

Akademická samospráva verejných vysokých škôl v aktuálnej právnej úprave

Martin VERNARSKÝ

Abstrakt

The article focuses on selected problems resulting from the legal regulation of academic self government involved in the Act No. 131/2002 Coll. on High schools. The attention is paid on the essence of academic self government as one type of the self government in broader sense and from the theoretical definition directs on the base of specific examples to the criticism of the legal position *de lege lata* and also to the criticism of the attitude of state in practical level of exercising the academic self government.

Kľúčové slová

Akademická samospráva, verejná vysoká škola, štátna správa

Úvod

Trendy vyjadrujúce zmeny v postavení a úlohách univerzít sa bez pochybností odrážajú aj v očakávaniach, ktoré sú na univerzity kladené v modernej spoločnosti vyznačujúcej sa, žiaľ, i negatívnymi ekonomickými a sociálnymi javmi. Spomedzi týchto javov do popredia v podmienkach Európskej únie vystupujú aj regionálne rozdiely. Univerzity určite môžu byť výrazne nápomocné pri eliminácii regionálnych rozdielov, no na to, aby uvedené očakávanie mohli naplniť musia disponovať stabilným a silným zázemím, ktoré spočíva vo sfére tvorenej (i napriek požiadavkám po ďalšej novej orientácii ich aktivít) hlavnou a základnou obsahovou náplňou ich činnosti, a to vysokoškolským vzdelávaním a vyvíjaním výskumnej a vývojovej aktivity. Bez týchto dvoch okruhov činnosti by univerzity už neboli univerzitami, a tak by ani nové úlohy trebárs aj pri odstraňovaní regionálnych rozdielov nemohli plniť spôsobom im vlastným, ktorý ich na takéto plnenie nových úloh predurčuje.

Práve akademická samospráva verejných vysokých škôl so svojim hodnotným a tradičným historickým pozadím je jedinečným prvkom v činnosti vysokých škôl vytvárajúcim potrebnú mieru akademického sebavedomia týchto inštitúcií, ktoré im dodáva potrebnú stabilitu a neopomenuteľný základ v slobodou sa vyznačujúcej tvorivosti. Tá môže

v konkrétnych reláciách skutočne expandovať k možno nečakaným, no účinným riešeniam aktuálnych problémov dnešnej spoločnosti. História potvrdzuje túto schopnosť vysokých škôl.

Príspevok poukazuje na jeden z dôležitých predpokladov funkčnosti a v najširšom slova zmysle reálnosti akademickkej samosprávy, a to na jej právnu úpravu. I keď sa akademická samospráva často považuje za samozrejmy systémový prvok v činnosti vysokých škôl, možno povedať, že bez kvalitnej právnej úpravy je nemysliteľné jej skutočné fungovanie. Nie je nič ľahšie ako krehký celok akademickkej samosprávy oklieštiť a tým znehodnotiť, a zároveň nie je nič ťažšie ako túto hodnotu založiť v právnej úprave tak, aby úlohy jej vlastné plnila v požadovanej kvalite.

Akademická samospráva predstavuje súčasť obsahovo podstatne širšieho pojmu „samospráva“. Tá je tvorená predovšetkým samosprávou územnou, ako aj samosprávou záujmovou. Zaradenie akademickkej samosprávy v tomto veľkom celku nie je teoreticky ujednotené. Viacerí autori odlišujú akademickú samosprávu od samosprávy záujmovej poukazujúc pritom predovšetkým na skutočnosť, že na rozdiel od záujmovej samosprávy nie je vlastný subjekt akademickkej samosprávy verejnoprávnou korporáciou, ale právnym subjektom v rade vecí nesamostatným (nesamosprávnym), podliehajúcim výkonu štátnej správy. Iba niektorý orgán (orgány), resp. len v niektorých veciach, vykonáva samosprávu. Verejné vysoké školy sú potom v tomto svetle inštitúcie čiastočne samosprávne a čiastočne nesamosprávne. Preto sa hovorí o ich zmiešanom charaktere (Sládeček, 2005, s. 261, Machajová, 2007, s. 122).

Iní autori zas zaraďujú bez bližšieho zdôvodnenia akademickú samosprávu do oblasti samosprávy záujmovej (Hendrych, 2003, s. 419), prípadne vysoké školy označujú ako samosprávne korporácie verejného práva (Walter, 1992, s. 709).

Zámerom príspevku je orientovať sa na výkon samosprávnych úloh verejnými vysokými školami, teda poukázať na niektoré trendy v uskutočňovaní tých úloh, ktoré napriek zmiešanému charakteru verejných vysokých škôl majú rýdzo samosprávnu podstatu. Z tohto hľadiska má predovšetkým význam poukázať na pojem samosprávy. Jeho podstatu načrtol už v 30-tych rokoch minulého storočia viedenský právnik Merkl, keď uviedol, že *„nejsamozrejmejším juristickým pojemom samosprávy jest ten, který odpovídá jejímu názvu. V tomto smyslu jest samospráva onou metodou správy, při níž se ‚spravování‘ spravují sami. Samospráva je zde protikladem správy vykonávané jinými osobami. Občan, který jest ve ‚státní správě‘*

objektem správy, stáva sa v „samosprávě“ subjektom správy“ (Merkl, 1932, s. 188). V naznačenom kontexte potom pojmové vymedzenie samosprávy dopĺňa vhodne Hoetzlova charakteristika samosprávy ako právneho pojmu, v zmysle ktorého v rámci samosprávy vykonáva správu niekto iný než štát, teda verejnoprávna korporácia, a pritom relatívne nezávisle. Samospráva sa potom chápe ako protiklad štátnej správy (Hoetzel, 1938, s. 1).

Aj v súčasnosti možno samosprávu chápať ako tú časť verejnej správy, ktorá nie je vykonávaná štátom, predovšetkým teda nie je vykonávaná štátnou správou v mene štátu a na zodpovednosť štátu. Samospráva je typická tým, že ju vykonáva subjekt odlišný od štátu vo vlastnom mene a na vlastnú zodpovednosť. Pritom však musí ísť v každom prípade o výkon úloh verejnej správy.

Uvedené znaky napĺňa aj akademická samospráva, ktorej výkon je v podmienkach Slovenskej republiky sústredený do prostredia vysokoškolského vzdelávania a vedy, ako aj do prostredia Slovenskej akadémie vied¹. Právne základy akademickej samosprávy kladie zákon č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o vysokých školách“). Predpokladom stabilizácie uplatňovania akademickej samosprávy v prostredí vysokých škôl je v prvom rade ich charakteristika ako verejnoprávnych inštitúcií² so samosprávnou podstatou, ktoré nie sú financované výlučne z prostriedkov štátneho rozpočtu a vlastní majetok. Tým je daný základný predpoklad uskutočňovania samosprávneho princípu na akademickej pôde.

Prirodzene, kvalita vysokoškolského vzdelávania a vedy má pre spoločnosť taký význam, že štát si zachováva určité právne mechanizmy, ktoré by mali vytvoriť podmienky na garanciu kvality výkonu hlavného poslania vysokých škôl. Ide o právnu úpravu celkom konkrétnych právnych inštitútov, spomedzi ktorých dominantné postavenie nadobúda inštitút akreditácie, ale aj registrácie vnútorných predpisov verejných vysokých škôl.

¹ tu ale je potrebné zdôrazniť, že samospráva Slovenskej akadémie vied sa javí iluzórnou už len pri pohľade na úvodné ustanovenia zákona č. 133/2002 Z. z. o Slovenskej akadémii vied, podľa ktorých je na jednej strane samosprávnou vedeckou inštitúciou Slovenskej republiky (§ 1 ods. 1), no na strane druhej je ako právnická osoba štátu rozpočtovou organizáciou (§ 1 ods. 2)

² podľa právnej úpravy zákona č. 39/1980 Zb. o vysokých školách boli tieto štátnymi rozpočtovými organizáciami a táto koncepcia sa v zásade výrazne nezmenila ani po prijatí zákona č. 172/1990 Zb. o vysokých školách, podľa ktorého sa síce uznávala samospráva vysokých škôl, no štátne vysoké školy ako právnické osoby boli financované zo štátneho rozpočtu a iba spravovali majetok štátu; fakticky tak vystupovali opätovne v pozícii akejsi rozpočtovej organizácie štátu

Znovu však treba zdôrazniť, že utváranie a uskutočňovanie študijných programov, určovanie zamerania a organizovanie výskumnej, vývojovej alebo umeleckej a ďalšej tvorivej činnosti, no aj hospodárenie verejnej vysokej školy a nakladanie s jej majetkom v súlade so zákonom o vysokých školách patrí podľa § 6 ods. 1 zákona o vysokých školách do oblasti samosprávnej pôsobnosti verejnej vysokej školy.

Štát teda v základných črtách vytvoril nevyhnuté legislatívne predpoklady pre realizáciu samosprávneho princípu na akademickej pôde, treba však veľmi zvýrazniť, že s akýmsi „uvoľnením rúk“ pre vysoké školy vo sfére uskutočňovania ich hlavného poslania sa nepochybne spája zároveň aj ich zodpovednosť spočívajúca v spôsobilosti či schopnosti dosahovať európsky a ale aj svetovo akceptovateľnú úroveň kvality vzdelávacej a výskumnej činnosti.

Do originárnej pôsobnosti akejkoľvek samosprávnej ustanovizne by štát mal zasahovať len prostredníctvom zákonov a im hierarchicky nadriadených normatívnych právnych aktov. Aj keď pre oblasť akademickej samosprávy táto požiadavka nie je legislatívne zakotvená (tak ako pri územnej samospráve podľa čl. 67 ods. 2 a 3 Ústavy Slovenskej republiky), treba pri jej vyvodzovaní vychádzať práve z vyššie načrtnutej podstaty samosprávy, ktorá sa celkom logicky stráca vtedy, ak do jej výkonu je oprávnená zasahovať exekutívna zložka štátnej moci reprezentovaná hlavne štátnou správou.

Pri pohľade na vymedzenie rozsahu samosprávnej pôsobnosti verejnej vysokej školy obsiahnuté v § 6 ods. 1 písm. a) až l) zákona o vysokých školách možno poukázať napríklad na písm. h), podľa ktorého do samosprávnej pôsobnosti verejnej vysokej školy patrí aj udeľovanie vedecko-pedagogického titulu „docent“ a „profesor“. Realizácia tohto postupu by zo strany štátu mala byť regulovaná záväzným spôsobom iba v zákone o vysokých školách, prípadne v inom predpise právnej sily zákona. Zvyšok právnej matérie upravujúcej udeľovanie oboch vedecko-pedagogických titulov by mal ostať vo výlučnej regulačnej kompetencii verejných vysokých škôl. Zákon o vysokých školách obsahuje rámcovú úpravu udeľovania vedecko-pedagogických titulov „docent“ a „profesor“ v § 76, zároveň však v ustanovení ods. 10 tohto paragrafu splnomocňuje Ministerstvo školstva Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo“) na úpravu bližších podrobností o postupe získavania vedecko-pedagogických titulov.

Už len z rýdzo formálneho uhla pohľadu by sa dalo uzavrieť, že sa v danom prípade prostredníctvom všeobecne záväzného predpisu ministerstva jedná o zásah štátnej správy do výkonu samosprávy verejnej vysokej školy. Domnievam sa však, že to by na kritiku právnej úpravy de

lege lata nepostačovalo. Vyhláška ministerstva č. 6/2005 Z. z. o postupe získavania vedecko-pedagogických titulov alebo umelecko-pedagogických titulov docent a profesor totiž skutočne upravuje predovšetkým procesný postup verejnej vysokej školy pri udeľovaní niektorého z uvedených titulov³ a v zásade tak nezasahuje do samotného posudzovania spôsobilosti uchádzača obhájiť vedecko-pedagogický alebo umelecko-pedagogický titul po stránke obsahovej. Na druhej strane práve táto skutočnosť je zároveň argumentom, prečo by bolo celkom v poriadku, keby úpravu procesného postupu v habilitačnom konaní a inauguračnom konaní ponechal zákonodarca na každú verejnú vysokú školu rešpektujúc tak samosprávny charakter udeľovania vedecko-pedagogických a umelecko-pedagogických titulov docent a profesor. Naznačený záver platí o to viac, že zákonná právna úprava zasa neponecháva udeľovanie predmetných titulov úplne na ľubovôľu verejnej vysokej školy. Istý prvok dozoru zo strany štátu je totiž daný tým, že v § 76 zákona o vysokých školách sú formulované základné podmienky, splnenie ktorých musí uchádzač o priznanie titulu preukázať⁴. Tieto podmienky sú vyjadrené síce vo všeobecnej rovine no zároveň v konkretizovateľnej podobe, pričom zároveň dávajú každej verejnej vysokej škole dostatok priestoru pre konkretizáciu kritérií posudzovania spôsobilosti uchádzača získať titul. Práve kritériá, na ktoré odkazuje aj § 76 ods. 8 zákona o vysokých školách, predstavujú výrazný prvok samosprávy verejnej vysokej školy v oblasti udeľovania vedecko-pedagogických a umelecko-pedagogických titulov.

Vykonávací predpis vydaný štátnou správou a regulujúci procesný postup habilitačného a inauguračného konania v tomto smere nepochybne má manévrovací priestor na to, aby v rôznych skrytých formách zasahoval do obsahu kritérií určených vysokými školami pre udelenie titulu. Možno konštatovať, že sa tak čiastočne deje už v súčasnom právnom prostredí, pretože spomenutá vyhláška ministerstva ustanovuje, čo sa môže považovať

³ ide tu o úpravu obsahových náležitostí žiadosti o udelenie vedecko-pedagogického titulu docent alebo vedecko-pedagogického titulu profesor, postupu predsedu vedeckej rady, habilitačnej či inauguračnej komisie v procese habilitácie alebo inaugurácie, ale aj o reguláciu lehôt v oboch typoch konaní, a pod.

⁴ napríklad pre získanie vedecko-pedagogického titulu docent sú základnými podmienkami vysokoškolské vzdelanie tretieho stupňa, vypracovanie habilitačnej práce s úspešným priebehom habilitačného konania, vedecké a pedagogické pôsobenie v danom študijnom odbore na vysokej škole, vytvorenie uceleného vedeckého diela v danom študijnom odbore uchádzačom, ako aj uznanie uchádzača ako vedeckej osobnosti v danom študijnom odbore

za habilitačnú prácu v habilitačnom konaní⁵. Taktiež určuje počet oponentov habilitačnej práce a počet členov habilitačnej komisie. To všetko sú otázky, ktoré by azda bolo vhodné ponechať na samosprávu verejnej vysokej školy. Aj keď navrhnuté riešenie by nepochybne prinášalo so sebou nebezpečenstvo vzniku veľkých a neodôvodnených rozdielov v úrovni získaného titulu na konkrétnej vysokej škole, je otázka či by práve takýto vývoj v konečnom dôsledku nepriniesol kategorizáciu verejných vysokých škôl podľa ich skutočnej kvality.

Ešte podstatnejšie a možno povedať, že aj bezprecedentnejšie zásahy zo strany štátnej správy do akademickej samosprávy sa dejú prostredníctvom interných predpisov ministerstva, ktoré neobsahujú všeobecne záväzné právne normy. Žiaľ, aj takýmto spôsobom ministerstvo vplýva na výkon samosprávy verejných vysokých škôl.

Ako príklad možno uviesť metodické usmernenie ministerstva č. 14/2009-R z 27. augusta 2009 o náležitostiach záverečných prác, ich bibliografickej registrácii, kontrole originality, uchovávaní a sprístupňovaní. Týmto interným normatívnym aktom ministerstvo priamo zasahuje do samosprávnej pôsobnosti verejnej vysokej školy spočívajúcej v uskutočňovaní študijných programov [§ 6 ods. 1 písm. c) zákona o vysokých školách] spôsobom, na ktorý podľa môjho názoru nemá žiaden právny základ. Platí to aj napriek tomu, že podľa § 2 usmernenia je jeho účelom len odporúčanie pre formálnu úpravu záverečných prác. Ak sa totiž akceptuje regulácia výkonu samosprávy verejných vysokých škôl prostredníctvom interných predpisov štátnej správy, potom niet žiadnej záruky na to, aby sa odporúčací charakter interných predpisov nezmenil na charakter nariadení. Nakoniec, ak samotné ministerstvo uvedie v internej inštrukcii, že má odporúčací charakter, vzniká logická otázka, aký má význam potom takúto inštrukciu vydávať, keď jej adresáti vlastne nie sú povinní ju rešpektovať.

K uvedenej formálnej analýze však v záujme objektivity je potrebné dodať, že v súčasných podmienkach, v ktorých vysoké školstvo na Slovensku existuje, a po mnohých odhaleniach závažných etických pokleskov na niektorých vysokých školách súvisiacich aj s tzv. plagiátorstvom pri vypracúvaní záverečných prác, je treba sa chápať obrátiť k úsiliu ministerstva zabrániť narastaniu takýchto negatívnych trendov. Ak ale rešpektujeme samosprávu verejných vysokých škôl, je ministerstvom nastolený spôsob odstraňovania nedostatkov správny? Inak sa možno aj

⁵ monografia alebo monotematická práca, ktorá prináša nové vedecké poznatky alebo súbor publikovaných vedeckých prác doplnený komentárom

opýtať, či unifikácia postupu verejných vysokých škôl v problémových oblastiach prostredníctvom internej normotvorby ministerstva posilní ich akademické sebavedomie alebo ho oslabí do tej miery, že postupne pri riešení akejkolvek problémovej otázky spadajúcej do sféry akademickej samosprávy sa verejné vysoké školy budú s nádejou utiekať k ministerstvu, aby zjednotilo ich postup? Ak totiž pripustíme, že postup v súčasnosti uplatňovaný ministerstvom je jediným riešením, ako priniesť odstránenie nedostatkov v samosprávnej pôsobnosti vysokých škôl, potom to bude paradoxne dôkaz o nehodnosti verejných vysokých škôl požívať výhody vyplývajúce z akademickej samosprávy.

Rovnako kriticky je podľa môjho názoru potrebné sa postaviť aj k smernici ministerstva č. 13/2008-R zo 16. októbra 2008 o bibliografickej registrácii a kategorizácii publikačnej činnosti, umeleckej činnosti a ohlasov. Cieľ vydania takéhoto predpisu je bezpochyby chvályhodný, celkom však odporuje myšlienke samosprávy verejných vysokých škôl, keďže organizácia výskumnej, vývojovej, umeleckej a ďalšej tvorivej činnosti je podľa § 6 ods. 1 písm. f) zákona o vysokých školách samosprávnou pôsobnosťou verejných vysokých škôl.

Záver

Štát by zodpovednosť za kvalitu výkonu akademickej samosprávy mal prevziať iným spôsobom. Akademická samospráva verejných vysokých škôl totiž (na rozdiel od samosprávy záujmovej) nemá z právnej úpravy prirodzene plynúceho zjednotiteľa stojaceho mimo sústavy štátnej správy. Úloha štátu by tak mala spočívať vo vytvorení potrebných legislatívnych podmienok pre inštitucionalizáciu jednotnosti vo sfére akademickej samosprávy, ktorá by dokázala zabezpečiť porovnateľnosť pedagogickej a vedeckej kvality jednotlivých vysokých škôl v potrebnej miere. Schodnou cestou sa v tomto smere javí posilnenie legislatívneho postavenia orgánov reprezentácie vysokých škôl. Tie sú v súčasnosti tvorené Radou vysokých škôl, Študentskou radou vysokých škôl a Slovenskou rektorskou konferenciou. Avšak už len rozsah právnej matérie, ktorá je týmto orgánom v zákone o vysokých školách venovaná naznačuje, že ich hlas pre výkonnú zložku štátnej moci nie je rozhodujúci. Právna úprava orgánov reprezentácie vysokých škôl by si vyžadovala dôslednú rekonštrukciu tak, aby sa ich význam posilnil. Pritom právna úprava môže poskytnúť potrebné mechanizmy aj pre zabezpečenie funkčnosti týchto orgánov tak, aby vo

veciach im prináležiacich boli efektívne a pružne aktívne. Prirodzene, najdôležitejšou úlohou pri zmene právnej úpravy by bolo dôsledné vyšpecifikovanie okruhu kompetencií orgánov reprezentácie vysokých škôl, ale aj ich vzájomných väzieb. V tomto ohľade by určite bolo namieste aj prehodnotenie existencie niektorých z nich. Rovnako tak by úloha štátu pri tvorbe novej právnej úpravy na tomto úseku mala spočívať aj odpovedi na dôležitú koncepčnú otázku týkajúcu sa spôsobu rozhodovania novokreovaných orgánov vysokoškolskej samosprávy, kde do popredia vystupuje problém veľkosti jednotlivých vysokých škôl a od nej závislej váhy ich hlasov pri rozhodovaní.

Poznámka: Príspevok je súčasťou riešenia grantu VEGA č. 1/4639/07 „Úloha a postavenie univerzít pri budovaní regionálnych sietí ako predpokladu regionálneho rozvoja“.

Literatúra

- Erichsen, H. U. – Martens, W. und Koll. 1992. Allgemeines Verwaltungsrecht. 9., neubearbeitete Auflage. Berlin, New York: Walter de Gruyter & Co, ISBN 3-11-013238-9
- Hácha, E. a kol. 1938. Slovník veřejného práva československého. Svazek IV. Brno: Polygrafie – Rudolf Rohrer
- Hendrych, D. a kol. 2003. Správní právo. Obecná část. 5., rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck, ISBN 80-7179-671-9
- Machajová, J. a kol. 2007. Všeobecné správné právo. Žilina: Poradca podnikateľa, s. r. o., ISBN 978-80-88931-71-3
- Merkl, A. 1932. Obecné právo správní II. Praha: Orbis
- Sládeček, V. 2005. Obecné správní právo. Praha: ASPI, a. s., ISBN 80-7357-060-2

Adresa autora

JUDr. Martin Vernarský, PhD.
Katedra verejnoprávných disciplín
Fakulta verejnej správy
Univerzita P. J. Šafárika v Košiciach
Popradská 66 Košice
tel. 055/7883622
e-mail: martin.vernarsky@upjs.sk