

UNIVERZITA JANA AMOSE KOMENSKÉHO PRAHA

BAKALÁŘSKÉ KOMBINOVANÉ STUDIUM

2016-2019

BAKALÁŘSKÁ PRÁCE

Dagmar Žufanová

Státní správa a samospráva ve školství

Praha 2019

Vedoucí bakalářské práce:

Doc. JUDr. PhDr. Jan Brázda, Ph.D.

JAN AMOS KOMENSKY UNIVERSITY PRAGUE

BACHELOR COMBINED (PART TIME) STUDIES

2016-2019

BACHELOR THESIS

Dagmar Žufanová

Government and self-government in education

Prague 2019

The Bachelor Thesis Work Supervisor:

Doc. JUDr. PhDr. Jan Brázda, Ph.D.

Prohlášení

Prohlašuji, že předložená bakalářská práce je mým původním autorským dílem, které jsem vypracovala samostatně. Veškerou literaturu a další zdroje, z nichž jsem při zpracování čerpala, v práci řádně cituji a jsou uvedeny v seznamu použitých zdrojů.

Souhlasím s prezenčním zpřístupněním své práce v univerzitní knihovně.

V Praze dne 22. ledna 2019

.....

Děkuji tímto svému vedoucímu bakalářské práce, doc. JUDr. PhDr. Janu Brázdovi, Ph.D., za nasměrování, pomoc při orientaci v problematice a podporu při zpracování.

Anotace

Bakalářská práce se zabývá problematikou státní správy a samosprávy ve školství. Na základě studia odborné literatury a právních předpisů popisuje vývoj v oblasti základního a středního školství a v oblasti vysokého školství od konce XVIII. století. Hlavní důraz klade na analýzu stavu po roce 1989. Autorka dospívá k názoru, že vývoj v oblasti základních a středních škol směřoval od silného státního řízení k vyváženému vztahu státního řízení a samosprávy škol. V oblasti vysokého školství došlo v této oblasti k rychlému oslabení vlivu státu ve prospěch akademické samosprávy. Na základě zkušeností s uplatňováním obou zákonů č. 172/1990 Sb. a č. 111/1998 Sb. došlo k přijetí zákona č. 137/2016 Sb., která vyvažuje akademickou samosprávu a možnosti státu při ovlivňování vysokých škol.

Klíčová slova

Akademická samospráva, státní správa a samospráva ve školství, řízení škol, střední školy, vysoké školy, základní školy.

Annotation

The bachelor thesis deals with issues of state administration and self-government in education. Based on the study of professional literature and legislation, it describes developments in the area of primary and secondary education and in the area of higher education from the end of the 18th century. The main emphasis is placed on the analysis of the situation after 1989. The author concludes that the development in the field of primary and secondary schools was directed from a strong state procedure to a balanced relationship between state governance and school self-government. In the area of higher education, there has been a rapid weakening of the state's influence in this area for the benefit of academic self-government. Based on experience with the application of both laws No. 172/1990 Coll. and No. 111/1998 Coll. the adoption of Act No. 137/2016 Coll., which balances the academic autonomy and the possibilities of the state to influence universities.

Keywords

Academic self-government, elementary schools, state administration and self-government in education, school management, secondary schools, universities.

ÚVOD.....	9
1 NÁSTIN SYSTÉMU SPRÁVY ŠKOLSTVÍ V ČESKÝCH ZEMÍCH PŘED VZNIKEM ČESKOSLOVENSKA	10
1.1 Středověk a raný novověk.....	10
1.2 Od Marie Terezie do Taafeho reform (1774 – 1883).....	12
1.3 Zákon o organizaci univerzitních úřadů 1873.....	17
1.4 Polytechnická škola v Praze.....	19
1.5 Od rozdělení pražské univerzity do vzniku Československé republiky	21
1.6 Shrnutí.....	22
2 ČESKOSLOVENSKÁ REPUBLIKA 1918 – 1989	24
2.1 Československá republika 1918 - 1950	24
2.2 Československá republika a Československá socialistická republika 1950 – 1989.....	25
2.2.1 Regionální školství v letech 1950 – 1989	26
2.2.2 Vysoké školství v letech 1950 - 1989	31
2.3 Shrnutí.....	36
3 3. STÁTNÍ SPRÁVA A SAMOSPRÁVA VE ŠKOLSTVÍ V LETECH 1990 AŽ 2018.....	38
3.1 Česká republika 1990 - 2000 (1998).....	38
3.1.1 Regionální školství.....	38
3.1.2 Vysoké školství	41
3.2 Česká republika 2001 (1999) – 2018	42
3.2.1 Regionální školství.....	43
3.2.2 Vysoké školství	44
3.2.3 Akreditace jako nástroj státního ovlivňování vysokého školství – vztah MŠMT a Akreditační komise	55
3.2.4 Boj o nový vysokoškolský zákon.....	57
3.2.5 Zákon č. 137/2016 Sb., novela zákona vysokých školách	61
3.3 Shrnutí.....	65
ZÁVĚR	67
SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ.....	69

SEZNAM ZKRATEK	75
-----------------------------	-----------

ÚVOD

Řízení regionálního i vysokého školství po roce 1989 prodělalo v relativně krátké době několik významných změn souvisejících jak se státoprávním uspořádáním, tak i se snahou školských pracovníků o autonomii, která je ale často v protikladu se zájmy zřizovatelů, tj. obcí a krajů. Tyto protichůdné tendence se projeví v častých změnách klíčových školských zákonů. Cílem předložené bakalářské práce Analýza vztahu státní správy a samosprávy v systému řízení regionálního školství v České republice po roce 1989 v právních předpisech je provést na základě studia relevantních právních předpisů rozbor vývoje státní správy a samosprávy školství v České republice. K tomu je nezbytné pochopení historických souvislostí, práce tedy začíná nástinem způsobu zřizování a správy škol od období tzv. tereziánských a josefínských reforem ve druhé polovině osmnáctého století. Po dohodě s vedoucím bakalářské práce bylo ve fázi zpracování téma rozšířeno i na problematiku státní správy a samosprávy univerzit a vysokých škol. Zatímco vývoj správy základních a středních škol směřoval v dlouhém historickém období od poměrně restriktivního pojetí jejich správy „zvenku“ k vyváženému pojetí vlivu veřejné a státní správy na školy a jejich funkční samosprávy, univerzity, resp. vysoké školy, prodělaly ve sledovaném období několik zvrátů mezi svým pojetím jako samosprávných korporací svého druhu na straně jedné a organizačních složek státu na straně druhé. A je patrné, že ani v současné době k nějaké stabilizaci mezi těmito pojetími a zájmy, které reprezentují, nedochází.

Bakalářská práce byla zpracována na základě rešerše odborné literatury a rozboru právních předpisů (především zákonů a některých prováděcích předpisů) upravujících vztahy státní správy a samosprávných celků při zřizování, provozování a rušení základních, středních škol, vyšších a vysokých škol v České republice a jejich právních předchůdcích.

1 NÁSTIN SYSTÉMU SPRÁVY ŠKOLSTVÍ V ČESKÝCH ZEMÍCH PŘED VZNIKEM ČESKOSLOVENSKA

1.1 STŘEDOVĚK A RANÝ NOVOVĚK

V souvislosti s vytvářením sítě královských a poddanských měst v Českých zemích ve 13. a 14. století se formovala i jejich správa ze strany vrchnosti a samospráva. Jak uvádí Hledíková, Janák a Dobeš, královská, širěji vrchnostenská správa města byla realizována prostřednictvím krále zástupce, rychtáře, zatímco samospráva byla realizována tzv. sborem přísězných, ze kterých se záhy konstituovaly městské rady¹. Ke konci 14. století je fakticky dotvořena struktura středověkého města tím, že vzniká městská obec, jakožto „shromáždění měšťanů a usedlých řemeslníků“². Městská obec a jí volená městská rada disponovaly právem rozhodovat o všech záležitostech obce s výjimkou hrdelního soudnictví. Mimo dosah městské správy však patřily některé skupiny obyvatel, které ve městech byly usídlené, jako například duchovenstvo nebo židé. Mezi tyto skupiny, vyňaté z pravomocí městské rady, patřila i akademická obec univerzity. Členové akademické obce, učitelé i žáci, podléhali jak ve věcech civilních, tak i trestních orgánům univerzity. Trestní pravomocí disponoval akademický soud na úrovni univerzity, rektor řešil spory civilní³. Děkani fakult disponovali pravomocí disciplinární. Jak uvádí Zdeněk Koudelka, univerzitní soudnictví zaniklo za josefinských reforem v roce 1783⁴. Univerzitu spravovalo nejprve shromáždění akademické obce, avšak to bylo záhy nahrazeno univerzitní radou⁵. Univerzitní koleje měly exterritoriální status, to znamená, že ani rychtář a jeho lidé nebo měšťtí radní a

¹ HLEDÍKOVÁ, Zdeňka, JANÁK, Jan a DOBEŠ, Jan. Dějiny správy v českých zemích od počátků státu po současnost, 2007, s. 205.

² Tamtéž, s. 211.

³ ŠIMÍČEK, Vojtěch, ed. Právo na vzdělání, s. 125.

⁴ Tamtéž.

⁵ HLEDÍKOVÁ, Zdeňka, JANÁK, Jan a DOBEŠ, Jan. Dějiny správy v českých zemích od počátků státu po současnost, 2007, s. 211.

biřicové neměli právo vstupu bez souhlasu rektora. Tento stav vydržel s různými drobnými obměnami až do 18. století.

Nižší školství, dnes označované jako regionální, pokud existovalo, bylo značně roztržité a v čase proměnné, především v závislosti na tom, zda a jaký zájem na vzdělávání obyvatel měla vrchnost či jak „osvícené“ byly městské rady. Příkladem může být Olešnické knížectví, tehdy součást Království českého, ve kterém byla povinná školní docházka pro děti ve věku 6 – 9 let zavedena již v roce 1683⁶. Specifickou složkou, vykazující dlouhodobou stabilitu byly jen školy církevní, které nejprve zajišťovaly výchovu dorostu pro potřeby diecézí i církevních řádů, avšak od 17. století se i cíleně zaměřovaly na vzdělávání a výchovu budoucích státních úředníků, aniž by je zavazovaly kněžským svěcením. Do 1780 vzniklo v Českém království prokazatelně 18 gymnázií, za josefinských reforem převzatých do správy státu, z nichž čtyři byla původně jezuitská – Benešov, Bohosudov, Jičín a Pardubice – a dvě piaristická – Bruntál, Rychnov nad Kněžnou. Paradoxně byla některá církevní učiliště zrušena právě v souvislosti s josefinskými reformami a rušením některých církevních řádů. Příkladem může být jezuitské gymnázium v Klatovech, které existovalo v letech 1636 – 1778, kdy bylo zrušeno, resp. přemístěno do Písku. Na nátlak městských radních bylo obnoveno až v roce 1812 jako státní a české⁷. Jiná zůstala v rukách piaristického řádu, či jím byla převzata a existovala jako církevní ještě téměř po celé 19. století (piaristické gymnázium v Praze, Na příkopě, resp. v Panské ulici), v několika málo případech až do poloviny století dvacátého. Poslední byla zřejmě piaristická kolej v Mladé Boleslavi, zaniklá roku 1950, přičemž výuka zde již neprobíhala před 2. světovou válkou⁸.

Z hlediska tématu této práce je podstatné, že školy zřizované vrchností, církevními řády či městy/obcemi nepodléhaly státní správě v pozdějším slova smyslu. Z hlediska materiálního zabezpečení byly zajišťovány zřizovateli, tedy samosprávně, a z hlediska obsahu vzdělávání byly zpravidla podrobeny dohledu místně příslušného církevního

⁶ PYZIK, Jerzy Andrzej. Z przeszłości oleśnickiego szkolnictwa, nestránkováno.

⁷ ŠMÍD Josef. Historie školy, nestránkováno

⁸ MACEK Jaroslav. 950 let litoměřické kapituly.

hodnostáře – u církevních škol představeného řádu, u městských/obecních škol faráře nebo vyššího hodnostáře určeného biskupem.

1.2 OD MARIE TEREZIE DO TAAFEHO REFOREM (1774 – 1883)

Tzv. „tereziánské reformy“, provedené z podnětu a pod dohledem císařovny Marie Terezie a jejího syna, pozdějšího císaře Josefa II., po prohraných válkách o pruské dědictví v tzv. dědičných rakouských zemích, do kterých patřily i Země Koruny české měly zásadní význam mimo jiné pro rozvoj vzdělávání. Jak uvádí František Morkes, „Reforma školství, vyhlášená císařovnou a českou královnou Marií Terezií vydáním Všeobecného školního řádu dne 6. prosince 1774, zůstává do dnešních dnů nejvýraznější a nejzásadnější reformou našeho školství. Vyhlášením Všeobecného školního řádu v roce 1774 se podstatným způsobem změnilo školství v celé tehdejší rakouské monarchii.“⁹. Touto reformou, která vytvořila základy v zásadě dodnes používané soustavy škol, kterým dnes říkáme také regionální školství, byly de facto položeny základy státního řízení školství v našich zemích.

De facto proto, že samotný císařský patent „Všeobecný školní řád pro německé normální, hlavní a triviální školy ve všech c. k. dědičných zemích“ (v originále Allgemeine Schulordnung für die deutschen Normal-, Haupt- und Trivialschulen in den sämtlichen kaiserlichen Erbländern) obsahuje formulaci "Rádi bychom viděli, kdyby rodičové svých dětí ve věku 6 - 12 let do škol posílali."¹⁰. To znamená, že i když další textace patentu mluví o povinnosti, bylo jeho tvůrcům zřejmé, že jde o značný zásah do dosavadních zvyklostí, který není vhodné vynucovat silou. Ve vztahu k tématu naší práce je důležité, že kromě vzdělávací povinnosti se řád věnoval i problematice zřizování škol, jejich vybavení, správě škol, a dozoru nad jejich činností. Mimo to řešil i povinnosti, práva, vzdělání a postavení učitelů, a obsahoval také nástin vyučovacích metod, pravidla a způsoby zkoušek či dodržování a vynucování školní kázně. Jak uvádí Kasperovi, Všeobecný školní řád... tak řešil komplexně problematiku veřejného

⁹ MORKEŠ, František. Tereziánská reforma v českém školství, nestránkováno.

¹⁰ Theresianisches Gesetzbuch. Sv. 7, s. 116

školství¹¹. Je však nutné podotknout, že tímto opatřením byla řešena pouze otázka školství základního a nijak nebyl dotčen faktický monopol církevních řádů na správu středního školství (více méně výhradně gymnázia spravovaná církevními řády) a autonomie univerzit (v Českém království pražská Karlo-Ferdinandova univerzita, tj. původní a pozdější Univerzita Karlova)¹².

Vznik soustavy obecných škol v Rakousku byl završen v roce 1805, kdy bylo vydáno zákonem č. 15 politické zřízení německých škol v Rakousku¹³. Z hlediska dohledu státu nad školstvím byly pravomoci řídicí, tzn. zejména schvalování obsahu vzdělávání a používaných učebnic a dalších pomůcek a kontroly svěřeny politickým úřadům, vrchním církevním úřadům a školním dozorcům okresním a místním, což byli zpravidla místně příslušní představitelé katolické církve, tedy v diecézi kanovník označovaný jako scholastikus, v okrese vikář a v obci farář¹⁴. Politické zřízení školní zachovávalo organizaci elementárního školství z doby Marie Terezie. V rámci hlavních škol byly zřizovány dělené čtvrté třídy, tzv. nesamostatné reálky, které sloužily k přípravě žáků mající odbornější ráz¹⁵.

¹¹ KASPER, Tomáš a KASPEROVÁ, Dana. Dějiny pedagogiky.

¹² Nynější České vysoké učení technické můžeme považovat za univerzitu od roku 1901, kdy bylo výnosem ministeria věcí duchovních a vyučování č. 37 ze dne 13. dubna 1901 přiznáno rakouským a tedy i pražským technickým školám (české i německé) právo udílet tituly doktorů technických věd (Dr. techn.) a čestné doktoráty technických věd (Dr. techn. h. c.). V letech 1787 – 1815 však bylo Polytechnické učiliště, jako předchůdce ČVUT řádnou profesurou filozofické fakulty. Zdroje: <https://www.cvut.cz/historie>, Říšský zákoník 1901. Na území nynější České republiky také působila v letech 1773 – 1860 s přerušením v letech 1782 1827 jako státní olomoucká univerzita, původně jezuitská kolej. Její postavení se poměrně často měnilo v rámci jistého soupeření mezi olomouckým arcibiskupem a státem o vliv na tuto školu. O jisté druhořadosti jejího postavení svědčí skutečnost, že rektor nebyl virilistou moravského zemského sněmu, jímž byl olomoucký arcibiskup, zatímco virilisty českého zemského sněmu byl jak pražský arcibiskup, tak i rektor pražské univerzity (Šimíček, 2014, s. 128; Hledíková 2007)

¹³ Zákoník Františka II, ročník 1805, s. 100.

¹⁴ KEPRTA Josef. Organizace a správa československého školství, s. 26.

¹⁵ Tamtéž, s. 30.

Součástí změn po roce 1805 jsou ve větší míře zakládány tzv. reálné školy (reálky) jakožto střední školy připravující k výkonu praktických povolání v oblasti obchodu, průmyslu a zemědělství. Je však skutečností, že samostatných reálek bylo mezi lety 1805 a 1848 v českých zemích založeno pouhých pět (Brno, Rakovník, Liberec, Plzeň a Praha¹⁶). Postupně se také rozšiřovala síť gymnázií, jejichž správa přešla z působnosti církevních řádů do rukou státu. Gymnázia v první řadě připravovala ke studiu na univerzitě, ale jejich absolventi se uplatňovali jako úředníci státní a zemské správy, šlechtických majetků i jako učitelé obecných škol. Gymnazijní kodex z roku 1808 stanovil dobu studia v gymnáziu na pět let, v místech, kde se konala zároveň filozofická studia (zpravidla hlavní města jednotlivých království a dalších zemí Rakouského císařství) bylo studium šestileté. Ke sjednocení délky studia na šest let došlo v roce 1819. Exner-Bonitzovo reformou z roku 1849 vyhlášenou nařízením č. 130 ze dne 3. srpna 1848 bylo gymnaziální studium prodlouženo na osm let¹⁷ připojením původně samostatných dvouletých filozofických studií. Osmileté reformované gymnázium bylo formálně rozděleno na dvě oddělení, nižší a vyšší gymnázium¹⁸. Gymnázium i nadále připravovalo především ke studiu na univerzitách, velký důraz byl proto kladen na studium latiny (čtvrtina vyučovacího času) a řečtiny. Do studijních plánů nebyl zahrnut žádný živý jazyk. Stejným nařízením byla upravena délka studia na reálkách, která byla prodloužena na šest let, opět s rozdělením na dvě oddělení. Prodloužením na sedm let v roce 1868 a zavedením maturity v roce 1869 bylo dokončeno vytvoření dvou větví středního vzdělávání, které přetrvalo v téměř nezměněné podobě do roku 1948. Na správě školství se těmito opatřeními nic neměnilo, zůstala zachována role politických a církevních úřadů a školních dozorců.

Vývoj správy základních škol (v dnešním pojetí) byl v Rakousku-Uhersku, přesněji v tzv. Předlitavsku neboli v zemích na říšské radě zastoupených, završen vydáním zákona č. 61 daným dne 14. května 1869 jímžto se ustanovují pravidla vyučování ve

¹⁶ První česká reálka byla umístěna v Ječné ulici č. 30, v nynějším sídle střední průmyslové školy elektrotechnické.

¹⁷ Říšský zákoník. 130. Bestimmungen über die Besetzung der Präfecten-, Katecheten- und Lehrer-Stellen an den Gymnasial Lehranstalten.

¹⁸ KEPRTA Josef. Organizace a správa československého školství, s. 33

školách obecných¹⁹. Zákon v úvodu rozlišuje veřejné a soukromé ústavy (školy), přičemž za veřejné považuje všechny obecné školy vydržované zcela nebo zčásti státem, zemí nebo obcí. Do těchto škol nemůže být omezován přístup na základě náboženství. Obsah výuky neboli „plány vyučovací“ stanovoval ministr záležitostí duchovních a vyučování po konzultaci se zemskými úřady, obsah náboženské výchovy byl svěřen příslušným církevním úřadům. Určení vyučovacího jazyka dané školy bylo svěřeno zemskému školnímu úřadu, který měl přihlídnout k tomu, kdo školu financuje. Zákon ustanovoval místní a okresní „školní dozorstva“, kterým svěřoval různé pravomoci, např. rozhodování o používání učebnic a čítanek (ze seznamu schváleného ministrem záležitostí duchovních a vyučování) nebo o tom, zda budou školní třídy koedukované či nikoliv. Odpovědným správcem školy byl stanoven učitel, v případě, že škola měla učitelů více (rozdělení žáků do více tříd bylo odvozeno obecně od počtu 80 žáků, zemskými zákony mohlo být toto číslo sníženo), byl jeden z nich ustaven nadučitelem, který vykonával funkci správce školy. Systemizace učitelských míst na obecných školách byla v pravomoci zemského školního úřadu. U měšťanských škol byla dána větší samostatnost pedagogickému sboru, neboli „konferenci učitelské“, která mohla volit z povolených knih a čítanek a navrhnout zemskému školnímu úřadu zařazení nových knih do seznamu. Odpovědný správce měšťanské školy měl právo užívat titul ředitel. Zákon dále upravuje přípravu učitelů ve čtyřletých „učitelských vzdělávatelných“ a zkoušku způsobilosti po dvouleté praxi kandidáta. Obsazování učitelských míst příslušelo zemskému školnímu úřadu, provizorní (dočasné) jmenování mohlo provést okresní školní dozorstvo. Funkce učitele byla považována za veřejnou službu. Financování obecných a měšťanských škol bylo konstituováno zdola, to znamená, že náklady na zřízení a provoz školy měla nést obec. V případě, že by její prostředky nestačily, měla chybějící prostředky podle §. 66.²⁰ zaplatit země. Zákon také podrobně v §. 72. řeší státní dohled nad soukromými školami a umožňuje, aby za

¹⁹ Říšský zákoník. 61. Zákon daný dne 14. května 1869 jímžto se ustanovují pravidla vyučování ve školách obecných.

²⁰ Způsob zápisu s tečkami za znakem § a pořadovým číslem, tedy „§. 66.“, je převzat z originálního tisku „Zákoník říšský pro království a země v radě říšské zastoupené“ vydaného roku 1873 ve Vídni Císařsko královskou tiskárnou dvorní a státní. Dostupné z <https://is.muni.cz/do/1499/el/estud/praf/ps09/dlibrary/web/rs.html>

určitých podmínek tyto školy vydávaly vysvědčení se stejnou platností, jako vysvědčení státní.

Důležitým předchůdcem výše zmíněného zákona č. 61 z roku 1869 byl říšský zákon č. 46 ze dne 25. května 1868 jímžto se vydávají pravidla o postavení školy k církvi. Kromě toho, že jednoznačně definoval odpovědnost státu za řízení vzdělávání a dozor nad ním (§. 1.) a církvim ponechával v kompetenci výuku náboženství, včetně posuzování způsobilosti k němu u určených učitelů (§. 6.). Stejně důležité bylo ustanovení umožňující zastávat úřad učitelský všem rakouským státním občanům bez rozdílu náboženství, pouze na základě prokázání odborné způsobilosti (§. 6.). Z hlediska správy školství byly nově zřízeny školní rady:

- „a) školní rada zemská jakožto nejvyšší úřad zemský,*
- b) školní rada okresní pro každý okres školní, a*
- c) školní rada místní pro každou obec školní.“²¹*

Předsedou zemské školní rady byl z titulu své funkce místodržitel Království českého²². Členy rady byli představitelé zemského výboru, reprezentanti církvi a „mužové ve vyučování zběhlí“²³. Složení okresních a místních školních rad bylo konstituováno obdobně tak, aby zahrnovalo představitele státní správy, církvi a samotných škol na daném území. Zákonem č. 46 byla poprvé v dějinách na našem území vybudována samostatná struktura školských úřadů, na které byly přeneseny pravomoci dosavadních úřadů zemského, vrchních církevních úřadů a vrchních dozorců školních na úrovni státu a zemí, politických úřadů okresních a okresních školních dozorců na okresní úrovni a místních správců duchovních a místních dozorců školních (§. 11.).

Na reformu správy univerzit došlo roku 1849, kdy změnil ministr kultu a vyučování hrabě Leopold Lev Thun novým zákonem všechny rakouské univerzity podle

²¹ Říšský zákoník. 46, Zákon daný dne 25. května 1868 jímžto se vydávají pravidla o postavení školy k církvi, §. 10.

²² HLEDÍKOVÁ, Zdeňka, JANÁK, Jan a DOBEŠ, Jan. Dějiny správy v českých zemích od počátků státu po současnost, s. 278)

²³ Říšský zákoník. 46, Zákon daný dne 25. května 1868 jímžto se vydávají pravidla o postavení školy k církvi, §. 12.

německého von Humboldtova vzoru na svobodná učiliště věd s jistou autonomií. Jak uvádí Beran²⁴ univerzity se tak částečně vracely do „předabsolutistického“ období, ve kterém měly, charakter samosprávných institucí s vlastním stanovováním práva (jurisdikcí) a soudnictví, které jej uplatňovalo. Zůstal zachován jejich úkol připravovat vysoce kvalifikované státní úředníky či lékaře, ale větší význam byl přikládán i svobodnému bádání zejména v přírodovědných disciplínách. Stále však zůstal zachován kancléřský úřad vykonávající církevní dozor nad výukou a činností univerzit.²⁵

1.3 ZÁKON O ORGANIZACI UNIVERZITNÍCH ÚŘADŮ 1873

Zákon č. 63 ze dne 27. dubna 1873 můžeme považovat za ukončení středověké správy univerzit a dokument, kterým byly založeny některé orgány, které nominálně působí i na současných českých vysokých školách²⁶. Byla omezena působnost kancléře na „fakultu katolicko-theologickou“²⁷. Ze správy univerzity byly zcela vyloučeny sbory doktorské, které zůstaly zachovány jako „korporace samy o sobě“ (§. 24.). Jejich hlavní funkcí byla nadále především zaopatřovací činnost – správa fondů a nadací a „opatřoven vdovských“ (tamtéž). Pro absolventy univerzit bylo důležité především to, že bylo zrušeno oprávnění těchto sborů rozhodovat o připuštění absolventů do praxe. Do té doby musel zejména absolvent lékařské nebo právnické fakulty po absolvování studia vstoupit do takového sboru (a zaplatit příslušnou taxu). Zároveň bylo zrušeno právo těchto sborů účastnit se doktorských zkoušek a promocií a vybírat za ně taxu, resp. vyžadovat pohoštění členů doktorského sboru při těchto příležitostech. Tímto ustanovením se dá datovat ukončení korporativního řízení univerzit.

²⁴ BERAN, Karel. Právní osoby veřejného práva: veřejnoprávní subjektivita, veřejnoprávní korporace, veřejný ústav, právní povaha univerzity, právní povaha církví, 2006

²⁵ Funkce kancléře byla od založení Karlovy univerzity vyhrazena arcibiskupovi pražskému. V současné době je tato funkce nazývána „velký kancléř“, jehož úloha je kanonicko-právní. (zdroj: Statut Katolické teologické fakulty UK. Dostupné z: https://www.ktf.cuni.cz/KTF-11-version1-statut_ktf.pdf)

²⁶ Říšský zákoník. 63. Zákon daný dne 27. dubna 1873, o organizaci úřadů universitních

²⁷ Tamtéž, §. 26.

Správa univerzit byla zákonem č. 63 konstruována „zdola“. Jako základní jednotka byly ustanoveny „odborní“ neboli fakulty. Fakulty byly tvořeny učitelskými sbory a imatrikulovanými posluchači. Učitelským sborem byli myšleni řádní a mimořádní profesori, soukromí docenti a učitelé v užším slova smyslu²⁸. Z řádných a mimořádných profesorů²⁹ se zřizoval profesorský sbor, jakožto „úřad fakultu přímo spravující“³⁰. Z členů řídicího učitelského sboru³¹ - řádných profesorů – byl každoročně volen děkan, jakožto představený profesorského sboru.

Správu univerzity zajišťoval jako kolektivní orgán akademický senát. Podle §. 9. byli jeho členy rektor, prorektor (kterým byl vždy rektor z předchozího roku) děkani a proděkani všech fakult a po jednom zástupci profesorského sboru každé fakulty. Tito zástupci fakult byli voleni na dobu tří let z řádných i mimořádných profesorů fakulty. Zvolení zástupci fakult ve shromáždění volili každoročně rektora, kterým mohl být kterýkoliv řádný profesor jakékoliv fakulty. Rektorem mohl být daný profesor zvolen opakovaně. Všechny fakulty měly ve volebním shromáždění stejný počet hlasů, přičemž nejméně polovinu členů volebního shromáždění museli tvořit řádní profesori (§. 10.). Zajímavostí může být skutečnost, že rektor pražské univerzity (a po jejím rozdělení rektori obou pražských univerzit) byli z moci úřední členy Českého zemského sněmu, tzv. virilisty³².

²⁸ Řádní a mimořádní profesori byli učitelé jmenovaní na daná služební místa. Tzn., že profesori byli státními úředníky. Soukromí docenti byli doktoři, kteří složili zkoušku způsobilosti k vyučování (habilitaci) a byli „od státu připuštěni“, tzn., že měli právo konat na univerzitě přednášky, aniž by za ně byli honorováni. Učiteli v užším slova smyslu byli označováni ti akademičtí pracovníci, kteří „zastupovali ne vědu nějakou, ale umění nebo nějakou způsobilost“, typicky šlo o učitele živých jazyků (zákon č. 63, § 2).

²⁹ Mimořádných profesorů však nesmělo být více než polovina počtu řádných profesorů. Do sboru profesorského byli ze skupiny soukromých docentů s hlasem poradním voleni dva zástupci.

³⁰ Říšský zákoník. 63. Zákon daný dne 27. dubna 1873, o organizaci úřadů universitních, §.4.

³¹ Zde je v zákoně terminologická neurčitost – vedle pojmů „sbor učitelský“ (§. 1.) a „sbor profesorský“ (§. 4.) je v §. 6. zmiňován „řídicí sbor učitelský“. V kontextu dalšího textu je patrné, že jde o synonymum ke sboru profesorskému.

³² HLEDÍKOVÁ, Zdeňka, JANÁK, Jan a DOBEŠ, Jan. Dějiny správy v českých zemích od počátků státu po současnost, s. 256)

Vliv státu na personální záležitosti byl dán ustanovením §. 12. – volbu rektora potvrzoval na základě zprávy o ní a volebních protokolů ministr vyučování. Ministr též na základě návrhů profesorských sborů jednotlivých fakult obsazoval uvolněná nebo nově zřízená profesorská místa (stolice). Tím, že ministr mohl odmítnout navrženého kandidáta, ale nemohl prosadit jako definitivně ustaveného profesora takového kandidáta, který nebyl navržen profesorským sborem, byly vyváženy akademické svobody i zájmy státu.

Kromě práva a povinnosti navrhnout ministrovi obsazení profesorských míst měly profesorské sbory za povinnost především organizovat výuku, starat se o majetek svěřený fakultě, dohlížet na studenty ve smyslu kázeňském³³, konat rigorózní zkoušky a promoce (tedy v dobovém jazyce „propůjčovati doktorství“) a na základě požadavků zejména státních úřadů konat znaleckou činnost. Profesorské sbory rozhodovaly o projednávaných věcech hlasováním. Pro platnost rozhodnutí byla potřebná nadpoloviční účast členů sboru.

Jednou ročně se konala shromáždění učitelského sboru s poradním charakterem. Protokol o průběhu shromáždění včetně návrhů jeho členů postupoval děkan akademickému senátu univerzity, který připojil své vyjádření („dobré zdání“) a vše zaslal ministerstvu. V zásadě se jednalo o obdobu dnešní výroční zprávy.

Děkan fakulty, označovaný též jako přednosta odboru, byl představeným fakulty, který odpovídal za dodržování zákonů a nařízení. Pokud šlo o výkon činností podle platných předpisů nebo v případech, kdy by hrozilo nebezpečí z prodlení, mohl je provádět sám, bez projednání v profesorském sboru. V případě sporu mezi děkanem a profesorským sborem, bylo arbitrem ministerstvo vyučování.

1.4 POLYTECHNICKÁ ŠKOLA V PRAZE

Ačkoli je často jako rok založení pražské polytechniky, jakožto předchůdce dnešního ČVUT, uváděn rok 1707, kdy Christian Josef Willenberg požádal císaře

³³ Šlo o určitou formu někdejší autonomie soudní, ale omezenou již pouze na disciplinární přestupky.

Leopolda o souhlas s vyučováním inženýrskému umění v Praze, lze za skutečný počátek činnosti technické vysoké školy v Praze považovat rok 1806, kdy bylo zahájeno vyučování na Českém stavovském polytechnickém ústavu, jehož přednostou byl jmenován František Antonín Gerstner. Ústav byl až do roku 1815 součástí Karlo-Ferdinandovy univerzity³⁴. Vyčleněním ze svazku univerzity a podřízením školy Zemskému výboru Království českého a jeho prostřednictvím Zemskému sněmu Království českého byl umožněn do jisté míry nezávislý vývoj na vídeňském ministerstvu kultu a vyučování. Zemský výbor schvaloval jako nadřízený orgán všechna významná rozhodnutí ředitele polytechniky a jmenoval na jeho návrh profesory – vedoucí kateder, zřízených pro hlavní vyučované předměty. Pouze rozhodnutí vyhrazená císaři postupoval do Vídně. Zemský výbor však také zajišťoval zcela financování školy, která tak měla v zásadě (na rozdíl od univerzity) zemský, tedy regionální charakter.

V roce 1863 byl zemským sněmem schválen nový organizační statut, podle kterého školu spravoval profesorský sbor v čele s každoročně voleným rektorem³⁵. Pražská polytechnika tak zřejmě inspirovala vznik dříve zmíněného zákona číslo 63 z roku 1873 o organizaci univerzitních úřadů. Na konci popisovaného období tak měl, jak uvádí Josefovičová, Stavovský polytechnický ústav čtyři studijní odbory, a sice „stavitelství vodního a silničního, pozemního (architektury), strojnictví a technické lučby“³⁶. Podle stejného zdroje ve škole studovalo přibližně 700 studentů, „z nichž se tři čtvrtiny hlásily k české národnosti a čtvrtina k německé“³⁷.

Závěrem této části je třeba podotknout, že až do roku 1950 měly univerzity jiné právní postavení než ostatní vysoké školy. Jak uvádí Zdeněk Koudelka, univerzity byly zřizovány zákonem, zatímco ostatní vysoké školy, tedy techniky, byly zřizovány

³⁴ JOSEFOVIČOVÁ, Milena. Německá vysoká škola technická v Praze (1938-1945): struktura, správa, lidé, 2017).

³⁵ Sněm Království českého, 2. zasedání. 1863. Podrobné rokování o statutu organickém v. z. předloženém.

³⁶ JOSEFOVIČOVÁ, Milena. Německá vysoká škola technická v Praze (1938-1945): struktura, správa, lidé, 2017, s. 25

³⁷ Tamtéž.

„pouze“ císařským dekretem³⁸. S odkazem na Veroniku Kudrínovou dále Z. Koudelka uvádí, že rozdílné postavení obou typů vysokých škol potvrdil v roce 1922 Nejvyšší správní soud, který označil univerzity za ústavy státní a zároveň veřejné korporace, zatímco techniky byly považovány za orgány státu bez právní subjektivity (tamtéž). To je nakonec patrné i z toho, že ministerstvo schvalovalo a prostřednictvím sbírky zákonů vyhlášovalo například takové podrobnosti, jako změna hodinové dotace jednotlivých předmětů ve studijních plánech oborů studovaných na technických vysokých školách.

1.5 OD ROZDĚLENÍ PRAŽSKÉ UNIVERZITY DO VZNIKU ČESKOSLOVENSKÉ REPUBLIKY

Národnostně motivované spory o zrovnoprávnění češtiny v rámci monarchie vznikající už v šedesátých letech devatenáctého století, především jako důsledek rostoucí ekonomické síly české buržoazie, a eskalující po rakousko-uherském vyrovnání v roce 1867, které nebylo doprovázeno odpovídajícím vypořádáním vztahů mezi německými Rakušany a Čechy, se projevilo i ve školství. Nejviditelnějším, a do budoucna nejdůležitějším, krokem bylo rozdělení pražských vysokých škol na samostatné ústavy české a německé. Už v květnu roku 1869 rozhodl Zemský sněm Království českého o rozdělení polytechniky na základě návrhu poslance dr. Höfera z předchozího roku³⁹.

Následně, k 1. lednu 1875, byly obě polytechniky převedeny pod státní správu, tj. místo zemskému výboru byly podřízeny přímo vídeňskému ministerstvu vyučování stejně jako univerzita⁴⁰, a roku 1879 povýšen na vysoké školy pod názvy C. k. vysoká škola technická v Praze a K. k. Deutsche Technische Hochschule Prag.

Zákonem č. 24 ze dne 28. února 1882 došlo k rozdělení pražské Karlo-Ferdinandovy univerzity na dvě samostatné univerzity, a to „c.k. německou Karlo-Ferdinandskou univerzitu“ s vyučovacím jazykem německým a „c.k. českou Karlo-Ferdinandskou

³⁸ ŠIMÍČEK, Vojtěch, ed. Právo na vzdělání, s. 126

³⁹ Sněm království Českého 1867-69, návrh posl. dra. Höflera na revisu statuti dle zásady rozdělení.

⁴⁰ Sněm království Českého 1872-77, 3. zasedání. Zpráva výb. zems. stran odevzdání obou ústavů technických do správy státní

univerzitu“ s vyučovacím jazykem českým. Rozdělení nebylo jen jazykové, jak by mohlo vyplývat z názvu, ale jak je uvedeno hned v § 1, „Obě university budou mít oddělené místnosti a zvláštní organizaci a správu.“⁴¹. Z hlediska struktury správy univerzit nedošlo tímto zákonem k žádné změně proti předchozímu stavu, v následném období byla pozornost zaměřena především na otázky majetkové – bylo nutné vybudovat pro českou univerzitu především teoretické ústavy a kliniky na přírodovědecké a lékařské fakultě. Tento stav setrval až do zániku monarchie. Základní zásady řízení vysokých škol měněny nebyly, legislativní záležitosti se omezovaly na nařízení a výnosy (v dobové terminologii „vynešení“), které z dnešního pohledu řeší vysoké školy ve svých studijních a zkušebních řádech. Viz například „č. 121 Vynešení vydané od řídicího ministra záležitostí duchovních a vyučování ze dne 29. září 1879, ježto se týče ustanovení nové lhůty ke zkoušce státní v případě druhé reprobace“.

Významným aktem, který se týkal i profesorů a dalších zaměstnanců vysokých škol bylo přijetí tzv. služební pragmatiky, neboli zákona č. 15/1914 ř.z., ze dne 25.1.1914, o služebním poměru státních úředníků a státních sluhů (služební pragmatika), který upravoval komplexně platové poměry úředníků ve státní správě, do které byly zahrnuty i státem zřizované vysoké školy.

1.6 SHRNU TÍ

Přibližně stoleté období mezi josefínskými reformami a rozdělením pražské Karlo-Ferdinandovy univerzity na dvě samostatné univerzity - českou a německou – je charakteristické tím, že byly zformulovány základní zásady řízení školství na všech stupních, které v zásadě vydržely až do současnosti. V oblasti základního a středního školství vznikl systém zahrnující základní školy, gymnázia a reálné školy, přičemž stát převzal odpovědnost za obsah výuky a kontrolu průběhu a výsledků vzdělávání i za personální zajištění, zatímco země a obce zajišťovaly materiální stránku těchto škol. O samosprávě škol ve smyslu možnosti rozhodovat o své organizaci, personálním obsazení, provozu či obsahu výuky v tomto období nelze mluvit. Byla zachována

⁴¹ Říšský zákoník. 24. Zákon daný dne 28. února 1882, jenž se týče c.k.university Karlo-Ferdinandské v Praze, §. 1.)

možnost církví, v praxi téměř monopolně církve římsko-katolické, zakládat a provozovat školy. Univerzity (v daném období téměř synonymum pro vysoké školy) se změnily na státní ústavy, spravované uvnitř profesorským sborem, čili chápané jako samosprávné korporace⁴², avšak státem financované a s výrazným vlivem státu především v personální oblasti, ale zasahujícím i do pravidel a organizace studia. V rámci centralizace státu po rakousko-uherském vyrovnání, a také zřejmě v souvislosti s uvědoměním si rostoucího významu technického vzdělávání, došlo v závěru devatenáctého století k vynětí technických vysokých škol z působnosti zemských úřadů a jejich podřízení centrálnímu (vídeňskému) ministerstvu vyučování.

⁴² NANTL, Jiří. Co s habilitacemi a profesurami?

2 ČESKOSLOVENSKÁ REPUBLIKA 1918 – 1989

28. října 1918 vzniklá Československá republika svým prvním zákonem převzala platný právní pořádek Rakousko-Uherska, jak je patrné z článku 2 zákona ze dne 28. října 1918 o zřízení samostatného státu československého, publikovaného ve Sbírce zákonů pod číslem 11⁴³. V důsledku toho zůstaly v platnosti i zákony říšské a zemské, týkající se správy a organizace školství, samozřejmě s vynětím působnosti říšských úřadů, která však u základního a středního školství byla pouze v obecné rovině.

2.1 ČESKOSLOVENSKÁ REPUBLIKA 1918 - 1950

Vzhledem k naléhavějším úkolům souvisejícím se zajištěním politické a ekonomické existence státu, nebyla změna právní úpravy vysokých škol prioritou a tak zákon o univerzitních úřadech z roku 1873 zůstal v platnosti až do roku 1950. Prostřednictvím zákonů byly řešeny otázky vzniku nových univerzit a dalších vysokých škol⁴⁴. Příkladem mohou být zákon č. 50/1919 Sb. z. a n., kterým se zřizuje druhá česká universita (neboli zákon o zřízení Masarykovy univerzity v Brně) nebo zákon č. 460/1919 Sb. z. a n., kterýmž se zřizuje samostatná československá státní "Vysoká škola zemědělská v Brně". Jak je patrné z dikce zákonů, všechny záležitosti týkající se vysokých škol bylo zplnomocněno řešit ministerstvo školství a národní osvěty případně s přihlédnutím ke stanovisku poradního sboru pro vysoké školy při něm zřízeného (např. § 4 zákona č. 50/1919 Sb. z. a n.).

Správa vysokého školství byla svěřena Ministerstvu školství a národní osvěty. To bylo zřízeno na základě zákona č. 2/1918 Sb. z. a n., jímž se zřizují nejvyšší Správní úřady ve státě československém. Pro pozdější ministerstvo školství a národní osvěty byl zvolen název „úřad pro správu vyučování a národní osvětu“ (§ 1), Původní označení „Správní úřad“ byl nahrazen zavedeným pojmem ministerstvo nedlouho po vzniku Československa. Rozsah působnosti ministerstva byl v nezměněném rozsahu převzat

⁴³ Zákon č. 11/1918 Sb.z.n.

⁴⁴ Z logiky uspořádání orgánů republiky bylo nutné nahradit císařské dekrety jiným právním aktem, což byly zákony o zřízení vysokých škol, případně o změnách v jejich uspořádání, a také v otázce úředníků jmenovaných císařem, tedy profesorů.

z Rakousko-Uherska (zákon č. 2/1918 Sb. z. a n., § 2). Přechodné období mezi zánikem Rakousko-Uherska a konstituováním orgánů nového státu byl završen zákonem č. 292/1920 Sb. z. a n. ze dne 9. dubna 1920. Podle § 1 „*Státu přísluší nejvyšší správa veškerého vychování a vyučování a dozor k němu. Správu tu vykonává stát ministerstvem školství a národní osvěty*“.

Významnou otázkou řešenou zákonem byla otázka profesorských platů. Ekonomické podmínky po první světové válce, vznik nového státu a jeho oddělení od ekonomiky Rakouska, inflace a další faktory vedly k tlaku na úpravu platů státních úředníků, vysokoškolské profesoři nevyjímaje. S ohledem na to, že šlo o relativně nevelkou (vždyť počet rektorů byl menší než počet ministrů a počet profesorů byl řádově stejný s počtem přednostů odborů na ministerstvech), ale prestižní stavovskou skupinu, byla otázka jejich postavení a odměňování řešena již v roce 1919 zákonem č. 79/1919 Sb. o služebním poměru učitelů vysokoškolských a zákonem č. 78/1919 Sb. z. a n., o platech profesorů vysokých škol. K oběma zákonům byla vládou vydána prováděcí nařízení. V případě služebního poměru šlo o nařízení vlády č. 35/1920 Sb. z. a n., jímž se provádí zákon ze dne 13. února 1919, č. 79 Sb. z. a n., o služebním poměru učitelů vysokoškolských, které bylo zrušeno až zákonem č. 58/1950 Sb. V případě platových poměrů byla vydána dvě prováděcí nařízení, a sice č. 339/1919 Sb. z. a n. a 349/1920 Sb. z. a n. Důvodem pro vydání druhého nařízení zjevně byla otázka započítání odsloužených let z doby 1. světové války a vypořádání nároků profesorů penzionovaných po přijetí platového zákona a před vydáním prvního nařízení vlády.

2.2 ČESKOSLOVENSKÁ REPUBLIKA A ČESKOSLOVENSKÁ SOCIALISTICKÁ REPUBLIKA 1950 – 1989

Společenské změny vyvolané událostmi roku 1948 a přijetím Ústavy 9. května na jaře téhož roku, se projeví i ve školství. Legislativní úpravy měnící postavení škol, jejich vztah ke státu i vztahy mezi jednotlivými školami, nyní stupni vzdělávací soustavy směřovaly k vytvoření tzv. organické vzdělávací soustavy⁴⁵, což byl cíl i nemalé části předválečné československé pedagogiky reprezentované Josefem Úlehlou,

⁴⁵ KEPRTA Josef. Organizace a správa československého školství.

Otakarem Kádnerem, Otokarem Chlupem nebo Janem Uhrem⁴⁶. Jak uvádí Kotásek, „konflikt stanovisek k jednotné škole posiloval progresivní tendence, byl hybnou silou příprav školského zákona i pedagogického výzkumu a myšlení.“⁴⁷. V souladu s dobovými tendencemi bylo dalším podnětem k zásadním změnám v systému československého školství často nekritické přejímání tzv. sovětských vzorů, často ovšem utilitárně motivované potřebami prudce se rozvíjejícího průmyslu a jeho požadavků na pracovní síly.

2.2.1 REGIONÁLNÍ ŠKOLSTVÍ V LETECH 1950 – 1989

Výsledkem poválečných diskusí bylo přijetí zákona č. 95/1948, Sb., o základní úpravě jednotného školství (školský zákon). Podle § 1 tohoto zákona tvořily školy jednotnou soustavu, složenou ze škol mateřských pro děti ve věku do šesti let, školy prvního stupně (národní), druhé stupně (střední) pro děti ve věku šest až 15 let a školy třetího stupně pro mládež starší patnácti let. Podle § 4 byly všechny školy státní, nicméně zákon umožňoval zvláštním zákonem stanovit výjimku.

Z hlediska správy škol byl důležitý § 7, který stanovil, že „*Ministerstvu školství a osvěty přísluší vrchní správa škol a dozor na ně.*“⁴⁸. Na nižších úrovních došlo v roce 1948 ke změně administrativního uspořádání státu, když zákonem č. 280/1948 Sb., o krajském zřízení byly zrušeny jako administrativní jednotka země a zřízeny kraje. Tím zanikly zemské školní úřady a jejich působnost byla přenesena na krajské národní výbory. Stejně tak byla následně přenesena působnost okresních školních úřadů na okresní národní výbory. Samospráva ve školství byla už od roku 1945 fakticky realizována místními národními výbory, které ze svých volených členů a dalších občanů ustavovaly školské komise. Místní školské rady vznikem nové soustavy místní správy a samosprávy po druhé světové válce zanikly.

Dynamika doby a neujasněnost požadavků státu na školství se projevila skutečností, že zákon o základní úpravě jednotného školství byl po pěti letech, v roce 1953 nahrazen

⁴⁶ UHLÍŘOVÁ Jana. Problémy československé školské reformy v meziválečném období.

⁴⁷ KOTÁSEK, Jiří. Vědomí doby a československá pedagogika, In *Pedagogika* 2/1969, s. 248

⁴⁸ Zákon č. 95/1948 Sb., § 7

zákonem č. 31/1953 Sb., o školské soustavě a vzdělávání učitelů (školský zákon). Nejvýznamnějším obsahovým prvkem bylo zkrácení povinné školní docházky na osm let a vytvoření jedenáctileté střední školy, ve které poslední tři ročníky navazovaly na osm ročníků, ve kterých žáci plnili povinnou školní docházku. Kromě kopírování sovětské jedenáctiletky se zde hlavním motivem jeví potřeba získat co nejdříve větší počty absolventů z populačně slabších válečných ročníků. Z hlediska státní správy však tento zákon nepřinesl žádné změny s výjimkou uspořádání vztahů mezi ministerstvem školství a národní osvěty a jinými ministerstvy v případě škol odborných. Hlavní novinkou zákona bylo zahrnutí soustavy škol pro přípravu učitelů do tohoto školského zákona. To znamená, že i pedagogické fakulty byly pod označením vysoké škola pedagogická zahrnuty do této soustavy. Nicméně vlastní chod těchto vysokých škol se řídil zákonem o vysokých školách. V § 16 zákona č. 31 byly stanoveny základní zásady státní správy školství. Na rozdíl od zákona 95/1948 Sb., podle kterého stát hradil pouze personální náklady (a další náklady byly věcí zemí, resp. krajů, okresů a obcí), převzal v roce 1953 kompletně financování škol stát⁴⁹. Zákon dále zmocnil vládu, aby stanovila „základní směrnice o zřizování škol a tříd, o organizaci škol a jejich správě“⁵⁰. Novou institucí se stala sdružení rodičů a přátel školy, jejichž „úkolem je zajišťovat spolupráci školy s rodinou a napomáhat škole v jejím výchovném poslání.“ Sdružení se byla právnickými osobami⁵¹. Sdružení měla do školské problematiky zainteresovat laický prvek v podobě rodičů žáků škol, jejich postavení však nebylo podrobněji rozpracováno a tak vůči vedení škol nebo státní správě měla postavení nanejvýše poradní v závislosti na neformální autoritě rodičů zapojených do jejich výborů.

Přijetí nové ústavy a přejmenování státu na Československou socialistickou republiku v roce 1960 se projevilo i v oblasti školství. Národní shromáždění přijalo 15. prosince 1960 s platností a účinností ke dni 28. 12. 1960 zákon č. 186/1960 Sb., o soustavě výchovy a vzdělávání (školský zákon), který reflektuje proklamaci o „dobudování socialismu v Československu a přechodu země ke komunismu“, jak je

⁴⁹ Zákon č. 31/1953 Sb., § 16, odst. 1

⁵⁰ Tamtéž, odst. 6.

⁵¹ Tamtéž, § 15, odst. 1 a 2.

patné z bombasticky pojaté preambule. Zákon nicméně vytvořil na dalších 30 let základní vztahy mezi jednotlivými subjekty, co se týká zřizování škol a jejich správy.

Základním orgánem v oblasti zřizování škol a vzdělávacích zařízení byly národní výbory, které také hradily jejich provoz. Zákon umožňoval jak dalším resortům, tak i podnikům, družstvům a dalším právnickým osobám, zřizovat školy a vzdělávací zařízení a částečně nebo úplně hradit jejich provoz na základě stanoviska národních výborů nebo příslušných ústředních orgánů státní správy⁵². Národní výbory podle § 31 „řídí a kontrolují veškerou výchovu a vzdělávání ve svém obvodu a plně za ně odpovídají. Na základě státního plánu rozvoje národního hospodářství a kultury a státního rozpočtu zabezpečují neustálý rozvoj školství.“ a dále také mimo jiné „pečují o stálý odborný a politický růst všech učitelů a vychovatelů.“⁵³. Národním výborům tak byla delegována odpovědnost za rozvoj sítě škol a vzdělávacích zařízení⁵⁴, jejich personální a materiální zajištění. Protože školy nedisponovaly právní subjektivitou, byli učitelé a další pracovníci škol zaměstnanci těchto národních výborů. Z hlediska jednotlivých stupňů škol byly zřizovateli středních škol a některých vzdělávacích zařízení krajské národní výbory, zatímco okresní národní výbory zřizovaly základní a mateřské školy, jesle a většinu vzdělávacích zařízení. Za „ústřední ideové a pedagogické řízení a kontrola výchovy a vzdělávání na školách a v mimoškolních výchovných zařízeních“ odpovídalo ministerstvo školství a kultury. Za řízení a kontrolu jeslí, které byly také zařazeny do vzdělávací soustavy, odpovídalo ministerstvo zdravotnictví v koordinaci s ministerstvem školství a kultury. Dalším ústředním úřadům a orgánům příslušelo ideové a pedagogické řízení jim podřízených vzdělávacích zařízení. Pokud tato zařízení poskytovala státem uznávané vzdělání, musely se příslušné orgány řídit zásadami ministerstva školství a kultury, které také mělo právo a povinnost supervize⁵⁵.

⁵² Zákon č. 186/1960 Sb., § 30.

⁵³ Tamtéž, § 31, odst. 1.

⁵⁴ Domy dětí a pionýrů, dětské domovy, školy v přírodě atd.

⁵⁵ Tamtéž, odst. 3 – 6.

Účast především rodičovské veřejnosti byla i nadále realizována prostřednictvím sdružení rodičů a přátel školy, která zůstávala právní osobou, řídicí se „*Předpisy o zřizování, organizaci a činnosti sdružení rodičů a přátel školy*“ vydanými ministerstvem školství a kultury v dohodě se zúčastněnými ústředními úřady a orgány. V nich též ministerstvo stanovilo, „*jak se sdružení rodičů a přátel školy podílí na řízení a správě školy, odborného učiliště a předškolního a mimoškolního výchovného zařízení.*“⁵⁶. Vedle sdružení působícího v každé škole a mimoškolním vzdělávacím zařízení, předpokládal zákon i vznik poradních sborů při odborných školách, středních odborných školách, odborných učilištích a učňovských školách⁵⁷.

V souvislosti s federalizací Československé socialistické republiky ke dni 1. ledna 1969 došlo k zániku ministerstva školství⁵⁸ a vzniku ministerstva školství České republiky a ministerstva školství Slovenské republiky. Postavení, pravomoci a odpovědnosti původního ministerstva školství přešly v nezměněné podobě na republiková ministerstva. Školská legislativa byla od roku 1969 poněkud komplikovaná. V zájmu zachování jednoty a prostupnosti vzdělávací soustavy byly základní zákony upravující oblast školství (školský zákon a vysokoškolský zákon) schvalovány Federálním shromážděním. Zákony a další právní předpisy týkající se činnosti škol byly vydávány Českou národní radou a Slovenskou národní radou. I když jejich vydávání bylo koordinováno politickými orgány, tedy Ústředním výborem KSČ a Ústředním výborem KSS na základě ustanovení § 4 Ústavy Československé socialistické republiky, v jednotlivostech se tyto právní předpisy lišily. Z pohledu správy školství v České republice to byl zákon České národní rady č. 77/1978 Sb. o státní správě ve školství. Tento zákon stanovil, že „*orgány státní správy ve školství jsou:*

- a) *národní výbory,*
- b) *ministerstvo školství České socialistické republiky,*
- c) *jiné ústřední orgány státní správy, pokud tak stanoví zvláštní zákon.*“⁵⁹

⁵⁶ Zákon č. 186/1960 Sb., § 27, odst. 2)

⁵⁷ Tamtéž, § 28

⁵⁸ K rozdělení ministerstva školství a kultury na ministerstvo školství a ministerstvo kultury a informací došlo dne 12. ledna 1967 zákonným opatřením předsednictva Národního shromáždění č. 1/1967.

⁵⁹ Zákon České národní rady č. 77/1978 Sb., § 2

Zákon poměrně podrobně a poprvé v historii obsahuje paragraf věnovaný postavení a povinnostem ředitele školy (§ 4).

V dalších paragrafech pak zákon uvádí jednotlivé typy škol a mimoškolních vzdělávacích zařízení v působnosti národních výborů místních a městských, okresních a krajských a ministerstva školství (§ 5 – 14) a pravomoci a odpovědnosti těchto orgánů při správě škol, jejich hospodářském zajištění, odborném vedení a inspekci. Inspekci škol je věnovaná samostatná třetí část zákona. Kromě určení účelu inspekce vzdělávání (§ 15) je obsáhle popsáno poslání inspekce (§ 16) a její členění (§ 17). V § 19 jsou pak stanoveny zásady výkonu inspekční činnosti. Ministerstvo školství je zákonem zmocněno vydat obecně závazné předpisy týkající se úkolů a činnosti inspekce, výběru inspektorů a jejich přípravy a dalších podrobností. Ústřední školní inspektoři byli pracovníky ministerstva školství, krajsí a okresní školní inspektoři byli pracovníky odpovídajících národních výborů zařazení v odboru školství a kultury.

Z pohledu státní správy byla ještě významná ustanovení o plnění povinné školní docházky mimo území Československé socialistické republiky a pravidla pro uznávání vysvědčení vydaných cizozemskými školami.

Na zákonu č. 77/1978 Sb. je významné to, že poprvé v dějinách našich zemí upravuje zákonem řadu agend, které byly do té doby řešeny nařízením vlády nebo vyhláškami ministerstva – například přijímání ke studiu, klasifikační řád, zařazování dětí do škol pro mládež vyžadující zvláštní péči a další. Zákon byl přijat v návaznosti na dokument Předsednictva Ústředního výboru Komunistické strany Československa „o dalším rozvoji československé výchovně vzdělávací soustavy“ z roku 1976. Mimo jiné v něm byly reflektovány mezinárodní závazky Československa vyplývající například ze Závěrečného aktu Konference o bezpečnosti a spolupráci v Evropě, požadujících, aby povinnosti občanům byly ukládány pouze zákonem. Zákon č. 77/1978 Sb. byl právní normou, která doplňovala školský zákon, tj. zákon č. 168/1960 Sb. Zůstal s několika málo změnami v platnosti až do roku 1990, kdy byl nahrazen zákonem o státní správě a samosprávě ve školství (č. 456/1990 Sb.). V té době byla zahájena příprava zcela nového školského zákona, který byl přijat pod číslem 29/1984 Sb., zákon o soustavě základních a středních škol (školský zákon). Z výchovně vzdělávací soustavy byly vyřazeny tímto zákonem jesle, které byly zcela převedeny do kompetence ministerstva zdravotnictví. Dále byly zrušeny učňovské školy a příprava pro výkon

dělnických povolání byla začleněna do středních odborných učilišť⁶⁰. Nejvýznamnější změnou pak bylo prodloužení povinné školní docházky na deset let, přičemž prvních osm let se realizovalo v základní škole a další dva roky v některém z typů středních škol⁶¹. Zákon č. 29/1984 byl, po mnoha novelizacích a doplnění dalšími zákony, základní školskou normou až do konce roku 2004.

2.2.2 VYSOKÉ ŠKOLSTVÍ V LETECH 1950 - 1989

První vysokoškolský zákon po druhé světové válce a po změně politických poměrů přijatý v roce 1950 jako zákon č. 58/1950 Sb. vnějškově zachovával předchozí struktury na úrovni vysokých škol. V čele vysoké školy zůstával rektor, jmenovaný prezidentem republiky. Funkční období rektora bylo stanoveno na dobu tří studijních let. Novinkou však byla skutečnost, podle které prezident rektora jmenoval „*zpravidla z profesorů vysokých škol, navržených Státním výborem, který napřed vyslechne radu příslušné vysoké školy.*“⁶². Fakticky tím padl monopol profesorů na výkon funkce rektora a profesorský sbor byl nahrazen radou, jejímiž členy mohli být za podmínek stanovených ministerstvem v zásadě kteříkoliv pracovníci vysoké školy bez ohledu na funkční místo, které zastávali. Tato skutečnost byla spojena s tím, že zákonem č. 66/1950 Sb., o pracovních a platových poměrech státních zaměstnanců, byli všichni učitelé zahrnuti do jedné skupiny státních zaměstnanců, jejíž práva a povinnosti nebyly vázány na akademické tituly. Rada, podle § 10, odst. 1 *rozhodovala „o zásadních pedagogických, vědeckých nebo uměleckých, správních a hospodářských věcech vysoké školy.“*⁶³ Rektor, který radě předsedal, prováděl její rozhodnutí. V případě nesouhlasu mohl rozhodnutí neprovést, avšak byl „*povinen předložit bez prodlení sporné usnesení se svým návrhem ministru školství, věd a umění k rozhodnutí a zpravit o tom radu vysoké školy.*“⁶⁴. Rektor měl zpravidla dva náměstky, prorektory, které jmenoval ministr školství stejným způsobem, jako byl jmenován rektor⁶⁵. Ve jmenovací pravomoci

⁶⁰ Zákon č. 29/1984 Sb., § 9 a dále.

⁶¹ Tamtéž, § 34.

⁶² Zákon č. 58/1950 Sb., § 8

⁶³ Tamtéž, § 10, odst. 1

⁶⁴ Zákon č. 58/1950 Sb., § 10, odst. 4.

⁶⁵ Tamtéž, § 8, odst. 3.

ministra byli též děkani a proděkani fakult jmenování na návrh státního výboru a vyslechnutí rady vysoké školy a fakulty zpravidla z řad profesorů na dobu dvou studijních let⁶⁶ a vedoucí profesori kateder, kteří byli ustanovováni na návrh státního výboru na dobu neurčitou⁶⁷. V případě vedoucích profesorů kateder nebylo vyžadováno stanovisko fakultní rady nebo rady vysoké školy. Novinkou ve vysokoškolském prostředí bylo zřízení již zmíněného Státního výboru pro vysoké školy jako poradního, iniciativního a koordinačního sboru ministra školství, věd a umění pro studijní, organizační, personální a hospodářské záležitosti vysokých škol⁶⁸. Fakticky šlo o orgán, který rozhodoval o všech významných záležitostech vysokých škol a vysokého školství jako celku.

Ze samosprávného hlediska stojí za zmínku zachování a rozšíření institutu shromáždění akademické obce, kdy děkan fakulty svolával „nejméně jednou ročně valné shromáždění učitelů, studentů a zaměstnanců fakulty“, jemuž podával zprávu o činnosti a úkolech fakulty a vyslechl jeho návrhy a požadavky. Rektor mohl rovněž dle svého uvážení svolat valné shromáždění učitelů, studentů a zaměstnanců vysoké školy⁶⁹.

Novelou vysokoškolského zákona č. 46/1956 Sb. byly mírně upraveny některé náležitosti týkající se správy vysokých škol. Státní výbor byl rozdělen na Státní výbor pro vysoké školy jako poradní orgán ministra školství a kultury a Slovenský výbor pro vysoké školy jako poradní orgán pověřence školství a kultury⁷⁰. Jmenování rektora zůstalo v rukou prezidenta republiky, avšak na návrh vlády⁷¹. Rada vysoké školy a rada fakulty byly přejmenovány na vědecké rady, kterým byly ponechány k rozhodování zásadní pedagogické, politicko-výchovné, vědecké (umělecké) a výzkumné věci vysoké školy⁷². Z pravomoci vědecké rady tak byly vyňaty správní a hospodářské věci, které

⁶⁶ Tamtéž, § 11.

⁶⁷ Tamtéž, § 15.

⁶⁸ Tamtéž, § 5.

⁶⁹ Tamtéž, § 14.

⁷⁰ Zákon č. 58/1950 Sb., ve znění zákona č. 46/1956 Sb., § 5

⁷¹ Tamtéž, § 8.

⁷² Zákon č. 58/1950 Sb., ve znění zákona č. 46/1956 Sb., § 9 a § 12.

byly svěřeny rektorátu vysoké školy, který řídil kvestor, jakožto stálý zástupce rektora pro věci hospodářské a správní. I kvestora jmenoval do funkce ministr⁷³. Pravomoc zřizovat katedry a jmenovací pravomoc vůči vedoucím kateder byla z ministra přenesena na rektora. Z označení vedoucích kateder vypadlo slovo „profesor“⁷⁴.

§ 26 novelizovaného zákona se označení „profesor“ a „docent“ stalo vědecko-pedagogickým titulem. Profesory jmenoval prezident republiky z řad docentů nebo doktorů věd a docenty ministr zpravidla z řad kandidátů věd na základě habilitačního řízení⁷⁵. Zůstala však zachována funkční místa profesorů a docentů obsazovaná na základě konkursu, působiště profesorů a docentů stanovoval ministr. Titul profesora nebo docenta byl i nadále spojen s danou vysokou školou, jeho nositel jej pozbyl rozvázáním nebo zrušením pracovního poměru⁷⁶. Pracovní poměr profesora končil, mimo jiné, dosažením 70. roku věku. Novinkou bylo zřízení vědeckých hodností kandidáta věd (ve zkratce CSc.) a doktora věd (DrSc.), které měly charakter osobní a jak je uvedeno výše, byly zpravidla předpokladem pro získání vědecko-pedagogických titulů⁷⁷. Udělování vědeckých hodností bylo následně upraveno zákonným opatřením předsednictva Národního shromáždění č. 64/1959 Sb., o udělování vědeckých hodností a o Státní komisi pro vědecké hodnosti. Systém vědeckých hodností přetrval v českém vysokém školství až do devadesátých let 20. století.

Potřeba upravit postavení vysokých škol v souvislosti se změnami v šedesátých letech vedla k přijetí zákona č. 19/1966 Sb., o vysokých školách. Ten stanovil výslovně, že vysoké školy jsou rozpočtovými organizacemi⁷⁸ a zároveň jim umožnil, aby získávaly další prostředky jako výsledek „projektové, vědeckovýzkumné, umělecké a jiné práce pro státní, družstevní, společenské a jiné organizace, jakož i pro jednotlivé

⁷³ Tamtéž, § 10.

⁷⁴ Tamtéž, § 15.

⁷⁵ Tamtéž, § 26.

⁷⁶ Tamtéž, odst. 6.

⁷⁷ Tamtéž, § 23.

⁷⁸ Zákon č. 19/1966 Sb., § 5

osoby.⁷⁹ S těmito prostředky – výsledky tzv. vedlejší hospodářské činnosti – mohly školy samostatně hospodařit.

V oddílu IV zákona jsou vyjmenovány kategorie učitelů a dalších pracovníků vysokých škol. Dochází k dalšímu uvolňování vztahu profesorů a docentů s jejich funkčními místy mj. tím, že zákon ruší zánik titulu ukončením pracovního poměru s vysokou školou. Toto dřívější ustanovení je nahrazeno § 29, podle kterého:

„(1) Vysoké školy jsou oprávněny požadovat od profesorů a docentů, kteří nejsou v pracovním poměru k některé vysoké škole, aby v přiměřeném rozsahu a podle svých možností plnili vědeckopedagogické nebo uměleckopedagogické úkoly.

(2) Neplní-li profesori nebo docenti bez vážných důvodů po dobu dvou let takto požadované úkoly, může jim být vědeckopedagogický nebo uměleckopedagogický titul odňat orgánem, který titul udělil nebo orgánem jím k tomu zmocněným.“⁸⁰

Zákon také zavedl kategorii mimořádných profesorů. Rozdíl mezi řádnými a mimořádnými profesory spočíval v tom, že pro jmenování mimořádným profesorem byla vyžadována zpravidla vědecká hodnota, zatímco u řádných profesorů je explicitně uvedena vědecká hodnota doktora věd. Důsledky tohoto ustanovení, stejně jako u docentů byly ovšem změkčeny slovem „zpravidla“⁸¹. Do kategorie mimořádných profesorů byli ke dni účinnosti zákona převedeni dosavadní zástupci profesorů⁸².

Z hlediska organizace a řízení dochází k některým podstatnějším změnám ve formě. Ústřední řízení vysokých škol prováděl ministr školství a kultury. Stálým poradním orgánem ministra zůstal státní výbor, jehož členy však z titulu své funkce byli všichni rektori vysokých škol a další odborníci jmenovaní ministrem. Jednání byli oprávněni se účastnit zástupci organizací pracovníků a studentů vysokých škol, což se prakticky realizovalo členstvím předsedy odborového svazu pracovníků ve školství a tajemníka pro vysoké školy Československého svazu mládeže⁸³. Rektor se stal představitelem

⁷⁹ Zákon č. 19/1966 Sb., § 5

⁸⁰ Tamtéž, § 29.

⁸¹ Tamtéž, § 25 – 27.

⁸² Tamtéž, § 58, odst. 2.

⁸³ Zákon č. 19/1966 Sb., § 36.

vysoké školy, který za její činnost podle § 38 odpovídal ministroví. Rektora však jmenoval i nadále prezident republiky na návrh vědecké rady školy zpravidla z řad řádných profesorů. § 44 zákona pak stanovil výslovně odpovědnost děkanů fakult vůči rektorovi vysoké školy. Funkční období akademických funkcionářů byla omezena na dobu tří let a možnost opakovaného jmenování byla limitována dvěma tříletými obdobími. V reakci na události let 1968 – 1969 přijalo Federální shromáždění ČSSR v roce 1969 novelu zákona, kterou byly předány mimořádné kompetence ministroví spočívající v možnosti navrhnout jmenování a odvolání rektora v rozporu s usnesením vědecké rady vysoké školy, jmenovat děkany a proděkany bez potvrzení jejich volby vědeckou radou vysoké školy, zřizovat, zrušovat, rozdělovat a slučovat katedry a další pracoviště vysoké školy a fakult, uzavírat místo příslušných vysokých škol a fakult pracovní smlouvy a rozvazovat pracovní poměry s pracovníky vysokých škol a jmenovat docenty popřípadě předkládat vládě návrhy na jmenování řádných a mimořádných profesorů výjimečně bez habilitačního popřípadě jmenovacího řízení⁸⁴. V roce 1976 pak další novelou bylo zrušeno ustanovení o nejvýše dvou funkčních obdobích akademických funkcionářů. Mimořádné pravomoci ministra zůstaly zachovány i po skončení tzv. normalizace politického a společenského života.

Posledním vysokoškolským zákonem přijatým před rokem 1989 byl zákon č. 39/1980 Sb., o vysokých školách. Tímto zákonem byla jasně definována struktura vysoké školy tak, že fakulty byly označeny jako organizační součást vysoké školy a organizačními součástmi fakulty katedry. Zákon samozřejmě připouštěl i vznik kateder jako součástí přímo vysoké školy a též vznik dalších součástí jako byly ústavy, vědecko-výzkumná pracoviště, účelová zařízení a další⁸⁵. Z procesu jmenování (rektor, děkani) a ustanovování (prorektoři, proděkani, vedoucí kateder) byly zcela vyřazeny vědecké rady, které byly definovány jako poradní orgány rektora nebo děkana⁸⁶. Novou, zákonem definovanou součástí vysokých škol v čele s ředitelem jmenovaným ministrem školství, byly ústavy marxismu-leninismu. Ministr školství získal zákonem pravomoc řídit „kádrovou a personální práci na vysokých školách, stanovit systemizaci pracovních

⁸⁴ Zákon č. 19/1966 Sb., ve znění zákona č. 163/1969 Sb., § 55a.

⁸⁵ Zákon č. 39/1980 Sb., § 6.

⁸⁶ Tamtéž, § 12 - 20.

míst a kvalifikační složení pracovníků vysokých škol“⁸⁷. Poprvé v historii pak byl do zákona o vysokých školách vtěleno formou ustanovení o inspekci vysokých škol zahrnut státní dozor nad vzdělávacím a výchovným procesem na vysokých školách⁸⁸. Ten samozřejmě v nějaké podobě existoval od vzniku univerzity v roce 1348, avšak nikdy nebyl realizován vnějším orgánem s označením „inspekce“ a vybaveným poměrně rozsáhlými pravomocemi.

2.3 SHRNU TÍ

Vývoj státní správy a samosprávy ve školství v období Československa lze formálně rozdělit na dvě období – do roku 1950 a po roce 1950. Zatímco v prvním období bylo řízení školství realizováno více méně podle zásad převzatých z rakouského a na něj navazujícího českého zemského zákonodárství, ve druhém období dochází k určitým změnám odrážejícím změněné společensko-politické podmínky po 2. světové válce. Nástup tzv. jednotného školství však nepřináší zásadní změny přímo do řízení škol, které jsou zřizovány a řízeny národními výbory jako orgánem státní správy, byť se v podobě jejich komisí a Sdružení rodičů a přátel školy objevují určité prvky vlivu veřejnosti. O samosprávě základních a středních škol však nelze mluvit. Vysoké školy si jistou míru autonomie v podobě volby akademických funkcionářů zachovaly až do roku 1969. Je však třeba podotknout, že po celé období do roku 1873 tato samosprávná rozhodnutí byla podmíněna potvrzením ze strany státu (tj. prezidenta nebo ministra). Sedmdesátá a osmdesátá léta dvacátého století jsou charakteristická centralizací rozhodování a přesunem řady původně vnitřních kompetencí vysokých škol (např. kontrola kvality) na ministerstvo školství. Za pozitivní se dá ovšem považovat skutečnost, že v rámci vysokých škol byly jasně hierarchicky vymezeny vztahy rektora a děkanů fakult. Dá se říci, že historické pojetí výstavby struktury univerzit „zdola“ bylo nahrazeno pojetím jednotné univerzity, dělicí se na organizační složky, fakulty. Zároveň je důležité, že po roce 1966 přestaly být vysoké školy organizační složkou státu, a získaly statut příspěvkových organizací. Na základě této skutečnosti mohly

⁸⁷ Zákon č. 39/1980 Sb., § 21, písm. e).

⁸⁸ Tamtéž, § 22.

relativně samostatně rozhodovat o finančních prostředcích získaných tzv. vedlejší hospodářskou činností.

3 3.STÁTNÍ SPRÁVA A SAMOSPRÁVA VE ŠKOLSTVÍ V LETECH 1990 AŽ 2018

3.1 ČESKÁ REPUBLIKA 1990 - 2000 (1998)

Období po roce 1989 je charakterizováno dvěma tendencemi. S ohledem zejména na praktické potřeby fungování státu a jeho jednotlivých součástí byla zachována kontinuita právního řádu. Na druhou stranu snaha „dělat věci jinak“ vedla ke smršti nejrůznějších novel zákonů, které měly zachytit společenské změny, ke kterým docházelo, a také zájmy jednotlivých zainteresovaných skupin.

3.1.1 REGIONÁLNÍ ŠKOLSTVÍ

Společenské změny po listopadu 1989 byly v oblasti základního a středního školství realizovány jednak novelou školského zákona č. 29/1984 Sb., která mimo jiné umožnila vznik soukromých a církevních mateřských, základních a středních škol. Změny v pojetí státní správy a samosprávy, spočívající ve snaze jasně oddělit roli státu reprezentovaného ústředními orgány (později organizačními složkami státu) a samosprávy především v podobě obcí⁸⁹ reprezentoval zákon č. 564/1990 Sb., o státní správě a samosprávě ve školství. Bylo také nutné vyřešit zánik krajských národních výborů, které plnily funkci zřizovatelů středních škol. Přenos zřizovatelské působnosti vůči středním školám na stát v podobě ministerstev školství obou republik nebyl možný bez vytvoření nové struktury školských úřadů.

Orgány státní správy ve školství staly:

- „a) ředitel školy, ředitel (vedoucí) předškolního zařízení nebo školského zařízení (dále jen "ředitel"),*
- b) obec,*
- c) školské úřady,*
- d) Česká školní inspekce,*

⁸⁹ Nové obecní zřízení vstoupilo v účinnost dnem 24. listopadu 1990 na základě zákona č. 367/1990 Sb., zákon České národní rady o obcích (obecní zřízení). Tímto zákonem byly zrušeny i krajské národní výbory.

e) *ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy České republiky (dále jen "ministerstvo"),*

f) *jiné ústřední orgány státní správy, pokud tak stanoví zvláštní zákon.*⁹⁰

Významnou změnou v pojetí státní správy ve školství byla zcela nová definice postavení ředitele školy. Ředitel získal pravomoci a odpovědnost za rozhodování o záležitostech přijímání a studia žáků škol a školských zařízení, organizaci studia a v případě, že škola byla právnickou osobou, i za personální, ekonomické a provozní záležitosti⁹¹. Nadřízeným orgánem ředitele byl školský úřad, který, kromě toho, že jmenoval a odvolával ředitele a plnil funkci odvolacího orgánu vzhledem k jeho rozhodnutím, tak i zřizoval některé typy škol a školských zařízení, zabezpečoval ekonomicky školy, které zřizoval nebo které zřizovalo ministerstvo, a přiděloval finanční prostředky na mzdy pracovníků, výdaje na učebnice, školní pomůcky a školní potřeby hrazené státem ve školách zřizovaných obcemi a finanční prostředky přiznávané ze státního rozpočtu na základě zvláštního předpisu soukromým školám podle § 6 – 8. Vůči školám, kterým poskytoval finanční prostředky, prováděl kontrolní činnost a na základě zjištění České školní inspekce přijímal opatření vůči školám, předškolním a školským zařízením. Nejvyšším orgánem státní správy ve školství bylo ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, které plnilo roli koncepční, rozdělovalo prostředky přidělené školám a školským zařízením ze státního rozpočtu a vydávalo podzákoné předpisy konkretizující ustanovení tohoto zákona. Významnou funkcí byla role zřizovatelská – ministerstvo zřizovalo střední školy a učiliště, konzervatoře a některé další typy škol a školských zařízení⁹². Jako další státní orgán, na ministerstvu věcně nezávislý byla zřízena Česká školní inspekce, jejímž úkolem byla kontrola dodržování právních předpisů, vyjma předpisů o hospodaření škol a školských zařízení, a kvality vzdělávání. Česká školní inspekce měla statut rozpočtové organizace zřizované ministerstvem. Ministerstvo jmenovalo do funkce ústředního školního inspektora i všechny školní inspektory a případně je odvolávalo z funkce^{93,94}.

⁹⁰ Zákon č. 564/1990 Sb., § 1.

⁹¹ Tamtéž, § 3.

⁹² Tamtéž, § 12.

⁹³ Tamtéž § 18 – 19. § 12, písm. d).

Ministerstvo vytvářelo síť škol a rozhodovalo o zařazení nebo vyřazení škol, nezávisle na jejich zřizovateli, do ní. Zařazením školy nebo školského zařízení do sítě stát uznával vzdělání na ní dosažené.

Samospráva byla realizována obcemi a školskými radami⁹⁵. Obce zřizovaly základní školy, předškolní zařízení a zařízení jim sloužící. Se souhlasem ministerstva mohly zřizovat i další typy škol a školských zařízení⁹⁶. Z hlediska financování se na tato zařízení nahlíželo stejně jako na základní školy, tzn., že ministerstvo prostřednictvím školských úřadů poskytovalo prostředky na mzdy, učebnice a školní pomůcky hrazené státem. Provozní náklady hradila v případě základních škol, předškolních zařízení i všech dalších škol obcí zřizovaných, obec ze svých prostředků⁹⁷. Účast veřejnosti a pedagogických pracovníků škol na samosprávě škol byla dána povinností obcí zřizovat komise pro výchovu a vzdělávání, ve kterých byli pedagogičtí pracovníci zastoupeni dvěma pětinami členů⁹⁸. V územních obvodech školských úřadů byly zákonem č. 564/1990 Sb. zřízeny školské rady, které měly mezi 40 a 70 členy. Třetinu členů tvořili zástupci obcí, druhou třetinu zástupci pedagogických pracovníků a poslední třetinu zástupci rodičů. Mezi nejdůležitější pravomoci školských rad patřilo právo vyjádřit se ke jmenování a odvolání ředitelů a k rozpisu rozpočtových prostředků přidělovaných školským úřadem. Schvalovala výsledek hospodaření školského úřadu a mohla ministerstvu navrhnout odvolání ředitele školského úřadu a vyjádřit se k jeho jmenování⁹⁹. Pojem „vyjádřit se“ v tehdejší pojetí a atmosféře fakticky znamenal „schvaluje“. Například v případě jmenování ředitelů byly z členů školských rad sestavovány konkursní komise, proti vyjádření školské rady ředitel školského úřadu nepodepsal rozpis finančních prostředků atd.

⁹⁴ Jménem ministerstva v těchto případech vystupoval ministr na návrh ústředního školního inspektora (zdroj: jmenovací dekret školní inspektorky RNDr. Hany Žufanové).

⁹⁵ Zákon č. 564/1990 Sb., § 2

⁹⁶ Například v Praze byla na základě tohoto ustanovení zřizována dvě gymnázia (Akademické a Jana Nerudy).

⁹⁷ Zákon č. 564/1990 Sb., § 14.

⁹⁸ Tamtéž, § 15, odst. 4.

⁹⁹ Tamtéž, § 16 – 17

Tvůrci zákona č. 564/1990 Sb. se zjevně inspirovali v organizaci a správě školství před rokem 1948. Předání části škol do zřizovací pravomoci a zejména financování základních škol a předškolních zařízení obcí, znamenal vytvoření rozdílných podmínek pro školy v sousedních obcích v závislosti na jejich ekonomických podmínkách a prioritách obecních zastupitelstev. Přenesení zřizovací pravomoci vůči středním školám na úroveň ministerstva naopak do značné míry tyto školy odpoutaly od místní politiky. Zřízení školní inspekce, jakožto samostatného orgánu státní kontroly vytvořilo předpoklady pro relativně nezávislou kontrolu kvality školství, která však musela být doprovázena vytvořením nového náhledu na způsob jejího hodnocení.

3.1.2 VYSOKÉ ŠKOLSTVÍ

Změněné poměry po roce 1989 se téměř okamžitě promítly, i v kontextu teze, že „demokracii vybojovali studenti“, do postavení a způsobu řízení vysokých škol. Zákon č. 172/1990 Sb., o vysokých školách vstoupil v platnost již v květnu 1990. Zřizování vysokých škol bylo svěřeno do působnosti České národní rady a Slovenské národní rady. Zřizování, rušení a slučování fakult bylo předáno do samosprávné kompetence vysokých škol, kde o něm rozhodovaly akademické senáty škol. Fakulty získaly právní subjektivitu spolu s vysokými školami¹⁰⁰. Rozhodující pravomoc na vysokých školách získaly akademické senáty škol a fakult. Složení senátů stanovovaly statuty vysokých škol, zákon je nepředepisoval, vyjma ustanovení, že v senátech vysokých škol mají všechny fakulty stejný počet zástupců. Významně potlačena byla role vědeckých rad, které nově projednávaly pouze otázky pedagogické a vědecké činnosti škol nebo fakult, návrhy na jmenování profesorů a habilitace docentů, o kterých rozhodovaly¹⁰¹. Rektor se dostal do dvojí podřízenosti, kdy v některých ohledech byl podřízen akademickému senátu a v některých záležitostech by i nadále podřízen ministrovi školství¹⁰². Podřízenost děkana rektorovi byla dána pouze statutem vysoké školy. Republikovým ministerstvům školství zůstalo oprávnění rozdělovat vysokým školám finanční prostředky ze své rozpočtové kapitoly a zejména „na návrh nebo po vyjádření

¹⁰⁰ Zákon č. 172/1990 Sb., § 3 – 5.

¹⁰¹ Tamtéž, § 11 a 12.

¹⁰² Tamtéž, § 13.

akreditační komise rozhodovat o odnětí práva vysoké školy nebo fakulty konat státní a rigorózní zkoušky v příslušných studijních oborech, habilitační řízení a řízení ke jmenování profesorů.“¹⁰³. Celkově se dá říci, že tímto zákonem byla vysokým školám dána velká volnost pro jejich činnost, která byla umocněna tím, že podle ustanovení § 34 se na rozhodování podle tohoto zákona nevztahovalo správní řízení. Zrušení velkého množství podzákonných předpisů, kterými byla velmi silně regulována státem činnost vysokých škol v předchozím období, vstoupily tyto do prostředí, které kladlo značný důraz na jejich samostatnost a odpovědnost. Praktické zkušenosti s uplatňováním vedly poměrně záhy k požadavku na vytvoření nového zákona, který by vzniklé liberální prostředí podstatně více reguloval.

3.2 ČESKÁ REPUBLIKA 2001 (1999) – 2018

Přechodná etapa vývoje po politických změnách v letech 1989 – 1990 byly završena v oblasti školství dvěma zásadními akty. V souvislosti se vznikem vyšších územně správních celků, tedy krajů v roce 2000 přešlo řízení základního a středního školství z ministerstva školství a jeho školských úřadů v okresech na krajské úřady. Došlo tedy ke zrušení odvětvového řízení školství na základě zákona č. 564/1990 Sb., o státní správě a samosprávě ve školství. Některá ustanovení tohoto zákona, řešící především právní postavení škol, zůstala zachována až do přijetí nového školského zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon). V oblasti vysokého školství to bylo přijetí nového vysokoškolského zákona, který byl parlamentem schválen v květnu 1998 jako zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně některých zákonů (vysokoškolský zákon). S ohledem na jeho dělenou účinnost – „*Tento zákon nabývá účinnosti dnem 1. července 1998, s výjimkou § 1 až 82, § 84 až 99, § 101 až 107 a § 108 odst. 2, které nabývají účinnosti dnem 1. ledna 1999, a § 108 odst. 3, který nabývá účinnosti dnem 31. prosince 2001.*“¹⁰⁴ – vzniklo přechodné období v délce tři a půl roku, kdy se vztahy ve vysokém školství v některých ohledech ještě řídily starší právní úpravou.

¹⁰³ Zákon č. 172/1990 Sb., § 15.

¹⁰⁴ Zákon č. 111/1998 Sb., § 109.

3.2.1 REGIONÁLNÍ ŠKOLSTVÍ

Zřízením krajů podle zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení) a zákonem č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon) byla modifikována organizace státní správy a samosprávy. Došlo ke zrušení školských úřadů a jejich úkoly a pravomoci přešly do přenesené působnosti krajů vykonávané krajskými úřady. Na kraje také přešla z ministerstva zřizovatelská funkce vůči středním a vyšším odborným školám a dalším školským zařízením¹⁰⁵. Ministerstvu zůstala funkce zřizovatele vůči některým speciálním školským zařízením s nadregionální působností. Poskytování prostředků ze státního rozpočtu školám a školským zařízením bylo nastaveno na linii ministerstvo školství, kraj, škola (školy a školská zařízení zřizovaná krajem), případně obec a škola (u základních škol, předškolních zařízení a dalších školských zařízení zřizovaných obcí). Tím, že o rozdělení prostředků ze státního rozpočtu rozhodovala krajská zastupitelstva v samosprávné působnosti, byl dán prostor pro přerozdělování těchto finančních prostředků oproti normativu stanovenému ministerstvem a také byla prodloužena doba potřebná pro případné zásahy v průběhu roku, kdy mimořádné dotace vyplývající z nařízení vlády (např. při zvyšování platů pedagogických pracovníků) musela projednat formou rozpočtových opatření zasedání krajských zastupitelstev, svolávaná zpravidla jednou za dva měsíce. Byly zrušeny školské rady a územní samosprávu ve školství vykonávaly obce a kraje¹⁰⁶. Kraje podle zákona o krajích zřizují z členů zastupitelstva výbory pro výchovu, vzdělávání a zaměstnanost¹⁰⁷, obce mohou zřizovat výbory nebo komise pro školství, jejichž členy mohou být i občané, kteří nejsou členy zastupitelstva obce¹⁰⁸. Česká školní inspekce se stala příspěvkovou organizací zřizovanou zákonem a z hlediska financování podřízenou ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy. Ministr školství také schvaluje roční plány a zprávy o činnosti inspekce. Přijetím zákona č. 324/2014 Sb., o státní službě, se Česká školní

¹⁰⁵ Zákon č. 129/2000 Sb., § 181.

¹⁰⁶ Tamtéž, § 177.

¹⁰⁷ Tamtéž, § 78. odst. 6.

¹⁰⁸ Zákon č. 128/2000 Sb., § 122.

inspekce stala služebním úřadem, ústřední školní inspektor má ve smyslu tohoto zákona postavení vedoucího služebního úřadu podle § 2 tohoto zákona.

Přijetím zákona č. 561/2004 Sb. také skončilo období, ve kterém si školy, resp. jejich zřizovatelé mohly zvolit právní formu, tedy buď setrvání v podobě příspěvkové organizace, anebo školské právnické osoby. Všechny školy zřizované státem či územně správními celky (obcemi nebo kraji) jsou školskými právnickými osobami. V jejich čele stojí ředitel jmenovaný zřizovatelem na dobu šesti let, přičemž táž osoba může být jmenována opakovaně. Ředitele lze z funkce odvolat pouze ze zákonem stanovených důvodů, uvedených v § 166, odst. 4, tedy v případech:

„a) pozbytí některého z předpokladů pro výkon činností ředitele školy nebo školského zařízení stanovených zvláštním právním předpisem,

b) nesplnění podmínky zahájení a úspěšného ukončení studia k získání odborné kvalifikace podle zvláštního právního předpisu),

c) nesplnění podmínky získání znalostí z oblasti řízení školství studiem pro ředitele škol a školských zařízení podle zvláštního právního předpisu, nebo

d) organizačních změn, jejichž důsledkem je zánik vedoucího pracovního místa ředitele.“¹⁰⁹

Při školách se ze zákona zřizuje školská rada jako „*orgán školy umožňující zákonným zástupcům nezletilých žáků, zletilým žákům a studentům, pedagogickým pracovníkům školy, zřizovateli a dalším osobám podílet se na správě školy*“¹¹⁰. Výrazným omezením možností zřizovatele zasahovat do chodu školy formou odvolání ředitele a existencí školské rady, ve které mají pedagogičtí pracovníci školy třetinové zastoupení, je vytvořen silný samosprávný prvek v řízení škol, který nemá v dějinách základního a středního školství na našem území historickou obdobu.

3.2.2 VYSOKÉ ŠKOLSTVÍ

Diskuse o postavení vysokých škol a způsobu jejich řízení vyvrcholily přijetím zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně některých zákonů (vysokoškolský zákon). Jak uvádí důvodová zpráva ke sněmovnímu tisku 329, příprava

¹⁰⁹ Zákon č. 561/2004 Sb., § 166., odst. 4.

¹¹⁰ Tamtéž, § 167, 168.

tohoto zákona započala již v roce 1993¹¹¹. Z pohledu tématu této bakalářské práce byla zásadní změnou oproti předchozímu stavu skutečnost, že většina dosavadních státních vysokých škol, byla transformována do vysokých škol veřejných. Státními vysokými školami zůstaly vojenské a policejní vysoké školy - Vysoká vojenská škola pozemního vojska ve Vyškově, Vojenská akademie v Brně, Vojenská lékařská akademie Jana Evangelisty Purkyně v Hradci Králové (v podřízenosti Ministerstva obrany) a Policejní akademie České republiky v Praze (v podřízenosti Ministerstva vnitra). Vojenské vysoké školy prošly dalším vývojem, který byl ukončen jejich fúzí do jediné Univerzity obrany. V této práci se státními vysokými školami dále zabývat nebudeme s ohledem na jejich specifiku a podřízení ministerstvům obrany a vnitra.

Jak uvádí předkladatel v důvodové zprávě *„s ohledem na chystané změny (financování a řízení příspěvkových a rozpočtových organizací státu – pozn. autorky) se navrhuje řešení, kterým se ze stávajících vysokých škol stanou právnické osoby svého druhu s označením veřejná vysoká škola.“*¹¹². Materiál dále v obecné části uvádí, že *„že právnickou osobou bude pouze vysoká škola, nikoli její součásti. Této právnické osobě by měl být předán státní majetek, k němuž má dosud příslušná vysoká škola právo hospodaření. Odpovědnost za hospodaření s tímto majetkem nese rektor; v návrhu jsou taxativně uvedeny typy majetkových úkonů, u nichž se vyžaduje předběžný souhlas ministerstva (právní úkony s nemovitým majetkem) nebo nového orgánu - rady veřejné vysoké školy (úkony s movitým majetkem většího rozsahu). Některé úkony jsou ze zákona zakázány, ministerstvo má právo hospodaření veřejné vysoké školy kontrolovat.“*¹¹³.

Z důvodové zprávy je patrné několik důležitých skutečností. První, dá se říci historickou změnou, bylo zrušení fakult ve smyslu jejich existence jako právnických osob, jak je uvedeno výše. Jedinou právnickou osobou se tak stala vysoká škola. Podle § 2 přijatého znění vysokoškolského zákona se vysoké školy dělí na univerzitní a neuniverzitní. Jak uvádí důvodová zpráva ve své Zvláštní části, *„Vysoká škola*

¹¹¹ PSP, II. volební období, tisk 329, nestránkováno

¹¹² Tamtéž

¹¹³ Tamtéž

*univerzitní je označením pro většinu současně existujících vysokých škol, které uskutečňují převážně magisterské nebo doktorské studijní programy v návaznosti na vědeckou, výzkumnou, vývojovou, uměleckou, anebo další tvůrčí činnost. Umožňuje se však vznik neuniverzitních vysokých škol, jejichž vzdělávací činnost se soustředí na bakalářské studijní programy a příslušná tvůrčí činnost bude mít převážně aplikační charakter. U těchto škol se předpokládá jednodušší vnitřní struktura, proto se nedělí na fakulty.*¹¹⁴ Toto stanovisko je zaneseno do § 2 zákona. Ačkoliv to neplyne ani z důvodové zprávy, ani ze znění zákona, vázalo Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy zcela v souladu se stanovisky Akreditační komise určení typu vysoké školy na to, zda vysoká škola uskutečňuje doktorské studijní programy.

Ačkoliv předkladatel, tj. vláda, navrhla a parlament přijal myšlenku o vysoké škole, jakožto nositelce právní subjektivity a v části druh, hlava I mimo jiné pro veřejné vysoké školy stanovil, že „do samosprávné působnosti veřejné vysoké školy patří zejména...vnitřní organizace,...“¹¹⁵, ihned v téže části, hlavě II, rozsáhle a podrobně určil vnitřní strukturu vysoké školy a zejména orgány univerzitních fakult a jejich postavení. Důsledkem je skutečnost, že fakulty jsou nositelkami významné autonomie, která není odpovídající tomu, že se jedná o součásti jedné právnické osoby. Toto kvazinezávislé postavení fakult vůči univerzitě podtrhuje § 23, odst. 3), který rozhodnutí akademického senátu vysoké školy o zřízení, sloučení, splynutí, rozdělení nebo zrušení fakulty podmiňuje souhlasným stanoviskem Akreditační komise.

Veřejné vysoké školy a jejich orgány

V § 7 vysokoškolský zákon taxativně vyjmenoval samosprávné akademické orgány a další orgány veřejné vysoké školy. Samosprávnými orgány byly akademický senát, rektor, vědecká nebo umělecká nebo akademická rada podle typu a zaměření vysoké školy a disciplinární komise. Dalšími orgány veřejné vysoké školy byla správní rada a kvestor. I z toho to ustanovení je patrné, že ačkoliv je transformace státních vysokých škol na veřejné prezentována často jako vytvoření veřejnoprávních a samosprávných institucí, předkladatel tohoto zákona takový úmysl neměl. V důvodové zprávě, obecná

¹¹⁴ PSP, II. volební období, tisk 329, nestránkováno

¹¹⁵ Zákon č. 111/1998 Sb., § 6.

část, se totiž konstatuje, že „*vnitřní organizace a způsob hospodaření těchto veřejných vysokých škol se **podrobně** (zdůrazněno autorkou) popisuje v části druhé.*“¹¹⁶. Lze dovést, že pokud skutečně existoval úmysl přeměnit státní vysoké školy na samosprávné korporace, byla by jim ponechána svoboda rozhodování ohledně jejich vnitřní struktury. I když by to v praxi zřejmě znamenalo, minimálně v počátečním období, zachování tradičního modelu fakult.

V zákoně není explicitně stanovena hierarchie samosprávných akademických orgánů, z kontextu důvodové zprávy a § 7, odst. 1 a následujících paragrafů je patrné, že vrcholným samosprávným orgánem vysoké školy je akademický senát, a to především s ohledem na skutečnost, že schvaluje vnitřní předpisy vysoké školy, tedy pravidla jejího fungování, a dále že schvaluje rozpočet vysoké školy a kontroluje její hospodaření. Zde došlo k významnému odchýlení se od úmyslu předkladatele zákona, který konstatuje v obecné části důvodové zprávy, že odpovědnost za hospodaření s majetkem nese rektor¹¹⁷. Podřízenost rektora akademickému senátu je dána ustanovením, podle kterého sice rektora jmenuje a odvolává prezident republiky, ovšem na návrh akademického senátu veřejné vysoké školy¹¹⁸. Dominance akademického senátu je patrná i ze skutečnosti, že se vyjadřuje „*k právním úkonům, které vyžadují souhlas správní rady veřejné vysoké školy*“¹¹⁹. Ani v zákoně, ani v důvodové zprávě není blíže vysvětlen pojem „vyjadřuje se“, prakticky se ale dá dovést, že správní rada veřejné vysoké školy o uvedených právních úkonech jedná ve shodě s akademickým senátem. Jak vyplývá z § 15, odst. 1, jde zejména o úkony týkající se majetku veřejné vysoké školy, které jménem vysoké školy provádí rektor na základě písemného souhlasu správní rady. Bylo by nemyslitelné, aby rektor provedl, byť se souhlasem správní rady, jakýkoliv majetkový úkon, se kterým by akademický senát nebyl ztotožněn.

¹¹⁶ PSP, II. volební období, tisk 329, nestránkováno

¹¹⁷ Tamtéž

¹¹⁸ Zákon č. 111/1998 Sb., § 10, odst. 2)

¹¹⁹ Tamtéž, § 9, odst. 2, písm. c)

Na rozdíl od rakouské a prvorepublikové koncepce ustanovení univerzitního senátu z rektora, prorektora, děkanů a proděkanů fakult a jednoho voleného zástupce profesorského sboru každé fakulty, zákon č. 111/1998 Sb. prohlásil funkce rektora, prorektorů, děkanů a proděkanů za neslučitelné s členstvím v akademickém senátu. Akademický senát se konstituuje volbou členů akademické obce vysoké školy a z členů této akademické obce, přičemž třetinové až poloviční zastoupení v něm mají studenti¹²⁰. Toto zdánlivě demokratické ustanovení je devalvováno skutečností, že k platné volbě členů akademického senátu postačuje volební účast nejméně 15 % členů akademické obce vysoké školy. Způsob ustanovení akademických senátů a vyloučení akademických funkcionářů z něj vytváří prostor pro konflikty mezi rektory či děkany a akademickými senáty. (například Katolická teologická fakulta Univerzity Karlovy v Praze 2002, Filozofická fakulta Západočeské univerzity v Plzni 2009, Lékařská fakulta Ostravské univerzity v Ostravě 2018).

Protože státní vysoké školy hospodařily s majetkem státu velkého rozsahu, přičemž významnou jeho část tvořily nemovitosti v Praze, Brně a dalších větších městech, vytvořil zákonodárce jako pojistku proti nežádoucímu zcizení, zastavení či jiným transakcím s tímto majetkem správní rady veřejných vysokých škol. Původní záměr, deklarovaný v důvodové zprávě, že „*Rada veřejné vysoké školy je nově zaváděným orgánem, který na vysoké škole, vybavené značnou autonomií a samosprávou, má uplatňovat a prosazovat veřejný zájem.*“¹²¹. Z přijatého znění zákona je patrné, že faktické pravomoci získala správní rada jen v případě nabývání nebo zcizování majetku. Podle § 15 zákona

„(1) Správní rada veřejné vysoké školy vydává předchozí písemný souhlas

a) k právním úkonům, kterými vysoká škola hodlá nabýt nebo převést nemovité věci,

b) k právním úkonům, kterými vysoká škola hodlá nabýt nebo převést movité věci,

jejichž cena je vyšší než pětisetnásobek částky, od níž jsou věci považovány podle zvláštního předpisu²⁾ za hmotný majetek,

c) k právním úkonům, kterými vysoká škola hodlá zřídit věcné břemeno nebo předkupní právo,

¹²⁰ Zákon č. 111/1998 Sb., § 8, odst. 1.

¹²¹ PSP II. volební období, tisk 329, II. zvláštní část, k § 13, nestránkováno)

*d) k právním úkonům, kterými vysoká škola hodlá založit jinou právnickou osobu, a k peněžitým a nepeněžitým vkladům do těchto jiných právnických osob.*¹²²

Ve všech ostatních věcech, uvedených v dalších odstavcích § 15 je dáno správní radě právo „vyjadřovat se“ nebo „dávat podněty“. Ačkoliv může být pochopitelné, že předkladatel i zákonodárce předpokládali zájem všech zúčastněných aktérů, tj. akademického senátu rektora i správní rady jako představitele státu na nalezení konsensu při řešení jednotlivých situací, je třeba konstatovat, že zákonem stanovený model rozdělení odpovědnosti a kompetencí není funkční a zejména v případech rozdílných zájmů jednotlivých aktérů /z nichž dva jsou kolektivní orgány) vede jednak k tomu, že neexistuje jednoznačná odpovědnost za rozhodování zejména v ekonomické oblasti a jednak k tomu, že jsou hledány kompromisy, které často znemožňují soustředění se na priority vysoké školy. Takovéto prostředí má nemalý potenciál pro uzavírání „politických obchodů“ mezi různými skupinami v akademických senátech a také potenciál korupční.

Pro úplnost dodáváme, že zákon o vysokých školách převzal z předchozí právní úpravy vyjmenování kvestora jako dalšího orgánu vysoké školy¹²³. I z tohoto ustanovení je patrné, že smyslem zákona nebylo zásadně změnit zvyklosti při řízení vysokých škol, neboť vyjmenování významných vedoucích pracovníků zákonem je typické pro organizační složky státu nebo státní příspěvkové organizace (viz zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích).

Soukromé vysoké školy

Vysokoškolský zákon zároveň, poprvé v dějinách České republiky a jejích právních předchůdců, umožnil vznik soukromých vysokých škol oprávněných poskytovat státem uznávané vysokoškolské vzdělání. Základním nástrojem ovlivňování soukromých vysokých škol je tzv. státní souhlas neboli oprávnění působit jako soukromá vysoká škola¹²⁴. Z důvodů, které nejsou v dobových materiálech uvedeny, je v zákoně

¹²² Zákon č. 111/1998 Sb., § 15.

¹²³ PSP II. volební období, tisk 329, II. zvláštní část, k § 14, nestránkováno.

¹²⁴ Zákon č. 111/1998 Sb., § 39, odst. 1.

explicitně zdůrazněno, že státní souhlas není převoditelný a nepřechází na právní nástupce soukromé vysoké školy¹²⁵. Tato skutečnost jednak zkomplikovala situace, kdy z nějakého důvodu bylo nutné změnit právní formu právnické osoby držící státní souhlas (například v důsledku nabytí účinnosti zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník) a jednak fúze soukromých vysokých škol, ke kterým po určité době od jejich zřízení v souladu s ekonomickou logikou začalo docházet. Tento problém byl odstraněn až tzv. velkou novelou zákona o vysokých školách v roce 2016 zákonem č. 137/2016 Sb.

Zákon v § 39, odstavci 4 stanoví požadavky, které musí doložit žadatel o udělení státního souhlasu a v dalších paragrafech povinnosti soukromé vysoké školy. Lze konstatovat, že s výjimkou financování, kde určuje, že „právnická osoba, která získala oprávnění působit jako soukromá vysoká škola, je povinna zajistit finanční prostředky pro vzdělávací a vědeckou nebo výzkumnou, vývojovou, uměleckou a další tvůrčí činnost.“¹²⁶ je ze zákona i důvodové zprávy patrná snaha přizpůsobit soukromé vysoké školy co nejvíce zavedenému modelu doposud státních, následně veřejných vysokých škol. A to i přes skutečnost, že už v době vzniku zákona bylo patrné, že kromě případných darů bude téměř jediným zdrojem financování soukromých vysokých škol školné vybírané od studentů. Snaha o přizpůsobení vnitřní struktury soukromých vysokých škol je patrná i z ustanovení § 41, odst. 1, který soukromým vysokým školám ukládá povinnost stanovit vnitřním předpisem „ *které orgány vykonávají působnost podle části čtvrté až deváté tohoto zákona.*“¹²⁷, přičemž je pochopitelně zachována povinnost předložit tyto vnitřní předpisy k registraci ministerstvu a možnost ministerstva tuto registraci odmítnout.

Z toho, jak je část třetí zákona o vysokých školách v zákoně umístěna a jak jsou jednotlivá ustanovení v ní formulována, je patrné, že jde o jakýsi přílepek, snahu vyhovět politické objednávce na pluralitu vzdělávání, aniž by autoři brali v úvahu specifika právnických osob soukromého práva. Jak obecně prospěšné společnosti, tak

¹²⁵ Zákon č. 111/1998 Sb., § 39, odst. 2.

¹²⁶ Tamtéž, § 40, odst. 1.

¹²⁷ Tamtéž, § 41, odst. 1.

obchodní společnosti (typickou formou soukromých vysokých školy byly v prvních dvaceti letech jejich evidence společnosti s ručením omezeným) se jen velmi obtížně vyrovnávaly některými požadavky zákona o vysokých školách a zejména s požadavky Akreditační komise (viz dále), pro jejichž naplnění neměly a nemohly mít příslušné finanční zdroje.

Výkon státní správy vůči veřejným vysokým školám

Výkon státní správy vůči vysokým školám byl vysokoškolským zákonem rozdělen mezi Parlament České republiky (dále jen „parlament“) a Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (dále jen „ministerstvo“). Parlament, jakožto jediný zákonodárný orgán byl oprávněn zákonem zřizovat nebo zrušovat veřejné vysoké školy, případně taktéž zákonem rozhodovat o sloučení, splynutí nebo rozdělení vysokých škol¹²⁸. Za dobu účinnosti zákona o vysokých školách došlo ke sloučení některých veřejných a státních vysokých škol a je zřízení dvou neuniverzitních veřejných vysokých škol. Sankce v podobě zrušení veřejné vysoké školy nebyla uplatněna ani navrhována.

Ministerstvo vykonávalo státní dohled nad činností veřejných vysokých škol zejména tím, že registrovalo vnitřní předpisy, přičemž teprve registrací mohl podle § 36 vnitřní předpis veřejné vysoké školy schválený akademickým senátem a vydaný rektorem nabýt účinnosti S ohledem na to a na ustanovení odst. 3, podle kterého *„Odporuje-li vnitřní předpis veřejné vysoké školy zákonu nebo jinému právnímu předpisu, ministerstvo žádost o registraci rozhodnutím zamítne.“*¹²⁹, lze dovodit, že pod pojmem registrace se skrývá fakticky schválení vnitřního předpisu ministerstvem. Je příznačné, že zákon nikterak neřeší otázku případného sporu mezi vysokou školou a ministerstvem ve věci skutečné nebo domnělé neshody vnitřního předpisu vysoké školy se zákonem nebo jiným právním předpisem a tudíž proceduru případného opravného prostředku proti rozhodnutí ministerstva.

Ministerstvo bylo dále oprávněno vyzvat veřejnou vysokou školu *„aby v přiměřené lhůtě zjednala nápravu“* v případě, že je *„opatření veřejné vysoké školy nebo její*

¹²⁸ Zákon č. 111/1998 Sb., § 5.

¹²⁹ Tamtéž, § 36.

*součásti v rozporu se zákonem nebo jiným právním předpisem a nestanoví-li zákon jiný způsob jeho přezkoumání*¹³⁰. V následujícím paragrafu pak zákon uvádí pět situací, za kterých může ministerstvo „omezit výkon působnosti orgánů veřejné vysoké školy nebo její součásti, popřípadě může veřejné vysoké škole nebo její součásti výkon této působnosti odejmout.“¹³¹. Problematickým se jeví zejména písmeno e), týkající se situace, kdy vysoká škola nebo její součást „závažným způsobem porušuje povinnosti stanovené tímto zákonem“. Z dostupných veřejných zdrojů je patrné, že toto opatření bylo použito v roce 2002 proti Katolické teologické fakultě Univerzity Karlovy v Praze a v roce 2018 proti Lékařské fakultě Ostravské univerzity v Ostravě. V obou případech byl využit odstavec 3), podle kterého přešly pravomoci děkana na rektora univerzity. Opatření, která by vyplývala z důvodů uvedených pod písmeny a) až d) uplatněna nebyla.

Důležitým prvkem z hlediska státní správy veřejných vysokých škol je jejich financování z veřejných rozpočtů. Podle § 18 „*Veřejná vysoká škola má nárok na dotaci na uskutečňování akreditovaných studijních programů a programů celoživotního vzdělávání, s nimi spojenou vědeckou, výzkumnou, vývojovou, uměleckou nebo další tvůrčí činnost a na rozvoj vysoké školy. Veřejné vysoké škole se může poskytnout dotace na ubytování a stravování studentů.*“¹³². Poskytování se řídí zákonem č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů. Dotace veřejným vysokým školám jsou zahrnuty do rozpočtové kapitoly 333 Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy. Dotace veřejným vysokým školám jsou zahrnuty zejména v kapitolách C I Věda a vysoké školy a D IV Reprodukce majetku veřejných vysokých škol (MŠMT, 2018). Jak je patrné například z rozpočtu Univerzity Karlovy na rok 2018, je těmito dotacemi hrazeno cca 75 % výdajů¹³³.

¹³⁰ Zákon č. 111/1998 Sb., § 36.

¹³¹ Tamtéž, § 37.

¹³² Tamtéž, § 36.

¹³³ Univerzita Karlova, 2018.

Posledním nástrojem jsou, jak bylo uvedeno výše, správní rady veřejných vysokých škol. Podle zákona o vysokých školách „*má (správní rada – pozn. autorky) nejméně devět členů, jejich počet musí být vždy dělitelný třemi. Členy správní rady veřejné vysoké školy po projednání s rektorem jmenuje a odvolává ministr (školství, mládeže a tělovýchovy – pozn. autorky) tak, aby v ní byli přiměřeně zastoupeni zejména představitelé veřejného života, územní samosprávy a státní správy. Členové správní rady nemohou být zaměstnanci dané veřejné vysoké školy.*“¹³⁴. Zákon dále stanoví délku funkčního období a pravidla svolávání správní rady.

Výkon státní správy vůči soukromým vysokým školám

Výkon státní správy vůči soukromým vysokým školám je svěřen výhradně do rukou ministerstva. Ministerstvo je oprávněno, resp. povinno vyzvat soukromou vysokou školu k nápravě, pokud shledá, že „*některé opatření soukromé vysoké školy v rozporu se zákonem nebo jiným právním předpisem*“¹³⁵. Ve druhém odstavci pak zákon taxativně vyjmenovává situace, za kterých může ministerstvo soukromé vysoké škole odejmout udělený státní souhlas. Jedná se o případy, kdy vysoká škola:

- „a) nemá akreditovaný žádný studijní program,*
- b) v průběhu jednoho roku jí byla odňata akreditace více než dvou studijních programů,*
- c) jí byla pozastavena akreditace všech studijních programů,*
- d) se v její činnosti projevují závažné nedostatky znemožňující plnění jejích úkolů podle tohoto zákona, nebo*
- e) závažným způsobem porušuje povinnosti stanovené tímto zákonem nebo jejím vnitřním předpisem.*“¹³⁶

Zatímco u prvních tří uvedených důvodů jsou dány jasně měřitelné a nezpochybnitelné důvody, pod písmeny d) a e) jsou uvedeny důvody, u kterých je problematické posouzení toho, co je nebo není závažné porušení, resp., co to jsou závažné nedostatky, znemožňující plnění jejích úkolů. Příkladem vágnosti a možného

¹³⁴ Zákon č. 111/1998 Sb., § 14, odst. 1.

¹³⁵ Tamtéž, § 43, odst. 1.

¹³⁶ Tamtéž, § 43, odst. 2.

zneužití postavení komise podle písmene d) byl návrh na odnětí státního souhlasu Univerzity Jana Amose Komenského Praha s.r.o. z důvodu, že porušuje § 1 zákona, který má deklaratorní charakter. V případě Vysoké školy Karla Engliš v Brně, a. s., byl v roce 2014 aplikován pokus o plošné odnětí všech akreditací a tím vytvoření situace podle písmene a) nebo b). Je patrné, že k případnému zrušení soukromé vysoké školy vede daleko jednodušší cesta než je tomu v případě školy veřejné nebo státní. Nehledě na to, že už jen zahájení správního řízení o odnětí státního souhlasu spojené s patřičnou medializací je pro soukromou vysokou školu smrtící, protože znamená znejistění stávajících studentů a nezáměr studentů potenciálních.

Profesury a habilitace

Přijetím zákona č. 111/1998 Sb. nedošlo ke změně v pojetí profesur a docentur, které bylo založeno zákonem č. 58/1950 Sb., o vysokých školách, který zavedl jmenování profesorů a docentů pro „určité vědní nebo umělecké obory“¹³⁷, což by mohlo vytvářet dojem všeobecné platnosti těchto titulů. Avšak zároveň bylo zákonem stanoveno, že „ministr školství, věd a umění stanoví a popřípadě mění působišť profesorů a docentů na vysokých školách, a určuje jejich učitelskou činnost v rámci vědního nebo uměleckého oboru, pro který byli jmenováni, popřípadě pověřeni.“¹³⁸, z čehož lze dovodit souvislost titulu a funkčního místa s ním spojeného. Novelou zákona vydanou pod č. 46/1956 Sb., nicméně došlo k oddělení funkčních míst profesorských od titulu profesor nebo docent, které byly tímto zákonem a dalšími, chronologicky navazujícími, označovány jakožto vědecko-pedagogické nebo umělecko-pedagogické tituly propůjčené konkrétní osobě a platné doživotně a na všech vysokých školách v tehdejší Československé republice. Toto pojetí zachovává i nynější vysokoškolský zákon č. 111/1998 Sb., ačkoliv při jeho přípravě i při přípravě „velké novely“ z roku 2016 existovala skupina akademických pracovníků, kteří chtěli koncipovat profesury a docentury opět jako funkční místa¹³⁹. Snaha o tzv. rozloučení se

¹³⁷ Zákon č. 58/1950. § 27)

¹³⁸ Tamtéž

¹³⁹ NANTL, Jiří. Co s habilitacemi a profesurami?

s relikty socialistického školství tedy skončila v okamžiku, kdy by bylo nutné sáhnout na osobní výhody části akademické obce.

Význam profesorů a docentů byl dramaticky změněn novelou zákona o vysokých školách zákonem č. 159/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 563/2004 Sb., o pedagogických pracovnících a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 227/2009 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o základních registrech, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů. Do zákona o vysokých školách bylo vloženo ustanovení, podle kterého „*pouze profesor nebo docent, který je akademickým pracovníkem příslušné vysoké školy podle odstavců 1 a 2, může garantovat podle § 79 odst. 1 písm. c) kvalitu a rozvoj studijního programu uskutečňovaného danou vysokou školou (nebo její součástí)*“.¹⁴⁰ Tímto ustanovením byli odlišeni profesori a docenti od ostatních akademických pracovníků, přičemž dramatický nárůst počtu studijních programů na vysokých školách v daném období byl doprovázen výrazným omezením počtu habilitačních řízení na školách, které k tomu měly akreditaci. Habilitace (a profesura) se staly zdrojem osobní renty jejich držitelů tak, jak stoupala poptávka po nových docentech, a habilitační řízení nástrojem konkurenčního boje mezi vysokými školami a zejména v boji některých veřejných vysokých škol proti školám soukromým. Je příznačné, že za dvacet let existence soukromých vysokých škol pouze tři z cca čtyřiceti z nich získaly akreditaci doktorských studijních programů, o akreditaci habilitačního řízení ani žádná z nich nepožádala.

3.2.3 AKREDITACE JAKO NÁSTROJ STÁTNÍHO OVLIVŇOVÁNÍ VYSOKÉHO ŠKOLSTVÍ – VZTAH MŠMT A AKREDITAČNÍ KOMISE

Základním prvkem ovlivňování vysokých škol, jak veřejných, tak i soukromých, se staly akreditace studijních programů. Studijní program se prostředkem pro získání vysokoškolského vzdělání¹⁴¹. K tomu, aby vysoká škola mohla uskutečňovat ten který studijní program, musela získat od ministerstva jeho akreditaci. Klíčovou podmínkou

¹⁴⁰ Zákon č. 111/1998 Sb., § 70.

¹⁴¹ Tamtéž, § 44, odst. 1.

pro udělení akreditace bylo souhlasné stanovisko Akreditační komise. Zákon o vysokých školách v § 83 až 85 popisuje složení akreditační komise a její pravomoci. Zákon zároveň zmocnil vládu, aby schválila Statut Akreditační komise, který upravoval způsob jednání komise a jejích pracovních skupin. Základním problémem se ukázalo to, že vydávání rozhodnutí o udělení akreditace, případně o jejím omezení či odnětí zůstalo v rukou ministerstva, které jako správní úřad neslo za toto rozhodnutí odpovědnost. Ministerstvo však bylo vázáno stanoviskem Akreditační komise podle § 82, odst. 6, písm. d. podle kterého „*ministerstvo akreditaci neudělí, jestliže ... Akreditační komise nevydala souhlasné stanovisko*“. V případech žádostí o udělení akreditace novému studijnímu programu byla dikce zákona jednoznačná a ministerstvo se tak stalo pouhým zprostředkovatelem vůle Akreditační komise. Extenzivní výklad tohoto ustanovení v ostatních případech zejména v situacích, kdy Akreditační komise navrhla omezení nebo odnětí akreditace studijního programu a očekávala, že ministerstvo toto její usnesení vykoná jako rozhodnutí, vedlo k soudním sporům vysokých škol s ministerstvem jakožto správním úřadem, který byl nucen hájit rozhodnutí, pro která neměl relevantní důvody. K největšímu sporu pak došlo v souvislosti s požadavkem Akreditační komise na odnětí akreditace studijního programu Právo, který byl uskutečňován na Právnické fakultě Západočeské univerzity v Plzni v březnu 2012. Tehdy ministerstvo na základě svých analýz rozhodlo, proti stanovisku Akreditační komise, o prodloužení akreditace. O tom, jak bylo možné interpretovat neurčité formulace zákona o vysokých školách, svědčí skutečnost, že předsedkyně Akreditační komise podala žalobu na ministra školství a celou záležitost komentovala slovy "*Místo odborníků rozhodne ministr, to je neuvěřitelné jednání v právním státě, to je rozklad akreditačního systému.*"¹⁴². Právě otázka uzurpace moci v oblasti udělování, omezování či odnímání akreditací studijních programů Akreditační komisí byla jedním z hlavních motivů přípravy nového vysokoškolského zákona a poté, co tato příprava byla neúspěšně ukončena, se stala nejdůležitější součástí tzv. velké novely zákona o vysokých školách, která byla schválena a vstoupila v účinnost v roce 2016.

¹⁴² Hospodářské noviny, 2012.

3.2.4 BOJ O NOVÝ VYSOKOŠKOLSKÝ ZÁKON

Víceméně od doby, kdy vstoupil v účinnost zákon č. 111/1988 Sb., probíhala diskuse o dalším směřování českého vysokého školství. Jak uvádí Petr Fiala, za prvních patnáct let účinnosti byl tento zákon více než dvacetkrát novelizován¹⁴³. Fiala tuto skutečnost nepřikládá kvalitě původního zákona, ale dynamice nejen akademického prostředí České republiky, především v souvislosti s jejím vstupem do Evropské unie a související harmonizací národního práva s právem unie. Na druhou stranu je třeba podotknout, že zákon o vysokých školách neřešil otázku terciárního vzdělávání jako celku, takže vedle strukturovaného vysokoškolského studia (bakalářské, magisterské a doktorské studijní programy) zde existovaly a dosud existují studijní obory realizované na vyšších odborných školách. Dalším problémem, který bylo nutné řešit, byl, jak i sám Fiala přiznává¹⁴⁴, téměř stoprocentní nárůst počtu vysokoškolských studentů a studijních programů realizovaných na vysokých školách. Tento vývoj měl v neposlední řadě i dopad na financování veřejných vysokých škol, kde i přes změnu jejich postavení ze státních (a tedy státem řízených i ve věcech počtu přijímaných studentů) na veřejné, stanovující si svoje výkony v rámci samosprávného řízení, zůstala zachována jako hlavní zdroj financování výkonová platba, tzn. přidělování zákonem o vysokých školách zaručených dotací podle počtu studentů. Přijatá opatření týkající se tzv. věčných studentů neřešila systémovou chybu tohoto způsobu ekonomického zajištění vysokých škol. Z politických důvodů byla při projednávání zákona parlamentem vypuštěna ustanovení o zpoplatnění vysokoškolského studia na veřejných vysokých školách po vzoru vyšších odborných škol. Vysoké školy se zcela pochopitelně chovaly ekonomicky a propojením vysoké poptávky po vysokoškolském studiu, vyplývající z demografické křivky, propojily se způsobem financování, který byl postaven převážně na kvantitativním hledisku. A to tím spíše, že nebyla naplněna vize důvodové zprávy o profilaci studijních programů na akademické a profesní, ani deklarované rozdělení vysokých škol, především univerzit, na výzkumné a vzdělávací¹⁴⁵.

¹⁴³ ŠIMÍČEK, Vojtěch, ed. Právo na vzdělání, s. 57.

¹⁴⁴ Tamtéž, s. 59.

¹⁴⁵ PSP II. volební období, tisk 329, II. obecná část, nestránkováno.

Vláda České republiky na svém zasedání den 7. března 2007 uložila ministroví školství, mládeže a tělovýchovy, aby ministerstvo připravilo jako výchozí materiál pro další diskusi o terciárním vzdělávání tzv. „Bílou knihu“. Ta se měla stát základem pro nový vysokoškolský zákon. Vedením pracovního týmu byl pověřen profesor Petr Matějů. První verze Bílé knihy byla představena v květnu roku 2008. Po veřejné diskusi a vypořádání připomínek projednala finální verzi vláda na svém zasedání dne 26. ledna 2009¹⁴⁶. Vláda Bílou knihu vzala na vědomí a uložila ministroví školství, aby v termínu do 30. dubna 2009 (sic!) předložil věcný záměr zákona o terciárním vzdělávání¹⁴⁷. Záměr vytvořit zcela nový zákon o terciárním vzdělávání nebyl nakonec naplněn z několika důvodů. Prvním z nich byla skutečnost, že v rámci školství nebylo dosaženo shody na zahrnutí vyšších odborných škol do terciárního vzdělávání – na jedné straně se zejména lékařské fakulty bránily přijetí nelékařských zdravotnických oborů, což bylo následně vyřešeno vytvářením fakult zdravotnických studií na regionálních univerzitách, tedy mimo Univerzitu Karlovu a zachováním některých vyšších odborných škol zdravotnických a většiny ostatních. Dalším faktorem, který vedl k odmítnutí myšlenky nového zákona, bylo navrhované vybírání školného na veřejných vysokých školách v podstatě všemi parlamentními stranami. A z pohledu řízení vysokých škol byla veřejnými vysokými školami jednomyslně odmítnuta myšlenka vynětí rektora z podřízenosti akademickému senátu a svěřením jeho výběru správním radám vysokých škol, které se měly transformovat do podoby odpovídající dozorčím radám korporací. V dubnu 2009 byla vláda premiéra Topolánka nahrazena úřednickým kabinetem premiéra Fischera a zásadní legislativní práce byly omezeny. Definitivně byly práce na novém zákoně v návaznosti na Bílou knihu ukončeny s koncem V. volebního období Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky v roce 2010.

Nedostatky platného zákona však přetrvávaly bez ohledu na volby a ustavení nové vlády, takže i v legislativním plánu nové vlády premiéra Petra Nečase byl uveden nový vysokoškolský zákon. Jak potvrzuje Petr Fiala, který v roce 2012 převzal po Josefu Dobešovi křeslo ministra školství, mládeže a tělovýchovy, byl tento záměr pro velký odpor akademické obce, včetně studentských protestů („házení melounů“) v roce 2012

¹⁴⁶ MŠMT, Bílá kniha terciárního vzdělávání, nedatováno.

¹⁴⁷ Vláda České republiky, usnesení č. 111/2009.

stažen a nahrazen záměrem „velké“ novely zákona č. 111/1998 Sb.¹⁴⁸ Uvedená novela byla připravena k projednání v parlamentu na jaře 2013, avšak kvůli pádu Nečasovy vlády a předčasným parlamentním volbám nebyla již do parlamentu vládou zaslána. Oproti původnímu záměru obsahovala pouze dvě zásadní myšlenky – vytvoření nového správního úřadu odpovědného za akreditace studijních programů a hodnocení kvality vysokých škol a definici profesur a docentur jako funkčních míst, tedy jistou formu návratu ke stavu před rokem 1956. Především druhá uvedená změna vyvolávala prudký odpor velké části rektorů veřejných vysokých škol.

Jestliže zákon č. 111/1998 Sb., vytvořil předpoklady pro masifikaci vysokého školství, tak jak o něm uvažoval v sedmdesátých letech minulého století americký autor Martin Trow¹⁴⁹, tak patnáct let následujících v České republice po jeho vstoupení v účinnost zcela potvrzuje Trowovu teorii, tak, tak, jak ji interpretují uvedení autoři na stranách 16 – 19. V kontextu tématu této práce jsou významné oblasti uvedené pod čísly 6. Rozhodovací mechanismy, 9. Akademická správa a 10. Vládnutí v rámci institucí.

Trow, podle Prudkého, Pabiana a Šimy, uvádí, že „*v elitní fázi je rozhodování v rukou malé elity, která se obvykle skládá z rektorů nejvýznamnějších univerzit a vysoce postavených státních úředníků, kteří sdílejí velmi podobné hodnoty a rozhodnutí tvoří při neformálních osobních setkáních...*“¹⁵⁰. Zde můžeme poukázat na skutečnost, že rozhodující vliv na rozhodování o věcech vysokých škol má Česká konference rektorů, se kterou na základě ustanovení § 92 ministr školství mládeže a tělovýchovy projednává „... *návrhy a opatření, která se vysokých škol významně týkají.*“¹⁵¹ a která „...*předkládá ministrovi doporučení na složení Akreditační komise.*“¹⁵². Podstatné je, že existence České konference rektorů a rady vysokých škol je v zákoně o vysokých školách zachycena vágním pojmem „*reprezentace vysokých škol*“, aniž by byl dán jejich status, způsob nabývání členství atd. Klíčová rozhodnutí, která by mohla změnit status quo

¹⁴⁸ ŠIMÍČEK, Vojtěch, ed. Právo na vzdělání, s. 58.

¹⁴⁹ PRUDKÝ, Libor, PABIAN, Petr a ŠIMA, Karel. České vysoké školství: na cestě od elitního k univerzálnímu vzdělávání 1989-2009

¹⁵⁰ Tamtéž, s. 18.

¹⁵¹ Zákon č. 111/1998 Sb., § 92, odst. 3.

¹⁵² Tamtéž, odst. 4.

v českém vysokém školství musí být tedy projednána s „malou elitou“ a jakýkoliv pokus projednat v parlamentu změny, které nebyly touto elitou schváleny je předem odsouzen k neúspěchu.

Podle uvedených autorů Trow dále konstatuje, že „*Zatímco elitní univerzity jsou spravovány vyučujícími bez administrativní či manažerské přípravy, po přechodu do masové fáze dochází k postupné profesionalizaci správy...*“¹⁵³. Zákon o vysokých školách zachoval (a i po novelizaci v roce 2016, viz dále, zachovává) stav popsany jako typický pro elitní fázi. Akademičtí funkcionáři veřejných vysokých škol jsou i nadále vybírání akademickým senátem z členů akademické obce (volba kandidáta na rektora) nebo tímto senátem schvalování (prorektoři na návrh rektora). Fakticky tak zůstává jedinou funkcí, kterou je možné obsazovat profesionálně manažersky, pozice kvestora, jehož pravomoci jsou značně omezené, jedná se spíše o pozici administrativní než manažerskou.

U vládnutí v rámci institucí Trow, podle práce Prudkého, Pabiana a Šimy, předpovídá oslabení moci profesorského sboru ve prospěch ostatních vyučujících a ve prospěch většího podílu studujících na rozhodování. Zároveň uvádí, že významným dopadem tohoto procesu bude oslabování akademické samosprávy v důsledku posilování role státu¹⁵⁴. Zde je třeba vzít do úvahy skutečnost, že Trow vychází ze zkušeností amerických (obecněji anglosaských) univerzit, které si v průběhu věků zachovaly vysokou míru autonomie na zřizovateli veřejných i soukromých a samosprávy. V našich podmínkách se větší míra zapojení ostatních vyučujících¹⁵⁵ a studentů do vládnutí realizovala již od roku 1990 zřízením volených akademických senátů s třetinovým až polovičním zastoupením studujících mezi jejich členy. Naproti tomu pravomoci státu byly zákonem č. 111/1998 Sb. výrazně omezeny a všeobecně

¹⁵³ PRUDKÝ, Libor, PABIAN, Petr a ŠIMA, Karel. České vysoké školství: na cestě od elitního k univerzálnímu vzdělávání 1989-2009, s. 19.

¹⁵⁴ Tamtéž.

¹⁵⁵ A je třeba připomenout, že profesori neměli před rokem 1990 ani po něm z hlediska formálního na vysokých školách jiné postavení, než ostatní akademičtí pracovníci.

používaný pojem „řízení“ byl nahrazen pojmem „ovlivňování“ vysokých škol (viz například důvodová zpráva k návrhu zákona).

3.2.5 ZÁKON Č. 137/2016 Sb., NOVELA ZÁKONA VYSOKÝCH ŠKOLÁCH

Zásadní novela zákona o vysokých školách tak byla dopracována a v Parlamentu České republiky projednána a schválena až v roce 2016 během VII. volebního období Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a za vlády premiéra Bohuslava Sobotky. Zákon č. 137/2016 Sb. kterým se mění zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony přinesl z pohledu tématu této práce dvě poměrně zásadní změny do českého vysokoškolského prostředí. Bylo to jednak zřízení Národního akreditačního úřadu pro vysoké školství a jednak zavedení tzv. institucionálních akreditací pro oblasti vzdělávání.

Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy bylo ponecháno v kompetenci rozhodování o státním souhlasu s působením právnické osoby jako vysoké školy, přičemž byly zpřesněny některé formulace a lhůty. Zásadní novinkou je možnost převodu státního souhlasu na nástupnickou právnickou osobu v případě, že držitelka státního souhlasu zaniká s právním nástupnictvím¹⁵⁶. Tím je umožněna, z pohledu zákona o vysokých školách, bezproblémová transformace z jedné právní formy právnické osoby do jiné právní formy a fúze soukromých vysokých škol. Zákon též řeší přechod studijních programů z jedné školy na druhou v těchto případech, včetně přiměřených lhůt platnosti akreditací tak, aby nevznikly problémy s dostudováním studentů, kteří již studium zahájili.

V oblasti samosprávy vysokých škol byl zákonem 137/2016 Sb., bod 30 zřízen nový akademický samosprávný orgán, a to Rada pro vnitřní hodnocení. Složení rady, její postavení a úkoly řeší nový § 12a zákona 111/1998 Sb., ve znění zákona č. 137/2016 Sb. Existence Rady pro vnitřní hodnocení je nezbytnou podmínkou pro udělení institucionální akreditace. Pokud o ni vysoká školy nežádá, může funkci rady plnit vědecká nebo akademická rada vysoké školy. Oproti původnímu záměru předkladatele

¹⁵⁶ Zákon č. 137/2016 Sb., bod 108.

novely, tj. vlády, prošla významnou změnou při projednávání v poslanecké sněmovně část zákona týkající se fakult. Ze srovnání vládního návrhu a výsledného znění je patrné, že zákon směřuje k dalšímu posílení autonomie fakult a jejich nezávislosti na vysoké škole, resp. omezení vztahu podřízenosti děkanů na rektorovi. Dá se říci, že poslanci přijali názor Nejvyššího správního soudu, podle kterého je vztah mezi rektorem a děkanem charakteru veřejnoprávního, nikoliv pracovně právního (viz Bartoň Michal. Soudní přezkum jmenování děkana fakulty a míra volné úvahy rektora při jmenovacím aktu. In ed. Šimíček, 2014. s. 139 – 150). Jak je patrné z nového znění § 24, mají orgány fakulty „*právo, nestanoví-li tento zákon jinak, rozhodovat nebo jednat za veřejnou vysokou školu*“ ve věcech přímo vyjmenovaných zákonem, případně v dalších věcech stanovených statutem vysoké školy¹⁵⁷.

Protože zákonodárce přijal tezi, že činnost vysokých škol při rozhodování o jim příslušných věcech nepodléhá obecně správnímu řádu, ale musel reagovat na stížnosti týkající se nepředvídatelného a v obdobných případech na různých vysokých školách odlišného způsobu rozhodování, obsahuje novela zákona o vysokých školách řadu ustanovení týkajících se právě rozhodování. Za důležitou můžeme považovat skutečnost, že rektor je ustanoven jako odvolací orgán, což zejména na vysokých školách, které se nedělí na fakulty přineslo nutnost ustanovit vnitřními předpisy orgány, které o jednotlivých záležitostech rozhodují v prvním stupni¹⁵⁸. Velký rozsah novely je věnován procesu rozhodování o vyslovení neplatnosti státní zkoušky nebo její součásti nebo obhajoby dizertační práce, případně řízení o vyslovení neplatnosti jmenování docentem nebo profesorem.

Národní akreditační úřad

Novelou zákona o vysokých školách byl zřízen Národní akreditační úřad pro vysoké školství (dále jen „Národní akreditační úřad“). Podle § 83 novelizovaného zákona o vysokých školách jsou členové orgánů úřadu při svém rozhodování nezávislí, nicméně úřad je materiálně administrativně a finančně zajišťován ministerstvem školství,

¹⁵⁷ Zákon č. 111/1998 Sb. ve znění zákona č. 137/2016 Sb., § 24.

¹⁵⁸ Tamtéž, § 50, odst. 7.

mládeže a tělovýchovy z rozpočtové kapitoly 333. Působnost Národního akreditačního úřadu je dána odstavcem druhým § 83, podle kterého:

- a) rozhoduje o institucionálních akreditacích,*
- b) rozhoduje o akreditacích studijních programů,*
- c) rozhoduje o akreditacích habilitačního řízení a akreditacích řízení ke jmenování profesorem,*
- d) provádí vnější hodnocení vzdělávací, tvůrčí a s nimi souvisejících činností vysokých škol,*
- e) přijímá opatření podle § 81b odst. 3 a § 86,*
- f) vydává stanoviska k udělení státního souhlasu a poskytuje ministerstvu na vyžádání součinnost při posuzování splnění podmínek uvedených v § 93f odst. 5 písm. a) a v § 93h odst. 5 písm. a),*
- g) posuzuje záležitosti týkající se vysokého školství, které mu předloží ministr, a vydává k nim stanovisko,*
- h) zpracovává roční zprávy o své činnosti,*
- i) vykonává další činnosti stanovené tímto zákonem.*¹⁵⁹

Úřad fakticky tvoří (podle zákona „řídí“, ale úřad nemá jiné členy, než jsou členové rady) patnáctičlenná rada v čele s předsedou a dvěma místopředsedy. Členy rady jmenuje vláda na návrh ministra školství, mládeže a tělovýchovy, který tento návrh předkládá na základě návrhu reprezentací vysokých škol (9 členů a zástupce studentů) a „pět členů Rady Akreditačního úřadu včetně předsedy jmenuje na návrh ministra vláda z osob navržených ministerstvem, jinými ústředními orgány státní správy, profesními komorami, organizacemi zaměstnavatelů nebo dalšími osobami nebo orgány vykonávajícími, podporujícími nebo využívajícími vzdělávací nebo tvůrčí činnost vysokých škol nebo její výsledky.“¹⁶⁰. Znamená to, že většinou je Rada NAÚ obsazována osobami zevnitř akademického prostředí, přičemž členové rady, vyjma předsedy a místopředsedů, mohou aktivně působit (být v pracovním poměru) na vysokých školách. § 83b dále podrobně řeší otázku neslučitelnosti členství v radě s jinými činnostmi, způsob výkonu funkce a jejího zániku a další podrobnosti týkající se

¹⁵⁹ Zákon č. 111/1998 Sb. ve znění zákona č. 137/2016 Sb., § 83. odst. 2.

¹⁶⁰ Tamtéž, § 83b, odst. 1.

personálního fungování úřadu. Vnitřní organizaci práce úřadu a způsob projednávání jednotlivých agend odkazuje na Statut Národního akreditačního úřadu, jehož schválením zákon v § 83a, odst. 6 pověřuje vládu.

Zákon dále uvádí, že rada rozhoduje o projednávaných věcech v prvním stupni dvoutřetinovou většinou všech svých členů¹⁶¹. Pouze v případech rozhodnutí rady o institucionální akreditaci, akreditaci studijního programu nebo o opatřeních týkajících se omezení či odnětí akreditace podle § 86 odst. 9) zákona o vysokých školách se může dotčená vysoká škola odvolat k Přezkumné komisi Akreditačního úřadu, „*kteřá přezkoumává pouze soulad napadeného rozhodnutí a řízení, jež mu předcházelo, s právními předpisy a statutem Akreditačního úřadu. Přezkumná komise Akreditačního úřadu může v řízení o odvolání napadené rozhodnutí pouze potvrdit a odvolání zamítnout anebo napadené rozhodnutí nebo jeho část zrušit a věc vrátit k novému projednání nebo rozhodnutí nebo jeho část zrušit a řízení zastavit.*“¹⁶². Přezkumná komise tedy nemůže sama meritorně rozhodnout v napadené věci. Zároveň není stanoveno, že rada se musí stanoviskem komise řídit, tedy může opět rozhodnout stejně jako v předchozím případě. Za dobu svojí existence přezkumná komise rozhodla ve dvou případech odvolání, v jednom z nich potvrdila rozhodnutí rady, ve druhém je zcela zrušila a vrátila žádost o akreditaci radě k novému projednání¹⁶³

Z uvedeného a dalších ustanovení zákona je patrné, že došlo k tomu, že proces akreditací byl zcela vyjmut z působnosti ministerstva a byl zřízen správní úřad, který o nich rozhoduje a nese za své rozhodování odpovědnost. Činnosti, které byly úřadu svěřeny, však nejsou podřízeny obecnému správnímu řádu, nýbrž byla vytvořena vlastní pravidla pro činnost a rozhodování úřadu. Z dostupných dokumentů (zápisy z jednání Rady Národního akreditačního úřadu – viz <https://www.nauvs.cz/index.php/cs/zapisy-ze-zasedani-rady-nau>) j patrné, že největší problém je s dodržováním zákonné lhůty 120 dnů pro rozhodnutí o podané žádosti o akreditaci. Prozatím nejsou veřejně k dispozici žádná rozhodnutí soudů na případně podané žaloby týkající se činnosti a rozhodování Národního akreditačního úřadu.

¹⁶¹ Zákon č. 111/1998 Sb. ve znění zákona č. 137/2016 Sb., § 83c.

¹⁶² Tamtéž, § 84, odst. 4.

¹⁶³ Přezkumná komise Akreditačního úřadu pro vysoké školství, 2018.

Institucionální akreditace

Významnou novinkou v pojetí akreditací, jakožto oprávnění uskutečňovat vzdělávání ve studijních programech je podle zákona č. 137/2016 Sb. institucionální akreditace. Podle novelizovaného znění § 78 „*Institucionální akreditaci se uděluje vysoké škole oprávnění samostatně vytvářet a uskutečňovat určený typ nebo určené typy studijních programů v určené oblasti nebo v určených oblastech vzdělávání.*“¹⁶⁴. Podmínkou pro udělení institucionální akreditace je splnění požadavků daných Standardy pro akreditace ve vysokém školství, tedy nařízením vlády č. 274/2016 o standardech pro akreditace ve vysokém školství. V případě, že vysoká škola tyto podmínky splní a získá institucionální akreditaci, přechází kompetence v oblasti akreditací studijních programů do samosprávné působnosti vysoké školy, což významně zjednodušuje a zrychluje vytváření, modifikaci nebo slučování studijních programů a umožňuje tak reagovat na zájem o studium, potřeby praxe nebo personální a materiální podmínky vysoké školy. Podle přehledu rozhodnutí Rady Národního akreditačního úřadu byla institucionální akreditace udělena do konce roku 2018 Univerzitě Karlově, Masarykově univerzitě, Univerzitě Palackého, Univerzitě Pardubice a Vysoké škole ekonomické v Praze¹⁶⁵.

3.3 SHRNU TÍ

Vývoj v českém školství po roce 1990 směřoval k posílení samosprávných prvků. V regionálním školství, tj. na základních, středních a vyšších odborných školách byl po postupných krocích v devadesátých letech s přijetím nového školského zákona v roce 2004 nastaven vyvážený systém, ve kterém se na správě škol podílí jak státní správa (Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, Česká školní inspekce, krajské, městské a obecní úřady v přenesené působnosti), samosprávy (krajská, městská a obecní zastupitelstva), tak i samy školy v podobě ředitelů a školských rad. Mateřské, základní, střední a vyšší odborné školy a školská zařízení jsou školskými právníckými osobami v čele s řediteli, vůči kterým mají jejich zřizovatelé omezenou možnost zasahování do

¹⁶⁴ Zákon č. 111/1998 Sb. ve znění zákona č. 137/2016 Sb., § 78. odst. 2.

¹⁶⁵ Rozhodnutí Národního akreditačního úřadu pro vysoké školství za rok 2018.

jejich rozhodování a personálních pravomocí. Vztah veřejné a státní správy vůči školám je vymezen zákony, samospráva je realizována prostřednictvím rad škol, ve kterých mají zastoupení klíčoví účastníci – pedagogičtí pracovníci, zákonní zástupci žáků či přímo zletilí žáci a zřizovatelé.

Na vysokých školách došlo v počátku devadesátých let k poměrně značnému oslabení státní správy a přenosu všech významných kompetencí do samosprávy vysokých škol (je třeba připomenout, že až do roku 1999 Akreditační komise rozhodovala pouze o akreditaci doktorských studijních programů), státu zůstalo pouze rozhodování o výši různých příspěvků a dotací na provoz a investice. Přijetím zákona č. 111/1998 Sb. byl učiněn první novodobý pokus jasněji vymezit vztahy mezi státem a vysokými školami veřejnoprávního i soukromého charakteru. Boj o jeho novelu, který začal cca deset let poté, co vstoupil v účinnost, ukazuje, že, na rozdíl od regionálního školství, jsou pozice a názory jednotlivých aktérů od sebe značně vzdáleny. Veřejné vysoké školy požívají největší míry autonomie od josefinských reforem, avšak především otázky vlivu státu na ekonomiku vysokých škol a kvalitu jejich výstupů nejsou doposud zdaleka ideálně vyřešeny.

ZÁVĚR

Cílem předložené bakalářské práce *Analýza vztahu státní správy a samosprávy v systému řízení regionálního školství v České republice po roce 1989* v právních předpisech bylo provedení rozboru vývoje státní správy a samosprávy školství v České republice. Po dohodě s vedoucím bakalářské práce bylo ve fázi zpracování téma rozšířeno i na problematiku státní správy a samosprávy univerzit a vysokých škol.

Ze zjištěných informací je patrné, že v základním, středním a vyšším odborném školství došlo v po roce 1989 k zásadní změně, spočívající v tom, že poprvé v jeho dějinách od roku 1778 došlo na území našeho státu ke kodifikaci samosprávných prvků do řízení těchto škol formou zákona č. 564/1990 Sb., o státní správě a samosprávě ve školství. Tyto prvky, spočívající v ustavení škol jako samostatných právnických osob, omezení možnosti zřizovatelů odvolávat jejich ředitele a zřízení školských rad s třetinovým zastoupením pedagogických pracovníků školy a třetinovým zastoupením zákonných zástupců a zletilých žáků, daly školám, jejich zaměstnancům, rodičům žáků a dalším zainteresovaným osobám možnost účinně se podílet na jejich řízení jak v oblasti věcné, tak i finanční. Lze tak konstatovat, že školy nižších stupňů než vysoké školy (tzv. regionální školství) prošlo za sledované období cestou od důsledného řízení státem do stavu, kdy je státní správa a samosprávné řízení v rovnováze umožňující rozvoj škol podle jejich individuální situace a zároveň zajišťování státem požadované úrovně vzdělání jejich absolventů.

Vysoké školy až do šedesátých let minulého století existovaly jako organizační složka státu, i když po roce 1873 existovala jistá míra jejich autonomie v jejich vnitřní správě, vycházející z historických tradic univerzit. Transformace vysokých škol na příspěvkové organizace po roce 1966 dala prostor pro jejich částečné ekonomické oddělení od státního rozpočtu, avšak politické události let 1968 - 69 vedly ve svém důsledku k historicky největšímu utužení státního řízení vysokých škol a likvidaci všech samosprávných prvků, které na nich do té doby v nějaké podobě přežívaly. Jako určitý důsledek této situace po roce 1989 následovalo období, kdy vysoké školy ve velmi krátké době většinu záležitostí, které se jich týkaly, začaly řešit ve své samosprávné působnosti. Nejvýznamnější roli začaly hrát volené akademické senáty, ve kterých měli

až poloviční zastoupení studenti, a které rozhodovaly o všech záležitostech provozu a rozvoje škol. Byla obnovena volba kandidátů na pozice rektorů a děkanů a funkční období akademických funkcionářů bylo zkráceno na tři roky (s možností jednoho opakování mandátu). Role státu, jakožto zřizovatele byla omezena na zajišťování přísunu finančních prostředků na provoz a rozvoj vysokých škol. Tato situace, včetně řady konfliktů na jednotlivých vysokých školách, a nutnost řešit jednoznačněji právní postavení vysokých škol vedla ke vzniku nového vysokoškolského zákona, tedy zákona č. 111/1998 Sb., kterým byly také rozlišeny vysoké školy podle svých zřizovatelů a nastavena základní pravidla pro jejich fungování a ovlivňování ze strany státu. Role státu a jeho orgánů byla na základě zkušeností s uplatňováním zpřesněna zákonem č. 137/2016 Sb., kterým byl mimo jiné zřízen Národní akreditační úřad pro vysoké školství. Lze tedy konstatovat, že v současné době jsou vymezeni jednotliví aktéři a nastavena rámcově pravidla pro činnost vysokých škol. Problematickou se dlouhodobě ukazuje řada zákonných ustanovení, která umožňují jejich nejednoznačný výklad a tudíž i využívání nebo zneužívání v rozporu s úmysly tvůrců zákona o vysokých školách.

Závěrem lze konstatovat, že cíl bakalářské práce byl splněn. Při jejím zpracování jsme však zjistili, že problematika je značně obsáhlá a velmi přesahuje možný rozsah bakalářské práce.

SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ

Seznam použitých českých zdrojů

BERAN, Karel. Právnícké osoby veřejného práva: veřejnoprávní subjektivita, veřejnoprávní korporace, veřejný ústav, právní povaha univerzity, právní povaha církví. Praha : Linde, 2006. 191 s. ISBN 80-7201-598-2.

HLEDÍKOVÁ, Zdeňka, JANÁK, Jan a DOBEŠ, Jan. Dějiny správy v českých zemích od počátků státu po současnost. [2. vyd.]. Praha : NLN, Nakladatelství Lidové noviny, 2007. 570 s. ISBN 978-80-7106-906-5.

JOSEFOVIČOVÁ, Milena. Německá vysoká škola technická v Praze (1938-1945): struktura, správa, lidé. Vydání první. Praha: Univerzita Karlova, nakladatelství Karolinum, 2017. 223 stran. ISBN 978-80-246-3505-7.

KASPER, Tomáš a KASPEROVÁ, Dana. Dějiny pedagogiky. Vyd. 1. Praha : Grada, 2008. 224 s. Pedagogika. ISBN 978-80-247-2429-4.

KEPRTA Josef. Organizace a správa československého školství. Praha : Státní pedagogické nakladatelství. 1956. 157 s.

KOTÁSEK, Jiří. *Vědomí doby a československá pedagogika*. In Pedagogika 2/1969, s 241 – 249, Praha : Státní pedagogické nakladatelství. 1969.

MACEK Jaroslav. 950 let litoměřické kapituly. Kostelní Vydří : Karmelitánské nakladatelství, 2007, 319 s. ISBN 978-80-7195-121-6.

PRUDKÝ, Libor, PABIAN, Petr a ŠIMA, Karel. České vysoké školství: na cestě od elitního k univerzálnímu vzdělávání 1989-2009. Vyd. 1. Praha : Grada, 2010. 162 s. Sociologie. ISBN 978-80-247-3009-7.

ŠIMÍČEK, Vojtěch, ed. Právo na vzdělání. 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita, Fakulta sociálních studií, Mezinárodní politologický ústav, 2014. 203 s. Sborníky; sv. č. 53. ISBN 978-80-210-6950-3.

UHLÍŘOVÁ Jana. *Problémy československé školské reformy v meziválečném období. [Díl 1.]* Praha : Univerzita Karlova, 2004, 160 s., ISBN:80-7290-196-6.

Seznam použitých internetových zdrojů

Beck-online. Zákon č. 2/1918 Sb., jímž se zřizují nejvyšší Správní úřady ve státě československém. [on-line], dostupné z <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=onrf6mjzge4f6mrnga#>. Přečteno 2019-01-01

Beck-online. Zákon o zřízení samostatného státu československého. č. 11/1918 Sb. znění účinné od 28. 10. 1918. [on-line], dostupné z <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=onrf6mjzge4f6mjrfuya&tocid=onrf6mjzge4f6mjrfuya>. Přečteno 2019-01-01

Beck-online. Zákon č. 292/1920 Sb., jímž se upravuje správa školství. [on-line], dostupné z <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=onrf6mjzgiyf6mrzgiwtc#>. Přečteno 2019-01-01

Česká republika. Zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách). Vyhlášené znění. [on-line], dostupné z <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1998-111/zneni-0#p3>. Přečteno 2018-12-28

Česká republika. Zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách) ve znění pozdějších úprav. [on-line], dostupné z <https://www.zakonyprolidi.cz/hledani?text=111%2F1998>. Přečteno 2018-12-30.

Česká republika. Zákon č. 137/2016 Sb. kterým se mění zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. [on-line], dostupné z <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2016-137>. Přečteno 2018-12-31

Česká republika. *Zákon č. 324/2014 Sb., o státní službě.* [on-line], <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2014-234/zneni-20190101>. Přečteno 2018-12-31

Česká a Slovenská Federativní republika. *Zákon č. 564/1990 Sb., o státní správě a samosprávě ve školství*. [on-line], dostupné z <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1990-564/zneni-0>. Přečteno 2018-12-31

Česká a Slovenská Federativní republika. *Zákon č. 172/1990 Sb., o vysokých školách*. [on-line], dostupné z <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1990-172>. Přečteno 2018-12-31

Československá socialistická republika. *Zákon České národní rady č. 77/1978 Sb. o státní správě ve školství*. [on-line], dostupné <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1978-77>. Přečteno 2018-12-31

Československá republika. *Zákon č. 95/1948, Sb., o základní úpravě jednotného školství (školský zákon)*. [on-line], dostupné z <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1948-95/zneni-0>. Přečteno 2019-01-03.

Československá republika. *Zákon č. 58/1950 Sb., zákon o vysokých školách*. [on-line], dostupné z <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1950-58/zneni-0>. Přečteno 2019-01-03.

Československá republika. *Zákon č. 31/1953 Sb., o školské soustavě a vzdělávání učitelů (školský zákon)*. [on-line], dostupné z <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1953-31/zneni-19530507#p18-1>. Přečteno 2019-01-03.

Československá republika. *Zákon č. 186/1960 Sb., o soustavě výchovy a vzdělávání (školský zákon)*. [on-line], dostupné z <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1960-186/zneni-0#p1>. Přečteno 2019-01-03.

Československá republika. *Zákon č. 19/1966 Sb., o vysokých školách*. [on-line], dostupné z <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1966-19/zneni-0>. Přečteno 2019-01-03.

České vysoké učení technické. Historie. [on-line], dostupné z <https://www.cvut.cz/historie>. Přečteno 2018-11-27

Hospodářské noviny. Dobeš prodloužil plzeňským právům akreditaci. Dvořáková už na něj chystá žalobu. [on-line], dostupné z <https://domaci.ihned.cz/skolstvi/c1-54987160-dobes-prodlouzil-plzenskym-pravum-akreditaci-dvorakova-uz-na-nej-chysta-zalobu>. Přečteno 2018-12-30

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy. Rozpočet kapitoly 333 MŠMT na rok 2018 a rozdělení závazných ukazatelů mezi jednotlivé školské úseky. [on-line], dostupné z http://www.msmt.cz/file/46726_1_1/. Přečteno 2018-12-30

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy. Bílá kniha terciárního vzdělávání. Nedatováno. [on-line], dostupné z <http://www.msmt.cz/reforma-terciarniho-vzdelavani/bila-kniha>. Přečteno 2018-12-30.

MORKES, František. Tereziánská reforma v českém školství. In: Metodický portál RVP, 18. 10. 2006 [on-line], dostupné z <https://clanky.rvp.cz/clanek/c/z/827/terezianska-reforma-v-ceskem-skolstvi.html/>. Přečteno 2018-11-27

NANTL, Jiří. Co s habilitacemi a profesurami? In: Jiné právo. [on-line], dostupné z <http://jinepravo.blogspot.com/2012/01/jiri-nantl-co-s-habilitacemi.html>. Přečteno 2018-11-29

Národní úřad pro vysoké školství. Rozhodnutí Národního akreditačního úřadu pro vysoké školství za rok 2018. [on-line], dostupné z https://www.nauvs.cz/attachments/article/11/Rozhodnuti_Rady_NAU_2018-akt08_10_2018.pdf. Přečteno 2019-01-01.

Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky II. volební období. Sněmovní tisk 329: Vládní návrh zákona o vysokých školách a o změně zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů (zákon o vysokých školách). [on-line], dostupné z <http://www.psp.cz/eknih/1996ps/tisky/t032900a.htm>, Přečteno 2018-12-29

Přezkumná komise Národního akreditačního úřadu pro vysoké školství. *Rozhodnutí Přezkumné komise Národního akreditačního úřadu pro vysoké školství za rok 2018.* [on-line], dostupné z https://www.nauvs.cz/attachments/article/74/Rozhodnuti_PK_NAU_2018-akt20_09_2018.pdf. Přečteno 2018-12-29

PYZIK, Jerzy Andrzej. Z przeszłości oleśnickiego szkolnictwa. [on-line], dostupné z http://www.olesnica.nienaltowski.net/Z_przeszlosci_olesnickiego_szkolnictwa.htm.

Přečteno 2018-12-30

Říšský zákoník. 46, Zákon daný dne 25. května 1868 jímžto se vydávají pravidla o postavení školy k církvi. in Říšská sbírka zákonů [on-line], dostupné z <https://is.muni.cz/do/1499/el/estud/praf/ps09/dlibrary/web/rs.html>. Přečteno 2018-12-30

Říšský zákoník. 61. Zákon daný dne 14. května 1869 jímžto se ustanovují pravidla vyučování ve školách obecných. in Říšská sbírka zákonů [on-line], dostupné z <https://is.muni.cz/do/1499/el/estud/praf/ps09/dlibrary/web/rs.html>. Přečteno 2018-12-30

Říšský zákoník. 37. Výnos ministeria věcí duchovních a vyučování ze dne 13. dubna 1901, jímž propůjčuje se promoční právo vysokým školám technickým království a zemí na říšské radě zastoupeným. in Říšská sbírka zákonů [on-line], dostupné z <https://is.muni.cz/do/1499/el/estud/praf/ps09/dlibrary/web/rs.html>. Přečteno 2018-12-16

Říšský zákoník. 24. Zákon daný dne 28. února 1882, jenž se týče c.k.university Karlo-Ferdinandské v Praze, in Říšská sbírka zákonů [on-line], dostupné z <https://is.muni.cz/do/1499/el/estud/praf/ps09/dlibrary/web/rs.html>. Přečteno 2018-12-16

Říšský zákoník. 63. Zákon daný dne 27. dubna 1873, o organisaci úřadů universitních, in Říšská sbírka zákonů [on-line], dostupné z <https://is.muni.cz/do/1499/el/estud/praf/ps09/dlibrary/web/rs.html>. Přečteno 2018-12-16

Říšský zákoník. 130. Bestimmungen über die Besetzung der Präfecten-, Katecheten- und Lehrer-Stellen an den Gymnasial Lehranstalten. [on-line] dostupné z <http://alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=pgs&datum=1848&page=361&size=45>.

Přečteno 2018-12-30.

Sněm Království českého, 2. zasedání. 1863. Podrobné rokování o statutu organickém v. z. předloženém. XXIX. 862 (2). - XXX. 897 (2). - XXXI. 927 (2). - Statut přijat v třetím čtení XLIV. 1540 (3). [on-line] dostupné z <http://www.psp.cz/eknih/1861skc/2/stenprot/044schuz/s044001.htm>. Přečteno 2018-12-30.

Sněm království Českého 1867-69, návrh posl. dra. Höflera na revisu statuti dle zásady rozdělení podle řeči II. 27 (6), odůvodněn a přikázán komisi V. 5-7 (3), - rokování XIII. 13-21 (3-4), XIV. 2-23 (2-5), XV. 2-3 (2-3), přechodní ustanovení XIV. 23-25 (5). - Rozkazy výb. zem. XIV. 25-27 (5-6), XV. 2 (2), - třetí čtení změněného org. statutu a jeho přijetí XVIII. 47-60 (5). [on-line] dostupné z http://www.psp.cz/eknih/1867_69skc/index.htm Přečteno 2018-12-16

Sněm království Českého 1872-77, 3. zasedání. Zpráva výb. zems. stran odevzdání obou ústavů technických do správy státní, komisi odkázána X. 4 (3), rokování a usnesení XVI. sedění ranní 18-28 (3, příl. 2). [on-line] dostupné z <http://www.psp.cz/eknih/1872skc/3/stenprot/016schuz/s016003.htm> Přečteno 2018-12-16

ŠMÍD Josef. Historie školy. Gymnázium Jaroslava Vrchlického v Klatovech. Nedatováno. [on-line] Dostupné z <https://www.klatovynet.cz/gymkt/historie.asp>. Přečteno 2018-12-30.

Theresianisches Gesetzbuch. Sv. 7, Joh. Georg Rökke, s.s. priv. Buchhändler, Wien : 1780. [on-line], dostupné z <http://alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=tb&datum=1776&page=1&size=37>. Přečteno 2018-11-27

Univerzita Karlova. Rozpočet Univerzity Karlovy na rok 2018. [on-line] dostupné z <https://www.cuni.cz/UK-8533.html>. Přečteno 2018-12-30

Vláda České republiky. Usnesení vlády České republiky ze dne 26. ledna 2009 č. 111 k Bílé knize terciárního vzdělávání. [on-line] dostupné z http://www.msmt.cz/uploads/bila_kniha/schvalena_bktv/UV_26_1_2009.pdf. Přečteno 2018-12-30.

Zákoník Františka II, ročník 1805. Zákon č. 15. [on-line] dostupné z <http://alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=pgs&datum=1805&size=45>. Přečteno 2018-12-30

SEZNAM ZKRATEK

KSČ	Komunistická strana Československa
KSS	Komunistická strana Slovenska
Sb.	sbírky
Sb. z. a n.	sbírky zákonů a nařízení
ř. z.	říšského zákoníku

BIBLIOGRAFICKÉ ÚDAJE

Jméno autora: Dagmar Žufanová

Obor: Právo v podnikání

Forma studia: Kombinovaná

Název práce: Státní správa a samospráva ve školství

Rok: 2019

Počet stran textu bez příloh: 59

Celkový počet stran příloh: 0

Počet titulů českých použitých zdrojů: 10

Počet titulů zahraničních použitých zdrojů: 2

Počet internetových zdrojů: 39

Vedoucí práce: doc. JUDr. PhDr. Jan Brázda, Ph.D.