

# **ODBORNÉ HODNOCENÍ A PRÁVO NA SPRAVEDLIVÝ PROCES VE VĚCÍCH AKREDITACE VYSOKOŠKOLSKÝCH STUDIJNÍCH PROGRAMŮ**

*JIŘÍ NANTL*

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy České republiky<sup>1</sup>/  
Univerzita Palackého v Olomouci, Právnická fakulta

## **Abstract in original language**

Text analyzuje požadavky na atributy spravedlivého procesu v řízeních týkajících se vysokoškolských akreditací s ohledem na jejich specifika vyplývající z významu odborného hodnocení jako podkladu pro rozhodnutí.

## **Key words in original language**

Vysoké školství, akreditace, správní řízení.

## **Abstract**

The contribution presents an overview of issues arising in higher education accreditation procedures under Czech law: how to reconcile fair trial requirements and expert evaluation?

## **Key words**

Higher education, accreditation, administrative procedure.

## **1. ÚVOD**

Vznik explicitních požadavků na zajišťování kvality ve vysokém školství a rozvoj akreditačních<sup>2</sup> a evaluačních<sup>3</sup> systémů bývá považován za příznak konce tradičního implicitního přesvědčení veřejnosti, že vysoké školství je jednoduše z definice kvalitní.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Text vyjadřuje odborný názor autora, nikoli oficiální stanovisko Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy.

<sup>2</sup> *Akreditací* se rozumí institucionalizované a systematicky prováděné hodnocení vysoké školy nebo studijního programu (anebo jiného celku) zakončené formálním schválením nebo jiným formálním opatřením (stanovením omezení, ukončením).

<sup>3</sup> *Evaluačí* se v tomto kontextu rozumí institucionalizované a systematicky prováděné hodnocení vysoké školy nebo studijního programu (anebo jiného celku), které nesměřuje přímo nebo nepřímo k formálnímu schválení nebo jinému formálnímu opatření. Zatímco akreditace je orientována na splnění stanoveného (minimálního) standardu, evaluace se zaměřuje na zlepšování kvality.

<sup>4</sup> TROW M. (1994) *Academic Reviews and the Culture of Excellence*. Stockholm: Höskoleverket.

V Evropě byly explicitní systémy zajišťování kvality zaváděny od poloviny 80. let 20. století a je charakteristické, že se tak typicky dělo v souvislosti s rozšiřováním a proměnou vysokoškolských systémů, a to nejen kvantitativní proměnou danou jejich masifikací, ale také proměnou kvalitativní představovanou vstupem nových typů vysokoškolských institucí a studijních programů do systému vysokého školství<sup>5</sup>. Zaměření (rozsah) akreditačních schémat tak v řadě případů bylo jen partikulární, např. pouze na určité typy institucí (např. mimo tradiční univerzitní sektor, případně soukromé vysoké školy) nebo na určité úrovně studijních programů (např. doktorské studijní programy jsou z akreditačních schémat v řadě zemí vyňaty). Obecné trendy, které charakterizují vývoj v zajišťování kvality vysokého školství v Evropě v uplynulé dekádě, zahrnují posilování evaluačních schémat. Významným prvkem vytvářejícím sdílené pojetí zajišťování kvality představují Standardy a směrnice pro zajišťování kvality v Evropském prostoru vysokoškolského vzdělávání, které byly přijaty ministerskou konferencí Boloňského procesu v roce 2005.<sup>6</sup> Jejich obsah ovlivňuje právně politické představy promítající se vysokoškolských zákonů evropských států.

Na rozdíl od pojetí zavedeného ve Spojených státech amerických a některých dalších zemích angloamerického kulturního prostoru, v nichž jsou akreditační mechanismy uskutečňovány *de iure* soukromými organizacemi, systémy akreditací a evaluací vysokého školství v Evropě zpravidla bývají organizovány nebo prováděny veřejnými autoritami a přijímají formy správního řízení. Tím se otevírá nejednoduché téma, jak skloubit atributy spravedlivého správního řízení s vlastní podstatou akreditace, kterou je odborné hodnocení opírající se typicky o mimoprávní hlediska. Ve vysokoškolských systémech, v nichž jsou připuštěny také soukromé vysoké školy – jak je tomu v současnosti též v České republice, požadavky na spravedlivé správní řízení mohou se v řadě případů týkat také ochrany majetkových práv dotčeného subjektu.

Tento text přináší analýzu jednotlivých typů akreditačních řízení ve věcech vysokoškolských studijních programů, jak jsou v České republice zavedeny zákonem č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), analýzu jejich charakteristických atributů a požadavků na garance

---

<sup>5</sup> SCHWARZ S., WESTERHEIDEN D.F. (2007) *Accreditation in the Framework of Evaluation Activities: A komparative Study in the European Higher Education Area*. In SCHWARZ S., WESTERHEIEDEN D.F. (EDS.) *Accreditation and Evaluation in the European Higher Education Area*. Dordrecht: Springer.

<sup>6</sup> ENQA (2005) *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area*. Dostupné z [www: http://www.enqa.eu/pub\\_esg.lasso](http://www.enqa.eu/pub_esg.lasso)

spravedlivého procesu s ohledem na specifika řízení daného typu. Text se přitom zaměřuje na procesní aspekty akreditačních řízení de lege lata a ponechává stranou fundamentální otázku, zda, do jaké míry a za jakých podmínek je systém akreditace jednotlivých studijních programů státními orgány, jak je platným zákonem o vysokých školách zaveden, slučitelný se základními principy vysokoškolského práva, mezi něž se řadí zejména akademická svoboda. Zkušenosti z jiných evropských zemí ukazují, že státy provádějící podstatnou revizi své vysokoškolské legislativy přistupují k zavádění institucionálních akreditací (např. Norsko, Estonsko) nebo institucionálního hodnocení resp. auditu (např. Švédsko, vlámská část Belgie, Nizozemí), případně akreditací nebo hodnocení širších celků než studijních programů (např. Estonsko v kombinaci s institucionální akreditací). V době psaní tohoto textu se jeví, že de lege ferenda by tomu tak mohlo být i v České republice.

## **2. TYPY AKREDITAČNÍCH ŘÍZENÍ**

Podle českého zákona o vysokých školách lze rozlišit tyto typy akreditačních řízení ve vysokém školství:

řízení o udělení, případně rozšíření nebo prodloužení akreditace studijního programu (anebo oprávnění k provádění habilitačního řízení nebo řízení ke jmenování profesorem)<sup>7</sup>;

řízení o nápravných opatřeních (omezení, pozastavení nebo odnětí akreditace);

určení typu vysoké školy.

Ad 1) Řízení o udělení, rozšíření nebo prodloužení akreditace („řízení o akreditaci“) je upraveno §§ 79 – 82 zákona o vysokých školách a spočívá na součinnosti Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy (MŠMT) a Akreditační komise (AK). Žádost o akreditaci se předkládá MŠMT, které jako správní orgán v takové věci vede řízení, přičemž je povinno vyžádat si stanovisko AK (§ 79 odst. 2 zákona o vysokých školách). Žádosti se posuzují z pěti hledisek (soulad s požadavky zákona; personální, informační a přístrojové zabezpečení; finanční, materiální a technické zabezpečení; záruky řádného zajištění výuky; správnost údajů uvedených v žádosti), přičemž AK je příslušná posuzovat pouze první dvě skupiny hledisek; ostatní spadá do kompetence MŠMT (§ 79 odst. 5 zákona o vysokých školách). Podle § 79 odst. 5 písm. e) zákona o vysokých školách akreditaci nelze udělit, pokud k tomu AK nevydala souhlasné stanovisko.

---

<sup>7</sup> Pro jednoduchost je ponechána stranou otázka udělování státního souhlasu působit jako soukromá vysoká škola (§ 39 zákona o vysokých školách), jehož procedura je analogická řízení o akreditaci s tím, že udělení státního souhlasu působit jako soukromá vysoká škola implikuje udělení akreditace nejméně jednomu studijnímu programu k uskutečňování daným subjektem.

Jedná se tedy o vztah správního orgánu (MŠMT) a dotčeného orgánu (AK), na který dopadají §§ 136 a 149 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Obecný režim vyplývající z právní úpravy zde má jistá specifika odpovídající zvláštnímu postavení obou orgánů: MŠMT jako ústředního správního úřadu a AK jako nezávislého orgánu nepodřízeného jinému orgánu. Řešení rozporů mezi MŠMT a AK při vydání stanoviska k žádosti o akreditaci je upraveno speciálně v § 79 odst. 8 zákona o vysokých školách, podle něhož ministerstvo, má-li za to, že obsah stanoviska AK neodpovídá skutečnosti nebo zákonu, může vyzvat AK k opětovnému projednání věci a vydání nového stanoviska. Tato výzva, obsahově obdobná institutu dožádání (§ 13 správního řádu), patrně má mít formu usnesení v režimu analogického dožádání (tj. bez možnosti odvolání dotčeného orgánu). Není zřejmé, zda by vzhledem k povaze věci bylo při trvání rozporu možno použít ustanovení § 136 odst. 6 správního řádu, tedy uskutečnění dohodovacího řízení a v případě jeho neúspěchu předložení věci k řešení vládě. Zřejmě by to bylo v rozporu s charakterem postavení AK a účelem zákonné konstrukce řízení o akreditaci. Naproti tomu by bylo možno považovat za vhodné přistupovat z hlediska aplikace správního řádu k AK jako by se jednalo o ústřední správní úřad a aplikovat v případech sporu o věcnou příslušnost (např. sporu o to, zda určitá otázka spadá do skupiny hledisek, podle nichž je v souladu s § 79 odst. 5 zákona o vysokých školách AK příslušná žádost o akreditaci posuzovat) postup podle § 133 odst. 3 správního řádu.

Stanovisko AK podle § 79 zákona o vysokých školách má povahu závazného stanoviska, na něž proto dopadá § 149 správního řádu. Jedná se o stanovisko relativně závazné, neboť MŠMT podle § 79 odst. 5 písm. e) nesmí rozhodnout o udělení akreditace, pokud k tomu AK nevydala souhlasné stanovisko, není však vázáno na základě souhlasného stanoviska akreditaci udělit. Je třeba věnovat zde pozornost dvěma aspektům § 149 správního řádu. Podle jeho odstavce 3, jestliže bylo vydáno závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, správní orgán má bez dalšího žádost zamítnout. Správní praxe v akreditačních věcech dosud byla taková, že MŠMT žádalo přípisem dotčenou vysokou školu o vyjádření ke stanovisku AK, přičemž vyjádření se postupuje AK k dalšímu stanovisku, tedy nad rámec zákonné úpravy a jistém rozporu s principem procesní ekonomie. Naopak neaplikovatelná jsou pravidla obsažená v § 149 odst. 4 a 5 správního řádu, a to vzhledem k absenci orgánu nadřízeného AK. Směřuje-li tedy odvolání (resp. rozklad) proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o akreditaci v rozsahu obsahu závazného stanoviska (jak je v takových případech ve správní praxi akreditačních řízení pravidlem), není zde orgán, jemuž by bylo možno předložit v rámci odvolacích postupů věc k potvrzení nebo změně závazného stanoviska AK. Stejně tak není možné přezkumné řízení stran závazného stanoviska AK.

Ad 2) Jiný typ řízení ve věcech akreditací představují nápravná opatření podle § 85 zákona o vysokých školách. Je zapotřebí upozornit, že zákon o vysokých škol nevynechává správní delikty na úseku správy vysokého školství, a to ani v souvislosti s dodržováním

podmínek udělených akreditací. Z toho je nutno a contrario dovozovat, že opatření podle § 85 zákona o vysokých školách nemají charakter sankcí, ale jedná se podle teoretické klasifikace o nápravná opatření navazující na hodnocení vysokých škol upravené v § 84 téhož zákona. Můžeme zde rozlišovat nápravné opatření obecné<sup>8</sup> (doporučení AK dotčené vysoké škole k odstranění zjištěných nedostatků, jak je uvedeno v § 85 odst. 1) a nápravná opatření specifická, jimiž podle § 85 odst. 2 zákona o vysokých školách jsou:

omezení akreditace (tj. zákaz přijímat nové studenty do dotčeného studijního programu),

pozastavení akreditace (tj. zákaz konat státní zkoušky a udělovat akademické tituly),

odnětí akreditace (tj. zánik všech oprávnění vysoké školy týkajících se uskutečňování dotčeného studijního programu).

Tato opatření navazují na hodnocení vysokých škol (§ 84 zákona o vysokých školách) a společně představuje nástroje správního dozoru ve vysokém školství, pokud jde o uskutečňování akreditovaných činností (tj. vysokoškolského vzdělávání v akreditovaných studijních programech, habilitačních řízení a řízení ke jmenování profesorem). Správní dozor týkající se správy vysokých škol resp. výkonu jejich samosprávné působnosti je upraven v §§ 37, 38 a 43 zákona o vysokých školách.

Pro správní dozor nad akreditovanými činnostmi vysokých škol je charakteristické, že rozdělení do typických dvou fází (tedy fáze zjišťovací a fáze nápravných opatření) je nejen funkční, ale také institucionální, neboť fáze zjišťovací je v působnosti AK, kdežto fáze nápravných opatření náleží (v případě nápravných opatření specifických) do působnosti MŠMT (srov. §§ 84 a 85 zákona o vysokých školách). Nejzávažnější otázkou, která z tohoto rozdělení a platné právní úpravy vyplývá, je otázka právní povahy návrhu AK podle § 85 odst. 2 zákona o vysokých školách, resp. postavení tohoto návrhu jako podkladu pro rozhodnutí ve správním řízení (srov. § 50 správního řádu). V praxi vyvstává otázka, zda a v jaké míře je MŠMT jako správní orgán oprávněno hodnotit skutečnosti uvedené v návrhu AK na zahájení řízení volně ve smyslu ustanovení správního řádu.

Je třeba konstatovat, že právní stav není jednoznačný. Zčásti to jde na vrub správnímu řádu, který sice upravuje do značných podrobností ledacos, z hlediska uplatnění zásady oficiality a dispozitivnosti ve správním řízení však rozlišuje pouze řízení z moci úřední a řízení na žádost (srov. § 27 odst. 1 správního řádu). Nepočítá tedy s výslovnými pravidly pro případy, kdy správní řízení je zavedeno z moci úřední,

---

<sup>8</sup> Třídění nápravných opatření dle SLÁDEČEK, V. (2009) *Obecné správní právo*. Praha: ASPI, s. 218.

avšak nikoli z iniciativy k řízení příslušného správního orgánu, což může být charakteristické právě pro záležitosti správního dozoru. Ve vztahu k problematice akreditačních řízení tím vzniká mj. otázka, zda by bylo přípustné vyřídit návrh AK na přijetí nápravného opatření uvedeného v § 85 odst. 2 zákona o vysokých školách postupem podle § 42 správního řádu, kdy by MŠMT konstatovalo záznamem do spisu a neformálním sdělením, že na základě skutečností uvedených v návrhu neshledává důvod k zahájení správního řízení. Vzhledem k absenci podrobnější úpravy by se mohlo zdát, že za určitých okolností by mohlo být dokonce povinností MŠMT takto postupovat, jestliže by např. návrh byl založen na skutečnostech zjevně nezpůsobilých naplnit zákonné předpoklady uplatnění nápravných opatření.<sup>9</sup>

Ještě závažnější otázkou je samo hodnocení obsahu návrhu AK jako podkladu rozhodnutí ve vlastním správním řízení. Ve skutečnosti ve správní praxi bývá návrh AK typicky jediným podkladem rozhodnutí; ve většině případů dotčené vysoké školy neuplatňují právo účastníka řízení vyjádřit se k podkladu rozhodnutí a navržené nápravné opatření tak fakticky akceptují.<sup>10</sup> Avšak v těch složitějších případech, kdy tomu tak není a účastník řízení uvádí své námitky, případně navrhuje vlastní důkazy, může být problém aplikace § 50 odst. 4 správního řádu vcelku palčivý. Z hlediska uvedeného ustanovení správního řádu, podle něhož závaznost některého z podkladů rozhodnutí musí být stanovena zákona, se jeví, že MŠMT obsahem návrhu AK vázáno není. Vyskytují se však v praxi názory, že závaznost návrhu vyplývá z postavení AK jako odborné autority pečující o kvalitu vysokého školství (§ 84 odst. 1 zákona o vysokých školách).

Posouzení právního režimu je však komplikováno tím, že návrhy opatření podle § 85 zákona o vysokých školách se v praxi rozpadají na dvě skupiny. Předně a typicky se jedná o otázky akademických standardů a kvality akreditovaných činností. Zde lze mít za to, že MŠMT ve správním řízení převezme obsah odborného hodnocení AK, jsou-li zjištěny dostatečně úplně a přesvědčivě doložena; kritériem by zde mělo být, zda obsah návrhu AK umožňuje ministerstvu vyrovnat se v rozsahu nezbytném pro dodržení zásady přezkoumatelnosti

---

<sup>9</sup> V praxi se vyskytl případ návrhu na omezení akreditace studijního oboru, který byl motivován záměrem přimět vysokou školu, aby studijní obor uskutečňovaný v rámci studijního programu rozdělila na studijní obory dva; správní řízení bylo zastaveno, neboť se jednalo o problém samotné koncepce studijního programu, nikoli však o nedostatky jeho uskutečňování, jež se dělo v souladu s udělenou akreditací. Lze však mít za to, že v takových případech by správní orgán vysokou školu vůbec neměl správním řízením zatěžovat, je-li posouzení právní kvalifikace možné i bez součinnosti účastníka řízení.

<sup>10</sup> Vystává pak ovšem otázka, zda by v řadě z těchto majoritně se vyskytujících případech nemohla být věc efektivněji, rychleji a méně formálně řešena v režimu obecného nápravného opatření podle § 85 odst. 1 zákona o vysokých školách.

správního rozhodnutí s případnými vyjádřeními účastníka řízení. Druhá skupina návrhů podle § 85, jež se v praxi vyskytuje, se týká kvazideliktů ve vysokém školství (např. uskutečňování vysokoškolského vzdělávání mimo rámec udělené akreditace). Není zřejmé, jak z pozice AK jako odborného orgánu (srov. § 83 odst. 3 zákona o vysokých školách) zdůvodnit privilegované postavení jejího návrhu jako podkladu, nehledě k tomu, že v rámci správního řízení mohou nastat rozpory mezi jednotlivými důkazy a dalšími podklady, vzhledem k nimž by teze vázanosti MŠMT návrhem AK představovala procesně neudržitelnou konstrukci ve vztahu k povinnostem správního orgánu. Konečně v obecné rovině je zapotřebí zdůraznit, že mechanismům správního dozoru jako takového není závaznost výsledků zjišťovací fáze pro fázi správního řízení vlastní.<sup>11</sup> Pojetí správního řízení jakou pouhého mechanismu realizace návrhu AK by znamenalo eliminaci významu oprávnění účastníka řízení v takové míře, že správní řízení by se stalo pouhou formalitou, a z tohoto důvodu je nutné považovat koncepci absolutní vázanosti MŠMT návrhem AK za nepřijatelnou, a to zejména v případech s převahou administrativních aspektů nad akademickými. Je zřejmé, že tyto návrhy musí působit svojí důkazní a argumentační přesvědčivostí a značný význam pro bližší posouzení této otázky bude mít rozsah naplnění atributů spravedlivého procesu v postupech realizovaných AK před podáním návrhu opatření podle § 85 zákona o vysokých školách. K tomu dále níže.

Ad 3) Postup určení typu vysoké školy (viz § 2 zákona o vysokých školách), jak se v praxi vyvinul, má význam dosti formální. Prosadila se zvyklost spojit vydání stanoviska o univerzitním typu vysoké školy s udělením akreditace alespoň jednoho doktorského studijního programu. Doslovné znění § 2 odst. 4 zákona o vysokých školách by přitom nasvědčovalo spíše tomu, že přiznání univerzitního statusu vysoké škole by mělo být spojeno s ověřením jejího univerzitního charakteru, a jako takové by mělo být součástí podmínek pro udělení akreditace doktorských studijních programů. Zjednodušeně řečeno jedná se o to, zda univerzitou je vysoká škola, která uskutečňuje nejméně jeden doktorský studijní program, anebo vysoká škola, která podle hodnotových měřítek uznávaných ve vysokém školství (tj. dle akademických zvyklostí) má charakter univerzity. Za pozornost stojí, že určení typu vysoké školy je jedinou otázkou, o níž rozhoduje AK zcela samostatně, jak vyplývá z ustanovení § 2 odst. 6 a § 84 odst. 2 písm. e) zákona o vysokých školách. Mohlo se tedy jednat o klíčový regulační nástroj vývoje struktury vysokých škol z hlediska uplatňování akademických standardů. Praxe se však vydala cestou formálního přístupu (se všemi negativními důsledky v podobě deformace chápání pojmu univerzity). Z právního hlediska je třeba na stanovisko k určení typu vysoké školy nahlížet v režimu části čtvrté správního řádu.

---

<sup>11</sup> HENDRYCH D. a kol. (2008) *Správní právo . Obecná část, 7. vydání*. Praha: C.H.Beck, s. 315-317

### **3. SPOLEČNÁ CHARAKTERISTIKA AKREDITAČNÍCH ŘÍZENÍ A OTÁZKA SPRAVEDLIVÉHO PROCESU**

Pro akreditační řízení je v obecnosti charakteristické, že se konají na základě hodnocení odborné povahy uskutečňovaného v rámci souboru neurčitých pojmů (srov. § 79 odst. 5 a § 84 odst. 1 zákona o vysokých školách). Kritéria užívaná pro hodnocení skutkového stavu jsou právně relevantní a právně uznaná, avšak svým původem a charakterem mimoprávní. Tomu odpovídá mimořádný rozsah volné úvahy dovolené orgánům podílejícím se na akreditačních řízeních a vyplývají z toho též specifika týkající se pojetí akreditačních řízení jako správních řízení.

S jistou licencí týkající se odlišného právního kontextu lze v této souvislosti odkázat na právní názor formulovaný ve Spojených státech amerických v případě *Parsons College vs. North Central Association* v roce 1967, který se týkal odnětí akreditace vysoké školy. 12 Soud upozornil, že existuje principiální odlišnost vysokoškolské akreditace od klasického správního řízení:

„In this case, the issue was not innocence but excellence. Procedures appropriate to decide whether a specific act of plain misconduct was committed are not suited to an expert evaluation of educational quality.“<sup>13</sup>

Udělení akreditace vysoké škole představuje nikoli pouze ověření určitého taxativně vymezeného minimálního standardu, ale zejména ověření (v nejširším slova smyslu) záruk řádného uskutečňování akreditovaných činností. Volná úvaha při hodnocení se tudíž vztahuje nejen na posouzení skutkového stavu, ale také na volbu kritérií a hledisek, podle nichž se posuzování uskutečňuje. Tento aspekt odborného hodnocení je aprobován také § 84 odst. 1 zákona o vysokých školách („všestranně hodnotí“); přirozeně je korigován aplikací zásad vyplývajících z § 2 až 8 správního řádu. Akreditace ve vysokém školství nepotvrzuje pouze naplnění předepsaných požadavků, ale především existenci ověřené perspektivy rozvoje akreditovaných činností směrem k jejich nejlepšímu možnému uskutečňování v souladu s posláním vysoké školy daného typu („not innocence but excellence“). Akreditace tudíž má také prospektivní charakter („principally not a matter of historical fact“ podle rozhodnutí ve věci *Parsons College*) a hodnocení akreditovaných

---

<sup>12</sup> K tomu je nutné uvést, že v daném případě a v rámci systému zajišťování kvality vysokého školství v USA se jedná o akreditaci udělovanou soukromou agenturou resp. asociací, tedy nikoli o výkon veřejné moci, jakkoli tyto (soukromé) akreditace jsou relevantní pro uplatňování některých právních předpisů (zejména o federální finanční pomoci studentům).

<sup>13</sup> *Parsons College vs. North Central Association of Colleges and Secondary Schools*, 271 F. Supp. 65 (1967), Civ. A No 67 C 1109, United States District Court N.D. Illinois.



činností po dobu platnosti akreditace ověřuje nejen udržení stavu existujícího v době udělení akreditace, ale především naplnění akademických očekávání spojených s danou akreditovanou činností.

Tato povaha akreditačních řízení vyžaduje právě dominanci odborného hodnocení v celém procesu, které však musí z hlediska záruk spravedlivého řízení být vyváženo důsledným procedurálním standardem. Význam procedurálních garancí v akreditačních řízeních je naprosto zásadní, neboť typicky je věcné přezkoumání výsledku řízení z povahy věci vyloučeno. Za podstatné aspekty procedurálního standardu v akreditačních řízeních je možno považovat:

záruky nestrannosti hodnocení. Je třeba vzít v úvahu, že AK je ve smyslu znění § 1 správního řádu správním orgánem a na její činnost tudíž dopadá § 14 správního řádu. Ten je třeba ve smyslu odstavce 1 tohoto zákonného ustanovení aplikovat na všechny osoby, které podílejí na přípravě úkonů AK, tedy také na členy pracovních skupin (srov. § 83 odst. 7 zákona o vysokých školách). Je zřejmé, že posouzení důvodů možné podjatosti vzhledem k překrývání se vazeb k vysokoškolským institucím (zaměstnanecký poměr, ale také členství v akademických orgánech typu vědeckých a uměleckých rad, členství ve správních radách veřejných vysokých škol apod.) je nejednoduché a patrně by bylo vhodné, aby AK přijala formální standard charakteru etického kodexu, který by záruky nestrannosti resp. nepodjatosti při účasti na hodnocení specifikoval, případně by tato úprava mohla být součástí statutu AK (§ 83 odst. 8 zákona o vysokých školách). V každém případě vysoká škola by měla mít právo být ve všech případech seznámena s tím, které osoby se podílejí na posuzování její žádosti o akreditaci nebo na hodnocení akreditovaných činností, a měla by mít možnost namítat ve smyslu § 14 správního řádu jejich podjatost.

zásada audiatur et altera pars ve všech fázích procesu. Vzhledem k tomu, že závěry odborného hodnocení jsou v akreditačních řízeních de iure nebo de facto určující pro výsledek samotného správního řízení, je nezbytné, aby oprávnění účastníka řízení vyjadřovat se k podkladům rozhodnutí nebylo koncentrováno až do formální fáze správního řízení. Statut AK (čl. 12) upravuje tuto otázku velmi neúplně a nedostatečně. Při naplnění této zásady v rámci postupů AK by bylo možno akceptovat – navzdory absenci výslovné zákonné úpravy ve smyslu § 50 odst. 4 správního řádu) – také návrhy AK podle § 85 zákona o vysokých školách za závazné podklady pro rozhodnutí ministerstva ve správním řízení z důvodu povahy věci. V každém případě je nutno pokládat za zcela nepřijatelnou dosavadní praxi, kdy návrhy na nápravná opatření bývají výsledkem incidentního hodnocení spojeného s posuzováním žádostí o prodloužení nebo rozšíření akreditace, přičemž ve fázi zjišťování AK postupuje pouze na základě posouzení akreditačního spisu a souvisejících údajů a vysoká škola je s návrhem opatření a jeho důvody konfrontována až obdržením oznámení o zahájení správního řízení. Předložení návrhu AK podle § 85 zákona o vysokých školách by v každém případě mělo

předcházet slyšení vysoké školy a její možnost argumentací ovlivnit usnesení AK.

průkaznost skutkových zjištění v rámci odborného hodnocení. Je třeba brát v úvahu princip vázanosti výkonu veřejné moci zákonem. Ani proceduru odborného hodnocení podle § 84 odst. 1 zákona o vysokých školách nelze chápat, přes její zřejmá věcná specifika, jako prostor bez procedurálních pravidel. Hodnocení akreditovaných činností je typem správního dozoru, který je (při absenci zvláštní zákonné úpravy, za kterou pro jeho právní povahu nelze považovat Statut AK) upraven zákonem č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, jako obecným předpisem. Dodržení jeho pravidel zajišťuje, kromě garancí práv účastníků řízení, také dostatečnou formální průkaznost zjištění, která jsou podkladem pro výstup hodnocení ve smyslu § 85 odst. 1 až 4 zákona o vysokých školách.

úplnost a přesvědčivost odůvodnění závěru hodnocení. Vzhledem k právnímu režimu úkonů AK v rámci akreditačních řízení a s ohledem na celkovou povahu těchto procesů, míru volné úvahy a akademický (tj. ipso facto argumentativní) rozměr hodnocení, je požadavek úplnosti a přesvědčivosti odůvodnění stanoviska AK podle § 79 resp. návrhu AK podle § 85 zákona o vysokých školách zcela zásadní. Odůvodnění by přinejmenším mělo umožnit ministerstvu, aby se na jeho základě ve správním řízení bylo schopno (ideálně bez další součinnosti AK, která v tomto ohledu procesními pravidly ostatně není zvláště upravena) vypořádat s námitkami účastníka řízení. V dosavadní praxi se jedná o chronický problém, který vedl v roce 2005 dokonce k novelizaci zákona o vysokých školách (viz § 79 odst. 6 a 8).

#### **4. ZÁVĚREM**

Je zřejmé, že současná právní úprava akreditačních řízení v České republice je již sotva optimální a je vedena širší odborná diskuse o novém legislativním řešení. Za podstatný princip, který by v jakékoli formě akreditací měl být zachován, je nutno považovat pravidlo „not innocence but excellence“, které však současně vyžaduje důraznější odlišení odborného hodnocení dle akademického standardu od řešení správních deliktů a v tomto směru rozlišování evaluačních a inspekčních forem správního dozoru ve vysokém školství. Garance spravedlivého procesu v akreditačních řízení by neměly směřovat k příliš formálnímu pojetí kritérií a popření prospektivního, na naplňování poslání orientovaného smyslu akreditace, ale zaručení férovosti a otevřenosti posuzování v akademickém dialogu hodnotících a hodnocených. Jak uvedl soud ve věci Parsons College

„The standards for accreditation are not guides for the layman but for professionals in the field of education.“

To ovšem předpokládá fakticky spíše partnerský než vrchnostenský vztah k tvorbě a aplikaci takových standardů, jak je typické pro

profesní společenství vyznačující se společnými hodnotami a kulturou.

#### **Literature:**

- ENQA (2005) Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area. Dostupné z [www: http://www.enqa.eu/pub\\_esg.lasso](http://www.enqa.eu/pub_esg.lasso)
- HENDRYCH D. a kol. (2008) Správní právo . Obecná část, 7. vydání. Praha: C.H.Beck
- Parsons College vs. North Central Association of Colleges and Secondary Schools, 271 F. Supp. 65 (1967), Civ. A No 67 C 1109, United States District Court N.D. Illinois
- SCHWARZ S., WESTERHEIEDEN D.F. (EDS.) Accreditation and Evaluation in the European Higher Education Area. Dordrecht: Springer.
- SLÁDEČEK, V. (2009) Obecné správní právo. Praha: ASPI
- TROW M. (1994) Academic Reviews and the Culture of Excellence. Stockholm: Högskoleverket.

#### **Contact – email**

*[jiri.nantl@msmt.cz](mailto:jiri.nantl@msmt.cz)*