

## Stanovisko Akreditační komise

### k rozhodnutí Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy o zamítnutí návrhu na omezení akreditace studijních programů uskutečňovaných Univerzitou Jana Amose Komenského Praha, s.r.o.

Akreditační komise nesouhlasí s rozhodnutím Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy (dále jen ministerstvo), kterým se zamítá její návrh vydaný v souladu s § 85 odst. 2 písm. a) zákona o vysokých školách na omezení akreditace u doktorského studijního programu „*Speciální pedagogika*“ a navazujícího magisterského studijního programu „*Pedagogika*“ se studijním oborem „*Andragogika*“ uskutečňovaných Univerzitou Jana Amose Komenského Praha, s.r.o. (dále jen Vysoká škola), neboť toto rozhodnutí ministerstva považuje **za věcně nesprávné, nedůvodné a vydané v rozporu se zákonem o vysokých školách**. Má současně za to, že rozhodnutí bylo vydáno **ve výrazném rozporu s veřejným zájmem** a principem legitimního očekávání, podle kterého má být v obdobných případech rozhodováno obdobným způsobem.

Akreditační komise se kvalitou uvedených akreditovaných činností Vysoké školy zabývala v rámci řízení o prodloužení platnosti akreditace a při hodnocení Vysoké školy (které probíhalo zároveň ve druhé polovině roku 2010). Zjistila, že při uskutečňování uvedených studijních programů se vyskytuje řada závažných nedostatků různé povahy. S ohledem na míru jejich závažnosti navrhla podle § 85 odst. 2 zákona o vysokých školách ve svém stanovisku ze dne 8. prosince 2010 omezení akreditace spočívající v zákazu přijímat ke studiu příslušných studijních programů nové uchazeče. Přetrvávání závažných nedostatků, které jsou svou povahou formálně neodstranitelné, konstatovala opakovaně ve svém stanovisku ze dne 16. února 2011. Toto druhé stanovisko bylo reakcí na vyjádření Vysoké školy v rámci správního řízení, ve kterém bylo vydáno napadené rozhodnutí. Akreditační komise svá stanoviska řádně odůvodnila a podložila prokazatelnými argumenty. Při hodnocení vysoké školy, posuzování žádostí o prodloužení platnosti akreditace studijních programů a předkládání příslušných návrhů postupovala v souladu se zákonem o vysokých školách a v souladu se svým Statutem. Akreditační komise se nedopustila žádného procesního či formálního pochybení, které by ministerstvo mělo při svém rozhodování zohlednit. Ministerstvo rozhodovalo s plným vědomím, že uskutečňování příslušných studijních programů je doprovázeno řadou závažných nedostatků, jejichž povaha vyžaduje, aby bylo přijato opatření podle § 85 odst. 2 zákona o vysokých školách.

Jak vyplývá z rozhodnutí, ministerstvo rozhodlo podle ustanovení § 85 odst. 6 a § 105 zákona o vysokých školách, tj. vydalo rozhodnutí v řízení podle § 85 zákona o vysokých školách. Toto správní řízení je správním řízením zahajovaným na návrh Akreditační komise. Za zcela stěžejní lze považovat dikci ustanovení § 85 odst. 6 zákona o vysokých školách, které zní: „*Ministerstvo rozhodne do 120 dnů po obdržení návrhu Akreditační komise podle odstavců 2 až 5.*“. Jazykovým a gramatickým výkladem daného ustanovení lze dovodit, že ministerstvo je oprávněno rozhodnout pouze podle odstavců 2 až 5. V daném případě to znamená podle odstavce 2 písm. a), tj. rozhodnout o omezení akreditace spočívající v zákazu přijímat ke studiu daného studijního programu další uchazeče, pokud bude takový návrh ze strany Akreditační komise podán.

Zákon o vysokých školách nedává ministerstvu pravomoc rozhodnout tak, že se návrh zamítá. V daném případě by v úvahu připadala pouze možnost zastavení řízení podle § 66 správního řádu, ovšem pouze ze zákonem taxativně vypočtených důvodů, které v daném případě nebyly dány. Ministerstvo není nadáno diskreční pravomocí posuzovat návrh z právního a věcného hlediska a rozhodnout věcně jinak než navrhla Akreditační komise.

Výše uvedený závěr lze podpořit i srovnáním správního řízení podle § 78 a násl. zákona o vysokých školách a podle § 85 zákona o vysokých školách. Obě tato správní řízení provádí ministerstvo, ovšem odlišují se od sebe.

Řízení o udělení akreditace (§ 78 a násl. zákona o vysokých školách) se zahajuje na návrh (žádost) vysoké školy, stanovisko Akreditační komise je pouze podkladem pro konečné rozhodnutí a ministerstvo je při svém rozhodování vázáno hledisky uvedenými v ustanovení § 79 odst. 5 zákona o vysokých školách. Pokud by ministerstvo hodlalo v tomto řízení rozhodnout odchylně od stanoviska Akreditační komise, muselo by mít pro takový postup relevantní důvody a takové rozhodnutí by muselo být řádně zdůvodněno.

Naproti tomu řízení o omezení, pozastavení nebo odnětí akreditace (§ 85 zákona o vysokých školách) se zahajuje na návrh Akreditační komise a ministerstvo je vázáno ustanovením § 85 odst. 6 zákona o vysokých školách.

Je zřejmé, že role Akreditační komise je v obou řízeních odlišná. Zatímco v prvním řízení je její stanovisko podkladem pro rozhodnutí, ve druhém se jedná o návrh, podle kterého má ministerstvo rozhodnout.

U doktorského studijního programu „*Speciální pedagogika*“ se standardní dobou studia 3 roky uskutečňovaného Vysokou školou považuje Akreditační komise za nejzávažnější ze zjištěných nedostatků skutečnost, že Vysoká škola není řešitelem žádného externího výzkumného grantu, který by souvisel s odborností studijního programu. Projekt uvedený ve vyjádření Vysoké školy ze dne 28. února 2011 takovým projektem není, neboť není zaměřený na výzkum, ale na rozvoj studijního programu, a navíc ještě nikoli doktorského, ale bakalářského. Neexistence výzkumného projektu neumožňuje prokázat výzkumné zaměření pracoviště, jeho vědecko-badatelské kvality a neumožňuje zapojení studentů do výzkumné činnosti vysoké školy, což považuje Akreditační komise u doktorského programu, který je ze zákona o vysokých školách zaměřen na samostatné vědecké bádání, za velmi závažný nedostatek.

Ministerstvo považuje požadavky Akreditační komise na existenci výzkumných projektů dle odůvodnění rozhodnutí za nesprávné. V odůvodnění rozhodnutí ministerstvo uvádí „*v případě vysoké školy soukromé je nutno zachovat respekt k případnému autonomnímu rozhodnutí Vysoké školy realizovat tvůrčí činnost bez veřejné podpory*“. Tato interpretace standardů Akreditační komise pro studijní programy je zřejmě založena na omylu či nepochopení ze strany ministerstva. Standardy Akreditační komise pro studijní programy nedeklarují povinnost, aby vysoká škola či další žadatel o akreditaci doktorského studijního programu byl realizátorem výzkumné činnosti na základě „*veřejné podpory*“. Ve standardech Akreditační komise se výslovně uvádí:

„1. Vědecká, výzkumná, vývojová nebo umělecká činnost v oblasti vztahující se k doktorskému studijnímu programu musí být vázána na pracoviště, pro které vysoká škola

žádá o akreditaci doktorského studijního programu (resp. studijního oboru v případě, že se studijní program dělí na obory).

2. Součástí výzkumného zaměření pracoviště, pro které vysoká škola žádá o akreditaci doktorského studijního programu, musí být realizace základního výzkumu (nebo základnímu výzkumu odpovídající) v oblasti vztahující se k doktorskému studijnímu programu (resp. studijního oboru v případě, že se studijní program dělí na obory); v případě uměleckých studijních programů (resp. studijních oborů) platí přiměřeně (výsledky a prezentace výsledků tvůrčí činnosti umělecké, popř. uměnovědné, na srovnatelné úrovni).

**3. Pracoviště, pro které vysoká škola žádá o akreditaci doktorského studijního programu, musí být nositelem významných domácích, příp. mezinárodních projektů a grantů (např. GAČR) v oblasti vztahující se k doktorskému studijnímu programu (resp. studijního oboru v případě, že se studijní program dělí na obory).“**

Podle názoru Akreditační komise představuje existence externích výzkumných projektů (ať již získaných z veřejných či soukromých zdrojů) doklad kvality pracoviště, které má školit studenty doktorského programu, neboť předpokladem k získání těchto projektů je již úspěch pracoviště ve vnější soutěži. Zároveň je jen těžko představitelné, že pracoviště, které externí projekty nezískává a neřeší, může vychovávat kvalitní absolventy doktorského programu. Studenti v rámci svého studia nezískají základní návyky vědecké práce, ke kterým patří i schopnost zapojovat se do přípravy a řešení externích výzkumných projektů.

Odkazuje-li ministerstvo na to, že „*některé důvody uváděné Akreditační komisí (charakteristika úrovně studijních předmětů, personální zabezpečení) by podle názoru ministerstva měly spíše odůvodňovat neudělení nebo odnětí akreditace (zejména za stavu, kdy řízení bylo vedeno na základě žádosti Vysoké školy o prodloužení akreditace studijního programu)*“, mělo vyzvat Akreditační komisi k novému jednání k vydání nového stanoviska, které by svým charakterem odpovídalo míře závažnosti zjištěných nedostatků (tj. jednání k vydání návrhu v souladu s § 85 odst. 2 písm. c) zákona o vysokých školách).

Samotný výklad principu subsidiarity zákona uplatnění postupů podle § 85 odst. 1 a odst. 2 zákona o vysokých školách je v rozhodnutí ministerstva uplatňován pochybně a částečně svévolně. Ministerstvu nepřísluší konstatovat, že nedostatky při uskutečňování studijních programů, které Akreditační komise považuje za závažné ve smyslu § 85 odst. 2 zákona o vysokých školách, ministerstvo za závažné nepovažuje, ale považuje je za pouhé nedostatky ve smyslu § 85 odst. 1 zákona o vysokých školách. Postup podle ustanovení 85 odst. 1 zákona o vysokých školách (při němž Akreditační komise doporučí vysoké škole, aby v přiměřené lhůtě zjedнала nápravu) předpokládá, že Akreditační komise (nikoli ministerstvo) shledá při uskutečňování studijního programu nedostatky, které nejsou závažné. Pokud Akreditační komise shledá při uskutečňování studijního programu závažné nedostatky (jak tomu bylo v případě obou uvedených studijních programů Vysoké školy), postupuje obligatorně podle ustanovení § 85 odst. 2 zákona o vysokých školách ( *které je ve vztahu k ustanovení § 85 odst. 1 zákona o vysokých školách ustanovením speciálním, aplikovaným přednostně*), tj. navrhne omezení akreditace (*spočívající v zákazu přijímat ke studiu daného studijního programu další uchazeče*), nebo pozastavení akreditace (*spočívající v zákazu konat státní zkoušky a přiznávat akademické tituly*), nebo odnětí akreditace.

U navazujícího magisterského studijního programu „*Pedagogika*“ se studijním oborem „*Andragogika*“ se standardní dobou studia 2 roky považuje Akreditační komise za nejzávažnější z nedostatků skutečnost, že počet studentů je neúměrně vysoký vzhledem k počtu

akademických pracovníků, kteří jsou dostatečně odborně činní v andragogice. Pokud jde o vysoký počet studentů vzhledem k nedostačenému počtu akademických pracovníků s odpovídající odborností, je třeba podle názoru Akreditační komise trvat na tom, že výrazné navýšení počtu studentů bez adekvátních proměn v personálním zabezpečení akademickými pracovníky neodpovídá podmínkám, za nichž byla akreditace udělena. Počet studentů na akademického pracovníka, respektive počet studentů na kvalifikovaného pracovníka s odpovídajícím vzděláním a odborností, je běžnou součástí posuzování kvality studijních programů vysokých škol. Skutečnost, že Akreditační komise (a dokonce ani ministerstvo) nestanovují přesné počty, je vedena spíše snahou nezvyšovat byrokratickou zátěž, nikoli úmyslem se touto skutečností nezabývat. V žádostech o akreditaci studijních programů jsou předpokládané počty studentů posuzovány s ohledem na zabezpečení studijního programu (nejen po stránce personální, ale rovněž i přístrojové, informační, finanční a materiální). Současný počet studentů magisterského programu „*Pedagogika*“ se studijním oborem „*Andragogika*“ (je třeba upozornit, že zároveň výrazně narostl i počet studentů v bakalářském programu „*Specializace v pedagogice*“ se studijním oborem „*Vzdělávání dospělých*“ uskutečňovaném Vysokou školou, na něž příslušný magisterský program navazuje) mnohonásobně převyšuje podmínky deklarované v žádosti o akreditaci, tomu ovšem neodpovídá nárůst kvalifikovaných pracovníků.

Při hodnocení Vysoké školy současně Akreditační komise konstatovala další závažné nedostatky, které popsala ve zprávě o hodnocení (např. nedostatky v kvalitě obhájených kvalifikačních prací a jejich posudků). Akreditační komise upozornila, že závažné nedostatky při uskutečňování magisterského studijního programu „*Pedagogika*“ se studijním oborem „*Andragogika*“ na Vysoké škole jsou zapříčiněny výrazně nadměrným počtem studentů na vyučujícího, což vedlo k faktickému selhání kontrolních mechanismů Vysoké školy vzhledem k obrovské kvantitativní expanzi. Omezení akreditace, tedy zákaz přijímat ke studiu daného studijního programu další uchazeče, je za takové situace adekvátním a plně opodstatněným opatřením.

V této souvislosti Akreditační komise odkazuje na rozhodnutí ministryně školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 4. března 2010, č.j.: 28 506/2009-80, kterým zamítla rozklad Vysoké školy podnikání, a.s., proti rozhodnutí ministerstva o omezení akreditace magisterského studijního programu. Ministryně v odůvodnění svého rozhodnutí mimo jiné uvedla: „Personální zajištění je totiž třeba posuzovat i z toho hlediska, jaký počet studentů připadá na habilitované učitele, kteří garantují a realizují jejich výuku. A v případě Školy došlo k enormnímu nárůstu počtu studentů, a to bez adekvátního navýšení počtu habilitovaných akademických pracovníků.“ Má-li ministerstvo rozhodovat v obdobných případech obdobně, je třeba, aby vzalo v úvahu dříve vydaná rozhodnutí, včetně důvodů, na jejichž základě ministerstvo rozhodlo.

Zamítnutí návrhu Akreditační komise a nevydání rozhodnutí v souladu s návrhem Akreditační komise na omezení akreditace znamená, že Vysoká škola bude moci přijímat ke studiu příslušných studijních programů uchazeče pro akademický rok 2011/2012 i pro akademické roky následující. Tolerováním zjištěných závažných nedostatků v této míře dojde dle názoru Akreditační komise jak k poškození pověsti vysokého školství České republiky, týkající se jeho úrovně, resp. kvality, tak k poškození uchazečů nově přijímaných ke studiu do příslušných studijních programů uskutečňovaných Vysokou školou (kteří nebudou seznámeni s rizikem, že Akreditační komise považuje nedostatky při uskutečňování studijních programů, k jejichž studiu se hlásí, za závažné) i k poškození stávajících studentů (přijetím nových studentů dojde k dalšímu rozměňování potenciálu Vysoké školy a zřejmému poklesu kvality).

Ze zákona o vysokých školách zcela jednoznačně vyplývá, že kvalita vysokého školství a vysokoškolského vzdělávání i vysokoškolského vzdělání, resp. ochrana této kvality a péče o ni, je veřejným zájmem – zmíněný zákon o vysokých školách stanoví podmínky, za nichž lze vysokoškolské vzdělávání poskytovat, nástroje ke sledování kvality a k péči o kvalitu vysokoškolského vzdělávání (včetně systému hodnocení činnosti vysokých škol a kvality akreditovaných činností prostřednictvím nezávislého orgánu – Akreditační komise).

Dalším z veřejných zájmů, s nímž je zamítnutí návrhu Akreditační komise na omezení akreditace v rozporu, je dále zájem na ochraně rovných podmínek hospodářské soutěže. Pokud by Vysoké školy byly při uskutečňování studijního programu tolerovány zjištěné zásadní nedostatky, mohlo by tak dojít k získání neoprávněné výhody vůči jiným soutěžitelům – soukromým vysokým školám, které své studijní programy uskutečňují řádným způsobem, a tedy oproti Vysoké škole zřejmě s vyššími finančními náklady na personální zabezpečení.

Za nezanedbatelný důvod ochrany veřejného zájmu lze považovat i zájem zachování dobré pověsti ministerstva. Rozhodnutí o zamítnutí návrhu na omezení akreditace Vysoké školy může být veřejností, včetně odborné veřejnosti, považován za akt zvýhodňování Vysoké školy oproti jiným vysokým školám, u nichž ministerstvo rozhodlo vždy v obdobných případech tak, že se ztotožnilo s návrhem Akreditační komise. Důsledkem této skutečnosti může být znevěrohodnění ministerstva, jeho představitelů, kteří byli kompetentní k vydání příslušného rozhodnutí, a znevěrohodnění jiných rozhodnutí vydaných v obdobných případech, včetně těch, které jsou předmětem soudních sporů.

**Na základě uvedených skutečností Akreditační komise podala proti uvedenému rozhodnutí ministerstva rozklad.**