

T A
Č R

Tento projekt je financován se státní podporou
Technologické agentury ČR
v rámci programu BETA2

www.tacr.cz
Výzkum užitečný pro společnost



Analýza možností praktické realizace přenosu vybraných povinností ředitele školy na jiný subjekt

Konečný uživatel výsledků:

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy
Karmelitská 529/5, 118 12 Praha 1

Název projektu: **Evaluace pilotáže středního článku podpory řízení ve vzdělávání**

Číslo projektu: **TIRDMSMT015MT04**

Řešitel projektu: **Masarykův ústav vyšších studií, ČVUT v Praze**

Doba řešení: **15. 4. 2022 – 30. 6. 2023**

T A
Č R

Tento projekt je financován se státní podporou
Technologické agentury ČR
v rámci programu BETA2

www.taacr.cz
Výzkum užitečný pro společnost

MŠMT
MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ,
MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY

Informace o řešiteli:

Masarykův ústav vyšších studií ČVUT v Praze

Kolejní 2637, 160 00 Praha 6

IČ: 68407700, DIČ: CZ68407700

Tel: +420 22435 3163, e-mail: muvs@cvut.cz,



**MASARYKŮV ÚSTAV
VYŠŠÍCH STUDIÍ
ČVUT V PRAZE**

Za řešitelský tým zpracovali:

Mgr. Ivo Keisler

JUDr. Veronika Smutná, Ph.D.

Tento dokument je zpracován v rámci řešení projektu TIRDMSMT015MT04 Evaluace pilotáže středního článku podpory řízení ve vzdělávání. Zadavatelem projektu je Technologická agentura České republiky, zadavatelem výzkumné potřeby je Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy.

T A
Č R

Program veřejných zakázek v aplikovaném výzkumu a inovacích pro potřeby státní správy BETA2 byl schválen usnesením vlády České republiky č. 278 ze dne 30. 3. 2016 a je zaměřen na podporu aplikovaného výzkumu a inovací pro potřeby orgánů státní správy. Poskytovatelem finančních prostředků je Technologická agentura ČR.

Obsah

1. Vymezení předmětu analýzy	5
2. Možnost přenechání praktické realizace části nepedagogických činností externímu subjektu.....	5
2.1 Připomenutí „nepřenositelných“ kompetencí.....	5
2.2 Přímá aktivita zřizovatele.....	7
2.3 Zřízení specializovaného subjektu.....	10
3. Rozsah odpovědnost školy a jejího ředitele	15
4. Výsledné shrnutí.....	18

Seznam zkratek

Užívané pojmy:

Analýza kompatibility SČ	Analýza kompatibility pojetí Středního článku podpory dle Charty projektu č. j. MSMT-17745/2022-2 s aktuálním stavem relevantní pozitivněprávní úpravy, zpracovaná ke dni 14. 9. 2022
Analýza alternativních modelů SČ	Analýzy právních aspektů a možností současných alternativních modelů Středního článku podpory
ČŠI	Česká školní inspekce

Právní předpisy:

Občanský zákoník	zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
Správní řád	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
Školský zákon	zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů
Zákon o hlavním městě Praze	zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů
Zákon o obcích	zákon 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů
Zákon o pedagogických pracovnících	zákon č. 563/2004 Sb., o pedagogických pracovnících a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
Zákon o ochraně veřejného zdraví	zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů
Zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů	zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů
Zákon o zadávání veřejných zakázek	zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů

1. Vymezení předmětu analýzy

Předmětem níže uvedené analýzy je otázka, zda lze mimo usnadnění výkonu nepedagogické agendy ředitelů mateřských a základních škol cestou metodické podpory v praxi dosáhnout též jejich přímého „odbřemenění“ částečným nahrazením této jim svěřené agendy faktickou činností jiného subjektu, a představení možných cest, jimiž lze takového výsledku v praxi dosáhnout. Tento text navazuje na obsah chronologicky předcházející Analýzy alternativních modelů SČ, především pak na zamyšlení provedené v rámci části 2. jejího textu, krátce se dané otázce věnující, a rozvádí úvahy zde nastíněné.

Obdobně jako v případě dvojice předcházejících analýz bylo při tvorbě tohoto textu postupováno zejména metodou rešerše relevantních zákonných a podzákonných právních předpisů a judikatury a na jejím základě provedenou analýzou možných cest dosažení shora uvedeného výsledku, a to rovněž s využitím praktického příkladu.

2. Možnost přenechání praktické realizace části nepedagogických činností externímu subjektu

Z portfolia aktérů působících na poli předškolního a základního vzdělávání, blíže pak těch, jejichž činnost může v praxi představovat alternativní model vůči Střednímu článku podpory, se pro účely „odbřemenění“ ředitelů mateřských a základních škol prostřednictvím přímé praktické realizace části jím svěřené nepedagogické agendy, nepočítáme-li služby nabízené některými zařízeními pro další vzdělávání pedagogických pracovníků a středisky služeb školám ve smyslu § 115 a § 120 školského zákona,¹ jeví z povahy úlohy, jež je jim ze zákona svěřena, a rovněž i z přirozených kapacitních limitů,² vhodnými pouze jejich samotní zřizovatelé, tedy primárně obce a případně dobrovolné svazky obcí.³ Cesta, jíž může zřizovatel přispět ke snížení nepedagogické zátěže ředitelů jím zřizovaných mateřských a základních škol, jeví se být v zásadě dvojitá, a to buď přímou faktickou realizací určité části této agendy nebo zřízením právnické osoby za tímto účelem.

2.1 Připomenutí „nepřenositelných“ kompetencí

Jakkoli byla tato otázka řešena již v textu chronologicky a tematicky předcházející Analýzy kompatibility SČ a Analýzy alternativních modelů SČ, pro komplexnost aktuálního dokumentu je vhodné nejprve připomenout, že ředitel mateřské či základní školy nemůže s kompetencemi a povinnostmi zákonem mu svěřenými nakládat svobodně dle svého uvážení. V první řadě je nutno zmínit, že **jakkoli delegovat či sdílet s jiným subjektem nelze kompetence, jež škola** (a její ředitel coby funkčně příslušný orgán⁴) **vykonává v postavení správního orgánu vydávajícího vrchnostenská rozhodnutí o individuálních právech a povinnostech dětí či žáků ve správním řízení.** Přestože totiž není vyloučeno, aby byli ředitelé adresáty (obecně) metodické podpory stran aplikace příslušných

¹ Typicky přímé zpracování účetnictví, viz část 3.2.5 Analýzy alternativních modelů SČ.

² Něco o tom, že nemůžeme vše svěřit ORP nebo krajskému úřadu

³ Jednou ze základních úloh obce je ve smyslu § 35 odst. 2 zákona o obcích (v souladu s místními předpoklady a zvyklostmi) pečovat o vytváření podmínek pro uspokojování potřeb svých občanů v oblasti výchovy a vzdělávání; § 177 až 180 školského zákona pak v intencích této úlohy stanovuje obcím (popřípadě jejich dobrovolným svazkům) povinnost za účelem vzdělávání dětí a žáků na jejich území zřídit a provozovat mateřské a základní školy a spolupodílet se na jejich financování.

⁴ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2011, č. j. 1 As 53/2011-109, publ. pod č. 2437/2011, bod [27].

procesněprávních a hmotněprávních norem, samotné rozhodnutí v konkrétní věci je oprávněn vydat toliko ředitel sám, resp. sama škola;⁵ nelze opomíjet ani to, že řízení, v němž jsou jejich konkrétní rozhodnutí vydávána, je ze zákona, až na specifické výjimky, ovládáno principem neveřejnosti a osoby, které se na jeho vedení z titulu své funkce v rámci školy podílejí, jsou vázány povinností mlčenlivosti.⁶ Obdobně pak nelze jinému subjektu přenechat ani vydávání vnitřních předpisů školy a jiných organizačních dokumentů⁷, či rozhodování o otázkách klasifikace žáků a ostatní kompetence veřejnoprávního charakteru. Podobně nemyslitelný je „přenos“ na jiný subjekt v případě pracovněprávní agendy týkající se pedagogických pracovníků, zajišťujících samotné provádění vzdělávání;⁸ mimo eventuálního zpracování mzdového účetnictví a s ním související dokumentace. V těchto otázkách je jednak relevantní právní úpravou také výslovně předpokládána aktivita samotného ředitele, a u kterýchžto pracovníků je především dána povinnost, aby se jednalo o zaměstnance konkrétní školy, na níž působí⁹ (a na jejichž pracovní poměr jsou obecně kvalifikované požadavky¹⁰).

Svobodnější manévrovací prostor při úvahách, zda nesvěřit praktickou realizaci části agendy jinému subjektu (či nepřistoupit k jejímu sdílení s ním), je školám a jejich zřizovatelům dán u rámciji (obecněji) upravených nepedagogických činností spjatých s jejich provozem. Typicky se může jednat o činnosti z podstaty technického charakteru, jakými jsou zajištění údržby a oprav prostor, v nichž škola sídlí a v nichž probíhá vzdělávání (školních budov) či úklidu těchto prostor apod. Stejně tak si lze představit, že externímu subjektu bude svěřena úloha zajištění vybavení školy vybranými movitými věcmi nezbytnými jak pro účely samotného vzdělávání, tak pro zajištění chodu organizace, a jejich provozu (správy a údržby), a to včetně vedení výběrového řízení a s ním spojené administrativy. Ukázkovým příkladem v tomto směru může být nákup a provoz specializovaných informačních technologií (viz ostatně níže předestřený příklad z praxe).

S ohledem na relativní spletnost právní úpravy, ve svém souhrnu vytvářející komplex nepedagogické agendy vykonávané vedením mateřských a základních škol (především pak povinností), která se zdaleka nezastavuje jen v mezích působnosti školského zákona s ním obsahově souvisejících zvláštních právních předpisů,¹¹ není možno v rámci této krátké analýzy provést taxativní výčet oblastí nepedagogických činností ředitelů či přímo jednotlivých úkolů, které lze, či naopak nelze svěřit externímu subjektu (nebo přímo, které jsou, či nejsou k tomu vhodné). Níže obsažený text se tak věnuje toliko demonstrativním příkladům a obecnému načrtnutí základních řešení.

⁵ Viz především § 17 odst. 3, § 18, § 31 odst. 2, § 34 odst. 3, § 34b odst. 3, § 35 odst. 1, § 37 odst. 1, § 41 odst. 1, § 46 odst. 1, § 47 odst. 2, § 48a odst. 2, § 49 odst. 1, § 55 odst. 1 a 2, § 164 odst. 1 a § 165 odst. 2 školského zákona.

⁶ Viz § 19 odst. 3 a § 49 odst. 2 správního řádu; srov. JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019. s. 307 a 308. ISBN 978-80-7400-751-4.

⁷ Např. § 5 odst. 3 či § 30 odst. 1 školského zákona.

⁸ Např. stanovení týdenního rozsahu přímé pedagogické činnosti podle § 23 zákona o pedagogických pracovnících, a dále v intencích nařízení vlády č. 75/2005 Sb., o stanovení rozsahu přímé vyučovací, přímé výchovné, přímé speciálně pedagogické a přímé pedagogicko-psychologické činnosti pedagogických pracovníků, ve znění pozdějších předpisů, či rozvržení pracovní doby v intencích vyhláška č. 263/2007 Sb. kterou se stanoví pracovní řád pro zaměstnance škol a školských zařízení zřízených Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy, krajem, obcí nebo dobrovolným svazkem obcí ve znění pozdějších předpisů.

⁹ § 2 odst. 1 zákona o pedagogických pracovnících.

¹⁰ Viz např. § 23a zákona o pedagogických pracovnících.

¹¹ Srov. také část 3. této analýzy.

2.2 Přímá aktivita zřizovatele

Jak bylo shora nastíněno, první model, který lze za účelem přímého „odbřemenění“ ředitelů mateřských a základních škol zavést, spočívá v přenechání určité výšece nepedagogických činností mateřské či základní školy bez dalšího v praxi zajišťovaných především jejím ředitelem přímo jejímu zřizovateli – zpravidla obci, případně dobrovolnému svazku obcí. Pochopitelně se tak nemusí nutně díť jen tím, že zřizovatel zabezpečí realizaci určité agendy s pomocí vlastních zaměstnanců, a není vyloučeno, aby využíval služeb jiných subjektů – dodavatelů; naopak v případě nutnosti provést v příslušných prostorách specializované či rozsáhlé práce to ani jinak nejde. Podstatou tohoto modelu nicméně je, že při jeho užití je to **zřizovatel, a nikoli ředitel školy, kdo má v praxi konkrétní nepedagogickou činnost spojenou s provozem školy na starost, přičemž ředitel se tak z pozice osoby, jejíž úlohou je zajistit její bezprostřední řešení, přesouvá fakticky do pozice osoby vznášející požadavky stran podoby výsledku, kteréhož má být dosaženo** (na základě konkrétních aktuálních či budoucích potřeb školy a jí poskytovaných služeb).

Zřejmě nejtypičtější oblastí fungování škol, na niž může zřizovatel přímo participovat či ji celou fakticky převzít do své gesce, je **zabezpečení údržby, oprav a úklidu prostor, v nichž probíhá vzdělávání, případně jejich ostrahy či jiných podpůrných úkonů obdobného stříhu**. Tato oblast se nabízí už proto, že je to obec coby **zřizovatel, kdo je vlastníkem nemovitých věcí, v nichž se ony prostory nacházejí** (nejen budov, ale též přilehlých pozemků), přičemž jím zůstává též po zřízení zde sídlící školy, jíž jsou toliko předány k hospodaření (do správy). Z tohoto titulu je to ostatně většinou obec, kdo pak v pozici zadavatele veřejných zakázek realizuje větší opravy, úpravy a rekonstrukce školních budov a přilehlých pozemků. Na stranu druhou běžná každodenní správa bývá většinou vkládána do rukou samotných mateřských a základních škol, a tedy přenechání její realizace zřizovateli by v tomto rozsahu fakticky představovalo přesunutí oné každodenní správy (či její významné části) zpět do rukou vlastníka. Dále pak je nutno podotknout, že činnosti tohoto technického a podpůrného charakteru nejsou pro obce ničím novým, neboť lze předpokládat, že tyto již určitým způsobem zabezpečují obdobné činnosti v případě jiných nemovitých věcí, jež vlastní a v nichž např. sídlí jejich orgány či jí zřizované právnické osoby nebo organizace.

Podobně si pak lze představit zapojení zřizovatele např. též v podobě faktického **zajištění vybavení jím zřizovaných mateřských a základních škol movitými věcmi potřebnými k jejich fungování (v souladu s pokyny a požadavky vedení škol), ať už po stránce pedagogické či nepedagogické** (nevyjímaje též učební pomůcky či informační technologie), **a to včetně agendy administrace zadávacích řízení, která je s touto činností neoddělitelně spjata**. V tomto směru totiž nelze pominout, že sama zřizující obec se nachází v postavení zadavatele veřejných zakázek;¹² jelikož pak lze předpokládat, že převedení práv k takto nabytým věcem na samotnou školu proběhne bezúplatně (aniž by docházelo k přímé úhradě či byla školami poskytována jakákoli jiná protihodnota), **na tyto transakce již zákon o zadávání veřejných zakázek nedopadá**.¹³

Aby bylo možno zapojení do realizace nepedagogických činností spojených s provozem školy vnímat coby skutečně efektivní nástroj „odbřemenění“ jejího ředitele (potažmo celého vedení), resp. aby toto zapojení bylo reálně s to v rámci sféry řízení školy přítomnost oné problematiky

¹² § 4 odst. 1 písm. d) zákona o zadávání veřejných zakázek.

¹³ Viz *a contrario* § 2 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek; srov. ŠEBESTA, M., NOVOTNÝ, P., MACHUREK, T., DVOŘÁK, D. a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek. Komentář. 2. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2022. s. 15 a 16. ISBN 978-80-7400-856-6.

eliminovat či alespoň minimalizovat, **mělo by toto v příslušných tematických oblastech probíhat soustavně a na podkladu předem jasně vymezených pravidel.** Není sice vyloučeno, aby se ředitel školy se zřizovatelem dohodl na obstarání určitých činností *ad hoc* (případně též na omezenou dobu), avšak takto atomizované počínání s vysokou pravděpodobností kýženého efektu v podobě dlouhodobého „odbřemenění“ a vytvoření širšího prostoru pro řízení školy v rovině pedagogické nebude možno dosáhnout.

Coby vhodný prostředek pro stanovení rozsahu zřizovatelem přímo vykonávané nepedagogické agendy a podmínek její realizace se jeví být sama zřizovací listina, kterou je škola nejen zřízena, ale v níž je také nad rámec elementárního zákonného rámce v podrobnostech nastavován vzájemný *modus vivendi* obou těchto subjektů – školy a jejího zřizovatele (případně pak též dalších osob). Včlenění alespoň základních parametrů této kooperace již do textu zřizovací listiny je nutno mít za krok výrazně **přispívající k posílení právní jistoty obou aktérů aplikovaného modelu, především pak škol a jejich ředitelů; tím spíše se pak jeví zakotvení v rámci zřizovací listiny vhodné, jedná-li se z pozice zřizovatele a jeho plánů o dlouhodobou koncepci.** V rámci zřizovací listiny je daná ustanovení možno zakomponovat např. mezi ujednání nakládání školy s jí svěřeným majetkem, jež jsou její obligatorní součástí, ať už se jedná o právní formu příspěvkové organizace¹⁴ či školské právnické osoby¹⁵, a to typicky, bude-li se jeho role vázat primárně na zajišťování činností spjatých a nabýváním majetku a jeho údržbou. Popřípadě je možno věnovat této problematice zcela autonomní část textu, neboť **zákonná úprava na koncepci strukturálního pojetí zřizovacích listin škol žádné přímé nároky neklade**¹⁶ a omezuje se jen na výčet základních otázek, jež v ní musí být upraveny.

Hodí se dodat, že není nezbytné, aby ustanovení věnující se kooperaci mezi zřizovatelem a školou byla v její zakládací listině vložena od samého počátku – již v okamžiku zřízení konkrétní školy. Úpravu těchto otázek je možno ve zřizovací listině již existující školy **zakotvit dodatečně, neboť obsah zřizovací listiny je možno po jejím vydání následně změnit a doplňovat, a to stejným postupem, jaký je zákonem upraven pro schválení její původní podoby**;¹⁷ a při zachování všech navazujících formálních postupů. V případě škol zřízených ve formě školských právnických osob na danou možnost výslovně pamatuje § 129 odst. 1 písm. b) školského zákona. Zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů pak sice tuto možnost ve vztahu k právní formě příspěvkové organizace explicitně nezmiňuje, avšak rovněž tato právní úprava následné změny a doplňování obsahu zřizovacích listin implicitně umožňuje (nezapovídá), přičemž v praxi se jedná o jev zcela běžný.¹⁸ Budou-li tedy zřizovatelé mateřských a základních škol zvažovat revizi dosavadního nastavení kooperace s těmito školami ve formě přímého výkonu části jejich nepedagogické agendy, **bude se tak v praxi v drtivé většině případů dít právě doplněním již existujících zřizovacích listin.**

Konkrétní pojetí úpravy v rámci zřizovací listiny může být různé, přičemž se pohybuje mezi dvěma extrémy – elementárním a vyčerpávajícím. V případě prvním se příslušná ustanovení omezí toliko na **konstatování povinnosti zřizovatele vykonávat určité nepedagogické**

¹⁴ § 27 odst. 1 písm. f) zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

¹⁵ § 125 odst. 3 písm. f) školského zákona.

¹⁶ Srov. § 27 odst. 2 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů a § 125 odst. 3 školského zákona.

¹⁷ V případě obcí coby nejčastějších zřizovatelů mateřských a základních škol je tak v souladu s § 84 odst. 2 písm. d) zákona o obcích činěno schválením ze strany zastupitelstva.

¹⁸ Srov. příměřeně rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 18. 2. 2011, č. j. 22 A 10/2011-132, publ. pod č. 2737/2013 Sb. NSS.

činnosti související s provozem zřizované školy a jejich typovou (obsahovou) specifikací, a to s předpokladem či přímo konstatováním, že detaily praktického provedení budou dále specifikovány ve smlouvách mezi školou a zřizovatelem uzavíraných (viz níže). V případě druhém je dána ambice podrobného **vymezení nejen oblastí, v nichž se při provozu školy zřizovatel přímo angažuje, ale též dalších detailů**, jakými je třeba způsob, jímž tak činí, podmínky, za nichž tak činí, způsob, jímž probíhá komunikace mezi ním a školou apod. (včetně např. lhůt, v nichž mají být vybrané záležitosti realizovány či určení, jak probíhá financování jejich realizace, resp. kdo a v jakém rozsahu tyto náklady nese apod.). Je nicméně otázkou, zda obsažení velmi podrobných pravidel již v zakládací listině nepovede ve výsledku k přílišné rigiditě nastavené kooperace a neefektivnosti celého modelu. Zřizovatelé se nicméně mohou rozhodnout pro **pojetí nacházející se někde mezi shora předestřenými extrémly**.

Na stranu druhou výslovné zakotvení role zřizovatele v rámci zřizovací listiny, jakkoli je nutno nadále trvat na existenci vyšší míry právní jistoty při jeho provedení, **není podmínkou sine qua non pro to, aby se zřizovatel mohl na faktické realizaci nepedagogických činností souvisejících s provozem škol podílet**. Vymezení rozsahu vykonávané agendy a podmínek její realizace lze provést též např. **uzavřením rámcové smlouvy coby dokumentu ze své podstaty do budoucna stanovujícím základní pravidla a podmínky spolupráce dvou subjektů** a na ni navazujících realizačních smluv týkajících se jednotlivých zajišťovaných oblastí či jen jednotlivých plnění (výkonu konkrétní činnosti, převodu práv ke konkrétním věcem apod.).¹⁹ Stejně tak **lze přistoupit k uzavření toliko jednotlivých smluv týkajících se jednotlivých zajišťovaných oblastí či jen jednotlivých plnění**. Jak případná rámcová smlouva, tak dílčí smlouvy týkající se zajištění konkrétních záležitostí, budou uzavírány coby **předmětově odpovídající smluvní typy dle občanského zákoníku, ve většině případů pak coby smlouvy inominátní ve smyslu jeho § 1746 odst. 2**.

At' už bude zřizovatelem zvolena kterákoliv z výše nastíněných možností provedení, lze konstatovat, že při vhodném konkrétním nastavení je tento model **nejen právně možný a v praxi realizovatelný, ale zdá se být též nadán relevantním potenciálem přispět ke snížení objemu zátěže kladené na ředitele mateřských a základních škol v rovině nepedagogické**. Potenciální nevýhodou tohoto modelu je, že se již ze své podstaty efektivně uplatní především v případě (menších) obcí zřizujících na svém území jednotky mateřských a základních škol, ukázkově pak zřizujících toliko mateřskou a základní školu v rámci jediného subjektu. Jakkoli totiž praktické snětí břemene realizace nepedagogických činností (resp. jejich minimalizace) nepochybně na straně jedné rozváže ruce ředitelům škol, povede přirozeně na straně druhé k určitému nárůstu této zátěže na straně zřizovatele – přesněji ve sféře zaměstnanců příslušných odborů či oddělení obecního úřadu. Přestože pak, jak bylo již shora nastíněno, tito se na samotném výkonu zřizovatelem přímo realizovaných činností nemusí nutno podílet osobně (převážně pak činností technického charakteru), jsou to nicméně oni, na nichž bude v tomto směru ležet úloha administrativně-organizační. Nelze pak vyloučit, že v případě velkých obcí, zřizujících desítky mateřských a základních škol, by **aplikace daného modelu vedla k neúměrnému zatížení samotného zřizovatele a jeho orgánů, a tím ke značně kontraproduktivním výsledkům** (potíže pak nelze vyloučit ani v případě zřizovatele zřizujícího školy „pouze“ v řádu vyšších jednotek). V takových případech je namísto uvažovat, zda se při snaze o „odbřemenění“ ředitelů mateřských a základních škol od vybraných nepedagogických činností

¹⁹ Srov. obecně např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28. 11. 2012, sp. zn. 23 Cdo 936/2012.

neubírat druhou možnou cestou, a sice zřízení specializovaného subjektu za tímto účelem (viz následující část této analýzy).

Poměrně specifickou je situace, v níž se nacházejí obce, jež na svém území zřizují mateřskou či základní školu, jež je využívána občany jiné obce či obcí ve smyslu § 178 odst. 1 písm. b) a § 179 odst. 2 písm. b) školského zákona, a jež se s touto obcí či obcemi dohodla na vytvoření společného školského obvodu ve smyslu § 178 odst. 2 písm. c) a § 179 odst. 3 školského zákona. Smlouva o zajištění plnění povinné docházky v mateřské či základní škole ve smyslu uvedených ustanovení, ostatně stejně jako smlouva, již je vytvářen společný školský obvod, jsou koordinačními veřejnoprávními smlouvami ve smyslu § 160 správního řádu,²⁰ přičemž bývá zvykem, že umožnění plnění povinné docházky v jím zřizované škole, je zřizovateli ostatními obcemi kompenzováno v podobě odpovídajícího protiplnění, ať již ve formě pravidelných plateb či podílení se na financování rekonstrukce prostor, v nichž probíhá výuka apod.

V kontextu předmětu této analýzy se nabízí zvážit, **zda namísto finanční částky v rámci příslušné veřejnoprávní smlouvy nesjednat coby ono protiplnění za umožnění vzdělávání v příslušné mateřské či základní škole právě povinnost příslušných obcí podílet se určitým dílem na praktickém výkonu vybraných nepedagogických činností předmětné školy.** Je sice otázkou, zda by sjednání takové povinnosti v praxi vedlo k reálně efektivním výsledkům, nicméně obdobně jako v případě (tradičního) finančního protiplnění také zde by východiskem ke sjednání dané povinnosti byla snaha dosáhnout naplnění povinnosti obce zajistit podmínky pro plnění povinné školní docházky či povinného předškolního vzdělávání, a tedy **ono smluvní ujednání by nijak nevykračovalo z mezí zákonného zmocnění** daného § 178 odst. 1 písm. b) a § 179 odst. 2 písm. b) školského zákona.²¹

Ke shora uvedenému se hodí dodat, že ať již bude mezi zřizovatelem a jím zřizovanými mateřskými a základními školami aplikován shora rozebíraný model „odbřemenění“ jejich ředitelů, či nikoliv, a ať již bude jeho konkrétní natavení jakékoli, **není tímto nijak dotčena možnost spolupráce ředitelů těchto škol a zřizovatele na ostatních činnostech v rovině metodické podpory,** která na rozdíl od přímé realizace nevyžaduje žádné formální ujednání; toto pak platí též v případě modelu rozebíraného v bezprostředně následující části této analýzy.

2.3 Zřízení specializovaného subjektu

Druhou myslitelnou možností, již lze z pozice zřizovatele přispět k „odbřemenění“ ředitelů mateřských a základních škol od části jim z titulu funkce imanentní nepedagogické agendy, je založení specializovaného subjektu – právnické osoby, jejíž úlohou je zabezpečit její praktický výkon. Jak bylo zmíněno již v části 2.1 Analýzy alternativních modelů SČ, mateřské a základní školy zřizované obcemi či dobrovolnými svazky obcí,²² sice samy nemohou zřizovat jiné právnické osoby, či v nich mít majetkovou

²⁰ Stran smlouvy o zajištění plnění povinné docházky v mateřské či základní škole zřizované jinou obcí srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 14. 12. 2022, sp. zn. 33 Cdo 3248/2022; stran smlouvy, již je vytvářen společný školský obvod srov. MORAVEC, O. In RIGEL, F., BAHLOVÁ, L., KUDROVÁ, V., MORAVEC, O., PUŠKINOVÁ, M. *Školský zákon. Komentář. 1. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2014. s. 779. ISBN 978-80-7400-550-3.

²¹ Srov. opět např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 14. 12. 2022, sp. zn. 33 Cdo 3248/2022.

²² Na ně se s ohledem na kvantitativní podíl v rámci vzdělávací soustavy ČR tato analýza, jakož i Analýza kompatibility SČ a Analýza alternativních modelů SČ ohlíží především.

účast,²³ avšak není dána jakákoli překážka, aby ke zřízení právnické osoby s tímto účelem přistoupili sami jejich zřizovatelé; ostatně zřizování právnických osob ze strany obcí (a stejně tak krajů) za účelem správy a rozvoje svého území a uspokojování potřeb svých občanů je jev v praxi velmi běžný.²⁴ Daná možnost obecně vyvěrá z § 35a odst. 1 zákona o obcích, který stanoví, že „[o]bec může **pro výkon samostatné působnosti zakládat a zřizovat právnické osoby a organizační složky obce, pokud zákon nestanoví jinak.**“²⁵

Jakkoli stojí role územních samosprávných celků a jejich orgánů ve sféře školství rozkročena mezi státní správou vykonávanou v přenesené působnosti a samosprávou,²⁶ samotné zřizování škol a zabezpečování jejich provozu z pozice jejich zřizovatele, resp. obecně uspokojování potřeby vzdělávání občanů obce, je **otázkou spadající do oblasti samosprávy, a tedy samostatné působnosti obcí.**²⁷ Na úvod je pak vhodné podotknout, že se jedná o model v základu podobný shora rozebíranému, když také zde dochází k „přenosu“ části nepedagogické agendy na trase škola – zřizovatel, avšak nepřímo, vytvořením mezičlánku provádějícího její praktický výkon.

Použití takového modelu není novinkou, a tento je naopak již některými zřizovateli aplikován. Coby vhodný ilustrativní příklad z již existující praxe se jeví fungování příspěvkové organizace SPRÁVA INFORMAČNÍCH TECHNOLOGIÍ MĚSTA PLZEŇ, IČ 66362717 (dále jen „SITMP“). Jak napovídá již její název, jedná se o statutárním městem Plzeň zřízenou příspěvkovou organizaci ve smyslu § 27 a násl. zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, a to za účelem praktického poskytování komplexních služeb informačních a komunikačních technologií jak přímo statutárnímu městu Plzeň, tak veškerým jím zřizovaným organizacím a subjektům s jeho majetkovou či obdobnou účastí.²⁸ Do této v reálu poměrně rozsáhlé agendy SITMP spadají rovněž služby poskytované statutárním městem Plzeň zřizovaným mateřským a základním školám, a to především **vytvoření a správa uceleného IT řešení jejich každodenního fungování, zahrnující vybavení těchto škol potřebným hardwarem a softwarem, včetně specifických aplikací a informačních systémů** (ať již pro účely samotné výuky, tak pro vedení personální a jiných administrativních agend), **a zajištění jejich provozu.**²⁹ Mimo to je pak ze strany SITMP daným školám poskytována též metodická podpora při praktickém užívání dodávaných informačních a komunikačních technologií (školicí a jí obdobná činnost). Nad rámec problematiky IT řešení pak SITMP poskytuje mateřským a základním školám též **vedení mzdového účetnictví a personální agendy či zpracování osobních údajů apod.**

Statutární město Plzeň a jím zřízené mateřské a základní škol tedy dlouhodobě praktikují stav, v němž je vybraný segment nepedagogických činností z podstaty technického charakteru, týkajících se zajištění odpovídající úrovně informačních technologií a jejich správy, a **tím rovněž**

²³ Srov. § 8 odst. 1 školského zákona ve spojení s § 37a zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů a § 136 odst. 1 školského zákona.

²⁴ Ukázkově na něj lze narazit ve sféře dopravní obslužnosti, realizace technických služeb, správy obcí vlastněných nemovitých věcí (např. pozemků určených k plnění funkce lesa), apod.

²⁵ Obdobné oprávnění je dáno též hlavnímu městu Praze [viz § 18 odst. 1 písm. b) a § 59 odst. 2 písm. i) zákona o hlavním městě Praze].

²⁶ Výkonem státní správy v přenesené působnosti je v tomto směru např. rozhodování krajského úřadu o odvolaná proti rozhodnutí ředitele školy podle § 183 odst. 3 školského zákona a další úlohy svěřené tímto zákonem přímo orgánům územních samosprávných celků (viz § 183 odst. 6 školského zákona).

²⁷ § 35 odst. 2 zákona o obcích a § 177 a násl. školského zákona.

²⁸ Viz zřizovací listina ze dne 21. 9. 2020, zveřejněná ve sbírce listin v obchodním rejstříku.

²⁹ Viz prezentace služeb provedená zde: <https://www.sitmp.cz/sluzby-it/>, a zde: <https://www.sitmp.cz/sluzby-it/katalog-sluzeb/>; srov. také rozhovor s vedoucím oddělení podpory MŠ a ZŠ dostupný zde: <https://www.edu.cz/digitalizujeme/it-sprava/centralizace-sluzeb-it-spravy-rozhovor-s-miroslavem-nozarem-ze-spravy-informacnich-technologii-mesta-plzen/>.

nemalá administrativní zátěž s ním spojená, prakticky vyňat z působnosti samotných škol – jejich ředitelů, a namísto toho je svěřen do rukou organizace, která se o jeho zajištění stará centrálně, a to od nákupu, přes instalaci a zaškolení pedagogického personálu až po následnou údržbu. V rámci tohoto modelu se pak jednotliví ředitelé namísto toho, aby se mezi dalšími svými povinnostmi průběžně zabývali též zajišťováním nákupů potřebné informační a telekomunikační techniky či zajišťování odborné údržby a řešení vad a nedostatků, posouvají do pozice osob **na základě konkrétních aktuálních či budoucích potřeb školy a jí poskytovaných služeb formulujících požadavky**, jejichž provedení je posléze realizováno subjektem za tímto účelem zřízeným jejich společným zřizovatelem. Ruku v ruce s takto nastavenou kooperací, zahrnující rovněž shora zmíněné vedení mzdového účetnictví a personální agendy, přichází též nižší nároky na odbornost samotného nepedagogického personálu škol, a případně další sekundární jevy.

Nelze si nevšimnout, že shora předestřené připomíná klasický vztah panující mezi dodavatelem a odběratelem, avšak s podstatnými rozdíly. Zaprvé je nutno si uvědomit, že SITMP se jako příspěvková organizace založená územním samosprávným celkem ocitá v postavení zadavatele veřejných zakázek,³⁰ a tedy při nákupech posléze dle mezi školy distribuovaného hardwarového a softwarového vybavení na sebe (obdobně jako by tak činil sám zřizovatel) **přebírá rovněž agendu administrace zadávacích řízení s touto činností spjatou. Jelikož jsou pak převody takto obstaraného vybavení mezi SITMP a jednotlivými mateřskými a základními školami realizovány bezúplatně** (aniž by docházelo k přímé úhradě či byla školami poskytována jakákoli jiná protihodnota), **na tyto transakce již zákon o zadávání veřejných zakázek nedopadá.**³¹ V důsledku uvedeného tak v případě ředitelů škol, které jsou adresáty činnosti SITMP, skutečně v příslušném rozsahu dochází ke **snětí administrativní zátěže, jíž by v běžném režimu nákupu vybavení a služeb museli absolvovat.** Dále pak nelze pominout, že realizace „odbřemenění“ cestou kooperace mezi dvěma subjekty „pod dozorem“ jejich společného zřizovatele, jenž má pochopitelně zájem na maximálním efektivitě uspokojování potřeb vzdělání na svém území,³² přináší hmatatelnou naději, **že praktický výkon nepedagogických činností, o něž se jedná, bude zajištěn v maximální možné kvalitě**, kterýžto stav u jiných dodavatelů vybavení a služeb z řad vítězů toliko zadávacích řízení vždy zaručit nelze. Další přidanou hodnotu aplikovaného modelu v konkrétním případě lze pak spatřovat v **centrální koordinaci dodávaného vybavení a služeb, která má potenciál minimalizovat rozdíly ve vybavenosti mateřských a základních škol na území obce danými technologiemi, a to jak po stránce kvantitativní, tak kvalitativní** (jež se mohou objevovat a také objevují v oblastech, kde jejich zajištění realizují autonomně jednotlivé školy), a tím ve výsledku rozdíly v kvalitě zde uskutečňovaného vzdělávání.

Daný model, jakkoli je v této analýze demonstrován především na příkladu zajištění informačních a komunikačních technologií, **lze obdobným způsobem aplikovat na kteroukoliv oblast nepedagogických činností spjatou s provozem školy, u níž je přenechání k praktickému zajištění jinému subjektu myslitelné.**³³ Jinými slovy není dán bez dalšího důvod, proč by nebylo možno obdobným způsobem zajistit např. údržbu, opravy či úklid prostor, v nichž školy sídlí a v nichž

³⁰ § 4 odst. 1 písm. d) zákona o zadávání veřejných zakázek.

³¹ Viz *a contrario* § 2 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek; srov. ŠEBESTA, M., NOVOTNÝ, P., MACHUREK, T., DVOŘÁK, D. a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek. Komentář. 2. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2022. s. 15 a 16. ISBN 978-80-7400-856-6.

³² V souladu s již zmíněným § 35 odst. 2 zákona o obcích.

³³ Srov. část. 2.1 této analýzy.

probíhá výuka, či proč by touto cestou nemohlo být zajištěno vybavení škol jinými movitými věcmi potřebnými k jejich fungování apod.

V konkrétním prezentovaném případě se aplikovaný model explicitně neodráží v rámci (veřejně přístupných³⁴) zřizovacích listin statutárním městem Plzeň zřizovaných škol, přesněji tyto o existenci SITMP či obecně zajištění shora zmíněných nepedagogických činností s využitím služeb jejich zřizovatelem zřízené právnické osoby zcela mlčí; na rozdíl od zakládací listiny, samotné SIPMP, jež, jak bylo již shora zmíněno, je naopak v příslušné zřizovací listině jasně profilována coby sloužící statutárními městu Plzeň a jím zřizovaným organizacím.

Dané mateřské a základní školy tak již od počátku (bez dalšího) nejsou povinny služeb této organizace využít. Na stranu druhou se jeví, že **s fungováním SITMP počítá statutárním městem Plzeň nastavený systém spolufinancování jím zřízených škol, jímž jsou tímto subjektem služby poskytovány bezúplatně**; reálně tak nemají jejich ředitelé na výběr, zda příslušnou nepedagogickou agendu SITMP svěřit či nikoli. Samotný vztah mezi jednotlivými mateřskými a základními školami je pak nastaven autonomní **soustavou smluv uzavíraných separátně ve vztahu ke každé poskytované službě, a to ve formě inominátních smluv ve smyslu § 1746 odst. 2 občanského zákoníku**.³⁵

Přestože ve shora předestřeném případě se touto cestou zřizovatel nevydává (viz předcházející odstavec), rovněž v případě modelu zapojujícího do procesu „odbřemenění“ ředitelů škol specializovaný mezičlánek nicméně **není dána jakákoli překážka, aby byla jak samotná skutečnost, že tento mezičlánek zajišťuje praktickou realizaci blíže vymezené nepedagogické činnosti, případně základní rámec podoby této kooperace, zakomponovány již v rámci zřizovací listiny konkrétní mateřské či základní školy; případně může být v jejím textu formulována povinnost zřizovatele subjekt, který tuto roli plní, zřídit**. Obdobně jako ve shora řešeném případě přímého výkonu části nepedagogických činností zřizovatelem není takové zakotvení nezbytné k tomu, aby mohla kooperace mezi školami a specializovaným subjektem probíhat, a tato může fungovat na základě rámcové smlouvy a na ni navazujících smluv realizačních, či „jen“ na základě jednotlivých separátně uzavíraných smluv týkajících se konkrétních plnění (konkrétní služby či dodávky). Také zde však platí, že vtělení alespoň základních parametrů této kooperace již do textu zřizovací listiny školy, jež má být činností onoho specializovaného subjektu, je krokem výrazně **přispívajícím k posílení právní jistoty všech faktických aktérů aplikovaného modelu, především pak škol a jejich ředitelů, a jeho zvážení je tedy vhodné; tím spíše pak, jedná-li se z pozice zřizovatele a jeho plánů o dlouhodobou koncepci** (ostatně jako ve shora rozebíraném příkladu, jež v nastíněné podobě funguje již 25 let).

Naplnění nyní řešeného modelu mohou zřizovatelé dosáhnout **jak vytvořením nové právnické osoby s takovýmto posláním, tak využitím stávající soustavy „obecních“ právnických osob** – např. rozšířením agendy již zřízených příspěvkových organizací či jiných subjektů, a to odpovídající úpravou zřizovací listiny či jiných zakladatelských právních jednání, do níž bude realizace příslušné agendy vhodně zakomponována v rámci vymezení účelu oněch právnických osob a jimi prováděných hlavních činností. Zvolené řešení se bude v praxi nejspíš **odvíjet od charakteru nepedagogické agendy**, v jejímž rozsahu má být zřizovaným mateřským a základním školám podána pomocná ruka, a **závisí na**

³⁴ Viz např. zřizovací listiny dostupné zde: https://zs10.plzen.eu/Files/zs10/ke_stazeni/Zrizovacilistina.pdf, či zde: <https://zs13.plzen.eu/skola/dokumenty/>.

³⁵ Jak je patrné ze smluv dohledatelných pod identifikačními údaji SITMP zde: <https://smlouvy.gov.cz/>.

rozhodnutí konkrétního zřizovatele (jež může být ovlivněno též místními zvyklostmi³⁶). Přesto, má-li být provedeno krátké zamyšlení nad touto otázkou, je-li shora opakovaně zmiňována oblast údržby, oprav či úklidu prostor, v nichž probíhá vzdělávání, pro účely zajištění těchto služeb se coby vhodné jeví využití (či navýšení kapacit) obcí zřízené právnické osoby za účelem poskytování technických služeb, či za účelem správy jím vlastněných nemovitých věcí; přičemž obdobně lze postupovat též v jiných zamýšlených oblastech (viz ostatně už samotný shora předestřený příklad SITMP, u nějž okruh adresátů jeho činnosti dalece přesahuje oblast vzdělávání). Není nicméně ani vyloučeno, aby zřizovatel naopak i přes existenci potenciálně vhodných subjektů přikročil k vytvoření zcela nové právnické osoby určené toliko pro podporu škol apod. (typicky bude-li to vzhledem k místním podmínkám považovat za vhodné a výhodné). Šíře manévrovacího prostoru obcí v tomto směru sice **není bezmezná, lze ji nicméně hodnotit coby poměrně širokou**.

Jakkoli je v popisovaném příkladu právnická osoba vykonávající díl nepedagogické agendy mateřských a základních škol zřízena v právní formě příspěvkové organizace, zákon o obcích ani žádný jiný právní předpis **za tímto účelem obligatorní právní formu nestanoví a není tak vyloučeno, aby za tímto účelem byla založena obchodní korporace v režimu zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích)**, ve znění pozdějších předpisů, a teoreticky též ústav ve smyslu § 402 a násl. občanského zákoníku. **Možnosti obcí se v tomto směru prakticky neliší od těch, jež jsou jim dány při rozhodování o zřízení právnické osoby za účelem obstarávání jiných záležitostí, o něž v samostatné působnosti pečují**, ať už se jedná např. o poskytování technických služeb, zajišťování dopravní obslužnosti, správu nemovitých věcí apod.; ostatně jak bylo zmíněno výše, též již existující subjekty tohoto typu mohou být využity pro faktický výkon obsahově jejich účelu přílehlající části nepedagogické agendy škol.

Při vhodném konkrétním nastavení je také tento model nejen právně možný a v praxi realizovatelný, ale zdá se být též nadán relevantním potenciálem přispět ke snížení objemu zátěže kladené na ředitele mateřských a základních škol v rovině nepedagogické. Jeho potenciální nevýhodou nicméně je, že se již ze své podstaty efektivně uplatní především v případě (velkých) obcí zřizujících na svém území větší množství mateřských a základních škol; ostatně samotný shora předestřený příklad pochází z jednoho z největších statutárních měst v České republice, zřizujícího 51 mateřských a 29 základních škol.³⁷ Naopak coby nepřiliš efektivní se jeho užití jeví v případě obcí zřizujících na svém území jen malé množství škol, či přímo toliko jednu mateřskou či základní školu (mnohdy pak coby jediný subjekt). **V případě těchto malých zřizovatelů může panovat stav, v němž by vytvoření právnické osoby za shora předestřeným účelem bylo pro ně samotné zdrojem neúměrné administrativní zátěže v porovnání s očekávaným dosaženým výsledkem, či v níž by bylo rozšíření agendy již existujících právnických osob mimo jejich objektivní kapacitu**; v tomto směru je nutno připomenout též otázku obcí s malým počtem obyvatel o přirozeně daných limitech v oblasti kvality a kvantity potenciální personální složky, jíž v praxi takováto právnická osoba pro výkon jí zajišťovaných činností potřebuje.³⁸ V takových případech je namístě uvažovat, zda se při snaze o „odbřemenění“ ředitelů mateřských a základních škol od vybraných nepedagogických činností

³⁶ Srov. opět § 35 odst. 2 zákona o obcích.

³⁷ Viz informace dostupné zde: <https://www.plzenskeskoly.cz/seznam-skol-a-jidelen/>.

³⁸ Viz blíže 3.1.1 Analýza alternativních modelů SČ.

neubírat v předcházející části této analýzy předestřenu možnost, a sice přímým praktickým zapojením zřizovatele do výkonu příslušné agendy bez užití jiné právnické osoby coby onoho „prostředníka“.

Lze si nicméně představit užití tohoto modelu na úrovni buď již existujícího či za tímto účelem speciálně vytvořeného dobrovolného svazku obcí (s cílem převzít výkon části nepedagogické agendy školy zřizovaných obcemi v něm sdruženými), anebo jiného typu spolupráce mezi obcemi ve smyslu § 46 a násl. zákona o obcích, a to včetně případného společného založení obchodní korporace za tímto účelem.³⁹

V tomto směru je nutno podotknout, že naopak není možno nedostatek vlastních kapacit či vyhodnocenou neefektivnost budoucího zřízení vlastní specializované právnické osoby řešit *ad hoc* cestou za tímto účelem uzavřené koordinační veřejnoprávní smlouvy ve smyslu § 160 správního řádu, jejímž předmětem by byla dohoda o využití služeb takto koncipované právnické osoby zřízené jednou obcí pro účely výkonu části nepedagogické agendy mateřských základních škol zřizovaných obcemi sousedními. Ustanovení § 160 odst. 6 totiž stanoví, že „[ú]zemní samosprávné celky mohou vzájemně uzavírat veřejnoprávní smlouvy týkající se plnění úkolů vyplývajících z jejich samostatné působnosti při výkonu veřejné moci, **jen stanoví-li tak zvláštní zákon.**“ Jak bylo již shora zmíněno, školský zákon výslovně počítá s tím, že za účelem zřízení mateřské či základní školy dojde k vytvoření dobrovolného svazku obcí, jakož i s možností, že budou uzavírány koordinační veřejnoprávní smlouvy s cílem zajištění plnění povinné docházky v mateřské či základní škole zřizované jinou obcí nebo dobrovolným svazkem obcí ve smyslu jeho § 178 odst. 1 písm. b) a § 179 odst. 2 písm. b) a vytvoření společného školského obvodu ve smyslu jeho § 178 odst. 2 písm. c) a § 179 odst. 3. Posledně jmenovaná ustanovení nicméně směřují k opačnému než shora nastíněnému cíli, a sice k vytvoření (a podpoře) jediné mateřské či základní školy sloužící většímu množství obcí, a **nelze je vykládat extenzivně** tak, že by z nich bylo možno dovodit zákonné zmocnění k uzavření jakékoli koordinační veřejnoprávní smlouvy dotýkající se oblasti vzdělávání. **Možnost (částečného) přenosu kompetencí a povinností obce coby zřizovatele školy na jiný územní samosprávný celek či jím zřízenou právnickou osobu ve školském zákoně bez toho, aby toto souviselo se spoluprací obou územně samosprávných celků ve smyslu jeho § 178 odst. 1 písm. b) a § 179 odst. 2 písm. b), explicitně uvedena není;**⁴⁰ nečiní tak ani zákon o obcích, jež o plnění úkolů v oblasti školství výslovně hovoří toliko ve vztahu ke koordinační veřejnoprávní smlouvě, jíž je vytvořen dobrovolný svazek obcí,⁴¹ a ani jiný právní předpis.

3. Rozsah odpovědnost školy a jejího ředitele

Je-li hovořeno o možnostech přenosu praktického zajištění výkonu vybraných nepedagogických činností spojených s provozem školy z jejího vedení, resp. ředitele, na externí subjekt, je současně nutno pozastavit se u otázky odpovědnosti za jejich faktickou realizaci v požadovaném objemu a kvalitě. Jakkoli byl shora vyjádřen závěr, že není nezbytné, aby všechny činnosti spjaté s jejím fungováním vykonávala škola samotná, a není vyloučeno, aby za tímto účelem ředitelné škol přijímali podporu ze

³⁹ RIGEL, F. In POTĚŠIL, L., FUREK, A., HEJČ, D., CHMELÍK, V., RIGEL, F., ŠKOP, J. Zákon o obcích. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019. s. 295 a 296 ISBN 978-80-7400-739-2.

⁴⁰ Na rozdíl např. od § 60 odst. 3 zákona č. 541/2020 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů, § 3a zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů, či § 105 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů a řady dalších zákonů.

⁴¹ § 50 odst. 1 písm. a) zákona o obcích; srov. JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019. s. 865. ISBN 978-80-7400-751-4.

strany jiného subjektu či přímo řešení vybraných záležitostí jinému subjektu v rovině faktické přenechali (a jakkoli bylo výše přímo nastíněno, jakým způsobem lze toto provést), je nutno mít na paměti, že tímto „delegováním“ není nijak dotčena povinnost škol a jejich ředitelů realizaci oněch činností zajistit, tím méně pak odpovědnost s touto povinností spojená.

Ustanovení § 164 odst. 1 školského zákona, provádějící základní vymezení kompetencí a povinností ředitele školy, mimo jiné stanoví, že ředitel odpovídá za to, že škola poskytuje **vzdělávání a školské služby v souladu se školským zákonem a vzdělávacími programy**, dále též za **odbornou a pedagogickou úroveň vzdělávání** a školských služeb, **vytváří podmínky pro další vzdělávání pedagogických pracovníků**, či odpovídá za **zajištění dohledu nad dětmi a nezletilými žáky**.⁴² Z parafrázovaného ustanovení tak především vyplývá povinnost zajistit, aby škola poskytovala vzdělávání (představující ostatně hlavní poslání a účel její existence⁴³) **na náležitě kvalitativní úrovni (de lege artis)**, a obdobně aby bylo umožněno náležitě kvalitní další vzdělávání jejího pedagogického personálu, a tím přirozeně též povinnost postarat se o to, **aby k dosažení této úrovně byly zabezpečeny potřebné hmotné podmínky, mezi nimi např. též zajistit odpovídající kvalitu a kvantitu výpočetní techniky (včetně softwaru), učebnic a jiných pomůcek k náležitému průběhu výuky nezbytných či vyžadovaných**. Dále pak toto ustanovení zakládá povinnost zabezpečit dohled nad ve škole vzdělávanými jedinci.

Tyto povinnosti jsou přitom ukládány samotnému řediteli školy, nikoliv jejímu zřizovateli či jinému subjektu, resp. školský zákon s jakýmkoliv přenosem dané odpovědnosti či jejím sdílením nepočítá. Jak přitom vyplývá z předcházející části této analýzy, jednou z možných oblastí nepedagogických činností ředitele školy, u níž lze uvažovat o delegování její realizace na jiné subjekty, je vybavení školy informačními a komunikačními technologiemi a jejich správa, a to včetně zajištění internetového připojení a **vybavení školy počítači, tablety, interaktivními tabulemi a jinými myslitelnými elektronickými učebními pomůckami** (včetně potřebného softwaru) a zajištění provozování, a tedy činnost, jejíž výsledek má **přímý vliv na kvalitu poskytovaného vzdělávání**. Obdobně nelze vyloučit, aby bylo cestou svěřením do rukou specializovanému subjektu v praxi řešeno (at' již zcela či z části) zajištění dohledu nad dětmi a žáky v mateřské či základní škole vzdělávanými.

Dále pak je nutno zmínit § 29 odst. 2 školského zákona, jenž stanoví, že „[š]koly a školská zařízení zajišťují bezpečnost a ochranu zdraví dětí, žáků a studentů při vzdělávání a s ním přímo souvisejících činnostech a při poskytování školských služeb a poskytují žákům a studentům“,⁴⁴ a § 7 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví, jenž stanoví, že „[š]koly a školská zařízení zapsaná do školského rejstříku, [...] jsou povinny zajistit, aby byly splněny hygienické požadavky upravené prováděcím právním předpisem na prostorové podmínky, vybavení, provoz, osvětlení, vytápění, mikroklimatické podmínky, zásobování vodou, úklid a nakládání s prádlem.“⁴⁵ Tato dvojice ustanovení stanoví základní (podzákonými předpisy dále konkretizovanou) povinnost udržovat prostory, v nichž probíhá vzdělávání dětí, žáků a studentů v odpovídajícím (přísném) technicko-

⁴² § 164 odst. 1 písm. b), c), e) a h) školského zákona.

⁴³ Srov. § 7 odst. 2 školského zákona.

⁴⁴ Tato povinnost je pro účely mateřských a základních škol v podrobnostech rozvedena především v rámci vyhlášky č. 14/2005 Sb., o předškolním vzdělávání, ve znění pozdějších předpisů a vyhlášky č. 48/2005 Sb., o základním vzdělávání a některých náležitostech plnění povinné školní docházky, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁵ Tato povinnost je pro účely mateřských a základních škol v podrobnostech rozvedena především v rámci vyhlášky č. 410/2005 Sb., o hygienických požadavcích na prostory a provoz zařízení a provozoven pro výchovu a vzdělávání dětí a mladistvých, ve znění pozdějších předpisů.

hygienickém stavu. Rovněž tato povinnost **je ukládána škole samotné, nikoliv jejímu zřizovateli či jinému subjektu**, přičemž stejně jako ve shora zmíněném případě zajištění odpovídající odborné a pedagogické úrovně vzdělávání **školský zákon a zákon o ochraně veřejného zdraví nepočítají s jakýmkoliv přenosem dané odpovědnosti či jejím sdílením**. Jak přitom rovněž vyplývá z předcházející části této analýzy, oblastí, jež se pro delegování nepedagogických činností vyloženě nabízí, je oblast údržby a úklidu prostor, v nichž probíhá vzdělávání (školních budov), tedy oblast, na níž obě bezprostředně prezentované zákonné povinnosti mimo jiné cílí. Je pak nutno dodat, že shora demonstrativně předestřené představuje jen malou výseč povinností, za jejichž praktické plnění odpovídá sama škola či její ředitel,⁴⁶ nicméně jejich úplný výčet by přesahoval objektivní možnosti této stručné analýzy.

V případě, že spolupráce s externím subjektem, jenž byl povinen praktický výkon výše uvedených nepedagogických činností zajistit, z nějakého důvodu selže, v důsledku čehož bude např. vybavení školy informačními technologiemi či obdobnými pomůckami nedostatečné či tyto nebudou fungovat do té míry, aby je bylo možno náležitě uplatnit v průběhu výuky (v souladu s příslušnými vzdělávacími programy či jinými pravidly), či aby bylo v dostatečné míře umožněno samostudium jejího pedagogického personálu,⁴⁷ nebo v důsledku čehož např. nebude takový subjekt s to poskytovat úklid a údržbu prostor, v nichž probíhá vzdělávání v zákonem a podzákonnými předpisy stanovené kvalitě a kvantitě, **bude se jednat v daném rozsahu o porušení příslušných výše prezentovaných zákonných povinností ze strany konkrétní školy a jejího ředitele bez ohledu na to, že jejich praktické naplňování bylo úlohou konkrétního externího subjektu**.

Své odpovědnosti za panující neuspokojivý stav se ředitel školy nemůže zprostit pouhým poukazem na faktický podíl tohoto subjektu na jeho vzniku. Pomineme-li pak, že fungování školy v rozporu se zákonem (ať již co do samotné výuky, tak co do technicko-hygienických otázek) je stavem obecně nežádoucím, nelze pominout, že naplňování (nejen) shora předestřených povinností je předmětem kontroly ze strany věcně příslušných orgánů veřejné moci, ukázkově v rámci inspekční činnosti ČŠI,⁴⁸ či dozoru ze strany místně příslušné hygienické stanice.⁴⁹ Hodí se pak připomenout, že zjištění vyvstalá v průběhu inspekční činnosti ČŠI mohou mimo uložení opatření k odstranění nedostatků⁵⁰ vyústit až v podání návrhu na odvolání ředitele školy mateřské či základní školy⁵¹ či v krajním případě dokonce v podání návrhu na její výmaz ze školského rejstříku.⁵² Nedostatečné plnění hygienických požadavků na stav prostor, v nichž probíhá výuka, pak naplňuje skutkovou podstatu přestupku, za nějž může být škole uložena pokuta až do výše 30 000 Kč.^{53,54}

⁴⁶ Mezi jinými lze zmínit např. plnění povinností kladených na školy coby právnické osoby ve smyslu § 5 zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů, a tento zákon provádějící vyhlášky č. 246/2001 Sb., o stanovení podmínek požární bezpečnosti a výkonu státního požárního dozoru (vyhláška o požární prevenci), ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁷ § 24 odst. 4 písm. b) zákona o pedagogických pracovnících.

⁴⁸ Ve smyslu § 174 odst. 2 školského zákona.

⁴⁹ § 82 odst. 2 písm. c) a § 84 zákona o ochraně veřejného zdraví.

⁵⁰ § 175 odst. 1 školského zákona.

⁵¹ § 174 odst. 14 školského zákona.

⁵² § 175 odst. 2 školského zákona.

⁵³ § 92d odst. 8 zákona o ochraně veřejného zdraví.

⁵⁴ Obdobně pak by skutkovou podstatu přestupku naplnil např. též stav, v němž by v důsledku nedostatečného úklidu či údržby prostor, v nichž škola sídlí a provádí výuku, nebyly zajištěny únikové cesty a volný přístup k nouzovým východům, či v němž by nebyly tyto prostory vybaveny prostředky požární ochrany [§ 78 odst. 1 písm. e) a m) zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů].

Důsledek v podobě návrhu na odvolání ředitele přichází na řadu v ryze vážných případech, tím spíše pak návrh na výmaz ze školského rejstříku. Nelze pak ani přehlédnout, že k případnému odvolání ředitele mateřské či základní školy je věcně příslušný toliko její zřizovatel,⁵⁵ přičemž jelikož ve shora předestíraných příkladech je to právně on, který se, buď přímo či skrze jím zřízenou právnickou osobu, na realizaci oněch nepedagogických činností podílí, a tedy kdo se v reálu (ať již přímo či nepřímo) podílí na panujícím protiprávním stavu. Stejně tak sankce udělená v přestupkovém řízení zřejmě nebude pro konkrétní školu likvidační. Přesto však s ohledem na uvedené nelze než doporučit, aby k **delegaci myslitelných nepedagogických činností na jiné subjekty bylo přístupováno uvážlivě a při nastavování pravidel konkrétní spolupráce (úpravách zřizovací listiny či uzavírání smluv) bylo dbáno o to, aby vedení škol ve výsledku zcela nepozbylo efektivní kontrolu nad určitou sférou jejich fungování a nedostalo se do pozice, v níž by nemohlo ovlivnit výslednou podobu jejich výkonu a eventuálně na ni pružně reagovat**; aby se snaha o zjednodušení jejich činnosti nestala ve výsledku kontraproduktivní.

4. Výsledné shrnutí

S ohledem na výše uvedené se dá shrnout, že mimo metodické podpory, jíž mohou při řízení organizace a jiných nepedagogických činnostech ředitelé mateřských a základních škol přijímat, jak od zamýšleného Středního článku podpory, tak od rozličných aktéru na poli vzdělávání již působících, a které může vést ke zlepšení a zjednodušení realizace této agendy, lze uvažovat také o ulehčení od ní cestou částečného nahrazení činností svěřených škole, a tedy jim samotným, faktickou činností jiného subjektu. O toto „odbřemenění“ se z objektivních důvodů může v praxi zasloužit pouze sám zřizovatel konkrétní mateřské či základní školy (zpravidla obec, či dobrovolný svazek obcí), a to buď svou přímou aktivitou nebo zřízením právnické osoby za tímto účelem. Podoba a rozsah, v němž bude možno jeden či druhý model v praxi aplikovat odvisí nejen od vůle konkrétního zřizovatele, ale dále též od četných objektivních okolností a limitů, které jsou mu dány; manévrovací prostor co do načrtnutí konkrétního osobitého řešení lze nicméně mít za relativně široký.

Jakkoli lze obecně očekávat, že aplikace (obou) ze shora řešených modelů povede k určitému ulehčení od části zpravidla administrativně zatěžující agendy, a tím k utvoření většího prostoru pro řešení škol v rovině pedagogické, jejich zavedení s sebou přináší také možné hrozby, a to především v podobě oslabení přímého vlivu na průběh realizace a výsledek také „delegovaných“ činností, a tím snížení pružnosti reagování na přicházející (mnohdy neočekávané) situace. Je pak nutno mít též na paměti, že pouhým faktickým přenecháním určité výše nepedagogické agendy k zajišťování jinému subjektu se školy a jejich ředitelé nezbavují odpovědnosti za to, zda tato je vykonávána řádně a její výsledky dosahují kvality odpovídající zákonným požadavkům. Při zavádění obou možných modelů „odbřemenění“ je tedy vhodné dbát o vyváženost jejich nastavení, jak je tomu ostatně vždy – každá krajnost se v praxi může projevit jako škodlivá.



⁵⁵ § 166 odst. 5 školského zákona.