

K právní úpravě ustanovení o samosprávných orgánech vysoké školy

Vladimír Roskovec, Odborná skupina ČFS JČMF Organizace výzkumu

1. Téměř přesně před rokem se na Univerzitě Karlově jako součást oslav 660. výročí jejího založení konala konference na téma „Historie, současný stav a perspektivy univerzit“ s výmluvným podtitulem „Úsvit nebo soumrak akademické samosprávy?“. Na závěr konference přijali účastníci komuniké, které pak podepsali předseda AS a rektor UK.

Na konferenci byla přednesena řada sice stručných, ale promyšlených a podnětných příspěvků – sborník, žel, vyšel teprve nedávno¹, takže faktický vliv konference na připravovaný věcný záměr zákona o terciárním vzdělávání byl dosud podle všeho nulový. (Komuniké ovšem publikováno bylo, např. v časopisech Forum UK a AULA.) Považuji to za škodu, myslím, že mnohé myšlenky z konference by stály za to, aby znovu zazněly v diskusi o autonomii a samosprávě vysokých škol, kterou zde před měsícem avizoval pan ministr Liška. Pokusím se alespoň na některé z nich zde upozornit či je přímo využít.

Pokládám totiž za nezbytné se celou problematikou zabývat v širším kontextu a s jistou minimální poučeností a ne zbrkle diskutovat o technických jednotlivostech.

2. Aniž bychom zde probírali staletou tradici a všechny právní aspekty pojmu „akademická samospráva“, můžeme konstatovat, že akademická samospráva úzce souvisí s posláním univerzit (vysokých škol vůbec) a s jejich veřejnoprávním postavením (či postavením „veřejnoprávních korporací“). Doc. V. Mikule se ve svém příspěvku² zabýval samosprávou vysokých škol z pohledu **ústavního** a poukázal na to, že v řadě nově vznikajících ústav v Evropě je tento princip zakotven. V ČR sice tomu tak není (a ani nikdy předtím nebylo), ale z toho, že se v posledních desetiletích stává princip samosprávy vysokých škol jedním z principů demokratického právního státu (kterým ČR je podle Ústavy čl. 1, odst. 1), soudí doc. Mikule, že v tomto smyslu je samospráva **ústavně zaručena**.

3. Na několik souvislostí, kterých si nebýváme při diskusích o tomto tématu vždy vědomi, upozornil ve svém rozboru prof. A. Gerloch (děkan PF a ved. katedry ústavního práva)³: hodnota samosprávy je spojena s principem **subsidiarity** (uplatňovaným formou decentralizované správy), z něhož mj. vyplývá omezení zásahů státní správy na přezkum ústavnosti a zákonnosti samosprávné činnosti. Prof. Gerloch dále vidí v akademické samosprávě **institucionální základ svobody vědeckého bádání** a umělecké tvorby, což jsou svobody ústavně zaručené, a to absolutně, tj. nemohou být omezeny zákonem (na rozdíl např. od svobody projevu nebo práva na informace!). Pro naše úvahy je také důležité upozornění, že akademická samospráva (podobně jako ostatní typy samospráv) není vytvořena na principu dělby moci, a to nejen horizontálně, ale ani vertikálně, nýbrž toliko na **principu dělby kompetencí a vzájemné spolupráce jednotlivých orgánů samosprávy** (princip dělby moci, typický pro organizaci státní moci, je založen na vzájemné nezávislosti z hlediska kreace orgánů moci a dále na jejich rovnováze a brzdách mezi nimi).

¹ *Historie, současný stav a perspektivy univerzit. Úsvit nebo soumrak akademické samosprávy?* Sborník z konference konané dne 10. dubna 2008 na Univerzitě Karlově v Praze. (Ed. J. Staša). Praha: Karolinum 2008.

² Mikule, V.: Samospráva vysokých škol z pohledu ústavního. Cit. sborník, s. 79-85.

³ Gerloch, A.: K právněaxiologickým aspektům akademické samosprávy. Cit. sborník, s. 45-49.

4. Akademická samospráva ovšem nezaručuje (i když nevyklučuje) efektivní a operativní řízení, ale dokáže často zabránit škodám ze zbrklých nebo nekvalifikovaných rozhodnutí. Jedna z hlavních předností: **rozhodování je v rukou těch, kterých se bezprostředně týkají jeho důsledky.**

Akademická samospráva má i důležitý výchovný smysl: umožňuje, aby se budoucí elity zblízka a důvěrně seznámily s fungováním demokratické správy, s jejími přednostmi, riziky a slabínamí.

5. Princip samosprávy přináší mnohé výhody, ale i řadu nevýhod. Tak je tomu ovšem v životě vůbec. Osvícenský názor, že vše rozumné a dobré může principiálně existovat zároveň, že konflikty jsou jen důsledkem iracionality a nepochopení racionálních zákonů atd. atd., se ukázal jako iluze. Nemůžeme mít všechny dobré věci zároveň – ve fyzice známe princip komplementarity a Niels Bohr dobře věděl, že platí i jinde. Pro dosažení jedné výhody se musím vzdát jiné. Nevýhody se neodstraní kombinací s jiným principem (v případě samosprávy např. kombinací s manažerským řízením): výsledkem bude se vši pravděpodobností vzájemné vyrušení výhod a zesílení nevýhod obou principů.⁴

6. Nevím, zda na základě této zkušenosti, či jinak, nicméně všichni účastníci zmíněné konference se shodli na tom (a promítlo se to i do komuniké), že akademickou samosprávu je třeba zkvalitňovat a prohlubovat, nikoli ji omezovat či oslabovat. V tomto duchu se poneso u následující úvahy. Jako dobré vodítko může posloužit rozbor provedený dr. J. Stašou⁵: z tradičních modelů samosprávy pokládá za nejbližší akademické samosprávě model **samosprávy profesní** a ukazuje, že stávající organizačně institucionální uspořádání akademické samosprávy tomuto modelu v podstatě odpovídá. Je zde možno najít i inspiraci pro některá zlepšení.

7. Než se začneme zabývat konkrétními složkami akademické samosprávy, musíme uvést dva její specifické rysy, které mohou fungovat (a často fungují) jako úskalí:

a) Akademická samospráva je přímo vázána na koncept „akademické obce“. Do této obce se člověk nerodí, do té vstupuje, tu si volí. Tím vstupuje i do její „tradicce“ a očekává se od něj určitá (větší či menší) „loajalita“. Tato obec však není ani zdaleka „homogenní: existují v ní dvě základní kategorie občanů, dva „stavy“ – učitelé (akademičtí pracovníci) a studenti. Učitelství je navíc ještě vnitřně hierarchizováno (habilitovaní, nehabilitovaní...) Obě kategorie pochopitelně nemají stejné povinnosti, stejnou odpovědnost a tedy ani stejná práva. Studentů je o řád více než učitelů/akademických pracovníků, ale častěji se mění atd. Kromě toho žijí na vysokých školách ještě obyvatelé bez občanství, administrativní, techničtí aj. pracovníci. Na vysokých školách tedy po této stránce nepanuje žádná „rovnost“. Neplatnost principu rovnosti ovšem není zásadní nevýhodou (uvažme jaké problémy působí moderním demokraciím!) a může docela dobře dávat prostor svobodě (volnosti).

⁴ „Nevyhnutelnost rozhodnutí má jeden důvod ústřední ... totiž ten, že cíle kolidují – nelze mít všechno. Odtud plyne, že sám pojem ideálního života, života ve které není nutné ztrácet ano obětovat nic hodnotného, ve které je vždy možné uspokojit všechna racionální (nebo ctnostná, anebo jinak oprávněná) přání – že tato klasická vize je nejen utopická, nýbrž vnitřně sporná. Ukazuje se, že nutnost výběru, nevyhnutelná oběť jedněch nejzazších hodnot pro jiné, je trvalou charakteristikou situace člověka“ Berlin, I.: Čtyři eseje o svobodě. Praha: Prostor 1999, s. 60.

„...sklon takřka všech myslitelů domnívat se, že všechny věci, které pokládají za platné, spolu musí důvěrně souviset nebo alespoň být slučitelné. Dějiny myšlení i dějiny národů jsou posety příklady neslučitelných nebo alespoň nesourodých prvků uměle spřažených do despotického systému anebo udržovaných pohromadě hrozbou společného nepřítele. Postupem času nebezpečí pomine a mezi spojenci vzniknou konflikty, které celý systém často rozloží, někdy k velkému prospěchu lidstva.“ Tamtéž, s. 227, pozn. 1.

⁵ Staša, J.: Orgány akademické samosprávy a jejich vzájemné vztahy. Cit. sborník, s. 86-91.

b) Jelikož se většina vysokých škol člení na fakulty, musí tam být akademická samospráva dvoustupňová. Rovněž akademické občanství je dvojí, z čehož plyne i požadavek dvojí loajality – ne vždy snadno slučitelný.⁶

To vše samozřejmě nejsou žádné novinky, ale zdroj nevyhnutelných konfliktů a oblast nezbytných kompromisů. Otázka zásadní důležitosti, na kterou neexistuje jednoznačná odpověď a o které je tedy třeba seriózně diskutovat a hledat kompromis, zní: **Které konflikty má a priori vyřešit zákon stanovením určitých pravidel a které má ponechat k řešení jednotlivým školám.**

Zároveň je nutno důrazně připomenout (jak na konferenci učinil též ombudsman dr. Motejl), že soužití v obci je založeno především na důvěře a zachování často nepsaných norem a „věci se řeší zdravým rozumem na principu slušnosti, tolerance a respektování přirozených, demokraticky zvolených autorit“.⁷

8. Přejdeme nyní konečně ke konkrétním věcem. Pro profesní samosprávu jsou dle dr. Staši „typické“ tyto orgány:

- **vrcholný zastupitelský orgán**, v našem případě **akademický senát**. Vzhledem k uvedené charakteristice akademické obce je nutno předně řešit otázku složení (kolik komor a v jakém poměru) i otázku voleb (rozhodně nemohou být rovné). Zkušenost ukazuje, že existují nemalé problémy s volební účastí a tím i s legitimitou. I stručná diskuse těchto problémů by zabrala spoustu času. Zde jen důrazné upozornění: problémy s nízkou volební účastí se nevyřeší předepsanou minimální účastí a případným opakováním voleb. Zákonným výsledkem je pouze ještě nižší účast. (Další podrobnosti, včetně otázky kompetencí, viz příspěvek dr. Staši).
- **vrcholný výkonný orgán a další výkonné orgány** – v našem případě **rektor a prorektori, kvestor**. Zde dr. Staša podotýká, že vrcholný výkonný orgán má tzv. zbytkovou působnost a pravomoc (tj. vše, co není výslovně svěřeno akademickému senátu). Tuto působnost nelze „podvazovat“ statutárními předpisy. (Z tohoto hlediska působí jako nonsens úmysl posílit kompetence rektora a zároveň akademického senátu!⁸) Oproti současnému stavu (vyjma doladění kompetencí vůči senátu) přicházejí v úvahu dvě změny:
 - důsledněji se držet principu samosprávy a tím i principu volby a upustit od jmenování rektora hlavou státu (vzhledem k masivní finanční závislosti na státu ovšem přichází v úvahu právo státního orgánu volbu potvrdit případně nepotvrdit – v podstatě právo veta, které by mohlo být přehlasováno kvalifikovanou většinou, jako je tomu u zákonů v případě prezidentského veta);
 - rozšířit sbor volitelů (přímá volba se vzhledem ke struktuře akademické obce jeví dosti obtížná) – viz příspěvek M. Černožského na tomto semináři.
- **odborný orgán**, v našem případě **vědecká rada**. Nejeví se potřeba významnějších změn ve složení ani v kompetencích.

⁶ Nelze přitom zapomínat, že vysoká škola je entita do jisté míry ideální, realitou jsou fakulty, tam probíhá výuka i výzkum, tam žijí učitelé i studenti (vysoká škola, která se nedělí na fakulty je vlastně škola s jednou fakultou); vysoká škola je něco jako EU. Zákon sice říká, že VŠ se „dělí“ na fakulty, ale VŠ bez fakult se nemá na co rozdělit. I nová fakulta, pokud není založena na zelené louce, což je velmi vzácný případ, vzniká rozdělením jiné, již existující fakulty.

⁷ Motejl, O.: Ombudsman a ochrana akademických práv a svobod. Cit. sborník, s. 100-101.

⁸ www.msmt.cz Shrnutí dosavadní přípravy věcného záměru zákona o terciárním vzdělávání (12. 3. 2009).

- **kárný orgán**, v našem případě **disciplinární komise**. Dr. Staša upozorňuje, že její pravomoc má logicky zahrnovat všechny členy akademické obce, tedy i akademické pracovníky.
- **kontrolní orgán** – ten v současné právní úpravě jako samosprávný orgán neexistuje. Jeho funkce do jisté míry plní správní rada (viz dále).

Z uvedeného přehledu vyplývá, že stávající stav splňuje hlavní požadavky kladené na profesní samosprávu, a není tedy třeba na něm zásadně nic měnit. Naznačené problémy ohledně tvorby a složení některých orgánů a vyladění nebo upřesnění některých kompetencí pokládám za problémy technické, nikoli koncepční. Jak známo, o těch bývá diskuse nejdelší a nejobtížnější. To ovšem není důvod pro její eliminaci, ale naopak pro její inteligentní vedení.

9. Nemělo by se zapomínat, že samosprávné orgány existují i na **celostátní úrovni**: RVŠ, ČKR (problém – jsou tam i soukromé VŠ, kde samospráva ve výše uvedeném smyslu obecně není).

10. Nakonec několik slov o orgánu, který v žádném smyslu samosprávný není (a podle dr. Staši není ani orgánem vysoké školy). **Správní rada** je v našem systému poměrně nový prvek, inspirovaný zahraničními vzory (USA). Její zavedení zákonem č. 111/1998 Sb. bylo zdůvodňováno především obavami z ne hospodárného zacházení s velkým majetkem převedeným ze státu veřejným vysokým školám. Lze říci, že se v roli dozoru nad majetkovými transakcemi (a často zároveň v roli konzultanta) v zásadě osvědčila.⁹ Její název je ovšem zavádějící a měl by být změněn na **Dozorčí rada**. Její kompetence je možno drobně modifikovat, ale rozhodně nikoli zásadně posilovat.

Pro posílení vlivu správních rad se argumentuje zpravidla tím, že veřejné vysoké školy jsou téměř plně financovány z veřejných prostředků a veřejnost má právo

- vědět, jak se s jejími prostředky nakládá, a
- „uplatňovat svůj vliv“.

Pokud jde o kontrolu poskytovaných finančních prostředků, ta přísluší především ministerstvu, které prostředky ze státního rozpočtu rozděluje a poskytuje. To má ze zákona téměř neomezené možnosti, jak kontrolovat prakticky každou korunu. Že to z důvodů kapacitních či jiných nedělá v tomto rozsahu, je jiná věc. Další kontrolu vykonává NKÚ, pokud jde o vzdělávací činnost, Akreditační komise, pokud jde o vědeckou a výzkumnou činnost, Rada pro výzkum a vývoj. Když má veřejnost zájem, snadno se doví, co ji zajímá.

„Uplatňování vlivu veřejnosti“ – to je něco jiného. Nikdo nepopírá, že veřejné vysoké školy mají sloužit celé společnosti, ale především jejímu dlouhodobému prospěchu. Ve veřejnosti se mohou objevovat (a zhusta objevují) i zájmy efemérní, krátkozraké, kterým je třeba čelit (i v politice) a ne je „uplatňovat“. Nelze se vyhnout otázkám, jak rozlišit veřejný zájem od zájmu vysoce soukromého, který se za veřejný zájem obratně vydává. Jak budou zástupci veřejnosti ve správních radách, ať už jakkoli a kýmkoli vybraní (nejlepší výběr by bylo losování!) zkoumat její zájmy, jak budou veřejnosti skládat účty ze svého prosazování? „Mnohý příklad známe...“ – Rada ČT.

Uplatňování vlivu „stakeholderů“, zejména zaměstnavatelů: ti mají mnoho způsobů, jak svůj zájem a vliv uplatňovat (např. pomocí peněz, které škole poskytnou, pomocí stipendií atd.) – ti se skutečným zájmem o rozvoj vzdělanosti tak ostatně již činí. Rektor a další lidé na vysokých školách pak pozorně naslouchají jejich názorům a ochotně s nimi spolupracují. Tito zaměstnavatelé, pokud vím, ale nikterak netouží rozhodovat ve věcech, za které neručí a jehož důsledky sami nepocítí!

⁹ Mokry, A.: Postavení správní rady univerzity. Cit. sborník, s. 92-96.

Při sledování svatého zápalu a dojemného zájmu o vysoké školství a jeho efektivitu se však občas vtírá podezření, zda se nejedná o projev inherentní snahy mnoha podnikatelů: *privatizovat výnosy (zisky), socializovat náklady*. (V tomto případě získat pracovní sílu připravenou za státní peníze podle vlastních požadavků, aby se ušetřilo za její zaškolení; že za 5 let budou tito absolventi „na míru“ nepoužitelní, bude jejich problémem. Teď ale funguje „propojení s praxí“ a školy nejsou uzavřeny ve „věži ze slonoviny“.)

Jsou ovšem i další, méně zásadní argumenty: členové správních rad jsou zpravidla velmi exponovaní jinde¹⁰, nemají čas se práci věnovat, často absentují, o škole fakticky nic nevědí.

Každopádně snahy o prolomení akademické samosprávy připomínají snahy o prolomení těžebních limitů (a vzbuzují podezření, že i míří k těžbě – ze státního rozpočtu).

Závěr:

Akademická samospráva je příliš vážná věc a týká se příliš důležitých hodnot, než aby bylo možno o ní pojednávat (či dokonce rozhodovat) diletantsky, ve spěchu a bez hlubšího porozumění.

23. 3. 2009

Vladimír Roskovec

¹⁰ Zejména v době hospodářské recese musí (nebo by měli) věnovat pozornost především vlastním podnikům.