

Veźměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Několik poznámek k samosprávě a řízení vysokých škol

V poslední době jsme svědky diskuse týkající se reformy terciárního vzdělávání. Výsledkem této diskuse by měla být významná změna v právní úpravě nejen vysokého školství. Vláda České republiky projednala na svém zasedání dne 26. ledna 2009 dokument nazvaný Bílá kniha terciárního vzdělávání[1] (dále jen BKTV) a uložila ministru školství, mládeže a tělovýchovy zpracovat a vládě do 30. dubna 2009 předložit návrh věcného záměru zákona o terciárním vzdělávání. Po odmítnutí BKTV odbornou veřejností ministr školství mládeže a tělovýchovy rozhodl o zastavení práce na tvorbě věcného návrhu zákona o terciárním vzdělávání a inicioval veřejnou debatu nad cíli reformy.

V průběhu diskuse při tvorbě BKTV bylo definováno několik témat, která se ukázala jako rozhodující pro systém terciárního vzdělávání. Jde o témata: i. pojetí autonomie a samosprávy vysokých škol, ii. řízení vysokých škol, iii. procesy akreditace a hodnocení kvality, iv. struktura a diferenciacie systému a v. financování. V následující části svého příspěvku se zaměřím na dvě z těchto témat, a sice samosprávu vysokých škol a řízení vysokých škol.

Samospráva a řízení v BKTV

BKTV se v oblasti řízení a samosprávy opírá o plně utříděné a vyhodnocené poznatky týmů OECD. Základním ideovým východiskem je zpravidla tzv. Clarkův trojúhelník, z něhož vycházejí tři extrémní typy řízení: centralistický model (rozhodující vliv má stát), tržně orientovaný model (klíčový vliv má nabídka, poptávka a externí aktéři) a samosprávný model (zásadní vliv mají akademičtí pracovníci a studenti). Český systém prošel za posledních 18 let ozdravujícím a velmi rychlým vývojem od centralistického modelu k modelu s výraznými samosprávnými rysy.

Cílový stav v oblasti řízení a samosprávy vidí autoři BKTV v zákonné úpravě vnitřní struktury institucí terciárního vzdělávání, která se omezí na:

- a) vymezení a naplnění role státního dohledu, tj. povinnosti a pravomoci MŠMT, Rady pro terciární vzdělávání a dalších zákonem stanovených orgánů státní správy včetně akreditačních procedur a zásad veřejného institucionálního financování škol,
- b) vymezení základních funkcí přímého ekonomického řízení, samosprávy a kontroly, které budou muset být naplněny ve vnitřní organizaci jednotlivých institucí, a ponechání vysoké autonomie při jejich kodifikaci ve statutu a dalších vnitřních předpisech,
- c) další specifické úpravy práv jednotlivých institucí v oblasti vstupu do konsorcií, zakládání nových právnických osob a účasti na podnikatelské činnosti v souladu s Rámcem společenství a pravidly pro veřejné financování výzkumu, vývoje a inovací.

Současné pojetí samosprávy vysokých škol v historickém kontextu

Samospráva vysokých škol je součástí zájmové samosprávy, která je dále reprezentována profesními

komorami s povinným členstvím a komorami s nepovinným členstvím. Zájmová samospráva bývá někdy v literatuře označována negativním vymezením jako samospráva ostatní (neúzemní).[2] Pro zájmovou samosprávu jsou charakteristické následující základy:[3]

1. Zákonný základ jejího zřízení. Subjekty zájmové samosprávy jsou zřízeny přímo zákonem jako veřejnoprávní korporace. Výjimkou jsou soukromé vysoké školy, které jsou zřízeny na základě zákona soukromou iniciativou, ovšem s nutností státního souhlasu.
2. Právní základ. Subjekt veřejné samosprávy má vždy právní subjektivitu. Vedle právní subjektivity je významnou složkou právního základu možnost regulovat svými předpisy chování subjektů podrobených zájmové samosprávě.
3. Ekonomický základ. Každá zájmová samospráva má vlastní majetek a vlastní hospodaření. Základním zdrojem příjmů jsou příspěvky členů s výjimkou vysokých škol, kde jsou příjmem platby za studium, ať již od státu nebo od samotných studentů.
4. Osobní základ. Zájmová samospráva jako prvek veřejné správy se vztahuje vždy k osobám, a to především k fyzickým osobám.

Vysokoškolskou samosprávu lze v její historické formě vysledovat již na půdě středověkých univerzit. V roce 1932 význačný český konstitucionalista prof. Vavřínek v polemice proti pojetí univerzit jako pouhých státních ústavů napsal: „Jest dobrodiní pro stát, kde uvnitř jeho skladby jsou nezávislé korporace, které mají schopnost samosprávy, jejich trvalost omezuje všemocnost státu, v jejich užším kruhu možno svobodně se rozvíjeti, dosíci cti a pravé důstojnosti ve sboru, proniknutém týmž přesvědčením společného ducha a povinnosti stavu, bez potřeby zavděčovat se mocným nebo lichotiti davu veřejného mínění“.[4] Touto myšlenkou se inspiroval také návrh zákona o vysokých školách.[5]

V souvislosti se samosprávou vysokých škol je vhodné připomenout i právní povahu univerzit. Ve své publikaci se touto problematikou zabývá Beran.[6] Autor sestavil přehled historického vývoje ze kterého vyplynulo, že univerzity byly založeny jako samosprávné korporace s vlastní jurisdikcí a vlastním soudnictvím. V absolutistickém období tento svůj charakter ztratily a staly se víceméně státními ústavami, které si zachovaly určité znaky své korporační minulosti. Thunova reforma z roku 1849 zbavila univerzity policejního dohledu a posílila tak univerzitní autonomii. V první polovině 20. století se na univerzitu nahlíželo spíše jako na státní ústav než jako na samosprávnou korporaci. Podle Berana lze tedy konstatovat, že základní formy právní úpravy, které přicházejí pro univerzitu v úvahu, jsou buď forma korporace, ústavu nebo jejich kombinace. Oběma zmíněným formám je společné, že náležejí k právníkům osobám veřejného práva.

Beran se domnívá, že právní povahu univerzity nejlépe vystihuje H. J. Wolf, který tvrdí, že univerzita je mixtum compositum, kde vedle sebe stojí státní ústav a veřejnoprávní korporace. Univerzita ve smyslu korporace znamená akademickou obec, která se sama a po svém organizuje. Korporace je tvořena všemi členy akademické obce, tj. pedagogy a studenty. Nezávislost této korporace pak spočívá v možnosti autonomně organizovat studium, v oprávnění udělovat akademické hodnosti, jakož i vědecko-pedagogické tituly, v určování vnitřní organizační struktury a v oprávnění volit samosprávné akademické orgány. Univerzitou ve smyslu veřejného ústavu je třeba rozumět zařízení, které disponuje personálními a věcnými prostředky pro zabezpečení svobodného pěstování vědy.

Řízení vysokých škol

Pokud se týká problematiky samotného řízení, existují v podstatě dva základní modely, a to kolegiální řízení (collegial management) a jeho protiklad korporativní řízení (corporate management). Jejich srovnání nabízí ve své publikaci Šebková a Kohoutek.[7] Kolegiální řízení je podle jejich názoru závislé na kompromisu a dobré vůli všech zúčastněných, jeho výhodou je demokratičnost, která je

však dosahována za cenu poměrně velké administrativní a časové náročnosti. Naproti tomu korporativní řízení přenáší důležitá rozhodnutí do pravomoci rektora a jeho poradního sboru – rozhodovací pravomoci rektora jsou tak v podstatě shodné s pravomocemi generálního ředitele soukromé společnosti s marginalizací role institucionálních součástí. Rychlost a efektivita tohoto řízení je však dosahována za cenu ústupu od tradičních akademických hodnot. Zejména díky své nedemokratičnosti, která je po čtyřech desetiletích politického centrálního řízení stále posuzována velmi negativně, a tradičně silnému postavení součástí vysokých škol se myšlenka korporativního řízení v České republice zatím neprosadila.

Nesmíme však zapomínat na to, že vysoké školy jsou dnes v mnoha zemích „velkými podniky“ a velice významnými zaměstnavateli což připomíná i Ježek.[8] Podle jeho názoru jsou však tyto instituce zpravidla vedeny lidmi s vysokým vědeckým a pedagogickým renomé, ale s nedostatečnými manažerskými zkušenostmi. Zejména v prostředí, kde velice významné slovo mají akademické senáty, je nutné, aby se akademická obec především shodla na strategických cílech a složitá a těžkopádná jednání o operativním řízení byla přenechána odbornému personálu.

Závěr

Cílem tohoto příspěvku nebylo rozvíjet další diskusi nad BKTV, byť byl zpracován právě na základě odrazu této diskuse. V rámci dvou stěžejních témat jsem se snažil zachytit pohled autorů BKTV v kontextu současné právní úpravy a historických souvislostí.

Za související můžeme také považovat otázku legislativních nástrojů, s jejichž pomocí by měla být reforma uskutečněna.[9] Diskutovala se tři možná řešení: i. obsáhlejší novela zákona o vysokých školách, ii. příprava jednoho nového zákona o terciárním vzdělávání, který bude komplexně řešit působnost, roli a charakter všech institucí, které se na systému terciárního vzdělávání podílejí, iii. příprava alespoň dvou zákonů, které budou zvlášť vymezovat působnost, roli a charakter univerzitních a neuniverzitních institucí. K dispozici je pracovní materiál k variantě ii.[10]

Za vhodnější bych považoval upravit jedním právním předpisem základní vymezení terciárního vzdělávání a dalšími souvisejícími předpisy poté jednotlivé typy institucí, které se na terciárním vzdělávání podílejí. K této úvaze mne vede mimo jiné i stávající úprava samosprávy vysokých škol, kterou jsem prezentoval výše i v historickém kontextu. Některé výhrady k BKTV směřovaly právě k faktu, že instituce poskytující terciární vzdělávání jsou svým charakterem zcela odlišné. V rámci právní úpravy jednotlivých typů vzdělávacích institucí by pak byla upravena specificky jejich struktura, řízení, financování aj. V případě vysokých škol považuji za optimální vytvoření zcela nového zákona o vysokých školách, jež bude odpovídat všem současným požadavkům. Na definitivní směřování je však třeba vyčkat výsledků otevřené diskuse k celé reformě terciárního vzdělávání.

Ing. Vladimír Adámek,

Právnická fakulta Masarykovy univerzity Brno

[1] Bílá kniha terciárního vzdělávání. [citováno 10. srpna 2009]. Dostupné z:

http://www.msmt.cz/uploads/bila_kniha/schvalena_bktv/Bila_kniha_terciarniho_vzdelavani2.pdf

[2] Např. Sládeček, V. O (neúzemní) samosprávě. In Jirásková, V., Suchánek, R. Pocta Prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi, CSc. k 70. narozeninám. Praha: Linde Praha, a.s., 2004.

[3] Zpracováno podle: Koudelka, Z. Samospráva. Praha: Linde Praha, a.s., 2007.

[4] Viz. důvodová zpráva k zákonu o vysokých školách.

- [5] Zákon č. [111/1998](#) Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), v platném znění
- [6] Beran, K.: Právnícké osoby veřejného práva, Praha: Linde Praha, a.s., 2006, 191 s.
- [7] Šebková, H., Kohoutek, J.: Řízení a financování vysokých škol. In Kalous, J., Veselý, A. Teorie a nástroje vzdělávací politiky. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2006, 172 s.
- [8] Ježek, F.: Strategické řízení vysokých škol. In Kalous, J., Veselý, A. Vybrané problémy vzdělávací politiky. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2006, 159 s.
- [9] Témata a problémy reformy terciárního vzdělávání v kontextu dosavadní diskuse. [citováno 10. srpna 2009]. Dostupné z :
<http://www.msmt.cz/reforma-terciarniho-vzdelavani/temata-a-problemy-reformy-terciarniho-vzdelavani-v-kontextu>
- [10] Pracovní podklad pro zpracování věcného záměru zákona o terciárním vzdělávání. [citováno 10. srpna 2009]. Dostupné z :
http://www.msmt.cz/uploads/soubory/tiskove_zpravy/Pracovni_podklad_pro_zpracovani_vecneho_zameru_druha_verze_s_pripominkami.pdf

© EPRAVO.CZ - Sbírka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- [Nepřavomocné povolení stavby a změna územního plánu](#)
- [Letiště a letecké stavby](#)
- [Nejvyšší správní soud vymezuje nové hranice zneužití práva u běžných nákladů na reklamu](#)
- [Limity dohledu nad výkonem znalecké činnosti](#)
- [Stavebníci získávají od roku 2026 silnější pozici v soudních sporech o povolení stavby](#)
- [Novela zákona o spotřebitelském úvěru: zásadní regulatorní přelom, který změní finanční trh i praxi poskytovatelů spotřebitelských úvěrů](#)
- [Regulace cen taxislužby v roce 2026: co se mění a jaké mají obce možnosti?](#)
- [Jaké klíčové změny přináší návrh novely stavebního zákona?](#)
- [Nový zákon o zbraních a střelivu](#)
- [Novela zákona o pyrotechnice: likvidace profesionálů namísto zmírnění negativních vlivů](#)
- [Nový zákon o zbraních - hlavní a vedlejší držitelé a změny v posuzování zdravotní způsobilosti](#)