

MOŽNOSTI A PODMÍNKY ODNĚTÍ AKADEMICKÉHO TITULU

JIŘÍ NANTL

Masarykova univerzita

Abstract in original language

Otázka možnosti odnětí akademického titulu, přesněji spíše anulování řádného ukončení studia ve vysokoškolském studijním programu, se v uplynulé době stala významným předmětem veřejné diskuse v České republice. Příspěvek se v tomto kontextu zabývá historií a současnou právní úpravou akademických titulů a ukončování vysokoškolského studia a úpravou právních podmínek udělování a možného odnímání akademických titulů.

Key words in original language

Vysoké školství; akademické tituly; obecné správní právo.

Abstract

The powers and procedures to deprive persons of academic degrees have recently become a matter of public concern in the Czech Republic, and subsequently also an object of initiative by lawmakers. The paper presents a review of both the history and current state of legal regulations in respect of academic degrees and qualifications and powers to award, or deprive of, those degrees.

Key words

Higher education; academic degrees; general administrative law. in English in here.

ÚVODEM: AKADEMICKÉ TITULY A JEJICH PRÁVNÍ RELEVANCE

Otázka možnosti „odnětí akademického titulu“ se stala v důsledku některých událostí v českém vysokém školství v roce 2009 stala předmětem značného zájmu veřejnosti, jíž se však dostalo jen nejasných, místy zmatených a zpravidla přinejmenším rozpačitých odpovědí. Případ týkající se plzeňské právnické fakulty (ale v různých situacích také některých jiných institucí) tak mimo jiné poukázal, že v současné době doktrína ani praxe správního práva nemá obecně akceptované a argumentačně podložené stanovisko k povaze a právnímu režimu některých základních právních institutů ve vysokém školství. Tento text je pokusem takové stanovisko navrhnout.

Čtenáři znalému věci je přirozeně zřejmé, že o akademické tituly jako takové zde primárně nejde. „Právně-technicky“ správně se zde jedná o otázku, zda studium v akreditovaném studijním programu na vysoké škole,

keré bylo (alespoň zdánlivě) předepsanými úkony završeno, na důkaz čehož je absolventu vydán vysokoškolský diplom, může být (případně za jakých okolností a jakým postupem) prohlášeno za řádně neukončené (a jaké by to mělo právní následky). Název tohoto textu tak představuje jednak určité zjednodušení (a zatraktivnění) pojednané problematiky, ale také – a to je v tomto kontextu podstatné – poukazuje na symbolický rozměr, který absolvování vysokoškolského studia ve společnosti má. Pochopení této dimenze dané problematiky je důležité pro porozumění politické i právní relevanci tématu a povaze veřejného zájmu, který by právo ve vztahu k vysokoškolskému studiu a jeho ukončení mělo chránit.

Akademické tituly (hodnosti, grady) se formalizovaly v období po vzniku univerzit, tedy zhruba ve 12. – 15. století n.l., přičemž udělování těchto titulů bylo odvozeno od schválení územním suverénem nebo papežem (jus promovendi). Udělení akademického titulu mělo konstitutivní povahu. Prokázání akademické způsobilosti bylo převažujícím, avšak nikoli postačujícím podkladem pro udělení akademického titulu. Vykonání předepsaných zkoušek nezakládalo právní nárok na udělení akademického titulu a naopak profesorský sbor představující univerzitní korporaci mohl udělit akademický titul i bez splnění stanovených studijních povinností (honoris causa). Papež si také vyhrazoval právo přímo udělovat doktorské tituly osobám podle svého uvážení (doctores bullati).¹ Tyto právní tradice, udržující se v různých podobách a rozsahu v právní úpravě vysokého školství na území dnešní České republiky až do poloviny 20. století, významně ovlivňují představy akademické obce i širší veřejnosti a jejich náhled např. na význam aktu promoce, případně obecně rozšířenou praxi udělování čestných doktorátů, jež v českém právním řádu postrádají výslovnou oporu.

Pojetí udělení akademického titulu jako konstitutivního aktu je dodnes akceptováno v řadě právních řádů, např. právo v Anglii, Skotsku a Walesu z tohoto hlediska ponechává zcela na vnitřních předpisech a postupech vysokoškolských institucí vymezit podmínky, za kterých může instituce udělený titul odejmout.²

Akademické tituly měly vždy značný symbolický význam, který se v současnosti vztahuje především k pojetí vysokoškolské kvalifikace jako formálního ověření a potvrzení určitých znalostí a dovedností.³ Titul je

¹ De Ridder-Symoens H. (Ed.): *A history of the University in Europe. Vol. 1 Universities in the Middle Ages.* Cambridge: Cambridge University Press, 2003, s. 36

² Farrington D. – Palfreyman D.: *The Law of Higher Education.* Oxford: Oxford University Press, 2006, s. 27.

³ Nantl J., Černíkovský P. et al.: *Národní kvalifikační rámec terciárního vzdělávání České republiky. Díl 1 – Národní deskriptory.* Praha: Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, 2010, s. 36.

vnějším vyjádřením takto pojaté kvalifikace, který ve svém označení obsahuje i referenci k systému vysokoškolských studijních programů a kvalifikací, jak je upraven v zákoně č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), který je také sdílen v rámci tříступňové struktury vysokoškolského studia podle koncepce Boloňského procesu jako mechanismu integrace a spolupráce vysokoškolských systémů v evropských zemích.

PŘÁVNÍ POVAHA ÚKONŮ PŘI PRŮBĚHU A UKONČENÍ VYSOKOŠKOLSKÉHO STUDIA

Podle platné právní úpravy v České republice se vysokoškolské studium ukončuje „absolvováním studia v příslušném studijním programu“, a to dnem, „kdy byla vykonána státní zkouška předepsaná na závěr studia nebo její poslední část“ (§ 55 odst. 1 zákona o vysokých školách). „Dokladem o ukončení studia a získání příslušného akademického titulu je vysokoškolský diplom a dodatek k diplomu“ (§ 55 odst. 2 zákona o vysokých školách).

V rámci úpravy zákona o vysokých školách lze rozlišit dvě skupiny úkonů vztahujících se k průběhu a ukončování vysokoškolského studia v akreditovaném studijním programu:

- úkony formální, ať již realizované nebo iniciované studentem (např. zápis do studia, zápis předmětu) anebo prováděné vysokou školou (např. povolení opakovat zkoušku, udělení výjimky ze studijního a zkušebního řádu, ustavení zkušební komise pro státní zkoušku)

- úkony materiální, které se označují, pokud jsou plněny studentem, jako studijní povinnosti (§ 63 odst. 1 zákona o vysokých školách); plnění studijních povinností pak odpovídá hodnocení jejich splnění (zejména zkoušky včetně zkoušek státních).

Je zřejmé, že jen menší část úkonů týkajících se průběhu a ukončení vysokoškolského studia má povahu správního rozhodnutí, tedy rozhodnutí o právech a povinnostech; v žádném případě pak nelze na vysokoškolské studium v akreditovaném studijním programu jako na celek nahlížet jako na správní proces byť nějakého svébytného druhu. Předmětem a účelem studia v akreditovaném studijním programu na vysoké škole není rozhodnutí o právech a povinnostech, ale získání a ověření znalostí a dovedností v rozsahu předpokládaném akreditovaným studijním programem. Právním následkem řádně ukončeného studia je ovšem získání zákonem stanoveného akademického titulu a veřejného subjektivního práva na jeho užívání.

Úkony prováděné vysokou školou v souvislosti se studiem a jeho ukončováním, pokud nejde o správní rozhodnutí (srov. § 68 zákona o vysokých školách), budou představovat zejména úkony organizační (určení zkoušejících, sestavení komise pro státní zkoušky apod.) a úkony hodnotící (ověření znalostí a dovedností). Obě skupiny úkonů představují formu

realizace veřejné správy přenesené státem na vysokou školu na základě zákona a v rozsahu akreditace studijního programu, je však třeba brát v úvahu jejich zvláštní povahu.

U organizačních úkonů se jedná o to, že těmito úkony se zabezpečuje plnění úkolů vysoké školy (včetně realizace práv studentů), avšak neurčují se jimi práva a povinnosti studentů. Lze tedy u těchto organizačních úkonů zkoumat pouze to, zda byly naplněny zákonem a vnitřními předpisy předepsané požadavky na „řádný proces“ při ověřování splnění studijních povinností studenta.

Samotné odborné hodnocení, které se provádí při ověřování znalostí a dovedností studentů u zkoušek (a jiných druhů splnění studijních povinností), jakož i u státních zkoušek, rovněž nepředstavuje rozhodování o právech a povinnostech, byť právním následkem určitého výsledku hodnocení může vznik určitých práv nebo povinností být (např. povinnost opakovat zapsaný předmět při negativním hodnocení, řádné ukončení studia a získání akademického titulu při kladném hodnocení u státní zkoušky). Akt hodnocení je podle svého výsledku právně relevantní, z povahy věci se však substantivně nemůže řídit právními kritérii. Právní záruky se týkají pouze procedurálního aspektu (řádný proces ve smyslu zákazu svévole). Nemožnost a nepřípustnost aplikace právních kritérií na obsah akademického odborného hodnocení typu zkoušky na vysoké škole vyplývá jednak z povahy věci, zejména však ze záruk akademických svobod, především svobody výuky podle § 4 písm. b) zákona o vysokých školách. Provádění hodnocení jako plnění funkce vysokoškolského učitele je naplňováním této akademické svobody výuky, jež je zákonem chráněna. Svobodu hodnocení studentů lze považovat ze derivát svobody výuky.⁴ (Proto ani mechanismy interního řízení vysoké školy nemůže být vysokoškolský učitel nucen, aby změnil hodnocení, k němuž procedurálně bezvadným postupem dospěl.)

Takto lze hovořit o doktríně nepřezkoumatelnosti akademických odborných hodnocení (*academic judgement doctrine*), která je obecně uznávaným právním principem v kontinentálním právu i v *common law*.⁵ V české judikatuře se tento princip promítl do rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17.12.2009 (9 As 1/2009-141), jehož odůvodnění se však bohužel nezabývá hodnotovým kontextem z hlediska akademické svobody jako státem garantovaného principu a definičního znaku vysokého školství (srov. §§ 1 – 4 zákona o vysokých školách).

⁴ Kaplin L.: *The Law of Higher Education*. Fourth Edition. San Francisco: Jossey-Bass, 2007, s. 274 a násl.

⁵ Farrington D. – Palfreyman D.: *The Law of Higher Education*. Oxford: Oxford University Press, 2006, s. 303.

Vysokoškolské studium v akreditovaném studijním programu se ukončuje vykonáním státní zkoušky (§ 55 odst. 1 zákona o vysokých školách), která je zřetelně úkonem odborného akademického hodnocení, přičemž právo zkoušet (být členem zkušební komise) při státní zkoušce mají pouze profesori, docenti a odborníci schválení vědeckou radou nebo jmenovaní ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy (§ 53 odst. 2 a 3 zákona o vysokých školách). Lze dovést, že účinky vykonání státní zkoušky nastávají vyhlášením jejího výsledku (§ 53 odst. 1 zákona o vysokých školách), osoba složivší státní zkoušku však přestává být studentem až uplynutím dne, kdy byla státní zkouška úspěšně vykonána (§ 55 odst. 1 věta druhá zákona o vysokých školách). Vysokoškolský diplom, který je dokladem o ukončení studia a získání akademického titulu (§ 55 odst. 2 zákona o vysokých školách), osvědčuje nabytou vysokoškolskou kvalifikaci (srov. § 57 odst. 4 zákona o vysokých školách), což je také hledisko Úmluvy o uznávání kvalifikací vztahujících se k vysokoškolskému vzdělání v evropském regionu, kterou je Česká republika vázána. Vysokoškolskou kvalifikací se podle této Úmluvy rozumí „každý titul, diplom nebo jiné osvědčení vydané příslušným orgánem, osvědčující úspěšné ukončení vysokoškolského studijního programu“ (čl. 1).⁶ Vysokoškolský diplom tedy je osvědčením. Nejedná se o správní rozhodnutí v rozsahu vymezení tohoto pojmu podle § 67 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, a to ani ve zjednodušené formě dokladu podle § 151 správního řádu.

MOŽNOSTI A PODMÍNKY PŘEZKOUMÁNÍ ŘÁDNÉHO UKONČENÍ VYSOKOŠKOLSKÉHO STUDIA

Lze vysokoškolský diplom zrušit, vyjde-li najevo, že podmínky jím osvědčovaného řádného ukončení studia v akreditovaném studijním programu splněny nebyly? Nutno předeslat, že odpověď bude velmi strukturovaná.

Podle § 156 odst. 2 správního řádu lze osvědčení, které je v rozporu s právními předpisy a nelze je opravit, zrušit usnesením správního orgánu, který jej vydal, a to s účinky ode dne vydání osvědčení, přičemž usnesení o zrušení osvědčení lze vydat po dobu, kdy trvají účinky osvědčení.

Je ale patrné, že těžiště studia na vysoké škole a jeho ukončování spočívá v plnění studijních povinností završených státní zkouškou a v jejich hodnocení. Tyto úkony leží mimo sféru správního rozhodování (nejde u nich o to, jaké má student práva a povinnosti, ale zda má či nemá znalosti a dovednosti) a platí pro ně princip nepřezkoumatelnosti (viz výše). Provedené hodnocení splnění studijních povinností je nezměnitelné, a to

⁶ Nantl J., Černíkovský P. et al.: Národní kvalifikační rámec terciárního vzdělávání České republiky. Díl 1 – Národní deskriptory. Praha: Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, 2010, s. 10-11.

musí zvláště platit také pro obhajobu bakalářské nebo diplomové práce jako součást příslušné státní zkoušky a pro obhajobu disertační práce, která je samostatným (od státní zkoušky odlišným) úkonem předepsaným k dovršení studia v doktorském studijním programu. Je účelem obhajoby takové kvalifikační práce, aby se zkušební komise zjistila, zda jde o dílo původní, jehož obsah naplňuje očekávaný akademický standard. Řešení např. anglického práva, kdy později prokázané plagiátorství může být důvodem pro zrušení diplomu, není použitelné ani jako inspirace, neboť anglické právo vychází z pojetí diplomu jako konstitutivního aktu v historické tradici *jus promovendi* (viz výše).⁷

Z hlediska možné aplikace § 156 odst. 2 správního řádu je tak možné zkoumat pouze naplnění formálních požadavků právních předpisů k řádnému ukončení vysokoškolského studia a vydání diplomu. Jedná se o podmínky, jejichž nesplnění může být relevantní pro postup uvedeného ustanovení správního řádu:

- platnost akreditace studijního programu; není-li studijní program akreditován, nelze jej uskutečňovat, zejména tedy konat výuku a zkoušky (§ 78 odst. 2 zákona o vysokých školách). Zákaz konat státní zkoušky může být stanoven i samostatně jako opatření v rámci dohledu nad plněním podmínek akreditace (§ 85 odst. 2 písm. c) zákona o vysokých školách).

- vykonání státní zkoušky (nebo obhajoby disertační práce) před řádně ustavenou zkušební komisí.

- naplnění podmínek přístupu ke státní zkoušce vyjma posouzení podmínek spočívajících výlučně v hodnocení splnění studijních povinností. Zde se může jednat především o uznání zkoušek správním rozhodnutím nebo udělení výjimek podle studijních a zkušebních řádů.

- splnění podmínek přijetí ke studiu v daném vysokoškolském studijním programu (§§ 48 – 50 zákona o vysokých školách). Ke zrušení diplomu by se nemělo přistupovat v případě, že vyjde najevo, že absolvent vysokoškolského studijního programu nesplňoval v době přijetí ke studiu pouze obecné podmínky spočívající v předepsaném předcházejícím stupni vzdělání; účelem ustanovení § 48 odst. 1 zákona o vysokých školách je zabezpečit, že přijatí studenti budou schopni v daném studijním programu studovat a bylo by extrémním právním řešením nadřadit splnění formálního vstupního požadavku nad splnění obsahových požadavků v průběhu studia a při jeho ukončení.

⁷ Farrington D. – Palfreyman D.: *The Law of Higher Education*. Oxford: Oxford University Press, 2006, s. 27.

V případě, kdy nesplnění formálních podmínek pro řádné ukončení studia a vydání vysokoškolského diplomu má původ ve vydaném pravomocném správním rozhodnutí, je rovněž třeba mít za to, že aplikace § 156 odst. 2 správního řádu lze přistoupit až poté, kdy je takové pravomocné rozhodnutí (např. rozhodnutí o přijetí ke studiu nebo o uznání zkoušky) zrušeno v přezkumném řízení podle hlavy IX části druhé správního řádu. To ovšem v řadě případů nebude připadat v úvahu vzhledem k objektivní lhůtě pro zahájení přezkumného řízení podle § 97 odst. 2 správního řádu.

Dojde-li ke zrušení vydaného vysokoškolského diplomu podle § 156 odst. 2 správního řádu, obnoví se tím právní stav bezprostředně předcházející vydání zrušeného dokladu. Dotčená osoba by tedy vysokou školou měla být znovu zapsána do studia a další postup se bude řídit právní úpravou konkrétní situace (např. zanikla-li akreditace studijního programu, který dotčený studoval, je vysoká škola povinna zajistit mu podle § 86 zákona o vysokých školách možnost dokončit studium řádně na jiné vysoké škole).

Specifickým problémem je otázka příslušnosti k postupu podle § 156 odst. 2 správního řádu u vysokoškolských diplomů. Lze zřejmě přijmout názor, který si osvojila praxe, že v prvním stupni rozhoduje o vydání usnesení o zrušení vysokoškolského diplomu rektor vysoké školy (srov. § 130 odst. 2 správního řádu) a ve druhém stupni o odvolání ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (srov. § 87 písm. k) zákona o vysokých školách).

SHRNUTÍ A POZNÁMKA DE LEGE FERENDA

Je patrné, že použití postupu podle § 156 odst. 2 správního řádu má z věcných i procesních důvodů omezený dosah, který však není nutno apriori považovat ze neuspokojivý z hlediska právněpolitického. Podaná struktura právních možností k přezkoumání řádného ukončení studia na vysoké škole (a k případnému „odnětí akademického titulu“) zabezpečuje ochranu podstatných náležitostí vysokoškolského studia ve smyslu formálně-procesním a současně je citlivá k ochraně akademických svobod a k odlišení odborného hodnocení znalostí a dovedností od správního rozhodování.

Jakkoli nedokonalé a v některých bodech sporné může být řešení dané problematiky na podkladě obecného správně-procesní úpravy, je patrně lepší než pokus o zvláštní zákonnou úpravu, který přináší návrh zákona poslanců Ivana Ohlídala, Bohuslava Sobotky, Jeronýma Tejce, Vlasty Bohdalové, Jaroslava Krákory, Hany Orgoníkové a dalších na změnu zákona o vysokých školách (sněmovní tisk č. 80, VI. volební období Poslanecké sněmovny Parlamentu). Tento návrh zákona, projednávaný v době psaní tohoto textu Poslaneckou sněmovnou, se právě zakládá představě hodnocení státní zkoušky jako správního rozhodnutí a kolem této pomýlené teze konstruuje kompetenčně i procesně složitý zvláštní druh

přezkumného řízení, který by měl podle návrhu obsahovat zákon o vysokých školách (se subsidiární použitelností správního řádu). Tuto iniciativu de lege ferenda nelze považovat za přínosnou, a pokud se prosadí, jistě způsobí mnohé interpretační a aplikační potíže, a to nejen v samotné problematice přezkoumávání řádného ukončení studia, ale především v rovině obecných konceptů a institutů ve vysokoškolském právu.

Literature:

- De Ridder-Symoens H. (Ed.): A history of the University in Europe. Vol. 1 Universities in the Middle Ages. Cambridge: Cambridge University Press, 2003
- Farrington D. – Palfreyman D.: The Law of Higher Education. Oxford: Oxford University Press, 2006
- Kaplin L.: The Law of Higher Education. Fourth Edition. San Francisco: Jossey-Bass, 2007
- Nantl J., Černíkovský P. et al.: Národní kvalifikační rámec terciárního vzdělávání České republiky. Díl 1 – Národní deskriptory. Praha: Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, 2010

Contact – email

nantl@muni.cz