

**PROMĚNY PRÁVNÍHO POSTAVENÍ
VYSOKÝCH ŠKOL V ČSR PO ROCE 1990 –
CESTA K JEJICH AUTONOMII**

KAREL MALÝ

Proces přeměny českých a slovenských vysokých škol po pádu komunismu představuje nejen v našich, ale i v evropských dějinách mimořádnou událost. Pozoruhodné na něm není jen jeho rychlost, jeho promyšlenost, ale i demokratičnost, tj. skutečnost, že se realizoval za aktivní součinnosti celé akademické obce, že zapojil do rozhodování o nezákladnějších otázkách příštího vývoje nejen učitele, ale i studenty. A také, že probíhal ve velmi věcné a klidné atmosféře, v otevřené diskuzi a dialogu.

Dříve než přikročím k rozboru vývoje vysokých škol po roce 1989, musím však říci několik slov úvodem. Měl jsem totiž to štěstí, že jsem se těchto proměn mohl aktivně účastnit, a to jak ve funkci prorektora UK v letech 1990–1994, tak rektora v letech 1994–1999 a zakládajícího předsedy Rady vysokých škol v letech 1990–1993. Právě výkon těchto funkcí mne vtáhl do řady procesů, do řady jednání nejen v rámci univerzit, ale i ministerstva, legislativních komisí a jednání parlamentu. Tyto zkušenosti jsou ovšem jen podkladem mého pohledu na události prvního desetiletí po listopadu 1989, ale současně mne při formulování závěrů nutí k jisté opatrnosti, neboť, jak známo, nic není pro závěry historika škodlivější než subjektivní pohled, který leckdy zkreslí fakta. Zmiňuji se o tom proto, abych vysvětlil někdy možná až příliš osobní tón mého výkladu.

Jak napovídá název článku, je jeho obsahem a cílem především proměna právní úpravy postavení českých vysokých škol po roce 1989, která je důsledkem pádu komunistického režimu a důležitou součástí budování demokratické společnosti a parlamentní demokracie v bývalém Českoslo-

vensku a v České republice. Uvážíme-li, že právě vysoké školy jsou všeobecně právem považovány za jednoho z nejcitlivějších ukazatelů stavu společnosti, uvážíme-li, že právě komunistický režim činil od samého počátku diktatury nastolené v únoru 1948 vše pro ideologické i mocenské ovládnutí inteligence a vysokého školství a jeho vnitřní i zahraniční izolaci, že právě vysoké školy byly vystaveny brutálnímu útlaku, který zasáhl jak jejich vnitřní struktury, tak jejich učitele i studenty, pak můžeme bez nadsázky tento vývoj směrem k demokratizaci považovat za klíčový pro polistopadové směřování české společnosti.

1. Právní postavení československých škol před rokem 1989

Obecně platí v pohledu na právo bývalých socialistických zemí, že se převážně snažilo navenek působit jako civilizované, tj. respektující obecné právní zásady a že to byla až právní praxe a formy uplatňování výkonné moci, které za touto kulisou formálního práva teprve naplňovaly jeho totalitní podobu, porušující principy rovnosti, spravedlnosti i legality.

Abychom pochopili povahu někdejší tzv. socialistické právní úpravy postavení vysokých škol, je třeba říci něco o tom, co vkládáme do pojmu vysokoškolské autonomie. Považujeme-li autonomii za právo společenství nebo jednotlivce řešit samostatně či podle vlastních zásad či předpisů své záležitosti v rámci většího celku, kupříkladu vůči státu, pak u vysokých škol je to nepochybně právo na vlastní samosprávu, tj. právo spravovat si své věci samostatně, na vytváření vlastních (statutárních) předpisů, na právo vyloučit zasahování státu do této samosprávy. Není mišlím pochyb o tom, že se takto pojatá autonomie vysokých škol v jejich staletém trvání vyvíjela postupně, že se proměňovala v závislosti na podobě státu a jeho vládních formách. To, co dnes nazýváme univerzitní svobodou, je právě především uplatnění autonomie vysoké školy vůči státní moci.

Právní úprava, kterou přinesl poslední z vysokoškolských zákonů v komunistickém Československu, zákon č. 39/1980 Sb., svou skutečnou povahu ničím nezakrýval a byl pokračováním politiky, kterou na vysokých školách v Československu zahájila KSČ po roce 1948. Zákon se hlásil ve své preambuli k otevřenému diktátu komunistické strany, k vládnoucí a povinné ideologii marxismu-leninismu, k povinnosti přizpůsobit „obsah i výchovně-vzdělávací proces jejich organizaci a systému řízení, ... potřebám budování rozvinuté socialistické společnosti“.

Rozhodující úlohu při řízení vysokých škol mělo podle tohoto zákona ministerstvo školství, které je mělo řídit v souladu „... s politikou Československé socialistické republiky“ (§ 21 odst. 1). Ministrovi náleželo právo stanovit zásady rozvoje vysokých škol, stanovit jim základní úkoly, organizaci, včetně učebních plánů, edičních plánů, spolupráci s praxí, právo řídit kádrovou a personální práci, organizovat styk vysokých škol se zahraničními partnery, stanovit úkoly vysokých škol, vyplývající ze státních hospodářských plánů a kontrolovat jejich „... veškerou činnost“ (§ 21 odst. 2, písm. a–h).

Protože v zákoně navenek zůstaly zachovány tradiční akademické funkce rektorů a děkanů, jejich jmenování bylo u rektorů vyhrazeno na návrh vlády prezidentovi a jmenování děkanů pak ministrovi školství. To se týkalo i prorektorů. Dokonce i počet proděkanů byl závislý na vůli ministra, stejně jako jmenování Ředitele ústavu marxismu-leninismu. Ministrovi také náleželo právo vydávat statuty vysokých škol. Pracovní poměry profesorů a docentů závisely na rozhodnutí rektora a to po předběžném souhlasu ministra (§ 79, odst. 1), přičemž ministr mohl rozhodovat o pracovních poměrech profesorů a docentů dokonce i bez souhlasu rektora (§ 79, odst. 2). Byl to také ministr, který stanovil pro jednotlivé vysoké školy počet učitelů (§ 78 odst. 1).

Učitelé měli svá práva a povinnosti obsaženy v § 72, který stanovil hned v odst. 1, písm. a jejich povinnost „... připravovat studenty na základě vědeckého světového názoru v souladu s nejnovějšími poznatky vědy a techniky a s potřebami budování rozvinuté socialistické společnosti“, přičemž jim bylo uloženo „... aktivně se účastnit života socialistické společnosti“ (§ 72 odst. 1, písm. b).

Studenti se mohli účastnit na „činnosti a řízení vysoké školy“ výlučně prostřednictvím „Socialistického svazu mládeže“, tedy organizace přímo řízené KSČ „... a to zejména k upevňování studijní kázně“ (§ 52).

Tato charakteristika zákona je ovšem jen slabým vyjádřením skutečného stavu na fakultách v období komunistické normalizace. Rozhodující úloha nepříslušela orgánům a funkcionářům vysokých škol, ale komunistickým organizacím, bez jejichž výslovného souhlasu se nemohlo na školách nic stát – od jmenovacího řízení, přes rozhodování o publikační činnosti učitelů až po jejich zahraniční cesty a nákup odborné literatury, pro kterou ostatně existovaly seznamy prohibit. Jestliže přesto na vysokých školách existoval vědecký život, jestliže se přesto dařilo, alespoň v některých oborech, vychovávat novou vědeckou generaci, jestliže se dařilo přes

všechny obtíže udržovat kontakty se zahraničními badateli a vědeckými centry, byl to výsledek neokázalé resistance, toho, že pod oficiální slupkou ideologie existoval neoficiální dialog vědecké komunity na katedrách a institutech.

Mluvím o těchto věcech tak podrobně proto, že jen tak lze pochopit co přinesla vysokým školám sametová revoluce 17. listopadu 1989, zahájená vystoupením studentů a jejich střetem s ozbrojenou mocí komunistického režimu, rychlost těchto změn i tehdejší úroveň univerzit, kterou se přes veškerou snahu režimu podařilo zachovat či rychle obnovit.

2. Proměny československých vysokých škol po roce 1989 a jejich právní formy

Hned v prvních dnech po 17. listopadu 1989 se na vysokých školách vytvářely spontánně výbory Občanského fóra, které se staly orgány demokratizace univerzit. Ony to byly, které vyzvaly k odstoupení zkompromitované rektory a děkany, ony to byly, které zorganizovaly prvé svobodné volby rektorů, prorektorů a děkanů, vytvořily akademické senáty jako záruku akademické samosprávy s početným zastoupením studentů. Postupně docházelo k rušení již zmíněných Ústavů marxismu-leninismu, na fakulty se vraceli učitelé i studenti, kteří je v minulosti pro své politické názory museli opustit.

Ustavila se, za aktivní účasti zvláště Dr. Aleny Hromádkové a doc. JUDr. T. Čebišové, Rada vysokých škol jako jakýsi vysokoškolský parlament, jehož členy byli delegáti akademických senátů vysokých škol a fakult, a zvláště za aktivní účasti rektora prof. Radima Palouše, vznikla i Konference rektorů sdružující všechny české i slovenské rektory vysokých škol. Obě instituce se staly uznávanými partnery ministerstva školství, jejich mínění a názory byly respektovány i v parlamentu a ve vládě. Bylo to o to důležitější, že se záhy na pořad dne dostalo vypracování nového vysokoškolského zákona, jehož potřeba byla o to naléhavější, že vysoké školy musely provést demokratické změny v organizaci škol a fakult a samozřejmě i změny personální. Ty musely být zatím uskutečňovány v rámci stávající právní úpravy, která však již ani zdaleka neodpovídala novým poměrům.

Nelze pominout skutečnost, že se na některých vysokých školách (na Univerzitě Karlově zvláště zásluhou jejího prvního porevolučního rektora R. Palouše) rozvíjela a vytvářela „idea“ univerzity, představy o smyslu,

poslání a postavení vysokých škol v tehdy ještě československé společnosti. Řada těchto myšlenek byla již diskutována v disentu, řadu přinášeli představitelé evropských univerzit – například prof. Mikuláš Lobkowicz, bývalý rektor mnichovský a tehdejší rektor katolické univerzity v Eichstädtu.

Na nespočetných shromážděních ustavené Rady vysokých škol byly vášnivě diskutovány otázky autonomie, postavení akademických orgánů, otázky vysokoškolských titulů apod. To vše probíhalo v nekonfliktním dialogu s vedením ministerstva školství a to vše se také promítalo do přípravy vnitřních předpisů vysokých škol, do jejich statutů.

Nový vysokoškolský zákon byl pak přijat po horečné práci celé československé akademické obce dne 4. května 1990 pod č. 172 Sb. Již druhý odstavec § 81 zákona zdůrazňoval, že vysoké školy „jsou samosprávné ...“ a o „organizaci a činnosti ... rozhodují v souladu se zákonem a v jeho mezích orgány akademické samosprávy“. V § 2 zákon široce zakotvoval akademická práva a svobody, tj. svobodu vědeckého bádání a zveřejňování jeho výsledků, svobodu umělecké tvorby, právo vyučovat a učit se, právo volit akademické samosprávné orgány, právo na různé filozofické názory a náboženská vyznání a právo je šířit, právo používat akademické insignie a konat akademické obřady. Zákon rovněž zakotvil nedotknutelnost akademické půdy vysokých škol a zakázal na akademické půdě vytváření organizací politických stran a hnutí. Tyto rozsáhlé svobody omezil zákon výslovně jen tím, že jejich vykonávání nesmí být v rozporu se zásadami demokracie, humanity a právním řádem (§ 2, odst. 2).

Zákon tak dal vysokým školám rozsáhlou autonomii a samosprávu a omezil dohled státu nad vysokými školami v míře zatím u nás nebývalé. Pátá část zákona, § 7–14, svěřila řízení vysokých škol jejich samosprávným orgánům, tj. akademickému senátu, vědeckým radám, rektorovi a prorektorům a na fakultách akademického senátu fakult, vědeckým radám, děkanům a proděkanům. Pravomoc akademických senátů vysokých škol a fakult byla zakotvena v § 10 skutečně široce. Akademický senát vysoké školy měl kromě jiného právo zřizovat, slučovat, rozdělovat a zrušovat fakulty, schvalovat statut vysoké školy, navrhnout kandidáta na rektora z profesorů a docentů a navrhnout jeho odvolání. Měl právo vyslovit souhlas s návrhem rektora na jmenování prorektorů, rozhodoval o rektorově návrhu na rozdělení finančních prostředků školy a schvaloval statuty fakult. Schvaloval také rektorův návrh na jmenování členů vědecké rady vysoké školy. Tato oprávnění vysoké školy a jejích orgánů byla tak velká, že v podstatě zbylo ministerstvu školství jen právo rozdělovat parlamentem přidělené finanční

prostředky a kontrolovat jejich využití, registrovat statuty vysokých škol, až po odejmutí práva habilitovat docenty a konat řízení ke jmenování profesorů a konat státní a rigorózní zkoušky, to vše však až po předchozím návrhu či vyjádření akreditační komise (§ 15, odst. 1, písm. f). Ta byla a podnes je nezávislou, vládou jmenovanou komisí odborníků z vysokých škol a vědeckých ústavů z ČR a ze zahraničí, jejímž úkolem je zajištění náležité kvality vysokých škol.

Do vysokoškolského zákona se dostala i Rada vysokých škol, označená nyní jako orgán samosprávy, „... který reprezentuje vysoké školy zejména ve vztahu k ministerstvu“ (§ 16, odst. 1). Radě bylo přiznáno právo se vyjadřovat jak ke zřízení a složení akreditačních komisí, tak k návrhům ministerstva na rozdělení finančních prostředků na vysoké školy a ke všem ostatním „... podstatným návrhům a opatřením, které se týkají vysokých škol“ (§ 16, odst. 3, písm. a, b, c). Jak je zřejmé, Radě vysokých škol bylo tak sice přiznáno postavení samosprávné reprezentace, ale nikoliv právo rozhodovací. Jinými slovy, její vliv na rozhodování ministerstva musel být založen na kvalitě jejího rozhodování, podpoře a autoritě, kterou měla na vysokých školách.

Konference rektorů nebyla v zákoně vůbec uvedena, byla podle svého rozhodnutí útvarem faktickým, nikoliv právním. Její váha a autorita tím však nijak neutrpěla, neboť se opírala o váhu osobností, které sdružovala a které stály v jejím čele. Jak názory Rady vysokých škol, tak i Konference rektorů byly respektovány a neobyčejnou měrou přispěly k formulování vysokoškolského prostředí a právní úpravy života vysokých škol.

V obou institucích měly všechny vysoké školy, zastoupené svými delegáty, rovné postavení, a to bez ohledu na jejich velikost, počty studentů, zaměstnanců, či vědecký výkon. To samozřejmě kladlo velké nároky na to, aby rozhodnutí těchto orgánů, jež bylo často výsledkem hlasování, bylo vytvářeno s podporou všech, či alespoň rozhodujících škol a na základě obecného konsensu. Pokud jde o jmenování docentů či profesorů, stalo se to samozřejmě pravomocí fakult, resp. na jejich návrh univerzit, s tím, že docenty jmenoval na návrh vědeckých rad fakult rektor a profesory jmenoval na návrh vědecké rady univerzity prezident republiky. To samé pak platilo a platí o jmenování rektorů, přičemž jejich volba se stala skutečnou demokratickou, sledovanou medií a veřejností.

V průběhu platnosti zákona došlo jen k jednomu zásahu do akademické samosprávy a to novelou z roku 1993, kterou se ministři dostalo právo jmenovat členy konkursních komisí pro jmenování či prodlužování pra-

covních poměrů univerzitních učitelů, a to na návrh akreditační komise. Tato velmi problematická novela, kterou pocítovaly vysoké školy jako nepřiměřený zásah do svých práv, měla však v praxi jen formální význam.

Vedle nesporných předností však měl vysokoškolský zákon, připravený neobyčejně rychle (od 17. listopadu 1989 do vydání zákona 4. května 1990 uplynulo jen necelých pět měsíců) i některé nedostatky. Mezi ně patřilo především to, že univerzity nebyly jediným právním subjektem, že i jednotlivé fakulty dostaly právní subjektivitu, což vedlo k postupné desintegritě univerzit, k tomu, že se univerzity, jako například Karlova univerzita, změnila v 16 „univerzit“, které se snažily žít vlastním životem za hradbami své odbornosti. To vedlo nejen k potížím ekonomickým, neboť děkan měl sice právo disponovat s financemi a svěřeným majetkem fakulty, ale nebyl odpovědný rektorovi, který naopak odpovídal ministrovi jako statutární zástupce univerzity, ale i v ohledu mezinárodním, kde vznikal rozpor mezi činností a závazky fakult a odpovědností univerzity. Dalším problémem zákona bylo pojetí nejdůležitějšího z univerzitních orgánů, akademického senátu, který byl, jak jsme výše uvedli, nadán rozsáhlými pravomocemi, jeho členy byli vedle učitelů také studenti, leckde s 50procentním podílem, avšak v jeho čele nestál rektor a mohl být dokonce z jednání senátu vyloučen, neměl právo hlasovat, ani právo veta vůči usnesení senátu. Jeho jedinou možností v případě nesouhlasu se senátním usnesením byla demise do rukou prezidenta republiky. Jak je zřejmé, autoři zákona se shlédli spíše v parlamentním modelu vlády než v modelu samosprávných orgánů. Musím říci podle vlastní zkušenosti, že to vytvářelo mimořádné nároky na schopnosti rektora taktně a diplomaticky jednat jak s fakultami a jejich děkany, tak i se senátem.

Problémy s uplatňováním vysokoškolského zákona nebyly jediné, které musely vysoké školy řešit. Závažným problémem se záhy stal vztah vysokých škol k Akademii věd, která také prošla transformací. Před vědeckou obcí stál úkol najít formy spolupráce, vyřešit metodiku financování vědeckých pracovišť vysokých škol, Akademie i ostatních ústavů resortních. Jen s obtížemi se vytvářela základna pro vzájemné porozumění, jen s obtížemi se odstraňovaly překážky spočívající často spíše v osobní averzi a v obavách o budoucnost vědeckých institucí. Toto napětí se projevovalo i v přípravných legislativních pracích, zejména ve vztahu k úloze Akademie při výchově vědeckého dorostu a jejích oprávněních při jmenovacím řízení vysokoškolských docentů a profesorů. Jestliže nakonec došlo k opravdové harmonizaci vztahů mezi vysokými školami a Akademií, k vytváření spo-

lečných pracovišť i širokému uplatnění pracovníků Akademie na vysokých školách, bylo to výsledkem usilovné práce představitelů obou táborů, kteří projevíli dostatečnou míru tolerance a vůli po sjednocení akademické obce ve společném zájmu a v zájmu celé naší společnosti.

Zákon z roku 1990 začal být v politických kruzích i na vysokých školách postupem doby považován za nedokonalý a ministerstvo připravilo nový vládní návrh zákona v roce 1995. Ten však, pro svou přílišnou centralizaci a posilování pravomocí ministerstva a hrubé legislativní nedostatky, byl po předchozím zásadním odmítnutí Konferencí rektorů parlamentem vrácen ministerstvu k přepracování. Po krátké době nečinnosti ministerstva se pak iniciativy ujali rektori, kteří na můj návrh zřídili legislativní komisi, formulovali zásady nového zákona a připravili jeho znění, které předali ministrovi. Základem jednání legislativní komise, kterou tvořili zejména učitelé právnické fakulty UK, se stalo 22 tezí, které jsem Konferenci rektorů předložil (viz příloha). Tyto teze nebyly ovšem realizovány všechny a ne bez změn. Výsledek práce legislativní komise po projednání a další úpravě v Konferenci rektorů byl projednán celou akademickou obcí České republiky a po zapracování velkého množství návrhů a připomínek byl v konečné verzi předložen ministrovi. Stal se pak jádrem vládního a, což je zvláště pozoruhodné, i opozičního návrhu. Z původních 22 rektorských tezí se do zákona dostalo 19!

Na podobě zákona se dohodli poslanci vládních stran i nejsilnější tehdy strany opozice, tj. sociální demokracie. Tím také návrh zákona překročil omezené stranické cíle a stal se společným zájmem sněmovny, přesně tak, jak si také vysoké školy přály.

Návrh zákona, který předložil parlamentu ministr školství, byl vcelku totožný i s opozičním návrhem a mohl se tak stát předmětem vcelku konstruktivní diskuze ve výborech sněmovny. Jeho nespornou předností bylo, že byl podporován jak rektory, tak celou akademickou obcí zastoupenou Radou vysokých škol.

3. Zákon č. 111/1998 Sb. o vysokých školách – dovršení jejich autonomie

Zákon o vysokých školách č. 111/1998 Sb. se tak stal vyvrcholením demokratizačního procesu českého vysokého školství, zásadním předělem v jeho vývoji. Vysoké školy v něm dosáhly, jak tehdy často říkali rektori, „maximum možného“.

Podívejme se nyní, co zákon přinesl nového, čím se podstatně odlišil od předchozí právní úpravy a čím dokončil proces autonomie českých vysokých škol.

a) První a snad z hlediska právního nejpodstatnější skutečností, kterou přinesl zákon, je změna právního postavení vysokých škol. Do vydání zákona měly povahu státních institucí, které spravovaly státní majetek sloužící jejich činnosti. Šlo tu zejména o majetek nemovitý.

Nový zákon vysoké školy „odstátnil“, tj. učinil z nich veřejné korporace, subjekty práva a předal jim majetek, který až do té doby jen spravovaly. Jde o zásadní přelom ve vývoji vysokých škol, přelom, který překonává i úpravu před druhou světovou válkou. Majetek vysokých škol nebyl přitom nijak malý, představoval jen na movitém majetku kupříkladu Karlovy univerzity nejméně 3 miliardy Kč. Majetek nemovitý pak měl hodnotu mnoha miliard korun.

Jako vlastníci mohly po vydání nového vysokoškolského zákona tedy vysoké školy s tímto majetkem nakládat a podnikat, ale zákon je přece jen v několika směrech omezil. Toto omezení nutno chápat jako nezbytnou daň za převod majetku do vlastnictví škol a projev obavy poslanců, aby nebyl zneužit k jiným účelům než pro jejich činnost.

V dispozici majetkem movitým v hodnotě nad 20 milionů Kč a při zcizování či nabývání majetku nemovitého nebo při jeho zastavování byly vysoké školy omezeny vždy souhlasem tzv. Správní rady, jmenované na návrh rektora ministrem (§ 14 a 19). Tato správní rada je podnes na vysokých školách podivným hybridem mezi samosprávou a správou státní: je součástí univerzity, ale rektor může její činnost ovlivnit jen tím, že členy navrhuje k jmenování ministři a může, považuje-li to za nezbytné, dát podnět ke svolání správní rady. Majetek univerzit nemohl být také zatěžován věcnými břemeny či vkládán do podnikatelských firem (§ 20).

b) Zákon dále poprvé umožnil zakládání soukromých vysokých škol univerzitních i tzv. neuniverzitních, omezených jen na bakalářské studijní programy (§ 2, odst. 3 a 5). Toto ustanovení bylo jakýmsi kompromisem mezi vládními stranami a sociálními demokraty, kteří s ním souhlasili jen proto, že dosáhli toho, že zákon nezavádí studijní poplatky (viz dále). Obecně bylo toto ustanovení o soukromých vysokých školách, české období německých *fachhochschule*, přijímáno na univerzitách s rozpaky, které plynuly z obav před devalvací českého vysokého školství. Zákon sice v tomto směru poskytoval záruky tím, že k založení takové instituce je potřebí souhlasu ministerstva a to po vyjádření akreditační komise.

Pokud jde o pojetí a funkci Akreditační komise (§ 83–86), je možno konstatovat, že byla v zákoně zakotvena jako sbor odborníků (21 členů), které do jejich funkce, včetně předsedy a místopředsedy, jmenovala na návrh ministra školství vláda. Povinností ministra bylo vyžádat si návrhy na její členy od Konference rektorů, Rady vysokých škol, Rady vlády pro výzkum a vývoj a Akademie věd. Členství v Komisi bylo časově omezeno. Vzhledem k funkci Komise nemohl být jejím členem rektor, prorektor či děkan. Zákon také výslovně stanovil, že členové Komise musí být ve svém rozhodování nezávislí (§ 83, odst. 6).

Akreditační komise neměla exekutivní pravomoc, vydávala jen stanoviska a návrhy či doporučení. Jejich smyslem bylo hodnocení činnosti vysokých škol a posuzování dalších otázek, které jí předložil příslušný ministr. Komise také mohla vydávat stanoviska k žádostem o akreditaci studijních programů, k oprávnění konat habilitační či profesorské řízení, ke zřízení, sloučení či zrušení fakulty vysoké školy a zejména k udělení státního souhlasu ke zřízení soukromé vysoké školy (§ 84).

Opatření Komise v případě zjištění nedostatků v činnosti školy, pak jak již bylo řečeno, se realizovala buď cestou doporučení či návrhem ministerstvu, aby pozastavilo, omezilo či odňalo škole příslušnou akreditaci (§ 85). To pak muselo rozhodnout o návrhu Komise do 120 dnů (§ 86). Přestože se může tato kompetence Akreditační komise zdát příliš široká, omezující vysoké školy a v rozporu s jejich autonomií, získala přece obecnou podporu akademické obce a zvláště rektorů. Ti v ní viděli, zvláště s přihlédnutím k neblahým zkušenostem s úrovní vysokého školství v některých postkomunistických zemích, potřebnou záruku úrovně českého vysokého školství.

c) Nový zákon tak ještě více oslabil vliv ministerstva a státu vůbec na vnitřní život vysokých škol (viz zvláště § 87, Působnost ministerstva). V podstatě byl omezen na rozdělování státních dotací schválených v rámci státního rozpočtu parlamentem pro činnost vysokých škol a samozřejmě i na právo kontrolovat jejich využití.

Ministr však nemohl mluvit do mzdových řádů, tj. stanovení mzdy na vysokých školách, do přijímání pracovních sil, povolávání profesorů, docentů a asistentů. Dřívější právo ministra zasahovat do výběrového řízení jmenováním členů konkurzních komisí tedy zmizelo. Vysoké školy také zcela samostatně rozhodovaly o svých studijních programech a rozsahu výuky a zákon je v tomto směru omezil jen povinností akreditace.

Jinými slovy, ministerstvo bylo v tomto ohledu vázáno stanovisky Akreditační komise a jeho rozhodnutí jako orgánu státní správy byla také soudně přezkoumatelná.

Ministerstvo také mělo právo registrovat vnitřní předpisy vysoké školy a vykonávat tím dohled nad zákonností těchto statutárních předpisů. Plnilo tak úkoly nadřízeného správního orgánu vysokých škol ve správním řízení a podílelo se v některých případech, tj. pokud jde o obory na českých vysokých školách nezastoupené, na nostrifikaci vysokoškolského vzdělání získaného v zahraničí, které jinak náleželo vysokým školám (§ 89). Jak je tedy zřejmé, došlo tu opravdu k podstatnému zúžení státního vlivu na vysoké školství.

4. Věda – výzkum a vzdělávání v koncepci nového zákona

Vnitřní samospráva vysokých škol byla založena na jejich právu zřizovat si své samosprávné orgány, volit kandidáty na funkce děkanů a rektorů a zřizovat si další orgány akademické samosprávy či úřední aparát pro plnění úkolů školy. Pokud jde o délku funkčního období děkana či rektora, bylo tehdy tříleté s možností jedné další volební periody. Vzpomínám si, jak na samém počátku legislativních změn se právě délka funkčního období děkanů a rektorů diskutovala. Tříleté období bylo stanoveno jako rozumný kompromis mezi krajními návrhy směřujícími k návratu k staré praxi jednoletých funkčních období a obavami ze ztráty akademické povahy těchto funkcí při jejich delším vykonávání. Odtud také vyplynula možnost zastávání jen dvou po sobě jdoucích funkčních období. Při projednávání návrhu vysokoškolského zákona z roku 1990 se také objevila varianta umožňující vysoké škole zvolit si formu prezidentské školy, tj. s úřadujícím prezidentem v jejím čele. Byla však odmítnuta.

Vztah mezi děkany a rektorem se v novém zákoně vyjasnil potud, že bylo založeno právo rektora jmenovat děkany na návrh fakultních senátů a také ho, se souhlasem senátu fakulty či univerzity, i odvolat. Poněkud se rovněž zúžila pravomoc akademického senátu univerzity vůči rektorovi. Nadále sice volí kandidáta na rektora, kterého pak jmenuje prezident, a může také navrhnout jeho odvolání prezidentovi republiky. Vzhledem k tomu, že rektor je nyní výslovně prohlášen statutárním zástupcem univerzity, omezila se pravomoc senátu vůči rektorovi jen na věci v zákoně výslovně uvedené a všechny pokusy pravomoc senátu v tomto směru posílit či rozšířit, se ukázaly v průběhu přípravy univerzitních statutů jako neúspěšné a ministerstvo je při registraci odmítlo. Podle § 9 zákona měl senát právo schvalovat vnitřní předpisy vysoké školy, rozpočet předložený rektorem, výroční zprávu o činnosti

předloženou rektorem a hodnocení činnosti školy, návrh rektora na členy vědecké rady a disciplinární komise a tzv. dlouhodobý záměr vysoké školy, tj. její strategické cíle. Ačkoliv rektor a prorektoři stále nesměli být členy akademického senátu, mohl se rektor zasedání senátu zúčastnit, muselo mu být uděleno slovo a mohl také dosáhnout svolání senátu mimořádného.

Co však stále ještě zeslabovalo odbornou činnost senátu a jeho autoritu, byl vysoký podíl studentů v senátu, neboť zákon připouštěl, aby jejich počet byl nejméně jedna třetina a nejvíce jedna polovina členů senátu, přičemž počet členů senátu neměl být nižší než 11 členů.

Oproti době před vydáním zákona č. 111/1998 však vyvstal akademickým senátům na vysokých školách nový konkurent – odbory a jejich vliv na vytváření pracovněprávních předpisů vysokých škol a zvláště pak kolektivní smlouvy.

Autoritativním orgánem v oblasti rozhodování a řízení vědecké práce a práce pedagogické na univerzitě i fakultách byly vědecké rady. Jejich pravomoc (§ 12) byla sice jen omezeně vytčena právem konat či jednat ve jmenovacím řízení profesorů a docentů a projednávat dlouhodobé záměry vysokých škol a schvalovat studijní programy, avšak současně byla dána rektorovi možnost, aby jí předkládal jakékoliv další otázky k projednání či schválení.

Z těchto orgánů akademické samosprávy jsou akademický senát, respektive jeho členové a členové vědecké rady ze své činnosti neodpovědní a to přesto, že je jim, zvláště senátu, svěřena poměrně velká pravomoc. Toto napětí mezi pravomocí a odpovědností, které ostatně dobře známe i z parlamentních systémů, relativizovalo možnosti řídicích pracovníků vysokých škol a zdá se, že bude muset být v budoucnu řešeno. Nejspíše transformací senátů ve správní či dozorčí rady vysokých škol.

5. Vztah mezi vysokými školami a státem

Jak je obecně uznáváno, stará Humboldtova idea o jednotě vědy, vzdělání a učení, zůstává stále základní ideou vysokých škol v ČR.

Nový zákon jim také přiznává „klíčovou úlohu ve vědeckém, kulturním, sociálním a ekonomickém rozvoji společnosti“ (§ 1) a v rámci právní úpravy akademických svobod jsou zaručeny „svoboda vědy, výzkumu a umělecké tvorby a zveřejňování jejich výsledků“ (§ 4, písm. a).

Oproti zákonu z roku 1990 se mezi akademické pracovníky vysoké školy (§ 70) počítají jak profesori, docenti, odborní asistenti, asistenti, lek-

toři tak i vědečtí, výzkumní a vývojoví pracovníci, podílející se na pedagogické činnosti. Současně se připouští i pedagogická činnost odborníků pracujících mimo vysokou školu a to na základě dohod mimo pracovní poměr.

K objasnění této poněkud složité a snad i těžkopádné konstrukce je třeba říci pár slov na vysvětlenou. Právě tato ustanovení zákona umožňují pedagogickou a vědeckou činnost pracovníkům Akademie na vysokých školách a naplňují tak vzájemný vztah a spolupráci, o které jsme hovořili výše.

Další důležitou součástí nového zákona bylo i zřízení instituce doktorandů, kteří se připravují na svou vědeckou dráhu v průběhu tří let, aby po obhájení disertace a zkouškách získali titul Ph.D., osvědčující jejich vědeckou způsobilost. Vedle tohoto vysokoškolského titulu, který nahradil tzv. kandidaturu, vedoucí k získání titulu kandidát věd (CSc.) podle sovětského vzoru, však zůstal po určitou dobu zachován titul doktora věd ve zkratce DrSc., který osvědčoval, že jeho nositel patří mezi vědeckou elitu. Tento titul po náročném řízení udělovaly vědecké rady vysokých škol a vědecká rada Akademie věd. V praxi se často tento titul stával neoficiálním kritériem pro profesury. Po zániku této hodnosti 31. prosince 2001 rozhodnutím Akademie věd České republiky došlo ke zřízení hodnosti doktora věd (DSc.), kterou po předchozím doktorském řízení uděluje vědecká rada Akademie věd a to všem uchazečům, bez ohledu zda jsou pracovníky Akademie či vysokých škol nebo jiných vědeckých institucí.

Problémem, který ovšem zákon neřešil, je financování vědy na vysokých školách. Tyto prostředky byly složeny z grantových peněz rezortních ministerstev, národní grantové agentury, vnitřních grantových agentur na univerzitách a podpory, kterou poskytuje Rada vlády pro vědu a výzkum. Poměrně malý objem prostředků se získával z grantových agentur zahraničních, což bylo, kromě jiného, způsobeno tehdy i tím, že ČR nebyla ještě členem EU. Univerzity musely tedy financovat svou vědeckou činnost z tzv. institucionálních peněz, tj. ze státních dotací, které jsou společné jak pro vlastní provoz škol, tak i vzdělávací a vědeckou práci.

6. Nový zákon v praxi vysokých škol

Studenti podle vysokoškolského zákona č. 111/1998 byli členy akademické obce a vztahovaly se na ně stejná akademická práva jako na akademické pracovníky. Výslovně se jim poskytuje volnost ve volbě studijních programů, volbě témat jejich disertačních prací. Důležitým právem stu-

dentů bylo aktivní a pasivní volební právo do akademických senátů (§ 62). Striktně vzato by student podle znění zákona mohl být zvolen za kandidáta na rektora či děkana, neboť zákon nestanoví nikde jejich kvalifikaci. To je ostatně rovněž výsledek onoho vztahu mezi akademií a univerzitami. Na mé výslovné upozornění v parlamentním výboru mi bylo jedním z poslanců vysvětleno, že takovým akademickým funkcionářem by mohl být zvolen pracovník akademie bez hodnosti docentské či profesorské. K ohlášení pokusu studenta kandidovat na funkci děkanskou skutečně došlo, ale naštěstí bez jeho realizace v roce 1999.

7. Současné směřování českého vysokého školství

Můj výklad zákonodárných změn v českém vysokém školství, které po roce 1989 vedly k jejich transformaci z totalitních škol v demokratické, samosprávné autonomní instituce, nemůže být samozřejmě ničím víc než pouhým přehledem některých vybraných problémů, upozorněním na otázky, které snad mohou být i dnes pro naše vysoké školy důležité a samozřejmě i zajímavé jako způsob řešení v zemi, která musela překonávat čtyřicetileté dědictví komunistické koncepce vysokého školství.

Sebelepší zákon sám o sobě ovšem nemůže zaručit demokratické prostředí, autonomii a samosprávu na vysokých školách. Uvědomujeme si velmi dobře, že skutečnou zárukou svobody a nezávislosti vysokého školství může být jen demokratické prostředí, společnost založená na funkční parlamentní demokracii, právní stát a liberální tržní ekonomika. Vysoké školy nejsou a nemohou být izolovanými ostrovy v národním životě, a i když si zachovávají svou nezávislost na politickém životě, neměly by ztrácet svou funkci odborného a kritického oponenta. Vysoké školy musí být rovněž dokonale spojeny se světovou sítí vysokých škol, musí být otevřeny světu a důsledně internacionální.

Příloha

Stručné teze vysokoškolského zákona předložené Konferenci rektorů pro přípravu vysokoškolského zákona v roce 1997

Předložené teze jsou jen velmi stručným a hrubým náčrtem problematiky, kterou bude muset řešit zákon o vysokých školách (dále je ZVŠ).

Mnohé je již obsaženo v ministerském návrhu a není důvodu, pokud po obsahové stránce jde o vyhovující koncepci, abychom je odmítali. V mnohém také vycházím z podnětů, které mi zaslali někteří rektori. Jejich návrhy a stanoviska má k dispozici legislativní skupina. Práce, která byla vykonána, a výsledky mnoha diskuzí by neměly zapadnout. Některé změny oproti původnímu návrhu jsou výsledkem kritiky, které byl ve své poslední (parlamentní) podobě návrh zákona podroben. Pokusil jsem se navrhnout i zcela nové koncepci, o kterých jsme zatím neuvažovali. Dávám je jako podnět k diskusi: jsme stále ještě ve stadiu, kdy je možné cokoliv navrhnout a cokoliv změnit.

Návrh tezí je zcela důvěrný a není určen pro širší veřejnost, tj. v tomto stadiu ani ne pro akademickou. Neměli bychom v tomto stadiu obnovovat diskuzi nad návrhem zásad. Zdá se mi účelné předložit až hotové paragrafové znění.

K tezím připojuji tzv. východiska a náčrt struktury zákona. Vše by mělo být čteno ve vzájemné souvislosti.

Teze ZVŠ

1. Zákon definuje vysokou školu jako vrcholnou vědeckou a pedagogickou instituci, jejímž úkolem je vědecký výzkum a vzdělávání.
2. Zákon rozlišuje mezi státními a soukromými VŠ. Právní postavení soukromých vysokých škol upravuje zvláštní oddíl zákona.
3. Vysoké školy jsou samosprávné a autonomní. Vznikají a zanikají zákonem vyjma soukromých, které vznikají udělením státního přivolení (viz dále č. 21). Musí mít všechny stupně studia: bakalářské, magisterské a doktorské.
4. Státní školy mají nárok na státní příspěvek. Jsou neziskové organizace. Mohou vlastnit majetek. Jejich činnost je osvobozena od daní.
5. Práva a povinnosti VŠ jsou stanoveny tímto zákonem (zejména ve vztahu ke státu) a statutem VŠ.
6. Právní subjektivitu má VŠ. Její součásti (fakulty, departementy, sekce apod.) jednají jménem VŠ v rozsahu stanoveném statutem VŠ.
7. Student se stává studentem VŠ imatrikulací a přestává být studentem ukončením studia, tj. absolvováním ucelené části studia (bakalářského, magisterského, doktorského), zanecháním studia či vyloučením. Důvody vyloučení stanoví zákon.
8. Práva a povinnosti studenta jako člena akademické obce upravuje zákon.

9. Studenti mají v případě potřeby právo na sociální podporu (dle platné právní úpravy o sociálním zabezpečení) a na sociální stipendia. Podmínky a výši těchto stipendií stanoví vyhláška MŠ.
10. Na VŠ působí vysokoškolské učitelé: profesori, mimořádní profesori, odborní asistenti a asistenti. V mimořádných případech může VŠ udělit *veniam docendi* odborníkům působícím mimo vysokou školu s titulem soukromý docent. Tito docenti nejsou zaměstnanci VŠ a tvoří přirozenou zálohu pro doplňování učitelského sboru. Mohou se podílet na výuce.
Současní docenti, pokud jsou v plném pracovním poměru na VŠ, se stávají mimořádnými profesory.
11. Profesory jmenuje prezident republiky na návrh VR VŠ. Mimořádné profesory a soukromé docenty rektor VŠ.
12. Profesorské a docentské řízení zahajuje děkan fakulty z vlastního popudu či na návrh vědecké rady fakulty či VŠ nebo na návrh rektora. Podrobnosti upravuje vyhláška o profesorském a docentském řízení.
13. Pracovní poměry profesorů a mimořádných profesorů nejsou časově omezeny. Pracovní poměry ostatních učitelů jsou uzavírány na dobu určitou, nejméně však na dobu 5 let.
14. VŠ je spravována akademickými orgány a funkcionáři. Jsou to akademický senát a vědecká rada VŠ či fakulty, rektor a prorektoré a děkan a proděkané.
Rektora jmenuje na návrh AS VŠ prezident republiky, děkana na návrh AS fakulty rektor. Rektor je statutární zástupce VŠ.
15. Akademické senáty jsou složeny ze zástupců profesorů, asistentů a studentů v poměru, který stanoví statut VŠ. Jejich pravomoc je legislativní, kontrolní, volí kandidáta na funkci rektora či na úrovni fakult na děkana.
16. Zástupcem rektora pro správu a ekonomiku VŠ je kvestor.
17. Vysoké školy mohou vybírat od studentů školné. Školné je příjmem VŠ mimo státní příspěvek. Jeho výši a použití stanoví na návrh rektora AS VŠ.
18. K zajištění náležité úrovně činnosti VŠ zřizuje vláda Akreditační kolegium z předních osobností vysokých škol, vědy a kultury. AK je nezávislé na MŠ a má povahu ústředního orgánu státní správy. Práva a povinnosti stanoví zvláštní vyhláška.
19. ZVŠ výslovně stanoví, která rozhodnutí VŠ se řídí předpisy o správním řízení. Ve všech ostatních případech zákon upravuje možnosti nápravy vadných rozhodnutí orgánů VŠ.

20. Soukromé vysoké školy se řídí tímto zákonem s výjimkami, které jsou v něm výslovně stanoveny.
21. Vznik a činnost soukromých VŠ jsou vázány na udělení státního souhlasu po kladném vyjádření akreditačního kolegia. Důvody odejmutí státního souhlasu stanoví zákon.
22. Soukromé vysoké školy mohou dostat státní příspěvek na provoz jen v prvních 2 letech od započetí své činnosti.

Summary

This text focuses on the situation in the Czechoslovak academic sphere after the Velvet revolution. The author, who cooperated at the discussions on new university bill as a rector of the Charles University in Prague, describes the development of Czechoslovak universities heading to their new autonomy in new political system. One of the aims is the development on the universities during and shortly after the Velvet revolution and handling with the communist-cooperating professors.