění.* Cílový stav je popsán extrémně obecně jedinou větou "*Cílovým stavem je jednotně a nemělo by být nadměru administrativně zatíženo co do formy vydání těchto pokynů.*"

<sup>1</sup> <https://www.msmt.cz/ministerstvo/novinar/financni-pomoc-studentum-navrhy-jsou-na-stole>

<sup>2</sup> <https://www.isea.cz/financni-pomoc-studentum/>

## **Podpora rovnosti**

Popis řešeného problému je popsán velmi obecně a podstata problému z popisu není dostatečně jasná.

Zpracovatel by měl prezentovat alespoň shrnutí analýzy rozsahu problému, tedy pravděpodobný počet studentů, kterým není zajištěno to, co zákon předepisuje plus informace o četnosti typu bariér. Obsah zprávy RIA budí dojem, že zpracovatel rozsah problému k řešení nezmapoval a nemá o jeho rozsahu dostatečně jasnou představu. Pokud problém zmapoval a představu o jeho rozsahu má, měl by to potom prezentovat v sekci popisu problému a současného stavu.

Již v současnosti jsou VVŠ ze zákona povinné zajistit rovný přístup a odstranění překážek ve studiu, aniž jsou tyto prezentovány v zákoně výčtem. Předkladatel však nevysvětluje, proč současná právní úprava nevede k žádoucímu stavu. Jako řešení navrhuje do zákona explicitně případy překážek uvést. Není však osvětleno, proč by explicitní výčet měl vést k nápravě, respektive k řešení problému.

Cílový stav je popsán extrémně obecně, respektive vágně. Pokud jde o přezkum činnosti, měl by zpracovatel popsat indikátory, na jejichž základě bude sledovat dopady nové regulace a měl by uvést jejich výchozí hodnoty, aby bylo zřejmé, do jaké míry změna regulace přispěla k řešení problému.

Absentuje odhad nákladů změnové varianty na straně VVŠ, SVŠ, případně MŠMT. Prezentována je pouze časová řada dosavadních výdajů speciálního finančního nástroje MŠMT z let 2015-2020. Prezentované údaje však představují dosavadní náklady, nikoliv potřebné prostředky k naplnění současného zákonného stavu a pro změnové varianty.

## **Rámec kvalifikací**

Z textu zbytečně složitě popsaného problému není dost dobře jasné, v čem řešený problém spočívá.

## **Zasílání závěrečných prací**

V popisu a vyhodnocení variant není popsán původní legislativní záměr ohledně zasílání závěrečných prací s utajovaným obsahem (prací s odloženým zveřejněním) do archivu MŠMT. Z diskuse důsledků změnových variant 1 a 2 ve zprávě RIA tak není zřejmé, zda a k jaké újmě po zrušení této povinnosti dojde. Předkladatel stávající stav popisuje tak, jako by stávající zákonný požadavek na zasílání závěrečných prací žádný důvod neměl. To je však málo pravděpodobně. Lze jen odhadovat, že cílem stávající úpravy bylo omezení možností ex-post manipulací se závěrečnými pracemi s utajovaným obsahem.

S ohledem na nezanedbatelný výskyt podvodně zpracovaných prací tato změna regulace může dále zvýšit korupční rizika. Toto ale není diskutováno a zpráva RIA stroze konstatuje, že navrhované změny žádná korupční rizika nepřináší.

## **Vyslovení neplatnosti státní závěrečné zkoušky**

Zpráva RIA problém vymezuje takto *"Praxe ukazuje, že ustanovení dostatečně nepokrývá všechny situace, při nichž dojde k morálně zavrženému jednání a měla by existovat možnost vyslovit neplatnost státní zkoušky."* A navrhuje *"Je třeba vymezit skutkové podstaty tak, aby se co nejvíce pokryla oblast možných podvodů a neetického jednání a vysoké školy tak měly kompetence vyslovovat neplatnost státní závěrečné zkoušky při takovém jednání."* Je věcí obecnějšího systémového přístupu k tvorbě legislativy, zda má do největších detailů vyjmenovávat skutkové podstaty jevů, které jsou ve své podstatě potenciálně velice různorodé a ex-ante zákonem obtížně vymezitelné. Detailní zákonná úprava zvyšuje pravděpodobnost komplikací v reálné praxi. Nabízí se otázka, zda neponechat skutkové podstaty vymezené na obecnější úrovni a ponechat detaily na vnitřních předpisech VŠ a samosprávných orgánech VŠ (etické komise apod.).

## **Přestupy mezi studijními programy vysoké školy**

Absentují informace ozřejmující intenzitu a rozsah řešeného problému. Přitom z informačního systému spojených matrik VŠ zpracovatel RIA informace o rozsahu přestupů mezi programy má a může je tedy v sekci popisující problém prezentovat.

## Poplatky

### **Ad Poplatky za tzv. delší studium:**

Absentují informace ozřejmující intenzitu a rozsah řešeného problému. Přitom z informačního systému spojených matrik VŠ zpracovatel RIA informace o rozsahu případů, kterých se má změna dotýkat.

V popisu problému se pouze obecně nekonkrétně píše: *"Právní úprava poplatků za tzv. delší studium má několik problematických míst. Cílem úpravy ustanovení je odstranění existující nejednotné aplikační praxe. Je řešena otázka, která studia se započítávají do tohoto poplatku ve vztahu k typu vysoké školy (veřejná, soukromá, státní)."*

Podstata změnové varianty 1 na str. 29 není z jejího popisu jasná: *"Kromě tohoto je do výčtu studií, které se nezapočítávají do poplatku za delší studium, zařazeno též ukončení studia v rámci přestup podle nového ustanovení § 54b. Tedy počáteční studium není považováno za neúspěšné pro účely stanovení poplatku za delší studium."*

### **Ad Poplatky za zpoplatnění studia v cizím jazyce:**

Absentují informace ozřejmující intenzitu a rozsah řešeného problému. Přitom z informačního systému spojených matrik VŠ zpracovatel RIA informace o rozsahu případů, kterých se má změna dotýkat, má.

Pokud jde o přezkum činnosti, měl by zpracovatel popsat indikátory, na jejichž základě bude sledovat dopady nové regulace a měl by uvést jejich výchozí hodnoty, aby bylo zřejmé, do jaké míry změna regulace přispěla k řešení problému.

Popis cílového stavu popisem cílového stavu není.

Je posouzena pouze jediná změnová varianta.

### **Elektronické potvrzení o studiu a elektronické doručování**

Zpracovatel RIA se ani nepokusil o odhad nákladů na straně VŠ (hardware a software či další) a o odhad případných administrativních úspor.

Je posouzena pouze jediná změnová varianta.

### **Habilitace**

Dnes jsou VŠ povinny zasílat MŠMT informace v průběhu habilitačního řízení. V popisu problému zpracovatel však pouze obecně konstatuje, že *"Po několikaleté aplikaci tohoto ustanovení dospělo ministerstvo k závěru, že údaje, které jsou tímto ustanovením požadované, jsou nadbytečné."* Mělo by být explicitněji popsáno, jaké informace a k jakému (kontrolnímu?) účelu již ministerstvo nepotřebuje a jaké naopak potřebuje.

Je posouzena pouze jediná změnová varianta.

### **Národní akreditační úřad pro vysoké školství**

V popisu cílového stavu není řešen potenciální problém konfliktu zájmu členů Rady NAÚ, kteří by např. jako garanti studijních programů na VŠ mohli mít ve svém rozhodování sklon chránit své institucionálně oborové zájmy před vnější konkurencí ze strany nových institucí žádajících o akreditaci obdobných programů. Nemůže konflikt zájmu v pozici člena Rady NAÚ posílený neomezením funkčního období zvýšit korupční rizika? Toto ale není diskutováno a zpráva RIA stroze konstatuje, že navrhované změny žádná korupční rizika nepřinášejí.

Je posouzena pouze jediná změnová varianta.

### **Registr docentů, profesorů a mimořádných profesorů**

Je posouzena pouze jediná změnová varianta.

## **Uznávání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace**

Je posouzena pouze jediná změnová varianta.

Nemůže změnová varianta zvýšit korupční rizika? Toto není diskutováno a zpráva RIA stroze konstatuje, že navrhované změny žádná korupční rizika nepřináší.

### **III. Shrnutí připomínek**

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace uplatňuje tyto připomínky k závěrečné zprávě z hodnocení dopadů regulace:

1. Zpřehlednit strukturu zprávy ZZ RIA, konkretizovat řešené problémy a zdokumentovat jejich rozsah.
2. V případě RIA pro dílčí změny provést revize respektive doplnění tak, aby byly naplněny obecné zásady RIA – **viz dílčí připomínky v části II.**

### **IV. Závěr**

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace **na základě posouzení zprávy z 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 v podobě doporučení.**

Vypracovali:

doc. Ing. Daniel Münich, Ph.D.

prof. Ing. Jiřina Jílková, CSc.  
v. r.  
předsedkyně komise