

VYSOKOŠKOLSKÁ SAMOSPRÁVA

ZDENĚK KOUDELKA

Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Česká republika

Abstrakt v rodném jazyce

Text se zabývá samosprávou vysokých škol. Nejprve je zmíněn historický vývoj na území Moravy a Čech a pak současná právní úprava. Základem zkoumání je samospráva veřejných vysokých škol, zmíněna je však i úprava státních vysokých škol (vojenské a policejní) a soukromých vysokých škol. Zvláštní pozornost je věnována předpisům vysokoškolské samosprávy.

Klíčová slova v rodném jazyce

Samospráva, vysoké školy.

Abstract

The text deals with self-government of universities. At first the text mentions historical evolution in the territory of Moravia and Bohemia and then refers to the present legal framework. The base of the research is the self-government of public universities but legal framework of state (national) universities (i. e. the military and the police universities) as well as private universities is also noticed. Special attention is paid to the rules of university self-government law.

Key words

Self-government, university.

Univerzity jako samosprávné korporace vznikly ve středověku a měly svůj právní (právní subjektivita, vlastní soudní pravomoc) i ekonomický (vlastní statky) základ. Univerzity sice podléhaly církevnímu dozoru, když vznikaly v sídle biskupa (arcibiskupa), jenž byl kancléřem univerzity.¹ Zároveň však měly vlastní samosprávné orgány ustanovované podle fakult a národů. Fakulty v čele s děkany byly organizačními celky ze studijních důvodů, zatímco národy v čele s prokurátory byly spíše politickými útvary. V čele univerzity stál volený rektor, což mohl být i student. Univerzity se díky této samosprávě staly relativně nezávislé na městské obci, kde působily, nebo na okolní pozemkové vrchnosti. Tato samospráva u nás vznikla na první české univerzitě v Praze založené r. 13482 a první moravské univerzitě vzniklé roku 1573 v Olomouci.³

¹ Ojediněle byl v době umístění olomoucké univerzity v Brně v letech 1778-82 jmenován kancléřem panovníkem farář u sv. Jakuba v Brně Jan Braun.

² Pražská univerzita měla fakultu artistickou (filozofickou), teologickou, lékařskou a právníkou. V roce 1372 se vydělila právnická fakulta v samostatnou univerzitu, která zanikla 1419. Spolu s ní zanikly v začátku husitské revoluce i ostatní fakulty s výjimkou fakulty artistické.

³ Tato univerzita se čtyřmi fakultami (nejdříve začala působit filozofická a teologická, později lékařská a právníká) vznikla jako jezuitská udělením univerzitních práv císařem a moravským markrabětem Maxmiliánem z původní jezuitské koleje založené roku 1566 olomouckým biskupem Vilémem Prusinovským z Víckova. Roku 1773 se stala státní univerzitou. Přechodně 1777 bylo odděleno právnické studium a též přechodně v letech 1778 – 1782 univerzita sídlila v Brně. V letech 1782 – 1827 působila jako moravské lyceum a univerzitní postavení zůstalo jen bohoslovecké fakultě, v roce 1827 jí byl vrácen statut univerzity pod názvem Františkova univerzita

Vysokoškolské samosprávě jsou podrobeni příslušníci akademické obce – akademičtí pracovníci (profesoři, docenti, odborní asistenti, asistenti, lektoři, výzkumní a vývojoví pracovníci) a studenti. Akademická obec realizuje svoji vůli prostřednictvím jí ustanovovaných akademických orgánů: akademický senát fakulty a školy, děkan, rektor, vědecká (umělecká, akademická) rada a disciplinární komise. Akademický senát je volený akademickou obcí vysoké školy či její fakulty. Na ustanovení rektora veřejné vysoké školy se však rozhodujícím způsobem podílí hlava státu, neboť akademický senát veřejné vysoké školy může volit jen kandidáta na funkci rektora. Toho však jmenuje a odvolává prezident republiky se spolupodpisem předsedy vlády,⁴ prezident může návrh ze závažných důvodů odmítnout.⁵ Návrh akademického senátu se podává prezidentu prostřednictvím ministra školství, mládeže a tělovýchovy, ten však o něm nemůže nijak rozhodnout a je povinen jej bez zbytečného odkladu postoupit prezidentu. Obdobně děkan je jmenován rektorem na návrh akademického senátu fakulty, i rektor může návrh odmítnout. Pro funkci rektora ani děkana nejsou od roku 1998⁶ stanoveny odborné kvalifikační podmínky a teoreticky může být zvolen i student. Ovšem těmito akademickými funkcemi mají být osoby odborně způsobilé k reprezentaci školy např. v rámci akreditačního řízení. Pokud je navržen kandidát, který nespĺňuje představu toho, kdo jmenuje do funkce, o odbornosti, je to důvod pro odmítnutí návrhu.⁷ Určitě by po případném jmenování bylo podivné, kdyby před Akreditační komisí určitá osoba za fakultu či vysokou školu obhajovala akreditace na doktorské vysokoškolské vzdělávání nebo konání habilitačního a profesorského řízení, aniž by sama měla doktorské vzdělání. Otázkou je, zda v soudním sporu o nejmenování má rozhodovat správní či pracovní soud. Je nutné poznamenat, že rektor i děkan je zaměstnancem vysoké školy, jehož pracovní poměr vzniká jmenováním. Jeho vztah ke škole je primárně vztahem soukromoprávním (pracovněprávním). Proto tyto spory má rozhodovat pracovněprávní senát okresního soudu, nikoli krajský soud ve správním soudnictví.

s fakultou filozofickou, právnickou, teologickou a medicínsko-chirurgickým učením, které bylo v roce 1848 z univerzity vyčleněno v samostatný ústav, jenž zanikl roku 1872. V letech 1833-36 se znovu uvažovalo o přesunu univerzity do Brna, což se pro odpor olomouckého arcibiskupa neuskutečnilo. V roce 1860 byla univerzita zrušena, nadále působila jen Cyrilometodějská teologická fakulta. Obnovena byla zákonem č. 35/1946 Sb. jako Univerzita Palackého v Olomouci. Jiří Fiala: Počátky jezuitského školství na Moravě, Rozrazil 7/2007, s. 31-34.

⁴ Čl. 63 ods. 2 a 3 Ústavy č. 1/1993 Sb. § 10 ods. 2 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách. Obdobně jmenuje na návrh vědecké (umělecké) rady vysoké školy profesory dle § 73 zákona o vysokých školách.

⁵ Dne 30. 1. 2002 prezident Václav Havel odmítl (odložil na neurčito) jmenování Petera Mikuleckého rektorem Univerzity Hradec Králové. Do této funkce byl Mikulecký navržen akademickým senátem univerzity 25. 10. 2001. Havel jej odmítl jmenovat pro nejasnosti jeho lustrace. Peter Mikulecký měl negativní lustrační osvědčení z roku 1995 a v roce 2002 mu bylo Ministerstvem vnitra vydáno druhé pozitivní, aniž by první bylo výslovně zrušeno. Mikulecký se nakonec 11. 3. 2002 vzdal své nominace.

⁶ Do roku 1998 stanovil zákon, že rektorem či děkanem může být jen docent nebo profesor. § 10 ods. 1 písm. c) a ods. 2 písm. b) zákona č. 172/1990 Sb., o vysokých školách.

⁷ Dne 21. 6. 2007 navrhl Akademický senát Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci na jmenování děkanem Mgr. Ivo Benedu, který neměl ani rigorózní řízení. Rektor Lubomír Dvořák jej 31. 8. 2007 odmítl jmenovat. Rektor to okomentoval slovy: „Nejsem přesvědčen o tom, že zvolený kandidát může úspěšně vykonávat náročnou funkci děkana právnické fakulty - dosavadní zkušenosti a výsledky akademické činnosti Iva Benedy nejsou dostačující. Dále nemohu pominout ani otázku korektního průběhu volby kandidáta na děkana. Ivo Beneda se zúčastnil nejen celé přípravy a organizace voleb a to i poté, kdy vyjádřil souhlas se svou kandidaturou, ale dokonce se účastnil i samotné tajné volby.“. Rektor Dvořák dále uvedl, že je návrhem akademického senátu vázán v tom smyslu, že nemůže jmenovat děkanem někoho jiného, než kdo mu byl navržen. Na druhé straně nemá povinnost jmenovat kohokoliv, kdo navržen byl. "Je však nejen v pravomoci rektora, ale dokonce povinností takovému návrhu nevyhovět, má-li za to, že je takový návrh v zásadním rozporu se zájmy příslušné fakulty, případně i celé univerzity," doplnil Dvořák. Viz Alena Petřelová: Zpravodajství ČTK z 31. 8. 2007.

Vysokoškolská samospráva se realizuje plně na veřejných vysokých školách. V uzpůsobené podobě se však může uplatnit i na státních (vojenské – Univerzita obrany v Brně a policejní – Policejní akademie v Praze) a soukromých vysokých školách. Státní vysoké školy nemají vlastní majetek, hospodaří s majetkem státu a ani vlastní právní subjektivitu, jsou organizačními složkami státu.⁸ Zvláštnosti rovněž vykazují teologické fakulty v rámci veřejných vysokých škol, kde nad zachováním kanonického učení příslušné církve bdí její představitel. V rámci katolické Cyrilometodějské bohoslovecké fakulty Univerzity Palackého je to velký kancléř fakulty arcibiskup olomoucký,⁹ u Katolické teologické fakulty Univerzity Karlovy velký kancléř arcibiskup pražský,¹⁰ u Teologické fakulty Jihočeské univerzity moderátor fakulty biskup českobudějovický.¹¹

V případě soukromých vysokých škol jde o výjimečné působení samosprávy v právnické osobě soukromého práva, která však musí mít státní souhlas a stát na ni přenesl část veřejné moci (oprávnění udělovat akademické tituly). I akademické orgány soukromé vysoké školy mají v rozsahu statutu vysoké školy registrovaného Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy právo na autonomii rozhodování, do níž nemůže libovolně vstupovat ani vlastník.

Rozhodnutí vysokých škol, která mají charakter rozhodnutí o veřejných subjektivních právech jsou přezkoumatelná ve správním soudnictví. Takovým rozhodnutím je i rozhodnutí o nepřijetí ke studiu¹² či ukončení studia.¹³

1. VNITŘNÍ PŘEDPISY

Vysoká škola vydává své vnitřní předpisy, za jejichž porušení může být student postižen za disciplinární přestupek v disciplinárním řízení až vyloučením ze studia.¹⁴ Odpovědnost akademických pracovníků je odpovědností pracovně právní podle pracovně právních předpisů. Vnitřními předpisy jsou zejména statut vysoké školy, volební a jednací řád akademického senátu, vnitřní mzdový předpis, jednací řád vědecké (umělecké) rady, řád výběrového řízení akademických pracovníků, studijní a zkušební řád, disciplinární řád pro studenty. Vnitřní předpisy vysoké školy i jejich součástí schvaluje akademický senát vysoké školy. Vnitřní předpisy vysoké školy jako celku schvaluje senát na návrh rektora, nikdo jiný věc nemůže iniciovat. Pokud jde o vnitřní předpisy fakulty, akademický senát vysoké školy je

⁸ Původně se to týkalo jen vojenských vysokých škol. Až do 1. 1. 2001 měla Policejní akademie právní subjektivitu jako rozpočtová organizace státu dle § 31-32 rozpočtových pravidel č. 576/1990 Sb. zrušenými rozpočtovými pravidly č. 218/2000 Sb. a § 95 ods. 1 zákona o vysokých školách.

⁹ Čl. 4 Statutu CMTF UP z 27. 6. 2000.

¹⁰ Čl. 4 Statutu KTF UK z 7. 2. 2003 schválený na návrh Akademického senátu Katolické teologické fakulty z 13. 12. 2002.

¹¹ Čl. 3 TF JČU z 3. 5. 2005 schváleny na návrh Akademického senátu Teologické fakulty z 3. 11. 2004. V případě budějovické fakulty nejde o fakultu s plným teologickým uznáním katolické církve, a tedy se v případě biskupa nepoužívá označení velký kancléř.

¹² Rozsudek č. 1112/2007 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (2As 37/2006-63).

¹³ Rozsudek Městského soudu v Praze z 7. 5. 2008 čj. 7Ca 85/2007-44, kterým zrušil rozhodnutí Univerzity Karlovy o ukončení studia uplynutím lhůty, kdy soud stanovil, že do maximální lhůty studia nelze započítat dobu přerušení studia. Kasační stížnost byla odmítnuta pro zmeškání lhůty usnesením Nejvyššího správního soudu z 28. 8. 2008 7As 38/2008-58.

¹⁴ § 9 ods. 1 pís. b), § 17 a § 64 zákona o vysokých školách.

schvaluje na návrh akademického senátu fakulty, jemuž návrh předpisu předkládá děkan.¹⁵ Pokud je oprávněný navrhovatel rektor nebo děkan nespokojen s tím, jaké pozměňovací návrhy mohou být přijaty senátem, může kdykoliv vzít návrh zpět a akademický senát pak musí projednávání návrhu vnitřního předpisu ukončit.

Vnitřní předpisy nabývají platnosti registrací Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy na návrh rektora. Ministerstvo rozhodne o registraci do 90 dnů od zahájení řízení. Ministerstvo může odmítnout registraci jen z důvodu jejich rozporu s právními předpisy. Podmínkou registrace vnitřních předpisů teologických fakult je i souhlas příslušného zástupce církve, pokud je tak stanoveno statutem fakulty, což jsou velcí kancléři v případě teologických katolických fakult Univerzity Karlovy (arcibiskup pražský) a Univerzity Palackého (arcibiskup olomoucký) a moderátor v případě Jihočeské univerzity (biskup českobudějovický).¹⁶

Vnitřní předpisy součásti vysoké školy (fakulty) musí být v souladu s vnitřními předpisy vysoké školy.¹⁷ Nicméně může nastat situace, kdy toto pravidlo nelze užít v neprospěch osoby, která jednala podle zásady předpokladu správnosti správních aktů podle vnitřního předpisu fakulty. I vnitřní předpisy fakulty nakonec schvaluje akademický senát nejen fakulty, ale i vysoké školy. Pokud tedy vysoká škola schválila předpis fakulty, který odlišně upravuje stejnou věc jako vnitřní předpis vysoké školy, aniž iniciovala změnu údajného rozporu, pak platí presumpce správnosti aktu veřejné správy, kterého se mohou dotčené osoby dovolávat. Rovněž je víra ve správnost vnitřního předpisu posílena jeho registrací ministerstvem, jelikož rozpor mezi vnitřními předpisy je důvodem pro odmítnutí registrace. Navíc předpis vysoké školy může upravit danou věc obecně pro celou vysokou školu a je na fakultách, zda si dále upraví věc podrobněji pro sebe.

Pokud jde o povahu vnitřních předpisů vysoké školy jako právních předpisů, domníváme se, že nemají povahu právního předpisu, jelikož mají omezenou působnost na příslušníky konkrétní vysoké školy, nikoliv obecně na studenty určitého oboru. Příslušník akademické obce se může působnosti daného předpisu vyhnout tak, že půjde studovat nebo pracovat ve stejném oboru na jinou vysokou školu. Za porušení vnitřního předpisu lze sice studenta vyloučit ze studia, ale to se týká jen konkrétní vysoké školy. Student může studovat ihned na jiné vysoké škole. Pokud definujeme zájmovou samosprávu existencí určitého zájmu jedince upraveného veřejným právem, tak je z toho hlediska určující zájem získat vysokoškolské vzdělání v určitém oboru, nikoliv studovat konkrétní školu. Cílem studenta je získat právnické vzdělání, ne konkrétně studovat právnickou fakultu na určité vysoké škole. Právnické či jiné vysokoškolské vzdělání po svém vyloučení může získat student na jiné vysoké škole. Z toho plyne, že vnitřním předpisům vysoké školy chybí základní charakteristika právního předpisu – obecná závaznost. Ovšem jsou zastánci i povahy vnitřních předpisů veřejných vysokých škol jako právních předpisů.¹⁸

2. SLOVENSKÝ EXKURZ

Podobná situace v Čechách, na Moravě a ve Slezsku je právní úprava vysokých škol a jejich vnitřních předpisů na Slovensku. I zde se vysoké školy jako právnické osoby dělí na veřejné,

¹⁵ § 27 odst. 1 písm b) zákona o vysokých školách.

¹⁶ § 33 zákona o vysokých školách.

¹⁷ § 22 odst. 2 zákona o vysokých školách.

¹⁸ Dan Dvořáček: Právní povaha předpisů zájmové samosprávy, Právní rozhledy 24/2006, s. 886.

státní (vojenské, policejní, zdravotnické) a soukromé.¹⁹ Veřejné a státní se zřizují a zrušují zákonem, soukromé potřebují k činnosti státní souhlas udělovaný vládou na návrh Ministerstva školství. Vnitřní předpisy vysoké školy přijímá akademický senát školy, podle působnosti je navrhuje rektor, předseda akademického senátu vysoké školy nebo děkan.²⁰ Státní registraci podléhají jen tři taxativně vyjmenované předpisy přijímané na návrh rektora – statut, studijní řád a zásady výběrového řízení na obsazení pracovních míst vysokoškolských učitelů, výzkumných pracovníků, funkcí profesorů, docentů a vedoucích zaměstnanců.²¹ Registraci provádí Ministerstvo školství, u státních vysokých škol příslušné rezortní ministerstvo obrany, vnitra či zdravotnictví. Dnem registrace nabývá vnitřní předpis platnosti. Ministerstvo může odmítnout registraci jen pro rozpor s právním řádem. Registraci navrhuje rektor či statutární orgán, není-li rektora, a ministerstvo musí rozhodnout do 60 dní. O opravném prostředku proti odmítnutí registrace rozhoduje Nejvyšší soud.²²

Literatura:

- Dvořáček D.: Právní povaha předpisů zájmové samosprávy, Právní rozhledy 24/2006, s. 886, ISSN 1210-6410.
- Fiala J.: Počátky jezuitského školství na Moravě, Rozrazil 7/2007, s. 31-34, ISSN 1801-4755.

Kontaktní údaje na autora – email:

zdenek.koudelka@mail.muni.cz

¹⁹ § 2 zákona č. 131/2002 Z.z., o vysokých školách.

²⁰ § 9 ods. 1 pís. b) zákona č. 131/2002 Z.z., o vysokých školách.

²¹ § 15, § 43 ods. 5 pís. a), § 44 ods. 5 pís. a), § 45 ods. 4 pís. a) a § 48 zákona č. 131/2002 Z.z., o vysokých školách.

²² § 103 zákona č. 131/2002 Z.z., o vysokých školách.