

Západočeská univerzita v Plzni
Fakulta právnická
Katedra veřejné správy

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Vybrané problémy vzdělávací politiky

Předkládá: Jiří Kubeš

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Tomáš Louda, CSc.

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

Akademický rok: 2018/2019

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Mgr. Bc. Jiří KUBEŠ**

Osobní číslo: **R17N0027P**

Studijní program: **N6807 Veřejná správa**

Studijní obor: **Veřejná správa**

Název tématu: **Vybrané problémy vzdělávací politiky**

Zadávací katedra: **Katedra veřejné správy**

Zásady pro vypracování:

Cílem práce je analýza správy vzdělávací soustavy de lege lata a de lege ferenda. Při tomto rozboru budu vycházet z analýzy stávající úpravy vzdělávací soustavy a jejich předpokládaných změn, k nimž dochází pod vlivem demografických, technických, kulturních a politických procesů. Při zpracování dané tematiky se opírám zejména o českou právnickou literaturu a dokument Strategie vzdělávací politiky České republiky do roku 2020. Výzkumná otázka: Jaké jsou perspektivy vývoje správy vzdělávací soustavy v souvislosti s předpokládaným přijetím Strategie vzdělávací politiky České republiky do roku 2020?

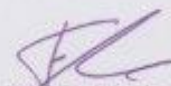
Rozsah grafických prací:
Rozsah kvalifikační práce: **cca 60 stran**
Forma zpracování diplomové práce: **tištěná**
Seznam odborné literatury:
viz zvláštní seznam

Vedoucí diplomové práce: **JUDr. Tomáš Louda, CSc.**
Katedra veřejné správy

Datum zadání diplomové práce: **31. března 2018**
Termín odevzdání diplomové práce: **31. března 2019**



Doc. JUDr. Jan Pauly, CSc.
děkan



JUDr. Tomáš Louda, CSc.
vedoucí katedry

V Plzni dne 17. srpna 2018

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „Vybrané problémy vzdělávací politiky“ zpracoval samostatně, uvedl v ní všechny použité prameny a zdroje, z nichž jsem pro svou práci čerpal způsobem pro vědeckou práci obvyklým.

V Plzni.....dne.....

Poděkování

Tímto bych chtěl poděkovat JUDr. Tomáši Loudovi, CSc. za vedení této práce a za užitečné rady, podněty a připomínky, které mi poskytl.

OBSAH

Úvod	1
1. Historické aspekty úpravy školství	4
1.1 Počátky školství a školství v období osvícenských panovníků.....	4
1.2 Vývoj správy školství do roku 1918	5
1.3 Správa na úseku školství v letech 1918 - 1938	7
1.4 Změny v období okupace	8
1.5 Úprava školského systému za socialismu	9
1.6 Základní změny po roce 1989	11
1.7 Historický vývoj vysokých škol	14
2. Zaměření a právní úprava vzdělávací soustavy	19
2.1 Státní správa a samospráva na úseku školství	19
2.2 Obsah správy na úseku školství	21
3. Správa na jednotlivých úrovních vzdělávací soustavy	22
3.1 Správa na úrovni mateřských škol.....	22
3.2 Správa na úrovni základních škol.....	22
3.3 Správa na úrovni středních škol	25
3.4 Správa na úrovni vyšších odborných škol.....	26
3.5 Správa na úseku konzervatoří.....	27
3.6 Správa na úseku školských zařízení	28
4. Správa na úseku vysokého školství	29
4.1 Současné vysoké školy jako nejvyšší článek vzdělávací soustavy	29
4.1.1 Členění vysokých škol a studijních programů	29
4.1.2 Prověřování původnosti kvalifikačních prací.....	31
4.1.3 Zahraniční vysoké školy a uznávání vysokoškolských diplomů v mezinárodním měřítku	32
4.2 Veřejné vysoké školy	33
4.2.1 Akademický senát veřejné vysoké školy.....	34
4.2.2 Rektor veřejné vysoké školy	39
4.2.3 Vědecká rada veřejné vysoké školy	40
4.2.4 Rada pro vnitřní hodnocení veřejné vysoké školy	42
4.2.5 Disciplinární komise veřejné vysoké školy.....	43
4.2.6 Správní rada veřejné vysoké školy.....	43

5. Strategie vzdělávací politiky ČR a otázky spojené se správou vzdělávací soustavy	47
5.1 Vzdělávací politika a její aktéři.....	47
5.2 Dokument Strategie vzdělávací politiky České republiky do roku 2020.....	47
5.3 Vzdělávací politika v oblasti vysokých škol	50
5.3.1 Nastolování problémů a cílů	50
5.3.2 Institucionální uspořádání systému	52
5.3.3 Nástroje vzdělávací politiky	53
5.3.3.1 Regulativní nástroje.....	53
5.3.3.2 Ekonomické nástroje	54
5.3.3.3 Informační nástroje	58
5.4 Aktuální náměty v oblasti vzdělávací politiky	59
5.4.1 Cut-off score.....	59
5.4.2 Problém jednotné maturity a standardních testů	62
6. Perspektivy vývoje správy vzdělávací soustavy v souvislosti s přijetím Strategie vzdělávací politiky ČR do roku 2020	64
6.1 Předškolní vzdělávání	64
6.2 Základní vzdělávání	65
6.3 Střední školy.....	66
6.4 Vysoké školy	67
Závěr	70
Resumé	72
Seznam použitých zdrojů a pramenů.....	73

Úvod

Vzdělání je významným atributem moderní společnosti. Na jeho úrovni závisí rozvoj národního hospodářství, vymoženosti vědy a techniky. To je důvod, proč jsem si problematiku vzdělávací soustavy zvolil za téma své diplomové práce.

„Žijeme ve společnosti vědění. Tato věta dává křídla politikům, pedagogům, reformátorům univerzit a evropským komisařům, je hnací silou vědců, trhů i podniků. Vědění a vzdělání jsou, jak se tvrdí, nejdůležitějšími zdroji Evropy chudé na nerostné zdroje, a ten, kdo investuje do vzdělání, investuje do budoucnosti.“¹

Systém vzdělávání se historicky vyvíjel. Ve starověku a středověku převládala představa, že gramotnost, zejména umění číst, psát a počítat, je soukromou věcí každého jednotlivce. Teprve v pozdním středověku se začaly prosazovat nové názory. Byla to především církev, která začala se systematickým rozvojem školství, i když zpočátku jen pro společenské elity a vybrané jednotlivce. Teprve poměrně nedávno, v našich zemích od 18. století, tedy od doby vlády osvícenských panovníků, se problematika výuky a výchovy stala předmětem státního zájmu. Moderní evropské státy, včetně tehdejší habsburské monarchie, si začaly uvědomovat, že hospodářský rozvoj státu je přímo úměrný dosaženému stupni vzdělanosti obyvatelstva. Na úrovni vzdělání byl závislý rozvoj manufaktur, průmyslu, zemědělství, obchodu a zámořských objevů. Také armáda, v níž se uplatňovaly stále dokonalejší zbraně, se musela opírat o zvyšující se gramotnost mužstva.

S rozvojem školství souvisel i rozvoj jeho státní správy. Centrální orgány musely určit, které školy a v jakém místě mají být zřízeny, jaké požadavky se budou klást na jejich pedagogy a materiální zabezpečení, podle jakých kritérií na ně vybírat žáky, jak vzdělávací proces ukončovat, jak prokazovat získané vzdělání. Muselo se také určit, kdo bude výukový proces financovat, zda jednotlivci ze svých zdrojů, nebo zda financování bude zajištěno z veřejných zdrojů, případně dojde ke kombinaci soukromého a veřejného financování.

Proces budování a zlepšování školství by se dal označit za systém neustálého hledání vhodnějších modelů. Postupně docházelo k odstraňování

¹ LIESSMANN, K. P. *Teorie nevzdělanosti. Omyly společnosti vědění*. Praha: Academia, 2008, s. 9.

nedostatků a chyb. Školství se rozdělilo na jednotlivé stupně (základní, střední, vysoké školy), vznikl systém kontroly úrovně výuky (nejdříve vizitace církevních funkcionářů, později různé stupně školské inspekce), v ústředních orgánech se vyčlenily úřady, jejichž úkolem bylo vytvářet školskou politiku a řídit jednotlivé typy škol. Studium historie těchto metod a institucí nám pomáhá zjistit, o jaké myšlenky se uvedené trendy opíraly a současně nás orientuje i v našem současném uspořádání školského systému.

V této souvislosti hraje významnou úlohu státní správa. Toto zjištění není nahodilé a vystupuje do popředí zejména ve srovnání s jinými vyspělými zeměmi, například USA, Velkou Británií a státy západní Evropy, kde značnou část školství zabezpečuje soukromý sektor. V těchto státech patří do oblasti soukromého školství převážná většina elitních škol, zejména vysokých, ale i středních a základních. Na těchto školách zajišťuje stát jen základní dozor, poměrně málo se stará o jejich financování a ekonomický chod. Školy v těchto vyspělých zemích mají často flexibilní studijní plány, experimentují z hlediska hodnocení žáků (například neznámkuje, jen slovně hodnotí žáka), nedodržují klasické zásady výukového procesu (žáci si sami určují rytmus výuky, volí si předměty, jimž se chtějí věnovat apod.). Určité metody začaly v poslední době opatrně zavádět i některé naše školy, obvykle však bez velkého pochopení pedagogické a rodičovské veřejnosti. Obecně lze konstatovat, že stupeň zestátnění našeho školství je vyšší, než je to obvyklé v řadě jiných vyspělých zemí.

V této souvislosti je třeba zmínit, že po roce 1989 došlo k důležitým procesům privatizace, která se dotkla řady významných odvětví a oborů našeho hospodářství. V praxi šlo o privatizaci průmyslových podniků, o rozpad řady zemědělských družstev, o spoje, energetický a vodárenský systém atd. K privatizaci školství však nedošlo, a to ani v oblasti vysokých škol, kde k ní mohly být poměrně příznivé podmínky. Soukromé základní a střední školy mohly být sice po roce 1989 zřizovány, zůstaly však na okraji veřejného zájmu. Pokud jde o vysoké školy, začaly vznikat až od roku 1999.

Tím není řečeno, že náš systém je z těch či oněch důvodů horší než systémy zahraniční. Je však třeba mít na paměti, že historicky se vyvinul jinak, že rozhodující podíl v našem systému hrají veřejné školy, což vysvětluje, proč význam státní správy má u nás důležitější úlohu než v západních vyspělých zemích. Každá chyba v řízení škol a školských zařízení by mohla tudíž mít nepříjemné společenské důsledky.

Přehlédnout nelze ani nestabilitu oboru jako důležité součásti státní správy. Za posledních dvanáct let se v čele rezortu vystříдалo třináct ministrů školství s rozdílnou škálou politických a odborných představ, od těch, kteří zastávají liberální názory až po konzervativce. Obecně se sice všichni shodovali v tom, že školství se má modernizovat a rozvíjet, v jednotlivostech se však lišili (zrušení jeslí, věk přijímání dětí do mateřských škol, povinný předškolní rok v mateřské škole, inkluze, povinná nebo nepovinná matematika u maturitní zkoušky, nároky na původnost závěrečných prací na vysokých školách, plagiáty, nároky na inspekce, bezplatné obědy v mateřských školách a na prvním stupni základních škol).

Ještě častěji než ministři se střídají náměstci ministra školství, kteří mají také významnou správní rozhodovací pravomoc. Do systému náměstků přibyl v posledních letech ještě náměstek politický, jenž může značně ovlivňovat rozhodování ministra a dalších náměstků. Zkušenost ukáže, zda tento krok povede spíše ke stabilizaci či destabilizaci oboru.

Při zpracování své diplomové práce jsem postupoval tak, že jsem se nejprve seznámil se zákonnou a právní úpravou a s dostupnou odbornou literaturou. Opíral jsem se o schválené zadání diplomové práce. Jednotlivé kapitoly jsem konzultoval s vedoucím práce a řídil jsem se jeho doporučeními.

Po analýze historické úpravy školství v našich podmínkách následuje rozbor zaměření a právní úpravy vzdělávací soustavy a správy na jednotlivých úrovních školství (školy mateřské, základní, střední, vyšší odborné, konzervatoře, školská zařízení). Zvláštní kapitola je věnována správě na úseku vysokých škol. Poslední dvě kapitoly předložené práce řeší strategii vzdělávací politiky České republiky, otázky spojené se správou vzdělávací soustavy a perspektivy vývoje správy vzdělávací soustavy v souvislosti se strategií vzdělávací politiky pro příští období.

1. Historické aspekty úpravy školství

1.1 Počátky školství a školství v období osvícenských panovníků

Základní školství zaostávalo ve svém rozvoji poměrně dlouho za školstvím vysokým. Univerzity byly zřizovány již ve středověku a řídily se dost přesnými pravidly. Naproti tomu základní školství nemělo po dlouhou dobu přesná pravidla existence, ani jasné zásady ekonomického zabezpečení.

Nejstarší školy určené pro základní vzdělání byly zřizovány při kláštorech. Těch však nebylo mnoho, proto významnější roli sehrávaly školy farní, organizované na našem území někdy jako tzv. školy bratrské. Větší množství škol začalo vznikat až po třicetileté válce, a to i v menších městech a obcích. Tyto školy bývaly zpravidla jednotřídní, členily se však na jednotlivá oddělení podle věku a vyspělosti dětí. Učitelé se tehdy zpravidla neživil pouze učením, často provozovali nějaké další řemeslo. Nemohli vyžít pouze z peněz, které jim děti zámožnějších rodičů nosily každý týden. Ke konci 18. století platila učitelům zhruba jen polovina dětí. Přispívala jim proto obec a vrchnost, přivydělávali si svou vlastní živností, nebo také jako hudebníci a kostelní varhaníci.

„Základním charakteristickým rysem tereziánského a josefínského období z pohledu vývoje správního mechanismu je postátnění správy v ústředí, zemích i krajích a podstatné zásahy i do nejnižší instance, které směřovaly proti stavům.“² V roce 1774, v době vlády Marie Terezie, proběhla v rakouské monarchii zásadní školská reforma. Jejím tvůrcem byl Jan Ignác Felbiger, který sestavil dva významné metodické a organizační dokumenty - *Všeobecný školní řád* a *Knihu metodní*, což byla trojdílná příručka pro učitele. Všeobecný školní řád byl závazný až do roku 1869. S řádem byla zavedena šestiletá všeobecná vzdělávací povinnost pro chlapce i dívky od šesti do dvanácti let, která se však v praxi prosazovala těžko, protože děti byly běžnou pracovní silou v domácím hospodářství. Proto byly děti ve věku 10 - 12 let často z vyučování uvolňovány. Realizace školské reformy svědčila o zájmu státu na vzdělání veškerého obyvatelstva. „Osvícenská pedagogika (Helvetius, Diderot, Basedow) pokládala výchovu za všemocnou a prohlašovala, že pramenem mravní a hmotné bídy nižších společenských vrstev je nevzdělanost. Stát se proto začal snažit pomocí základního vzdělávání povznést široké masy obyvatelstva.“³

² SCHELLE, K. a kol. *Dějiny české veřejné správy*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 28.

³ KALOUS, J., VESELÝ, A. *Vzdělávací politika České republiky v globálním kontextu*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Nakladatelství Karolinum, 2006, s. 9.

Uvedená reforma zavedla také jednotnou soustavu základního školství. Nejnižší stupeň představovaly školy triviální (venkovské, obecné), v nichž se vyučovalo v mateřském jazyce. Latinské „tri via“ znamená „tři cesty“ podle tří základních výukových předmětů - čtení, psaní, počty. To, co dnes chápeme jako tři nejjednodušší věci, jejichž základy si měli žáci osvojit, bylo v dobovém kontextu doplněno náboženstvím a praktickými hospodářskými otázkami (ovocnářství, zelinářství, včelařství apod.). Triviální školy se zřizovaly při každém farním chrámu, při kterém bylo nejméně 90 školou povinných dětí. Bývaly zpravidla jednotřídní, maximálně dvoutřídní, přičemž třídy se uvnitř dělily na oddělení. Tento systém se dodnes zachoval v podmínkách tzv. malotřídek.

Vyšší stupeň představovaly trojtřídní hlavní školy (městské), kde byli žáci vzděláváni kromě stejných předmětů jako na škole triviální i v základech dějepisu, zeměpisu a latiny. Třetím typem škol byly školy čtyřtřídní normální (vzorové), které se nacházely v zemských městech a měly za úkol připravit žáky do praxe. Učily se zde základy mechaniky, kreslení či stavebnictví.

Všeobecná povinná školní docházka se prosadila zhruba v polovině 19. století. S ohledem na evropské poměry došlo k zavedení povinné školní docházky v našich zemích poměrně brzy, což příznivě ovlivnilo gramotnost obyvatelstva, a to nejen chlapců, ale i dívek. Z osob narozených v Čechách mezi lety 1810 - 1819 bylo považováno za negramotné zhruba 16 %, o 20 let později z osob narozených mezi lety 1830 - 1839 to bylo už jen 7,5 %, což je méně než v současné době vykazují státy Latinské Ameriky, východní Asie a Afriky.⁴

1.2 Vývoj správy školství do roku 1918

Nová etapa rozvoje základního školství nastala v roce 1869, kdy v celém Rakousko-Uhersku byly školy převedeny z církevního dozoru pod dozor státní. Byl zřízen úřad okresních školních dozorců. V praxi se zpočátku mnoho nezměnilo, protože církvi dále zůstala svěřena výuka náboženství. Působila zde také tradice, protože většinu učitelů tvořili přesvědčení katolíci. Státní dozor se však začal projevovat zejména v tom, že na konci školního roku bývaly děti přezkušovány před státní komisí.

„Závažným školským dokumentem přelomového charakteru byl tzv.

⁴ BALÍK, S. a kol. *Bludovská škola v letech 1657 - 2008. Almanach ke 100 letům zřízení měšťanky (1908 - 2008)*. Brno: Studio Arx s.r.o., 2008, s. 8.

Hasnerův zákon ze 14. května 1869, který provedl řadu návrhů z revolučních let 1848 – 1849 (převedení škol do kompetence obnovených zemských sněmů v roce 1860, odevzdání škol pod správu obcí o čtyři roky později). Položil základy k vzdělávacímu systému, který umožňoval rozvoj vzdělání nejširších lidových vrstev. S drobnými změnami přežil i německou okupaci.“⁵

Kolem základních škol začaly vznikat i některé další kulturní aktivity, které přesahovaly rámec základního vzdělání. Byly to zejména knihovny, později také tělovýchovné jednoty, kulturní a divadelní spolky. Školy využívaly i různé církevní svátky k pořádání společenských slavností. Šlo zejména o vánoce, slavení Božího těla apod. Význam těchto akcí měl často humanitární charakter, protože při těchto příležitostech byly obdarovávány zejména děti z chudších rodin. Mezi dárky bývalo i oblečení, obuv apod.

Ke konci 19. století se začaly prosazovat ve výuce nové trendy. Objevily se zejména tzv. školy měšťanské a začala se rozvíjet výuka v klasických a reálných gymnáziích. Výuka na gymnáziích byla ukončena maturitou. Maturanti měli možnost pokračovat ve studiu na vysokých školách. Rozdíl mezi klasickým a reálným gymnáziem spočíval zejména ve výuce jazyků - klasická gymnázia opírala svou výuku o latinu a řečtinu, na reálných gymnáziích se vyučovaly tzv. živé jazyky, především němčina, francouzština a angličtina. Reálná gymnázia věnovala také zvýšenou pozornost matematice a přírodovědným předmětům.

Pokud jde o měšťanské školy, byly koncipovány jako tříleté a měly poskytovat vyšší obecné vzdělání těm dětem, které se nevzdělávaly na škole střední. Měšťanská škola poskytovala přípravu k takovým odborným školám, které nepožadovaly přípravu pro školy střední. Žák měl v 11 letech, kdy ukončil pětiletou školní docházku na základní škole, tři možnosti. Buď pokračoval ve vzdělávání na obecné škole, a pak už dál nestudoval a nastoupil do práce. Nebo přešel na měšťanskou školu, a potom měl možnost jít v budoucnu do učení nebo na učitelský ústav. Třetí možností bylo studium na gymnáziu, po jehož absolvování mohl být přijat na vysokou školu. Měšťanská škola poskytovala možnosti poměrně širokého ekonomického uplatnění.

Výrazným zlomem v rozvoji školství se stala 1. světová válka. Ke konci července 1914 byli mobilizováni muži do 42 let. V praxi to znamenalo, že narukovat museli i učitelé. V důsledku toho se musely sloučit některé třídy, což

⁵ KALOUS, J., VESELÝ, A. *Vzdělávací politika České republiky v globálním kontextu*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Nakladatelství Karolinum, 2006, s. 14.

způsobilo, že v některých odděleních se ocitlo při plném stavu více než 100 dětí. Tyto děti se však málokdy sešly v plném počtu, protože jejich docházka do školy značně poklesla, zejména na jaře a v létě. Na základě nařízení zemské školní rady se v důsledku válečných událostí měla školní mládež přibírat k hospodářské práci, především kvůli velkému nedostatku pracovních sil. Toto válečné vyučování trvalo prakticky čtyři roky.

1.3 Správa na úseku školství v letech 1918 - 1938

V říjnu 1918 se válka chýlila ke konci a byla vyhlášena Československá republika. Na školách byly symbolicky zničeny či spáleny obrazy představitelů habsburské monarchie.

Vznik Československé republiky byl spojen s řadou změn ve školství. Došlo zejména k dalšímu odklonu školy od katolické církve. Žáci ani učitelé se již neměli účastnit církevních průvodů a slavností, školní rok měl být zahajován a ukončován bez bohoslužeb. Začaly se slavit nové svátky, například narozeniny Tomáše Garrigua Masaryka (7. března), vznik republiky (28. října), upálení Mistra Jana Husa (6. července).

Z minulého období zůstaly zachovány školní rady. Jejich sociální složení se však měnilo. Ve srovnání s dřívějším stavem v nich zasedalo mnohem více dělníků a řemeslníků, často mužů, kteří byli demobilizováni z války. V řadě obcí se tedy změnilo sociální složení školních rad ve prospěch osob, které se živily fyzickou prací.

Ministerstvo školství a národní osvěty, které působilo od roku 1918 do roku 1948, převzalo starou rakouskou organizaci základního a středního školství z roku 1869 a po dobu své existence až do druhé světové války ji zásadně nezměnilo. V roce 1922 byl vydán malý školský zákon, který uzákonil od školního roku 1924/1925 povinnou osmiletou školní docházku. Byly vydány nové školní osnovy, zavedeny dva nové povinné předměty - občanská nauka a výchova a ruční práce pro chlapce. Občanská nauka měla žákům osvětlit společenské změny, k nimž došlo po roce 1918 a vychovávat je k vlastenectví. Výchova a ruční práce pro chlapce měla žákům přiblížit konkrétní hospodářský život v obcích, seznamovala je se zemědělskými pracemi a se základy některých praktických řemesel, například stolařstvím, nástrojářstvím, železářstvím, základy dopravy apod.

Větší důraz se začínal klást na tělocvik a sport v duchu Tyršova hesla „Jen národ zdravý též branný jest“. Školy s pokrokovějšími učiteli začaly organizovat zimní lyžařské kurzy a někdy i lekce plavání. Učitelé často působili i v různých tělovýchovných spolcích, například Sokol, Orel, kam docházeli i jejich žáci.

Počátkem třicátých let byly při jednotlivých školách zakládány Lidové školy hospodářské. Tyto školy měly prohloubit všeobecné vzdělání po ukončení povinné školní docházky. Škola byla dvouletá, vedle češtiny a počtů se vyučovalo pěstování hospodářských zvířat a zdravotní věda. Chlapci měli ještě hodinu pojišťování, hodinu obchodní nauky, hodinu zdravotnictví a správovědy. Dívky měly po dvou hodinách kreslení stříhů a šití prádla. Lidová škola hospodářská tedy nebyla odbornou zemědělskou školou, ale školou všeobecně vzdělávací.

Ve třicátých letech, kdy došlo k velké hospodářské krizi, sehrávaly školy často významnou úlohu při organizování dobročinných akcí. V první polovině třicátých let šlo o tzv. mléčnou akci, kdy se zpravidla třikrát týdně dopoledne vydávalo žákům z chudších rodin zdarma čtvrt litru mléka. Věcné dary dostávali žáci i v rámci tradičních oslav (Mikuláš, Vánoce).

Poslední léta před rozhodnutím velmocí o osudu Československa v Mnichově se nesla ve znamení zvýšeného vlastenectví a branné výchovy. Vlastenecké nadšení se však nedalo dost dobře realizovat, protože konec republiky v roce 1938 byl poměrně rychlý a překvapivý.

1.4 Změny v období okupace

V říjnu 1938 připadla část bývalé Československé republiky nacistickému Německu. Po Mnichovské konferenci bylo pro tzv. Sudety vydáno úřední nařízení, aby českoslovenští státní úředníci opustili území zabrané Německem a přestěhovali se do okleštěného Československa. Toto nařízení se však nezmiňovalo o učitelích - nebylo jasné, zda mají zůstat ve svých školách nebo odejít. Zhruba polovina učitelů ze sudetského území odešla do vnitrozemí.

Ke konci školního roku 1938/1939 byly propuštěny všechny vdané učitelky. Úřady také přísněji dohlížely na výuku náboženství a pokrokovějším farářům zakázaly náboženství vyučovat. V oblastech připojených k Německu docházelo k omezování výuky původních českých předmětů. Rozšířena byla naopak výuka němčiny. V sudetských oblastech byla také postupně omezována výuka v měšťanských a středních školách. Rovněž došlo k vyřazení řady českých

knih ze školních knihoven. Ráz školy charakterizovalo zastavení výuky dějepisu, obnovení tělesných trestů, nacistická výchova ve třídách, zákaz zpěvu bývalé hymny „Kde domov můj“. Jako náhradní hymna sloužila píseň „Domove, domove, drahý a jediný“ s textem od J. V. Sládka.

Čeští žáci, kteří skončili povinnou školní docházku v 8. třídě, neměli prakticky žádnou možnost dalšího vzdělávání. České vyšší školy v Sudetech téměř neexistovaly, do německých nebyli přijímáni. Problémy byly dokonce i s přijetím do učení.

Ke konci války bylo školní vyučování rozvráceno. V řadě školních budov byli ubytováni prchající němečtí civilisté nebo oddíly ustupující německé armády. Škody na školních budovách a v okolí škol musely být po válce složitě odstraňovány.

Podobná situace nastala po 15. březnu 1939 i na zbývajícím českém území, které bylo prohlášeno za tzv. Protektorát Čechy a Morava. Zde docházelo k omezování výuky dějepisu, zeměpisu a řady společenskovedních předmětů, prosazovala se germanizace a rozsáhlá povinná výuka němčiny. Od roku 1939 byly uzavřeny všechny české vysoké školy, takže vysokoškolské vzdělání v českém jazyce bylo znemožněno. Čeští studenti mohli sice teoreticky být přijímáni ke studiu na německé vysoké školy, v praxi však k podobným případům docházelo jen zřídka.

„Celkový vztah německé okupační administrativy k českému školství vyplýval z obecných sociálně politických plánů s českým národem, směřujících stálou perzekucí k postupné germanizaci nebo likvidaci.“⁶

1.5 Úprava školského systému za socialismu

Po válce bylo nejprve třeba školy opravit tak, aby v nich bylo možno zahájit plnohodnotné vyučování. Ve druhé polovině roku 1945 došlo k zásadní změně v organizaci školství - 6., 7. a 8. třída byly převedeny na měšťanskou školu. Obecná škola končila 5. třídou. Skončila tak podvojnost, kdy žáci mohli chodit do 6. - 8. třídy buď do školy obecné, nebo do kvalitativně lepší školy měšťanské. Doplňovaly se také školní knihovny, a to často z darů jednotlivých občanů.

Osmiletou školní docházku změnil *zákon č. 95/1948 Sb., o základní úpravě jednotného školství (školský zákon)*. Školní docházku prodloužil na devět

⁶ Tamtéž, s. 17.

let a pozměnil celou strukturu školského systému. „Jednotnou školu“ (což je i dnes pro řadu lidí výrazně pejorativní označení) chápal především jako ujednocení vzdělávacích požadavků na stejně staré žáky, na něž byly dosud kladeny různé vysoké nároky podle toho, na jaký druh školy chodili (gymnázia, reálky, měšťanky).⁷ Šlo o to, aby výuka ve škole dostala jednotný ráz a aby v ní byly odstraněny předválečné třídní rozdíly. „Veškeré mládeži se dostane jednotné výchovy a obecného i odborného vzdělání na školách, které tvoří jednotnou soustavu.“⁸

Devítiletá povinná školní docházka byla opětovně zkrácena na osmiletou, a to *zákonem č. 31/1953 Sb., o školské soustavě a vzdělávání učitelů (školský zákon)*. Došlo ke sjednocení obecné a střední školy v osmiletou střední školu, která poskytovala základní všeobecné vzdělání a připravovala pro povolání, odbornou školu nebo pro vyšší všeobecné vzdělání. Vedle osmiletých středních škol existovaly jedenáctileté střední školy. „Jedenáctiletá střední škola dává žákům v prvních osmi postupných ročnících základní všeobecné vzdělání a v posledních třech postupných ročnících vyšší všeobecné vzdělání a připravuje především pro studium na vysoké škole. Tyto poslední tři postupné ročníky jsou výběrové. Mohou být do nich přijímáni žáci, kteří úspěšně ukončili osmiletou střední školu nebo prvních osm postupných ročníků jedenáctileté střední školy.“⁹

V důsledku zkrácení povinné školní docházky v roce 1953 se však objevily nové problémy. Nové osnovy byly nereálné, žáky značně přetěžovaly, proto se od nich muselo částečně ustoupit. O šest let později dochází k další změně - školní docházka byla opět prodloužena na devět let s odůvodněním, že žáky nelze přetěžovat přemírou učiva. V letech 1959 - 1962 se postupně přecházelo na 9. ročník. Dva roky byla 9. třída nepovinná - žáci si mohli vybrat, zda skončí v 8. nebo 9. třídě, museli se však rozhodnout již v roce 1959. Od školního roku 1961/1962 byla základní škola povinně devítiletá. V roce 1981 se 9. ročník opět zrušil a v roce 1996 byl znovu povinně zaveden.

Pokud jde o jedenáctiletou, později dvanáctiletou střední školu, navazovala ve výuce na školu základní. Vyučovaly se zde jak společenskovední, tak přírodovědní předměty. Zvýšená pozornost byla věnována výuce matematiky a cizím jazykům (povinná výuka ruštiny a jednoho dalšího světového jazyka). Ze společenskovedních předmětů šlo zejména o občanskou nauku, dějepis, zeměpis a

⁷ MOROKES, F. *Proměny povinné školní docházky*. Učitel'ské noviny č. 33/2010.

⁸ Zákon č. 95/1948 Sb., část první, § 1 odst. 1.

⁹ Zákon č. 31/1953 Sb., § 4 odst. 2.

základy psychologie, z přírodovědných hlavně o biologii, fyziku a chemii. Výuka byla zakončena maturitní zkouškou, která se skládala z písemné a ústní části. Absolventi mohli pokračovat ve studiu na všech typech vysokých škol.

Po roce 1945 došlo tedy k reformám, v jejichž důsledku byl zaveden systém tzv. jednotné školy. Z obecné školy se stala škola národní, z měšťanských škol se staly školy střední, ke změně náplně výuky však docházelo postupně. Ve školním roce 1949/1950 se ve školách objevily nové učebnice, které byly zpracovány v socialistickém duchu. Ke konci roku 1949 byly zrušeny instituce újezdních školních rad, které představovaly možnost veřejnosti účastnit se na kontrole kvality školství. Funkci těchto rad převzaly místní národní výbory, konkrétně referáty pro školství, osvětu a tělesnou výchovu.

V následujícím období délka povinné školní docházky kolísala mezi osmi a devíti lety. Dbalo se na to, aby náplň učiva v předmětech s určitým ideologickým nábojem (zejména dějepis a občanská výchova) vyhovovala aktuálnímu politickému zaměření společnosti. V dějepise se zdůrazňovala tradice husitského revolučního hnutí a kritického vztahu k habsburské monarchii. Současně se ve výuce zdůrazňoval rozdíl mezi první buržoazní republikou a současnou realitou.

V 70. a 80. letech docházelo k určitému odklonu od systému jednotné školy. V systému základních škol se začaly objevovat školy s matematickým a přírodovědným zaměřením, v nichž se kladl důraz na studium technických a přírodovědných předmětů. Také gymnázia se začala specializovat. Systém gymnázií se rozšířil o společenskovední, matematické a přírodovědné školy.

1.6 Základní změny po roce 1989

Na tento systém navázaly změny, k nimž došlo po roce 1989. Významnou novinkou v tomto období byla možnost vzniku soukromých základních a středních škol. „Z hlediska obsahu vzdělávání je posílena role samotných škol a jejich ředitelů, do rozhodování o podobě vzdělávání na jednotlivých školách jsou také stále více zapojováni rodiče, žáci a studenti. Významnou změnou byla také diverzifikace vzdělávacích možností, podpořená v první řadě zrušením státního monopolu na poskytování vzdělání a umožněním vzniku soukromých a církevních škol.“¹⁰

¹⁰ POTŮČEK, M., MAŠKOVÁ, M. a kol. *Česká republika – trendy, ohrožení, příležitosti*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Nakladatelství Karolinum, 2009, s. 239.

Soukromé školy musely mít svého zřizovatele, jímž mohla být zpočátku fyzická nebo právnická osoba. Zřizovatel musel předložit studijní program školy podle jednotlivých ročníků a osnovy jednotlivých předmětů. V rámci následujícího správního řízení byly tyto doklady přezkoumány a Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (dále jen Ministerstvo školství) rozhodlo, zda škola bude zařazena do vzdělávacího systému. Škola potom vystupovala jako samostatná právnická osoba rozdílná od zřizovatele. Zřizovatel musel zajistit také vhodné učební prostory. V praxi se nejčastěji postupovalo tak, že soukromá škola uzavřela nájemní smlouvu se subjektem, který mohl pronajmout vhodné učební prostory. Tyto učební prostory pronajímaly soukromým školám nejčastěji státní základní školy, gymnázia, ale i učňovská střediska nebo kulturní domy. V některých případech vyučovaly soukromé školy v objektech zrušených mateřských škol nebo jeslí.

Pokud jde o financování soukromých škol, bylo řešeno tak, že část peněz dostávaly tyto školy od státu prostřednictvím okresních nebo obvodních školských úřadů, a druhou část od žáků (resp. od rodičů žáků) v podobě školného. „Stát si však stále uchovává dominantní roli ve financování škol, z veřejných rozpočtů pochází 87,5 % výdajů, přičemž poměr veřejných a soukromých výdajů mezi lety 1995 a 2005 zůstal nezměněn, a to i přes vznik soukromých vysokých škol až po roce 1998.“¹¹

Určité problémy z hlediska financování se záhy projeví v tom, že se objevily snahy tyto školy diferencovat z hlediska kvality výuky. Školní inspekce prováděla hodnocení úrovně těchto škol a na základě jejich zpráv se výše dotace na žáka mohla pohybovat od 70 % do 90 % normativu. Některé školy byly tak znevýhodněny vůči jiným, často se zde projevoval subjektivismus inspektorů, jejich osobní zkušenost a někdy i předsudky proti soukromému školství. Na základě negativních posudků školské inspekce mohla být konkrétní soukromá škola dokonce i vyřazena z tzv. sítě soukromých škol.

Poptávka po studiu na soukromých základních a středních školách dost kolísala v závislosti na populační sinusoidě. V dobách populačního tlaku, který představovaly silné populační ročníky, byla tato poptávka vyšší, v období slabších populačních ročníků se snižovala. „Po úbytku v průběhu 90. let začal po roce 2000 narůstat počet dětí v mateřských školách. Naopak celkový počet žáků na základních školách se mezi školními roky 1989/1990 a 2006/2007 snížil téměř

¹¹ Tamtéž, s. 239.

o třetinu, a to i přesto, že vzdělávání na základních školách bylo o rok prodlouženo.“¹²

Soukromé školy byly většinou ve velké materiální nevýhodě (neměly k dispozici školské budovy a další potřebná zařízení), což v praxi znamenalo, že musely hledat umístění pro svou výuku v rámci materiálního vybavení existujících státních škol a učňovských zařízení, byly však i v nevýhodě finanční, protože potřebné školné naráželo na materiální možnosti rodičů, jejichž převážnou většinu tvořili zaměstnanci. Pokud jde o státní dotace, přelévaly se v rámci systému ze státního rozpočtu do sféry soukromých škol a odtud většinou znovu v rozhodující míře v podobě nájemného do státní školské sféry.

„Ani změny spojené s reformou veřejné správy, ale ani nové školské zákony nevyřešily především dvě systémové příčiny hlavních problémů. Ve výrazně decentralizovaném modelu správy školství zůstaly zachovány některé prvky původně hierarchického systému řízení. A jen nedostatečně zřetelně se změnil účel investovaných veřejných prostředků a způsob jejich poukazování těm, kdo v konečném důsledku veřejnou vzdělávací službu poskytují – tedy školám.“¹³

Vzhledem ke schvalovací praxi Ministerstva školství, v jehož rámci se vyřazovaly neobvyklé a experimentální projekty, zůstávala školská soustava v zásadě i nadále jednotná. Ve školství nedošlo ke klasické privatizaci, jakou známe z oblasti průmyslu nebo služeb. Systém soukromého školství nebyl tedy doplňován procesem vnitřní privatizace, nýbrž byl umožněn pouze díky procesu privatizace vnější, což znamená, že soukromé základní a střední školy musely vznikat mimo dosavadní školskou soustavu. Mezi zřizovateli těchto škol chyběly silné ekonomické subjekty, například větší průmyslové podniky. Mezi zřizovateli nalézáme nejčastěji slabé ekonomické subjekty, fyzické osoby (experimentující učitelé), nebo společnosti s ručením omezeným s nízkým základním kapitálem.

Od roku 1995 nesměly být navíc fyzické osoby zřizovateli soukromých škol a jejich místo zaujímaly uměle vytvořené nadace. Objevily se i úvahy o tom, že zřizovateli budou moci napříště být jen tzv. školské právnické osoby, které by musely splňovat specifické požadavky. Toto řešení se však nepodařilo prosadit do obecných právních předpisů.

¹² Tamtéž, s. 241.

¹³ KALOUS, J., VESELÝ, A. *Vzdělávací politika České republiky v globálním kontextu*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Nakladatelství Karolinum, 2006, s. 86.

O tom, že státní orgány neměly o perspektivách soukromého školství v 90. letech zcela jasno, svědčí i ta skutečnost, že soukromé vysoké školství v této době vůbec neexistovalo, a že zřizování soukromých vysokých škol bylo zákonem umožněno až téměř 10 let po tzv. sametové revoluci.

1.7 Historický vývoj vysokých škol

Vysoké školy mají na rozdíl od škol středních a zpravidla i od škol základních delší historii. V západní a střední Evropě byly zřizovány již ve středověku v podobě tzv. vysokých učení nebo univerzit. Paradoxně tak i v českých zemích se nejdříve rozvíjelo vysoké školství, kde mohli studovat především příslušníci vyšší a nižší šlechty, a teprve potom základní a střední školství, jež poskytovalo vzdělání měšťanům a později také dětem poddaných a sedláků.

„Existence tradičních středověkých univerzit byla svázána s pravdou a věděním. Od počátku své existence byly vysoké školy místem, kde docházelo k hledání pravdy a rozvoji vědění.“¹⁴

V českých zemích se o založení univerzity podle francouzského vzoru pokusil ke konci 13. století přemyslovský král Václav II. Vnější podmínky však nebyly pro tento záměr příznivé, nepodařilo se mu získat souhlas papeže, jak bylo v té době nutné. Praha neměla v devadesátých letech 13. století takový politický, kulturní a hospodářský význam jako Paříž nebo některá italská města.

Situace se z tohoto hlediska změnila v období vlády lucemburského panovníka Karla IV. Čechy se v té době ekonomicky rozvíjely, rostl jejich politický a kulturní význam. Karel IV. přenesl do Prahy sídlo tehdejší Římské říše národa německého. Návrh na zřízení univerzity v Praze uvítali představitelé českých šlechtických rodů. Podařilo se také získat souhlas papeže, s nímž se Karel IV. znal z doby svého pobytu ve Francii.

Zakládací listinu univerzity vydal Karel IV. dne 7. dubna 1348. Panovník zřizoval pražskou univerzitu podle vzoru univerzity pařížské, na níž sám nějaký čas studoval. Rozděлил ji na čtyři fakulty – teologickou, juristickou, medicínskou a filozofickou – a také čtyři národy – český, bavorský, polský a saský. Není tedy zcela přesné často se objevující tvrzení, že Češi měli na univerzitě jeden hlas a Němci hlasy tři, především s ohledem na skupinu tzv. Poláků, kteří z hlediska

¹⁴ KALOUS, J., VESELÝ, A. *Vzdělávací politika České republiky v globálním kontextu*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Nakladatelství Karolinum, 2006, s. 97.

moderních dějin patří ke skupině slovanských národů. Je však třeba vzít v úvahu, že i tato skupina, zahrnující také Slezany, Litevce a Rusy, v sobě soustřeďovala především obyvatele Slezska, u nichž převládala jako komunikační jazyk němčina, přičemž slovansky hovořících Poláků a Rusů nebylo mnoho.

Vrchní řízení univerzity svěřil Karel IV. arcibiskupovi Arnoštu z Pardubic, jenž se pro tento úkol zdál být nejschopnější. V čele profesorského sboru však stál univerzitní rektor, který byl každý rok znovu volen. Každý rok byli také znovu voleni děkani jednotlivých fakult. Skutečnost, že vedoucí představitelé univerzity i fakult byli každoročně znovu voleni, byla určitým výrazem středověké demokratičnosti, zároveň však v sobě obsahovala i problematické aspekty, především proto, že vedoucí pracovníci se rychle střídali, že každý akademický rok vedl univerzitu nebo fakultu někdo jiný, takže bylo obtížné prosadit dlouhodobější pedagogické nebo ekonomické záměry.

Od pedagogické oblasti odváděla navíc často pozornost vedení univerzity nutnost řešit běžné ekonomické úkoly. Chod univerzity nebyl finančně zabezpečen ze státní pokladny, nýbrž řešil se z logiky feudálního systému převážně tak, že se univerzita stala vlastníkem některých vsí nebo dvorů, v nichž musela dbát na zabezpečení zemědělských prací a z přebytku jejich hospodaření (ze zisku nebo nadproduktu) uhrazovala své průběžné potřeby. V Praze měla univerzita určité příjmy ještě z nájmu v měšťanských domech, které jí nejčastěji přenechali její příznivci, případně z darů, nadací nebo odkazů. Všechny tyto příjmy však byly značně nejisté, takže bylo obvyklé, že profesori sami přispívali k průběhu výuky tím, že přednášeli ve svých vlastních domech nebo bytech a pokud jim to jejich finanční situace dovolovala, nepobírali za výuku žádný honorář. Automaticky se vlastní finanční zabezpečení předpokládalo u kněží nebo příslušníků církve.

Univerzitní budova, v níž by probíhaly přednášky pro větší počet studentů, nebyla při založení univerzity k dispozici. Výuku teologické fakulty zabezpečovalo hned od počátku pět profesorů. Jeden z nich přednášel na Pražském hradě u svatého Víta, zbývající čtyři byli příslušníky mnišských řádů, takže ti učili ve svých kláštorech. Právo se většinou učilo v měšťanských domech. Pro výuku kanonického práva byl získán odborník z Itálie. Pokud jde o medicínu, vyučoval ji mimo jiné mistr Walther, bývalý osobní lékař krále Jana Lucemburského. Přednášky z medicíny probíhaly v týnské farní škole, kde byl

mistr Walther již před založením univerzity rektorem. O profesorech filozofické fakulty (facultas atrium) se zprávy nedochovaly.

Materiální zabezpečení univerzity se postupně zlepšovalo. V roce 1349 založil Karel IV. první stálou kolej pro dvanáct profesorů v domě žida Lazara na Starém Městě. Tato kolej byla vybavena na tehdejší poměry i rozsáhlou knihovnou. Kolej se později přestěhovala ke kostelu sv. Havla do současného Karolina. Podobné dvě koleje získala univerzita ještě před koncem 14. století.

Karel IV. se v tomto ohledu projevil i jako dobrý a vytrvalý organizátor. Nedal se odradit počátečními materiálními problémy a sám žádal jednotlivé profesory, aby překonávali vzniklé nesnáze a neochabovali ve svém pedagogickém úsilí. Tyto snahy začaly postupně přinášet své ovoce – zájemci o studium přicházeli do Prahy téměř ze všech evropských zemí, včetně Francie, Anglie a Itálie, tedy ze zemí, jež měly na tehdejší dobu poměrně vyspělé vysoké školství a jejichž univerzity byly pro Karla IV. vzorem.

Za života Karla IV. se univerzita pedagogicky i materiálně stabilizovala. Učitelé sbírali a zobecňovali své zkušenosti, kvalita výuky se zvyšovala, rozšiřovala se disputační témata, ustalovala se titulatura, začaly se rozlišovat pedagogické grády, bohatší studenti začali přispívat na ekonomický chod školy, případně platit školné.

Jinak tomu bylo po úmrtí zakladatele univerzity. Politické poměry v Čechách se postupně zhoršovaly, země začala směřovat k náboženské válce. V pražských kostelech se stále častěji objevovala kritika církve, přibývalo těch, jimž se nelíbilo, že bohatství církve rychle roste a že se církev stává nejbohatším feudálem, největším majitelem pozemkového vlastnictví. Tento trend se nelíbil obyčejným křesťanům, nevolníkům, stále více však proti němu vystupovali i svěští feudálové, kteří toužili rozšířit svůj vlastní pozemkový majetek. Za těchto okolností to byla zákonitě právě univerzitní půda, na níž docházelo k názorovým střetům mezi konzervativními a progresivními silami v církvi, které se navenek projevovaly především jako disputace o myšlenkách anglického církevního myslitele a filozofa Viklefa.

Karlova univerzita zůstávala po dvě století jedinou vysokou školou v našich zemích. V roce 1556, v době vlády Ferdinanda I., však přišli do českých zemí jezuité, kteří zde měli v období náboženských neshod posílit katolickou víru. Nastalo období rekatolizace, které bylo zpočátku nenásilné. „Už v roce 1562 byly v Klementinu v koleji u svatého Klimenta založeny školy od nižších studií,

tedy gymnázia, až po fakultu filozofickou a teologickou. O deset let později vznikla podobná jezuitská univerzita – podle dobové módy nazývaná akademie – i v Olomouci. Takže vedle starého Karlova učení tady byly najednou další dvě vysoké školy.“¹⁵

Vysoké školy si pochopitelně vzájemně konkurovaly, konkurence se však soustřeďovala do oblasti kvality a úrovně výuky. Situace se ale radikálně změnila po porážce českého stavovského povstání v roce 1620. Po vyhlášení Obnoveného zřízení zemského bylo povoleno pouze katolické vyznání. Karlova univerzita byla v roce 1622 předána jezuitům a jezuité připojili Karolinum ke Klementinu. V roce 1654 – po řadě sporů a ostrých neshod mezi oběma školami – vznikla univerzitní unie a byla založena Karlo-Ferdinandova univerzita, která pod tímto názvem existovala až do roku 1918 (právnícky až do roku 1920). Od roku 1882 byla univerzita rozdělena na českou a německou. Německá univerzita byla zrušena až v roce 1945.

Po vzniku Československé republiky v roce 1918 se síť vysokých škol začala podstatně rozšiřovat. Vznikaly samostatné vysoké školy obchodní, zemědělské, umělecké, veterinární. Vysoké školy vznikaly jako státní, které však měly legislativně zaručenou autonomii a tradiční akademické svobody.

Tento vývoj přerušila druhá světová válka, kdy byly české vysoké školy v důsledku německé okupace zavřeny. „Celkový vztah německé okupační administrativy k českému školství vyplýval z obecných sociálně politických plánů s českým národem, směřujících stálou perzekucí k postupné germanizaci nebo likvidaci. Navíc bylo na školství nahlíženo jako na nebezpečnou instituci, šířící povědomí o národní kultuře a českých tradicích, což bylo samozřejmě v rozporu s představami nové politické moci.“¹⁶

Poválečné období bylo výrazně ovlivněno touhou lidí změnit společenské uspořádání ve smyslu spravedlivého a rovnoprávného systému. Snahy o návrat k demokratickým tradicím ukončil rok 1948. „Pražská právnická fakulta byla „očistěna“ od politicky nežádoucích učitelů, brněnská právnická fakulta byla nakonec v roce 1950 zrušena.“¹⁷

„V průběhu 50. až 80. let docházelo ke značně chaotickým a nesystémovým reformám, obvykle neřešící zásadní vzdělanostní problémy

¹⁵ Forum. *Univerzita Karlova 1348 – 2018*. Speciální číslo časopisu Forum k 670. výročí založení UK. Praha: Univerzita Karlova, Média UK, březen 2018, s. 11.

¹⁶ KALOUS, J., VESELÝ, A. *Vzdělávací politika České republiky v globálním kontextu*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Nakladatelství Karolinum, 2006, s. 17.

¹⁷ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 21.

otevřené do budoucnosti (zavádění nových technologií, efektivní organizace výchovy a vzdělávání, právo na svobodu mínění apod.), ale soustředující se na nahromaděné problémy hlavně ve struktuře a změnách kompetencí řídicích orgánů.“¹⁸ Byly ale také založeny nové vysoké školy (např. Vysoká škola strojní a elektrotechnická v Plzni, Vysoká škola chemicko-technologická v Pardubicích) a na již fungujících školách se zřizovaly nové fakulty.

Ke dvěma základním aktivitám vysokých škol – výuka a výzkum – přibyla další, a to služba společnosti. „V rámci této dimenze měly vysoké školy ve vyspělých demokratických zemích především: uspokojit poptávku trhu práce po kvalifikované pracovní síle, umožnit vzestupnou sociální mobilitu ve společnosti a přispívat k šíření demokratických principů.“¹⁹

Toto období vývoje vysokého školství ukončil listopad 1989. Vysokým školám navrátil autonomii, akademická práva a svobody **zákon č. 172/1990 Sb., zákon o vysokých školách**, který nabyl účinnosti 1. července 1990 (zákon byl zrušen k 1. 1. 1999 a s účinností od 1. 7. 1998 platí zákon č. 111/1998 Sb., zákon o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů).

„Po roce 1989 došlo k výraznému rozvoji sektoru terciárního vzdělávání. Jen pár měsíců po revoluci nový vysokoškolský zákon zajistil vysokým školám značnou autonomii, samosprávnost a akademické svobody, byly ustanoveny vnitřní demokratické mechanismy, na nichž výrazně participují sami studenti.“²⁰

¹⁸ KALOUS, J., VESELÝ, A. *Vzdělávací politika České republiky v globálním kontextu*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Nakladatelství Karolinum, 2006, s. 19.

¹⁹ Tamtéž, s. 98.

²⁰ POTŮČEK, M., MAŠKOVÁ, M. a kol. *Česká republika – trendy, ohrožení, příležitosti*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Nakladatelství Karolinum, 2009, s. 243.

2. Zaměření a právní úprava vzdělávací soustavy

2.1. Státní správa a samospráva na úseku školství

Organizační uspořádání českého školství je spojování s tzv. vzdělávací soustavou, jejíž složky tvoří mateřské školy, základní školy, střední školy, vyšší odborné školy a vysoké školy. Vzdělávací soustava je vnitřně diferencovaná a vedle toho je doplňována o některé specifické typy škol a školských zařízení, např. organizovaných ve zdravotnických zařízeních, u českých zastupitelských úřadů v zahraničí apod.

Správa školství se opírá o základní právní prameny, k nimž patří především *Listina základních práv a svobod*, která v čl. 33 zabezpečuje právo na vzdělání, přičemž mimo jiné v čl. 33 (2) stanoví: „Občané mají právo na bezplatné vzdělání v základních a středních školách, podle schopností občana a možností společnosti též na vysokých školách.“²¹

Tyto principy rozvádí *zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon)*, ve znění pozdějších předpisů, a *zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách)*, ve znění pozdějších předpisů. Stojí za zmínku, že se jedná o obor z právního hlediska neustálený, neboť oba tyto předpisy jsou prakticky každý rok novelizovány. Školský zákon byl novelizován od svého vzniku více než třicetkrát, zákon o vysokých školách více než dvacetkrát.

V organizaci správy na úseku školství můžeme pozorovat určité rozdíly mezi správou školství na úrovni školského zákona a správou školství na úrovni škol vysokých. Pro první skupinu je typické, že se na správě školství výrazně podílejí místní orgány, případně územní správy, u škol vysokých je podíl místní, resp. územní správy v klasickém pojetí poměrně nízký.

Právní úprava školství na úrovni od mateřských škol po vyšší odborné školy rozlišuje diferenciaci mezi výkonem státní správy a výkonem samosprávy. Státní správu na této úrovni vykonává Ministerstvo školství a v určitém rozsahu i jiné ústřední orgány státní správy, pokud tak stanoví zákon (např. z hlediska hygieny školských zařízení Ministerstvo zdravotnictví), dále Česká školní inspekce, krajské úřady, obecní úřady obcí s rozšířenou působností a do jisté míry i ředitelé škol, ředitelé (vedoucí) mateřských škol nebo školských zařízení.

²¹ Listina základních práv a svobod, čl. 33 (2).

Pokud jde o samosprávu, vykonávají ji na tomto úseku kraje, obce, a v určité míře vykazují prvky samosprávy i oprávnění orgánů tzv. školských právnických osob. Pokud jde o školské právnické osoby, které jsou zřízeny krajem, obcí nebo svazky obcí, je jejich orgánem ředitel. U školských právnických osob, které zřídily jiné právnické osoby, nebo osoby fyzické, představují tyto orgány ředitel a rada.

Obdobně to platí i pro školskou radu, která je orgánem zřizovaným u základních, středních a vyšších odborných škol. "Školská rada je orgán školy umožňující zákonným zástupcům nezletilých žáků, zletilým žákům a studentům, pedagogickým pracovníkům školy, zřizovateli a dalším osobám podílet se na správě školy. Pokud je součástí právnické osoby více těchto škol, je možné zřídit jednu školskou radu."²² Školskou radu zřizuje zřizovatel. Stanoví počet jejích členů a vydá její volební řád. Třetinu členů školské rady jmenuje zřizovatel, třetinu volí pedagogičtí pracovníci školy a třetinu volí zletilí žáci a studenti, případně zákonní zástupci nezletilých žáků. Ředitel školy nemůže být členem školské rady. Funkční období je tři roky. U škol, které nejsou zřízeny státem, krajem, obcí nebo svazkem obcí, zabezpečuje povinnosti spojené se zřizováním školské rady ředitel školy.

Pro organizaci a výkon správy na úrovni vysokého školství platí zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Státní správu na této úrovni vykonává Ministerstvo školství. V případě vysokých veřejných škol řeší některé problémy státní správy i sama vysoká škola, především na úrovni rektora.

Určitou úlohu zde v minulosti hrála také **Akreditační komise ČR**, která byla zřízena v souladu se zákonem č. 111/1998 Sb. Tato komise měla 21 členů jmenovaných na dobu šesti let, přičemž jedna třetina členů se obměňovala vždy po dvou letech. Člen mohl být jmenován nanejvýš na dvě funkční období.²³ Funkce člena Akreditační komise byla neslučitelná s funkcí rektora, prorektora nebo děkana. Akreditační komise ukončila oficiálně svou činnost dne 31. srpna 2016.

V současné době je Akreditační komise nahrazena novým orgánem, **Národním akreditačním úřadem pro vysoké školství** (zkráceně Národní

²² PRŮCHA, P. *Veřejná správa a správní právo*. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, 2014, s. 244.

²³ BASL, J. a kol. *Analýza implementace Boloňského procesu v České republice 2011 – 2013*. Praha: Dům zahraniční spolupráce, 2013, s. 14 – 15.

akreditační úřad, zkratka NAÚ, též Akreditační úřad), který byl zřízen ke dni 1. září 2016. Národní akreditační úřad má oproti Akreditační komisi podstatně větší pravomoci a jeho rozhodnutí platí bez nutného schválení Ministerstvem školství.

Pokud jde o samosprávu vysokých škol, zákon o vysokých školách s ní výslovně počítá jen v případě veřejných vysokých škol. Vykonávají ji samosprávné akademické orgány.

2.2 Obsah správy na úseku školství

Výkon veřejné správy na úseku školství závisí na příslušných složkách vzdělávací soustavy a na jednotlivých úrovních školství. Pokud jde o úroveň označovanou jako tzv. *malé školství* (od mateřských škol po vyšší odborné školy), hraje rozhodující roli zápis konkrétního vzdělávacího zařízení nebo školy do rejstříku škol a školských zařízení.²⁴ Tento zápis je podmínkou pro to, aby tyto školy nebo zařízení byly pokládány za součást vzdělávací soustavy, mohly vykonávat příslušnou činnost a byly zařazeny do příslušného systému státního financování.

Vysoké školy jsou považovány za součást vzdělávací soustavy, pokud byly zřízeny předepsaným způsobem a pokud nebyla jejich činnost omezena, resp. zrušena. Financování veřejných vysokých škol probíhá podle předepsaných pravidel z rozpočtu Ministerstva školství. Soukromé vysoké školy jsou financovány z prostředků zřizovatele a z jeho ekonomické činnosti. Státní vysoké školy jsou financovány z rozpočtu zřizovatelů, tj. z rozpočtu Ministerstva vnitra a Ministerstva národní obrany.

K zápisu škol a školských zařízení do rejstříku je třeba předložit žádost navrhovatele, jímž je právnická osoba, která vykonává činnost školy nebo školského zařízení. Tyto školy a školská zařízení zapisuje do svého rejstříku Ministerstvo školství. Mateřské školy a vybraná školská zařízení, která jsou zřizována kraji, obcemi nebo svazky obcí, zapisuje do rejstříku krajský úřad. Žádost je třeba podat u krajského úřadu příslušného podle sídla právnické osoby, která bude vykonávat činnost školy nebo školského zařízení. Pokud jde o školy a školská zařízení, jejichž rejstřík vede Ministerstvo školství, postupuje krajský úřad jednotlivé žádosti se svým stanoviskem tomuto ministerstvu.

²⁴ PRŮCHA, P. *Veřejná správa a správní právo*. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, 2014, s. 245.

3. Správa na jednotlivých úrovních vzdělávací soustavy

3.1 Správa na úrovni mateřských škol

Mateřské školy zajišťují předškolní vzdělávání a výchovu dětí ve věku zpravidla od tří do šesti let. V důsledku zrušení tzv. jeslí jim v některých případech nově připadá i úkol pečovat o děti starší než dva roky. Nově je zavedena povinnost povinného zápisu do mateřských škol pro děti, jež v nadcházejícím roce nastoupí do prvních tříd základních škol.

Zřizování, případně rušení, mateřských škol přísluší jednotlivým obcím nebo svazkům obcí, případně krajům. Mateřské školy mohou být zřizovány i jako církevní a soukromé. Kraje zřizují také určité speciální mateřské školy, např. pro děti se zdravotním postižením, případně mateřské školy s vyučovacím jazykem národnostní menšiny. Školy s vyučovacím jazykem národnostní menšiny může zřizovat a rušit také Ministerstvo školství.

Mateřské školy jsou zřizovány zpravidla jako školské právnické osoby nebo příspěvkové organizace. V čele mateřské školy stojí ředitel. V rámci jedné právnické osoby může působit i více mateřských škol. Ředitele jmenuje zřizovatel na základě konkursního řízení na dobu šesti let. Provoz mateřských škol je částečně financován podle určených celostátních a krajských normativů ze státního rozpočtu, částečně z vlastních příjmů konkrétní právnické osoby, z prostředků zřizovatele, případně z prostředků jiných osob (např. místních podniků).

O přijetí dítěte do mateřské školy rozhoduje ředitel této školy, přičemž dítě, které má v příštím školním roce zahájit povinnou školní docházku, musí na základě teritoriálních kritérií přijmout přednostně. O přijetí dítěte se zdravotním postižením rozhoduje ředitel na základě stanoviska registrujícího lékaře, případně písemného vyjádření příslušného poradenského zařízení. Pokud ředitel mateřské školy dítě nepřijme, mohou se rodiče, případně jiné zainteresované osoby, odvolat ke krajskému úřadu.

3.2 Správa na úrovni základních škol

V rámci základních škol absolvují žáci povinnou školní docházku, jež je v současné době devítiletá. Probíhá v nich tzv. základní vzdělání. Povinná školní docházka končí pro žáka nejpozději ke konci školního roku, kdy žák dosáhne sedmnácti let. Základní vzdělání probíhá také na nižších stupních šestiletého nebo

osmiletého gymnázia, případně rovněž v příslušných stupních osmiletého učebního systému konzervatoře.

Zřizovateli základních škol jsou obce v samostatné působnosti, případně svazky obcí nebo kraje. Do působnosti krajů patří zřizování speciálních základních škol, základních uměleckých škol, základních škol s jiným než českým vyučovacím jazykem a základních škol pro žáky se zdravotním postižením. Ministerstvo školství může zřizovat základní školy s vyučovacím jazykem národnostní menšiny, případně pro žáky umístěné ve školských výchovných zařízeních, pokud tyto školy nezřídí kraj. Vedle těchto škol mohou být zřizovány základní školy soukromé a základní školy církevní, které zařazuje do sítě škol na žádost zřizovatele Ministerstvo školství.

„Obce jsou povinny vždy zajistit podmínky pro plnění povinné školní docházky dětí s místem trvalého pobytu na jejím území a dětí umístěných na jejím území ve školských výchovných zařízeních, a to příp. i v základní škole zřízené jinou obcí, nebo svazkem obcí. Pokud je v obci více základních škol zřizovaných obcí, potom obec pro jednotlivé školy také vymezí jmenovité školské obvody.“²⁵ Menší obce mohou zřídit jen školu pro částečnou školní docházku, například pro 1. - 5. ročník, a zajistit se školskou správou docházku svých starších žáků, například pro 6. - 9. třídu, do základní školy na území jiné obce. Důvodem tohoto postupu jsou nejčastěji ekonomické faktory, ale i snaha zajistit ve vyšších ročnících základní školy kvalitní výuku.

Ředitele základní školy jmenuje zřizovatel. Pro obsazení této funkce se vyhlašuje výběrové řízení. Ředitel je jmenován na dobu šesti let, z vážných důvodů (například zdravotní nebo trestněprávní) může zřizovatel toto období zkrátit. Do rámce jedné právnické osoby může být zařazeno víc základních škol, v takovém případě řídí ředitel všechny tyto sdružené školy.

Financování základních škol probíhá na základě schválených republikových a krajských normativů. Základem jsou příspěvky ze státního rozpočtu. U soukromých a církevních škol je financování částečně zabezpečeno z prostředků zřizovatele, zejména ze školného, případně z rozpočtu příslušné církve. Soukromé a církevní školy dostávají ze státního rozpočtu příslušnou dotaci na žáka, která může být vyšší nebo nižší na základě pedagogické úspěšnosti těchto škol. Za tím účelem zpracovávají příslušné posudky pracovníci

²⁵ PRŮCHA, P. *Veřejná správa a správní právo*. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, 2014, s. 247.

České školní inspekce. Soukromé a církevní školy zřizují také často nadace, do nichž mohou přispívat fyzické i právnické osoby (v praxi nejčastěji rodiče žáků). Hospodaření podobných nadací se řídí zvláštními právními předpisy.

Školní docházka do základní školy začíná zápisem do prvního ročníku základního vzdělávání. Zapsáno může být dítě, které dovrší ke dni začátku příslušného školního roku minimálně pěti let věku a během školního roku dosáhne věku šesti let. K tomuto postupu se vyžaduje doporučení školního psychologa. Do základní školy by mělo dítě nastoupit nejpozději ve školním roce, v němž dosáhne věku sedmi let. V této souvislosti se někdy hovoří o tzv. odkladu nástupu do 1. třídy, k němuž se v posledních letech přistupuje ve větším rozsahu. Tento odklad často doporučují i školní psychologové, zejména v těch případech, kdy dítě nesprávně artikuluje, neumí správně vyslovovat apod.

Pokud zákonní zástupci dítěte ke konci určitého školního roku neoznámí, že dítě bude v příštím školním roce navštěvovat jinou základní školu, převádějí se jednotliví žáci automaticky do vyšších ročníků. Výjimkou jsou pouze žáci, kteří nespĺnili podmínky pro postup do vyššího ročníku, ti jsou zařazeni k opakování do stejného ročníku. K přestupům do jiných škol dochází nejčastěji v souvislosti se změnou trvalého bydliště rodiny. Často jsou však evidovány i případy, kdy rodiče převedou žáka ze státní školy do školy soukromé či církevní, případně naopak.

Den zápisu do 1. třídy základní školy určuje ředitel školy. Zápis probíhá zpravidla s půlročním předstihem před začátkem školního roku, a to proto, aby škola zjistila, kolik dětí přichází v úvahu pro přijetí v příštím školním roce. Soukromé a církevní školy přijímají zpravidla jen omezený počet dětí, nejsou tedy v některých případech schopny uspokojit všechny zájemce. Rodičům těch dětí, které taková škola z kapacitních důvodů nepřijme, je třeba rozhodnutí včas doručit, aby mohli najít pro své dítě jiné vhodné umístění. Státní škola povinnou školní docházku dítěte, které má trvalé bydliště v jeho obvodu, odmítnout nemůže a musí jeho vzdělávání zajistit buď ve svém zařízení, nebo v jiné dopravně dostupné obci. Zápis tedy slouží jako významný analytický a plánovací akt pro přípravu příštího školního roku.

V současné době je problematika zápisu do jisté míry zjednodušena, protože dítě musí před nástupem do základní školy absolvovat přípravný (tzv. předškolní) ročník v mateřské škole. Seznamy předškoláků doručují zpravidla státní a soukromé mateřské školy územně příslušným základním školám. Problém

kapacit prvních tříd se tedy do jisté míry zjednodušuje na otázku, kolik dětí bude v rámci prvního ročního povinné školní docházky zapsáno do soukromých nebo církevních škol.

3.3 Správa na úrovni středních škol

Střední školy navazují z hlediska obsahu výuky na školy základní. Jde buď o širší všeobecné vzdělání, nebo o systém odborného vzdělání. V praxi jde zejména o přípravu ke studiu na vysoké škole nebo k výkonu konkrétního povolání. Ke studiu na vysoké škole připravují studenty především gymnázia, pro výkon praktických činností (strojírenství, stavebnictví, oděvnictví, sklářství, ekonomika aj.) školy odborné. Střední škola má charakterem své výuky vytvářet předpoklady pro celoživotní a navazující vzdělávání svých absolventů.

Současný systém umožňuje získat na středních školách buď střední vzdělání, střední vzdělání s výučním listem nebo střední vzdělání s maturitní zkouškou. V praxi lze zpravidla na střední vzdělání nebo na střední vzdělání s výučním listem navázat dvouletým studiem s dalším vzděláváním, na jehož konci lze složit maturitní zkoušku.

S ohledem na systém vzdělávání se střední školy dělí na gymnázia, střední odborné školy a střední odborná učiliště. Zřizovateli těchto škol jsou nejčastěji kraje v samostatné působnosti, které berou zpravidla v úvahu ekonomickou specifikou konkrétní oblasti (například strojírenské, oděvní a dopravní průmyslovky). Ministerstvo zřizuje střední školy pro žáky umístěné ve školských výchovných zařízeních, případně může doplnit síť středních škol o školy s vyučovacím jazykem národnostní menšiny.

Studium na střední škole se člení na ročníky a ve stanovených případech je ukončeno maturitou. Maturita na jednotlivých školách může mít různý obsah, maturitním předmětem, který je v současné době povinný pro všechny typy škol je český jazyk a literatura. Dále si student volí cizí jazyk nebo matematiku. Čas od času se vede odborná diskuse o tom, zda by se povinným předmětem maturitní zkoušky neměla stát také matematika, která má zatím charakter volitelného předmětu ve dvou úrovních obtížnosti. Středoškolská praxe vyspělých zemí ukazuje, že student střední školy má širokou možnost vybírat si ke studiu předměty, které mu vyhovují, a nemusí nutně skládat maturitní zkoušku z matematiky. Tyto zkušenosti by mohly být inspirací pro řešení podobné otázky v našich podmínkách. V praxi by tedy mohla zůstat v platnosti dosavadní úprava

s tím, že náročnost a obsah maturitní zkoušky nejsou pochopitelně z logiky věci stejné na gymnáziu a stejné na odborných školách. Je třeba vycházet z toho, že maturitní zkouška obsahuje v dosavadním pojetí jen výběr předmětů, s nimiž se student na střední škole seznamuje, a že v řadě případů by bylo možné uvažovat o rozšíření maturitní zkoušky i o další předměty (například ochranu životního prostředí, některé společenské vědy apod.). Vzhledem k výběrovému charakteru maturitních předmětů to však v praxi není možné.

Některé střední školy jsou řízeny jinými ministerstvy než Ministerstvem školství. Do této skupiny patří zejména střední vojenské a policejní školy, případně střední školy požární ochrany. Specifickou skupinu tvoří také střední školy církevní a soukromé.

Střední školu řídí ředitel, kterého jmenuje zřizovatel na základě výsledků konkursního řízení na dobu šesti let. Ředitel rozhoduje také o personálních otázkách a o přijetí uchazečů ke studiu na střední škole. Pokud ředitel některého uchazeče nepřijme, mohou se jeho rodiče, případně uchazeč sám, pokud je zletilý, proti takovému rozhodnutí odvolat ke krajskému úřadu v přenesené působnosti.

Provoz státních středních škol je financován ze státního rozpočtu na základě stanovených normativů. Střední škola jako právnická osoba (školská nebo příspěvková) může mít ze své činnosti i další příjmy, které může používat k financování své činnosti. Soukromé školy mohou vzdělávací činnost financovat i z prostředků svého zřizovatele, případně z příspěvků jiných osob (typicky zde přicházejí v úvahu za tím účelem založené nadace). Církevní školy mohou být dotovány také z fondů příslušných církví.

3.4 Správa na úrovni vyšších odborných škol

Smyslem činnosti vyšších odborných škol je rozvíjet u studentů získané středoškolské vzdělání a připravovat je pro výkon konkrétních náročných činností. V jednotlivých studijních oborech navazuje vyšší odborné vzdělání na znalosti, které studenti získali na střední škole. Taková příprava zahrnuje i určitou potřebnou praxi, kterou vyšší odborná škola zabezpečuje na základě schválených studijních osnov. Ke studiu na tomto typu škol jsou přijímáni studenti, kteří úspěšně složili maturitní zkoušku a splnili podmínky přijímacího řízení. V rámci přijímacího řízení zjišťuje vyšší odborná škola jak studijní znalosti uchazečů, tak jejich zájmy a zdravotní způsobilost.

Studenty ke studiu na vyšší odborné škole přijímá ředitel. V případě jeho negativního rozhodnutí se může uchazeč odvolat k příslušnému krajskému úřadu. Délka studia na vyšší odborné škole v prezenční formě je většinou tříletá. U zdravotnických oborů může být i delší.

Vyšší odborné vzdělání se zakončuje aktem, který připomíná maturitní zkoušku a označuje se jako absolutorium. Součástí absolutoria je rovněž obhajoba absolventské práce, zpravidla v rozsahu 30 - 40 stran textu. Téma absolventské práce určuje ředitel tak, aby obsah absolventské práce odpovídal studijnímu plánu. Absolvent obdrží vysvědčení o absolutoriu a diplom absolventa vyšší odborné školy. Absolvent získává titul "diplomovaný specialista", ve zkratce "DiS.", která se uvádí za jménem.

Provoz vyšších odborných škol je financován ze státního rozpočtu na základě stanovených normativů. Vyšší odborná škola jako právnická osoba může využívat také prostředky svého zřizovatele, případně i prostředky nadací nebo jiných osob.

3.5 Správa na úseku konzervatoří

Konzervatoře jsou školy s uměleckým zaměřením. Lze na nich získat střední vzdělání, případně vyšší odborné vzdělání. Vzdělávací program konzervatoře může být zaměřen buď na střední vzdělání s maturitní zkouškou, nebo na vyšší odborné vzdělání. Střední vzdělání s maturitní zkouškou lze získat úspěšným ukončením příslušné části vzdělávacího programu nejdříve po čtyřech letech studia. Vyšší odborné vzdělání se získá úspěšným absolvováním šestiletého nebo osmiletého uměleckého vzdělávacího programu.

Ke studiu na konzervatoři jsou uchazeči přijímáni na základě talentové zkoušky. V rámci přijímacího řízení se zjišťují jejich dosavadní vědomosti, schopnosti, zájmy a zdravotní způsobilost. V hudebních oborech jde především o určitou úroveň hry na příslušné hudební nástroje, u oborů s hereckým zaměřením o schopnost recitace nebo herecké nadání. Do prvního ročníku osmiletého programu se přijímají uchazeči, kteří ukončili pátý ročník základní školy. Do čtyřletého studia jsou přijímáni uchazeči, kteří ukončili povinnou školní docházku.

„Vzdělávání v konzervatoři se zpravidla ukončuje absolutoriem v konzervatoři. Vedle toho lze studium v konzervatoři ukončit také maturitní zkouškou, to však nejdříve však po čtvrtém ročníku v případě šestiletého

vzdělávacího programu konzervatoře a po osmém ročníku v případě osmiletého vzdělávacího programu konzervatoře.²⁶

Provoz konzervatoří je financován ze státního rozpočtu na základě normativů, případně z vlastních prostředků této právnické osoby nebo z prostředků zřizovatele. Konzervatoře zpravidla provozují své vlastní studentské divadelní studio, případně pořádají hudební programy pro veřejnost, jež slouží na jedné straně k tomu, aby umělecká veřejnost mohla průběžně sledovat úroveň jednotlivých studentů, současně však jsou tato představení zdrojem určitých finančních prostředků, jež slouží k částečnému financování provozu konzervatoře.

3.6 Správa na úseku školských zařízení

„Školská zařízení poskytují služby a vzdělávání, které doplňují nebo podporují vzdělávání ve školách nebo s ním přímo souvisejí, nebo zajišťuje ústavní a ochrannou výchovu anebo preventivně výchovnou péči.“²⁷

Ke školským zařízením se řadí především školská poradenská střediska, školská účelová zařízení, školská ubytovací zařízení a zařízení školního stravování. Patří sem rovněž instituce, jejichž účelem je výkon ústavní výchovy a ochranné výchovy a školská zařízení pro preventivně výchovnou péči. Řadíme sem také instituce, které zabezpečují další vzdělávání pedagogických pracovníků.

Školská zařízení zřizuje, spravuje nebo ruší příslušná obec nebo kraj v samostatné působnosti, případně svazky obcí. Zřizovat nebo rušit školské zařízení může také Ministerstvo školství.

Školské zařízení je zapsáno ve školském rejstříku. Jednotlivá školská zařízení mají nejčastěji formu školské právnické osoby, případně příspěvkové organizace. Financovány bývají zpravidla ze státního rozpočtu, s ohledem na své zaměření provozují však často také určitou ekonomickou činnost, jež jim slouží jako částečný zdroj financování. Typickým příkladem školských zařízení s určitým ekonomickým aspektem činnosti jsou ubytovací zařízení (například koleje vysokých škol), které vybírají od ubytovaných určité prostředky za ubytování. Podobně postupují zařízení školního stravování, školská účelová zařízení a v některých případech i poradenská zařízení.

²⁶ PRŮCHA, P. *Veřejná správa a správní právo*. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, 2014, s. 249.

²⁷ Tamtéž, s. 249.

4. Správa na úseku vysokého školství

4.1 Současné vysoké školy jako nejvyšší článek vzdělávací soustavy

4.1.1 Členění vysokých škol a studijních programů

Současná právní úprava označuje vysoké školy za nejvyšší článek vzdělávací soustavy. Vysoké školy jsou považovány za vrcholná centra vzdělanosti, tvůrčí činnosti a nezávislého poznání. Hrají důležitou úlohu ve vědeckém, společenském a ekonomickém rozvoji naší společnosti.

Vysoké školy mohou vykonávat svou činnost jako veřejné, státní nebo soukromé. Státní vysoké školy jsou vojenské nebo policejní.

Vysoké školy jsou právními osobami a z organizačního hlediska se člení na univerzitní a neuniverzitní. Vysoké školy univerzitní mohou realizovat všechny typy studijních programů. Očekává se u nich, že budou na příslušné vědecké, výzkumné, vývojové nebo jiné tvůrčí úrovni. Vysoké školy univerzitního typu se člení na fakulty. Vysoké školy neuniverzitní nabízejí studentům především bakalářské studijní programy, mohou však uskutečňovat i programy magisterské a v souvislosti s tím vykazovat výzkumnou, vývojovou nebo jinou tvůrčí činnost. Nečlení se na fakulty.

Akademičtí zaměstnanci tvoří spolu se studenty vysoké školy akademickou obec, v jejímž rámci se mohou jak pracovníci, tak studenti školy, vyjadřovat ke konkrétním organizačním a výukovým problémům. S ohledem na historické aspekty se na vysokých školách prosazují určitá akademická práva a svobody, zejména v oblasti odborných a tvůrčích názorů. Vysoké školy by měly být nepolitické.

Vysoká škola může v rámci své veřejné a výukové činnosti používat vlastní insignie a konat akademické obřady. K nejdůležitějším z těchto obřadů patří zpravidla inaugurace posluchačů prvního ročníku a slavnostní vyřazení absolventů v závěru studia (promoce).

Nejdůležitějším úkolem vysokých škol je uskutečňování akreditovaných studijních programů. Podobně jako v jiných vyspělých zemích se v České republice studijní programy člení na bakalářské, magisterské a doktorské.

Bakalářský studijní program trvá při standardním průběhu 3 - 4 akademické roky. Studium se ukončuje státní závěrečnou zkouškou, jejíž součástí je obhajoba bakalářské práce. Absolvent získá titul „bakalář“, ve zkratce „Bc.“, uváděné před jménem.

Magisterský studijní program je zpravidla pětiletý, v některých oborech (například v medicíně nebo farmacii) bývá koncipován jako šestiletý. *Navazující magisterský program* je zpravidla dvouletý a navazuje vhodným způsobem na příslušný program bakalářský. Studium se ukončuje státní závěrečnou zkouškou, jejíž součástí je obhajoba diplomové práce. Po úspěšném ukončení magisterského studijního programu získá absolvent příslušný akademický titul podle vystudované oblasti (například v oblasti ekonomie, technických věd, zemědělství, vojenství titul „inženýr“, ve zkratce „Ing.“ uváděné před jménem, v oblasti všeobecného lékařství titul „doktor medicíny“, ve zkratce „MUDr.“ uváděné před jménem, v řadě oblastí titul „magistr“, ve zkratce „Mgr.“ uváděné před jménem. Přesný výčet akademických titulů udělovaných absolventům studia v magisterských studijních programech je uveden v ustanovení § 46 odst. 4 zákona č. 111/1998 Sb. Absolventi, kteří získali titul „magistr“, mohou vykonat v téže oblasti studia státní rigorózní zkoušku, jejíž součástí je obhajoba rigorózní práce. Po úspěšném vykonání této zkoušky jsou uděleny akademické tituly (například „doktor práv“, ve zkratce „JUDr.“ uváděné před jménem), jejichž výčet je uveden v ustanovení § 46 odst. 5 zákona č. 111/1998 Sb.

Standardní doba studia *doktorského studijního programu* je tři až čtyři roky. V rámci doktorského studijního programu skládá uchazeč vysoce specializované zkoušky a připravuje doktorskou práci, na kterou se kladou vysoké formální a odborné požadavky. Studium se ukončuje státní doktorskou zkouškou a veřejnou obhajobou disertační práce. Absolventům studia je udělen akademický titul „doktor“, ve zkratce „Ph.D.“ uváděné za jménem.

Některé vysoké školy mohou po souhlasu Národního akreditačního úřadu (dříve Akreditační komise) a Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy konat habilitační řízení, případně řízení ke jmenování profesorem. Podmínkou získání tohoto souhlasu je dostatečné personální zabezpečení vysoké školy. Habilitační, případně profesorské řízení se zahajuje na žádost uchazeče. V rámci tohoto řízení musí uchazeč prokázat dostatečnou odbornou způsobilost. Součástí habilitačního a profesorského řízení je obhajoba příslušné práce, u níž se předpokládá předchozí publikování. Habilitační nebo profesorskou práci lze nahradit dostatečným počtem článků nebo vědeckých statí publikovaných v odborném tisku. Habilitační a profesorské řízení probíhá před vědeckou radou příslušné fakulty, přičemž hlasování o tom, zda vědecká rada souhlasí s návrhem na jmenování uchazeče docentem nebo profesorem, je tajné. Docentský titul

uděloval dříve ministr školství, současná právní úprava však umožňuje, aby docenta jmenoval rektor příslušné vysoké školy. Profesora jmenuje prezident republiky.

4.1.2 Prověřování původnosti kvalifikačních prací

Se závěrem studia souvisí příprava příslušné kvalifikační práce (bakalářské, magisterské, doktorské). Každá z těchto prací musí být původní. V posledních letech se opakovaně zjistilo, že některé ze závěrečných prací původní nejsou, protože absolventi zařadili do svých prací příliš mnoho textu, případně jiných materiálů, které již byly publikovány dříve jinými autory. Vznikl problém tzv. plagiátů, tedy prací, které se formálně nebo obsahově příliš podobají pracím již dříve publikovaným.

V souvislosti s tím se objevila otázka, jak zjišťovat původnost prací studentů, které jsou předkládány k obhajobě. Současný stupeň digitalizace umožňuje tuto kontrolu srovnáním předložené práce s pracemi uloženými již dříve do digitálního souboru. Právní úprava této otázky neexistuje, vysoké školy tedy nemají povinnost vkládat povinně práce svých absolventů do kontrolního systému, v praxi se však prosadil systém provozovaný Fakultou informatiky Masarykovy univerzity v Brně - projekt Theses. Brněnská Fakulta informatiky provozuje tento systém za úplatu, jejíž výše se řídí počtem každoročně prověřovaných prací, a to na základě smlouvy uzavřené mezi provozovatelem systému a vysokou školou, která předkládá práce svých absolventů ke kontrole. Student odevzdá svou práci jak v tištěné, tak digitální podobě. Vysoká škola odešle digitální text provozovateli systému a ten zhruba za 24 hodin pošle zpět prověřovaný text vysoké škole barevně upraven. Pokud jde o černý text, nenašel digitální systém žádnou souvislost s materiály, které byly dříve do jeho databáze vloženy. Červeně je označen text, který je shodný s některým z materiálů, které byly do systému vloženy již dříve.

Provozovatel systému zároveň oznamuje, se kterým textem nebo s kterými soubory je text v prověřované práci shodný. Provozovatel také sdělí vysoké škole, kolik textu v procentech je shodné s předchozími materiály. To umožňuje vysoké škole rozlišit předkládané práce z hlediska stupně jejich původnosti. Vedení školy může na základě těchto informací rozhodnout, zda text předložený studentem lze pokládat za původní nebo za plagiát.

Posuzovat původnost textu je však třeba citlivě. V takových oborech jako je například právo dochází dost často k tomu, že posluchač při zpracování určitého tématu cituje zákony nebo příslušné právní předpisy. Často se tedy stává, že tzv. červený text je jen citací konkrétního právního předpisu. Zde je důležité, aby student vyznačil pramen, z něhož citoval.

4.1.3 Zahraniční vysoké školy a uznávání vysokoškolských diplomů v mezinárodním měřítku

V České republice lze uzнат zahraniční vysokoškolské vzdělání a kvalifikaci. Příslušnou žádost podává absolvent zahraniční vysoké školy. Tuto žádost adresuje Ministerstvu školství, případně veřejné vysoké škole, která uskutečňuje obsahově obdobný studijní program. Toto řešení se v praxi někdy ukazuje jako problematické, protože veřejné vysoké školy se nemusí řídit při uznávání zahraničního vysokoškolského vzdělání stejnými parametry jako ministerstvo. V praxi se v minulosti stávalo, že absolventi českých poboček zahraničních vysokých škol (slovenských, ukrajinských) ve velkém rozsahu žádali uznání studia, ačkoli v praxi šlo o obcházení některých principů, které se prosazují při studiu na českých veřejných školách. Když tito absolventi zahraničních vysokých škol byli odmítnuti Ministerstvem školství, obraceli se hromadně na české veřejné školy, z nichž jim někdy některé v rozporu s míněním ministerstva vyhověly.

Tato nejednotná praxe vede k úvaze, zda uznávání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace by nemělo být soustředěno do jediného správního místa, jímž by bylo Ministerstvo školství. Tomuto centrálnímu orgánu by samozřejmě nic nebránilo v tom, aby své stanovisko konzultoval s příslušnými českými vysokými školami.

Prostředkem ke zlepšení mezinárodní průhlednosti a spravedlivého akademického a profesního uznávání kvalifikací se stal **Dodatek k diplomu**. Dodatek k diplomu má poskytovat srozumitelné a jednoznačné informace na podporu přesných rozhodnutí při uznávání diplomů.²⁸

Dodatek k diplomu vydávaný v České republice obsahuje vedle základních údajů o vysoké škole všechny podstatné údaje o absolventovi, dále vzdělávací program s názvy předmětů v českém a anglickém jazyce, údaje o

²⁸ Phare Multi-Country Projekt. *Příručka pro technické zpracování Dodatku k diplomu*. Uznávání vysokoškolských diplomů a studijních kreditů v mezinárodním měřítku. Praha: Centrum pro studium vysokého školství, 2000, s. 7.

datumu a klasifikaci jednotlivých zkoušek. Součástí Dodatku je také popis českého vzdělávacího systému. Celý dokument je vyhotoven v českém a anglickém jazyce, opatřen kulatým razítkem a podpisem rektora vysoké školy. Podobně mohou české úřady, případně zaměstnavatelé, žádat po absolventech vysokých škol ze zemí Evropské unie Dodatek k jejich vysokoškolskému diplomu. Tyto zahraniční dodatky jsou koncipovány stejně jako dodatky české a mohou posloužit k orientaci českých orgánů ve vzdělávacím systému jiného členského státu Evropské unie.

4.2 Veřejné vysoké školy

Současná právní úprava stanoví, že veřejné vysoké školy se zřizují a zrušují zákonem. Jedná se o *zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách)* (dále jen zákon o vysokých školách). Tento zákon stanoví také jejich název a sídlo (ustanovení § 5 odst. 1 zákona o vysokých školách). Veřejné vysoké školy se vyznačují poměrně vysokým stupněm samosprávné působnosti. Do této oblasti patří především určování vnitřní organizace vysoké školy, tvorba a realizace studijních programů, způsoby zajišťování kvality vzdělávací a tvůrčí činnosti, vnitřní hodnocení kvality výuky a organizace studia. Rozhodují také o výši poplatků spojených se studiem a o výši poplatků spojených s habilitačním řízením nebo řízením ke jmenování profesorem (ustanovení § 6 odst. 1 zákona o vysokých školách).

Rozsáhlou samosprávnou působnost mají vysoké školy i ve vztahu ke studentům. Sem patří zejména určování počtu přijímaných uchazečů o studium, podmínky pro přijetí ke studiu, rozhodování o výsledcích přijímacího řízení a rozhodování o právech a povinnostech studentů.

Tyto školy rozhodují také v samosprávné působnosti o zaměření a organizaci tvůrčí činnosti, o počtu akademických pracovníků a dalších zaměstnanců, o spolupráci s jinými vysokými školami a právníckými osobami a o zahraničních stycích. Ustavují samosprávné akademické orgány a hospodaří se svým majetkem.

Významné pravidlo z hlediska samosprávné působnosti veřejné školy stanoví ustanovení § 6 odst. 2 zákona o vysokých školách. Jde o to, že organizaci a činnost veřejné vysoké školy a postavení členů akademické obce upravují vnitřní předpisy veřejné vysoké školy. Státní orgány mohou zasahovat do činnosti

veřejné vysoké školy jen na základě zákona, v mezích zákona a způsobem, který zákon stanoví (ustanovení § 6 odst. 3 zákona o vysokých školách).

Orgány veřejné vysoké školy jsou akademický senát, rektor, vědecká nebo umělecká rada (případně na neuniverzitní vysoké škole akademická rada) a disciplinární komise. Dalšími orgány mohou být rada pro vnitřní hodnocení, správní rada a kvestor, jenž řídí hospodaření vysoké školy.

4.2.1 Akademický senát veřejné vysoké školy

Akademický senát zřizovaný na vysoké veřejné škole má charakter samosprávného zastupitelského orgánu. Senát má nejméně jedenáct členů, z nichž třetinu až polovinu tvoří studenti. Členové akademického senátu jsou voleni z řad členů akademické obce přímými volbami s tajným hlasováním. Počet členů akademického senátu, způsob jejich volby a způsob volby předsedy akademického senátu stanoví vnitřní předpis veřejné vysoké školy (ustanovení § 8 odst. 1 zákona o vysokých školách). Tento předpis také určuje, jaké orgány si akademický senát vytvoří. Je zde rovněž uvedeno, které funkce jsou neslučitelné s členstvím v akademickém senátu.

Vnitřní předpis vysoké školy může obsahovat ustanovení o volbě náhradníků. Pokud členství některého člena v akademickém senátě zanikne, nahradí ho způsobem stanoveným ve vnitřním předpisu příslušný náhradník. Tento náhradník však vykonává tuto funkci jen do konce příslušného volebního období (ustanovení § 8 odst. 1 zákona o vysokých školách).

Členem akademického senátu nemůže být rektor, prorektor, kvestor, děkan, proděkan, tajemník fakulty a ředitel vysokoškolského ústavu (ustanovení § 8 odst. 2 zákona o vysokých školách). Toto ustanovení zabezpečuje nezávislost akademického senátu při posuzování pedagogických, věcných a personálních problémů vysoké školy.

Funkční období členů akademického senátu je nejvýše tříleté. Toto ustanovení má význam zejména z hlediska členů akademického senátu z řad studentů, kteří mohou v průběhu tříletého studijního období ukončit studium na vysoké škole. V této souvislosti přichází často v úvahu nahrazení dosavadního člena senátu náhradníkem. Je však možné, aby příslušný vnitřní předpis umožnil studentovi, jenž ukončil bakalářský studijní program a pokračuje na téže veřejné vysoké škole ve studiu v magisterském programu, aby tento člen akademického

senátu pokračoval ve své funkci. Z logiky věci však plyne, že magisterské studium musí v takovém případě bezprostředně navazovat na studium bakalářské.

V rámci demokratizace rozhodování akademického senátu jsou všechna jeho zasedání ze zákona veřejně přístupná. Funkcionáři vysoké školy, zejména rektor nebo v jeho zastoupení prorektor, děkan fakulty, předseda správní rady veřejné vysoké školy nebo v jeho zastoupení jím pověřený člen správní rady veřejné vysoké školy, předseda rady pro vnitřní hodnocení nebo jím pověřený člen rady, mohou na zasedání senátu vystoupit, kdykoli o to požádají. Na žádost rektora musí předseda akademického senátu bez zbytečného prodlení svolat mimořádné zasedání akademického senátu (ustanovení § 8 odst. 4 zákona o vysokých školách).

Pravomoci akademického senátu veřejné vysoké školy jsou poměrně rozsáhlé a v některých případech mají charakter správního rozhodnutí, případně souhlasu s určitým správním rozhodnutím. Podrobnosti o těchto pravomocích akademického senátu jsou stanoveny v ustanovení § 9 zákona o vysokých školách. Jde zejména o to, že akademický senát veřejné vysoké školy rozhoduje na návrh rektora o zřízení, sloučení, splnutí, rozdělení nebo zrušení konkrétní součásti vysoké školy. Podobně rozhoduje po souhlasném vyjádření orgánu nebo osob stanovených statutem jako vedoucí zaměstnanci vysoké veřejné školy o zřízení nebo zrušení společných pracovišť součástí vysoké školy.

Akademický senát také schvaluje svůj vlastní jednací řád, a to po vyjádření rektora. Podobně se postupuje při schvalování vnitřního předpisu fakulty a při schvalování ostatních vnitřních předpisů veřejné vysoké školy.

Akademický senát hraje významnou úlohu rovněž v oblasti hospodaření veřejné vysoké školy. Jde zejména o to, že senát schvaluje rozpočet a střednědobý výhled hospodaření vysoké školy, který mu předkládá rektor, a kontroluje využívání finančních prostředků vysoké školy. Zákon zde nestanoví způsob, jak v těchto případech postupovat. Z logiky věci plyne, že podrobný způsob projednávání rozpočtu a hospodářských aspektů činnosti vysoké školy bude upraven ve statutu akademického senátu. Stejně tak lze předpokládat, že pokud bude mít akademický senát k rozpočtu nebo k hospodaření vysoké školy nějaké připomínky, bude třeba nesrovnalosti v rozpočtu nebo ve správě o hospodaření odstranit.

Akademický senát schvaluje také výroční zprávu o činnosti veřejné vysoké školy, kterou mu předkládá rektor. Zpráva má vnitřní logickou strukturu,

obsahuje zejména údaje o počtu studentů v jednotlivých studijních oborech a v jednotlivých ročnících, o počtu studentů přijatých ke studiu, o počtu těch, kteří studium úspěšně, případně neúspěšně, ukončili, o materiálním zabezpečení vysoké školy, o počtu budov, učeben, knihoven, kolejí, menz, údaje o počítačové technice, o zdrojích a výši financování apod. I zde je třeba případné nesrovnalosti ve výroční zprávě o činnosti odstranit.

Veřejná vysoká škola sestavuje také zprávu o vnitřním hodnocení kvality vzdělávací, tvůrčí a s nimi souvisejících činností veřejné vysoké školy. Tuto zprávu předkládá akademickému senátu předseda rady pro vnitřní hodnocení. Tato zpráva obsahuje zpravidla hodnocení pedagogického a výchovného působení jednotlivých kateder, kvalifikačního stupně jednotlivých vyučujících, úrovně přednášek, seminářů a cvičení apod. Podklady k této zprávě dodávají většinou jednotlivé katedry. V úvahu je však třeba brát i názory studentů, kteří mohou jmenovitě, případně i anonymně, sdělit své připomínky k výuce jednotlivých předmětů a pedagogickému působení jednotlivých vyučujících. Tato zpráva slouží veřejné vysoké škole k analýze případných nedostatků ve výuce a k trvalému zvyšování úrovně pedagogické činnosti.

Rozsáhlá jsou rovněž oprávnění akademického senátu v personální oblasti. Rektor si musí vyžádat předchozí souhlas akademického senátu ke jmenování a odvolání členů vědecké rady, umělecké rady nebo akademické rady veřejné vysoké školy, členů rady pro vnitřní hodnocení a členů disciplinární komise (ustanovení § 9 odst. 1 písm. f) zákona o vysokých školách). Bez předchozího souhlasu akademického senátu nemůže rektor tyto osoby jmenovat do jejich funkcí. Z hlediska oprávnění vědecké nebo umělecké rady má souhlas akademického senátu se jmenováním členů těchto orgánů mimořádný personální význam.

Významné oprávnění připadá akademickému senátu v oblasti navrhování a jmenování rektora veřejné vysoké školy. Akademický senát se usnází o návrhu na jmenování rektora, případně navrhuje jeho odvolání z funkce (ustanovení § 9 odst. 1 písmeno h) zákona o vysokých školách). Návrh prezidentovi republiky předkládá ministr školství, mládeže a tělovýchovy. Rektora veřejné vysoké školy jmenuje a odvolává na návrh akademického senátu veřejné vysoké školy prezident republiky (ustanovení § 10 odst. 2 zákona o vysokých školách).

Pokud jde o pedagogickou a studijní oblast, schvaluje akademický senát strategický záměr vzdělávací a tvůrčí činnosti veřejné vysoké školy a každoroční

plán realizace strategického záměru (ustanovení § 9 odst. 1 písm. i) zákona o vysokých školách). Z hlediska pedagogické a výchovné činnosti vysoké školy jde o dva významné dokumenty. Strategický záměr veřejné vysoké školy je třeba sestavit tak, aby byl v souladu s celostátní školskou politikou pro následující období, aby nevybočil z cílů celostátní vzdělávací politiky a aby byl v souladu s ekonomickými možnostmi státu.

Akademický senát zruší na návrh rektora vnitřní předpis, rozhodnutí nebo jiný úkon orgánu součástí veřejné vysoké školy, případně pozastaví jeho účinnost, pokud tento vnitřní předpis, rozhodnutí nebo úkon je v rozporu se zvláštními předpisy nebo vnitřními předpisy veřejné vysoké školy (ustanovení § 9 odst. 1 písm. j) zákona o vysokých školách). K této situaci může dojít zejména vzhledem k tomu, že rozhodování v rámci veřejné vysoké školy je silně demokratické. Může se tedy stát, že na některé fakultě, případně jiné součásti veřejné vysoké školy, je přijato nějaké rozhodnutí, které odporuje obecným, zvláštním nebo vnitřním předpisům veřejné vysoké školy.

Akademický senát se vyjadřuje k některým personálním a právním návrhům. V této souvislosti se prosazuje v zákoně o vysokých školách moderní přístup - zákon totiž požaduje, aby předkladatel návrhů pro akademický senát nejméně sedm kalendářních dnů před jejich projednáním zpřístupnil členům akademické obce veřejné vysoké školy návrh těchto dokumentů způsobem umožňujícím dálkový přístup (ustanovení § 9 odst. 3 zákona o vysokých školách). Skutečnost, že každý člen akademické obce má možnost se s těmito dokumenty dálkovým způsobem seznámit, svědčí o vysokém stupni demokratičnosti řízení veřejných vysokých škol.

O předložených návrzích se akademický senát veřejné vysoké školy usnáší tajným hlasováním. Zákon stanoví (ustanovení § 9 odst. 4 zákona o vysokých školách), že návrh na jmenování rektora je přijat, když se pro něj vyslovila nadpoloviční většina všech členů akademického senátu. Při návrhu na odvolání rektora je třeba splnit přísnější kritéria - tento návrh je přijat, když se pro něj vyslovily nejméně tři pětiny všech členů akademického senátu.

Na závěr právní analýzy o postavení a pravomoci akademického senátu je třeba vzít v úvahu i historické aspekty. Středověké ani novodobé úpravy v našich podmínkách tuto instituci neznaly. Jde tedy o novou instituci, která se v naší právní úpravě uplatňuje teprve v posledních desetiletích. Je třeba ji chápat především jako snahu o prosazení vyššího stupně demokratičnosti v rámci řízení

činnosti vysokých škol. K jejím hlavním rysům lze zařadit vysoký stupeň angažovanosti členů akademické obce v oblasti rozhodování o důležitých otázkách činnosti a řízení vysoké školy. Je však třeba poznamenat, že obsah otázek, k nimž se senát vyjadřuje, respektive, o kterých spolurozhoduje, je velmi široký a v některých případech vytváří podmínky k tzv. dvoukolejnosti řízení.

K nedostatkům současné úpravy patří podle mého názoru zejména to, že v těch případech, kdy stanovisko rektora a senátu je odlišné, nelze o konkrétním problému definitivně rozhodnout. Zákon by měl podle mého mínění obsahovat postup, jak v případě nesouladu mezi rektorem a senátem jednat. Nabízí se například řešení, že v podobných sporných případech by mohlo rozhodnout Ministerstvo školství, které by vybralo jedno z navrhovaných řešení.

Je pochopitelné, že proti tomuto postupu by se mohla objevit námitka, že zásah Ministerstva školství by ohrozil samosprávné působení vysoké školy. Dosavadní postup, kdy sporná otázka se musí vyřešit v rámci vysoké školy, vede v praxi k tomu, že rektor se musí přizpůsobit názoru akademického senátu, nebo že sporný problém se odloží a vůbec neřeší.

V této souvislosti je třeba připomenout, že při řešení podobných často velmi komplikovaných případů nemá zpravidla stoprocentní pravdu žádná ze stran. Vzniká tedy situace, kdy každý z účastníků sporu má určitou část pravdy, někdy větší a někdy menší. Z hlediska práva však jde o to, aby bylo dosaženo právní jistoty. Právní rozhodnutí zpravidla neřeší, kolik pravdy má ten či onen zainteresovaný orgán, ale to, co se bude napříště považovat za tzv. *res iudicata*, čili věc rozhodnutou. Na tomto úseku by tedy případný zásah nadřízeného orgánu mohl často vnést do vnitřního školského sporu jasno.

Je třeba vzít v úvahu také to, že některé tzv. vnitroškolské spory mají významný celospolečenský dosah. Jde například o výstavbu nákladných školských budov a zařízení, která svým způsobem zasahuje do problematiky státního rozpočtu nebo evropských dotací, o nákladné vnitřní vybavení učeben, ale i o problém nabídky nových učebních programů, jejich náplně atd. Do této oblasti by mělo mít ministerstvo jako ústřední orgán možnost svým rozhodnutím zasahovat, protože veřejná vysoká škola zřízená speciálním zákonem má v důsledku vysoké demokratičnosti vysokého školství možnost zřizovat podle své úvahy další studijní programy bez ohledu na to, že podobné studijní programy nabízí již jiná vysoká škola, což v praxi může vést k tomu, že absolventů s

podobným zaměřením se na trhu práce objeví takové množství, že jejich uplatnění narazí na společenské potíže.

Praxe na druhé straně ukazuje, že čas od času je absolventů některých vysokých škol nedostatek (v současnosti například absolventi některých zdravotnických oborů, typicky dentisté a praktičtí lékaři), přičemž řešit tento problém přesahuje samosprávné možnosti vysokých škol. Centrální orgány by tedy měly mít možnost pomocí rozpočtových a dalších ekonomických pobídek podobné celospolečenské problémy řešit.

4.2.2 Rektor veřejné vysoké školy

Ve srovnání s akademickým senátem věnuje zákon o vysokých školách úpravě postavení *rektora* poměrně málo prostoru. Jeho pozici vymezuje pouze jediný paragraf, jenž obsahuje pět krátkých odstavců. Jde konkrétně o ustanovení § 10 výše uvedeného zákona.

V ustanovení § 10 odst. 1 se uvádí, že v čele veřejné vysoké školy je rektor, který jedná a rozhoduje ve věcech školy, pokud zákon nestanoví jinak. Rektor plní působnost statutárního orgánu, což v praxi znamená, že zastupuje vysokou školu navenek, uzavírá hospodářské smlouvy, odpovídá za hospodaření školy a další ekonomické úkony.

Rektora jmenuje a odvolává na návrh akademického senátu veřejné vysoké školy prezident republiky, přičemž návrh prezidentovi republiky podává ministr školství (ustanovení § 10 odst. 2 zákona o vysokých školách).

Funkční období rektora je čtyřleté. Stejná osoba může funkci vykonávat na téže veřejné vysoké škole nejvýše dvě po sobě bezprostředně následující funkční období. Je tedy možné, aby s určitou funkční přestávkou mohla tatáž osoba znovu zastávat funkci rektora. Zákon nestanoví, jak by tato funkční přestávka měla být dlouhá. Z hlediska výkladu tohoto ustanovení lze připustit dvě možnosti - buď by tato funkční přestávka měla činit alespoň jedno funkční období stanovené zákonem, tedy měla by být nejméně čtyřletá, tedy tak dlouhá, jako je řádné funkční období jiného rektora, nebo by mohla být kratší než čtyři roky, pokud by z nějakých důvodů bylo funkční období dalšího rektora kratší. Ke zkrácení funkčního období nového rektora by mohlo dojít například při jeho úmrtí, dlouhodobém onemocnění, rezignaci apod.

V tomto druhém případě vzniká otázka, zda je přípustné, aby akademický senát navrhl ministrovi školství původního rektora dříve, než uplynulo uvažované

řádně stanovené čtyřleté období. Pokud bychom na tuto otázku odpověděli kladně, bylo by třeba vyjasnit, jak dlouhé by toto mezidobí mělo být, tj. zda například lze toto mezidobí zkrátit na tři roky, na dva roky, případně na dobu ještě kratší.

Z hlediska případného výkladu by zde bylo třeba vycházet z logiky zákonné úpravy, zejména ze slov "nejvýše dvě po sobě bezprostředně jdoucí funkční období" (ustanovení § 10 odst. 3 zákona o vysokých školách). Problém spočívá ve výkladu slovního spojení "bezprostředně jdoucí". Pokud bychom vycházeli z reálné situace, že po původním rektorovi byl prezidentem republiky jmenován jiný rektor, jemuž by začalo běžet řádné funkční období, které z nějakého důvodu bylo předčasně ukončeno, přicházelo by v úvahu jmenování původního rektora i za dobu kratší než čtyři roky od ukončení jeho funkčního období. V takovém případě by totiž původní rektor nebyl znovu jmenován bezprostředně po ukončení svého druhého čtyřletého funkčního období.

Rektora zastupují v jím určeném rozsahu prorektorů, které rektor jmenuje a odvolává. Zde je třeba respektovat oprávnění akademického senátu (ustanovení § 9 odst. 2 písm. b) zákona o vysokých školách), podle něhož se akademický senát vyjadřuje k záměru rektora jmenovat nebo odvolat prorektory. Lze předpokládat, že náplň činnosti prorektorů určuje rektor. V praxi se zpravidla postupuje tak, že rektor určí náplň činnosti prorektorů a stanoví, za jakých podmínek a v jakém rozsahu ho mohou zastupovat. Počet prorektorů zákon nestanoví, což v praxi znamená, že jej určuje rektor ve shodě s akademickým senátem. Rozhodující pro počet prorektorů a pro jejich oprávnění má velikost konkrétní veřejné vysoké školy, počet studijních programů a studentů.

Mzdu rektora stanoví ministr školství (ustanovení § 10 odst. 5 zákona o vysokých školách). V praxi se zde vychází ze společenského významu konkrétní vysoké školy a z počtu studentů.

4.2.3 Vědecká rada veřejné vysoké školy

Vědecká rada veřejné vysoké školy ovlivňuje svým rozhodováním především odbornou oblast činnosti této školy. Její působnost je upravena v ustanovení § 11 a § 12 zákona o vysokých školách.

Předsedou vědecké rady veřejné vysoké školy je ze zákona rektor, jenž jmenuje a odvolává ostatní členy vědecké rady. Z tohoto ustanovení je zřejmé, že rektor vykonává funkci předsedy vědecké rady po celou dobu svého funkčního

období. Rektor jmenuje a odvolává další členy vědecké rady, jimiž mají být významní představitelé oborů, které se vyučují a rozvíjejí na vysoké škole. Rektor může jmenovat za členy vědecké rady jak pracovníky vlastní vysoké školy, tak jiné osoby, které významně ovlivňují vzdělávací a tvůrčí sféru činnosti vysoké školy.

Podle ustanovení § 11 odst. 2 zákona o vysokých školách je třeba, aby nejméně jedna třetina členů vědecké rady byla jmenována z osob, které nepůsobí na této vysoké škole. Horní hranici počtu těchto členů zákon nestanoví, teoreticky by tak bylo možné jmenovat vědeckou radu složenou převážně z osob, které nejsou na vysoké škole zaměstnány. Z hlediska výkladu je problematické zejména zjištění, kdo je významným představitelem oboru. V praxi se zpravidla vychází z toho, že tato osoba by měla mít příslušné vzdělání a navíc i rozsáhlou publikační činnost. Délku funkčního období členů vědecké rady zákon nestanoví, připouští však, aby tato otázka byla řešena ve vnitřním předpisu veřejné vysoké školy.

Členem vědecké rady veřejné vysoké školy může být i soudce. „Členství soudce ve vědecké radě veřejné vysoké školy, resp. její součásti (fakulty) není porušením požadavku soudcovské inkompatibility (neslučitelnosti výkonu funkce soudce s jinými funkcemi a činnostmi podle § 74 odst. 2 a § 85 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů).“²⁹

Zákon rovněž nestanoví, jak často se má vědecká rada veřejné vysoké školy scházet. Tato otázka se v praxi většinou řeší tak, že tato rada zasedá jedenkrát za semestr, tedy dvakrát za akademický rok. Pokud by to řešení některých problémů vyžadovalo, může samozřejmě rektor svolat zasedání vědecké rady častěji.

Hlavní otázky, na něž se vědecká rada zaměřuje, jsou z oblasti pedagogické a odborné. Podle ustanovení § 12 zákona o vysokých školách projednává vědecká rada zejména návrh rektora na strategický záměr veřejné vysoké školy, schvaluje studijní programy a záměry, které se týkají žádostí o akreditaci, rozšíření akreditace nebo prodloužení doby platnosti akreditace studijních programů.

Vědecká rada hraje významnou úlohu ve sféře kvalifikačního růstu. V těch případech, kdy má oprávnění k akreditaci habilitačního řízení nebo řízení ke

²⁹ Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 17. 1. 2013, sp. zn. 30 A 73/2012 č. 2980/2014 Sb. NSS, ASPI ID: JUD249263CZ.

jmenování profesorem, posuzuje žádosti jednotlivých uchazečů o tyto kvalifikační stupně a rozhoduje v tajném hlasování o tom, zda tyto uchazeče doporučí k dalšímu administrativnímu řízení.

Vědecká rada projednává také návrh zprávy o vnitřním hodnocení kvality vzdělávací a tvůrčí činnosti veřejné vysoké školy, které jí předkládá předseda rady pro vnitřní hodnocení. Projednává také návrh výroční zprávy o činnosti vysoké školy. Oba tyto dokumenty projednává vědecká rada před tím, než jsou předloženy akademickému senátu.

Vědecká rada může vykonávat i další působnosti určené statutem veřejné vysoké školy. V praxi však statuty veřejných vysokých škol zpravidla nejdou nad rámec zákonné úpravy.

Obecně platí, že vědecká rada veřejné vysoké školy projednává ty odborné a pedagogické záležitosti, které jí předloží rektor. Její pozice je z hlediska zákonné úpravy omezena do oblasti vědecké a pedagogické. Řada dokumentů, které vědecká rada projedná a odsouhlasí, je v další fázi předložena k projednání akademické radě, která má za těchto okolností konečné slovo k tomu, zda tyto dokumenty budou schváleny, nebo budou vráceny s připomínkami k úpravě a doplnění rektorovi, případně vědecké radě. Z hlediska správního řízení je tedy vědecká rada v situaci, kdy o žádných závažných problémech týkající se veřejné vysoké školy nemůže definitivně rozhodnout. Těžiště její činnosti spočívá tedy v odborné sféře, přičemž jde především o určitý systém dohledu a dozoru nad vědeckou a pedagogickou úrovní veřejné vysoké školy.

O tom, že pozice vědecké rady je v některých oblastech jejího oprávnění nestabilní, svědčí i ustanovení § 12 odst. 3 zákona o vysokých školách, podle něhož může být působnost vědecké rady veřejné vysoké školy statutem školy zcela nebo částečně svěřena radě pro vnitřní hodnocení nebo vědecké radě některé z fakult. V praxi jde konkrétně o schvalování studijních programů, o záměr předložit žádost o akreditaci, rozšíření akreditace nebo prodloužení doby platnosti akreditace studijních programů, případně o žádosti o akreditaci habilitačního řízení nebo řízení ke jmenování profesorem.

4.2.4 Rada pro vnitřní hodnocení veřejné vysoké školy

Rada pro vnitřní hodnocení je zřizována statutem veřejné vysoké školy. Její oprávnění a pozice v systému řízení veřejné vysoké školy jsou rámcově upraveny v ustanovení § 12a zákona o vysokých školách.

Předsedou této rady je rektor. Místopředsedu rady jmenuje rektor z profesorů nebo docentů, a to z akademických pracovníků své školy. Dalším členem rady je ze zákona předseda akademického senátu. Ostatní členy jmenuje rektor, z toho třetinu na návrh vědecké rady a další třetinu na návrh akademického senátu. Jeden člen musí být jmenován z řad studentů dané veřejné vysoké školy. Pokud by rektor nejmenoval členem rady osobu, jež byla na jmenování navržena, musí to navrhopvateli zdůvodnit. Délku funkčního období místopředsedy a dalších členů rady může stanovit vnitřní předpis veřejné vysoké školy. Délka funkčního období předsedy je dána obdobím, po něž vykonává rektor svou funkci.

Hlavní náplní rady pro vnitřní hodnocení je návrh pravidel systému zajišťování kvality vzdělávací a tvůrčí činnosti a vnitřního hodnocení této kvality. Průběžné hodnocení kvality vzdělávání má sloužit jako podnět k tomu, aby se kvalita vzdělávací a tvůrčí činnosti školy průběžně zvyšovala.

Některé další podrobnosti může stanovit statut veřejné vysoké školy. Z logiky zákonné úpravy plyne, že rada pro vnitřní hodnocení je pomocným orgánem vědecké rady, jejímž úkolem je dbát především o získání zpětné vazby o úrovni a kvalitě pedagogické a tvůrčí činnosti veřejné vysoké školy.

4.2.5 Disciplinární komise veřejné vysoké školy

Disciplinární komise projednává disciplinární přestupky studentů veřejné vysoké školy, pokud nejsou zapsáni na žádné z jejích fakult. Pokud jsou všichni studenti zapsáni na fakultách, tak se na úrovni veřejné vysoké školy tato komise nezřizuje.

Polovinu členů disciplinární komise tvoří studenti (ustanovení § 13 odst. 1 zákona o vysokých školách). Toto ustanovení svědčí o vysokém stupni demokratičnosti projednávání případných přestupků. Členy disciplinární komise jmenuje a odvolává rektor z řad členů akademické obce veřejné vysoké školy.

4.2.6 Správní rada veřejné vysoké školy

Správní rada veřejné vysoké školy má podle ustanovení § 14 odst. 1 zákona o vysokých školách nejméně 9 členů, jejichž počet musí být vždy dělitelný třemi. Členy správní rady veřejné vysoké školy jmenuje a odvolává ministr školství, a to po projednání s rektorem. Ve správní radě mají být přiměřeně zastoupeni představitelé veřejného života, profesních komor organizací

zaměstnavatelů, případně dalších orgánů, které jsou s činností této vysoké školy spojeny, případně členové územní samosprávy, státní správy a absolventi dané veřejné vysoké školy. Členové správní rady nemohou být zaměstnanci dané veřejné vysoké školy.

Z logiky této právní úpravy je tedy zřejmé, že členové správní rady mají činnost konkrétní veřejné vysoké školy pozorovat, posuzovat a ovlivňovat zvenčí. Členem správní rady není tedy ani rektor dané veřejné vysoké školy. Správní rada má svého předsedu a místopředsedy, jejichž volbu upravuje statut správní rady veřejné vysoké školy. Tento statut schvaluje ministr školství.

Členové správní rady jsou jmenováni na dobu šesti let. Po prvním jmenování členů správní rady se losem určí, která třetina členů skončí své působení po dvou letech a která další třetina skončí po čtyřech letech. Pokud zanikne funkce člena správní rady před uplynutím jeho funkčního období, bude nový člen správní rady jmenován pouze na zbytek funkčního období.

Správní rada veřejné vysoké školy projednává správu o vnitřním hodnocení kvality vzdělávací a tvůrčí činnosti, schvaluje rozpočet a střednědobý výhled, schvaluje strategický záměr, projednává výroční zprávu o činnosti a výroční zprávu o hospodaření školy. Musí vydat předchozí písemný souhlas k právním jednáním, jimiž chce veřejná vysoká škola nabýt nebo převést vlastnické právo k nemovitostem, ke zřízení věcných břemen nebo jiných věcných práv, případně předkupní právo, a k dalším právním krokům, které by se výrazně týkaly majetkové situace a hospodaření školy. Písemný souhlas k těmto úkonům musí správní rada veřejné vysoké školy oznámit do sedmi dnů od jeho vydání Ministerstvu školství. Právní jednání tohoto typu jsou bez souhlasu správní rady a bez oznámení Ministerstvu školství neplatná.

Z právní úpravy vzájemné vazby rozhodujících řídicích orgánů veřejných vysokých škol je zřejmé, že vzdělávací politiku v terciárním stupni vzdělávání charakterizuje vysoký stupeň samostatnosti a demokratičnosti rozhodování těchto škol. Jednotlivé veřejné školy jsou zřízeny zákonem a do značné míry si samy určují oblasti své činnosti, akreditace, vědeckého zaměření apod. Významnou úlohu mezi těmito samosprávnými orgány hraje rektor, který je současně předsedou vědecké rady. Jeho důležitým protihráčem je však předseda akademického senátu, jenž je složen z volených členů akademické obce, včetně poměrně značné části studentů.

Akademický senát je z hlediska současné právní úpravy rozhodujícím orgánem z hlediska řízení vysoké školy a jejího pedagogického směřování. Tomuto senátu musí rektor, který je současně předsedou vědecké rady, předkládat ke schválení všechny důležité dokumenty, ať již strategického nebo taktického významu. Strategický význam mají zejména dokumenty schvalované na delší časová období, taktický význam mají každoročně znovu schvalované dokumenty, jako jsou zprávy o činnosti, roční rozpočty apod. Pokud má akademický senát k těmto dokumentům připomínky, může je rektorovi, respektive jiným orgánům vysoké školy, vrátit k přepracování nebo dopracování. Jen v oblasti majetkové (pořizování nebo prodej nemovitostí, případně drahých movitých věcí) připadá rozhodující úloha správní radě veřejné vysoké školy, případně Ministerstvu školství, které musí být v poměrně krátké lhůtě o podobných rozhodnutích správní rady informováno.

Demokratizace tohoto procesu vede v praxi k tomu, že veřejné vysoké školy sledují v některých případech svou vlastní pedagogickou, tvůrčí, ale někdy i majetkovou politiku, kterou může ústřední orgán jen obtížně ovlivnit. Ministerstvo školství se totiž v praxi spokojuje s tím, že od veřejných vysokých škol požaduje příslušné zprávy, zpětnou vazbou je však výrazněji neovlivňuje. Vysoké školy se tak málokdy dostávají do situace, kdy jim Ministerstvo školství konkrétně sděluje, že s něčím nesouhlasí, že některé věci by se měly řešit jinak apod. Samospráva veřejných vysokých škol vede pak i k tomu, že představitelé vysokých škol někdy dávají najevo, že celostátní otázky je nezajímají, že rektori se neúčastní některých celostátních politicky důležitých akcí atd. Z hlediska tvorby vzdělávací politiky vzniká tedy určitá vícevrstevnost, kdy o směřování této politiky se rozhoduje jak na úrovni Ministerstva školství, tak často i na úrovni jednotlivých vysokých škol.

Vysoká demokratičnost v úpravě vedení vysokých škol vede často i k tomu, že dochází ke konfliktům mezi rektory a akademickými senáty, případně mezi rektory a vedoucími jednotlivých důležitých součástí veřejné vysoké školy. Z posledních let se veřejnost s podobnými spory seznámila zejména z kauzy Ostravské univerzity (údajná manipulace s výsledky přijímacího řízení na Lékařské fakultě), či kauzy robotického centra na ČVUT v Praze.

Vysoké školy jsou místy plnými střetů a hierarchie. "Konflikty probíhají mezi fakultami i mezi jednotlivými obory. Předmětem bojů na univerzitách jsou ekonomické zdroje a prestiž. S mocí souvisí i možnost vychovávat budoucí elitu

vč. elity akademické. Jako v každé hierarchické struktuře je napětí přítomno i ve vztazích mezi různými rovinami akademické hierarchie (asistenti versus profesori)."³⁰

³⁰ KALOUS, J., VESELÝ, A. *Teorie a nástroje vzdělávací politiky*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Nakladatelství Karolinum, 2006, s. 85.

5. Strategie vzdělávací politiky ČR a otázky spojené se správou vzdělávací soustavy

5.1 Vzdělávací politika a její aktéři

"Pod pojmem vzdělávací politika (educational policy) se většinou rozumí souhrn formálních i neformálních pravidel, norem a praktik, které řídí a ovlivňují jednání jednotlivců a institucí v oblasti vzdělávání."³¹

Cílem vzdělávací politiky je zvyšování kvality vzdělávání, odstraňování nerovností v přístupu ke vzdělávání, zlepšování relevantnosti vzdělávací nabídky, tedy hledání řešení problémů ve sféře vzdělávání. Vzdělávací politika je oblastí, kde se setkáváme s mnoha odlišnými názory, představami, zájmy, konflikty. Nelze vždy jednoznačně stanovit, co je správné a spravedlivé, neboť vzdělávací politiku ovlivňuje řada aktérů, kteří mají různé zájmy, názory, odlišné hodnoty, různé možnosti ovlivňování vzdělávací politiky, rozličné zdroje, z nichž čerpají peníze, či informace nebo vliv.

K nejvýznamnějším aktérům vzdělávací politiky patří zvolení politici, školská administrativa (kam řadíme ministra školství, jeho náměstky, další úředníky ministerstva školství, vedení školské inspekce, vedoucí školských úřadů na různých úrovních a rovněž ředitele škol), učitelé, dále samozřejmě rodiče, studenti, ale také církve či zaměstnavatelé. Z výše uvedeného – a ne zcela vyčerpávajícího – výčtu aktérů vzdělávací politiky je jasné, že hledání kompromisů je velice obtížné.

„Neexistuje jeden „objektivní a správný“ pohled na to, co je v našem školství správně a špatně. Přestože strategické dokumenty vykreslují nekonfliktní vizi dalšího směřování vzdělávání, ve skutečnosti je ve hře mnoho různých zájmů a představ, kudy se ubírat.“³²

Významným krokem k posílení strategického řízení vzdělávacího systému je dokument *Strategie vzdělávací politiky České republiky do roku 2020*.

5.2 Dokument Strategie vzdělávací politiky České republiky do roku 2020

V současné době se rozvoj školské politiky řídí dokumentem nazvaným „*Strategie vzdělávací politiky České republiky do roku 2020*“ (dále jen Strategie 2020), který zpracovalo Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy. Tento

³¹ KALOUS, J., VESELÝ, A. *Teorie a nástroje vzdělávací politiky*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Nakladatelství Karolinum, 2006, s. 8.

³² POTŮČEK, M., MAŠKOVÁ, M. a kol. *Česká republika – trendy, ohrožení, příležitosti*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Nakladatelství Karolinum, 2009, s. 249.

dokument se často odvolává na tzv. Bílou knihu, což je zkrácené označení pro „*Národní program rozvoje vzdělávání z roku 2001*“. Bílá kniha byla koncepčním a strategickým dokumentem, který stanovoval, jakým směrem se má terciární vzdělávání v České republice ubírat v následujících deseti až dvaceti letech, a měla poskytovat koncepční základ pro případné legislativní změny.³³ Bílá kniha byla určena zejména hlavním aktérům terciárního vzdělávání, ale i široké veřejnosti. Schválením dokumentu Strategie 2020 vládou pozbyla Bílá kniha platnosti.

Dokument Strategie 2020 hodnotí aktuální stav vzdělávacího systému a stanovuje jeho další rozvoj. Konstatuje, že navzdory dílčím pokrokům v různých oblastech nebyla splněna ani systematicky naplňována řada cílů deklarovaných v Bílé knize. „V uplynulém období se postupně vytrácelo vědomí vazeb a souvislostí mezi jednotlivými součástmi vzdělávacího systému, jehož rozvoj nebyl dostatečně podložen dlouhodobou vizí a komplexní strategií a byl ovlivňován spíše izolovanými a nedostatečně provázanými řešeními. V důsledku toho vzrůstá nejistota posilovaná v posledních letech poměrně nízkou předvídatelností kroků ministerstva i dalších tvůrců vzdělávací politiky, která rovněž oslabuje vzájemnou důvěru mezi jednotlivými aktéry ve vzdělávání.“³⁴

V dokumentu Strategie 2020 byly pro následující období stanoveny tři průřezové priority:

- snižování nerovností ve vzdělávání,
- podpora kvalitní výuky a učitelů jako její klíčový předpoklad,
- odpovědné a efektivní řízení vzdělávacího systému.³⁵

Nový systém rozvoje a řízení školství vychází z toho, že došlo k významným změnám v technologickém, ekonomickém a politickém kontextu, v němž se vzdělání uskutečňuje. Dokument Strategie 2020 se snaží ukázat silná a slabá místa našeho vzdělávacího systému. Za výhodu považuje, že tento systém je v České republice od předškolního stupně až po vysokoškolské vzdělávání formálně prostupný, v praxi však vytváří řadu slepých cest, které jednotlivcům průchod školským systémem komplikují, přispívají k přetrvávajícím

³³ MATĚJŮ, P. a kol. *Bílá kniha terciárního vzdělávání*. Praha: MŠMT, ÚIV – divize Nakladatelství TAURIS, 2009, s. 9.

³⁴ *Strategie vzdělávací politiky České republiky do roku 2020*. MŠMT, s. 3.

³⁵ Tamtéž, s. 3.

vzdělanostním nerovnostem a snižují efektivitu vynakládání veřejných prostředků.³⁶

Současná strategie klade důraz na snižování nerovností ve vzdělávání. Jde o to, aby vzdělávací příležitosti i výsledky byly co nejméně ovlivněny takovými faktory jako je společenské postavení rodičů nebo studentů, region, pohlaví, národnost, kulturně odlišné prostředí apod. Zaměřit se je třeba především na závěr povinné školní docházky, kde podíl žáků s nejhorsími výsledky sice dlouhodobě klesá, stále však zůstává poměrně vysoký.

„Český vzdělávací systém je tradičně založen na tom, že rozděluje děti na lepší a horší, zdatnější a méně zdatné. Jeho úkolem je vyselektovat malou skupinu „těch nejlepších“ a poskytnout jim náročné akademické vzdělání. Tomuto cíli je podřízena struktura vzdělávacího systému i obsah a metody vzdělávání a hodnocení žáků.“³⁷ Výběr a rozdělování žáků na „studijní“ a „nestudijní“ začíná již v raném věku, kdy rodiče s vyšším socio-ekonomickým statusem mají větší zájem na tom, aby jejich dítě navštěvovalo výběrovou školu, a to na všech stupních vzdělávání. „Nejdůležitější třídění nastává po deváté třídě. Kdo odchází na učiliště nebo střední odbornou školu, má velmi ztíženou případnou cestu k vysokoškolskému vzdělání.“³⁸

Vzdělávací systém musí být koncipován tak, aby žádná společenská skupina nebyla v přístupu ke školnímu vzdělávání znevýhodněna, a aby školy na všech stupních vzdělávání maximálně rozvíjely potenciál všech dětí, žáků a studentů.

„Velmi brzké rozdělování žáků do různých vzdělávacích cest (víceletá gymnázia versus druhý stupeň základní školy) vede k štěpení na úspěšné a neúspěšné již ve věku, kdy „výkon“ dětí odráží spíše rodinné zázemí než jejich schopnosti a osobní vlastnosti. Toto štěpení je pak dále posilováno v průběhu celého života.“³⁹

Zkušenosti úspěšných vzdělávacích systémů ukazují, že je nezbytné jasně formulovat základní parametry, které má naplňovat kvalitní škola, a docílit tak zlepšování výuky. Zároveň je třeba průběžně modernizovat vzdělávací zdroje a

³⁶ Podrobněji tamtéž, s. 10.

³⁷ MATĚJŮ, P., STRAKOVÁ, J. *Na cestě ke znalostní společnosti. Část první: Kde jsme...? Kritická analýza současné situace*. Praha: Institut pro sociální a ekonomické analýzy, 2005, s. 7.

³⁸ Tamtéž, s. 97.

³⁹ POTŮČEK, M., MAŠKOVÁ, M. a kol. *Česká republika – trendy, ohrožení, příležitosti*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Nakladatelství Karolinum, 2009, s. 251.

vzdělávací infrastrukturu, rozvíjet informační a komunikační technologie, podporovat efektivní procesy učení.⁴⁰

Jedním z klíčových problémů vzdělávací politiky je výběr a kariérní růst pedagogických pracovníků. Česká republika se vyznačuje vysokým podílem absolventů pedagogického studia na celkovém počtu vysokoškoláků. Přesto se české školy potýkají s nedostatkem těchto absolventů a problémem neaprobované výuky. „Mnozí z těch, kteří získali vysokoškolský diplom v pedagogickém studiu, jej zhodnocují v jiných (často diametrálně odlišných) profesích.“⁴¹

Rovněž je třeba se zaměřit na efektivní řízení vzdělávacího systému. V souladu se záměry Bílé knihy došlo k výrazné decentralizaci a zvýšení autonomie škol. Došlo k přenesení rozhodovacích kompetencí z centrální úrovně státní správy na úroveň krajské a obecní samosprávy. Tato decentralizace však vedla i k značnému roztržitému řízení, rozmělnění kapacit, komunikačním zkrácením, problémům s koordinací vzdělávacích politik na úrovni státu, krajů, měst a obcí.⁴² Proto je v nadcházejícím období nezbytné zaměřit se na koordinaci a komunikaci mezi aktéry na různých úrovních řízení, posílit úlohu Ministerstva školství jako aktivního koordinátora vzdělávací politiky, vyjasnit vztahy mezi školami a jejich zřizovateli, jasně specifikovat cíle vzdělávací politiky pro dané období a zjednodušit soustavu strategických dokumentů.

Dokument Strategie 2020 hovoří o třech oblastech, kterými vzdělávací politika může ovlivňovat vývoj vzdělávacího systému:

- nastolování problémů a cílů (*co a proč je třeba změnit*),
- institucionální uspořádání systému (*kdo změny uskutečňuje*),
- nástroje vzdělávací politiky (*jak mají být změny provedeny*).⁴³

Vzhledem k obsáhlosti problematiky se nadále zaměřím především na oblast vysokých škol a jen okrajově se zmíním o základním a středním vzdělávání.

5.3 Vzdělávací politika v oblasti vysokých škol

5.3.1 Nastolování problémů a cílů

Pokud jde o nastolování problémů a cílů vzdělávací politiky, objevuje se zde především otázka, co a proč je třeba změnit. Obecně platí, že ke změnám by

⁴⁰ Strategie vzdělávací politiky České republiky do roku 2020. MŠMT, s. 25.

⁴¹ MATĚJŮ, P., STRAKOVÁ, J. *Na cestě ke znalostní společnosti. Část první: Kde jsme...? Kritická analýza současné situace*. Praha: Institut pro sociální a ekonomické analýzy, 2005, s. 35.

⁴² Strategie vzdělávací politiky České republiky do roku 2020. MŠMT, s. 34.

⁴³ Tamtéž, s. 39.

se mělo přistupovat pouze v těch případech, budou-li prohlubovat kvalitativní úroveň vzdělávací činnosti. Společné cíle by měly být definovány především těmi lidmi, kteří je musí ve škole uvádět do praxe.⁴⁴

V oblasti základních škol jde např. o vytvoření systému, který umožní všem žákům plně rozvíjet jejich potenciál v rámci kvalitního a inkluzivně orientovaného veřejného vzdělávání, v oblasti středních škol o posilování a efektivní provázání struktury středního vzdělávání s potřebami trhu práce či o problém, zda zařadit matematiku mezi povinné maturitní předměty.

Základní a střední školství se v současné době rovněž potýká s problémem profesní nejednoznačnosti, v jehož důsledku někteří učitelé v průběhu své kvalifikační kariéry přecházejí do jiných profesních oblastí.⁴⁵

V oblasti vysokých škol jde především o jejich strukturu a kvalitu dosažené výuky. V této souvislosti se objevuje zejména otázka, zda rozšiřovat vzdělávací nabídku vysokých škol nebo naopak počty vysokých škol snižovat. „Masifikace a demokratizace vysokých škol, ke které došlo v západní Evropě po druhé světové válce, nastala v České republice po listopadu 1989. Univerzity a vysoké školy se u nás zřizovaly ve snaze dohnat západní Evropu, a i když dnes v jejich celkovém úhrnu na počet obyvatel patří Česká republika ke světové špičce, zůstává otázkou, nakolik je to ku prospěchu vzdělanosti.“⁴⁶ Došlo sice k nárůstu počtu vysokých škol, ale nediskutovalo se a nezamýšlelo se nad tím, jaké je vlastně poslání vysokého školství.

Vysokoškolské studium lze pojmut jako součást procesu socializace, jako přípravu pro kvalitní život, „...pro plnohodnotnou existenci spojenou se schopností sebereflexe, kritického myšlení, tvorby vlastních názorů, hodnot, postojů a přístupů...“⁴⁷

Z krátkého historického přehledu je zřejmé, že na rozdíl od ostatních oblastí ekonomického a společenského života nedošlo v oblasti vysokých škol k privatizaci. Přestože převážná většina státních, průmyslových a zemědělských podniků, resp. podniků služeb, byla na počátku 90. let 20. stol. privatizována, vysoké školy si zachovaly svou tradiční strukturu a zůstaly plně závislé na

⁴⁴ RÝDL, K. *Inovace školských systémů*. Praha: ISV nakladatelství, 2003, s. 24.

⁴⁵ Podrobněji LORENZOVA, J. *Kontexty vzdělávání v postmoderní situaci*. Praha: Filozofická fakulta Univerzity Karlovy, 2016, s. 258.

⁴⁶ CHOTAŠ, J., PRAŽNÝ, A., HEJDUK, T. a kol. *Moderní univerzita. Ideál a realita*. Praha: Filosofie, 2015, s. 13.

⁴⁷ PRUDKÝ, L. *Rozvoj osobnosti vysokoškoláků jako součást kvality výuky. Témata a otázky k pojetí vysokoškolského studia jako učení se svobodě*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2014, s. 67.

příjmech ze státního rozpočtu. Objevily se politické snahy o případné zavedení školního, nepodařilo se je však kvůli protestům studentů a části veřejnosti prosadit. Začalo se sice uvažovat o možnosti vzniku soukromých vysokých škol, k realizaci projektu však došlo až poté, kdy legislativa umožnila vznik tohoto typu škol (zákon č. 111/1998 Sb.).

Vznikající soukromé vysoké školy začaly doplňovat systém dosavadních veřejných a státních škol. Tyto soukromé školy musely splňovat dost náročné materiální a personální podmínky, a to bez nároku na státní dotace. Pozice těchto škol nebyla tedy jednoduchá, zejména s ohledem na ekonomické faktory. Soukromé vysoké školy se rovněž od počátku potýkaly s kvalifikační strukturou. Šlo hlavně o to, že docenti a profesori nechtěli na tyto školy ze svých dosavadních pracovišť přecházet. Jedině tam, kde byla některá dosavadní veřejná nebo státní vysoká škola zrušena, hledali vysoce kvalifikovaní pedagogové své uplatnění na soukromých vysokých školách (v Brně byla takto např. zrušena Vojenská akademie Antonína Zápotockého).

Otázka, kterou je třeba do budoucna zodpovědět, se týká právě strukturální nabídky vysokých škol. Zdá se, že na rozdíl např. od USA nebo některých jiných západních vyspělých států, kde z hlediska kvantity i kvality se soukromé vysoké školy prosadily, se v České republice dá očekávat, že současná struktura vysokých škol, kde převažují školy veřejné, zůstane zachována pro příští desetiletí s tím, že do této struktury budou některé nové soukromé školy vstupovat a jiné z ní naopak vystupovat. Z hlediska dlouhodobé strategie je tedy třeba počítat s rozhodujícím financováním vysokoškolského vzdělávání ze státního rozpočtu. V této souvislosti je třeba poznamenat, že systém vysokých škol je v České republice plně závislý na státních orgánech. Tato skutečnost zvýrazňuje úlohu státu a jeho odpovědnost v rámci vzdělávací politiky.

„Hlavní podmínkou je přiměřená svoboda ponechaná činitelům a školám, aby fungovaly v klimatu důvěry, ve kterém může existovat potřebný kontakt mezi lidmi v roli prostředníků při podpoře inovace a při rozvoji poznávání.“⁴⁸

5.3.2 Institucionální uspořádání systému

Z výše uvedeného je zřejmé, že rozhodující úlohu z hlediska institucionálního uspořádání systému vysokých škol hraje v České republice stát.

⁴⁸ RÝDL, K. *Inovace školských systémů*. Praha: ISV nakladatelství, 2003, s. 24.

Ten také přebírá rozhodující odpovědnost za financování a kvalitativní úroveň činnosti vysokých škol.

System vysokých škol je v českých podmínkách poměrně stabilní. Souvisí to s tím, že veřejnou vysokou školu je třeba zřídit na základě zákona, který může Parlamentu České republiky předložit pouze vláda, která musí ve svém návrhu uvést, v jakém rozsahu a z jakých zdrojů bude nová vysoká škola financována, jaké bude její materiální vybavení (budovy, laboratoře, přístroje). V posledních letech nebyly prakticky žádné nové veřejné vysoké školy zřízeny.

Pokud jde o školy soukromé, představuje zde významný regulativ činnost Národního akreditačního úřadu. Podmínky pro zřizování nových soukromých škol nejsou v současné době v České republice příznivé, zejména vzhledem k demografickému vývoji, v jehož rámci převládají méně početné populační ročníky pro studium na vysokých školách.

5.3.3 Nástroje vzdělávací politiky

„Strategie obecně předpokládá, že vzdělávací politika bude využívat celou řadu dlouhodobě etablovaných nástrojů, může však v odůvodněných případech vyzvat k jejich větším či menším úpravám v rovině nastavení i praktického provedení. V případě vzniku nových nástrojů bude principiálně trvat na tom, aby na systémové úrovni byla zaváděna jen taková opatření, která byla v míře adekvátní svému dopadu ověřena v praxi, resp. aby byly předem modelovány dopady jejich zavedení.“⁴⁹ Při zavádění změn je vždy nezbytné důkladně zvážit, zda lze nová opatření implementovat plošně a povinně, nebo zda je zavádět postupně a na principu dobrovolnosti.

K základním nástrojům vzdělávací politiky patří nástroje regulativní, ekonomické a nástroje informační. K dosažení cílů je nezbytné volit správné kombinace nástrojů.

5.3.3.1 Regulativní nástroje

Pokud jde o sféru vysokého školství, je upravena poměrně mladými právními normami:

- ***zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách),***

⁴⁹ Strategie vzdělávací politiky České republiky do roku 2020. MŠMT, s. 39 – 40.

- *zákon č. 179/2006 Sb., o ověřování a uznávání výsledků dalšího vzdělávání a o změně některých zákonů (zákon o uznávání výsledků dalšího vzdělávání)*, ve znění pozdějších předpisů,

- *zákon č. 53/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 179/2006 Sb., o ověřování a uznávání výsledků dalšího vzdělávání a o změně některých zákonů (zákon o uznávání výsledků dalšího vzdělávání)*, ve znění pozdějších předpisů.

Tyto zákony vytvářejí dost stabilní základ pro další rozvoj vysokoškolského vzdělávacího systému. Očekávat je však možné určité novelizace v důsledku prudkého rozvoje mimoškolního vzdělávání.

Případné legislativní změny by podle Strategie 2020 měly být tedy uskutečňovány zásadně cestou novel. Pokud jde o vyhlášky Ministerstva školství, měly by se do nich změny promítat uvážlivě a nemělo by docházet k nadměrnému zvyšování byrokratické zátěže.

5.3.3.2 Ekonomické nástroje

V oblasti ekonomických nástrojů, zejména ve sféře financování činnosti vysokých škol, je obecně žádoucí směřovat ke stabilitě, větší předvídatelnosti a lepší koordinaci aktivit. V této souvislosti jde zejména o správné nastavení systému financování veřejných vysokých škol. V první řadě jde o základní normativní východisko, tj. o otázku, zda financovat činnost veřejných vysokých škol podle počtu zapsaných studentů, nebo zavést jiný normativ, pro nějž by mohla být východiskem kvalitativní úroveň činnosti vysoké školy.

První z těchto přístupů, tedy financování činnosti veřejné vysoké školy na základě počtu studentů, vede v praxi k nekontrolovatelnému růstu počtu přijímaných studentů. U druhého systému vzniká otázka, na základě jakých kritérií hodnotit kvalitu pedagogické a vzdělávací práce. V budoucí praxi se pravděpodobně prosadí určitá kombinace obou těchto přístupů, doplněná zřejmě logickým regulativem počtu studentů pomocí centrálního rozhodnutí (alespoň přibližné kvóty pro počty studentů jednotlivých veřejných vysokých škol a jejich fakult).

V této souvislosti je namístě připomenout, že systém financování činnosti veřejných vysokých škol v závislosti na počtu přijatých studentů představuje pro školy i pro nadřízené orgány značnou administrativní zátěž. Ministerstvo školství zřídilo za tímto účelem tzv. systém SIMS, do něhož musí jednotlivé školy v pravidelných intervalech elektronicky hlásit jak jména jednotlivých studentů s

jejich adresami, rodnými čísly a dalšími identifikačními údaji, tak i každou změnu, která u jednotlivého studenta v průběhu studia nastane (např. opakování ročníku, přerušení studia, obnovení studia, řádné ukončení studia, neúspěšné ukončení studia atd.). Tyto informace je třeba v elektronickém centru zpracovat a vyvodit z nich vždy aktuální počet řádných studentů, na něž má škola obdržet příslušnou finanční dotaci. Protože k podobným změnám dochází v průběhu celého akademického roku, je třeba opakovaně propočítávat výši dotace, kterou veřejná vysoká škola každý měsíc obdrží z centrálních zdrojů. V praxi se tato otázka řeší tak, že veřejná vysoká škola dostává v rámci tohoto systému určitou zálohu, kterou je třeba v následujícím období vyúčtovat.

Určitou novou aktuální otázkou v oblasti financování představuje vzrůstající flexibilita činnosti veřejných vysokých škol. Hledá se zejména vyvážený poměr mezi účelovými a neúčelovými prostředky. Vyrůstá počet dílčích rozvojových aktivit, programů a různých projektů. Jako příklad lze uvést snahu některých vysokých škol nebo fakult zřizovat tzv. nulté ročníky, různé kurzy celoživotního vzdělávání, vzdělávání poskytované vysokou školou konkrétním podnikům, jazykové kurzy apod. V této oblasti se na financování vzdělávacích aktivit částečně podílejí účastníci kurzů, případně podniky, současně však vzrůstá zájem veřejných vysokých škol na částečném financování této činnosti ze státních zdrojů.

Specifickým problémem zůstává financování vědecké a výzkumné činnosti veřejných vysokých škol. „Jednota výzkumu a výuky je klíčovou charakteristikou moderních univerzit, bez níž není možné zajistit kvalitní univerzitní vzdělávání. Moderní univerzity jsou a měly by být místem objevování a předávání nového poznání díky společnému působení profesorů a studentů, v nezávislém hledání pravdy a ve svobodném rozvíjení výuky a výzkumu.“⁵⁰

V posledních letech se vyvinul systém financování této sféry zejména pomocí tzv. grantů, poskytovaných vysokým školám buď Grantovou agenturou České republiky, nebo jinými grantovými agenturami (Grantová agentura Akademie věd ČR, resortní nebo podnikové granty). Tento způsob vede často k formálnímu přidělování grantů. Může se však stát, že vysoká škola nezíská dost grantů pro financování své vědecké a výzkumné činnosti, takže tato oblast bude podfinancována. Hrozí zde nebezpečí, že veřejná vysoká škola bude maximum

⁵⁰ ŠIMA, K., PABIAN, P. *Ztracený Humboldtův ráj. Ideologie jednoty výzkumu a výuky ve vysokém školství*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2013, s. 11.

svých aktivit věnovat pedagogické a vzdělávací činnosti, protože v této sféře jsou principy financování přehlednější a stabilnější.

O tom, že problémy financování školství jsou v řadě případů předmětem diskusí mezi veřejnými vysokými školami a centrálními orgány, svědčí každoroční dohadování o tom, zda a v jakém rozsahu navýšit částku peněz, jež je ze státního rozpočtu určena na financování provozu veřejných vysokých škol. V jednotlivých letech se často licituje o miliardy korun, přičemž tato otázka bývá v poslední době stále častěji spojována s problémem odměňování jednotlivých stupňů pedagogických a vědeckých pracovníků veřejných vysokých škol. Někdy se poukazuje i na to, že platy vysokoškolských učitelů jsou ve srovnání s jinými kategoriemi státních zaměstnanců podhodnoceny.

V této souvislosti se někdy řeší i otázka tzv. přivýdělků (vedlejších úvazků) učitelů a pracovníků vysokých škol. Jde o to, že zaměstnanci veřejných vysokých škol často přijímají vedlejší úvazky v soukromé sféře (advokacie, soukromé vysoké školy, soukromá zdravotnická zařízení apod.). Tento postup není zatím nijak právně regulován (výjimku by mohly představovat pouze pracovněprávní předpisy, např. zákoník práce nebo konkrétní pracovní smlouvy). V praxi bývá tento postup tolerován zejména s odůvodněním, že na svém základním pracovišti není vysokoškolský učitel dostatečně odměňován. Tento postup však může v praxi odvádět vysokoškolského učitele od plnění povinností, které mu vyplývají z jeho základní pracovní smlouvy.

Vznik soukromých vysokých škol vedl k tomu, že řada pracovníků veřejných vysokých škol se angažovala ve výuce na soukromých vysokých školách. Věc se zpravidla řešila tak, že pracovník veřejné vysoké školy byl nadále zaměstnán na této škole, přičemž na soukromé vysoké škole uzavíral pracovní poměr jen na částečný úvazek. Nedostatek habilitovaných vyučujících, jejichž zapojení do výuky vyžadují akreditační pravidla, se řešil velmi rozšířeným fenoménem „létajících profesorů“, což vedlo k neformálním dohodám na obcházení formálních pravidel a k nouzovým řešením.⁵¹ Soukromé vysoké školy tyto učitele v hodnosti docentů a profesorů potřebovaly, aby jim byla schválena akreditace. Ministerstvo školství za tím účelem zřídilo elektronickou databázi, označovanou jako Registr docentů a profesorů (REDOP). Každá škola je povinna do tohoto registru nahlásit všechny pracovní smlouvy, které uzavřela s docenty nebo profesory, a rozsah jejich pracovního úvazku. Registr vedle data a místa

⁵¹ Tamtéž, s. 135.

narození, adresy trvalého bydliště a dalších osobních údajů zachycuje také habilitační obor a obor profesorského řízení docentů a profesorů, pracoviště, na němž habilitace a profesorské řízení proběhlo, rok habilitace a profesorského řízení a předměty, které tento vysoce kvalifikovaný pracovník na škole vyučuje. Hlášení do registru se aktualizuje každé tři měsíce. Registr tak obsahuje údaje o všech docentech a profesorech působících na všech vysokých školách v republice.

Soustředění těchto údajů umožňuje v registru zjistit, kolik pracovních smluv a v jakém rozsahu jednotliví docenti a profesori uzavřeli. Shromážděné údaje umožňují centrálním orgánům, zejména Ministerstvu školství a Národnímu akreditačnímu úřadu, resp. dříve Akreditační komisi, posuzovat stupeň kvalitativního zabezpečení výuky na jednotlivých fakultách a vysokých školách. Centrální orgány tak také získávají přehled o pracovním vytížení jednotlivých vysoce kvalifikovaných učitelů.

Do registru hlásí vysoké školy pouze docenty a profesory, s nimiž uzavřely pracovní smlouvu. Pokud docent nebo profesor pracuje na vysoké škole na dohodu o pracovní činnosti nebo na dohodu o provedení práce, není pokládán za kmenového pracovníka vysoké školy a škola ho do registru nehlásí. Tato praxe umožňuje určitý únik před hlášením do registru, současně však znemožňuje vysoké škole vykazovat pracovníky, s nimiž uzavřela výše uvedené dohody, pro účely akreditačního řízení. Veřejné i soukromé vysoké školy považují často hlášení do tohoto registru za zbytečnou administrativní zátěž, zejména proto, že hlášení je nutno opakovat v poměrně krátkých časových intervalech.

Pokud jde o soukromé vysoké školy, jsou financovány ze soukromých zdrojů, jimiž je nejčastěji školné, případně další příjmy soukromé vysoké školy. Pokud jde o školné, působí ve svém finančním aspektu jako významný regulátor počtu přijímaných studentů. Soukromá vysoká škola se snaží najít takovou sumu školného, která by jí zajistila její průběžný ekonomický rozvoj a zároveň přilákala ke studiu dostatečný počet zájemců, kteří mohou stanovené školné uhradit. Soukromá vysoká škola zde musí brát v úvahu jak celostátní situaci v oblasti vzdělávání, tak konkrétní podmínky v regionu, v němž nabízí své služby. V úvahu je třeba brát jak kvóty studentů přijímaných ke studiu veřejnými vysokými školami (tito studenti studují z jejich pohledu zdarma), tak nabídku ostatních soukromých vysokých škol.

Velkým problémem zde mohou být i tzv. zahraniční vysoké školy, které mnohdy obcházejí přísné české akreditační regulační principy. V minulosti takto pronikaly do českého vysokoškolského prostředí zejména vysoké školy ukrajinské, slovenské, ale i britské atd. Tyto pobočky zahraničních vysokých škol jsou financovány ze školného, které se vybírá od českých studentů, případně ze základního kapitálu zahraničních vysokých škol (zejména při vzniku jejich českých poboček). Část zisku odvádějí české pobočky zahraničních vysokých škol při příznivém hospodářském výsledku do zahraničí.

Tyto tzv. zahraniční školy nabízely, případně nabízejí, studijní programy akreditované v zahraničí, které nemusí vždy plně respektovat potřeby české vysokoškolské výuky. Docházelo tak někdy k paradoxnímu jevu, kdy např. slovenská vysoká škola otevřela svou pobočku v Brně, přijímala do ní české studenty a nabízela jim získání bakalářského i magisterského stupně vzdělání.

5.3.3.3 Informační nástroje

Informační nástroje vzdělávací politiky se v současné době prosazují jak v oblasti řízení, tak v pedagogické sféře působení vysokých škol. Zmínil jsem se již o nástrojích, které centrálním orgánům umožňují zjišťovat aktuální počty studentů jednotlivých fakult a vysokých škol, jejichž počty hrají významnou úlohu v oblasti financování činnosti vysokých škol. K dalším informačním nástrojům, které mohou regulovat školskou politiku, patří přehled o kvalifikační struktuře učitelů vysokých škol, o nových habilitacích, profesorských řízeních, řešení jednotlivých vědeckých úkolů atd. Připomenout je třeba také některé vnější informační údaje, které mají význam pro činnost vysokých škol, zejména údaje statistické, např. demografický vývoj ve vztahu k jednotlivým ročníkům narozených, podklady o počtech dětí a studentů v jednotlivých třídách a typech škol, o vývoji situace v jednotlivých pracovních oborech (např. nedostatek lékařů) apod.

Druhou důležitou skupinu informačních nástrojů tvoří postupy, které se s rozvojem moderních technologií prosazují přímo v oblasti vzdělávací činnosti. Vycházíme zde z poznatku, že důležitým rysem vzdělávací politiky musí být její stabilita, větší předvídatelnost a optimální koordinace aktivit. Tomuto cíli mají sloužit také dokonalejší moderní informační nástroje. Lepší využití informačních nástrojů je spojeno s rychlým rozvojem internetu a sociálních sítí. Zkušenosti z vyspělých států ukazují, že ve výukovém procesu na vysokých školách se stále

více využívá nahrávek přednášek a seminářů, které si jednotliví studenti mohou přehrávat ve svém domácím prostředí a ve svém volném čase. Stále častěji se využívají také elektronické kontrolní mechanismy. Jde např. o testy, které umožňují uživateli zadávat elektronickou odpověď a tím kontrolovat své studijní znalosti. Rozvoj informačních technologií tak usnadňuje kontakt pedagogů se studenty i získání potřebné zpětné vazby.

Technické novinky tohoto typu mohou mít v delší časové perspektivě značný účinek na fungování vzdělávacího systému. Vychází se zde z předpokladu, že nové progresivnější metody vzdělávání nelze vynutit tlakem, nýbrž že je třeba progresivní vývoj podporovat systematickým a promyšleným předáváním informací. Je zde rovněž žádoucí využívat určitého tlaku zdola, od studentů samotných, kteří ve stále větším rozsahu využívají moderní informační postupy mimo školu a jsou tedy kvalifikačně připraveni na využití informačních pedagogických postupů v běžné oblasti vzdělávání vysokých škol.

Nové informační nástroje se prosazují i v oblasti řízení vysokých škol, zejména ve vztahu a v komunikaci mezi studijním oddělením a jednotlivými studenty. Velmi často mají již přihlášky uchazečů o studium na vysokých školách elektronickou podobu, která školám usnadňuje evidenci uchazečů a umožňuje je rozdělit do jednotlivých skupin. Na uzavřených stránkách vysokých škol se posluchači mohou např. hlásit k zápočtům, zkouškám, dozvědět se výsledek písemné zkoušky apod.

5.4 Aktuální náměty v oblasti vzdělávací politiky

5.4.1 Cut-off score

Charakteristickým rysem současné doby je skutečnost, že čas od času se objevují některé nové náměty z hlediska uspořádání vzdělávacího systému. V této souvislosti lze připomenout např. námět na prodloužení povinné školní docházky do věku 18 let, vydávání obědů zdarma pro děti v mateřských a základních školách, povinnou předškolní docházku pro tzv. předškoláky, která se již realizuje, jednotné přijímací zkoušky na maturitní obory apod.

Pro oblast středního a vysokého školství má velký význam diskuze o tzv. cut-off score. Jde o představu, kterou v českých podmínkách reprezentuje především Asociace krajů České republiky, podle níž by měly být na maturitní obory přijímáni jen absolventi základních škol, kteří by splnili podmínky pro přijetí na střední školu v podobě dosažení minimálního požadovaného počtu

bodů. Asociace krajů České republiky zastává názor, že školy berou na maturitní obory děti, které nemají pro relativně náročné středoškolské studium předpoklady. Tento názor pochopitelně vyvolává různé reakce, zejména proto, že uchazeč o studium, který by v rámci jediného testu nedosáhl dostatečného počtu bodů, by se nemohl o studium na žádné vysoké škole ucházet ani v dalších letech.

Smyslem tohoto opatření by bylo dosáhnout již při přijímacím řízení na střední školu oddělení dětí, které mají přirozené nadání a předpoklady k tomu, aby úspěšně odmaturovaly, od dětí s menším nadáním pro studium teoretických oborů. Tyto méně nadané děti by měly odcházet do učebních oborů.

Z odborného hlediska je zajímavá úvaha, že stanovení určité hranice cut-off score povede ke vzniku tzv. mrtvé zóny. Do té by patřily děti, které sice na začátku studia na střední škole minimální požadavky nesplní, ale přesto by později maturitu udělaly buď proto, že během studia na střední škole by duševně vypsely, nebo proto, že by jim rodina poskytla mimořádně účinnou studijní podporu. Čím vyšší by bylo cut-off score, tím větší by byla mrtvá zóna. Naproti tomu, pokud by se cut-off score nastavilo nízko, týkalo by se tak malého počtu dětí, že jeho zavedení by nemělo smysl.

Asociace krajů České republiky argumentuje tím, že na střední školy s maturitními obory je přijímáno příliš mnoho dětí, které potom chybějí na učebních oborech. Vedlejším argumentem je připomínka, že snadné přijímání studentů na střední školy s maturitním oborem vede k tomu, že stát hradí studium i těm žákům, kteří toto studium často končí neúspěšně a koneckonců končí stejně v učebních oborech. Podle Asociace krajů České republiky není možné, aby na maturitní obory nastupovali žáci se čtyřkami nebo dokonce žáci s pětkami. Úspěšnost u maturit se podle Asociace krajů České republiky stále snižuje, což je důsledkem tohoto přístupu.

Ministerstvo školství je však v tomto směru zdrženlivější a upozorňuje mimo jiné na to, že zatím nejsou k dispozici průkazná data, která by prokazovala souvislost mezi výsledky u přijímacích zkoušek a maturity. Psychologové navíc upozorňují, že zavedení cut-off score by mělo negativní dopady už na základní škole. Vznikalo by nebezpečí, že po zavedení tohoto systému by někteří žáci byli vlastní základní školou odrazováni od aspirace na maturitní studium, aby nějakým způsobem nezhoršovali hodnocení úrovně výuky na své základní škole. Sama základní škola by se tedy snažila odradit své slabší žáky od jednotných přijímacích zkoušek na maturitní obory.

Místo zavedení cut-off score navrhují odborníci zvýšit prostupnost vzdělávacího systému a poskytnout těm žákům, kteří v průběhu studia na maturitních oborech na střední škole zjistí, že přecenili své možnosti ke studiu, přejít nějakým jednoduchým systémem na méně náročný studijní program. Opačná cesta, která se realizovala v podmínkách první republiky u tzv. škol práce, např. u zlínského podnikatele Tomáše Bati, kdy žák nejprve absolvoval učební obor a teprve později mohl nastoupit ke studiu náročnějšímu, je při nastavení současného vzdělávacího systému jen obtížně možná.

Zavedení cut-off score je tedy spojeno s řadou technických a organizačních problémů. Současně je třeba vidět, že i dnes bez zavedení této hranice úspěšnosti odchází na učební obory asi třetina populačního ročníku. Skutečnost, že těchto dětí je méně, než jich bývalo v minulosti, je způsobena populační křivkou, neboť současné ročníky ukončující základní školu jsou méně početné, než bývaly podobné ročníky v minulosti.⁵²

Oponenti systému cut-off score poukazují také na rozdílnou studijní náročnost a praktickou použitelnost v jednotlivých maturitních oborech. Do pozornosti se zde dostávají např. střední zdravotnické školy, jejichž absolventi, resp. absolventky, zabezpečují významné společenské funkce a jsou předpokladem vysoké úrovně zdravotnictví a sociálních služeb. Není pochyb o tom, že tyto obory mají v podmínkách vyšší životní úrovně a tzv. stárnutí populace stále větší význam. V rámci tohoto oboru jsou požadavky na znalosti matematiky, české literatury, či dějepisu a zeměpisu, přirozeně nižší než na studenty, kteří se připravují ke vzdělávání na vysokých školách. V této souvislosti se objevují varovné signály, že vysoké požadavky v rámci případného jednotného systému cut-off score by mohly v budoucnu způsobit nedostatek středoškolsky vzdělaných zdravotnických kádrů.

Případné zavedení cut-off score by mohlo být problematické i z hlediska ústavního systému České republiky. Tento systém zaručuje občanům rovnost v právech a povinnostech, volný přístup ke vzdělání a další občanské svobody. Neodpovídá ani takovým principům jako je rovnost vlastnictví, možnost podnikat a vytvářet k tomuto podnikání vhodné osobní podmínky atd. Z dlouhodobého hlediska se mohou některé rodiny profilovat v určitých oblastech podnikání a mohou mít zájem na tom, aby toto podnikání bylo v příštích generacích

⁵² Podrobněji HRDINOVÁ, R. „Na maturitu nemá, půjde do učení“. Mladá fronta DNES, 26.11.2018, s. 4.

personálně dobře zajištěno. K tomu slouží i možnost získat jistým způsobem odpovídající vzdělání. Tím se vytvářejí v naší společnosti určité nátlakové skupiny (podobné skupiny ostatně známe z jiných vyspělých zemí), které mají zásadní zájem na tom, aby jejich děti odmaturovaly a později ukončily studium konkrétního studijního oboru na vysoké škole. V praxi jde např. o lobby v lékařských oborech, ve farmacii, v právníkové sféře apod.

Dalším závažným argumentem proti zavedení jednorázových přijímacích zkoušek na střední školy je skutečnost, že mladý člověk může postupně dozrávat a rozšiřovat obzor svých znalostí. Proto by měl podle psychologů mít možnost zkusit složit příslušné přijímací zkoušky v následujících letech znovu. Pokud nebude cut-off score v českých podmínkách zavedeno, znamená to, že odpovědnost za úroveň a kvalitu studentů přijímaných ke studiu na maturitní obory bude i nadále v rukou jednotlivých středních škol. Tato praxe může mít i určité praktické výhody, protože tyto školy jsou často regionálně zaměřené, mají přehled o pracovním trhu v místě svého působení a znají požadavky jednotlivých podniků ve své oblasti. Zavedení jednotného cut-off score by mohlo vést k určitému profesnímu a kvalifikačnímu znevýhodnění celých oblastí nebo krajů, např. v tom smyslu, že počty studentů na středních školách s maturitním oborem ve velkých městech by byly dlouhodobě větší než podobné počty v menších, resp. venkovských oblastech.

Ze všech těchto důvodů je třeba případné zavedení cut-off score bedlivě uvážit. Jako v ostatních podobných situacích je nutno ke změnám přistupovat jen v těch případech, kdy dosavadní systémy skutečně nevyhovují.

5.4.2 Problém jednotné maturity a standardních testů

V roce 2009 byla zavedena nejen jednotná státní maturita, ale i vysoké školy začaly postupně přecházet na standardní testy, vytvářené komerčními agenturami. Tato opatření byla zpočátku přijata s velkým nadšením odborníků i částí učitelů, nicméně ještě i po letech se ukazuje, že studenti si osvojují především specifické „testovací dovednosti“, které se příliš nepromítají do jejich praktických kompetencí pro život.⁵³

Otázka jednotné maturity nabyla v současné době charakteru diskuse o tom, zda zavést na všechny maturitní obory jako povinnou součást maturity

⁵³ POTŮČEK, M., MAŠKOVÁ, M. a kol. *Česká republika – trendy, ohrožení, příležitosti*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Nakladatelství Karolinum, 2009, s. 253.

matematiku. Stoupenci této koncepce poukazují na to, že matematika rozvíjí logické myšlení a má velký význam z hlediska celkového duševního rozvoje osobnosti. Odpůrci poukazují na to, že ne všechny maturitní obory vyžadují hluboké znalosti matematiky, a že v řadě oborů by bylo třeba klást důraz na jiné předměty, někde například na chemii, fyziku a přírodovědu, jinde na společenskovední předměty.

Hodnotíme-li přístup v jiných vyspělých zemích k této otázce, vidíme, že v rámci tzv. středního školství existuje značná variabilita a že zdaleka ne všichni absolventi středních škol skládají závěrečnou zkoušku z matematiky. V mnoha zemích je studijní program na středních školách poměrně variabilní a student si sám volí předměty, kterým se chce při studiu věnovat a z nichž chce skládat závěrečnou zkoušku. Lze předpokládat, že zavedení jednotné závěrečné zkoušky z matematiky by v našich podmínkách působilo určité problémy a vedlo by k vyšší neúspěšnosti u maturitních zkoušek. Přitom z hlediska řady studijních oborů a budoucího pracovního zaměření jejich absolventů není náročná znalost matematiky podmínkou úspěšného výkonu jejich budoucí práce.

„Jinak formulováno: Kvalitu vzdělávacích zařízení lze posoudit také podle toho, kolik dovolují svobody, kolik rizika, kolik zvědavosti, kolik estetické zkušenosti, kolik neužitečného, kolik odskoků. Na tom se bude měřit škola budoucnosti, ne na domnělém managementu kvality, nabubřelé organizační terminologii, kompetenčně orientovaných oběžnicích a ošumělých výsledcích testů.“⁵⁴

⁵⁴ LIESSMANN, K. P. *Hodina duchů. Praxe nevzdělanosti. Polemický spis*. Praha: Academia, 2015, s. 97.

6. Perspektivy vývoje správy vzdělávací soustavy v souvislosti s přijetím Strategie vzdělávací politiky ČR do roku 2020

6.1 Předškolní vzdělávání

Vývoj správy vzdělávací soustavy je výsledkem určité historické kontinuity, postupných změn, k nimž docházelo v minulosti a na něž by měly navázat i případné nové změny, k nimž by v této oblasti došlo. Vzhledem k tomu, že legislativní úprava základního, středního i vysokého školství je v podstatě nová, nelze očekávat, že by v této oblasti došlo v nejbližší době k převratným organizačním změnám.

V oblasti předškolního vzdělávání a rané péče o dítě půjde především o povinnost obcí, resp. dalších zřizovatelů mateřských škol, poskytnout místo v mateřských školách všem dětem v posledním ročníku před nástupem povinné školní docházky. Toto opatření v praxi znamená, že tam, kde obce nemají k dispozici dost míst v mateřských školách, musí je v přiměřeném rozsahu navýšit. V praxi povede toto opatření i k určitým územním přesunům, protože obce jsou povinny umožnit přijetí dětí do předškolních zařízení v rámci tzv. teritoriálního principu. Přednost při přijímání do obecních předškolních zařízení mají tedy děti s trvalým bydlištěm v obci. Pro některé rodiny, které dříve umisťovaly své předškolní děti např. v místě pracoviště matky, to v praxi znamená potřebu přemístit své dítě do místa trvalého bydliště. V úvahu je třeba vzít také to, že současné populační ročníky nastupující do mateřských škol jsou početnější.

V posledních letech byly legislativně ošetřeny tzv. firemní školky. Na tomto úseku však chybějí potřebné ekonomické pobídky firmám pro jejich zřizování.

Na důsledné legislativní ošetření čekají ještě některé projekty v oblasti předškolního vzdělávání, jako jsou např. lesní školky. Na tyto školky se zatím nekladou tak přísné hygienické požadavky jako na předškolní zařízení klasická. Řada otázek však v této oblasti zůstává nezodpovězená, např. požadavky na materiální zabezpečení dětí, jejich stravování atd.

Určitým legislativním zmatkem trpí předškolní zabezpečení dětí mladších než tři roky. V 90. letech minulého století byly zrušeny jesle, které spravovalo Ministerstvo zdravotnictví. Budovy spravované tímto ministerstvem byly ve velkém rozsahu zprivatizovány (dnes v nich nejčastěji působí soukromí lékaři). Zařízení bývalých jeslí, které bylo uzpůsobeno péči o nejmenší děti, bylo většinou

rozprodáno nebo zničeno. Jen v ojedinělých případech si některé obce, resp. městské části, tato zařízení uchovala. Současná právní úprava počítá s tím, že obecní, resp. firemní školky by mohly do své péče přijímat i dvouleté děti. Tento přístup však zpravidla vyžaduje vytvoření určitých zvláštních oddělení pro tak malé děti, v nichž působí speciálně vyškolený personál. Vzniká zde otázka, zda se nevrátit k původnímu systému jeslí. Toto řešení by však vyžadovalo speciální legislativní úpravu a nezbytné vhodné financování.

6.2 Základní vzdělávání

Pokud jde o směřování vzdělávací politiky v oblasti základního školství, objevují se v posledních letech stále častěji požadavky na redukci učiva, omezení trendu neustálého zvyšování požadavků na předmětovou a obsahovou skladbu učiva a soustředění se na rozvoj logického myšlení. „Charakteristickým rysem českého vzdělávání je jeho zaměření na faktické a teoretické poznatky a nácvik rutinních dovedností. Opomíjí kultivaci obecnějších kompetencí, jako je logické a kritické myšlení, argumentační dovednosti, komunikační dovednosti, strategie řešení problémů.“⁵⁵ Český vzdělávací systém směřuje k encyklopedickým vědomostem, učiva neustále přibývá a učitelé i žáci mají málo času na procvičování.

Toto zjištění má nepříjemný dopad nejen na žáky, ale i na učitele, protože svědčí o tom, že se nedaří plnit pedagogické úkoly. V praxi to znamená, že značná část žáků nezíská znalosti, s nimiž by měli ze základní školy odcházet. Velká část slabších žáků by zřejmě tyto úkoly zvládla, pokud by měla čas příslušnou problematiku procvičit. „Náročnost je sama o sobě kladný rys, protože činí vzdělávané schopnějšími a konkurenceschopnějšími. Jsme si však jistí, že nejde o „přetížení“, kde nezbyvá čas na skutečné „vstřebání“ poznatků a hlavně prostor pro vlastní objevování, zvědavost a tvořivost?“⁵⁶

Ředitelé škol s tímto názorem souhlasí a říkají, že se s každým novým problémem přidá něco nového, nový předmět, nové testování, jednotné přijímací zkoušky apod. Stanovisko ředitelů základních škol představuje významnou zpětnou vazbu k různým představám a nárokům ústředních orgánů. Ukazuje se, že ne všechny dobře míněné, ale někdy příliš ambiciózní výhledy Ministerstva

⁵⁵ MATĚJŮ, P., STRAKOVÁ, J. *Na cestě ke znalostní společnosti. Část první: Kde jsme...? Kritická analýza současné situace*. Praha: Institut pro sociální a ekonomické analýzy, 2005, s. 19.

⁵⁶ POTŮČEK, M., MAŠKOVÁ, M. a kol. *Česká republika – trendy, ohrožení, příležitosti*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Nakladatelství Karolinum, 2009, s. 250.

školsství a různých výzkumných ústavů mohou být v praxi bez problémů realizovány. Studijní kapacita žáků je zřejmě naplněna, a pokud se má někde učivo rozšiřovat, třeba i v podobě nových přidaných předmětů, je třeba na jiném místě výuku zúžit, aby nároky nepřekračovaly studijní kapacitu žáků.

6.3 Střední školy

Z hlediska správní regulace se na tomto úseku uvažuje o jednotné (jednorázové) přijímací zkoušce na všechny střední školy s tím, že kdo tuto zkoušku nesloží, nebude moci být přijat ke studiu nějakého maturitního oboru. Pedagogické, psychologické a sociální argumenty hovoří proti tomuto řešení. Je však třeba vzít v úvahu i argumenty právní. Pokud by se podobné rozhodnutí stalo součástí právního řádu, odporovalo by zřejmě zásadám obsaženým v Ústavě České republiky, Listině základních práv a svobod a nepochybně i řadě dílčích platných předpisů, například zákonům a předpisům o ochraně osobních údajů.

Pokud by měl podobný princip fungovat, musely by být vytvořeny příslušné registry s osobními údaji jednotlivců, kteří zkoušku složili nebo naopak nesložili. Muselo by být stanoveno, kdo by měl do takových registrů přístup (ředitelé škol, školské úřady, Česká školní inspekce apod.). Neúspěšní účastníci testu by mohli namítat, že na základě tohoto registru jim unikly vhodné pracovní příležitosti, nedostali souhlas k nějaké ekonomické činnosti apod. Došlo by zřejmě k řadě soudních sporů, při nichž by se stát ocitl v roli žalovaného a zřejmě by mnohé spory prohrál, a to nejen s ohledem na demokratický právní rámec, do něhož by byla podobná rozhodnutí, nařízení či vyhlášky ministerstva zasazena, ale i proto, že odborné názory jsou rozporné, takže by se dalo očekávat, že podobně rozporně by vyzněly i soudní posudky odborníků.

Podobně zmatečná je i snaha o jednotnou maturitu, resp. o prosazení povinné matematiky do maturitní zkoušky. Například již zkušenosti s tzv. nezávislým hodnocením písemných maturitních prací z českého jazyka ukázaly, že „nezávislí hodnotitelé“ kladli příliš velký důraz na vnější formu posuzovaného literárního útvaru (pojednání, popis, úvaha) a menší význam přikládali vlastnímu zpracování, logice útvaru, pravopisným chybám apod. Neúspěšní maturanti, ale i ti studenti, kteří očekávali lepší známku, zavalili hodnotící organizace spoustou různých odvolání, řada písemných prací se musela číst a hodnotit znovu. Něco podobného by bylo možné očekávat i v oblasti matematiky, kde se již při

předběžných testech po námitkách studentů ukázalo, že některé příklady mohou mít více řešení, že některé příklady nebyly správně zadány apod.

V této souvislosti je třeba vzít v úvahu, že rozdíly v úrovni a zaměření jednotlivých středních škol plynou z logiky věci, že něco jiného společnost očekává od absolventa gymnázia a něco jiného od absolventa střední průmyslové nebo zdravotní školy.

Zkušenosti z jiných vyspělých zemí navíc ukazují, že v jejich středoškolském systému je poměrně značná variabilita jak z hlediska volby studijního programu, tak z hlediska závěrečných zkoušek. Budoucí zaměstnavatelé v těchto zemích berou v úvahu jak prestiž a pověst školy, na níž absolvent studoval, tak i skladbu předmětů, z nichž složil závěrečnou zkoušku. Lze se domnívat, že větší diferenciací středoškolského studia by mohla představovat určitý impulz i pro naši ekonomiku.

6.4 Vysoké školy

Konfliktní zóny na tomto úseku lze rozdělit na vnitřní a vnější. Vnitřní zahrnují konflikty uvnitř vysokých škol, vnější nejčastěji směřují ke správním rozhodnutím při přijímání studentů a při ukončování studia.

Z vnitřních konfliktů jsou v posledních letech nejčastější ty, které představují určité pnutí mezi rektorem a akademickým senátem. Pozice akademického senátu je v současné době v rámci samosprávného uspořádání silná. Stačí, aby měl akademický senát připomínky k určité zprávě nebo dokumentu předkládanému rektorem a je třeba věc změnit, dopracovat apod. Jde v podstatě o určité dvojvládí, v němž se rektor musí naučit žít s akademickým senátem a respektovat jeho názory. V praxi se osvědčuje i účast respektovanějších členů akademického senátu při přípravě jednotlivých dokumentů, k nimž má senát později zaujímat stanovisko. Na tomto úseku by bylo možná ku prospěchu věci zahrnutí do zákona o vysokých školách nějaké pojistky pro případ, že se rektor a akademický senát v některé oblasti neshodnou.

Pokud jde o přijímací řízení, využívají neúspěšní uchazeči často institut odvolání. Jeho průběh však zejména na tzv. atraktivních fakultách bývá často formální, někdy jej také ovlivňují jednotlivé profesní lobby. I na fakultách Karlovy univerzity se stalo, že unikly otázky vložené „do trezoru“. Některé fakulty za těchto okolností – ve snaze vyhnout se následným sporům – využívají celostátní testovací systém.

Určitými správními problémy je provázen i závěr studia. V posledních letech se řešil problém tzv. rychlostudentů a plagiátorů. Pokud jde o rychlostudenty, spočívá problém v tom, že příslušná úprava neobsahuje regulační mechanismy, které by striktně určovaly délku studia. Věc se často komplikuje tím, že někteří studenti žádají o uznání jednotlivých předmětů, resp. celých ročníků, s ohledem na své studium na jiných vysokých školách, na vyšších odborných školách, případně zahraničních školách. Přestože by se dalo očekávat, že příslušné orgány zaujmou k rychlostudentům kritické stanovisko, stalo se opakovaně, že rychlostudenti vyhráli soudní spory s vysokými školami, které jim chtěly tituly odejmout, především proto, že vysoké školy samy nedokázaly udržet problém rychlostudia v příslušných mezích.

Pokud jde o plagiátorství, umožňují současné technické podmínky zjistit shodu nové závěrečné práce s tím, co bylo do informačního systému vloženo dříve. Na tomto úseku se vychází z teze, že určitou shodu mohou nově předložené práce se staršími texty vykazovat, v právu jde například o citace zákonů nebo jiných právních předpisů. Často tak záleží na posouzení konkrétní závěrečné práce konkrétním vyučujícím, případně děkanem nebo jiným funkcionářem.

Otázkou zůstává, jak postupovat vůči plagiátorům. Jednotný postup předpisy nestanoví. Lze uvažovat o zahájení disciplinárního řízení, o vyloučení ze studia, ale i o mírnějších formách, jako je přepracování plagiátorské práce, o tom, že děkan stanoví provinilému studentovi vypracovat práci jinou atd. V této souvislosti je také třeba diskutovat o úloze závěrečné práce, o jejím smyslu, o tom, co má při jejím zpracování student prokázat apod. V úvahu je třeba vzít i to, že v některých vyspělých státech se samostatná závěrečná práce nepředkládá ani neobhájuje, studium končí závěrečnými zkouškami.

Sporná situace, která se vytvořila v souvislosti s rychlostudiem, plagiátorstvím a podobnými nepříznivými faktory, vedla k novele zákona o vysokých školách, na jejímž základě může Ministerstvo školství odebrat provinilému studentovi do tří let od ukončení studia vysokoškolský diplom. Lze očekávat, že pokud by se k podobným krokům přistoupilo, vedlo by to k řadě správních a pravděpodobně i soudních sporů. Nepříznivě by to ovlivnilo i pověst jednotlivých vysokých škol, resp. českého vysokého školství jako celku.

Zmíním např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2016, sp. zn. 2 As 170/2015, týkající se právní povahy vysokoškolského diplomu, kde se

v bodě II. uvádí. „Vysokoškolský diplom je, stejně jako vysvědčení o státní závěrečné zkoušce a dodatek k diplomu, osvědčením ve smyslu části čtvrté správního řádu a rektor veřejné vysoké školy je oprávněn jej zrušit podle § 156 odst. 2 téhož zákona, jestliže byl vydán v rozporu se zákonem č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, či jiným právním předpisem. V každém individuálním případě je však třeba vážit přiměřenost takového postupu, stejně jako ochranu práv absolventa, jichž bylo nabyto v dobré víře.“⁵⁷

Jednou ze základních priorit dokumentu Strategie 2020 je rovněž internacionalizace vysokého školství.⁵⁸ Lze očekávat, že bude i nadále docházet k internacionalizaci vzdělávání, především na terciární úrovni, tedy ke zvyšování počtu cizinců na českých vysokých školách a počtu českých studentů v zahraničí.⁵⁹ Český vzdělávací systém rozhodně potřebuje řadu podstatných změn, ale je nezbytné se vyhnout nekritickému přejímání změn ze zahraničí, které mohou být v českém kulturním kontextu kontraproduktivní. K tomu je zapotřebí důkladná analýza zahraničních zkušeností, kritická reflexe současných trendů.⁶⁰

V současné době patří k vysoce aktuálním problémům ve všech vyspělých zemích problematika inovačních procesů ve školství. V zemích Evropské unie jsou inovační myšlenky a názory široce podporovány. Jedná se především o tvořivé řešení ve vzdělávací politice, změny přístupů a způsobů myšlení. V rámci transformace vzdělávacích systémů v zemích Evropské unie jsou upřednostňována témata jako stejné příležitosti pro všechny, studium jazyků, integrace problémových nebo hendikepovaných žáků do běžných škol, multikulturní uvažování a příprava odborníků.⁶¹

Zároveň je ale vždy nezbytné uvážlivě posoudit nutnost a množství reforem. „V – údajně – rychle se měnící společnosti potřebují vzdělávací systémy vysadit rychlost, nepotřebují hektičnost, ale uvážlivost, ne tempo, ale stabilitu, ne permanentní změnu, ale jistotu, žádné trvalé ostřelování z médií a politiky.“⁶²

⁵⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2016, sp. zn. 2 As 170/2015, ASPI ID:JUD327150CZ.

⁵⁸ *Strategie vzdělávací politiky České republiky do roku 2020*. MŠMT, s. 45.

⁵⁹ POTUČEK, M., MAŠKOVÁ, M. a kol. *Česká republika – trendy, ohrožení, příležitosti*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Nakladatelství Karolinum, 2009, s. 245.

⁶⁰ Tamtéž, s. 255.

⁶¹ RÝDL, K. *Inovace školských systémů*. Praha: ISV nakladatelství, 2003, s. 14.

⁶² LIESSMANN, K. P. *Hodina duchů. Praxe nevzdělanosti. Polemický spis*. Praha: Academia, 2015, s. 25.

Závěr

Analýza obsažená v této diplomové práci potvrzuje, že české školství a v širším slova smyslu celý český vzdělávací systém patří k důležitým oblastem, na jejichž fungování závisí příští dynamika rozvoje národního hospodářství a celého společenského systému. Jde o sféru, v níž se prolíná řada tradičních a vyzkoušených mechanismů s některými novinkami, které se v posledních desetiletích prosazují v důsledku toho, jak se naše společnost otevírá světu a v souvislosti s tím přebírá i dosud u nás nezvyklé metody výuky, případně i školního hodnocení. Těmto trendům se musí pochopitelně přizpůsobit i příslušná právní úprava.

Nové výukové a výchovné požadavky zasáhly v posledních letech všechny úrovně školství a vzdělávání. V oblasti předškolního vzdělávání jde především o povinnou docházku dětí do mateřských škol rok před nástupem dítěte do prvního ročníku základní školy. V této souvislosti se uvádí řada argumentů pro, ale i některé proti, například určité kapacitní problémy, které mají mateřské školy v rámci své geografické oblasti.

Pokud jde o základní školy, není zde zcela dořešena otázka inkluze, tedy otázka společného vzdělávání dětí se zdravotním postižením a dětí bez postižení, dětí různých etnik nebo dětí ze sociálně znevýhodněného prostředí. Dále z hlediska státní správy na tomto úseku vystupuje do popředí problém zajištění bezplatné školní docházky pro každé dítě. Některé rychle se rozvíjející obce či městské části však začínají podmiňovat zápis do školy ve své působnosti určitými dodatečnými podmínkami. Rodiče například musí doložit, že oni i dítě mají trvalé bydliště v obci, v níž chce dítě zahájit povinnou školní docházku.

Na úseku středních škol se dá očekávat odmítnutí metodiky cut-off score, a to z řady ústavně právních i praktických důvodů. Problematická by byla i otázka, jak případně aplikovat tuto metodiku vůči občanům Evropské unie, případně vůči dětem cizinců obecně.

Situaci na vysokých školách jsem analyzoval ve své diplomové práci podrobně, a to jak z hlediska jejich samosprávy, tak z pohledu určité nezbytné centrální státní správy. Pokud jde o ukončování studia na vysokých školách, bude zejména nutné upřesnit pojem plagiátu.

Obecně se soudí, že české školství trpí značnou administrativní zátěží. Stěžují si na ni učitelé na školách všech stupňů. Prakticky každý rok je zaváděn nějaký nový registr, ať už jde o zdravotně postižené žáky, nebo děti rok před

povinnou školní docházkou apod. Také na úseku vysokých škol je podobných povinností stále více, včetně nově zřízeného registru absolventů, do něhož je třeba vedle osobních údajů vkládat datum závěrečné zkoušky, číslo vydaného diplomu a další náležitosti.

Ve své diplomové práci jsem neřešil řadu administrativních otázek, jako je například uznávání zahraničních kvalifikačních titulů, problém srovnatelnosti středoškolského a vysokoškolského vzdělání v rámci Evropské unie, případně dalších vyspělých států. Totéž se týká hodnocení škol, sestavování jejich různých žebříčků, úlohy České školní inspekce apod. Specifickým problémem zůstává také celá oblast správního soudnictví, která se týká škol a školských zařízení. Všechny tyto problémy by bylo třeba řešit ve specializovaných studiích.

Resumé

This thesis deals with the educational policy of the Czech Republic and problems of state administration in the area of education. The Czech educational system is one of the important areas on which the development of the national economy depends. The aim of the educational policy is to increase the quality of education, eliminate inequalities in access to education, improve the relevance of educational offer.

After analysing the historical aspects of education in our conditions, I focus on legal regulation of the educational system and administration at various levels of education, namely from kindergartens through primary and secondary schools, higher vocational schools, conservatories to universities.

A special chapter is devoted to the administration of higher education. I deal with self-government at universities, the issue of central management of these schools, admission procedures, verifying the originality of theses, plagiarism, graduation and other internal as well as external problems.

The last two chapters of this thesis pay attention to the important document of the Ministry of Education entitled „Strategy of Educational Policy of the Czech Republic until the year 2020“ and the perspective of the development of the educational system in connection with this strategy. This document shows weaknesses and strengths of our educational system and sets out the areas and objectives to be addressed.

Educational policy is an area where there are many different views, ideas, interests, conflicts. Educational policy is influenced by many actors with different opinions, values, information or influence. Finding compromises is therefore very difficult but necessary for stabilizing the educational sector.

Seznam použitých zdrojů a pramenů

Knižní publikace

BALÍK, S. a kol. *Bludovská škola v letech 1657 - 2008. Almanach ke 100 letům zřízení měšťanky (1908 - 2008)*. Brno: Studio Arx s.r.o., 2008. ISBN 978-80-86665-05-4.

BASL, J. a kol. *Analýza implementace Boloňského procesu v České republice 2011 – 2013*. Praha: Dům zahraniční spolupráce, 2013. ISBN 978-80-87335-56-7.

HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1.

CHOTAŠ, J., PRÁZNÝ, A., HEJDUK, T. a kol. *Moderní univerzita. Ideál a realita*. Praha: Filosofia, 2015. ISBN 978-80-7007-419-0.

KALOUS, J., VESELÝ, A. *Teorie a nástroje vzdělávací politiky*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Nakladatelství Karolinum, 2006. ISBN 80-246-1260-7.

KALOUS, J., VESELÝ, A. *Vzdělávací politika České republiky v globálním kontextu*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Nakladatelství Karolinum, 2006. ISBN 80-246-1261-5.

LIESSMANN, K. P. *Hodina duchů. Praxe nevdělanosti. Polemický spis*. Praha: Academia, 2015. ISBN 978-80-200-2530-2.

LIESSMANN, K.P. *Teorie nevdělanosti. Omyly společnosti vědění*. Praha: Academia, 2008. ISBN 978-80-200-1677-5.

LORENZOVÁ, J. *Kontexty vzdělávání v postmoderní situaci*. Praha: Filozofická fakulta Univerzity Karlovy, 2016. ISBN 978-80-7308-650-3.

MATĚJŮ, P. a kol. *Bílá kniha terciárního vzdělávání*. Praha: MŠMT, ÚIV – divize Nakladatelství TAURIS, 2009. ISBN 978-80-254-4519-8.

MATĚJŮ, P., STRAKOVÁ, J. *Na cestě ke znalostní společnosti. Část první: Kde jsme...? Kritická analýza současné situace*. Praha: Institut pro sociální a ekonomické analýzy, 2005. ISBN 80-903316-2-9.

MATĚJŮ, P., STRAKOVÁ, J. *Vyšší vzdělání jen pro elitu? Rozsah a zdroje nerovnosti v přístupu k vyššímu vzdělání v České republice*. Praha: Institut pro sociální a ekonomické analýzy, 2003. ISBN 80-903316-1-0.

Phare Multi-Country Projekt. *Příručka pro technické zpracování Dodatku k diplomu. Uznávání vysokoškolských diplomů a studijních kreditů v mezinárodním měřítku*. Praha: Centrum pro studium vysokého školství, 2000. ISBN 80-86302-22-9.

POTŮČEK, M., MAŠKOVÁ, M. a kol. *Česká republika – trendy, ohrožení, příležitosti*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Nakladatelství Karolinum, 2009. ISBN 978-80-246-1655-1.

PRUDKÝ, L. *Rozvoj osobnosti vysokoškoláků jako součást kvality výuky. Témata a otázky k pojetí vysokoškolského studia jako učení se svobodě*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2014. ISBN 978-80-7325-352-3.

PRŮCHA, P. *Veřejná správa a správní právo*. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, 2014. ISBN 978-80-86775-29-6.

RÝDL, K. *Inovace školských systémů*. Praha: ISV nakladatelství, 2003. ISBN 80-86642-17-8.

SCHELLE, K. a kol. *Dějiny české veřejné správy*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-203-5.

ŠIMA, K., PABIAN, P. *Ztracený Humboldtův ráj. Ideologie jednoty výzkumu a výuky ve vysokém školství*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2013. ISBN 978-80-7419-156-5.

Časopisecké a novinové články

MORKES, F. *Proměny povinné školní docházky*. Učitelské noviny č. 33/2010.

HRDINOVÁ, R. „*Na maturitu nemá, půjde do učení*“. Mladá fronta DNES, 26.11.2018.

Forum. *Univerzita Karlova 1348 – 2018*. Speciální číslo časopisu Forum k 670. výročí založení UK. Praha: Univerzita Karlova, Média UK, březen 2018. ISSN 1211-1724.

Právní předpisy a judikatura

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

Listina základních práv a svobod, vyhlášená předsednictvem České národní rady dne 16.12.1992 jako součást ústavního pořádku České republiky, ústavní zákon č. 2/1993 Sb., ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.

Zákon č. 95/1948 Sb., o základní úpravě jednotného školství (školský zákon).

Zákon č. 31/1953 Sb., o školské soustavě a vzdělávání učitelů (školský zákon).

Zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 17. 1. 2013, sp. zn. 30 A 73/2012 č. 2980/2014 Sb. NSS, ASPI ID: JUD249263CZ.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2016, sp. zn. 2 As 170/2015, ASPI ID: JUD327150CZ.

Další zdroje

Strategie vzdělávací politiky České republiky do roku 2020. Dokument Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy. Dostupné z:

<http://www.msmt.cz/ministerstvo/strategie-vzdelavaci-politiky-2020>