

Historické a ústavní základy akademické samosprávy

Veronika Kudrová*

Úvod

Více než pátým rokem probíhá na celostátní úrovni diskuze o nově připravovaném zákoně o vysokých školách, který má zásadním způsobem změnit fungování těchto institucí v České republice.

Úvodní oficiální informaci o podobě nového uspořádání přinesla v roce 2008 **Bílá kniha terciárního vzdělávání** (dále jen „Bílá kniha“)¹, která v kapitole zabývající se řízením vysokých škol a samosprávou označila za hlavní překážky rozvoje celého systému terciárního vzdělávání mimo jiné tendenci k *oddělování pravomocí a odpovědností mezi různými úrovněmi řízení*

a také mezi akademickými senáty a akademickými funkcionáři. Prostředkem k odstranění této nerovnováhy mělo být mimo jiné předefinování působností a pravomocí akademických senátů směřující k jejich omezení za současného posílení kompetencí správních rad. Správní rady se měly stát nástrojem pro monitorování a ovlivňování základních strategických kroků instituce, jejich placení členové měli být odpovědní ministři školství. Správní rady se dle Bílé knihy měly podílet i na výběru klíčových osob v managementu vysokých škol, tedy zejména rektorů.² Akademickým senátům měla zůstat kompetence přijímat vnitřní předpisy.

Současné právní zakotvení působností a pravomocí samosprávných orgánů přiznává roli primárního orgánu veřejné vysoké školy akademickému senátu. Jednak

* JUDr. Veronika Kudrová, Katedra správní vědy a správního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno.

¹ MATĚJŮ, P. a kol. *Bílá kniha terciárního vzdělávání: první verze určená k veřejné diskusi*. Praha: Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, 2008. 65 s.

² MATĚJŮ, P. a kol. *Bílá kniha terciárního vzdělávání: první verze určená k veřejné diskusi*. Praha: Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, 2008, s. 30–33.

proto, že svou legitimitu odvozuje přímo od členů akademické obce, která je v něm povinně zastoupena reprezentanty obou svých složek, tj. akademickými pracovníky a studenty, a dále proto, že teprve od něj svou legitimitu odvozuje rektor, jehož spolupráce s akademickým senátem je dále nezbytná k ustavení zbývajících samosprávných orgánů (vědecké rady a disciplinární komise).

Správní rada naproti tomu neodvozuje, ani zprostředkovaně, svou legitimitu od členů akademické obce; sama příslušnost členů k akademické obci dané vysoké školy členství ve správní radě ze zákona znemožňuje³.

Zatímco existence akademického senátu byla po roce 1989 obnovena⁴ jako existence orgánu zákonem uznávaného při nejmenším od 70. let 19. století⁵, správní rada jako orgán nesamosprávný, byl poprvé ustaven až současným zákonem č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o vysokých školách“ či též jen „zákon“). S ohledem na kompetence správní rady⁶ a její složení je zřejmé, že hlavním úkolem správní rady je dohled nad majetkem vysoké školy (vyšší hodnoty), který se koncem 90. let, kdy byl zákon o vysokých školách přijat, ukázal jako nezbytný s ohledem na skutečnost, že tímto zákonem přešel na veřejné vysoké školy nehmotný majetek, který školy do té doby toliko užívaly.

Lze tedy shrnout, že akademický senát se svými působnostmi, pravomocemi, jakož i s ohledem na své složení, je v dnešním pojetí vrcholným samosprávným orgánem vysoké školy, neboť se nezastupitelně podílí na ustavování dalších samosprávných orgánů, přijímání vnitřních předpisů jako stěžejních normativních aktů vysoké školy, a také na přijímání a kontrolování rozpočtu, jakož i na dalších činnostech.⁷ Naproti tomu správní rada je orgánem svou podstatou spíše dozorovým, neboť nemá žádné aktivní pravomoci, jimiž by činnost vysoké školy ovlivňovala, pouze prostřednictvím udělení či neudělení souhlasu s příslušnou majetkovou dispozicí dohlíží na to, aby veřejná vysoká škola nenakládala se svým majetkem rizikově či neúčelně. Její členové jsou nezávislí na vysoké škole i na Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy neboť jsou jme-

nováni na dobu určitou, za své působení nejsou vysokou školou ani Ministerstvem odměňováni a povinně nepatří mezi zaměstnance vysoké školy.

Z uvedeného je zřejmé, že původně zamýšlená změna uspořádání kompetencí by představovala zásadní zásah do samosprávného postavení vysokých škol, neboť by znamenala omezení pravomocí vrcholného samosprávného orgánu zásadně ve prospěch orgánu materiálně podřízenému ministrovi.

Věcný záměr zákona o vysokých školách z listopadu roku 2011⁸ se k úvahám učiněným v Bílé knize z roku 2008 nehlásí, obsahuje vlastní východiska, popis klíčových problémů a nástin jejich vhodných řešení. V kapitole hodnotící stávající právní úpravu nejsou, na rozdíl od Bílé knihy, výslovně považovány kompetence akademického senátu za problematické, *vyvážení kompetencí a zodpovědnosti v působnosti orgánů veřejných vysokých škol* je však deklarováno mezi zásadními změnami, které s sebou má navrhovaná změna právní úpravy přinést.

V části naznačující předpokládaný obsah budoucího zákona je postavení akademických senátů značně redefinováno ve prospěch (správních⁹) rad veřejných vysokých škol¹⁰, v otázce výběru rektora věcný záměr dokonce předpokládá návrh rady veřejné vysoké školy vycházející z výběrového řízení¹¹. Stejně jako v součas-

⁸ Věcný záměr zákona o vysokých školách, nedatován, č. j. 26338/2011-34, do vnějšího připomínkového řízení rozeslán 16. 11. 2011.

⁹ Orgán v dřívějších pracovních verzích označovaný jako správní rada je aktuálně pojmenován jako rada veřejné vysoké školy.

¹⁰ Srov. Pracovní návrh věcného záměru zákona o vysokých školách, verze z 9. 9. 2011, s. 11–12:

Akademický senát bude na návrh rektora přijímat hlavní rozhodnutí vysoké školy (zejména statut, vnitřní předpisy, dlouhodobý záměr, rozpočet, rámcovou dohodu s ministerstvem) a všeobecně pak bude vykonávat funkce kontrolní, iniciativní a poradní. Na vysokých školách neuniverzitního typu pak převezme kompetence vědecké rady – zejména bude schvalovat studijní programy uskutečňované veřejnou vysokou školou a hodnocení činnosti veřejné vysoké školy. Nejdůležitější rozhodnutí vysoké školy týkající se jejich základních náležitostí, poslání a strategie (schválení statutu a dlouhodobého záměru, případně jejich změn, ev. schválení rámcové dohody nejde-li o výzkumnou univerzitu) budou podléhat též schválení radou veřejné vysoké školy. Akademický senát se bude vyjadřovat k návrhu rozpočtu předkládanému rektorem radě veřejné vysoké školy.

Rada bude po předchozím schválení akademickým senátem na návrh rektora schvalovat statut a dlouhodobý záměr veřejné vysoké školy a jejich změny; bude vykonávat působnost při jmenování a odvolání rektora; bude rozhodovat o odměňování rektora v souladu s vnitřními předpisy vysoké školy; bude dávat předchozí souhlas jako podmínku platnosti právních úkonů veřejné vysoké školy v případech stanovených zákonem, nebo jejím statutem.

¹¹ Jeho podmínky a postup však určí statut veřejné vysoké školy.

³ Dle § 14 odst. 1 zákona o vysokých školách členové správní rady nemohou být zaměstnanci dané veřejné vysoké školy.

⁴ Zákonem č. 172/1990 Sb., o vysokých školách.

⁵ Zákonem č. 63/1873 ř. z., o organizaci úřadů universitních.

⁶ Správní rada zejména vydává předchozí písemný souhlas (a jeho vydání oznamuje Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy (dále jen „Ministerstvo školství“) k právním úkonům, jejichž předmětem je dispozice s majetkem „vyšší hodnoty“ (podle § 14 odst. 1 zákona o vysokých školách). Nevydání souhlasu (nebo neoznámení jeho vydání Ministerstvu školství) způsobuje neplatnost příslušných právních úkonů.

⁷ Podrobněji v § 9 zákona o vysokých školách.

nosti se předpokládá, že zatímco akademický senát bude samosprávným orgánem tvořeným výhradně členy akademické obce, členství v radě veřejné vysoké školy bude s členstvím v akademické obci veřejné vysoké školy neslučitelné¹². Vyzdvihnout lze v této souvislosti zejména skutečnost, že rozpočet veřejné vysoké školy předložený rektorem nebude již nadále schvalovat samosprávný akademický senát, nýbrž rada veřejné vysoké školy personálně na vysoké škole nezávislá. Lze tak při nejmenším pochybovat o rozpočtové nezávislosti veřejné vysoké školy, kterou Filip¹³ řadí mezi znaky samosprávy, a tím tedy i o samosprávnosti jako takové.

Přestože úprava navrhovaná věcným záměrem nemusí nutně vyústit v text výsledně přijatého zákona o vysokých školách, s ohledem na dosavadní vývoj, zejména tedy východiska a texty obou výše citovaných reformních dokumentů, lze předpokládat, že omezení akademické samosprávy na veřejné vysoké školy nakonec v nějaké podobě dopadne.

Navzdory výzvám a stanoviskům řady akademických senátů českých vysokých škol, či národní reprezentace – (Studentské komory) Rady vysokých škol, nelze mít *a priori* za to, že jakékoli omezení akademické samosprávy je nepřijatelné, ať již z historických či právních důvodů, a to ani s odkazem, nebo právě kvůli němu, na úlohu, kterou vysoké školy sehrály při obnovování demokratické společnosti koncem 80. let. Díky ní se vysokým školám dostalo již v roce 1990 mimořádného postavení nacházejícího svůj odraz například ve výslovném zakotvení akademických práv a svobod či ve výslovném právu na nedotknutelnost akademické půdy¹⁴. Od začátku 90. let se však v právním a společenském uspořádání České republiky mnohé změnilo, kromě úlohy vysokých škol ve společnosti dostalo změněm i jejich vnitřní fungování, ať již v rovině faktické či právní¹⁵.

V kontextu aktuálního dění je cílem tohoto článku zmapovat historické postavení akademické samosprávy a ústavní základy její současné podoby a na jejich základě pak nalézt odpověď na otázku, zda by případné omezení dnešního rozsahu akademické samosprávy představovalo popření historických tradic a ústavních východisek, na nichž je Česká republika založena. Cílem článku naopak není porovnat dnešní rozsah akademické samosprávy ve vztahu k rozsahu plánovanému, jakož ani posuzovat ústavní či správněprávní dopady chystaných změn. Článek proto ani nereflektuje postoj autorky k plánovanému předdefinování (omezení) akademické samosprávy.

Historické postavení vysokých škol

Jak uvádí Koudelka,¹⁶ již nejstarší české univerzity vznikající na našem území¹⁷ byly zřízeny jako instituce samosprávné, nezávislé na městské obci, kde působily, či na okolní vrchnosti. Měly vlastní samosprávné orgány, v jejich čele stál volený rektor (jímž mohl být i student), v čele fakult stáli děkani.¹⁸

Toto uspořádání vedoucích funkcionářů, při nejmenším formálně, zůstalo i za dob **Rakouska–Uherska**. Tehdejší říšský zákon č. 63/1873 ř. z., o organizaci úřadů universitních (dále též jen „říšský zákon“), kromě rektora a děkana rozeznával též (univerzitní) **akademický senát**, jakožto *orgán usnášející se*¹⁹. Jeho kompetence se od dnešního senátu značně lišily, a to již samotným pojetím akademického senátu jako ústředního orgánu vnitřní správy vysoké školy věcně příslušnému celé šíři vnitrouniverzitních právních vztahů²⁰, včetně pravomoci rozhodovat v disciplinárních řízeních či přezkoumávat rozhodnutí děkanů a profesorských sborů

¹² Není ovšem zřejmé, jak se praxe vypořádá s tím, že k *zabezpečení nezávislého výkonu této funkce zákon stanoví podmínku nekompatibility mezi členstvím v radě veřejné vysoké školy a členstvím v akademické obci veřejné vysoké školy*, když však zároveň bude členy rady veřejné vysoké školy jmenovat ministr ... *tak, aby nejméně jedna třetina členů rady veřejné vysoké školy byli členové veřejné vysoké školy a nejméně jedna třetina byly osoby, které nejsou členy veřejné vysoké školy*.

¹³ FILIP, J. *Ústavní právo České republiky. I. díl: Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR. 4. opravené a doplněné vydání*. Brno: Masarykova univerzita a Doplněk, 2003, s. 501.

¹⁴ § 2 odst. 3 zákona č. 172/1990 Sb., o vysokých školách, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁵ Srov. např. nazírání pléna Ústavního soudu z počátku roku 1996, vyjádřené v nálezu ze dne 3. 4. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 32/95 na to, že *předpoklady ke studiu jsou ověřovány na akademické půdě, a proto vztahy zde vznikající jsou patrně jiného než vrchnostenského charakteru*, s názorem I. senátu Ústavního soudu z konce roku 2000, vyjádřeným v usnesení ze dne 13. 12. 2000, sp. zn. I. ÚS 620/2000, dle něhož *rektor Univerzity Karlovy, resp. děkan Filozofické fakulty Univerzity Karlovy*, v *dané věci* [přijímání ke studiu – pozn. aut.] *rozhodoval v postavení orgánu veřejné správy, jak ho chápe čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a autenticky pak definuje § 244 odst. 2 o. s. ř. (rozhodnutí...dalších právnických osob, pokud jim zákon svěřuje rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy)*. Obdobně též Nejvyšší správní soud od počátku své existence konzistentně konstatuje, že rektor veřejné vysoké školy rozhoduje o právech a povinnostech uchazečů a studentů v postavení orgánu veřejné správy, pročež musí postupovat v souladu se zákonem.

¹⁶ KOUDELKA, Z. *Samospráva*. Praha: Linde, 2007, s. 363.

¹⁷ Dnešní Univerzita Karlova a Univerzita Palackého v Olomouci.

¹⁸ K historii v období mezi založením Univerzity Karlovy a pozdějším rakouským zákonodárstvím blíže BERAN, K. *Právní povaha univerzity. Právník*. 2005, roč. 144, č. 3, s. 265–269. ISSN 0231-6625.

¹⁹ PRAŽÁK, Jiří. *Rakouské právo správní*. 1893, s. 314.

²⁰ Srov. § 19 odst. 4 říšského zákona, dle něhož *senát akademický má dohlížeti ke všemu, co k universitě náleží*.

(dnešních vědeckých rad). Dnešní akademický senát vykonává závazně pouze zákonem svěřené působnosti²¹, a to prostřednictvím definovaných pravomocí. Organem, jemuž zákon přiznává zbytkovou působnost, je rektor.

Odlišně stanovenému rozsahu kompetencí – v porovnání s dnešní působností akademického senátu, odpovídaly též odlišné požadavky na jeho obsazení. Zatímco členství v akademickém senátu je dnes rektorovi a děkanovi, jakož i jejich zástupcům, zapovězeno²², v původní podobě senátu bylo přímo zákonem stanoven²³. Rektor stál ostatně v čele akademického senátu.

Z dnešního pohledu lze tedy říci, že v původním vztahu akademického senátu a rektora jako vrcholných představitelů akademické samosprávy docházelo k překrývání kompetencí, resp. jejich koncentraci (případně i v rukou jediné osoby – rektora). Postavení současného akademického senátu jako orgánu, s nímž musí rektor koordinovat podstatnou část jím vykonávaných činností strategické povahy, jakož i odpovědnost rektora senátu plynoucí z možnosti akademického senátu navrhnout jeho odvolání, vypovídá o současném pojetí akademického senátu jako orgánu působení rektora kontrolujícího.

Přes tyto podstatné odlišnosti lze uzavřít, že samosprávný charakter univerzit byl patrný (a zákonem předpokládán) již za existence Rakouska–Uherska. Jeho projevem byla samotná existence samosprávných orgánů (nejen akademického senátu) ustavovaných z řad členů části akademické obce (členů sborů učitelských; nikoli studentů), které reprezentovaly a spravovaly univerzitu, např. tím, že rozhodovaly o vnitřních pravidlech výuky a dbaly na kvalitu vzdělávání.

Pokud jde o tehdejší právní formu univerzit, z přednášek profesora Pražáka²⁴ plyne toliko, že *university byly dle řečeného zák. výhradně ústavy státními a pozbyly svého dřívějšího rázu korporálního*. Nálezem Nejvyššího správního soudu, sp. zn. 15040/1922, byly později označeny svou povahou za ústavy státní a veřejné korporace (zároveň), zatímco technické vysoké školy byly nálezem Nejvyššího správního soudu, sp. zn. 7515/1922, odlišeny od povahy univerzit, a shledány za státní orgány nemající vlastní právní subjektivitu.²⁵

²¹ Srov. § 9 zákona o vysokých školách.

²² Srov. § 8 odst. 2 (resp. § 26 odst. 2) zákona o vysokých školách: „Členství v akademickém senátu je neslučitelné s funkcí rektora, prorektorů, děkanů a proděkanů.“

²³ Kromě rektora, prorektora, děkanů a proděkanů jednotlivých fakult byli členy akademického senátu voleni členové profesorského sboru; vždy jeden za každou fakultu.

²⁴ PRAŽÁK, J. *Rakouské právo správní*. 1893. 592 s. (Dle přednášek J. Pražáka. Na straně 592 psáno: „F. J. Hlaváč 1893 psal“.)

²⁵ Srov. POŠVÁŘ, J. *Správní právo: výtah ze zvláštní části*. 2. rozšířené vydání. Brno: Nákladem Čsl. akadem. spolku Právnick, 1947, s. 191.

Dnešní veřejné vysoké školy zahrnující vysoké školy technické lze zjednodušeně považovat za právnické osoby veřejného práva *sui generis*, či podle Berana²⁶ přesněji za *mixtum compositum, kde vedle sebe stojí státní ústav a veřejnoprávní korporace*.

Přechod od říšských zákonů upravujících oblast vzdělávání postupně nastával až **po druhé světové válce**. Zákon č. 5/1948 Sb., o základní úpravě školství, upravující a sjednocující veškeré československé školství mimo školy vysoké, od základu změnil tehdejší školskou soustavu²⁷, neméně převratný byl zákon č. 58/1950 Sb., o vysokých školách²⁸.

Do zákona o vysokých školách z roku 1950 se z pochopitelných důvodů promítla celá řada socialistických aspektů, a to včetně toho, že vysoké školy byly bez dalšího zbaveny samosprávných prvků. Jejich majetek přešel na stát (§ 31), způsob obsazování míst funkcionářů již nebyl více prováděn vnitřními mechanismy, ale shora, prezidentem republiky na návrh vlády (§ 8) či ministrem školství (§ 11). Vysokým školám byla upřena možnost vnitřně upravovat poměry – úkoly, organizaci, způsob správy a hospodaření jednotlivých vysokých škol stanovily organizační statuty těchto vysokých škol vydávané po dohodě se zúčastněnými členy vlády ministrem školství, věd a umění (§ 17), studijní a zkušební plány pro jednotlivé studijní obory stanovovali v dohodě se zúčastněnými členy vlády ministr školství, věd a umění; ministr školství vydával též studijní a zkušební řády a studijní osnovy (§ 20). Přestože v čele vysokých škol zůstal i v této době orgán označený jako *rektor*, bylo zřejmé, že v materiálním smyslu již rektorem nebyl. Řízení vysoké školy probíhalo ústředně na úrovni ministerstva.²⁹ Vysoké školy se staly nástrojem socialistické propagandy a upevňování socialistické moci, když jejich deklarovaným úkolem a často též reálnou činností bylo *vychovávat odborně i politicky vysoce kvalifikované pracovníky, věrně lidově demokratické republice a oddané myšlenky socialismu, tvořivě vědecky a umělecky pracovat a spolupracovat na šíření vědy a umění mezi lidem*.³⁰

Samosprávný prvek pochopitelně nevrátil vysokým školám zákon č. 19/1966 Sb., o vysokých školách, ani

²⁶ BERAN, K. *Právnické osoby veřejného práva*. Praha: Linde, 2006, s. 125. obdobně též BERAN, K. *Právní povaha univerzity*. *Právnick*. 2005, roč. 144, č. 3, s. 260–286. ISSN 0231-6625.

²⁷ POŠVÁŘ, J. *Správní právo (výtah ze zvláštní části): dodatky*. Brno: 1949, s. 77.

²⁸ Podrobněji k poválečnému vývoji a postavení českých vysokých škol CONNELLY, J. *Zotročená univerzita: sovětizace vysokého školství ve východním Německu, v českých zemích a v Polsku v letech 1945-1956*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, nakladatelství Karolinum, 2008. 496 s.

²⁹ Srov. PLACHÝ, F. in LEVIT, P. a kol. *Správní právo. Zvláštní část*. Praha: Karlova univerzita, 1956, s. 308.

³⁰ § 2 zákona č. 58/1950 Sb., o vysokých školách.

zákon č. 39/1980 Sb., o vysokých školách. Každým z nich sice došlo k mírnému přehodnocení vnitřního uspořádání vysokých škol, avšak nikoli směrem k reálnému obnovení samosprávy, nýbrž jen formálními kroky (názvy orgánů, akademickými obřady bez právní váhy) předstírajícími návrat k historické tradici vysokých škol.³¹

První poválečná zmínka o samosprávě vysokých škol se tedy objevuje až v prvním polistopadovém zákoně č. 172/1990 Sb., o vysokých školách, *který vrátil vysokým školám po dlouhých letech komunistické nadvlády opět akademické svobody, poskytl jim rozsáhlou autonomii a samosprávu a otevřel cestu k jejich obnově*³². Strach a poučení z minulého režimu dokonce inspirovaly zákonodárce ke zcela nevídanému zakotvení ochrany akademické samosprávy spočívajícímu v „ochraně akademické půdy.“³³ Takto definovaná ochrana se však koncem 90. let, kdy byl přijímán současný zákon o vysokých školách, patrně ukázala být přezítá, proto se již do následujícího zákona nepromítla.

Zákon o vysokých školách z roku 1998 zakotvil samosprávné aspekty vysokých škol v podobě, v níž s drobnými modifikacemi³⁴ existují dodnes, avšak nikoli za vyhnutí se částečnému vnitřnímu rozporu: na jedné straně zákon všem druhům vysokých škol přiznal samosprávné působnosti, na straně druhé ovšem institucionálním zakotvením určil za plně samosprávnou pouze veřejnou vysokou školu.

Ústavní základy dnešní akademické samosprávy

Ačkoli z výše uvedeného plyne, že akademická samospráva se na českém území těší několikasetleté tradici, přetržené pouze na půl století komunistickou diktaturou, její dnešní ústavní základy nejsou jednoznačné.

Na rozdíl od územní samosprávy, jejíž postavení je výslovně zaručeno ústavním zákonem č. 1/1993 Sb.,

Ústavou České republiky (dále jen „Ústava“)³⁵, má akademická samospráva nanejvýš nepatrné ústavní zakotvení, a to v preambuli usnesení č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky (dále jen „Listina základních práv a svobod“): „...navazujíc na obecně sdílené hodnoty lidství a na demokratické a samosprávné tradice našich národu...“. A ani toto zakotvení není jisté, neboť jak uvádí Knoll³⁶, zmíněná samosprávná tradice odkazuje spíše na autonomii českého státu vůči Rakousku–Uhersku, a předtím na územní uspořádání vrchnostensko-poddanských vztahů započaté roku 1848. Výslovné zakotvení práva na akademickou samosprávu tedy v ústavním pořádku České republiky chybí.

Nevýslovné zakotvení by bylo možno odvozovat od následujících **ústavních principů** (ústavně zaručených práv):

1. **Dělbá moci.** Akademická samospráva představuje dle autorky jeden z prostředků dělby moci³⁷, který zabraňuje soustředění moci v jediném mocenském centru.³⁸ Reálně se uplatňuje pro právní vztahy související s uskutečňováním vysokoškolského vzdělávání a s vědeckou, výzkumnou, vývojovou a inovační, uměleckou nebo další tvůrčí činností. Přestože se na daných právních vztazích podílí menšinová část populace, mají svůj celospolečenský význam, ať již tím, že rozvíjí schopnosti jedince a zajišťují přísun kvalifikovaných odborníků (nejen) pro regulovaná povolání, či tím, že vytváří podmínky pro vznik a uchování vědeckého, technického, uměleckého či jiného pokroku.

Jako takové jsou vysoké školy způsobilé dosahovat ve společnosti zvláštního postavení, ovlivňovat společenské mínění, a vedle výše zmíněného vědeckého, také sociální pokrok. Jak bylo již zmíněno, v minulosti se staly nástrojem propagandy a upevňování socialistické moci, přístup k jimi poskytovanému vzdělání a dalšímu setrvání byl regulován nikoli schopnostmi uchazečů a studentů, ale spíše povědomím o jejich politickém smýšlení či angažmá. Následně však vysoké školy sehrály důležitou roli při obnově demokratického zřízení českého státu.

³¹ Srov. LUKEŠ, B. in ČERVENÝ, Z. *Československé socialistické správní právo: zvláštní část. 2. díl.* Praha: Ústav státní správy, 1976, s. 20.

³² Z důvodové zprávy k zákonu č. 111/1998 Sb. o vysokých školách.

³³ Srov. § 2 odst. 3 zákona č. 172/1990 Sb., o vysokých školách: „Zaručuje se nedotknutelnost akademické půdy vysokých škol s výjimkou případů ohrožení života, zdraví a majetku. Vstup orgánů činných v trestním řízení na akademickou půdu povoluje rektor nebo jím pověřený prorektor anebo děkan v případě důvodného podezření ze spáchání trestného činu.“

³⁴ Srov. např. posílení vlivu rektora a děkana na úkor akademického senátu či zvýšení centralizace vysokých škol členících se na fakulty provedené novelou č. 552/2005 Sb.

³⁵ Zejm. v čl. 8 Ústavy, jímž se zaručuje *samospráva územních samosprávných celků*, či v čl. 87 odst. 1 písm. c), který zakotvuje ústavní ochranu *orgánů územní samosprávy proti nezákonnému zásahu státu*. Samostatnou úpravu územní samosprávy představuje hlava sedmá Ústavy.

³⁶ Knoll, V. in KLÍMA, K. a kol. *Komentář k Ústavě a Listině.* 2. rozšířené vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 928.

³⁷ Navzdory skutečnosti, že někteří autoři přikládají při dělbě moci význam pouze samosprávě územní. Srov. Klíma, K. in KLÍMA, K. a kol. *Encyklopedie ústavního práva.* Praha: ASPI, a.s., 2007, s. 128.

³⁸ Jak uvádí Matějka, s pojmem samosprávy v právním smyslu splývá princip decentralizace. MATĚJKA, J. *Principy organizace veřejné správy.* Praha: Nákladem knihovny sborníku věd právních a státních, 1938, s. 40.

Protože svou povahou představují vysoké školy specifickou oblast působení veřejné moci, je vhodné tuto oblast svěřit zvláštní úpravě a přiřknout tak institucím spravujícím uvedené hodnoty zvláštní postavení.

2. Právo na správu věcí veřejných (čl. 21 Listiny základních práv a svobod). Akademická samospráva je jednou z forem umožňujících občanům podíl na správě věcí veřejných, a to v rozsahu, v němž jde o správu jejich věcí vlastních. Na akademické samosprávě se mohou podílet toliko její členové, objektivně rozpoznatelní, což při srovnání se samosprávou územní není ničím neobvyklým.

Též dle Filipa³⁹ lze ústavní základy akademické samosprávy nalézt v čl. 21 Listiny základních práv a svobod, byť i on obecně přiznává, že české ústavní právo neúzemní samosprávu ve srovnání se samosprávou územní podstatně opomíjí. Nachází sice pro akademickou samosprávu další ústavní východiska, když tvrdí, že *Listina v ustanoveních týkajících se svobody vědeckého bádání a umělecké tvorby, svobody sdružování z hlediska politického, náboženského, obecně zájmového nebo hospodářského a sociálního mlčky existenci samosprávy organizačních forem realizace takových zájmů předpokládá, neboť např. představa svobodného vědeckého bádání kontrolovaného státem je v demokratickém státě stěží představitelná*, zároveň však připouští, že o akademické samosprávě nelze uvažovat jako o podstatné složce demokratického právního státu⁴⁰, jejíž absence by byla narušením základů, na nichž je Česká republika vystavěna.

3. Svoboda vědeckého bádání a umělecké tvorby (čl. 15 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Zde lze dovozovat provázanost akademické samosprávy s uvedeným ústavním právem (svobodou) zejména s ohledem na platnou právní úpravu, podle níž jsou právě vysoké školy vrcholnými centry nezávislého poznání a tvůrčí činnosti (§ 1 zákona o vysokých školách). V této souvislosti lze mít za to, že možnost nositelů uvedené svobody podílet se na správě institucí přístup k ní umožňujících může přispět k podobě (či rozsahu) její faktické realizace. Na druhou stranu je třeba uvést, že ne všichni vědecky bádající či umělecky tvořící jedinci jsou členy určité akademické samosprávy, pročez ji (ne)mohou ovlivňovat, a zároveň, že se na její správě podílejí i další její členové (studenti) uvedenou svobodu zpravidla nečerpající. Konečně nelze opomenout toliko zákonné zakotvení uvedené provázanosti mezi vědeckým bádáním a uměleckou tvorbou a vysokou školou.

Závěr

Ač má zájmová samospráva, byť nikoli v nezměněné podobě⁴¹, na území dnešní České republiky hluboké historické kořeny, a vysokoškolská samospráva i nadále ctí terminologii vlastní akademické samosprávě uzákoněné v 70. letech 19. století, nelze mít za to, že dnešní pojetí akademické samosprávy a zejména přiznání kompetencí jednotlivým akademickým orgánům, přetrvává dodnes v rozsahu, který byl oné „historické“ samosprávě vlastní. Z toho lze soudit, že dnešní pojetí samosprávných akademických orgánů již neodpovídá pojetí původnímu, proto ani další změna v postavení samosprávných akademických orgánů – jakkoli vedoucí k ještě většímu odchýlení – nemůže představovat od tohoto primárního nastavení odklon.

Také se nelze přiklonit k domněnce, že akademická samospráva má své nezpochybnitelné zakotvení v ústavním pořádku České republiky. Ústavní základy zájmové samosprávy lze sice dovozovat z některých ústavních principů či ustanovení Listiny základních práv a svobod, ovšem výslovné ústavní zakotvení práva na akademickou samosprávu obdobné právě právu na samosprávu územní chybí.

S ohledem na to, že z ústavou rozeznávaných pojmů (institutů) má právě územní samosprávě samospráva akademická nejbližší, nelze, než jí k ní přirovnávat. Při srovnání je potom zřejmé, nejen z čl. 8 Ústavy, ale též z dalších ustanovení (čl. 87 odst. 1 písm. c)⁴² a čl. 99–105), že odpovídající ústavní zakotvení práva na zájmovou samosprávu v českém právním řádu absentuje.

Složitějšími výkladovými metodami lze sice nalézt jistá ústavní východiska, nelze však zároveň ignorovat skutečnost, že celý právní řád vychází z ústavy (zejména z Ústavy a Listiny základních práv a svobod), pročez lze mít za to, že složitějšími výkladovými metodami je možno nalézt ústavní východiska prakticky všech právních institutů (pojmů). Tím spíše pak institutů (pojmů) práva veřejného.

Lze proto uzavřít, že současná právní úprava nepřebírá tradiční model samosprávy univerzit, jak se vyvíjel v našich zemích od 70. let 19. století, a také, že nezakotvuje samostatné jinými právy nepodmíněné právo na akademickou samosprávu.

Z toho mimo jiné vyplývá, že ani zamýšleným předefinováním akademické samosprávy, jak je naznačeno ve věcném záměru zákona o vysokých školách, by ne-

³⁹ Srov. FILIP, J. *Ústavní právo České republiky. I. díl: Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR*. 4. opravené a doplněné vydání. Brno: Masarykova univerzita a Doplněk, 2003, s. 502.

⁴⁰ FILIP, J. *Ústavní právo České republiky. I. díl: Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR*. 4. opravené a doplněné vydání. Brno: Masarykova univerzita a Doplněk, 2003, 506.

⁴¹ Srov. HOFFMANN, J. in HÁCHA, E. a kol. *Slovník veřejného práva československého. Svazek IV*. Reprint původního vydání z roku 1938. Praha: Eurolex Bohemia, 2000, s. 162–167.

⁴² Zde lze doplnit, že Filip ani nenaznačuje pochybnosti o to, zda dané ustanovení nechrání též zájmovou samosprávu. Srov. Filip, J. in BAHÝLOVÁ, L. a kol. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 1105–1110.

mohlo dojít k odklonu od tradičního pojetí akademické samosprávy, neboť již stávající podoba uspořádání akademických a ostatních orgánů se od původního nastavení samosprávných orgánů a jejich kompetencí značně liší.

Ústavní právo na samosprávu zahrnující mimo jiné pravomoc přijímat právní předpisy je pak dostatečně pevně zakotveno pouze pro samosprávu územní, lze proto mít za to, že současná šíře samosprávného rozhodování vysokých škol naplňuje více politická rozhodnutí učiněná koncem 90. let, než ústavní požadavky na akademickou samosprávu vysokých škol. Proto ani případné omezení jejího současného rozsahu nelze bez dalšího považovat za jednoznačně rozporné s ústavními základy České republiky.

Summary

The contribution deals with the historical and constitutional grounds of academic autonomy. Considering the upcoming changes in the field of higher education, it concerns the question, whether restrictions of the academic autonomy would breach the historical traditions and constitutional grounds of the Czech Republic. The author comes to the conclusion that it does not. Firstly, because the contemporary range of the academic autonomy does not correspond to the traditional one. Furthermore, the constitutional order does not incorporate any unconditional right to academic autonomy.