

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

FAKULTA PRÁVNICKÁ

Katedra správního práva

Diplomová práce

Postavení školské právnické osoby

v systému správního práva

Plzeň, 2015

Petra Školníková

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

FAKULTA PRÁVNICKÁ

Katedra správního práva

Diplomová práce

Postavení školské právnické osoby

v systému správního práva

Studijní program: Právo a právní věda

Studijní obor: Právo

Vedoucí práce: doc. JUDr. Martin Kopecký, CSc.,

katedra správního práva.

Fakulta právnická Západočeské univerzity v Plzni

Plzeň, 2015

Petra Školníková

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Petra ŠKOLNÍKOVÁ**
Osobní číslo: **R10M0196P**
Studijní program: **M6805 Právo a právní věda**
Studijní obor: **Právo**
Název tématu: **Postavení školské právnické osoby v systému správního práva**
Zadávací katedra: **Katedra správního práva**

Z á s a d y p r o v y p r a c o v á n í :

1. Úvod
2. Legislativní rámec úpravy školské právnické osoby
3. Hmotněprávní úprava školské právnické osoby
4. Správní řízení související se vznikem a činností školské právnické osoby
5. Vybraná judikatura ve vztahu ke školské právnické osobě
6. Závěr

Rozsah grafických prací:

Rozsah pracovní zprávy:

Forma zpracování diplomové práce: **tištěná**

Seznam odborné literatury:

- **BERAN, Karel. Právnícké osoby veřejného práva: veřejnoprávní subjektivita, veřejnoprávní korporace, veřejný ústav, právní povaha univerzity, právní povaha církví. 1. vyd., Linde, Praha, 2006. 191 s. ISBN 80-7201-598-2.**
- **HENDRYCH, Dušan a kol. Správní právo: obecná část. 8. vyd., C.H. Beck, Praha, 2012. 792 s. Právnícké učebnice. ISBN 978-80-7179-254-3.**
- **PODHRÁZKÝ, Milan. ed. Přehled judikatury z oblasti školství. 1. vyd., Wolters Kluwer ČR a.s., Praha, 2010. 430 s. Judikatura. Přehled judikatury; sv. 60. ISBN 978-80-7357-548-9.**
- **PUŠKINOVÁ, Monika. MIKÁČ, Jan. Rozhodování ředitele školy a školského zařízení ve správním řízení a mimo správní řízení: postupy, správná řešení, vzory správních rozhodnutí. 1. vyd., Wolters Kluwer ČR a.s., Praha, 2010. 214 s. ISBN 978-80-7357-595-3.**
- **VALENTA, Jiří. Právní rámec řízení škol a školských zařízení. 2. vyd., Paris, Karviná, 2013. 356 s. ISBN 978-80-8717-322-0.**
- **VALENTA, Jiří. Školské zákony a prováděcí předpisy s komentářem. 5. vyd., Anag, Olomouc, 2013. 919 s. ISBN 978-80-7263-760-7.**

Vedoucí diplomové práce:

Doc. JUDr. Martin Kopecký, CSc.

Katedra správního práva

Datum zadání diplomové práce: **20. března 2014**

Termín odevzdání diplomové práce: **31. března 2015**

Doc. JUDr. Jan Pauly, CSc.
děkan



Doc. JUDr. Martin Kopecký, CSc.
vedoucí katedry

V Plzni dne 10. září 2014

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci zpracovala samostatně a veškeré prameny a zdroje, ze kterých jsem při psaní čerpala, řádně uvedla způsobem ve vědecké práci obvyklým.

Milevsko, 30. března 2015

.....
Petra Školníková

Poděkování

Ráda bych tímto poděkovala svému vedoucímu diplomové práce doc. JUDr. Martinu Kopeckému, CSc., za cenné rady a vstřícný přístup při tvorbě této práce.

Seznam použitých zkratk

ČR – Česká republika

ČŠI – Česká školní inspekce

EU – Evropská unie

FKSP – fond kulturních a sociálních potřeb

KS – krajský soud

Listina – Listina základních práv a svobod, vyhlášená usnesením předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb. jako součást ústavního pořádku České republiky

MŠMT – Ministerstvo školství mládeže a tělovýchovy

NS – Nejvyšší soud ČR

NSS – Nejvyšší správní soud

obchodní zákoník – zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů

OSPOD – Orgán sociálně-právní ochrany dětí

OSŘ – zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů

OZ – zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

SŘS – zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

SŠ – střední škola

školský zákon – zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů

ŠPO – školská právnická osoba

zákon o krajích – zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů

zákon o obcích – zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

zákon o rozpočtových pravidlech – zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů

ZOK – zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích), ve znění pozdějších předpisů

ZŠ – základní škola

Obsah

Úvod	1
1 Obecná úprava úseku školství v ČR.....	3
1.1 Vzdělávací soustava České republiky	3
1.2 Právní postavení škol a školských zařízení	3
1.3 Organizace veřejné správy na úseku školství.....	6
1.3.1 Státní správa ve školství.....	6
1.3.2 Česká školní inspekce	8
1.3.3 Ředitel školy a školského zařízení	9
1.4 Vztah samosprávy a školství.....	9
2 Legislativní rámec úpravy školské právnické osoby.....	11
3 Školská právnická osoba	14
3.1 Školská právnická osoba jako právnická osoba	14
3.2 Činnost školské právnické osoby.....	17
3.3 Zřízení a vznik školské právnické osoby	17
3.4 Zrušení a zánik školské právnické osoby.....	19
3.5 Přeměny školské právnické osoby	19
3.6 Působnost zřizovatele školské právnické osoby.....	21
3.7 Orgány školské právnické osoby	22
3.7.1 Ředitel	22
3.7.2 Rada	23
3.7.3 Vztah ředitele a rady	25
3.8 Hospodaření a majetek školské právnické osoby.....	26
3.9 Transformace stávajících právních forem škol a školských zařízení do právní formy školské právnické osoby	28
3.10 Srovnání školské právnické osoby s příspěvkovou organizací	29
4 Správní řízení související se vznikem a činností školské právnické osoby.....	31
4.1 Zápis do školského rejstříku, změny údajů a výmaz školské právnické osoby.....	31
4.2 Rozhodování ředitele veřejné školy a školského zařízení ve správním řízení	32
4.3 Rozhodování ředitele soukromé školy a školského zařízení ve správním řízení	35

4.4	Řízení podle správního řádu ve školství	36
4.4.1	Fáze před zahájením řízení.....	36
4.4.2	Řízení v prvním stupni	37
4.4.3	Řízení o opravných prostředcích.....	46
5	Vybraná judikatura ve vztahu ke školské právnické osobě.....	50
6	Statistické údaje ohledně školských právnických osob v České republice	56
7	Závěr	60
	Cizojazyčné resumé.....	63
	Seznam použitých zdrojů	64
	Seznam tabulek	68
	Seznam grafů v příloze	68

Úvod

Se správním právem jakožto právním odvětvím jsou často spojovány mnohé přívlastky, například roztržitost, pouze dílčí kodifikace a především nemožnost zařazení do klasického dělení právních odvětví. Dovolím si však říci, že největší „krásu“ a odlišnost od ostatních právních odvětví spatřuji ve skutečnosti, že samotné normy správního práva ovlivňují a zasahují do nejširších oblastí a aspektů lidského života. Průměrný občan se s nimi během celého života setká nespočetněkrát, ať už se jedná o úsek matriční, stavební, zdravotnický, kulturní, školský apod.

Právě oblast školství, ke které mám už delší dobu úzký vztah, jsem si vybrala, mimo jiné, jako modelové znázornění praktické stránky správního práva. Hlavním účelem této diplomové práce je tedy ilustrovat na případu právnické osoby vykonávající činnost v oblasti školství jednotlivé vztahy a principy správního práva, a přiblížit tak nejen právní úpravu školské právnické osoby jako takové, ale též postihnout úpravu napříč celého správního práva. Od této idey se odvíjí i samotný koncept práce, který by se na první pohled mohl zdát velice široký až průřezový, avšak já jako studentka právnické fakulty, nikoli fakulty pedagogické, si kladu za cíl vyzdvihnout problematiku z pohledu spíše právně-teoretického než praktického. Tomuto záměru by měla odpovídat i struktura předkládané práce, kdy se budu na prvním místě věnovat obecným otázkám a systematické školství v České republice. Následující kapitola by měla obsahovat prameny úpravy mnohých oblastí v rámci existence a činnosti školské právnické osoby. Samotné jádro práce však bude věnováno hmotněprávní úpravě školské právnické osoby a jednotlivým procesním aspektům, ať už se jedná o zápis do školského rejstříku, či o rozhodování ředitelů škol a školských zařízení ve správním řízení. V kapitole uzavírající práci si kladu za cíl zanalyzovat několik nejstěžejnějších a nejpřínosnějších rozhodnutí soudů (nejen ve správním soudnictví) vztahujících se právě ke školské právnické osobě a řízení a činnosti škol celkově. V samotném závěru uvedu shrnutí a zmapování existujících školských právnických osob včetně konkrétních statistických údajů.

Školy a školská zařízení mohou být v České republice zřizovány v několika právních formách – příspěvkové organizace, školské právnické osoby, obchodní společnosti podle zvláštního zákona, organizační složky státu. V této souvislosti se jistě nabízí otázka, proč jsem si pro svou práci vybrala školskou

právní osobu, jak naznačuje název této diplomové práce. Hlavním důvodem, který mne vedl ke zvolení právě této právní formy pro hlavní jádro práce, byla skutečnost, že se jedná o stále ještě poměrně nový institut v českém právním řádu v oblasti školství. Spíše než časový aspekt však podtrhuje toto mé tvrzení skutečnost, že k dnešnímu dni nenajdeme v českém rejstříku školských právnických osob mnoho zapsaných školských právnických osob, které byly zřízeny veřejnými zřizovateli, ačkoli tuto možnost zákon připouští již od účinnosti zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon)¹, ve znění pozdějších předpisů, v roce 2005.

Samotní pracovníci veřejného školství a též zřizovatelé se s touto právní formou stále teprve seznamují a ráda bych touto kvalifikační prací přispěla k rozšíření možností, které zákon v současné době poskytuje, do širšího povědomí společnosti. Ze samotné podstaty této problematiky však vyplývá, že nelze mapovat úpravu školské právní osoby, aniž bychom z kontextu vypustili a nezmínili i jiné z možných právních forem škol a školských zařízení.

V neposlední řadě bych úvodem chtěla uvést, že zřizovatelem školské právní osoby může být subjekt veřejného práva či subjekt soukromý a církevní. Předkládaná práce se však bude orientovat, vzhledem ke svému charakteru a účelu, především na úpravu školské právní osoby zřizované veřejným zřizovatelem, o soukromých (včetně církevních) školách a školských zařízeních se zmíní pouze okrajově.

¹ Dále jen „školský zákon“.

1 Obecná úprava úseku školství v ČR

1.1 Vzdělávací soustava České republiky

Pro další popis a charakteristiku určitých právních forem a institutů správy na úseku školství je nutné věnovat se systematické vzdělávací soustavě v České republice, ve které dochází k realizaci jednotlivých vzdělávacích programů garantovaných školským zákonem.

Vzdělávací soustavu tvoří školy a školská zařízení. Na úrovni škol dochází k poskytování vzdělání podle jednotlivých vzdělávacích programů. Rozeznáváme několik druhů škol - *mateřské, základní, střední školy (gymnázia, střední odborné školy, střední odborná učiliště), konzervatoře, vyšší odborné školy, základní umělecké školy a jazykové školy s právem státní jazykové zkoušky*.

Školská zařízení mají užší účel svého zřízení a působnosti než školy. Poskytují služby podporující nebo doplňující vzdělávání ve školách. Jedná se především o školská zařízení pro zájmové vzdělávání, školská poradenská zařízení, školská zařízení pro další vzdělávání pedagogických pracovníků, výchovná a ubytovací zařízení, zařízení školního stravování, školská zařízení pro výkon ústavní výchovy, ochranné výchovy a pro preventivně výchovnou péči.²

Nejvyšším článkem české vzdělávací soustavy jsou vysoké školy upravené zákonem č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů. Z důvodu charakteru a hlavního tématu předkládané práce se však problematice vysokého školství nebudu dále věnovat.

1.2 Právní postavení škol a školských zařízení

Činnost škol a školských zařízení vykonávají právnické osoby ve smyslu § 20 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „OZ“). Co se týče jednotlivých právních forem, ve kterých mohou školy a školská zařízení právně existovat, umožňuje český právní řád několik možností. Na prvním místě rozlišujeme právní formy, k jejichž zvolení je příslušný zřizovatel kompetentní. Obecně lze zřizovatele právnických osob vykonávajících činnost škol a školských zařízení rozdělit do několika skupin. V případě veřejných zřizo-

² KADEČKA, S. In JURNÍKOVÁ, J. et al. *Správní právo: zvláštní část*. 6., dopl. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2009. 399 s. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně; č. 419. ISBN 978-80-210-4847-8. s. 141-142.

vatelů, tj. krajů, obcí či dobrovolných svazků obcí může být škola zřízena ve formě *příspěvkové organizace* ve smyslu zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů³ či *školské právnické osoby* podle školského zákona.

Zákon dává pravomoc zřizovat veřejné školy i přímo Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy (dále jen „**MŠMT**“), které může zřídit školu či školské zařízení též v právní formě školské právnické osoby, příp. jako státní příspěvkovou organizaci podle zákona č. 219/2000 Sb., o majetku ČR a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů.⁴ V ČR také mohou vykonávat činnost školy a školských zařízení instituce, které nejsou právními osobami. Příkladem mohou být školy a školská zařízení zřízená Ministerstvem obrany, Ministerstvem vnitra nebo Ministerstvem spravedlnosti ve formě organizační složky státu či jako součást jiné organizační složky na základě ustanovení § 172 školského zákona.⁵ Zákon též dává pravomoc Ministerstvu zahraničních věcí zřizovat školy a školská zařízení při diplomatických misích jakožto organizační složky státu.⁶

V případě zřizovatelů odlišných od výše uvedených, tj. registrované církve a náboženské společnosti, které jsou oprávněny podle zvláštního zákona zřizovat soukromé školy či školská zařízení, dále též ostatní právnické či fyzické osoby jakožto soukromoprávní subjekty, je dána možnost zvolit právní formu školské právnické osoby, resp. právnické osoby podle jiného zákona. V úvahu přichází právní forma obchodní korporace ve smyslu zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech, ve znění pozdějších předpisů. A dále stávající obchodní společnosti založené podle zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dnes již neplatný). Školský zákon též odkazuje na stále existující právnické osoby vykonávající činnost škol a školských zařízení se statutem obecně prospěšných společností ve smyslu zákona č. 248/1995 Sb., o obecně

³ Tzv. „malá rozpočtová pravidla“.

⁴ VALENTA, J. *Školské zákony a prováděcí předpisy s komentářem 2013*. 5. aktualiz. vyd. Olomouc: ANAG, 2013, ISBN 978-80-7263-760-7. s. 36.

⁵ „Ministerstvo obrany zřizuje a zrušuje střední vojenské školy, vyšší odborné vojenské školy a školská zařízení jim sloužící.“ (§ 172 odst. 1 školského zákona); „Ministerstvo vnitra zřizuje a zrušuje střední policejní školy, vyšší odborné policejní školy, střední školy požární ochrany, vyšší odborné školy požární ochrany a školská zařízení.“ (§ 172 odst. 2 školského zákona); „Ministerstvo spravedlnosti zřizuje a zrušuje střední školy Vězeňské služby a školská zařízení jim sloužící a školy a školská zařízení pro osoby ve výkonu vazby nebo trestu odnětí svobody.“ (§ 172 odst. 3 školského zákona).

⁶ „Ministerstvo zahraničních věcí zřizuje a zrušuje základní školy při diplomatické misi nebo konzulárním úřadu České republiky.“ (§ 172 odst. 4 školského zákona).

prospěšných společnostech a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.⁷ Nutno však podotknout, že tento zákon byl zrušen k datu 1. 1. 2014. Přehled možných právních forem odpovídajících současné právní úpravě obsahují tabulky na následující straně.

Status škol a školských zařízení, jejichž zřizovatelem je registrovaná církev či náboženská společnost podle § 7 odst. 1 písm. e) zákona č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností a o změně některých zákonů (zákon o církvích a náboženských společnostech), ve znění pozdějších předpisů, prošel určitým vývojem. Právní postavení těchto škol bylo do účinnosti dnešního platného školského zákona sporné. Zákon č. 29/1984 Sb., o soustavě základních škol, středních škol a vyšších odborných škol (školský zákon) s účinností ke 12. 6. 2003 sice přiznal církevním školám status právnických osob, avšak k 1. 1. 2005 nabyl účinnosti školský zákon, který deklaroval, že činnost školy a školského zařízení může vykonávat právnická osoba, jejíž forma umožňuje, aby předmětem činnosti bylo právě poskytování vzdělávání, resp. poskytování školských služeb. Církevní právnická osoba těmto požadavkům neodpovídala a bylo nutné nově vyřešit její právní postavení. Stávající církevní školy a školská zařízení tedy měly povinnost zvolit si jednu z možných právních forem podle školského zákona, avšak autoritativně jim konkrétní forma nebyla určena (jak chybně uvádějí někteří autoři, na které jsem narazila). Církevní zřizovatelé tak museli učinit ve lhůtě 15 měsíců od účinnosti školského zákona, tj. do 31. března 2006.⁸ V této době tedy proběhla rozsáhlá vlna transformace církevních škol a školských zařízení do formy školské právnické osoby, v určitých případech též do právní formy společnosti s ručením omezeným.

V případě alternativ více právních forem musí být garantována svobodná vůle zřizovatele zřídit školu právě v některé z možných variant. Zřizovatel by však měl mít na mysli, že zvolená právní forma má dopad na další vztah vzniknuvší školy či školského zařízení ke zřizovateli, právní režim této právnické osoby a další podstatné oblasti fungování.⁹

⁷ Srov. § 8 odst. 6 školského zákona.

⁸ KATZOVÁ, P. *Školský zákon: komentář*. 1. vyd. Praha: ASPI, 2008, 772 s. Komentáře nakladatelství ASPI. ISBN 9788073574123. s. 39-40.

⁹ VALENTA, J. *Školské zákony a prováděcí předpisy s komentářem* 2013. 5. aktualiz. vyd. Olomouc: ANAG, 2013, 920 s. ISBN 978-80-7263-760-7. s. 36.

Tabulka 1 Tabulka možných právních forem vykonávajících činnost škol a školských zařízení veřejných zřizovatelů v ČR:

Zřizovatel	Možná právní forma školy a školského zařízení	
MŠMT	ŠPO	státní příspěvková organizace
Kraj	ŠPO	příspěvková organizace
Obec	ŠPO	příspěvková organizace
Dobrovolný svazek obcí	ŠPO	příspěvková organizace
Ministerstvo zahraničních věcí	organizační složka státu při diplomatických misích či konzulárních úřadech	
Ministerstvo obrany, Ministerstvo vnitra, Ministerstvo spravedlnosti	organizační složka státu (součást jiné organizační složky státu)	

Tabulka 2 Tabulka možných právních forem vykonávajících činnost škol a školských zařízení „neveřejných“ zřizovatelů v ČR:

Zřizovatel	Možná právní forma školy a školského zařízení	
Registrovaná církev či náboženská společnost	ŠPO	právnícké osoby podle obecných předpisů – především forma obchodní společnosti podle ZOK, spolku či ústavu podle OZ
Jiná právnická nebo fyzická osoba	ŠPO	právnícké osoby podle obecných předpisů – především forma obchodní společnosti podle ZOK, spolku či ústavu podle OZ

1.3 Organizace veřejné správy na úseku školství

1.3.1 Státní správa ve školství

Ústředním správním úřadem vykonávajícím státní správu v oblasti školství v ČR je MŠMT. K provádění této činnosti má široký okruh pravomocí, především vydává mnohé prováděcí vyhlášky týkající se různých oblastí vzdělávací soustavy a disponuje s finančními nástroji. Jak již bylo výše zmíněno, MŠMT může být jménem státu zřizovatelem příspěvkových organizací či školských právnických osob. MŠMT obligatorně zřizuje, resp. zrušuje školská zařízení, ve kterých se vykonává ústavní výchova, ochranná výchova, školy pro preventivně výchovnou péči, dále školská zařízení pro další vzdělávání pedagogických pracovníků, školy s vyučovacím jazykem národnostních menšin, nebyly-li zřízeny jiným veřejným zřizovatelem a v neposlední řadě též školy a školská zařízení zřízené na základě

mezinárodních smluv.¹⁰ Celkově lze shrnout, že MŠMT zřizuje školy a školská zařízení pouze výjimečně, povětšinou se jedná o mimořádné situace, kdy je nutnost zásahu ze strany ústředního správního úřadu vyžadována v zájmu ochrany zákona a základních principů a hodnot vzdělávání. V neposlední řadě je pro úplnost nutné uvést, že MŠMT podle novely školského zákona s účinností od roku 2010 zřizuje Centrum pro zjišťování výsledků vzdělávání v právní formě státní příspěvkové organizace vykonávající činnost v souladu se zákonem č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.¹¹

V rámci dvojinstančnosti správního řízení působí MŠMT jako nadřízený a odvolací orgán vůči rozhodnutím krajských úřadů v prvním stupni ve věcech práv a povinností fyzických a právnických osob.¹² Postavení nadřízeného orgánu má MŠMT též vůči obecním úřadům obcí s rozšířenou působností.

V přenesené působnosti vykonává veřejnou správu ve školství na krajské úrovni krajský úřad, který je především nadřízeným správním orgánem vůči řediteli školy a školského zařízení veřejného zřizovatele, rozhoduje-li jako vykonavatel veřejné správy (blíže podkapitola č. 4.3) podle školského zákona. Krajský úřad dále lze chápat jako správní orgán jednající v první instanci, pokud např. rozhoduje a jmenuje do funkce předsedy zvláštních zkušebních komisí na úseku školství.

Důležitou úlohou krajského úřadu v rámci přenesené působnosti je též zajišťování a poskytování potřebné dokumentace MŠMT v souvislosti s plněním dlouhodobého záměru vzdělávání v ČR a vytváření výroční zprávy o stavu vzdělávání v příslušném kraji.¹³

Pravomoci obcí v přenesené působnosti jsou jen dílčího charakteru, povětšinou se jedná o povinnost obecních úřadů evidovat údaje odpovídající školní matrice a předávat je spolu s ostatní dokumentací příslušnému krajskému úřadu, který na jejich základě sestaví výše zmíněné výstupy. Významnější úlohou je jejich pravomoc zásahu do hospodaření základních škol a školských zařízení, které

¹⁰ KADEČKA, S. In JURNÍKOVÁ, J. et al. *Správní právo: zvláštní část*. 6., dopl. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2009. 399 s. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně; č. 419. ISBN 978-80-210-4847-8. s. 162.

¹¹ Tzv. „velká rozpočtová pravidla“.

¹² Ust. § 183 odst. 5 školského zákona.

¹³ KADEČKA, S. In JURNÍKOVÁ, J. et al. *Správní právo: zvláštní část*. 6., dopl. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2009. 399 s. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně; č. 419. ISBN 978-80-210-4847-8. s. 164.

obec (příp. svazek obcí, jehož zakládající smluvní stranou tato obec je) zřídila, především formou přerozdělování finančních prostředků ze státního rozpočtu.¹⁴

1.3.2 Česká školní inspekce

Specializovaný správní dozor nad dodržováním právních předpisů v oblasti školství vykonává Česká školní inspekce (dále jen „ČŠI“) jakožto správní úřad s celostátní působností. Podřízenost ČŠI Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy je vyjádřena již v ustanovení § 7 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky, ve znění pozdějších předpisů. V čele organizační struktury stojí ústředí se sídlem v Praze pod vedením ústředního školního inspektora, který je jmenovaný ve smyslu předpisů o státní službě. Na krajské úrovni působí školní inspektoráty. Při provádění inspekční činnosti se ČŠI řídí nejen školským zákonem, ale především zákonem č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů a zákonem č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů. Na úrovni podzákoné je nejvýznamnějším právním předpisem vyhláška MŠMT č. 17/2005 Sb., o podrobnějších podmínkách organizace a výkonu inspekční činnosti.

Zákon přiznává ČŠI široké pravomoci kontrolní a hodnotící. Jakožto specializovaný orgán státního dozoru kontroluje činnost jí nepodřízených subjektů především z hlediska souladu s právními předpisy.

ČŠI provádí nejen průběžnou kontrolu z vlastní iniciativy vycházející z plánů hlavních úkolů pro daný školní rok, ale i kontrolu incidenční na základě přijatých stížností a petic. Fakticky probíhá kontrola především formou šetření na místě, vyžádání si potřebné spisové materie a dalších úkonů na základě povinné součinnosti kontrolovaných orgánů. Ústřední školní inspektor písemně pověří inspekci kontrolní pracovníky a případné přizvané osoby. Po proběhlé inspekci dochází k vydání inspekční zprávy, protokolu podle kontrolního řádu a tematické zprávy shrnující poznatky z inspekční činnosti.¹⁵

¹⁴ KADEČKA, S. In JURNÍKOVÁ, J. et al. *Správní právo: zvláštní část*. 6., dopl. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2009. 399 s. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně; č. 419. ISBN 978-80-210-4847-8. s. 164.

¹⁵ KADEČKA, S. In JURNÍKOVÁ, J. et al. *Správní právo: zvláštní část*. 6., dopl. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2009. 399 s. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně; č. 419. ISBN 978-80-210-4847-8. s. 163.

Specifickým prostředkem uplatnitelným ze strany kontrolovaných orgánů jsou připomínky, jež lze podat ve lhůtě 14 dnů, přičemž za počátek lhůty považujeme okamžik převzetí inspekční zprávy. ČŠI každoročně vydává výroční zprávu, ve které celkově popisuje a charakterizuje vzdělávací soustavu v ČR v průběhu předešlého školního roku.¹⁶

1.3.3 Ředitel školy a školského zařízení

Na základě ustanovení § 164 a 165 školského zákona je dána pravomoc ředitele školy a školského zařízení rozhodovat v oblasti veřejné správy, a to především formou vydávání individuálních správních aktů. Blíže se této otázce věnují podkapitoly číslo 4.2 a 4.3.

1.4 Vztah samosprávy a školství

Na základě principu decentralizace správy byla na územní samosprávné celky přenesena část pravomocí týkajících se úseku školství. Samosprávu zde vykonávají *obce a kraje*. Důvodem výkonu samosprávy je jistě užší vazba školství k místním a regionálním podmínkám, vyšší informovanost a znalost poměrů. Školský zákon ukládá obcím povinnost realizovat povinnou školní docházku pro děti s trvalým pobytem na jejím území, a to tím, že mají za úkol zřizovat a zrušovat základní školy, příp. zajišťovat plnění povinné školní docházky v základní škole zřizované jinou obcí či svazkem obcí.¹⁷ S otázkou samosprávné úlohy obcí v rámci školství úzce souvisí vytváření a vymezování školských obvodů v případech, kdy činnost školy v daném území vykonává více zařízení. Konkrétní pravidla a obligatorní formy zakotvuje školský zákon v ustanovení § 178 odst. 2 a násl. Funguje-li v dané obci více základních škol, jejichž zřizovatelem je obec, školský obvod se vymezuje formou obecně závazné vyhlášky této obce. Zřídí-li dobrovolný svazek obcí na území svazku obcí školu či více škol, příp. uzavře-li několik obcí dohodu o vytvoření společného školského obvodu škol, které byly zřízeny jednou z obcí strany dohody, musí každá dotčená obec stanovit danou část školského obvodu obecně závaznou vyhláškou.¹⁸ Předpokládá se, že zákonem zmiňovaná dohoda obcí bude uzavřena ve formě veřejnoprávní smlouvy podle § 46 odst. 1 písm. a), b) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších

¹⁶ GADASOVÁ, D. In SLÁDEČEK, V., POUPEROVÁ, O. a kol. *Správní právo - zvláštní část (vybrané kapitoly)*. 2 vyd. Praha: Leges, 2014. 496 s. ISBN 978-80-87576-48-9, s. 175.

¹⁷ Ust. § 178 školského zákona.

¹⁸ Ust. § 178 odst. 2 písm. c) školského zákona.

předpisů (dále jen „**zákon o obcích**“) a dále musí splňovat podmínky ohledně jejího návrhu a uzavírání ve smyslu § 51 zákona o obcích.

V neposlední řadě je důležité zmínit skutečnost, že v případě nestanovení či stanovení chybného školského obvodu je dána pravomoc krajského úřadu v přenesené působnosti vymezit školský obvod, a to z důvodu ochrany zákonnosti.

V případě samosprávné úlohy kraje školský zákon pouze uvádí výčet škol a školských zařízení, které kraj zřizuje obligatorně, příp. fakultativně. Povinně kraj zřizuje a zrušuje nejen střední školy, vyšší odborné školy, ale též např. základní školy speciální, školy pro žáky se zdravotním postižením, základní umělecké školy, jazykové školy s právem státní jazykové zkoušky a další.¹⁹

V úrovni školy představuje samosprávu zvláštní orgán, kterým je *školská rada* ve smyslu § 167 školského zákona, která umožňuje příslušným osobám, které jsou jejími členy, podílet se na správě školy či školského zařízení. Školská rada ŠPO je dále zmíněna v podkapitole č. 3.7.2 této práce.

¹⁹ Ust. § 181 odst. 1 školského zákona.

2 Legislativní rámec úpravy školské právnické osoby

V rámci obecné systematiky a hierarchizace práva dle právní síly jednotlivých pramenů je nutné na prvním místě uvést obecnou úpravu školství v rovině ústavního pořádku ČR. Výchozím bodem se stává ustanovení čl. 33 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod²⁰, vyhlášené usnesením předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb. jako součást ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**Listina**“), které přiznává každému člověku právo na vzdělání a zakotvuje povinnou školní docházku po dobu, kterou stanoví zvláštní zákon. Nejen v souvislosti s problematikou školské právnické osoby je důležité poukázat též na čl. 16 Listiny zmiňující, mimo jiné, náboženskou výuku na školách za podmínek, které stanoví zákon.

Důležitým ústavně garantovaným aspektem české vzdělávací soustavy je bezplatnost základního a středního vzdělání. Předmětnou bezplatností se myslí především skutečnost, že náklady na zřízení a provoz vzdělávacích zařízení nese stát. V České republice však mohou, za podmínek stanovených zákonem, vykonávat činnost škol a školských zařízení i subjekty „nestátní“ - soukromé či církevní, jejichž zřizovatel může poskytovat vzdělání za poplatek.²¹ Ačkoli při výkladu veškerých práv garantovaných Listinou musíme vycházet z čl. 41 odst. 1 Listiny deklarujícího, že veškerých práv z tohoto ústavního dokumentu se lze domáhat pouze v mezích prováděcích zákonů. ÚS nálezem pléna sp. zn. Pl. ÚS 35/93 ze dne 15. 2. 1994 judikoval, že ústavní garance bezplatného vzdělání má nepodmíněnou povahu.²²

I do oblasti školství se promítají normy mezinárodního práva, především mezinárodní normativní smlouvy, které jsou součástí právního řádu ČR. Jako nejvýznamnější dokumenty mezinárodního práva jmenujme Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech²³, Úmluvu o právech dítěte²⁴ a

²⁰ Ústavní zákon č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje LISTINA ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako ústavní zákon Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky.

²¹ KADEČKA, S. In JURNÍKOVÁ, J. et al. *Správní právo: zvláštní část*. 6. dopl. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2009, 399 s. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně; č. 419. ISBN 978-80-210-4847-8. s. 128-129.

²² Tamtéž.

²³ Vyhláška ministerstva zahraničních věcí č. 120/1976 Sb., o Mezinárodním paktu o občanských a politických právech a Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech.

²⁴ Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 104/1991 Sb., o sjednání Úmluvy o právech dítěte, ve znění pozdějších předpisů.

Úmluvu o ochraně lidských práv²⁵. Zmíněné mezinárodní smlouvy jsou důležité především z důvodu zakotvení a garance práva dítěte na vzdělání na mezinárodní úrovni. Smluvní státy těchto dohod se zavázaly zavést povinné bezplatné základní vzdělání a mezinárodně spolupracovat ve věcech vzdělávání, respektovat základní práva dítěte a podporovat a rozvíjet výchovu dětí podle předem vytyčených cílů (čl. 28 Úmluvy o právech dítěte).

Samotné jádro úpravy však najdeme na úrovni zákonné a podzákonné, tj. v prováděcích předpisech. Úsek školství, jakožto jednu z kapitol zvláštní části správního práva, lze považovat za oblast částečně kodifikovanou a poměrně ucelenou co do zákonné úpravy, avšak v rovině podzákonné je oblast školství prováděna mnohými právními předpisy. Nejvýznamnější pramen představuje zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon). Tento předpis obsahuje částečně ucelenou základní úpravu vzdělávání v České republice, a to především zásady vzdělávání, vzdělávací soustavu a systém vzdělávacích programů, hodnocení jednotlivých institucí poskytujících vzdělání, práva a povinnosti fyzických či právnických osob v rámci vzdělávání, financování a hospodaření škol a školských zařízení, v neposlední řadě i nostrifikaci a uznávání vzdělávání získaného v zahraničí.²⁶ Dále upravuje působnost orgánů, kterým je svěřena pravomoc jednat v rámci státní správy a samosprávy.²⁷ Do hlavní „dvojice“ zákonů, kterými se školy a školská zařízení primárně řídí při své každodenní činnosti, patří též zákon č. 563/2004 Sb., o pedagogických pracovnících a o změně některých zákonů. Zákon č. 562/2004 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím školského zákona, modifikuje platnou legislativu k okamžiku účinnosti školského zákona v reakci na tuto novou kodifikaci v oblasti školství.

O úseku školství lze obecně říci, že patří mezi nejčastěji novelizovaný úsek zvláštní části správního práva a též jej provádí velké množství podzákonných právních předpisů regulujících nejrůznější otázky, především oblast zájmového

²⁵ Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., o Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, ve znění sděl. MZV č. 41/1996 Sb., sděl. MZV č. 243/1998 Sb.

²⁶ KADEČKA, S. In JURNÍKOVÁ, J. et al. *Správní právo: zvláštní část*. 6. dopl. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2009, 399 s. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně; č. 419. ISBN 978-80-210-4847-8. s. 137.

²⁷ Tamtéž.

vzdělávání, vzdělávání dětí se speciálními potřebami, organizaci školního roku, inspekční činnost ČŠI a další.²⁸

Jednotlivé školy a školská zařízení mohou vydávat pro úpravu svých interních záležitostí předpisy vnitřní povahy. Obligatorní vnitřní směrnici je **školní řád** pro školy a **vnitřní řád** pro školská zařízení. Náležitosti školního řádu najdeme v ustanovení § 30 školského zákona. K přijetí školního řádu, který je základem pro všechny další interní směrnice školy, je nutný souhlas školské rady.²⁹ Ve školním řádě je možné autoritativně upravit vztahy vznikající ve škole v důsledku poskytování vzdělávání a výchovy žáků. Osobní působnost tohoto interního předpisu nesměřuje jen vůči žákům školy, ale v určitých otázkách i na zaměstnance (pedagogické a nepedagogické), zákonné zástupce žáků, případně na další osoby.³⁰

Fakultativně je škole dána pravomoc upravovat formou vnitřního předpisu jakoukoli oblast její činnosti. Nejčastěji dochází k vydávání směrnic ředitelem školy v pracovněprávních vztazích, kdy je však ředitel limitován ustanoveními zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, a to především v případech, kdy na škole působí odborová organizace.³¹ Z dalších předpisů vnitřní povahy jmenujme např. organizační řád školy, který upravuje především postavení školy, předmět činnosti a proces jejího řízení.³²

²⁸ GADASOVÁ, D. In SLÁDEČEK, V., POUPEROVÁ, O a kol. *Správní právo - zvláštní část (vybrané kapitoly)*. 2 vyd. Praha: Leges, 2014, 496 s. ISBN 978-80-87576-48-9, s. 160.

²⁹ VALENTA, J. *Směrnice školy*. In: *ASPI: LIT33382CZ* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 10. 2. 2015].

³⁰ PEKÁRKOVÁ, M. *Ještě pár slov ke školnímu řádu*. In: *ASPI: LIT44854CZ* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 17. 3. 2015].

³¹ VALENTA, J. *Směrnice školy*. In: *ASPI: LIT33382CZ* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 10. 2. 2015].

³² PUŠKINOVÁ, M. *Interní předpisy školy – školní řád a organizační řád*. In: *ASPI: LIT44857CZ* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 17. 3. 2015].

3 Školská právnická osoba

3.1 Školská právnická osoba jako právnická osoba

Výchozím bodem pro charakteristiku a kategorizaci školské právnické osoby (dále též jako „ŠPO“) jako právnické osoby je definice samotného pojmu právnická osoba. OZ v ustanovení § 20 definuje právnickou osobu jako „*organizovaný útvar, o kterém zákon stanoví, že má právní osobnost, nebo jehož právní osobnost zákon uzná.*“³³ Přičemž odstavec druhý daného ustanovení se vyjadřuje k existenci právnických osob veřejného práva, kdy deklaruje, že tyto právnické osoby podléhají zákonům, podle nichž byly zřízeny.

Jistá neuchopitelnost a nepopsatelnost právnických osob jako subjektů práva vedla k mnohým polemikám mezi právními teoretiky. Obecně však lze říci, že se jedná o umělé subjekty odlišné od fyzických osob, jejichž účelem je sloužit zájmům člověka, společnosti.³⁴

Co se týče školské právnické osoby, nemůžeme ji považovat za korporaci ve smyslu § 210 a násl. OZ, neboť ji nevytváří pouze společenství osob, jak uvádí autoři jednoho z komentářů ke školskému zákonu³⁵.

Školská právnická osoba dle mého názoru vykazuje spíše určité znaky ústavu podle § 402 a násl. OZ, jelikož je ustanovena za účelem provozu společensky užitečné činnosti, k čemuž využívá osobní a majetkové složky. Splňuje též požadavek ohledně rovnocenné dostupnosti poskytovaných služeb. Ustanovení § 403 OZ můžeme vykládat jako jistou shodu s úpravou doplňkové činnosti školské právnické osoby, když vyjadřuje, že tato vedlejší činnost (i obchodní) nesmí být provozována na újmu hlavní činnosti. Nutno však mít na mysli, že se v případě školské právnické osoby se jedná o právnickou osobu podle zvláštního předpisu (školského zákona).

Jedním ze základních dělení právnických osob je členění na právnické osoby veřejného či soukromého práva. Při kategorizaci jednotlivých druhů nemůžeme vycházet pouze z platné právní úpravy, neboť OZ používá daná označení pouze minimálně – příklad viz výše. V této souvislosti bylo právními teoretiky

³³ Ust. § 20 OZ.

³⁴ POSPÍŠIL, P. a kol. *Právnické osoby obcí a krajů*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, 262 s. ISBN 978-80-7357-982-1. s. 22.

³⁵ MORAVEC, O. In RIEGEL, F., BAHÝLOVÁ, L., KUDROVÁ, V., MORAVEC, O., PUŠKINOVÁ, M. *Školský zákon. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2014, 838 s. ISBN 9788074005503. s. 591.

vytvořeno několik modelových kritérií³⁶, na základě kterých usuzujeme, zda se jedná o právnickou osobu veřejného či soukromého práva. Na prvním místě bych jmenovala kritérium zřizovatele, které je u ŠPO dosti problematické, protože zde dochází k jisté „dvojkolejnosti“, neboť zřizovatelem může být jak subjekt veřejného práva, tak subjekt soukromoprávní. Toto kritérium je tedy v našem případě nejméně relevantní. Jako další ukazatel bývá označován účel této právnické osoby, dle mého názoru je v případě ŠPO jakéhokoli zřizovatele tento účel veřejně prospěšný, především se jedná o výkon úkolů prováděných ve veřejném zájmu, kterým vzdělávání jistě je, vyvozují tedy z tohoto aspektu veřejnoprávnost ŠPO. Samostatnou otázkou je forma zřízení. Již ze samotné terminologie, kterou použil zákonodárce ve školském zákoně, konkrétně z označení „zřízení“, nikoli „založení“, usuzuji, že jde o právnickou osobu veřejného práva. Pojem „založení“ je tradičně spojen se soukromoprávním aktem – např. obec zakládá společnost s ručením omezeným, ale školskou právnickou osobu zřizuje.

K řešení výše nastíněné otázky přispěla též Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby, která za hlavní prvek subjektu veřejného práva označuje založení za účelem uspokojování potřeb obecného zájmu, aniž by šlo o průmyslovou a obchodní činnost, dále právní subjektivitu a skutečnost, že je financován z veřejných rozpočtů či kontrolován, řízen veřejnými subjekty.³⁷

Zařazení školské právnické osoby do výše zmíněného systému závisí na skutečnosti, zda se jedná o ŠPO soukromého či veřejného zřizovatele. Ačkoli se řídí zvláštním zákonem, konkrétně školským zákonem, a jejím hlavním účelem může být pouze poskytování veřejně prospěšných vzdělávacích služeb, odpovídá svým mechanismem zřízení spíše právnické osobě soukromého práva, neboť jejím zřizovatelem mohou být jak subjekty veřejného práva, tak práva soukromého. Např. v případě příspěvkových organizací není pochyb, že se jedná o veřejnoprávní ústav, avšak ŠPO, která byla zřízena soukromým zřizovatelem, nemůžeme ze samotné podstaty označovat za veřejnoprávní právnickou osobu.

³⁶ Srov. HENDRYCH, D. Právnické osoby veřejného práva. *Správní právo*. 1996, č. 1, s. 4.; RONOVSÁ, K. *Soukromoprávní aspekty nadačního a spolkového práva v Česku, ve Švýcarsku a v Nizozemí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2004, s. 30.

³⁷ POSPÍŠIL, P. a kol. *Právnické osoby obcí a krajů*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, 262 s. ISBN 978-80-7357-982-1. s. 28.

V neposlední řadě je podstatné při zařazování zohlednit skutečnost, že při zakládání ŠPO nepostačuje pouze projev vůle zřizovatele tuto právnickou osobu zřídit, tedy zakladatelské jednání, avšak obligatorní podmínkou je i zápis ŠPO do veřejné evidence - rejstříku školských právnických osob.³⁸ Usuzuji tedy, že se jedná o právnické osoby soukromého práva. Naopak příspěvkové organizace vznikají dříve než zápisem do veřejného rejstříku (obchodního rejstříku). Není tedy pochyb, že jsou právnickými osobami veřejného práva, protože k jejich vzniku nejsou potřeba tyto dvě fáze jako u ŠPO.

Někteří autoři ale právě z tohoto faktu vyvozují, že i k soukromoprávnímu úkonu soukromého subjektu o založení právnické osoby je potřeba veřejnoprávního kroku – zápisu do příslušné veřejné evidence, tudíž i v tomto případě svým způsobem jde o veřejnoprávní činnost.

Dovolím si tedy shrnout, že ŠPO jakožto právnická osoba stojí kdesi na rozhraní výše zmíněných dvou kategorií, neboť splňuje prvky typické pro obě skupiny. Zásadním faktem je, že rozlišujeme ŠPO zřízenou ministerstvem, krajem, obcí nebo dobrovolným svazkem obcí, a ŠPO, jejichž zřizovateli jsou subjekty odlišné od výše zmíněných. Tento rozdíl tedy má dopad i na úvahu, zdali se jedná o subjekt veřejného práva či práva soukromého. V případě ŠPO tedy zařazení není tak jednoduché jako u příspěvkové organizace, která splňuje výše zmíněné doktrinární požadavky na právnickou osobu veřejného práva, neboť může být zřízena pouze veřejným zřizovatelem.

Samostatnou otázkou je chápání ŠPO veřejného zřizovatele jako **veřejného ústavu**, neboť se mezi ně tradičně řadí veřejné školy. Veřejným ústavem se má na mysli subjekt, který nedisponuje členy, nýbrž jeho uživateli – *destinatáři*. Dalším identifikujícím prvkem je organizace na základě určitého hierarchického prvku.³⁹

Podle mého názoru se pod pojmem veřejného ústavu myslí škola a školské zařízení nejen v právní formě příspěvková organizace, ale též i ŠPO, která byla zřízena veřejným zřizovatelem. Beran ve své publikaci⁴⁰ dělí veřejné ústavy na samostatné a nesamostatné, podle toho, zdali mají právní subjektivitu (podle ter-

³⁸ POSPÍŠIL, P. a kol. *Právnické osoby obcí a krajů*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. 262 s. ISBN 978-80-7357-982-1. s. 54-55.

³⁹ BERAN, K. *Právnické osoby veřejného práva: veřejnoprávní subjektivita, veřejnoprávní korporace, veřejný ústav, právní povaha univerzity, právní povaha církví*. 1. vyd. Praha: Linde, 2006, 191 s. ISBN 80-7201-598-2. s. 118.

⁴⁰ BERAN, K. *Právnické osoby veřejného práva: veřejnoprávní subjektivita, veřejnoprávní korporace, veřejný ústav, právní povaha univerzity, právní povaha církví*. 1. vyd. Praha: Linde, 2006, 191 s. ISBN 80-7201-598-2. s. 78.

minologie dnes účinné úpravy právní osobnost) či nikoli. ŠPO však ve všech případech budou veřejnými ústavy samostatnými. Toto rozdělení má význam spíše z pohledu dělení na školy v právní formě příspěvkové organizace či organizační složky státu. Samostatnost má ovšem jinou podobu u právnické osoby soukromého práva a právnických osob práva veřejného, neboť spočívá i v majetkové sféře.⁴¹ Zde však narážíme na určitý rozkol, neboť příspěvkové organizace hospodáří pouze s majetkem zřizovatele a nemohou majetek samostatně nabývat do svého vlastnictví, což však neplatí pro ŠPO. Tento aspekt tedy spíše nahrává chápání ŠPO jako soukromoprávní právnické osobě. Kategorizace této instituce tedy není ani z tohoto pohledu jednoznačná.

3.2 Činnost školské právnické osoby

Samotný školský zákon stanovuje v § 124 odst. 1 jako hlavní činnost ŠPO *poskytování vzdělávání a školských služeb podle vzdělávacích programů* uvedených v § 3 školského zákona. Zákonodárce tedy nepřipouští vůli zřizovatele odchýlit se od tohoto kogentního ustanovení a vymezit hlavní činnost odlišným způsobem, jako tomu je v případě škol a školských zařízení v právní formě příspěvkové organizace.⁴² Jakákoli další činnost, mimo tuto zákonem definovanou, představuje pouze činnost doplňkovou a musí dojít k jejímu oddělení od činnosti hlavní. Zákon předpokládá, že v rámci doplňkové činnosti bude především vykonávána činnost navazující na činnost hlavní nebo činnost sloužící k účelnějšímu využití odbornosti zaměstnanců a majetku ŠPO. Dále školský zákon upravuje zásady provádění takovéto doplňkové činnosti.⁴³ ŠPO zřizované veřejným zřizovatelem mohou doplňkovou činnost vykonávat pouze na základě výslovného uvedení a specifikace ve zřizovací listině či zakladatelské smlouvě. Rozlišování hlavní a doplňkové činnosti má zásadní dopad i na hospodaření ŠPO.

3.3 Zřízení a vznik školské právnické osoby

Základní úprava zřízení a vzniku ŠPO se nachází v § 124 odst. 4 a 5 a § 125 školského zákona, přičemž stěžejní je ustanovení § 124 odst. 4 umožňující subsidiární použití zákona č. 513/1991 Sb., obchodního zákoníku, ve znění poz-

⁴¹ BERAN, K. *Právnické osoby veřejného práva: veřejnoprávní subjektivita, veřejnoprávní korporace, veřejný ústav, právní povaha univerzity, právní povaha církvi*. 1. vyd. Praha: Linde, 2006, 191 s. ISBN 80-7201-598-2. s. 78.

⁴² VALENTA, J. *Školské zákony a prováděcí předpisy s komentářem*. 2013. 5. aktualiz. vyd. Olomouc: ANAG, 2013, 920 s. ISBN 978-80-7263-760-7. s. 215-216.

⁴³ Ust. § 135 školského zákona.

dějších předpisů (dále jen „**obchodní zákoník**“), v otázkách založení, vzniku, zrušení a zániku obchodních společností. Co se týče přeměn ŠPO jakožto právnické osoby, odkazuje školský zákon na zákon č. 125/2008 Sb., o přeměnách obchodních společností a družstev. Nutno podotknout, že ustanovení s tímto výslovným zněním bylo ponecháno ve školském zákoně i po novelizaci s účinností k 1. 1. 2014, tedy po vlně rekonstrukce soukromého práva představovanou zákonem č. 89/2012 Sb., občanským zákoníkem, ve znění pozdějších předpisů, resp. zákonem č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (dále jen „**ZOK**“).⁴⁴ Výše zmíněné ustanovení by podle mého názoru mělo být vykládáno podle teoreticko-právních východisek, tedy chápat školský zákon ve smyslu *lex specialis*, který odkazuje na *lex generalis* představovaný OZ a ZOK.

Jak již bylo výše uvedeno, veřejným zřizovatelem ŠPO může být ministerstvo, kraj, obec nebo dobrovolný svazek obcí. Za soukromé zřizovatele považujeme jiné právnické osoby a osoby fyzické, které jsou konkretizovány v ustanovení § 8 odst. 6 školského zákona.⁴⁵

Osoba a právní status zřizovatele má důsledky co do vnitřní organizace a fungování dané ŠPO. Na základě ustanovení § 124 odst. 3 školského zákona je možná kumulace na straně zřizovatelů, avšak ze zákona vyplývá, že nelze, aby byla ŠPO společně založena veřejným a soukromým zřizovatelem.

Mnohost zřizovatelů se projevuje ve zřizovacím aktu, neboť v případě více osob dochází k zřízení formou zřizovatelské smlouvy uzavřené podle § 125 odst. 2 a 3 školského zákona. Naopak v případě jediného zřizovatele, což je jistě v praxi běžnější, zřizuje se ŠPO zřizovací listinou. Povinnými náležitostmi zřizovací listiny či smlouvy jsou údaje týkající se názvu, sídla a dalších identifikačních údajů zřizovatele a samotné zřizující se ŠPO, statutárního orgánu ŠPO, druhu škol či školských zařízení, jejichž činnost bude ŠPO vykonávat, doplňkové činnosti, majetkového zajištění ŠPO, vymezení doby, na kterou se zřizuje. V zřizovatelské smlouvě je nutné též uvést způsob výkonu práv a povinností jednotlivých zřizovatelů, kteří tuto smlouvu uzavírají. Zřizuje-li se ŠPO veřejným zřizovatelem, musí být ve zřizovací listině či smlouvě uvedena a charakterizována doplňková činnost.

⁴⁴ Zákon č. 125/2008 Sb., o přeměnách obchodních společností a družstev, ve znění pozdějších předpisů, je však stále platný a účinný.

⁴⁵ Jedná se o „*registrované církve a náboženské společnosti, kterým bylo přiznáno oprávnění k výkonu zvláštního práva zřizovat církevní školy, ostatní právnické osoby nebo fyzické osoby zřizují školy a školská zařízení jako školské právnické osoby nebo jako právnické osoby podle zvláštních právních předpisů, jejichž předmětem činnosti je poskytování vzdělávání nebo školských služeb podle tohoto zákona.*“ (cit. § 8 odst. 6 školského zákona).

Naopak v případě ŠPO soukromého zřizovatele je nutným údajem informace o počtu členů rady. Co se týče uvedení doby, na kterou se ŠPO zřizuje, školský zákon o něm hovoří jako o obligatorní náležitosti, není-li však tento údaj uveden, platí domněnka zřízení na dobu neurčitou. V rejstříku školských právnických osob však k dnešnímu datu nenajdeme žádnou ŠPO, která by byla zřízena na dobu určitou.

Zřizovací listina, resp. zřizovací smlouva musí respektovat obecná ustanovení OZ ohledně názvu budoucí právnické osoby. Název ŠPO by měl odlišovat danou právnické osobu od jiné a nesmí být klamavý.

ŠPO však vzniká až okamžikem zápisu do veřejného seznamu - rejstříku školských právnických osob – blíže viz kapitola č. 4.1.

3.4 Zrušení a zánik školské právnické osoby

Podobně jako v případě obchodní společnosti zřízené podle zvláštního zákona, i ŠPO zaniká dnem výmazu z veřejné evidence, tj. rejstříku školských právnických osob. Chronologicky však musí zániku předcházet rozhodnutí o zrušení s likvidací či bez likvidace. Prakticky dochází ke zrušení s likvidací pouze v případě ŠPO soukromých (včetně církevních) zřizovatelů. U veřejných zřizovatelů přecházejí veškerá práva a povinnosti na právní nástupce ŠPO, v rámci právní jistoty tedy nepřichází likvidace v úvahu.⁴⁶

Obecně dochází ke zrušení dnem, který je uvedený v příslušném rozhodnutí o zrušení ŠPO, příp. dnem, kdy došlo k přijetí tohoto rozhodnutí. Dochází-li ke zrušení po rozhodnutí o sloučení, splynutí nebo rozdělení, zrušuje se ŠPO ke dni v tomto rozhodnutí uvedeném, resp. dnem přijetí rozhodnutí. Jelikož zákon umožňuje zřízení ŠPO na dobu určitou, dochází ke zrušení takto založené ŠPO dnem následujícím po dni, na nějž připadá konec určené doby. Nevykonávali ŠPO činnost žádné školy či školského zařízení podle údajů ve školském rejstříku, musí obligatorně dojít k jejímu zrušení dnem nabytí právní moci rozhodnutí, kterým došlo k výmazu poslední školy, jejíž činnost ŠPO vykonávala.

3.5 Přeměny školské právnické osoby

Podobně jako u jiné právnické osoby, zákon předpokládá případy rozdělení, sloučení a splynutí ŠPO jakožto přeměny ŠPO ve smyslu školského zákona.

⁴⁶ VALENTA, J. *Školské zákony a prováděcí předpisy s komentářem*. 2013. 5. aktualiz. vyd. Olomouc: ANAG, 2013, 920 s. ISBN 978-80-7263-760-7. s. 218.

Jestliže dochází k rozdělení, sloučení nebo splynutí v případě ŠPO zřízené veřejným zřizovatelem, umožňuje zákon přeměnu pouze v rámci ŠPO jednoho zřizovatele. Naopak ŠPO soukromých zřizovatelů jsou omezeny pouze v procesních podmínkách postupu rozdělení, sloučení či splynutí. Zákon vyžaduje předcházející rozhodnutí zřizovatelů ŠPO, kterých se přeměna týká, a smlouvu mezi těmito ŠPO.

Případná přeměna ve výše zmíněných právních možnostech však nemůže být spojena se změnou právní formy ŠPO. Při této úvaze vycházíme především z ustanovení § 174 odst. 2 OZ, který stanoví, že právnická osoba může změnit svou formu pouze v případech, kdy tak umožňuje zvláštní zákon, kterým zde bezesporu je školský zákon, avšak v jehož ustanoveních toto konkrétní právo nenajdeme. Nutno tedy odlišit proces transformace ŠPO v jinou právní formu, která byla jednorázově provedena na základě vůle zřizovatele, od změny právní formy v rámci přeměny ŠPO.⁴⁷

Dochází-li k přeměně formou rozdělení, stávající ŠPO zaniká a veškerá práva a povinnosti přecházejí na její právní nástupce. Bez současného zániku dosavadní ŠPO se o přeměnu rozdělením nemůže jednat. V opačném případě by se taková přeměna považovala za rozdělení odštěpením, které zná zákon o přeměnách, avšak školský zákoník tuto formu neumožňuje. Rozdělení tedy může být v praxi uskutečněno rozštěpením, kdy se jedná o současný zánik jedné ŠPO a vznik nové či více nových ŠPO, nebo sloučením, pokud se do stávající ŠPO začlení část (či části) ŠPO rozdělované.

Sloučení lze připodobnit k přeměně formou fúze podle zákona o přeměnách, kdy se jedna ŠPO sloučí s druhou (nebo více) ŠPO, která však tímto procesem zanikne, přičemž jejímu zániku předchází zrušení bez likvidace. Spolu se zřizovatelem stávající ŠPO vykonávají práva náležející zřizovateli též zřizovatelé ŠPO, které zanikly.

Splynutím se rozumí zánik veškerých stávajících ŠPO a vznik zcela nové právnické osoby, jejímž společným zřizovatelem jsou všichni zřizovatelé zaniknuvších ŠPO.⁴⁸

⁴⁷MORAVEC, O. In RIEGEL, F., BAHÝLOVÁ, L., KUDROVÁ, V., MORAVEC, O., PUŠKINOVÁ, M. *Školský zákon. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2014, 838 s. ISBN 978-807400-550-3. s. 603-604.

⁴⁸ Tamtéž.

3.6 Působnost zřizovatele školské právnické osoby

Zásadní rozdíl ve fungování ŠPO veřejného a soukromého zřizovatele představuje otázka působnosti zřizovatele. Zákonodárce striktně odlišil vztah veřejného zřizovatele k ŠPO od vztahu soukromého zřizovatele k ní. Jakýkoli zřizovatel je obecně kompetentní, jak z výše zmíněného vyplývá, k (i) vydání zřizovací listiny (uzavření zřizovatelské smlouvy), (ii) rozhodnutí ve věcech této listiny, (iii) rozhodnutí o přeměnách zřízené ŠPO, (iv) jmenování ředitele ŠPO, jeho odvolání a stanovení platového (mzdového) tarifu.

Orgány obcí a krajů, které zřídily ŠPO, dále schvalují rozpočet ŠPO, zlepšený výsledek hospodaření ŠPO a v neposlední řadě rozhodují o otázkách fondového hospodaření dané ŠPO, neboť schvalují vytvoření fakultativních peněžních fondů⁴⁹ vedených školskou právnickou osobou.⁵⁰

Orgány samosprávných celků zde rozumíme **zastupitelstvo** obce a kraje, kterému právo rozhodovat o ŠPO přísluší na základě § 35 odst. 2 písm. k) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon o krajích**“), v případě obcí podle § 84 odst. 2 písm. e) zákona o obcích ve spojení s § 129 odst. 1 a 2 školského zákona.

Rada obce (kraje) však vystupuje jako zřizovatel ŠPO podle § 102 odst. 2 písm. b) zákona o obcích a § 59 odst. 1 písm. i) zákona o krajích, a připravuje návrh na zřízení ŠPO zastupitelstvu.⁵¹ V případě právnických osob vykonávajících činnost škol a školských zařízení v obcích, ve kterých se nevolí rada, plní úlohu zřizovatele starosta. Avšak na základě ustanovení § 99 odst. 2 a § 84 odst. 4 zákona o obcích si může tuto pravomoc vyhradit zastupitelstvo.⁵² V souvislosti se ŠPO je důležité zmínit, že radě je dále vyhrazeno rozhodovat v určitých majetkových vztazích - o uzavření nájemních smluv a smluv o výpůjčce, pokud toto rozhodnutí není delegováno na jiný orgán.⁵³

⁴⁹ Konkrétně se jedná o fondy neupravené v ust. § 137 odst. 2 školského zákona – obligatorně zřízený rezervní, investiční fond a fond kulturních a sociálních potřeb.

⁵⁰ POSPÍŠIL, P. a kol. *Právnické osoby obcí a krajů*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. 262 s. ISBN 978-80-7357-982-1. s. 165.

⁵¹ POSPÍŠIL, P. a kol. *Právnické osoby obcí a krajů*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. 262 s. ISBN 978-80-7357-982-1. s. 45-47.

⁵² Svaz měst a obcí ČR; Informačně poradenské centrum pro zastupitele. *Kdo má pravomoc jmenovat ředitele základní školy?* In: *ASPI: LIT419988CZ* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 3. 2. 2015].

⁵³ KOPECKÝ, M. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010, 392 s. ISBN 978-80-7357-561-8. s. 234-235.

3.7 Orgány školské právnické osoby

V otázce postavení a působnosti jednotlivých orgánů ŠPO dochází k výraznému rozkolu v úpravě ŠPO veřejného a soukromého (včetně církevního) zřizovatele, neboť jediným orgánem ŠPO zřízené ministerstvem, krajem, obcí nebo svazkem obcí je **ředitel**. Orgánem ŠPO zřízené jiným zřizovatelem je kromě ředitele též **rada**.

3.7.1 Ředitel

Statutárním orgánem každé ŠPO je ředitel, který rozhoduje ve veškerých otázkách ŠPO, nestanoví-li zákon jinak, a zastupuje ŠPO navenek. Úprava školského zákona koresponduje s úpravou statutárního orgánu ústavu podle OZ. Výše zmíněné se projevuje i ve skutečnosti, že ředitel nemůže být zároveň členem rady ŠPO.

Ředitele však možno chápat nejen jako statutární orgán dané ŠPO, ale též jako ředitele školy a školského zařízení, jejichž činnost tato ŠPO vykonává – tedy jako ředitele činnosti, a nositele veřejné moci, kdy je mu v případech určených školským zákonem dána pravomoc rozhodovat v oblasti státní správy, čemuž se blíže věnuje podkapitola č. 4. 2 a 4. 3.

Z pohledu kategorizace ředitele jako orgánu právnické osoby jej lze označit za individuální orgán ve smyslu OZ, neboť funkci ředitele může vykonávat pouze jedna osoba. S touto skutečností souvisí též způsob výběru a ustanovení ředitele do funkce, kdy jej volí zřizovatel na základě předem vyhlášeného výběrového řízení, pokud se jedná o ŠPO zřízenou ministerstvem, krajem, obcí či svazkem obcí. Při určení požadavků na osobu ředitele vycházíme z obecné úpravy OZ, podle kterého se musí jednat o fyzickou osobu plně svéprávnou. Dále musí osoba ředitele odpovídat požadavkům § 5 zákona č. 563/2004 Sb., o pedagogických pracovnících, ve znění pozdějších předpisů. Podle zákona zmíněného v předcházející větě je ředitel školy a školského zařízení vždy zaměstnancem dané právnické osoby, v určitých případech též státu.⁵⁴

K zániku funkce ředitele školy a školského zařízení v právní formě zřízené veřejným zřizovatelem může dojít těmito způsoby⁵⁵:

- uplynutím šestiletého funkčního období;

⁵⁴ KATZOVÁ, P. *Školský zákon: komentář*. 1. vyd. Praha: ASPI, 2008, 772 s. Komentáře nakladatelství ASPI. ISBN 978-80-7357412-3. s. 643.

⁵⁵ Ust. § 166 školského zákona.

- obligatorním odvoláním v důsledku:
 - pozbytí předpokladů pro výkon této činnosti;
 - nesplnění podmínek zahájení odborné kvalifikace;
 - nesplnění podmínek získání znalostí z oblasti školského managementu – řízení školy;
 - organizačních změn.
- fakultativním odvoláním v důsledku:
 - závažného porušení svých zákonných povinností
 - návrhu odvolání ze strany školské rady či ČŠI.

Základním východiskem je nevyvratitelná domněnka, že ředitel ŠPO je ředitelem všech škol a školských zařízení, jejichž činnost konkrétní ŠPO vykonává.

Z pohledu ředitele jako ředitele činnosti je nejstěžejnějším ustanovením § 164 odst. 1. školského zákona. Zákonodárce zde chtěl vyjádřit myšlenku, že ředitel nese odpovědnost za to, že příslušná instituce poskytuje vzdělávání či služby školského zařízení, s čímž souvisí též odpovědnost za zajištění určité odborné úrovně těchto služeb. Ředitel podle tohoto ustanovení rozhoduje ve všech záležitostech týkajících se poskytování vzdělávání a služeb školského zařízení, což představuje dosti široké vymezení okruhu pravomocí v těchto oblastech. Dané ustanovení není závazné jen pro ředitele ŠPO veřejného zřizovatele, ale také zřizovatele soukromého, samozřejmě též i pro ředitele škol a školských zařízení v jiných právních formách.⁵⁶

3.7.2 Rada

Jak již bylo výše zmíněno, rada je obligatorním orgánem pouze v případě ŠPO soukromého zřizovatele. Tento orgán vykonává úkoly příslušející ve veřejných ŠPO zřizovateli, přičemž hlavní oblastí její působnosti je otázka hospodaření ŠPO. Školský zákon explicitně vyjmenovává tento účel a pravomoci rady:⁵⁷

- dbát na zachování účelu, pro který byla ŠPO zřízena, a na řádné hospodaření s majetkem ŠPO;
- schvalovat jednání učiněné jménem ŠPO před jejím vznikem;

⁵⁶ HAVEL, J. *Ředitel školy a školského zařízení*. In: *ASPI: LIT34211CZ* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 3. 2. 2015].

⁵⁷ MORAVEC, O. In: RIEGEL, F., BAHÝLOVÁ, L., KUDROVÁ, V., MORAVEC, O., PUŠKINOVÁ, M. *Školský zákon. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2014, 838 s. ISBN 978-807400-550-3. s. 614-615.

- schvalovat školní vzdělávací programy škol a školských zařízení, jejichž činnosti daná ŠPO vykonává;
- schvalovat rozpočet ŠPO;
- schvalovat jednací, organizační řád ŠPO;
- projednávat návrhy změn zřizovatelské listiny (zřizovatelské smlouvy);
- navrhnout zřizovateli přeměnu ŠPO, vyjadřovat se k záměru zřizovatele na přeměnu či zrušení ŠPO;
- schvalovat další peněžní fondy ŠPO;
- schvalovat přiděly ze zlepšeného výsledku hospodaření do peněžních fondů ŠPO.

Radě je dále umožněno schvalovat právní úkony, které souvisejí s vlastnickými právy ŠPO a hospodařením s vlastním majetkem.⁵⁸

Podmínky a údaje ohledně členství v radě musejí být upraveny ve zřizovatelské listině, resp. zřizovatelské smlouvě, a nesmějí odporovat kogentním ustanovením školského zákona. Minimální možný počet členů rady je zákonem stanoven na tři a maximální na patnáct členů. Předsedu rady volí všichni členové. Z údajů z rejstříku školských právnických osob lze vyvodit, že nejčastěji se volí rada tříčlenná. V ojedinělých případech přesahuje počet členů číslo pět (viz kapitola č. 6).

Radu lze považovat za kolegiální orgán, neboť její vůle je tvořena všemi členy a hlas předsedy rady má stejnou váhu jako hlasy všech ostatních členů. Rozhodnutí se ze zákona přijímá nadpoloviční většinou, nestanoví-li zřizovatelská listina jinak. Rada zasedá minimálně dvakrát do roka, po tom, co ji svolá předseda.

Do funkce člena rady danou osobu jmenuje zřizovatel, nestanoví-li zřizovatelská listina jinak. Totéž platí pro akt odvolání z funkce. Obligatorně dochází k zániku funkce v případě:

- uplynutí funkčního období člena rady;
- odstoupení;
- pozbytí předpokladů pro členství v radě;⁵⁹

⁵⁸ Např. nabytí vlastnických práv k nemovitostem, bezúplatný převod vlastnického práva k movitým věcem, jakékoli zatěžování vlastního majetku, zakládání jiných právnických osob apod.

⁵⁹ Rada může být tvořena pouze fyzickými osobami - plně svéprávnými, které nebyli pravomocně odsouzeny pro úmyslný trestný čin a které nejsou v pracovněprávním či obdobném vztahu k ŠPO.

- odvolání;
- úmrtí člena rady.

Fakultativně může zřizovatel člena odvolat, dojde-li ke ztrátě možnosti vykonávat funkci po dobu delší než 6 měsíců a pokud se daná osoba nedostavila na jednání opakovaně bez předchozí omluvy.

Na členy rady neklade školský zákon žádné kvalifikační požadavky či osobnostní předpoklady. V praxi by se však mělo jednat o osoby, které mají zájem na chodu a účelu, pro který byla ŠPO zřízena, neboť jak již bylo výše zmíněno, hlavní úlohou rady je kontrolovat „zvenčí“ hospodaření, majetkové a statutární poměry v ŠPO.

V neposlední řadě je podstatné vyzdvihnout, že vedle rady - orgánu „neveřejného“ zřizovatele, působí ve škole a školských zařízení též **školská rada**. Tyto dva samostatné instituty však nelze zaměňovat, neboť školská rada je obligatorním orgánem každé základní, střední školy, konzervatoře a vyšší odborné školy, nikoli orgánem školy jakožto subjektu práva v určité právní formě a zřizuje se za účelem činnosti školy a školského zařízení.⁶⁰

3.7.3 Vztah ředitele a rady

Následující podkapitola se vztahuje pouze ke ŠPO zřízené „neveřejným“ zřizovatelem, neboť jak již bylo výše zmíněno, rada je orgánem pouze ŠPO, která nebyla zřízena ministerstvem, krajem, obcí či svazkem obcí.

Na prvním místě nutno uvést, že určité aspekty vztahu ředitele a rady lze v rámci autonomie vůle upravit v zřizovací listině (zřizovací smlouvě) odlišně od úpravy ve školském zákoně.

Jak již bylo uvedeno v předcházející podkapitole, jelikož ŠPO jako právnickou osobu chápeme ve smyslu ústavu podle OZ, není možná situace, kdy by byl ředitel ŠPO zároveň členem rady⁶¹. Ředitel ŠPO má ve vztahu k radě pouze poradní funkci a náleží mu právo účastnit se jejího jednání.

Jednou z nejdůležitějších pravomocí rady vůči řediteli je možnost navrhnout zřizovateli odvolání ředitele z funkce. Explicitně je dále ve školském zákoně vyjádřena skutečnost, že ředitel je ze své činnosti odpovědný radě, předkládá jí návrh rozpočtu a další dokumenty týkající se hospodaření ŠPO.

⁶⁰ KATZOVÁ, P. *Školský zákon: komentář*. 1. vyd. Praha: ASPI, 2008, 772 s. Komentáře nakladatelství ASPI. ISBN 978-80-7357412-3. s. 503.

⁶¹ Srov. § 408 OZ.

3.8 Hospodaření a majetek školské právnické osoby

Hospodaření ŠPO je upraveno §§ 133 až 140 školského zákona. V zásadě lze říci, že legislativní úprava hospodaření poskytuje řediteli v případě ŠPO o něco větší pravomoci než v příspěvkové organizaci, avšak naopak menší než u společnosti s ručením omezeným. Zásadní rozdíl v pravidlech hospodaření ŠPO a příspěvkové organizace je v tom, že příspěvková organizace se ve svém hospodaření řídí zákonem č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů (dále též jako „**zákon o rozpočtových pravidlech**“), kdežto hospodaření ŠPO je upraveno výlučně ve školském zákoně.

ŠPO hospodaří s příjmy, jejichž obvyklé zdroje uvádí školský zákon výčtem v § 133. Jsou to především prostředky ze státního rozpočtu určené na krytí výdajů, které se obvykle označují jako tzv. **přímé náklady na vzdělání**, prostředky z rozpočtu zřizovatele⁶², příjmy z hlavní a doplňkové činnosti. Dále pak úplata za vzdělávání a školské služby v případě, že ŠPO toto neposkytuje bezúplatně. V případě ŠPO zřízených obcemi či kraji nepřináší forma ŠPO oproti příspěvkové organizaci v oblasti hospodaření žádnou výhodu, neboť finanční vztahy ke zřizovateli jsou v zásadě obdobné.⁶³ ŠPO může vedle své hlavní činnosti vykonávat i doplňkovou činnost (§ 135 školského zákona), která navazuje na její činnost hlavní a umožňuje lépe využívat kapacity ŠPO, na straně druhé by v žádném případě neměla doplňková činnost omezovat činnost hlavní. Hospodaření hlavní a doplňkové činnosti musí být v průběhu roku důsledně odděleno. ŠPO zřizované subjekty veřejné správy mohou doplňkovou činnost vykonávat pouze za podmínek stanovených ve zřizovací listině, o doplňkové činnosti ŠPO zřizovaných ostatními zřizovateli rozhoduje rada. Doplňková činnost je v zásadě podnikatelská činnost provozovaná za podmínek upravených předpisy o podnikání. Nejčastěji se podle rejstříku školských právnických osob jedná o organizování a pořádání nejrůznějších kulturních, sportovních a dalších akcí, zajišťování školení a rekvalifikačních kurzů. V určitých případech ŠPO vykonávají hostinskou činnost, podnájem nebytových prostorů, vydavatelskou a publikační činnost apod.

Obdobně jako zákon o rozpočtových pravidlech zakazuje příspěvkovým organizacím provádět nepřiměřeně rizikové činnosti spojené s vynakládáním prostředků z veřejných rozpočtů, školský zákon taxativně stanoví v § 136 činnosti,

⁶² Pojem *příspěvek na provoz* se ve školském zákoně explicitně nezavádí, užívá jej pouze zákon o rozpočtových pravidlech pro příspěvkové organizace, avšak fakticky se o něj jedná.

⁶³ POSPÍŠIL, P. a kol. *Právnické osoby obcí a krajů*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. 262 s. ISBN 978-80-7357-982-1. s. 173.

kteřé ŠPO konat nesmějí. I tento paragraf stanoví přísnější pravidla pro ŠPO zřizované krajem, obcí nebo dobrovolným svazkem obcí. Přesto je zde zásadní odlišnost v pravidlech hospodaření ŠPO a příspěvkových organizací, neboť zřizovatel nemůže nařídít ŠPO odvod ze zlepšeného hospodářského výsledku do rozpočtu zřizovatele. ŠPO má o něco větší pravomoci nakládat s vytvořeným hospodářským výsledkem. Přednostně jej užije k úhradě ztráty z minulých let. Další možné užití je jen k tvorbě peněžních fondů, přičemž i v nakládání s nimi má větší pravomoci než příspěvková organizace.

Školská právnická osoba může vytvářet peněžní fondy (§ 137 školského zákona). Vždy obligatorně vytváří **rezervní fond** a **fond investic**, ŠPO zřizovaná veřejným zřizovatelem také **fond kulturních a sociálních potřeb**. Zásadní rozdíl oproti příspěvkové organizaci je v tom, že ŠPO nemá za povinnost tvořit fond odměn. Rezervní fond slouží přednostně k úhradě ztráty z hlavní činnosti z minulých let a dále k podpoře, rozvoji a zkvalitnění hlavní činnosti.⁶⁴

Tvorba a užití fondu kulturních a sociálních potřeb (dále jen „**FKSP**“) ve ŠPO zřizovaných ministerstvem, krajem, obcí nebo svazkem obcí jsou upraveny v § 138 školského zákona. Tyto ŠPO mohou sdružovat prostředky FKSP na základě smlouvy o sdružení. Pravidla pro nakládání s prostředky FKSP jsou v zásadě obdobná jako u příspěvkových organizací, neboť ŠPO se při tvorbě a hospodaření s FKSP řídí stejnou vyhláškou Ministerstva financí.⁶⁵

ŠPO je povinna vést své účetnictví⁶⁶, a to podle zvláštních předpisů pro ty právnické osoby, jejichž hlavní činností není podnikání.

Vztah ŠPO k majetku je upraven v § 140 školského zákona. ŠPO užívá ke své činnosti majetek vlastní a majetek vypůjčený nebo pronajatý od jiné osoby. Zásadní rozdíl v majetkovém režimu ŠPO a příspěvkové organizace je v tom, že příspěvková organizace sice může rovněž mít vlastní majetek, avšak její vlastnická způsobilost je i nadále omezena tím, že nabývá majetek pro svého zřizovatele, zatímco do svého vlastnictví může nabýt jen majetek potřebný k výkonu své činnosti, a to pouze způsoby a za podmínek, které jsou uvedeny v § 27 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

ŠPO je od svého zřizovatele oddělena i v rovině vlastnického práva a je způsobilá vlastnit majetek ve stejném rozsahu jako jakýkoli jiný soukromý vlast-

⁶⁴ Netýká se prostředků rezervního fondu převedených v souladu s § 133 odst. 2 školského zákona.

⁶⁵ Vyhláška č. 114/2002 Sb., o fondu kulturních a sociálních potřeb, ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁶ Podle zákona č. 563/2001 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů.

ník a ve stejném rozsahu jako soukromý vlastník může i s majetkem nakládat. Závěrem nutno podotknout, že ŠPO zřizovaná veřejným zřizovatelem je však ve výkonu svých vlastnických práv jistým způsobem omezena svým zřizovatelem, čímž se výrazně odlišuje od ŠPO soukromého zřizovatele.

3.9 Transformace stávajících právních forem škol a školských zařízení do právní formy školské právnické osoby

Zákonodárce se v souvislosti se zavedením nové právní formy škol a školských zařízení musel vypořádat se stávající situací a možnými přeměnami již existujících škol a školských zařízení do této formy. ŠPO je ve školském zákoně pojata jako právní forma pro zřizovatele instituce poskytující školské služby fakultativní. Je tedy na vůli samotného zřizovatele nejen zda zvolí právní formu příspěvkové organizace, ŠPO či obchodní společnosti podle jiného zákona, avšak tato dobrovolnost spočívá i v rozhodnutí o transformaci již existující právní formy v jinou. Původní ideou tvůrců školského zákona bylo sjednocení právních forem škol a školských zařízení, avšak v praxi k tomu nedošlo a pravděpodobně tomu nebude jinak ani v budoucnu.

Právnické osoby vykonávající činnost škol tedy mohou v průběhu své existence změnit svou právní formu na ŠPO. Důsledkem této transformace je změna vnitřního uspořádání, nikoli zánik stávající právnické osoby či přechod práv a povinností na právního nástupce, jak by se mohlo nabízet.⁶⁷

V praxi došlo od účinnosti školského zákona k mnohým změnám stávajících obchodních společností zřizovaných soukromými a církevními zřizovateli podle obchodního zákona na školskou právnickou osobu.

K transformacím mezi příspěvkovou organizací a ŠPO však v praxi téměř nedošlo a lze předpokládat, že v budoucnu tomu nebude jinak, neboť podobná přeměna by byla doprovázena mnohými administrativními úkony. Právní forma ŠPO má své opodstatnění spíše v případě zřizování zcela nových škol a školských zařízení, kdy může zvolení této formy zřizovateli přinést určité výhody. Právní formu ŠPO považuji za výhodnou především pro nově vznikající dobrovolné svazky obcí, které společně chtějí upravit základní vzdělávání ve svém obvodu.

Zásadní dopad transformace příspěvkové organizace zřízené krajem nebo obcí na ŠPO se projevuje v oblasti majetkové, neboť podle § 140 školského záko-

⁶⁷ POSPÍŠIL, P. a kol. *Právnické osoby obcí a krajů*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. 262 s. ISBN 978-80-7357-982-1. s. 161.

na hospodaří ŠPO s vlastním majetkem nebo majetkem pronajatým, resp. vypůjčeným od zřizovatele. Bylo by tedy nutné upravit právní poměry k majetku, a to především prostřednictvím smlouvy o výpůjčce, smlouvy nájemní či bezúplatného převodu majetku na ŠPO.⁶⁸ Kromě (i) požadavku změny majetkového vztahu, vyžaduje zákon k transformaci právní formy na ŠPO též (ii) rozhodnutí o této změně, (iii) provedení výmazu stávající právnické osoby z veřejné evidence – obchodního rejstříku či jiného veřejného rejstříku a (iv) zápis ŠPO do rejstříku školských právnických osob podle školského zákona.⁶⁹

3.10 Srovnání školské právnické osoby s příspěvkovou organizací

Jak již bylo výše zmíněno, školy a školská zařízení mohou v ČR fungovat v několika možných právních formách. Obec a kraj – dva nejčastější zřizovatelé škol a školských zařízení v ČR - mají na výběr mezi dvěma variantami, a to příspěvkovou organizací a ŠPO, a proto se v následující kapitole pokusím porovnat tyto dvě nejzákladnější právní formy. Obecně lze říci, že z možných forem mají svou povahou příspěvková organizace a ŠPO k sobě nejbliže.

Mezi společné znaky bezesporu patří skutečnost, že s oběma formami disponují orgány územně samosprávných celků, kdy o samotném zřízení rozhoduje zastupitelstvo obce (kraje) a zřizovatelem je rada obce (kraje).⁷⁰ Shodné prvky najdeme též v otázce poskytování dotací a čerpání prostředků ze státního rozpočtu, zdanění a odměňování zaměstnanců, které se řídí stejnými právními předpisy.⁷¹ Avšak zásadní rozdíl představuje samotné právní postavení, neboť ŠPO je způsobilá vlastnit a nabývat majetek do svého vlastnictví. Naopak příspěvkové organizace převážně nakládají s majetkem svého zřizovatele a při svém hospodaření se řídí zákonem č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.⁷² Zákon klade vyšší požadavky na obsah zřizovací listiny v případě příspěvkové organizace, kdy zde musí být detailně upraven majetek a jeho správa.

⁶⁸ POSPÍŠIL, P. a kol. *Právnické osoby obcí a krajů*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. 262 s. ISBN 978-80-7357-982-1. s. 162.

⁶⁹ Tamtéž.

⁷⁰ MATUŠKOVÁ Z. *Školská právnická osoba* In *Škola a právo: právní předpisy v praxi ředitele školy*. Editor P. Katzová, J. Krejčí, F. Kopecký. Praha: RAABE, 2003, 1 sv., díl A., oddíl 2. 3. ISBN 80-8630716-6. s. 29.

⁷¹ MATUŠKOVÁ Z. *Školská právnická osoba* In *Škola a právo: právní předpisy v praxi ředitele školy*. Editor P. Katzová, J. Krejčí, F. Kopecký. Praha: RAABE, 2003, 1. sv., díl A., oddíl 2. 3. ISBN 80-8630716-6. s. 30.

⁷² MORAVEC, O. In RIEGEL, F., BAHÝLOVÁ, L., KUDROVÁ, V., MORAVEC, O., PUŠKINOVÁ, M. *Školský zákon. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2014, 838 s. ISBN 978-807400-550-3. s. 592.

Dále v případě příspěvkové organizace zřizovatelská listina obsahuje vymezení hlavní činnosti, avšak hlavní činnost ŠPO je stanovena přímo školským zákonem.⁷³

Co se týče otázky vzniku, příspěvková organizace vzniká dnem určeným v rozhodnutí o zřízení, zatímco ŠPO až v okamžiku zápisu do rejstříku školských právnických osob. V této souvislosti se nabízí další odlišný aspekt těchto forem ve vztahu k veřejné evidenci. Příspěvková organizace je právnickou osobou zapisující se do obchodního rejstříku, kdy však tento zápis nemá, na rozdíl od zápisu ŠPO do rejstříku školských právnických osob, konstitutivní účinky. Obě právní formy pro výkon činnosti školy a školského zařízení musejí mít tyto školy a školská zařízení zapsány ve školském rejstříku. Návrh na zápis se v případě ŠPO podává společně s návrhem zápisu do rejstříku školských právnických osob.

Příslušným rozdílům v oblasti hospodaření, nakládání s majetkem, vedení účetnictví a úpravy jednotlivých fondů se detailně věnovala podkapitola číslo 3.8. V této souvislosti se nabízí uvést, že zřizovatel ŠPO nemusí provádět kontrolu podle zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů.⁷⁴

Závěrem bych chtěla podotknout, že z příslušné analýzy shodných a odlišných znaků příspěvkových organizací a ŠPO je patrný záměr zákonodárce při vytváření nové právní formy ŠPO vycházet právě z úpravy a fungování příspěvkových organizací, neboť některé znaky byly přejaty v plném rozsahu a zákonodárce byl veden snahou o transformaci již existujících škol a školských zařízení do nově se konstituující právní formy.

⁷³ Ust. § 124 školského zákona.

⁷⁴ PROKÚPKOVÁ, D. *Svazkové školství – ano či ne?* In: ASPI:LIT45897CZ [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 3. 2. 2015].

4 Správní řízení související se vznikem a činností školské právnické osoby

4.1 Zápis do školského rejstříku, změny údajů a výmaz školské právnické osoby

Zřízení nové právní formy právnické osoby, které je svěřeno vykonávat činnost školy či školského zařízení, vedlo k nutnosti zavedení veřejného seznamu těchto institucí a došlo k vytvoření rejstříku školských právnických osob vedeným MŠMT, který spolu s rejstříkem škol a školských zařízení tvoří školský rejstřík. Veřejnosti jsou v něm dostupné informace identifikující příslušnou ŠPO. Nutno podotknout, že tento rejstřík je potřeba chápat a vnímat v souvislosti s údaji vedenými v rejstříku škol a školských zařízení, jejichž činnost příslušná školská právnická osoba vykonává. Rejstřík ŠPO obsahuje především statutární údaje dané právnické osoby. Účastníky řízení o zápisu do rejstříku ŠPO jsou navrhovatel a zřizovatel, přičemž navrhovatelem je příslušná ŠPO, avšak zákon umožňuje i situaci, kdy ŠPO ještě nevznikla; v tomto případě je navrhovatelem zřizovatel ŠPO.⁷⁵ Nelze tedy vycházet při vymezení účastníků řízení o zápisu do výše zmíněného rejstříku z ustanovení § 27 zákona č. 50/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**správní řád**“), neboť školský zákon chápeme jako *lex specialis* ke správnímu řádu.⁷⁶ Jakýkoli zápis a výmaz v rejstříku školských právnických osob má konstitutivní účinky a na základě principu publicity jsou veškeré údaje v této evidenci účinné vůči každému ode dne provedení zápisu a každému též svědčí právo se s údaji z rejstříku seznámit.⁷⁷

Významné je ustanovení § 157 školského zákona, které reaguje na situaci, kdy zřizovatel zakládá nový subjekt práva. Pro zjednodušení řízení zákonodárce umožnil spojit žádost o zápis do rejstříku školských právnických osob se žádostí o zápis do rejstříku škol a školských zařízení, jejichž činnost bude daná ŠPO vykonávat. Podmínkou však je, aby ŠPO splnila podmínky pro zápis do rejstříku škol a školských zařízení, neboť až po povolení hlavní činnosti může být zapsána ŠPO jako právnická osoba. Žádost o zápis školy či školského zařízení do rejstříku škol a školských zařízení se v případě všech druhů škol podává do 30. září u krajského

⁷⁵ § 156 odst. 1, 2 školského zákona.

⁷⁶ VALENTA, J. *Školské zákony a prováděcí předpisy s komentářem* 2013. 5. aktualiz. vyd. Olomouc: ANAG, 2013, 920 s. ISBN 978-80-7263-760-7. s. 247.

⁷⁷ Viz <http://rejspo.msmt.cz/>.

úřadu, jehož místní příslušnost se určuje podle sídla právnické osoby, která budu vykonávat činnost těchto škol či školských zařízení.

Podmínky a procesní postup zápisů v rejstříku škol a školských zařízení je v mnohých případech totožný se zápisem ŠPO do rejstříku školských právnických osob a je detailně upraven v ustanoveních §§ 145 – 152 školského zákona. Významným rozdílem je, že rejstřík škol a školských zařízení vede nejen MŠMT pro určitý druh škol a školských zařízení uvedených v § 143 odst. 2, ale především krajský úřad, došlo zde tedy k výraznému rozdělení kompetencí mezi ústřední a regionální úroveň.

4.2 Rozhodování ředitele veřejné školy a školského zařízení ve správním řízení

Základním východiskem je ustanovení § 165 odst. 2 školského zákona, které vymezuje okruhy rozhodování ředitele školy (veřejného zřizovatele, ve škole či školském zařízení jakékoli právní formy) v oblasti státní správy:⁷⁸

- zamítnutí žádosti o povolení individuálního vzdělávacího plánu a zamítnutí žádosti o přeřazení žáka nebo studenta do vyššího ročníku;
- přijetí dítěte k předškolnímu vzdělávání a ukončení předškolního vzdělávání, zařazení dítěte do přípravného stupně základní školy speciální, zařazení dítěte do přípravné třídy základní školy;
- zamítnutí žádosti o odklad povinné školní docházky;
- převedení žáka do odpovídajícího ročníku základní školy;
- přijetí k základnímu vzdělávání, přestup žáka, převedení žáka do jiného vzdělávacího programu a zamítnutí žádosti o povolení pokračování v základním vzdělávání;
- přijetí ke vzdělávání ve střední škole, vyšší odborné škole a konzervatoři;
- zamítnutí žádosti o přestup, změnu oboru vzdělání, přerušení vzdělávání a opakování ročníku;
- zamítnutí žádosti o pokračování v základním vzdělávání;
- podmíněné vyloučení a vyloučení žáka nebo studenta ze školy nebo školského zařízení;
- zamítnutí žádosti o uznání dosaženého vzdělání;
- povolení a zrušení povolení individuálního vzdělávání žáka.

⁷⁸ Ust. § 165 odst. 2 školského zákona.

Školský zákon zde vyjmenoval oblasti, ve kterých přísluší řediteli školy a školského zařízení vrchnostensky rozhodovat o právech a povinnostech žáků. Výčet rozhodnutí, která jsou činěna v oblasti státní správy, se jeví v současné účinné právní úpravě taxativní, ostatní rozhodnutí ředitele školy a školského zařízení by se tedy měla dít mimo oblast státní správy.

Nabízí se však otázka, zdali je ředitel též samotným správním orgánem v rámci správního řízení⁷⁹ jako fyzická osoba, či tato působnost přísluší škole jako právnické osobě a ředitel má pouze postavení vykonavatele veřejné moci za tuto právnickou osobu jednajícího.⁸⁰ Pojetí u jednotlivých autorů se různí.⁸¹ Zásadní zlom však přinesl rozsudek **NSS ze dne 27. 7. 2011, čj. 1 As 53/2011-109**, publikovaný pod číslem **2437/2011 Sb.**, podle kterého je subjektem veřejné správy právnická osoba vykonávající činnost školy a školského zařízení a ředitel pouze vykonavatelem jednajícím jménem subjektu. Z čehož dovozujeme, že správním orgánem je právnická osoba, která vykonává činnost školy. Jak již však bylo zmíněno výše, v ČR může škola a školské zařízení fungovat v právní formě bez právní osobnosti, kdy nemůžeme hovořit o právnické osobě, dovozuje se, že v tomto případě náleží jednat jako správní orgán řediteli.

V současném účinném školském zákoně nenajdeme přímé ustanovení stanovující, že na rozhodování ředitele školy a školského zařízení v oblasti státní správy se vztahuje správní řád, neboť toto ustanovení bylo vypuštěno novelou účinnou k 1. lednu 2012. Zákonodárce již zvolil pouze negativní výčet rozhodnutí ředitele, která nejsou činěna v režimu správního řádu.⁸² Podle právně-teoretických interpretačních pravidel tedy dovozujeme, že v případě veškerých rozhodnutí v ustanovení § 183 odst. 1 školského zákona neuvedených, postupuje ředitel školy a školského zařízení podle správního řádu. Ovšem chápání výčtu rozhodnutí ve státní správě jako taxativních bylo paradoxně vyvráceno rozsudkem **NSS ze dne**

⁷⁹ Definici správního orgánu najdeme v § 1 odst. 1 správního řádu - jsou jím orgány moci výkonné, orgány územních samosprávných celků a jiné orgány, právnické a fyzické osoby, vykonávající-li působnost v oblasti veřejné správy. Definice správního orgánu je též v §4 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

⁸⁰ V této souvislosti nutno upozornit na ust. § 130 odst. 3 správního řádu.

⁸¹ např. VEDRAL, J. *K otázce, zda správním orgánem podle školského zákona je ředitel školy nebo škola jako právnická osoba*. In: *ASPI: LIT37601CZ* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 3. 2. 2015].

⁸² Viz ust. § 183 odst. 1 školského zákona – správní řád se nevztahuje na rozhodování ředitele o udělení schvalovací doložky učebnicím, rozhodnutí předsedy zkušební komise o vyloučení žáka ze závěrečné zkoušky pro narušení průběhu závěrečné zkoušky, přezkoumání průběhu a výsledků závěrečné a maturitní zkoušky a absolutoria krajským úřadem, návrh ČŠI na vyhlášení konkursu na ředitele školy a další.

5. 5. 2011 2, čj. Aps 3/2010 – 122, publikovaným pod číslem **2350/2011 Sb. NSS** v tomto konkrétním sporu judikoval, že rozhodnutí ředitele školského zařízení o školním stravování – zařazení do stravování, je vrchnostenským rozhodnutím v oblasti státní správy, ačkoli v daném případě není stanovena povinnost vydávat konkrétní rozhodnutí podle správního řádu. Tímto názorem tedy NSS popřel, že by byl výše zmíněný výčet taxativní, neboť ho sám „rozšířil“.

V odůvodnění rozsudku NSS, čj. 1 As 53/2011 – 109 již soud explicitně uvedl, že *„obecně nelze přistoupit na názor, že uvede-li zákonodárce v určité právní úpravě, že některé druhy činností (rozhodování) se dějí v oblasti státní správy, implicitně tím říká, že jiné druhy rozhodování se v rámci státní (veřejné) správy neodehrávají“*.

Vyvozovat závěr ohledně otázky, zda se jedná o rozhodování v oblasti veřejné správy ze skutečnosti, že se na příslušné rozhodnutí aplikuje správní řád, nemůže být dostatečně relevantní. Nepostupuje-li ředitel podle správního řádu, nutně to neznamená, že nerozhoduje jako vykonavatel veřejné správy.⁸³

S výše zmíněným souvisí fakt, že v mnohých případech rozhoduje ředitel školy a školského zařízení na úseku veřejné správy, avšak není potřeba vydávat rozhodnutí podle správního řádu. Blíže se k tomuto vyjadřoval NSS ve výše zmíněném rozhodnutí 2 Aps 3/2010, 2350/2011 Sb. NSS, na základě kterého je rozhodování o stravování činností vrchnostenskou, avšak *„rozhodnutí je třeba vydat až v situaci, kdy je třeba autoritativně určit, zda tu právo je, či není...“*. Došlo tedy k umožnění neformálního postupu, ačkoli se na rozhodnutí vztahují ustanovení správního řádu. Jde o logický argument, neboť odlišný postup by byl pro ředitele příliš administrativně zatěžující a v praxi téměř neproveditelný. Shrnu-li výše zmíněný rozsudek, ředitel školy a školského zařízení vydává rozhodnutí, pokud jím zcela nevyhovuje žádosti, v opačném případě stačí pouhé faktické konání.⁸⁴

Závěrem si dovoluji říci, že každé individuální rozhodnutí ředitele školy a školského zařízení musí být podrobena „testu“, ve kterém by mělo být zodpovězeno, pod které ustanovení je možno dané rozhodování subsumovat, zdali se jedná o rozhodování ve státní správě nebo ne, či zda se jedná o pozitivní individuální správní akt (mění se pozice adresáta), resp. negativní, kterým se pozice adresáta

⁸³ MORAVEC, O. In RIEGEL, F., BAHÝLOVÁ, L., KUDROVÁ, V., MORAVEC, O., PUŠKINOVÁ, M. *Školský zákon. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2014, 838 s. ISBN 978-807400550-3. s. 726.

⁸⁴ Tamtéž.

nemění. Neboť s posledně zmíněným souvisí právě skutečnost, jestli bude vydáno formální rozhodnutí ve smyslu správního řádu, nebo postačí faktické konání.

4.3 Rozhodování ředitele soukromé školy a školského zařízení ve správním řízení

Ustanovení § 165 odst. 2 školského zákona, které bylo detailně analyzováno v předcházející kapitole, zakládá práva a povinnosti pouze pro ředitele školy a školského zařízení v právní formě zřízené ministerstvem, krajem, obcí či svazkem obcí. Avšak i ředitel soukromé školy a školského zařízení v některých případech rozhoduje jako vykonavatel veřejné správy. Bylo tak dovozeno v rozhodnutí NSS, čj. 1 As 53/2011 - 109 (již zmíněno výše), které představuje výrazný mezník nejen v chápání právnické osoby jako subjektu veřejné správy, ale též právě co do otázky aplikace správního řádu v případě ředitelů soukromých škol. V daném případě považuji za zajímavou genezi tohoto sporu, kdy došlo k podání kasační stížnosti stěžovatelky ředitelky soukromé mateřské školy proti rozhodnutí KS ve věci ukončení předškolního vzdělávání⁸⁵. KS dovodil, že v tomto případě ředitelka nerozhodovala o veřejných subjektivních právech, tudíž k přezkumu nebyl příslušný soud v rámci správního soudnictví, nýbrž civilní soud. NSS v řízení o kasační stížnosti však byl opačného názoru, soukromá mateřská škola v právní formě ŠPO je podle něj správním orgánem ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SŘS“), může se tedy žalobou domáhat ve správním soudnictví. *„Pro úvahu o tom, zda se činnost určitého subjektu odehrává ve veřejné správě, je rozhodný charakter této samotné činnosti a jeho úprava v právních předpisech, nikoliv to, kdo tento subjekt zřídil.“*⁸⁶

O samotném meritu věci NSS rozhodl, že *„rozhodování mateřské školy zřízené registrovanou církví nebo náboženskou společností o ukončení předškolního vzdělávání podle § 35 odst. 1 školského zákona se odehrává v oblasti veřejné správy“*.⁸⁷ Čímž rozšířil působnost ustanovení § 165 odst. 2 též na ředitele škol a školských zařízení v právní formě zřízené subjektem soukromého práva.

⁸⁵ Ukončení předškolního vzdělávání podle § 35 školského zákona je jednou z oblastí, kdy ředitel rozhoduje ve veřejné správě uvedené v § 165 odst. 2 školského zákona.

⁸⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2011, čj. 1 As 53/2011-109. In: *Beck-online* [právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 27. 2. 2015].

⁸⁷ Tamtéž.

4.4 Řízení podle správního řádu ve školství

Pro charakteristiku specifík a průběhu správního řízení ve školství v ČR je důležité nejprve definovat samotný pojem správního řízení. Zákonodárce nám tuto úlohu poměrně zjednodušil, neboť samotný správní řád obsahuje v § 9 definici správního řízení, kterým se rozumí „*postup správního orgánu*“ (na úseku školství je jím, vycházíme-li z výše uvedeného, právnická osoba vykonávající činnost školy či školského zařízení), „*jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva a povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má nebo nemá.*“⁸⁸

4.4.1 Fáze před zahájením řízení

Správní řád obecně předpokládá několik možných postupů, které mohou předcházet zahájení správního řízení. Je však nutné rozlišit, zdali je řízení zahájeno **na žádost** (zásada dispoziční) či **z moci úřední** (zásada oficiality). Většina řízení na úseku školství probíhá na žádost účastníků, pouze omezený okruh záležitostí lze rozhodnout v řízení z moci úřední, např. ve věci vyloučení a podmíněného vyloučení žáka ze školy podle § 31 odst. 2 školského zákona, v případě mateřských škol – ukončení předškolního vzdělávání podle § 35 školského zákona. Obecně lze říci, že se jedná o případy, na jejichž rozhodnutí je veřejný zájem. Řízení o převedení žáka do odpovídajícího ročníku základní školy či jiného vzdělávacího programu a zrušení individuálního vzdělávání žáka ZŠ lze zahájit jak na žádost, tak z moci úřední.⁸⁹

Z postupů před zahájením řízení na prvním místě jmenujme **přijímání podnětů** k zahájení řízení z moci úřední ve smyslu § 42 správního řádu, kdy správnímu orgánu náleží povinnost přijímat takové podněty. Následující paragraf upravuje institut **odložení věci**, který se vztahuje k zahájení (spíše nezahájení) řízení na žádost, a to v případě úkonu, který zjevně není žádostí, nelze zjistit, kdo jej činí, či adresovaný správní orgán není k jeho vyřízení věcně příslušný. Odložení lze považovat za nejčastější institut, se kterým ředitel disponuje ve fázi před zahájením řízení. V dané souvislosti je možno uvést též postup pro **postoupení** podnětu jinému orgánu pro nepřislusnost. Např. ředitel školy obdrží podnět k vyřízení skut-

⁸⁸ Ust. § 9 správního řádu.

⁸⁹ PUŠKINOVÁ, M. a MIKÁČ, J. *Rozhodování ředitele školy a školského zařízení ve správním řízení a mimo správní řízení: postupy, správná řešení, vzory správních rozhodnutí*. 1.vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010, 216 s. ISBN 978-80-7357-595-3., s. 21.

ku, který však dle jeho mínění naplňuje znaky skutkové podstaty některého ze správních deliktů, není tedy k jeho projednání příslušný a postoupí ho orgánu příslušnému podle zvláštního zákona.⁹⁰

V části třetí správního řádu najdeme další institut spojený s postupem před zahájením řízení, kterým je **vysvětlení** v případě řízení z moci úřední a jehož účelem je prověřit, zdali oznámení, ostatní podněty a vlastní zjištění dostatečně odůvodňují případné zahájení řízení. Bližší úpravu vysvětlení najdeme v § 137 správního řádu.

Tradičně se v této souvislosti zmiňuje též institut **zajištění důkazu**, který by měl být v budoucím řízení proveden, avšak dle mého názoru se tento postup v praxi školy využívá minimálně, neboť celý proces dokazování je v případě správního řízení vedeného ředitelem školy částečně modifikovaný a některé důkazní prostředky se v něm vůbec nepoužívají. Podstata institutu však tkví v tom, že důkaz je zajištěn ve fázi před zahájením řízení, pokud je důvodná obava, že nebude možné později příslušný důkaz provést a tento důkaz je dostatečně relevantní. Zákon v tomto případě stanovuje konkrétní procesní kroky, podle kterých se o zajištění sepisuje obligatorně protokol, a bylo-li zajištění provedeno na návrh některého z účastníků, musí být vydáno usnesení a oznámeno této osobě.

4.4.2 Řízení v prvním stupni

V případě správního řízení na žádost dochází k zahájení okamžikem dojití žádosti (obecně návrhu) místně a věcně příslušnému správnímu orgánu. Již jsme si výše vymezili, že správním orgánem je škola či školské zařízení jako právnická osoba, ale jejím jménem jedná ředitel. Vodítkem pro určení místní příslušnosti je skutečnost, *„kde dítě, žák nebo student je nebo chce být činný, kde je nebo chce být vzděláván a vychováván“*.⁹¹ Dojde-li tedy příslušnému řediteli návrh, považujeme správní řízení za zahájené.

Co se týká účastníků řízení, obecné vymezení obsahuje § 27 správního řádu. Chápání účastníků se liší podle typu řízení, na základě zásady dispoziční je účastníkem *„žadatel a další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu“*.⁹² V praxi je

⁹⁰ PUŠKINOVÁ, M. a MIKÁČ, J. *Rozhodování ředitele školy a školského zařízení ve správním řízení a mimo správní řízení: postupy, správná řešení, vzory správních rozhodnutí*. 1.vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010, 216 s. ISBN 978-80-7357-595-3., s. 29.

⁹¹ POLÁKOVÁ, H., HRONKOVÁ, M. *Správní řád v praxi ředitelů škol a školských zařízení*. 1. vyd. Žďár nad Sázavou: Fakta v.o.s., 2005, 215 s. ISBN 80-902614-5-0. s. 8.

⁹² Ust. § 27 odst. 1 správního řádu.

žadatelem především dítě (uchazeč), které žádá o přijetí k základnímu nebo střednímu vzdělávání. Naopak je-li řízení zahájeno ve smyslu zásady oficiality, tj. z moci úřední, účastníky jsou osoby, o jejichž právech a povinnostech má být rozhodnuto. Jako příklad takové osoby uveďme žáka, proti kterému je zahájeno správní řízení ve věci vyloučení z gymnázia.

Jelikož se ve školství nejčastěji vede řízení proti osobám, které jsou mladší osmnácti let, je třeba vyřešit otázku procesní subjektivity a procesní způsobilosti jako jednoho z předpokladů řízení. Nositelem procesní subjektivity (právo mít postavení účastníka řízení) je každý žák, tedy i osoba mladší osmnácti let, neboť odpovídá právní osobnosti podle OZ. Avšak procesní způsobilost v plném rozsahu, tj. možnost samostatně činit úkony ve správním řízení, náleží až žáku, který dovršil osmnáctého roku svého života. Z čehož vyplývá, že žák mladší musí být v řízení před ředitelem školy zastoupen, a to zpravidla rodičem jako zákonným zástupcem. Obecně lze říci, že osoba je procesně způsobilá v rozsahu odpovídajícím jeho svéprávnosti ve smyslu OZ.⁹³ Na tuto situaci reaguje i ustanovení § 29 odst. 4 správního řádu umožňující nezletilému, je-li účastníkem řízení, se vyjádřit a zjistit tak jeho názor. Výslech nezletilého může proběhnout prostřednictvím OSPODu, aniž by byl přizván zákonný zástupce.⁹⁴ Procesní subjektivita nezletilého žáka se projevuje i ve skutečnosti, že v řízení o přijetí ke vzdělávání ve střední škole je účastníkem právě nezletilý a musí takto být označený i v přihlášce obsahující vedle podpisu zákonného zástupce i jeho vlastnoruční podpis.

Nejen z výše uvedeného je patrné, že zvláštním případem zahájení řízení na žádost je právě přijímací řízení. Formální stránka jakéhokoli podání je obecně upravena v § 37 správního řádu (požadavek uvést, kdo jej činí, které věci se týká, čeho se účastník domáhá, datování a podpis), avšak např. v případě řízení o přijetí ke vzdělávání bývá podání spojeno s konkrétním tiskopisem.

Další otázkou spojenou se zahájením přijímacího řízení ke vzdělávání je, od kterého okamžiku můžeme toto řízení považovat za zahájené. Toto datum nelze stanovit autoritativně, nýbrž řízení je zahájeno okamžikem přijetí uchazečovy přihlášky k přijímacímu řízení, která představuje žádost.

⁹³ NOVOTNÝ, V. In HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Správní právo procesní*. 3. aktualiz. a doplň. vyd. Praha: Leges, 2010, 360 s. ISBN 978-80-87212-34-9. s. 74.

⁹⁴ PUŠKINOVÁ, M. a MIKÁČ, J. *Rozhodování ředitele školy a školského zařízení ve správním řízení a mimo správní řízení: postupy, správná řešení, vzory správních rozhodnutí*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010, 216 s. ISBN 978-80-7357-595-3. s. 33.

V druhém případě, zahajuje-li se správní řízení z moci úřední, což však není tak časté, jak vyplývá z úvah výše, vytyčuje okruh účastníků sám ředitel školy či školského zařízení v oznámení o zahájení, jehož doručením účastníkům je řízení zahájeno. Zákon klade na tento dokument určité obsahové požadavky, podle kterých musí být v oznámení uvedeny identifikační údaje orgánu, který oznámení vydal, identifikační údaje osoby ředitele, který bude v dané věci rozhodovat, a specifikace předmětu řízení. V praxi nastává situace, kdy ředitel oznámí zahájení správního řízení účastníkovi (žáku) ústní formou, v tomto případě je však nutné o oznámení sepsat protokol dokládající tento postup.⁹⁵

S okamžikem zahájení souvisí mnohé otázky administrativního charakteru, především povinnost založení spisu (§ 17 správního řádu) vedeného pod konkrétní spisovou značkou⁹⁶, umožnění za zákonných podmínek do spisu nahlížet a dále náležitosti vedení úřední desky školy jako správního orgánu podle zvláštního právního předpisu.

Účastník může kdykoli do vydání rozhodnutí vzít svou žádost zpět, s čímž souvisí jedna z možných variant ukončení správního řízení v prvním stupni - **zastavení**.

Chronologicky se dostáváme k samotnému projednání věci. Jednání může proběhnout v ústní či písemné formě. Podle obecných pravidel správního řádu (§ 49) se obligatorně nařizuje ústní jednání, stanoví-li tak zvláštní zákon, či pokud je to nezbytné k splnění účelu řízení; tato podmínka je naplněna především v řízení o vyloučení žáka střední školy ze vzdělávání⁹⁷, neboť v daném případě často dochází k provádění důkazních prostředků při jednání. S institutem ústního jednání souvisí mnohé další procesní úkony správního orgánu – např. uvědomění účastníků o jednání v zákonné pětidenní lhůtě v písemné formě, protokolace průběhu ústního jednání a provádění jednotlivých důkazních prostředků a další. Ústní jednání je obecně zpravidla neveřejné, pouze pokud tak určí správní orgán či stanoví-li tak zvláštní zákon, koná se veřejné jednání nebo jeho část.⁹⁸

⁹⁵ PUŠKINOVÁ, M. a MIKÁČ, J. *Rozhodování ředitele školy a školského zařízení ve správním řízení a mimo správní řízení: postupy, správná řešení, vzory správních rozhodnutí*. 1.vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010., 216 s. ISBN 978-80-7357-595-3. s. 40.

⁹⁶ Úprava podle vyhlášky č. 191/2009 Sb., o spisové službě, ve znění pozdějších předpisů.

⁹⁷ Vyloučit ze školy lze jen žáka střední a vyšší odborné školy, v případě základní školy by se jednalo o neumožnění výkonu povinné školní docházky.

⁹⁸ Ust. § 49 odst. 2 správního řádu.

V případech odlišných od výše zmíněných tedy probíhá jednání písemně a neveřejně, což je bezesporu častější forma. Takto je rozhodováno především o přijetí ke vzdělávání.

Hlavní fází jakéhokoli procesu bývá označována fáze dokazování. Ve správním řízení má své místo mezi důkazními prostředky především listinný důkaz, svědecká výpověď a znalecký posudek. V řízení o návrhu mají účastníci povinnost označit potřebné důkazy dokazující tvrzené skutečnosti. Zahajuje-li se na základě oficiality, správní orgán vyhledá veškeré podklady pro vydání rozhodnutí a zajistí všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu⁹⁹, s čímž souvisí i důkazní prostředky. V procesu dokazování se projevují určité „procesně-technické stereotypy“ - obecné právní principy – např. zásada volného hodnocení důkazů. Hodnocení důkazů ředitelem není prováděno podle předem stanovených pravidel určitých důkazů, ale je garantována svoboda v úvaze ředitele školy. Důkazy se hodnotí nejen jednotlivě, ale též ve vzájemné souvislosti. Nelze však tuto volnost zaměňovat s libovůlí, s veškerými navrženými a provedenými důkazy se ředitel musí vypořádat v odůvodnění rozhodnutí, tak aby byl jeho postup přezkoumatelný v odvolacím řízení.

Co se týče důkazních prostředků (jednotlivé postupy, prostřednictvím nichž správní orgán stav věci zjišťuje), v řízení vedeném ředitelem školy se nejčastěji objevuje důkaz listinou podle § 53 správního řádu. Jako příklad uvedme řízení o vyloučení ze vzdělávání v gymnáziu, kdy slouží jako důkaz třídní kniha dokazující počet neomluvených hodin.¹⁰⁰

Účastní-li se jednání účastník, ředitel listinu přečte a následně sdělí obsah přítomným. Častější je však situace, kdy se sám s listinou seznámí, vyhodnotí ji a zaznamená průběh a výsledek do příslušného spisu. V potaz přichází vedle důkazu listinou i svědecká výpověď (např. spolužáka, který dokazovanou skutečnost vnímal svými smysly), která však vždy musí být provedena při ústním jednání s řádným předchozím písemným předvoláním a poučením svědka o jeho právech a povinnostech v souvislosti s výpovědí.

⁹⁹ Ust. § 50 správního řádu.

¹⁰⁰ Školy a školská zařízení mají zákonnou povinnost vést třídní knihu obsahující průkazné údaje o poskytovaném vzdělávání a jeho průběhu podle § 28 odst. 1 písm. f) školského zákona. Nelze však třídní knihu dle mého názoru považovat za listinu veřejnou (ve smyslu § 567 OZ, § 134 OSŘ ani § 53 odst. 3 správního řádu), která by byla vydána orgánem veřejné moci (státním orgánem či orgánem územně samosprávného celku v samostatné působnosti). V praxi škol však často v řízení o vyloučení žáka ze vzdělávání ředitel školy presumuje správnost tohoto typu školské dokumentace při provádění důkazu a klade na tento důkaz velkou váhu.

Co se týče otázky přerušení správního řízení vedeného ředitelem školy či školského zařízení, v posledních letech přibývá případů, kdy v řízení o přijetí ke vzdělávání v základní škole zahájeném na žádost spojenou se žádostí o odklad povinné školní docházky dochází k jeho fakultativnímu přerušení usnesením z důvodu „čekání“ na stanovisko pedagogicko-psychologické poradny. V daném případě se totiž jedná o předběžnou otázku ve smyslu § 57 správního řádu; správní orgán si podle tohoto obecného ustanovení může učinit o dané věci úsudek, avšak v praxi se tak vůbec nestává, neboť ředitel ani jiní pracovníci ZŠ nemají dostatečné odborné předpoklady k tomuto rozhodnutí.

Další možnosti obligatorního či fakultativního přerušení správního řízení podle § 64 správního řádu se ve školství moc nevyskytují, neboť je minimální pravděpodobnost, že účastník sám podá žádost o přerušení - např. v řízení o přijetí ke vzdělávání. Případné přerušení z důvodu vad žádosti a jejich následné odstranění se v praxi děje pouze v řízení ve věci přijímání ke vzdělávání, kdy mohou být chybně uvedené skutečnosti či nesplněny náležitosti formulářové přihlášky, případně účastník vůbec nesplní povinnost podat žádost v předepsané formě.

Správní řízení může být ukončeno v určitých řízeních „předčasně“, aniž by došlo k vydání samotného správního rozhodnutí. Rozeznáváme situace, kdy dochází k zastavení řízení meritorním rozhodnutím či pouze procesním. Typické rozhodnutí o zastavení z procesních důvodů je vzetí žádosti zpět osobou, která ji podala. Což přichází v úvahu právě v řízení o přijetí ke vzdělávání ve střední škole, pokud ještě nebylo ukončeno přijímací řízení vydáním rozhodnutí o přijetí. Uchazeč (účastník) vezme svou přihlášku zpět například z důvodu přijetí v jiné střední škole. Kdyby se však jednalo o takové přijetí a započetí studia v jiné škole, avšak uchazeč by nevezl svou žádost zpět, přicházelo by v úvahu zastavení správního řízení meritorně z důvodu § 66 odst. 1 písm. g), neboť by se žádost stala bezpředmětnou.

Ředitel tedy v podobných případech usnesením řízení zastaví. Otázka zastavení řízení z jiných důvodů, které zákon uvádí, např. nezaplacení správního poplatku (povinné pouze v řízení o přijímání ke studiu na vysoké škole, jakákoli řízení před ředitelem ZŠ či SŠ jsou nezaplatněna) je povětšinou irelevantní.

Nenastanou-li skutečnosti, pro které je žádost zamítnuta či řízení zastaveno, je v dané věci správním orgánem rozhodnuto. Obecně si myslím, že právě v procesu přijímání a vydávání správního rozhodnutí ředitelé školy v rámci správního řízení nejvíce chybují, proto je potřeba se této fázi věnovat nejdetailněji.

Rozhodnutí ředitele školy či školského zařízení chápeme jako individuální správní akt (jednu z forem správní činnosti), který lze charakterizovat podle několika atributů. Konstitutivním (zakládají se jím práva a povinnosti či se tato práva a povinnosti mění) a zároveň pozitivním (mění se postavení adresáta) rozhodnutím je typicky rozhodnutí o přijetí ke vzdělávání. Rozhodnutí o nepřijetí žáka ke vzdělávání ve střední škole naopak můžeme kvalifikovat jako správní akt negativní. Ze samotné podstaty rozhodnutí podle školského zákona vyplývá (neboť se ve všech případech jedná o nesporná řízení), že ředitel školy nevydává rozhodnutí deklaratorní, které by autoritativně určovalo, zda tu právo je či není. Veškerá rozhodnutí mají tedy povahu konstitutivního individuálního právního aktu.¹⁰¹

Ve správním řádu najdeme více forem rozhodnutí, musíme tedy odlišit rozhodnutí ve smyslu individuálního správního aktu či ve smyslu jedné z forem rozhodnutí, neboť vedle rozhodnutí rozlišuje správní řád (mimo jiné) též usnesení, které se přijímá, pokud tak stanoví zákon a své uplatnění má především v souvislosti s vedením řízení.¹⁰²

Otázkou však je, v jaké formě musí být rozhodnutí ve věci samé vydáno. Na akt rozhodnutí jsou obecně kladeny několikeré náležitosti týkající se stránky formální, obsahové a procedurální. Podle správního řádu (§ 67) má být vydáno v písemné formě pouze, pokud nestanoví zákon jinak. V souvislosti s formou rozhodnutí je nutné připomenout judikát zmíněný v podkapitole č. 4.2, kterým NSS judikoval, že správní rozhodnutí je potřeba vydávat pouze v případech, kdy ředitel školy či školského zařízení zamítá žádost částečně nebo v plném rozsahu.

Každé správní rozhodnutí musí obsahovat **výrokovou část, odůvodnění a poučení** o opravných prostředcích. Výroková část se může sestávat z jednoho či více výroků obsahujících uvedení řešení otázky, konkrétní odkaz na ustanovení zákona, podle kterého bylo rozhodnuto, identifikaci jednotlivých účastníků. Další obsahové náležitosti (např. uvedení lhůty ke splnění uložené povinnosti) podle § 68 odst. 2 správního řádu se v praxi škol příliš nevyskytují.

Rozsáhlejší částí rozhodnutí je odůvodnění, ve kterém by se ředitel měl věnovat zdůvodnění jednotlivých výroků z výrokové části, vypořádat se s podklady vedoucími k tomuto rozhodnutí, návrhy důkazů, námitkami a vyjádře-

¹⁰¹ PUŠKINOVÁ, M. a MIKÁČ, J. *Rozhodování ředitele školy a školského zařízení ve správním řízení a mimo správní řízení: postupy, správná řešení, vzory správních rozhodnutí*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010, 216 s. ISBN 978-80-7357-595-3. s. 67.

¹⁰² VOPÁLKA, V. In HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, 792 s. Právnícké učebnice. ISBN 978-80-7179-254-3. s. 381-382.

ními ze strany účastníků. Zmínění obsahu ustanovení § 68 odst. 4 správního řádu, které říká, že „odůvodnění rozhodnutí není třeba, jestliže správní orgán prvního stupně všem účastníkům v plném rozsahu vyhoví“, je celkem irelevantní, neboť, jak je z výše zmíněného zřejmé, rozhodnutí se vydává pouze v případě zamítnutí (neusoudí-li však ředitel, že v daném případě je podstatné ho vydat). Myslím si, že právě odůvodnění je pro ředitele nejproblematictější a při jeho vytváření podceňuje jeho váhu co do důvodnosti případného podání odvolání. Mnohdy je odůvodnění vydáno ve velmi zjednodušené podobě shodné pro několik účastníků z různých řízení v podobných věcech, které nezohledňuje individuální okolnosti případu. Jako příklad uveďme řízení o přijetí ke vzdělávání, kdy se ředitel nevypořádá se splněním/nesplněním podmínek přijímacího řízení podrobně, nevyřeší situaci uchazečů se stejným počtem získaných bodů.¹⁰³

V poslední části rozhodnutí - poučení - musí ředitel sdělit informace o možnostech odvolání: zda jej lze podat, ke kterému orgánu, v jaké lhůtě, podrobnosti o běhu lhůty, který orgán bude rozhodovat. Obecným „strašákem“ pro zaměstnance veřejného sektoru bývá počítání a stanovení lhůt, proto se i v této pasáži velmi často chybuje. Lze pochopit, že vedoucí zaměstnanci ve školství nemají patřičné právní formulace a postupy dostatečně vžitě, avšak musí mít na mysli, že nesprávné poučení má výrazný procesní dopad na užití a úspěšnost opravných prostředků.

Co se týče formální stránky rozhodnutí, správní řád autoritativně uvádí v § 69 jednotlivé náležitosti. Musí zde být uvedeny identifikační údaje správního orgánu, který rozhodoval (nemusí tedy v této části obsahovat jméno ředitele, který pouze jedná jménem správního orgánu); tyto údaje bývají tradičně umístěny v samotném záhlaví. Dále musí rozhodnutí obsahovat číslo jednací a datum vydání, které najdeme povětšinou před výrokovou částí. Nutná je i identifikace všech účastníků jménem, příjmením, adresou bydliště a datem narození. Za poučením by mělo být v písemném vyhotovení uvedeno jméno ředitele školy a školského zařízení, který rozhodoval, spolu s vlastnoručním podpisem, příp. bez podpisu s uvedením doložky „vlastní rukou“ nebo „v.r.“. V praxi však často písemné vyhotovení rozhodnutí sepisuje osoba odlišná od samotného ředitele, kdy by měla být uvedena doložka: „Za správnost vyhotovení:“ (jméno a podpis dané osoby).

¹⁰³ PUŠKINOVÁ, M. a MIKÁČ, J. *Rozhodování ředitele školy a školského zařízení ve správním řízení a mimo správní řízení: postupy, správná řešení, vzory správních rozhodnutí*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010, 216 s. ISBN 978-80-7357-595-3. s. 70.

V neposlední řadě je obligatorní náležitostí otisk úředního „kulatého“ razítka se státním znakem. Otisk „běžného“ razítka s identifikací správního orgánu na správním rozhodnutí není dostačující.¹⁰⁴

Oznámení rozhodnutí probíhá podle § 72 správního řádu doručením stejnopisu do vlastních rukou nebo ústní formou. Rozhodnutí týkající se pouze procesní stránky věci se obecně jen poznamenávají do spisu, avšak dovolím si říci, že ředitelé vedou spis ve velmi zjednodušené podobě a dosti podceňují obsah spisu pro případné odvolání. Myslím si, že je celkem časté doručovat rozhodnutí ředitele o přijetí ke vzdělávání do vlastních rukou formou osobního předání, neboť daný účastník osobně se školou mnohdy přichází do styku; tato skutečnost by však měla být zaznamenána do spisu jako doklad o převzetí. Jestliže nebylo doručováno způsobem popsáním výše, doručuje se rozhodnutí do vlastních rukou podle § 20, 23 a 24 na adresu, kterou účastníci uvedli v podání jako adresu pro doručování v podání. V tomto případě se doručování řídí fikcí doručení – nezastihne-li se adresát na udané adrese, je zásilka uložena na poště v desetidenní lhůtě pro vyzvednutí, nedojde-li k vyzvednutí ani v této lhůtě, považuje se po marném uplynutí za doručenu a vhadzuje se do původní schránky. Odlišný postup nastává v případě řízení přijetí ke střednímu vzdělání, neboť se desetidenní lhůta zkracuje na dnů pět podle zvláštního zákona, kterým zde je školský zákon, konkrétně § 60 odst. 18.¹⁰⁵

V řízení o účastníkovi, který je žákem téže školy, jejíž ředitel rozhodoval, se v praxi doručuje „krátkou“ cestou, kdy se mu doručí příslušné rozhodnutí osobně. Avšak jedná-li se o účastníka, který není procesně způsobilý sám v řízení provádět úkony (k okamžiku oznámení!), musí se doručovat jeho zákonnému zástupci.¹⁰⁶

Specificky je ve školském zákoně upraven procesní postup pro rozhodnutí o přijetí ke vzdělávání. Oznámení přijetí se provádí prostřednictvím vyvěšeného seznamu přijatých uchazečů (účastníků) uvedených pod přiděleným registračním číslem na veřejně přístupném místě. Čímž je myšlena úřední deska, kterou je příslušná škola povinna vést podle pravidel § 26 správního řádu, a to i způsobem umožňujícím dálkový přístup. Vyvěšené rozhodnutí musí obsahovat datum vyvě-

¹⁰⁴ PUŠKINOVÁ, M. a MIKÁČ, J. *Rozhodování ředitele školy a školského zařízení ve správním řízení a mimo správní řízení: postupy, správná řešení, vzory správních rozhodnutí*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010, 216 s. ISBN 978-80-7357-595-3. s. 73.

¹⁰⁵ PUŠKINOVÁ, M. a MIKÁČ, J. *Rozhodování ředitele školy a školského zařízení ve správním řízení a mimo správní řízení: postupy, správná řešení, vzory správních rozhodnutí*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010, 216 s. ISBN 978-80-7357-595-3. s. 74.

¹⁰⁶ Tamtéž.

šení a musí být přístupné alespoň 15 dnů. Pokud se jedná o rozhodnutí o přijetí ke střednímu vzdělávání, jednou z povinných náležitostí je též uvedení poučení o právních následcích neodevzdání zápisového lístku podle § 60a odst. 7 školského zákona.

Výše zmíněný seznam přijatých uchazečů nelze podle mého názoru směřovat s doručením veřejnou vyhláškou podle § 25 správního řádu, ačkoli vykazuje prvky právě tohoto typu doručování. Vycházím ve své úvaze ze skutečnosti, že sám správní řád uvádí, že formou veřejné vyhlášky se doručuje osobám, jejichž místo pobytu či sídlo není správnímu orgánu známo, jimž se nedaří doručovat jiným způsobem, nebo osobám, které nejsou známy, a poslední premisou je, pokud tak stanoví zákon. Školský zákon tento způsob sice opravdu stanoví, avšak nejmenuje přímo doručování „veřejnou vyhláškou“, ani není zmíněna skutečnost, že se vyvěšuje na úřední desce (jako tomu je v § 25 odst. 2 správního řádu), pouze používá formulaci „na veřejně přístupném místě ve škole“. Dovožujeme však, že se jím myslí úřední deska, neboť škola a školské zařízení je správní orgán, který je povinen vést úřední desku podle správního řádu, jak je uvedeno výše. S mým názorem koresponduje též stanovisko autora komentáře ke školskému zákonu,¹⁰⁷ který tvrdí, že tento způsob oznamování rozhodnutí vylučuje úpravu doručování podle správního řádu.

Závěrem bych chtěla vyzdvihnout, že zákon vyloučil povinnost vyhotovovat a jednotlivým účastníkům oznamovat písemné rozhodnutí v řízení o přijetí ke vzdělávání, když upravil výše zmíněný postup pro oznamování rozhodnutí.

Časově musí následně dojít k nabytí právní moci vydaného rozhodnutí ve smyslu § 73 správního řádu, podle kterého „*je v právní moci rozhodnutí, které bylo oznámeno a proti kterému nelze podat odvolání*“. Na rozhodnutí, které se zakládá do spisu, se vyznačí doložka právní moci. Nestává se často, aby účastník správního řízení ve školství požadoval vyznačení doložky též na jemu doručeném rozhodnutí. Dojde-li ke vzdání se práva na odvolání ze strany účastníka, zaznamená se tato skutečnost do spisu a rozhodnutí k okamžiku vzdání se nabyde právní moci.¹⁰⁸

¹⁰⁷ RIGEL, F. In: RIEGEL, F., BAHÝLOVÁ, L., KUDROVÁ, V., MORAVEC, O., PUŠKINOVÁ, M. *Školský zákon. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2014, 838 s. ISBN 978-80-7400-550-3. s. 790.

¹⁰⁸ PUŠKINOVÁ, M. a MIKÁČ, J. *Rozhodování ředitele školy a školského zařízení ve správním řízení a mimo správní řízení: postupy, správná řešení, vzory správních rozhodnutí*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010, 216 s. ISBN 978-80-7357-595-3. s. 78.

Od okamžiku nabytí právní moci jako jedné z vlastností správního rozhodnutí musíme odlišovat vlastnost jinou – účinnost, která představuje možnost rozhodnutí vyvolat právní účinky navenek. Jak jsem zdůraznila výše, veškerá rozhodnutí ředitele školy prováděná podle správního řádu jsou konstitutivní - přiznávají určitá oprávnění, je tedy možné od okamžiku nabytí účinnosti rozhodnutí tato oprávnění vykonávat.¹⁰⁹ Typickým příkladem je rozhodnutí o přijetí ke vzdělávání ve střední škole, které nabyde právní moci po marném uplynutí třídní lhůty pro podání odvolání (tradičně probíhají přijímací zkoušky v dubnu) a účinné bude až ke dni 1. září.¹¹⁰ U ostatních rozhodnutí ředitele školy a školského zařízení, jimiž se neukládají žádné plnění, dochází společně s účinností též k vykonatelnosti tohoto rozhodnutí.¹¹¹

Shrnu-li závěrem jednotlivé mezníky řízení školy jako správního orgánu v prvním stupni, pak by ředitelé především měli klást důraz na vedení spisu, neboť právě zde bývají největší procesní nedostatky. Dále je podstatné se uvědomit skutečnost, že rozhodnutí se vydává až v případě zamítnutí žádosti. Ředitelé školy by se měli průběžně seznamovat s platnou a účinnou legislativou vztahující se k tomuto rezortu apod.

4.4.3 Řízení o opravných prostředcích

Správní řád obecně rozeznává řádné opravné prostředky, mimořádné opravné prostředky a dozorčí prostředky. Následující podkapitola se však bude primárně věnovat pouze řádnému opravnému prostředku – odvolání, neboť se jedná o nejužívanější prostředek (nejen v praxi škol) v rámci opravného řízení.

Po oznámení rozhodnutí účastníkům řízení počíná běžet lhůta k podání odvolání, která obecně podle správního řádu činí 15 dnů od oznámení rozhodnutí. Školský zákon však zde chápeme jako *lex specialis* ke správnímu řádu, proto v případě odvolání proti rozhodnutí o přijetí ke střednímu vzdělávání školský zákon obecnou odvolací lhůtu zkracuje na 3 dny.

Odvolání lze podat, nevylučuje-li to zvláštní zákon. Nelze podat odvolání, které směřuje pouze proti odůvodnění příslušného rozhodnutí, tedy aniž by nebyl napadán některý z výroků.

¹⁰⁹ Blíže o účinnosti: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, 792 s. Právnické učebnice. ISBN 978-80-7179-254-3. s. 224-225.

¹¹⁰ PUŠKINOVÁ, M. a MIKÁČ, J. *Rozhodování ředitele školy a školského zařízení ve správním řízení a mimo správní řízení: postupy, správná řešení, vzory správních rozhodnutí*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010, 216 s. ISBN 978-80-7357-595-3. s. 78.

¹¹¹ Tamtéž.

Na stanovení náležitostí odvolání se aplikují nejen ustanovení o obecných náležitostech jakéhokoli podání ve správním řízení podle § 37 správního řádu, která byla popsána v předcházející podkapitole, ale speciální náležitosti odvolání upravuje § 82 odst. 2 správního řádu. Odvolatel musí v odvolání přesně identifikovat rozhodnutí, proti kterému odvolání směřuje, dále uvést, v čem spatřuje nesprávnost napadaného rozhodnutí či procesu, jehož výsledkem bylo vydané rozhodnutí. Není-li explicitně vyjádřeno v odvolání, v jakém rozsahu rozhodnutí napadá a čeho se odvolatel domáhá, v daném případě platí domněnka, že se domáhá zrušení celého rozhodnutí.

Co se týče účinků odvolání, rozlišujeme suspenzivní účinek, který představuje „oddálení“ právní moci a vykonatelnosti a dále účinek devolutivní, který znamená, že o podaném odvolání bude rozhodovat nadřízený správní orgán. V této souvislosti se nabízí uvést, kdo je nadřízeným orgánem ředitele školy v rámci správního řízení. Daný výčet najdeme v ustanovení § 183 odst. 4 a 5 školského zákona, které stanovuje, že nadřízeným orgánem vůči řediteli školy a školských zařízení, které zřizuje stát, kraj, obec či dobrovolný svazek obcí, se rozumí krajský úřad. Rozhoduje-li krajský úřad o právech a povinnostech v oblasti veřejné správy, je jemu nadřízeným orgánem MŠMT. V dalším odstavci výše zmíněného společného ustanovení se konkretizuje, že daná působnost krajského úřadu se děje v přenesené působnosti. Nezapomeňme však, že rozhodovat ve správním řízení podle školského zákona mohou i jiné orgány (např. ČŠI), ale v tomto případě již současné platné znění zákona neuvádí, kdo bude plnit úkoly jim nadřízených orgánů (na rozdíl od úpravy předchozí).

Odvolání se podává u orgánu, který napadené rozhodnutí vydal; tato skutečnost musí být uvedena v poučení. O devolutivní účinek nejde v případě, kdy ředitel, který napadené rozhodnutí vydal, vyhovuje odvolání v **autoremeduře** podle § 87 správního řádu. Zvláštním projevem autoremedury je řízení podle § 183 odst. 3 školského zákona, kdy ředitel vyhoví odvolání proti rozhodnutí v případě uchazečů, „kteří splnili podmínky přijímacího řízení, ale jejich žádost byla zamítnuta v souladu s § 60 odst. 14, pokud je lze po uplynutí lhůty pro odevzdání zápisových lístků¹¹² úspěšných uchazečů přijmout“.¹¹³ V autoremeduře nelze obecně rozhodnout, pokud ředitel plně nevyhoví odvolání nebo by mohlo

¹¹² Zápisový lístek slouží jako potvrzení úmyslu uchazeče stát se žákem příslušné střední školy, jehož náležitosti stanovuje § 60a školského zákona.

¹¹³ Ust. §183 odst. 3 školského zákona.

změněné nebo zrušené rozhodnutí způsobit újmu některému z účastníků, kteří s tímto postupem nevyslovili souhlas. Skutečnost, že ředitel školy a školského zařízení zrušil nebo změnil rozhodnutí v autoremeduře, není překážkou k podání odvolání proti takto změněnému či zrušenému rozhodnutí. Rozhodnutí změněné v autoremeduře má povahu prvoinstančního rozhodnutí.¹¹⁴

Nevyhovuje-li tedy ředitel školy účastníkům v autoremeduře nebo nenastala-li některá ze situací, která by mohla vést k zastavení odvolacího řízení usnesením ředitele, postoupí se spis spolu se stanoviskem ředitele odvolacímu orgánu (specifikovanému na začátku této podkapitoly). Ředitel tak musí učinit do 30 dnů ode dne doručení. V této souvislosti bych opět chtěla vyzdvihnout důležitost řádného vedení spisu, který musí být dostatečným podkladem pro rozhodování orgánu v druhém stupni.¹¹⁵

Má-li podané odvolání určité formální či obsahové nedostatky, ředitel vyzve odvolatele k jejich nápravě tak, aby nadřízenému orgánu předal spolu se spisem bezvadné odvolání.

Odvolací orgán zkoumá, zdali nebylo odvolání podáno opožděně a zda je vůbec přípustné podat odvolání v dané věci. Při přezkumu odvolání se řídí odvolací orgán § 89 odst. 2 správního řádu, dochází tedy k přezkumu z hlediska souladu napadaného rozhodnutí a řízení předcházejícího jeho vydání s právními předpisy a dále správnosti rozhodnutí v rozsahu, v kterém jej odvolatel napadl, případně i přes rozsah námitek v odvolání, ale jen pokud tak vyžaduje veřejný zájem (podle správního uvážení správního orgánu).¹¹⁶

Odvolací orgán může rozhodnout několika možnými způsoby:

- odvolání zamítne a napadané rozhodnutí potvrdí;
- napadené rozhodnutí zruší (celé nebo část) a řízení zastaví;
- napadené rozhodnutí (celé nebo část) zruší a věc vrátí k novému projednání orgánu, který rozhodoval v prvním stupni – řediteli školy a školského zařízení;
- napadené rozhodnutí (celé nebo jeho část) změní.

Jestliže odvolací orgán rozhodnutí zruší a věc vrátí k novému projednání, ředitel školy a školského zařízení je vázán právním názorem, který nadřízený or-

¹¹⁴ HORZINKOVÁ, E. In HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Správní právo procesní*. 3. aktualiz. a doplň. vyd. Praha: Leges, 2010, 360 s. ISBN 978-80-87212-34-9. s. 223-224.

¹¹⁵ PUŠKINOVÁ, M. a MIKÁČ, J. *Rozhodování ředitele školy a školského zařízení ve správním řízení a mimo správní řízení: postupy, správná řešení, vzory správních rozhodnutí*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010, 216 s. ISBN 978-80-7357-595-3. s. 87.

¹¹⁶ Ust. § 89 odst. 2 správního řádu.

gán vyslovil v odůvodnění svého rozhodnutí. Proti novému rozhodnutí v první instanci se lze opětovně odvolat, na rozdíl od podání odvolání proti rozhodnutí orgánu v druhém stupni, které obecně není možné.

5 Vybraná judikatura ve vztahu ke školské právnické osobě

V následující kapitole si autorka práce klade za cíl shrnout judikaturu vztahující se ke školské právnické osobě a zanalyzovat chápání této právní formy škol a školských zařízení v praxi soudů. Většina existujících soudních sporů souvisejících s vybranou tematikou se týká samotného statusu školských právnických osob a především postavení a možnosti odvolání ředitele jako statutárního orgánu této právnické osoby.

K otázce ředitele školské právnické osoby jako vykonavatele veřejné správy a aplikaci správního řádu na jeho rozhodování školy ve správním řízení:

Pro danou otázku je nejvýznamnější **rozsudek NSS, čj. 2 Aps 3/2010 – 122**, publikovaný pod č. **2350/2011 Sb.**, a **rozsudek NSS, čj. 1 As 53/2011 – 109**, publikovaný pod č. **2437/2011 Sb. NSS**, které byly detailně analyzovány v podkapitole č. 4.2.

K rozhodnutí o odvolání ředitele školské právnické osoby:

Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 21. 2. 2007, čj. 15 Ca 50/2006 – 25, publikované ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. **6/2007** pod č. **1175**:

V dané věci se žalobkyně domáhala neplatnosti odvolání své osoby z funkce ředitelky základní školy v právní formě školské právnické osoby ze strany žalované rady obce. Žalobkyně argumentovala v žalobě tím, že jí nebylo řádně oznámeno odvolání v souladu s ustanovením § 166 odst. 4 a 5 školského zákona ve znění zákona účinného v době podání odvolání (tj. ve znění do 29. 12. 2006).

Žalovaná rada města ve svém vyjádření zpochybňovala příslušnost správního soudu danou věc projednat a žalobní legitimaci žalobkyně, neboť žaloba podle jejího názoru směřovala proti rozhodnutí, které nebylo rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 SŘS, a nebylo přijato v rámci výkonu státní správy. Usnesení o odvolání ředitelky ŠPO žalovaná označila za „*vnitřní rozhodnutí kolektivního orgánu obce, který je sice nutným předpokladem vzniku následného projevu vůle navenek, ale sám o sobě žádné účinky právního úkonu nenes*“.¹¹⁷ Takovým úko-

¹¹⁷ Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 21. 2. 2007, čj. 15 Ca 50/2006-25. In: *Beck-online* [právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 7. 3. 2015].

nem je podle žalované až písemné odvolání z funkce, které bylo údajně řádně žalobkyni doručeno. Podle mého názoru lze vztah zřizovatele ŠPO a ředitele jako statutárního orgánu ŠPO považovat za vztah soukromého práva, na který by měly být aplikovány ustanovení zákoníku práce.

Na základě podané žaloby a vyjádření žalované k ní se měl krajský soud ve správním soudnictví vypořádat s otázkou, zdali žalobkyně svou žalobou proti rozhodnutí správního orgánu brojí proti usnesení žalované rady města o jejím odvolání z funkce nebo proti písemnému aktu navazujícímu na toto přijaté usnesení. Soud však judikoval, že ŠPO zřízená obcí podléhá řídicí a kontrolní působnosti ze strany obce. Vztah mezi zřizovatelem a ředitelem je vztahem upraveným normami pracovního práva, s čímž souvisí i skutečnost, že akt odvolání ředitele školy je nutno považovat za úkon „*učiněný jménem obce, a nikoliv úkon orgánu územní samosprávy v rámci výkonu veřejné moci*“.¹¹⁸ Na základě výše uvedeného nemohla být posouzena daná věc ve správním soudnictví, neboť nebyly naplněny předpoklady k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 a násl. SŘS a soud odkázal žalobkyni se svou žalobou na řízení podle zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.

V dané věci soud dle mého názoru nesprávně použil terminologii a pochybil ve skutečnosti, že označoval žalovanou stranu za ŠPO, ačkoli se jednalo o Základní školu Krupka (vycházím při své úvaze pouze z obsahu usnesení KS) a v obci Krupka podle rejstříku škol a školských zařízení ke dni psaní práce funguje pouze jedna základní škola v právní formě ŠPO, která ovšem byla zřízena církevním zřizovatelem, nikoli obcí. Uvědomuji si však fakt, že se jedná o případ z roku 2006 a v průběhu let mohlo dojít ke zrušení této konkrétní právnické osoby, což však dnes nelze z veřejného rejstříku zjistit. Toto je ovšem málo pravděpodobné, vyvozují tak nejen z faktu, že v současné době funguje v ČR minimální počet ŠPO, které byly zřízeny veřejným zřizovatelem, ale též ze skutečnosti, že se jedná o spor z roku 2006, kdy takovéto školy neexistovaly téměř vůbec.

Na výše zmíněné rozhodnutí tematicky navazuje rozsudek **Nejvyššího soudu ze dne 16. 9. 2008, sp. zn. 21 Cdo 3863/2007**:

Skutkový stav daného případu je velmi podobný předcházejícímu sporu. Žalobkyně (bývalá ředitelka příspěvkové organizace mateřské školy) byla ze stra-

¹¹⁸ Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 21. 2. 2007, čj. 15 Ca 50/2006-25. In: *Beck-online* [právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 7. 3. 2015].

ny žalované (rady obce) odvolána z funkce ředitelky po proběhnuté inspekci a mimořádném auditu, v jejichž rámci byly zjištěny hygienické nedostatky, též finanční a jiná porušení právních předpisů.

V žalobě žalobkyně uváděla stejné důvody a odkazovala na stejná zákonná ustanovení jako v soudním řízení výše. Nicméně žaloba byla podána k civilnímu soudu a jednalo se o žalobu určovací, zdali je její odvolání z funkce platné, či nikoli.

Soud prvního stupně žalobě vyhověl z důvodu nedostatečné závažnosti důvodů, které vedly k odvolání žalobkyně z funkce, a nedostatečného uvedení těchto důvodů v písemném vyhotovení odvolání ve smyslu § 166 odst. 6 školského zákona ve znění platného a účinného v době rozhodné skutečnosti.

Soud odvolací toto rozhodnutí potvrdil, v odůvodnění uvedl doslovně stejnou argumentaci jako v případě předcházejícím, aniž by tento judikát přímo citoval. Řediteli školy a školského zařízení veřejného zřizovatele náleží právo domáhat se určení neplatnosti odvolání ze strany zřizovatele u civilního soudu a má na takovém určení právní zájem ve smyslu § 80 písm. c) OSŘ.

V dané věci bylo podáno dovolání a Nejvyšším soudem ČR označeno za částečně opodstatněné. NS potvrdil názor odvolacího soudu ohledně naléhavého právního zájmu odvolaného ředitele, jehož pracovní poměr k příslušné právnické osobě vykonávající činnost školy či školského zařízení neskončil, pouze došlo k jeho odvolání z funkce ředitele. Dovolací soud explicitně v odůvodnění vyjádřil, že „zřizovatel plní funkci orgánu nadřízeného zaměstnavateli v oblasti pracovně-právních vztahů“¹¹⁹. NS se dále neztotožnil s názorem, kterým argumentoval KS, že nositelem pasivní legitimace, tj. možnosti být ve sporu žalovaným podle hmotného práva, je v řízení o určení neplatnosti pouze zřizovatel a rozšířil možnou pasivní legitimaci též na zaměstnavatele, tedy příslušnou mateřskou školu. Odůvodnil tento názor tím, že akt odvolání ředitele má dopad nejen pro ředitele jako zaměstnance školy, ale též pro školu jako zaměstnavatele. V řízení o určení neplatnosti odvolání ředitele školy tedy může soud podle názoru NS rozhodovat pouze tehdy, pokud žalobce v žalobě uvede jako stranu žalovanou nejen zřizovatele, ale též zaměstnavatele.

¹¹⁹ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 16. 9. 2008, sp. zn. 21 Cdo 3863/2007. In: *Beck-online* [právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 11. 3. 2015].

Vyjádřím-li se k výše nastíněnému judikátu, dovolací soud v písemném vyhotovení rozhodnutí zvolil řádnou terminologii odpovídající platné právní úpravě, kdy se jeho názor vztahoval na všechny právní formy pro školy a školská zařízení a nepoužil označení „školská právnická osoba“ jako nadřazený pojem pro všechny právní formy, jak jsme se mohli setkat v případě jiných rozhodnutí.

Takto chybné označení ŠPO však bylo uvedeno v odůvodnění rozsudku soudu v druhém stupni. Uvědomuji si, že soud může při svém rozhodování použít jak *analogii legis*, tak *analogii iuris* podle ustálených právně-teoretických východisek, avšak mělo by tak být explicitně uvedeno v rozhodnutí. V tomto případě však tento postup pro soud nebyl nutný, neboť aplikované ustanovení § 166 školského zákona ve znění platném a účinném v době podání odvolání se vztahuje nejen na školskou právnickou osobu zřízenou ministerstvem, krajem, obcí, dobrovolným svazkem obcí, ale též na organizační složku státu a příspěvkovou organizaci, kterou příslušná mateřská škola bezesporu v době rozhodování byla. Nevidím tedy důvod, proč v odůvodnění rozsudku uvádět označení „školská právnická osoba“. Osobně se domnívám, že soudy tento pojem chápou spíše jako určitou legislativní zkratku než samostatnou právní formu škol a školských zařízení.

Mé výše zmíněné tvrzení dokládá také **rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 9. 5. 2012, sp. zn. 21 Cdo 908/2011**, který se vztahuje k téže otázce – skutkový a právní stav je téměř totožný s věcí výše. Nicméně v tomto případě žalobce (ředitel gymnázia - příspěvkové organizace) nepochybil a splnil požadavky na pasivní legitimaci podle názoru NS v rozhodnutí uvedeném výše tím, že v žalobě označil za žalovaného nejen kraj jako zřizovatele gymnázia, ale též samotné gymnázium.

Avšak musím zopakovat, že i v tomto písemném vyhotovení rozsudku NS zvolil nesprávnou terminologii neodpovídající skutkovému stavu, ale právní předpis byl aplikován správně, což je jistě v dané věci relevantnější.

K otázce ŠPO jako zaměstnavatele:

Rozsudek Nejvyššího soudu 21 Cdo 2668/2012 ze dne 7. 10. 2013¹²⁰

Okresní soud v prvním stupni řešil otázku, kdo je oprávněný za příspěvkovou organizaci jednat jako statutární orgán v pracovněprávních vztazích. Tento

¹²⁰ Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 7. 10. 2013, sp. zn. 21 Cdo 2668/2012. In: *ASPI*: JUD242154CZ [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 3. 2. 2015].

judikát je však významný i pro chápání statutárního orgánu školské právnické osoby.

Základní umělecká škola vystupující ve sporu jako strana žalovaná vypověděla pracovní poměr svému řediteli (žalobci) po tom, co se písemně vzdal výkonu funkce ředitele. Výpověď odkazovala na důvod uvedený v § 52 písm. c) zákoníku práce. Žalobce se však v řízení před okresním soudem domáhal vyslovení neplatnosti dané výpovědi z důvodu, že nebylo na straně zaměstnavatele přijato organizační opatření, jak předpokládá ustanovení § 52 písm. c) zákoníku práce. Soud v prvním stupni žalobě vyhověl, v odůvodnění uvedl, že z důvodu vzdání se funkce ředitele ze strany žalobce nikdo v rozhodné době nevykonával funkci statutárního orgánu této právnické osoby. Autorka práce považuje za paradoxní, že okresní soud v odůvodnění odkazoval na ustanovení § 131 školského zákona vztahující se k řediteli jako statutárnímu orgánu školské právnické osoby, ačkoli v daném případě šlo o příspěvkovou organizaci, jejímž zřizovatelem byl kraj, resp. rada kraje a právě té náleželo právo jmenovat zastupujícího ředitele, nikoli samotné škole, která do funkce dočasně zvolila stávající zástupkyni ředitele. Z tohoto důvodu došlo, dle mého názoru, k výraznému pochybení soudu v prvním stupni, neboť případ subsumoval pod nesprávné ustanovení právního předpisu.

Stanovisko okresního osudu však potvrdil též soud odvolací, který ze skutečnosti, že žalovaná byla evidována jako školské zařízení v rejstříku škol a školských zařízení vedeném MŠMT, vyvodil, že je tato základní umělecká škola školskou právnickou osobou ve smyslu školského zákona a aplikují se na ni ustanovení § 124 a násl. školského zákona. V meritu věci také potvrdil rozhodnutí okresního soudu, a to z důvodu, že v rozhodné době opravdu žalovaná neměla statutární orgán, který by jejím jménem jednal; výpověď je tedy neplatná.

Argument, že právnická osoba registrovaná v rejstříku škol a školských zařízení je „automaticky“ školskou právnickou osobou ve smyslu § 124 školského zákona, je zcela chybný, neboť jak je z celé práce zřejmé, ŠPO vykonává činnost škol a školských zařízení zapisovaných do příslušného rejstříku, avšak ne každá takto registrovaná škola byla zřízena v právní formě školské právnické osoby. Při zjišťování, zdali funguje daná škola v právní formě ŠPO či jiné, musíme vycházet z rejstříku školských právnických osob, rejstříku škol a školských zařízení nebo jiných veřejných evidencí (obchodní rejstřík apod.). A samozřejmě i ze zřizovací listiny (zřizovací smlouvy) dané právnické osoby. Podle údajů v rejstříku škol a

školských zařízení ke dni psaní práce je příslušná základní umělecká škola opravdu příspěvkovou organizací zřízenou krajem.

V dané věci bylo ze strany žalované podáno dovolání k Nejvyššímu soudu ČR odůvodněné právě názorem, který koresponduje s názorem autorky práce výše, že soud nesprávně považoval žalovanou za školskou právnickou osobu, ačkoli se jednalo o příspěvkovou organizaci, a nelze tedy na ní aplikovat ustanovení § 124 a násl. školského zákona.

Nejvyšší soud ČR dovolání označil za přípustné, neboť ve smyslu § 237 odst. 1 písm. c) OSŘ takováto otázka ještě nebyla doposud Nejvyšším soudem vyřešena. NS potvrdil, že soudy nižší instance nesprávně aplikovaly ustanovení školského zákona na daný případ. Dovolací soud též považoval za zásadní vyřešit otázku, kdo je oprávněn jednat jménem příspěvkové organizace v situaci, kdy není obsazen statutární orgán této právnické osoby.

Nejzásadnějším názorem NS ČR je, že příspěvkové organizace a školské právnické osoby zřízené krajem, obcí nebo dobrovolným svazkem obcí, jsou právnickými osobami, na jejichž právní úkony činěné z titulu zaměstnavatele se aplikují ustanovení § 11 odst. 1 zákoníku práce (toto ustanovení bylo však zrušeno s účinností k 1. 1. 2012) odkazující na § 20 dnes již neplatného a neúčinného zákona č. 40/1964, občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů. Za školskou právnickou osobu a příspěvkovou organizaci tedy mohli provádět právní úkony i její pracovníci nebo členové, bylo-li tak stanoveno vnitřními předpisy či je-li to vzhledem k jejich pracovnímu zařazení obvyklé. Zástupkyni ředitele, aniž by byla jmenována radou kraje jako statutární orgán příspěvkové organizace, tedy náleželo právo jednat jménem této právnické osoby z titulu jejího pracovního zařazení.

6 Statistické údaje ohledně školských právnických osob v České republice

V této kapitole diplomové práce je mým cílem popsat pomocí statických postupů existující ŠPO v ČR. Výchozím bodem pro analýzu dat z rejstříku školských právnických osob (dále jen „**rejstřík**“) je stav ke dni 28. 2. 2015. Pro upřesnění, jednotlivé ŠPO se neustále konstituují a zanikají. K uvedenému datu bylo v rejstříku zapsáno 248 školských právnických osob zřízených na dobu neurčitou, z kterých jsem sestavila tabulku s uvedením údajů ohledně (i) **názvu**, (ii) **sídla**, (iii) **kraje, ve kterých mají sídlo**, (iv) **zřizovatele**, (v) **školy či školských zařízení, jejichž činnost vykonávají (včetně druhu škol)**, (vi) **doplňkové činnosti**, (vii) **počtu členů rady**, (viii) **roku jejich vzniku** a (ix) **doby, na kterou byly zřízeny**. Poslední zkoumaný aspekt se však stal, jak již bylo výše zmíněno, irelevantní, neboť všechny registrované školské právnické osoby k tomuto datu byly založeny na dobu neurčitou, ačkoli zákon připouští i založení na dobu určitou. Co se týče druhů škol, v případě ŠPO, které vykonávají činnost více stupňů vzdělání (mateřská, základní, střední či vyšší odborná škola), jsem uvedla vždy jejich stupeň nejvyšší.

Takto získané údaje jsem podrobila hlubší analýze, kterou popíši níže s odkazem na grafické znázornění v přílohách této práce.

Zkoumanými kritérii ve vztahu k ŠPO tedy byly:

1. Četnost školských právnických osob podle krajů ČR.
2. Četnost školských právnických osob podle zřizovatelů.
3. Rozdělení školských právnických osob podle škol/školských zařízení, jejichž činnost vykonávají.
4. Rozdělení školských právnických osob vykonávajících činnost škol podle druhů.
5. Četnost školských právnických osob vykonávajících či nevykonávajících doplňkovou činnost.
6. Rozdělení školských právnických osob podle počtu členů rady.
7. Rozdělení školských právnických osob podle roku vzniku.

Ve výše zmíněných bodech jsem došla k těmto závěrům:

Ad 1. (viz Graf 1):

I přes skutečnost, že počty ŠPO jsou absolutní, neboť graf nepřihlíží k velmi rozdílnému počtu obyvatel v jednotlivých krajích, je zřejmé, že ŠPO působí především v Praze a Středočeském kraji. Větší zastoupení mají rovněž v kraji Moravskoslezském. V ostatních krajích bylo založeno podstatně méně ŠPO a jejich podíl na celkovém počtu škol a školských zařízení v příslušných krajích je marginální.

Ad 2. (viz Graf 2):

Školské právnické osoby veřejných zřizovatelů se podílejí na celkovém počtu ŠPO jen 1 %. Ve všech třech případech je zřizovatelem dobrovolný svazek obcí, jedná se o: **Základní školu a Mateřskou školu Bez hranic**, se sídlem v obci Řevničov; **Základní školu a Mateřskou školu Údolí Desné**, se sídlem v Rapotíně (jejíž zřizovací listina je v příloze); **Základní a mateřskou školu Regionu Karlovarský venkov**, se sídlem v Sadově.

Počet církevních školských právnických osob a školských právnických osob založených soukromými subjekty (ať už osobami fyzickými či právnickými) je přibližně stejný.

Ad 3. (viz Graf 3)

Z grafu uvedeného v příloze je zřejmé, že ve většině případů byly ve formě ŠPO zřízeny školy, pouze v 11 % školská zařízení. Nutno však zdůraznit, že v mnohých případech tyto právnické osoby vykonávají činnost obou forem. Nejvíce samostatných školských zařízení představují domy dětí a mládeže (celkem 12) a dále domovy mládeže a pedagogicko-psychologické poradny.

Ad 4. (viz Graf 4):

Jak jsem již uvedla výše, při analýze druhů škol jsem vycházela u škol, které poskytují více stupňů vzdělání, z nejvyššího; tento model je nejtypičtější pro ŠPO církevních zřizovatelů. Pro statistické účely jsem sloučila do skupiny základních škol i základní umělecké školy, základní školy speciální a další, které odpovídají tomuto druhu škol. V případě středních škol, jsem do této kategorie

pro účel práce zařadila též konzervatoře, ačkoli jsou samostatným druhem školy podle školského zákona.

Ad 5. (viz Graf 5):

Co se týče provozování doplňkové činnosti, které je podle školského zákona pro ŠPO fakultativní, graf ukazuje na poměrně nevýrazný rozdíl mezi počtem ŠPO, které mají v rejstříku registrovanou tuto činnost, a těmi, které ji nemají. Doplňková činnost se objevuje především ve školách poskytujících střední vzdělávání, u základních a mateřských škol je četnost menší. Nejčastějším předmětem doplňkové činnosti je pořádání odborných kurzů, školení a kulturních akcí nejrůznějších charakterů, pronajímání nebytových prostor, poradenská činnost, mimoškolní výchova v různých formách, vydavatelská a hostinská činnost.

Ad 6. (viz Graf 6):

V dané otázce je nejtěžejnější v úvodu připomenout, že obligatorním orgánem ŠPO zřízených veřejným zřizovatelem podle školského zákona je pouze ředitel a rada se vyskytuje v ostatních ŠPO. Datový sloupec v grafu označený jako „nemají radu“ představují právě tři ŠPO, jejichž zřizovatelem je dobrovolný svazek obcí.

Minimálním zákonem přípustným počtem členů rady je číslo tři, čehož samozřejmě mnoho zřizovatelů ŠPO využilo, neboť čím méně členů tvoří radu, tím je tento orgán lépe fungující a též zde lépe probíhá potřebná komunikace. I z tohoto důvodu v ČR funguje nejvíce ŠPO, jejichž rada je tvořena třemi členy. V ojedinělých případech čtyřmi či pěti. Marginální počet ŠPO si v zakladatelské listině „povolal“ do této funkce více než pět členů, přičemž maximální počet, který jsem objevila, je číslo deset.

Ad 7. (viz Graf 7):

Zjištěné údaje ohledně dat vzniku jednotlivých ŠPO v rejstříku mě utvrdily v premise, ze které jsem vycházela. Nejrozsáhlejší vlna zřizování ŠPO proběhla v roce 2006, kdy docházelo k transformaci stávajících církevních škol právě do této tehdy nové právní formy, což vlastně bylo jedním z cílů zákonodárce při psaní nového školského zákona. Téměř polovina ŠPO dodnes zapsaných v rejstříku tedy vznikla v roce 2006 a po tomto „boomu“ situace stagnovala, až od roku 2011

můžeme pozorovat v grafu postupný nárůst vznikuvších ŠPO, který stále trvá. Svědčí o tom i skutečnost, že od počátku roku 2015 vzniklo již šest ŠPO.

Co se týče ŠPO zřízených dobrovolným svazkem obcí, zajímavé je, že ŠPO zřízená Svazkem obcí Regionu Karlovarský venkov vznikla již v roce 2006, zbylé dvě takovéto ŠPO vznikly v průběhu roku 2008 a 2014.

7 Závěr

V úvodu této práce jsem si kladla za cíl zmapovat institut školské právnické osoby jako jedné z možných právních forem vykonávajících činnost škol a školských zařízení. Mohlo by se zdát, že zvolení tohoto institutu pro hlavní téma a jádro kvalifikační práce je vzhledem k množství existujících ŠPO veřejných zřizovatelů paradoxní. Ovšem samotné psaní této práce a analyzování právní formy ŠPO pro mě bylo vysoce přínosné, neboť jsem pracovala nejen s platnou právní úpravou, odbornou literaturou, judikaturou, ale též s prameny (včetně primárních), jejichž autory jsou často osoby, které nepůsobí na poli právním, ale především v oblasti školství a vzdělávání.

Dovolím si říci, že samotná tvorba této kvalifikační práce byla pro mě velmi zajímavá i jako určitá studie vnímání práce s odbornými znalostmi a zdroji ve spektru právních teoretiků, soudců vykládajících platné právo, samotných zákonodárců a samozřejmě osob, které pracují s příslušnými normami každodenně ve své obvyklé činnosti. S tímto souvisí i objevení mnohých „nesrovnalostí“ a rozdílných pojetí v jednotlivých pramenech, ze kterých jsem vycházela. Při psaní práce jsem si potvrdila platnost pořekadla, že dva právníci rovná se tři názory, neboť jsem často narážela, především u jednotlivých autorů komentářů, na mnohdy až protichůdné názory a stanoviska.

Jak jsem již uvedla v předcházející kapitole, velice zajímavé je chápání samotného pojmu „školská právnická osoba“ v praxi soudců. Mnozí z nich zaměňují pojem školská právnická osoba s obecným označením „škola“ a „školské zařízení“, někdy i naopak. V judikatuře jsem se též setkala s označením školské právnické osoby ve smyslu jakékoli právní formy vykonávající činnost školy či školského zařízení.

Co se týče koncepce, celá práce je členěna na několik okruhů tak, jak bývá systematicky vykládáno správní právo. Určitou výjimkou je první kapitola práce, která se věnuje základním okruhům oblasti školství jako zvláštní části správního práva. K začlenění této pasáže do diplomové práce mne vedla především snaha uceleně podat zkoumanou tematiku v celém svém kontextu a nastínit v úvodu terminologii a základní vztahy, se kterými jsem dále pracovala v následujících kapitolách. Vědomě jsem se nejobecnější části věnovala na menším rozsahu, než by si toto téma jistě zasloužilo, avšak nespočívalo zde samotné jádro práce, které jsem detailnějším rozbohem této problematiky nechtěla upozadit.

Následující kapitola je věnována vlastní problematice školské právnické osoby, jelikož se jedná o hmotněprávní úpravu jednotlivých aspektů; výchozím pramenem se pro mne stala litera zákona, případně komentářová úprava, kterou jsem se však pokusila podat ve svém pojetí a obohatit o vlastní poznatky.

Další oddíl věnující se správnímu řízení v souvislosti se vznikem a činností školské právnické osoby jsem se pokusila popsat obecněji, ale zároveň více prakticky. Postup podle správního řádu se nevztahuje pouze k řediteli školské právnické osoby, avšak též k ředitelům ostatních právnických osob vykonávajících činnost škol a školských zařízení. Konceptně však bylo vhodnější, dle mého názoru, zvolit právě název, který tato kapitola nese. Mohlo by se zdát, že pasáž o rozhodování ředitele jako vykonavatele veřejné správy bylo k tematice školské právnické osoby přidáno nevhodně. Ráda bych v této souvislosti uvedla, že k začlenění této části do své práce mne vedla skutečnost, že na této tematice lze vhodně a velice prakticky charakterizovat jednotlivé postupy a normy správního práva procesního, a dovolím si říci, že v ČR není mnoho autorů, kteří by se detailně ve své odborné práci věnovali právě správnímu řízení ve školství, ačkoli se jedná o velice časté řízení a naneštěstí i mnohdy chybně prováděné. V neposlední řadě tato kapitola doplňuje obecnou strukturu práce, jak jsem si vytyčila již v úvodu.

V souvislosti s koncepcí práce bych chtěla uvést, že jsem částečně záměrně vynechala popis vztahu školské právnické osoby a správního soudnictví jako takového a zaměřila se pouze na právní analýzu vybraných soudních rozhodnutí (nejen soudů ve správním soudnictví, ale též soudů civilních). Tento postup považuji za účelnější a více praktický než výklad jednotlivých procesních aspektů podle SŘS. Stranou jsem ponechala též otázku správního trestání v oblasti školství, neboť přestupky a další druhy správních deliktů zde nezaujímají významné místo. Školský zákon jako zvláštní úprava uvádí v závěrečných ustanoveních pouze dva druhy speciálních přestupků, a to v souvislosti s neoprávněným nakládáním s osobními údaji a přestupky zjištěnými během inspekční činnosti.

V úplném závěru práce bych ráda shrnula své poznatky a názor na danou problematiku. Záměr zákonodárce upravit právní postavení škol a školských zařízení zřizovaných církevními a soukromými zřizovateli byl bezesporu naplněn, neboť došlo k mnohým transformacím z právních forem v režimu jiných právních předpisů na právní formu školské právnické osoby. Podle zjištěných údajů v rejstříku školských právnických osob tuto právní formu volí soukromí zřizovate-

lé v posledních několika letech především z důvodu zřizování škol při soukromých podnicích a institucích, jako jsou např. strojní výrobní závody, soukromé vysoké školy apod. V této souvislosti bych ráda zmínila aktualitu těchto dní, kdy by od začátku měsíce září 2015 měla začít fungovat první soukromá základní škola při veřejné vysoké škole – Českém vysokém učení technickém v Praze. Činnost této školy bude jistě vykonávat právnická osoba ve formě školské právnické osoby.

Vedlejší záměr zákonodárce ohledně sjednocení veškerých právních forem budoucích škol a školských zařízení takového úspěchu nedosáhl, ať už tak způsobila vlna negativního postoje¹²¹ k této právní formě či určitá nezkušenost s jejím zřizováním a fungováním. Musíme si však uvědomit, že v současné době obecně nedochází v oblasti veřejných škol k častému zřizování nových institucí, trend je spíše opačný, neboť v nedávných několika letech proběhla vlna slučování a rušení škol, která byla hnaná snahou o jejich redukci a dosažení vyšší efektivity, ať už se jednalo o školy jakéhokoli druhu. Důležitým aspektem, který při takovýchto rozhodnutích hraje významnou roli, je jistě demografické hledisko a jeho proměnlivost v čase. S tím též souvisí otázka zřizování svazků obcí jako právnických osob podle zákona o obcích, kdy obce, které jej tvoří, se snaží spolupracovat mimo jiné v otázkách vzdělávání ve svém obvodu, jak jinak než formou školské právnické osoby. Právě zde vidím hlavní smysl této právní formy, neboť se domnívám, že svazků obcí bude postupem času stále přibývat a tento růst se projeví i v rozmachu školských právnických osob. Z podobné úvahy však logicky vyplývá, že tato právní forma by mohla najít své uplatnění pouze v případě základních škol, domnívám se, že tomu tak bude, střední školy budou dále zřizovány ve formě školských právnických osob pouze v případě soukromých a církevních zřizovatelů. Možná jsem ovšem jen přehnaně optimistická a školská právnická osoba v případě veřejných zřizovatelů v budoucnu nenajde své uplatnění. To však ukáže až praxe a čas.

¹²¹ Např. stanoviska v článku ŠVANCAR, D., HUSNÍK, P. Bludiště školské právnické osoby In *Učitelství noviny*, 2004, č. 38 [online] [cit. 26. 3. 2015] Dostupné na WWW: <http://www.ucitelskenoviny.cz/?archiv&clanek=3953>.

Cizojazyčné resumé

Presented diploma thesis named Educational Legal Entity in the System of Administrative Law analyzes educational legal entity as one of the possible legal entities of schools and school facilities introduced by Act No. 561/2004 Coll., preschool, elementary, secondary, Vocational and Other Education (hereinafter referred as "**Education Act**").

My thesis is divided into 7 chapters and structured according to general interpretation of sections of administrative law. The opening part is the most general and describes basic terminology and relations of education in the Czech Republic.

The main theme of the second chapter is the summary of the most important legislation relating to educational legal entity - constitutional laws, laws, international legislation and European Union legislation, secondary legislation and internal regulations. The basis of the thesis is contained in the next chapter about the educational legal entity as legal entity containing information about establishment of educational legal entity, body of this entity, transformation and economy of educational legal entity and specification differences between contributory organization and educational legal entity as the most frequent legal forms of schools and school facilities. The next part of this thesis describes the matters of an administrative procedure - firstly administrative proceeding relating to registration of an educational legal entity in a public register and secondly headmaster's decision making in the matters of an administrative procedure. One of the subheads describes in detail proceedings under the Act No. 500/2004 Coll., Administrative Procedure.

The penultimate chapter deals with the interpretation and analysis of a few selected judgments that are thematically related to educational legal entity.

Finally, my work is dedicated statistics – research of the existing educational legal entities in the Czech Republic and comparing of individual aspects. I used graphs and table to illustrate the results of research, to which I refer to the attachments.

Seznam použitých zdrojů

Právní předpisy

Listina základních práv a svobod, vyhlášená usnesením předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb. jako součást ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

Knižní prameny

BERAN, K. *Právnícké osoby veřejného práva: veřejnoprávní subjektivita, veřejnoprávní korporace, veřejný ústav, právní povaha univerzity, právní povaha církvi*. 1. vyd. Praha: Linde, 2006, 191 s. ISBN 80-7201-598-2.

HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, 792 s. Právnícké učebnice. ISBN 978-80-7179-254-3.

HORIZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Správní právo procesní*. 3. aktualiz. a doplň. vyd. Praha: Leges, 2010, 360 s. ISBN 978-80-87212-34-9.

JURNÍKOVÁ, J. a kol. *Správní právo: zvláštní část*. 6. dopl. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2009, 399 s. Edice učebnic Právnícké fakulty Masarykovy univerzity v Brně; č. 419. ISBN 978-80-210-4847-8.

KATZOVÁ, P. *Školský zákon: komentář*. 1. vyd. Praha: ASPI, 2008, 772 s. Komentáře nakladatelství ASPI. ISBN 978-80-7357412-3.

KOPECKÝ, M. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010, 392 s. ISBN 978-80-7357-561-8.

POLÁKOVÁ, H. a HROMKOVÁ, M. *Správní řád v praxi ředitelů škol a školských zařízení*. 1. vyd. Žďár nad Sázavou: Fakta, 2005, 215 s. ISBN 80-902614-5-0.

POSPÍŠIL, P. a kol. *Právní osoby obcí a krajů*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, 262 s. ISBN 978-80-7357-982-1.

PUŠKINOVÁ, M. a MIKÁČ, J. *Rozhodování ředitele školy a školského zařízení ve správním řízení a mimo správní řízení: postupy, správná řešení, vzory správních rozhodnutí*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010, 216 s. ISBN 978-80-7357-595-3.

RIEGEL, F., BAHÝLOVÁ, L., KUDROVÁ, V., MORAVEC, O., PUŠKINOVÁ, M. *Školský zákon. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2014, 838 s. ISBN 978-80-7400-550-3.

SLÁDEČEK, V., POUPEROVÁ, O. a kol. *Správní právo - zvláštní část (vybrané kapitoly)*. 2. vyd. Praha: Leges, 2014, 496 s. ISBN 978-80-87576-48-9.

Škola a právo: právní předpisy v praxi ředitele školy. Editor P. Katzová, J. Krejčí, F. Kopecký. Praha: RAABE, 2003, ISBN 80-8630716-6.

VALENTA, J. *Školské zákony a prováděcí předpisy s komentářem 2013*. 5. aktualiz. vyd. Olomouc: ANAG, 2013, ISBN 978-80-7263-760-7.

Soudní rozhodnutí

Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 21. 2. 2007, čj. 15 Ca 50/2006-25. In: *Beck-online* [právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 7. 3. 2015].

Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 16. 9. 2008, sp. zn. 21 Cdo 3863/2007. In: *Beck-online* [právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 11. 3. 2015].

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 5. 2011, čj. 2 Aps 3/2010-122. In: *Beck-online* [právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 27. 2. 2015].

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2011, čj. 1 As 53/2011-109. In: *Beck-online* [právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 27. 2. 2015].

Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 9. 5. 2012, sp. zn. 21 Cdo 908/2011. In: *Beck-online* [právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 9. 3. 2015].

Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 7. 10. 2013, sp. zn. 21 Cdo 2668/2012. In: *ASPI: JUD242154CZ* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 3. 2. 2015].

Elektronické a internetové zdroje

HAVEL, J. *Ředitel školy a školského zařízení*. In: *ASPI: LIT34211CZ* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 3. 2. 2015].

PEKÁRKOVÁ, M. *Ještě pár slov ke školnímu řádu* In: *ASPI: LIT44854CZ* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 17. 3. 2015].

PROKŮPKOVÁ, D. *Svazkové školství – ano či ne?* In: *ASPI: LIT45897CZ* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 3. 2. 2015].

PUŠKINOVÁ, M. *Interní předpisy školy – školní řád a organizační řád* In: *ASPI: LIT44857CZ* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 17. 3. 2015].

Svaz měst a obcí ČR; Informačně poradenské centrum pro zastupitele. *Kdo má pravomoc jmenovat ředitele základní školy?* In: *ASPI: LIT41998CZ* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 3. 2. 2015].

ŠVANCAR, D., HUSNÍK, P. *Bludiště školské právnické osoby* In: *Učitelství noviny*, 2004, č. 38 [online] [cit. 26. 3. 2015] Dostupné na WWW: <http://www.ucitelskenoviny.cz/?archiv&clanek=3953>.

VALENTA, J. *Směrnice školy*. In: *ASPI: LIT33382CZ* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 10. 2. 2015].

VEDRAL, J. *K otázce, zda správním orgánem podle školského zákona je ředitel školy nebo škola jako právnická osoba*. In: *ASPI: LIT37601CZ* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 3. 2. 2015].

Ostatní zdroje

Důvodová zpráva k zákonu č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon) In: *ASPI*: LIT27097CZ [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 17. 3. 2015].

Seznam tabulek

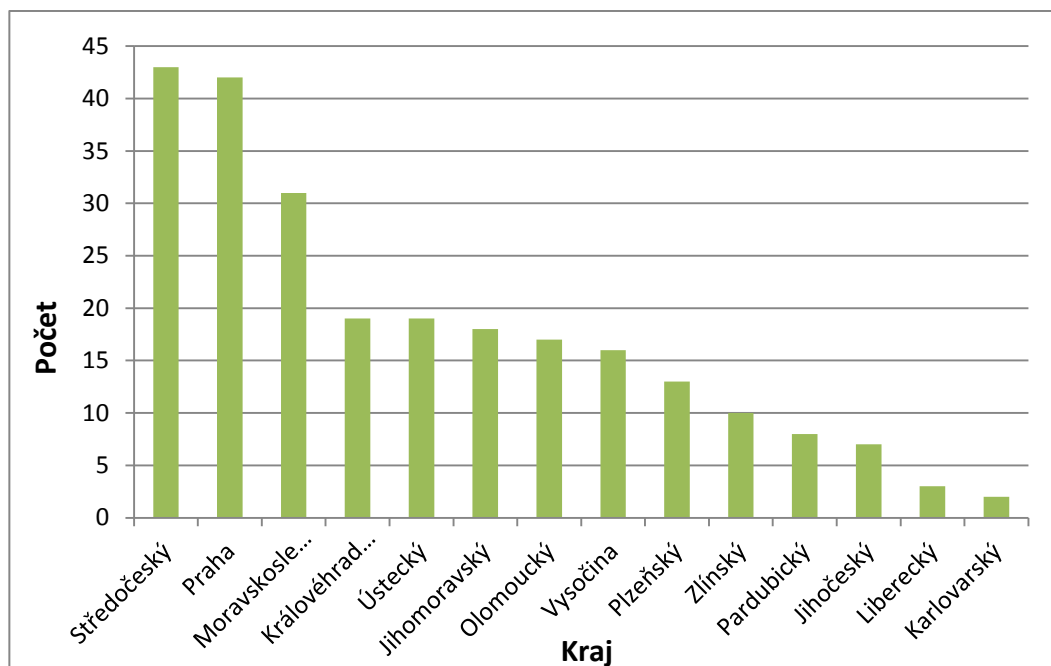
Tabulka 1	Tabulka možných právních forem vykonávajících činnost škol a školských zařízení veřejných zřizovatelů v ČR.....5
Tabulka 2	Tabulka možných právních forem vykonávajících činnost škol a školských zařízení „neveřejných“ zřizovatelů v ČR.....5

Seznam grafů v příloze

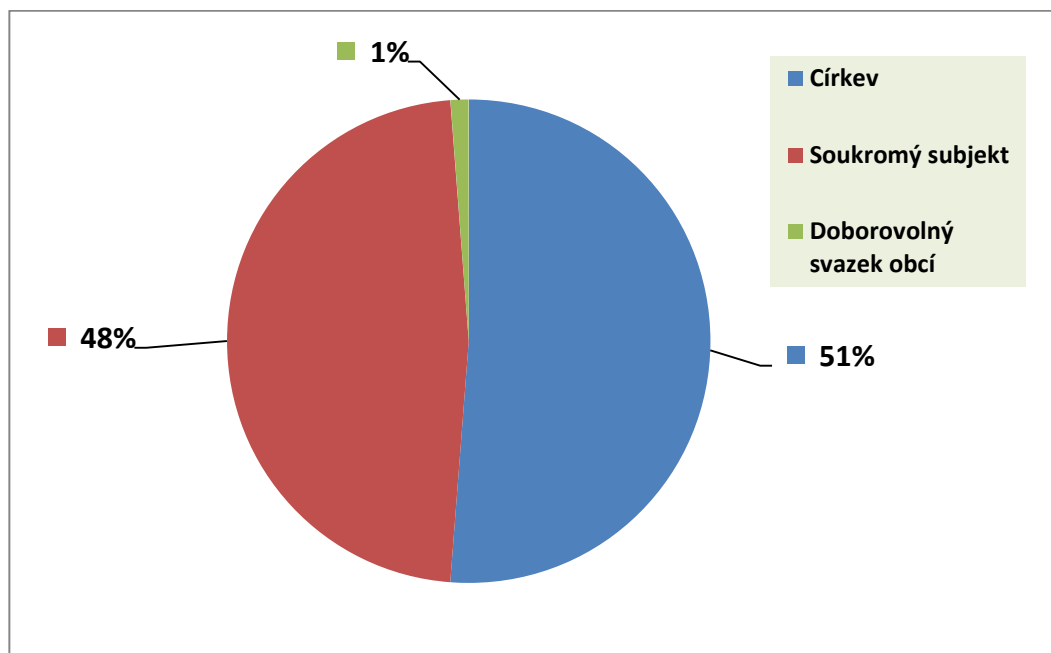
Graf 1	Četnost školských právnických osob podle krajů ČR.....i
Graf 2	Četnost školských právnických osob podle zřizovatelů.....i
Graf 3	Rozdělení školských právnických osob podle škol/školských zařízení, jejichž činnost vykonávají.....ii
Graf 4	Rozdělení školských právnických osob vykonávajících činnost škol podle druhů.....ii
Graf 5	Četnost školských právnických osob vykonávajících či nevykonávajících doplňkovou činnost.....iii
Graf 6	Rozdělení školských právnických osob podle počtu členů rady.....iii
Graf 7	Rozdělení školských právnických osob podle roku vzniku.....iv

Přílohy:

Graf 1 Četnost školských právnických osob podle krajů ČR

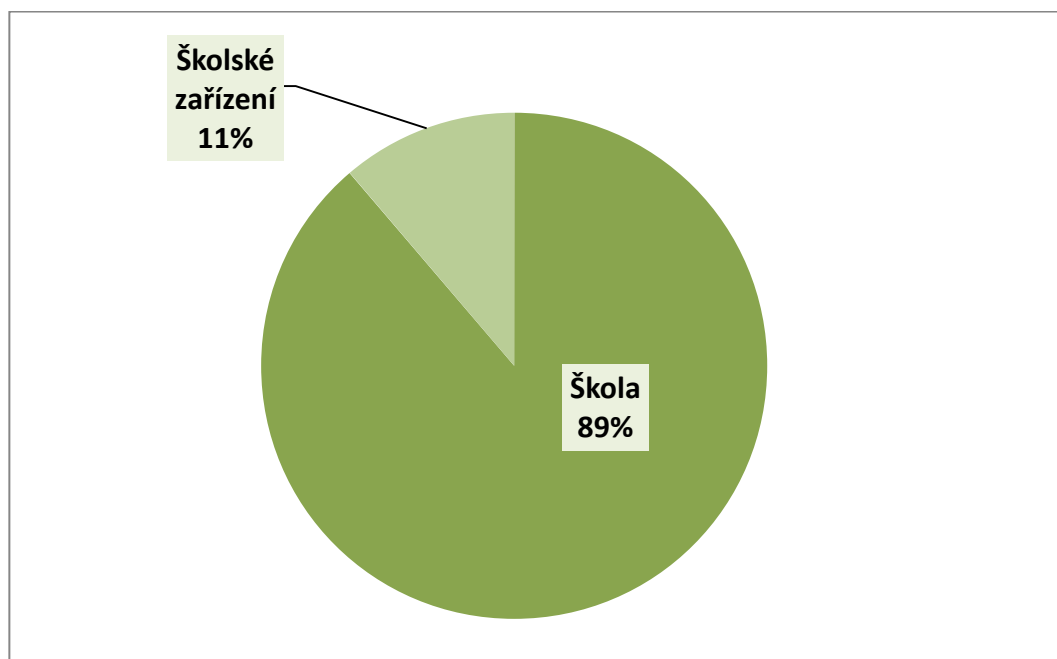


Graf 2 Četnost školských právnických osob podle zřizovatelů

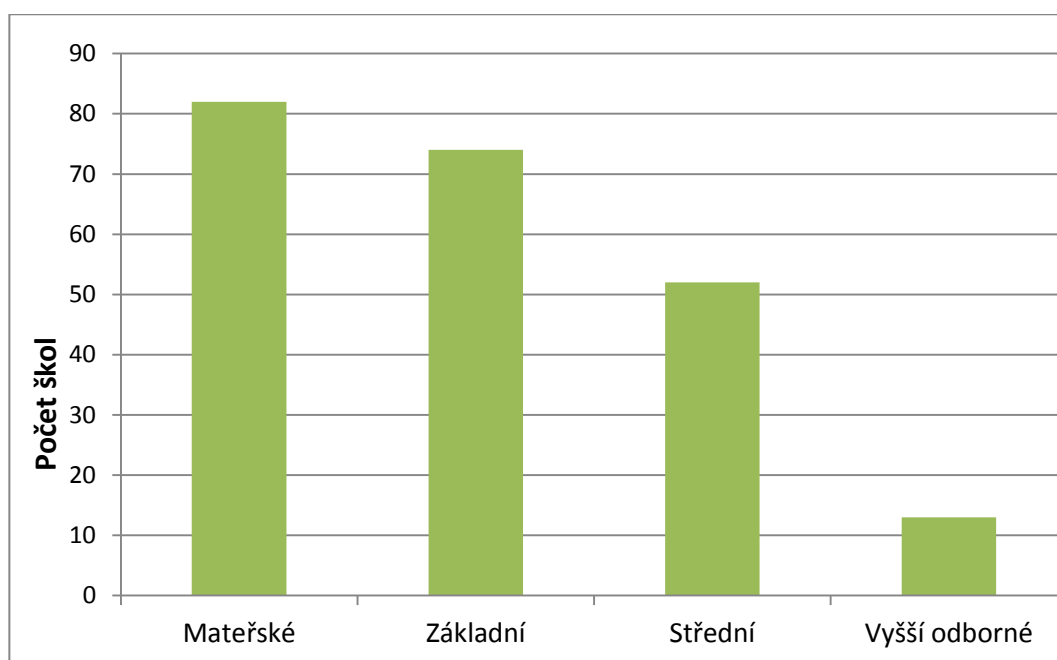


Přílohy:

Graf 3 Rozdělení školských právnických osob podle škol/školských zařízení, jejichž činnost vykonávají

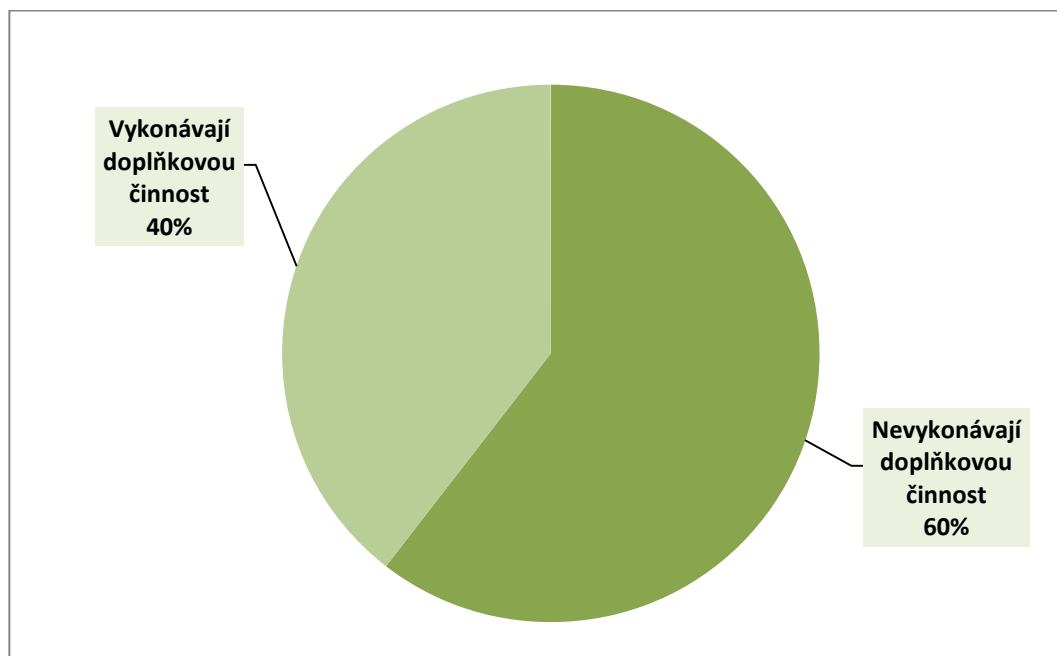


Graf 4 Rozdělení školských právnických osob vykonávajících činnost škol podle druhů škol

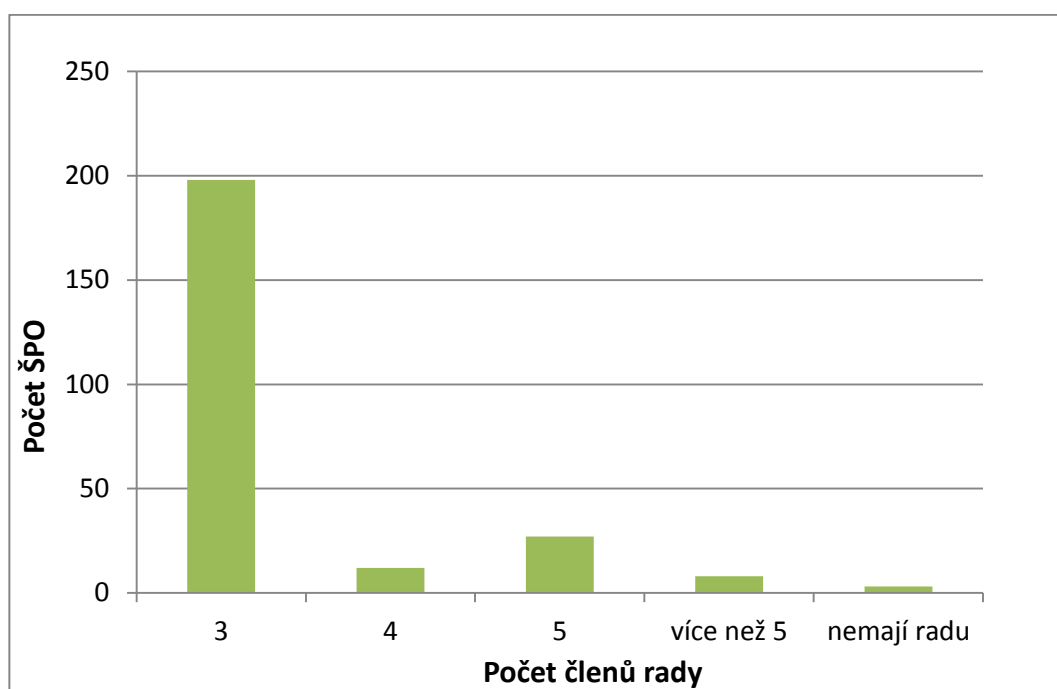


Přílohy:

Graf 5 Četnost školských právnických osob vykonávajících či nevykonávajících doplňkovou činnost

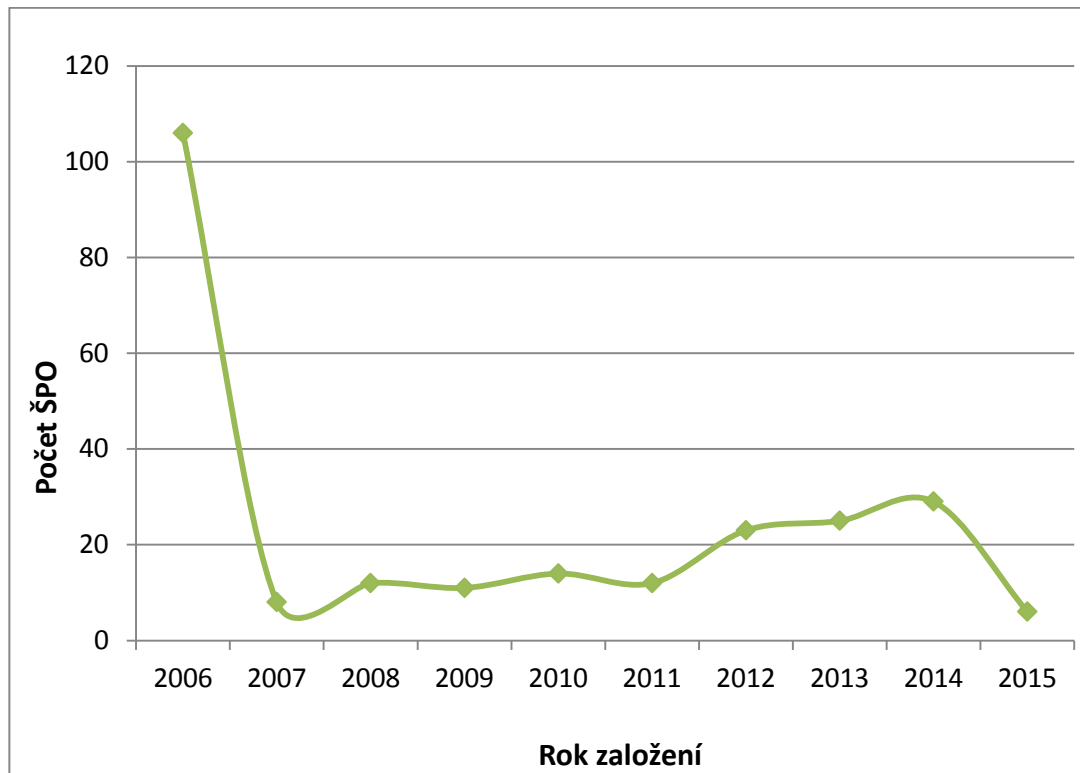


Graf 6 Rozdělení školských právnických osob podle počtu členů rady



Přílohy:

Graf 7 Rozdělení školských právnických osob podle roku vzniku



Přílohy:

Ukázka zřizovací listiny školské právnické osoby - zřizovací listina Základní školy a Mateřské školy Údolí Desné (citována v originální podobě, tak jak je k dispozici na webových stránkách Svazku obcí údolí Desné).

(**Zdroj:** *Zřizovací listina Základní školy a Mateřské školy údolí Desné* [online] [cit. 26. 3. 2015] Dostupné na WWW: <http://udoli-desne.cz/skolstvi/dulezite-dokumenty>).

Zřizovací listina

školské právnické osoby

Svazek obcí údolí Desné, se sídlem Družstevní 125, 788 14 Rapotín, IČ 65497074,
v souladu s bodem 1.1. Usnesení č. 6/2007 z jednání Valné hromady Svazku, které se konalo dne 13.11.2007 a v souladu s Dohodou obcí Rapotín, Sobotín, Rejchartice a Vernířovice o vytvoření společného školského systému a zřízení školské právnické osoby Svazkem obcí údolí Desné

zřizuje s účinností od 1.1.2008

podle § 124 a § 125 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšší odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „školský zákon“)

školskou právnickou osobu se samostatnou právní subjektivitou s názvem

Základní škola a Mateřská škola Údolí Desné

Čl. I.

Identifikace školské právnické osoby

Název: **Základní škola a Mateřská škola Údolí Desné**
(dále jen „školská právnická osoba“)

Sídlo: Sobotín, Petrov nad Desnou 200, 788 14 Rapotín

Právní forma: školská právnická osoba

Čl. II.

Identifikace zřizovatele

Název: **Svazek obcí údolí Desné**

Sídlo: Družstevní 125, 788 14 Rapotín

Identifikační číslo: 65497074

Čl. III.

Vymezení hlavního účelu a předmětu činnosti

1. **Hlavním účelem** zřízení školské právnické osoby je zajištění a poskytování předškolního a školního vzdělávání, vytváření podmínek pro uspokojování přirozených potřeb dítěte a rozvoj jeho osobnosti ve spolupráci s rodinou.
2. **Předmět činnosti** školské právnické osoby:
 - a) zabezpečuje předškolní výchovu, která podporuje zdravý tělesný, psychický a sociální vývoj dítěte a vytváří optimální podmínky pro individuální rozvoj osobnosti;
 - b) poskytuje základní vzdělání a připravuje žáky pro další studium a praxi;
 - ca) zabezpečuje stravování dětí a žáků škol a školských zařízení;
 - cb) školní jídelna zajišťuje (je zřízena také pro) závodní stravování zaměstnanců právnických osob vykonávajících činnost škol a školských zařízení;
 - c) postupuje při plnění svých úkolů v souladu s platnou právní legislativou.
 - základní škola
 - mateřská škola
 - školní družina
 - školní jídelna
 - školní jídelna - výdejna
 - školní jídelna - vývařovna

Čl. IV.

Označení statutárních orgánů a způsob, jakým vystupují jménem školské právnické osoby

1. Statutárním orgánem školské právnické osoby je ředitel. Ředitel jedná jménem školské právnické osoby a je oprávněn ji zastupovat ve všech záležitostech, které se školské právnické osoby týkají, v souladu s platnými právními předpisy a v rámci oprávnění daných mu touto zřizovací listinou.
2. Ředitel školské právnické osoby je do funkce jmenován zřizovatelem v souladu s ustanovením § 166 odst. 2 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšší odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů.
3. Se souhlasem zřizovatele ředitel jmenuje a odvolává svého zástupce, kterým je zastupován v době své nepřítomnosti.
4. Ředitel:
 - jeho základní pravomoci vyplývají z §§ 164 - 166 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů,
 - v pracovněprávních vztazích se řídí zákonem č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů,

- vydává vnitřní směrnice, zejména organizační řád, spisový řád a směrnici pro oběh účetních dokladů,
 - zodpovídá za hospodárné, efektivní a účelné využití svěřených prostředků a svěřeného majetku,
 - zodpovídá za dodržování předpisů BOZP, PO a krizového řízení v organizaci.
5. Ředitel vystupuje jménem školské právnické osoby samostatně a podepisuje se za školskou právnickou osobu tak, že k natištěnému nebo jinak napsanému názvu školské právnické osoby připojí svůj podpis.
 6. Školská právnická osoba vystupuje v právních vztazích svým jménem a má odpovědnost vyplývající z těchto vztahů.

Čl. V.

Vymezení způsobu majetkového zajištění činnosti školské právnické osoby

1. Zřizovatel nesvěřuje školské právnické osobě do správy k jejímu vlastnímu hospodářskému využití žádný majetek. Školská právnická osoba bude užívat k výkonu své činnosti majetek vypůjčený od obcí zapojených do společného školského systému vytvořeného v rámci Svazku obcí údolí Desné. Bezúplatně zapůjčený nemovitý a movitý majetek jednotlivými obcemi je specifikován v samostatných Smlouvách o výpůjčce.
2. Školská právnická osoba je oprávněna vypůjčený majetek pronajmout pouze tehdy, pokud nebude narušen výkon hlavního předmětu činnosti školské právnické osoby. Pronájem, který se sjednává na dobu třiceti dnů a delší, musí být písemně schválen obcí, od které byl majetek vypůjčen, a musí být pronajat v souladu s § 39 zákona č. 128/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů,
3. Při pronájmu svěřeného majetku je školská právnická osoba povinna sjednat nájemné minimálně ve výši v místě a čase obvyklé. Příjem z pronájmu vypůjčeného majetku je příjmem školské právnické osoby.
4. Školská právnická osoba vydá vnitřní směrnice pro všechny druhy činností, týkajících se využívání vypůjčeného majetku a hospodaření s majetkem.

Čl. VI.

Hospodaření školské právnické osoby

1. Školská právnická osoba hospodaří s finančními prostředky poskytnutými ze státního rozpočtu podle § 160 odst. 1 písm. c) a § 161 školského zákona, s finančními prostředky získanými z dotací a grantů, s finančními prostředky získanými vlastní činností a s finančními prostředky svých fondů.
Dále bude hospodaření školské právnické osoby zajištěno především z prostředků zřizovatele respektive z rozpočtů obcí zapojených do vytvořeného společného školského systému, případně i z prostředků poskytnutých jinými právnickými nebo fyzickými osobami.
2. Školská právnická osoba je povinna se řídit při svém finančním hospodaření ustanoveními školského zákona, při nakládání s finančními prostředky ze státního

rozpočtu zákonem č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, a platnými daňovými a účetními předpisy. Hospodaření školské právnické osoby v hlavní činnosti se řídí jejím rozpočtem.

Čl. VII.

Předmět, podmínky a rozsah doplňkové činnosti

1. Školská právnická osoba je oprávněna vedle své hlavní činnosti provozovat zřizovací listinou vymezenou doplňkovou činnost.

Vymezení doplňkové činnosti:

- a) Pořádání vzdělávacích kurzů, školení a jiných vzdělávacích akcí včetně lektorské činnosti
 - b) Hostinská činnost
 - c) Pronájem a půjčování věcí movitých
 - d) Pronájem nebytových prostor
 - e) Specializovaný maloobchod
 - f) Kopírovací práce
 - g) Organizování veřejných akcí sportovně-kulturního charakteru
2. Podmínky provádění doplňkové činnosti:
 - a) doplňková činnost nesmí být provozována způsobem, který by omezoval hlavní činnost školské právnické osoby nebo ohrožoval její kvalitu, rozsah a dostupnost;
 - b) oddělené sledování doplňkové činnosti;
 - c) doplňková činnost nesmí být ztrátová;
 - d) finanční hospodaření musí být v souladu s platnými ustanovení školského zákona pro doplňkovou činnost;

Čl. VIII.

Vymezení doby, na kterou je školská právnická osoba zřízena

Školská právnická osoba se zřizuje na dobu neurčitou.

Čl. IX.

Závěrečné ustanovení

1. V rámci realizace vnitřního provozního a kontrolního systému ředitel školské právnické osoby vydá vnitřní organizační a provozní směrnice v potřebném členění a struktuře podle rozsahu činnosti a rozsahu majetku školské právnické osoby. Tyto směrnice musí zároveň respektovat ze zákona platné předpisy a normy. Tyto směrnice před jejich vydáním musí schválit zřizovatel.
2. Práva a povinnosti zřizovatele a školské právnické osoby neupravené touto zřizovací listinou se řídí obecně závaznými právními předpisy České republiky, a to zejména

zákonem č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšší odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „školský zákon“) a dalšími obecně závaznými předpisy.

3. Tato zřizovací listina nabývá platnosti dnem jejího schválení Valnou hromadou Svazku obcí údolí Desné.
4. Případné změny v ustanoveních této zřizovací listiny provede v nutných případech Valná hromada Svazku obcí údolí Desné a to po předchozím projednání s ředitelem školské právnické osoby formou číslovaného dodatku k této zřizovací listině.
5. Tato zřizovací listina je vyhotovena v pěti stejnopisech, z nichž každý má platnost originálu. Jedno vyhotovení obdrží školská právnická osoba a čtyři vyhotovení zřizovatel.

Čl. X.

Účinnost zřizovací listiny a vznik školské právnické osoby

1. Tato zřizovací listina nabývá účinnosti dnem 1. ledna 2008.
2. Tato zřizovací listina byla schválena na jednání Valné hromady Svazku dne 13.11.2007 pod bodem 1.3. Usnesení č. 6/2007.
3. Školská právnická osoba vzniká dnem zápisu do rejstříku školských právnických osob.

V Rapotíně dne 13.11.2007

.....
Ing. Vladimír Mikulec
předseda Svazku