

# DISKUSE

Martin Madej<sup>1)</sup>

## Vztah školské příspěvkové organizace a jejího zřizovatele

### I. Úvod

Cílem článku je charakteristika právního vztahu mezi zřizovatelem příspěvkové organizace, kterým je územně samosprávný celek,<sup>2)</sup> a touto příspěvkovou organizací, která vykonává činnost školy nebo školského zařízení.<sup>3)</sup> Vedlejším cílem příspěvku je promítnutí uvedeného vztahu do vzájemného postavení ředitele školy a orgánu města, který plní vůči školské příspěvkové organizaci úkoly zřizovatele.

Účelem regionální příspěvkové organizace je být jakousi prodlouženou rukou obce či kraje při plnění jeho veřejnoprávních povinností (mohou tak např. provozovat technické služby, řídit nemocnici apod.). Ředitelé těchto právnických osob zde zodpovídají pouze radě obce či kraje. Mezi uvedené veřejnoprávní povinnosti přirozeně spadá i zajištění vzdělávání obyvatel v regionu (§ 35 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)). Ředitelé k tomu zřízených školských příspěvkových organizací se však od svých ostatních kolegů liší. Jsou totiž zároveň statutárním orgánem školy s obsáhlým katalogem povinností podle školského zákona, za jejichž plnění právně odpovídá a které nemusí být vždy v souladu se zájmy zřizovatele.

---

<sup>1)</sup> Autor je studentem Právnické fakulty UK. Za cenné připomínky k článku vděčí doc. JUDr. Janu Kyselovi, Ph.D., DSc. a JUDr. Pavlovi Zářeckému, CSc. Text *Vztah školské příspěvkové organizace a jejího zřizovatele* se umístil na 1. místě v soutěži Studentská vědecká a odborná činnost, sekce správního práva a správní věda, fakultní kolo.

<sup>2)</sup> Budu-li níže hovořit o územně samosprávném celku („ÚSC“), mám tím na mysli obec podle § 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů (obecní zřízení, dále také „zákon o obcích“ nebo „ZO“), kraj podle § 1 odst. 1 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů (krajské zřízení, dále také „zákon o krajích“ nebo „ZK“), hlavní město Praha podle § 1 odst. 2 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, a volně také svazek obcí podle § 49 obecního zřízení. Všechny tyto subjekty totiž mohou podle srovnatelné právní úpravy zřizovat příspěvkové organizace a není tak potřeba mezi nimi rozlišovat. Budu-li níže hovořit o příspěvkové organizaci obce, míním tím i příspěvkové organizace zbylých tří subjektů.

<sup>3)</sup> V zájmu úspornosti budu někdy používat jen výraz „škola“. Příspěvkové organizace tohoto typu jsou níže označovány jako „školské příspěvkové organizace“, což je můj pomocný výraz, který se v pozitivním právu nevyskytuje.

K rozboru této materie mě vedl současný právní stav, spojený se značnou právní nejistotou ředitelů škol. Ve svém zaměstnání se totiž setkávám s řediteli škol, kteří musí čelit výraznému tlaku ze strany zřizovatele školy (typicky rady obce nebo kraje, resp. jednotlivých náměstků majících v gesci oblast školství), jenž se *de facto* staví do role ředitelova zaměstnavatele, když si nárokuje rozhodovat o ředitelových pracovních právních nárocích (čerpání dovolené, cestovní příkaz), určuje mu četné administrativní úkoly (čtvrtletní zprávy, sebehodnocení) a vyžaduje z jeho strany dodržování disciplíny (např. být v určitých hodinách dostupný pro e-mailovou komunikaci). Má-li takové jednání oporu v zákoně, je přitom sporné.

Ředitelům škol pod hrozbou odvolání nezbyvá než stanovené povinnosti dodržovat, a to i za cenu zanedbávání jeho úkolů plynoucích ze školského zákona<sup>4)</sup> a prováděcích právních předpisů.<sup>5)</sup> Těch přitom rozhodně není málo. Odborníci se shodují,<sup>6)</sup> že role vedení školy na kvalitě výuky je klíčová; ředitel vystupuje nejen coby statutární orgán školské příspěvkové organizace (jako v případě neškolských příspěvkových organizací), nýbrž také jako manažer, vedoucí pedagogický pracovník, který má sledovat práci svých podřízených, radit jim při vedení výuky, motivovat je k lepším výkonům, zajišťovat jejich další vzdělávání atd.<sup>7)</sup> V neposlední řadě, i ředitel školy je zpravidla sám pedagogem.<sup>8)</sup>

Na druhou stranu, na administrativu ředitel jistě není sám - k dispozici má zpravidla alespoň jednoho zástupce ředitele nebo sekretariát. Zároveň lze argumentovat, že jeho povinnosti coby ředitele příspěvkové organizace, zejména povinnosti týkající se efektivní správy majetku zřizovatele (např. energetická politika školních budov), mohou mít na kvalitu vzdělávání ve škole nemalý vliv. Na vysoké požadavky zřizovatele, rovněž plnění své povinnosti kontrolujícího subjektu ve smyslu zákona o finanční kontrole<sup>9)</sup>, tak nelze hledět pouze negativně a budou to pouze evidentní excesy, které budou muset být v následujícím rozboru odsouzeny.

---

<sup>4)</sup> Zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání, ve znění pozdějších předpisů (školský zákon, dále i „ŠZ“).

<sup>5)</sup> Postavení školy jako primárně vzdělávací a nikoli administrativní instituce hájil na půdě PS PČR svého času i ministr školství Josef Dobeš. „*Snažíme se zbavit byrokracie školy v tom, že rušíme vlastní hodnocení školy, tzv. autoevaluaci, protože to je to dokument, který se dubluje s výroční zprávou školy, školy to zatěžuje.*“ Viz stenozáznam z jednání ze dne 14. 6. 2011, od 14:30 hodin, dostupný z webu PS PČR <http://www.psp.cz>.

<sup>6)</sup> Pro ilustraci viz shrnutí závěrů konference České školy a Evropa: Kvalitní a efektivní vedení škol ve 21. století. Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy: Ředitelé škol se připravují na výzvy nového tisíciletí [online]. MŠMT: © 2013-2016 [cit. 10. 4. 2016]. Dostupné z: <http://www.msmt.cz/mezinarodni-vztahy/reditele-skol-se-pripravuji-na-vyzvy-noveho-tisicileti>.

<sup>7)</sup> Pro ilustraci, podle průzkumu McKinsey & Company z roku 2010 věnuje průměrný ředitel 49 % své pracovní doby administrativě, 18 % externí komunikaci, 12 % výuky a pouhých 21 % řízení kvality výuky (McKINSEY 2010).

<sup>8)</sup> K roli ředitele viz Návrátová 2012.

<sup>9)</sup> Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (zákon o finanční kontrole, dále jen „ZFK“).

Požadavky zřizovatelů školských příspěvkových organizací vůči jejich ředitelům jsou v praxi kompilovány do speciálních předpisů, které obce a kraje za tímto účelem vydávají. Vyberme např. *Zásady vztahu orgánů statutárního města Brna k příspěvkovým organizacím*<sup>10)</sup>, *Směrnice o zásadách vztahu města Liběchov a jeho orgánů k příspěvkovým organizacím zřízených městem Liběchov*<sup>11)</sup> nebo *Zásady vztahu orgánů Moravskoslezského kraje k příspěvkovým organizacím, které byly zřízeny krajem nebo byly na kraj převedeny zvláštním zákonem*.<sup>12),13)</sup> Ředitelé některých škol ovšem vyjádřili pochyby, že mají jejich zřizovatelé pravomoc tyto dokumenty vůbec vydat, resp. ptají se, jestli je mohou takové předpisy jakkoliv právně zavazovat.

Rozhodl jsem se do výše nastíněné problematiky hlouběji proniknout. Nejprve v krátkosti osvětlím rozdíl mezi školou a (školskou) příspěvkovou organizací a z toho plynoucí dvojí postavení ředitele školy (**kap. II.**). Zvláštní kapitola (**kap. III.**) bude věnována vlastnímu vztahu zřizovatele a zřízené příspěvkové organizace. Poté bude třeba vyhodnotit právní závaznost *směrnic* a *zásad*, kterými se má činnost příspěvkové organizace (a jejího ředitele) regulovat. Právní závaznost (**kap. IV.**) může plynout buď z jejich právní formy [**kap. IV. a)**], anebo ze zákona [**kap. IV. b)**]. Následně se vrátím k osobě ředitele školy (školské příspěvkové organizace) a zhodnotím, jestli mezi ním a zřizovatelem existuje nějaký druh pracovněprávního vztahu (**kap. V.**).

Pokud jde o literaturu a judikaturu ke vztahu zřizovatele a příspěvkové organizace vztahuje se tato spíše na rovinu finančně-právní a ke zbylému obsahu jejich právního vztahu se toho napsalo jen velmi málo. Jedinou ucelenější publikací, z níž jsem při psaní článku mohl čerpat, bylo *Právo pro ředitele škol v kostce* od Moniky Puškinové, spoluautorky posledního komentáře ke školskému zákonu (2014). Ani tato publikace mi však na některé základní otázky odpovědět nedokázala.

## II. Rozdíl mezi školou a (školskou) příspěvkovou organizací a dvojí postavení ředitele školy

Obecnou úpravu zřizování příspěvkových organizací územně samosprávnými celky najdeme v ust. § 23 odst. 1 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů<sup>14)</sup>, podle něhož ÚSC zřizuje příspěvkové organizace jako právnické osoby, které zpravidla ve své činnosti nevytvářejí zisk, a to k plnění svých úkolů, zejména k hospodářskému využívání svého majetku a k zabezpečení veřejně prospěšných činností. Ředitel příspěvkové organizace je v čele

---

<sup>10)</sup> Dostupné z: <https://www.brno.cz/sprava-mesta/urady-a-institute-v-brne/mestske-organizace-a-spolecnosti/zasady-vztahu-k-prispevkovym-organizacim/>.

<sup>11)</sup> Dostupné z: <http://www.libechov.cz/file.php?id=856&oid=4359945>.

<sup>12)</sup> Dostupné z: <http://www.gvoz.cz/UserFiles/file/tp/Zasady.pdf>.

<sup>13)</sup> Tyto dokumenty budu níže souhrnně označovat jako „směrnice a zásady“.

<sup>14)</sup> Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ÚzmRoz“).

všech činností, pro které byla příspěvková organizace zřízena<sup>15)</sup> a zapsána do obchodního rejstříku<sup>16)</sup>, např. správy sportovních zařízení obce nebo údržby zeleně.

K realizaci těchto činností ustaví zřizovatel statutární orgány a způsob, jakým vystupují jménem organizace.<sup>17)</sup> Vedle toho vymezí i práva, která organizaci umožní, aby se svěřeným majetkem mohla plnit účely, k nimž byla zřízena; zejména se uvedou práva a povinnosti spojené s jeho plným efektivním a ekonomicky účelným využitím, s péčí o jeho ochranu, rozvoj a zvelebení, podmínky pro jeho případnou další investiční výstavbu a další.<sup>18)</sup>

Školy nejsou navzdory obecnému povědomí veřejnosti právními osobami (Rigel 2014, s. 49). Ve smyslu školského zákona jde spíše o činnost, kterou může nějaká osoba vykonávat (viz § 8 odst. 7 ŠZ).<sup>19)</sup> Které osoby mohou vykonávat činnost školy, stanoví zákon. V souladu s § 8 odst. 1 ŠZ zřizuje kraj, obec a dobrovolný svazek obcí školské právní osoby nebo příspěvkové organizace podle ÚzmRoz. Jinak řečeno, škola nebo školské zařízení (ve smyslu činnosti podle § 8 odst. 7 ŠZ) potřebuje ke své samostatné právní existenci příspěvkovou organizaci, v jejímž rámci působí, čímž se liší od relativně nového institutu školské právní osoby, která je v souladu se svým názvem právní osobou bez dalšího (*ipso iure*) a která se zapisuje do zvláštního rejstříku školských právních osob podle § 153 an. ŠZ.

Příspěvková organizace, vykonávající činnost školy, se zapisuje do obchodního rejstříku.<sup>20)</sup> Škola a školské zařízení se zapisují do rejstříku škol a školských zařízení.<sup>21)</sup>

K optickému oddělení školské příspěvkové organizace a školy může dále sloužit skutečnost, že s příspěvkovou organizací, jejímž hlavním účelem je činnost školy, se může pojit některá doplňková činnost (např. hostinství, pronájem prostor nebo pořádání kulturních akcí).

Nyní jsem si vytvořil půdu pro to, abych rozlišil ředitele příspěvkové organizace a ředitele školy. Toto rozlišení působí v praxi problémy, protože ačkoliv jde o dvě funkce vykonávané stejnou osobou, jsou spojeny s různými právy a povinnostmi. Obecně lze shrnout, že do právní úpravy ředitele příspěvkové

---

<sup>15)</sup> § 27 odst. 2 písm. c) ÚzmRoz.

<sup>16)</sup> § 27 odst. 10 ÚzmRoz.

<sup>17)</sup> § 27 odst. 2 písm. d) ÚzmRoz.

<sup>18)</sup> § 27 odst. 2 písm. f) ÚzmRoz.

<sup>19)</sup> Podle Moniky Puškinové je škola jako právní osoba jakýmsi nositelem a vykonavatelem činnosti. Touto činností je vzdělávání podle vzdělávacích programů uvedených v § 3 ŠZ (Puškinová 2014, s. 23).

<sup>20)</sup> § 27 odst. 10 ÚzmRoz.

<sup>21)</sup> § 142 odst. 1 ŠZ. Tak například právní osoba – příspěvková organizace zapsána do obchodního rejstříku pod názvem Základní škola a mateřská škola Lipová, okres Prostějov, příspěvková organizace, vykonává činnost dvou škol (základní a mateřské školy) a tří školských zařízení (školní družiny, školní jídelny, školní jídelny-výdejny) a tyto jsou zapsány v rejstříku škol a školských zařízení. Srov. též Puškinová 2014, s. 23.

organizace vstupuje zvláštní zákonná úprava pro ředitele školy v rámci příspěvkové organizace, a s ní zvláštní práva a povinnosti.

Ředitel příspěvkové organizace, která vykonává činnost školy, se v souladu s § 166 odst. 1 ŠZ stává automaticky ředitelem všech škol a školských zařízení, jejichž činnost daná organizace vykonává.<sup>22)</sup>

Zatímco postavení ředitele příspěvkové organizace je ponecháno na vůli zřizovatele,<sup>23)</sup> postavení ředitele školy podléhá závazným ustanovením školského zákona, od nichž se ve zřizovací listině nelze odchýlit.

Shrnuji: Obce a kraje zřizují k plnění svých úkolů příspěvkové organizace, mezi nimiž mohou být i organizace vykonávající činnost školy. V jejich čele stojí ředitelé, kteří se tím automaticky stávají i řediteli školy (§ 166 odst. 1 ŠZ). Právní postavení ředitele příspěvkové organizace a ředitele školy nelze směšovat a každé je spojeno s trochu jinými právy a povinnostmi ve vztahu ke zřizovateli.

### III. Vztah zřizovatele a zřízené příspěvkové organizace

Vztah zřizovatele a zřízené příspěvkové organizace je vztahem subordinačním. Zřizovatel zaprvé zřizuje příspěvkovou organizaci a vydává zřizovací listinu o jejím vzniku a rozhoduje také o jejím rozdělení, sloučení, splynutí i zrušení.<sup>24)</sup> Zřizovatel tudíž s příspěvkovou organizací jako s celkem disponuje. Z druhé, zřizovatel jmenuje a odvolává ředitele školy a rozhoduje o jeho odměňování. Vůči řediteli školy tak má určitá zákonná oprávnění, která obvykle připadají zaměstnavateli (v našem případě školské příspěvkové organizaci). Z třetí, zatímco příspěvková organizace hospodaří se svěřeným majetkem, nabývá nový majetek pro zřizovatele a nepotřebný majetek mu přednostně nabízí, zři-

---

<sup>22)</sup> Jak podotýká Monika Puškinová, „v případě ředitele veřejné školy kompetence statutárního orgánu právnické osoby a ředitele školy – činnosti v podstatě splývají. Přesto je nutné, aby si byl ředitel školy vědom toho, zda vystupuje z pozice statutárního orgánu, nebo z pozice ředitele činnosti, a např. v úvodních ustanoveních rozhodnutí a směrnic uváděl odpovídající právní postavení“ (Puškinová 2014, s. 35).

<sup>23)</sup> Domnívám se, že na příspěvkové organizace se, tam kde je to vhodné, použijí příslušná ustanovení zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále i „OZ“), zde ust. § 123 odst. 1. Vycházím z ust. § 20 odst. 2 OZ, dle něhož „právnické osoby veřejného práva podléhají zákonům, podle nichž byly zřízeny; ustanovení tohoto zákona se použijí jen tehdy, slučuje-li se to s právní povahou těchto osob.“ Právní povaha příspěvkové organizace vychází z § 23 odst. 1 písm. b) ÚzmRoz. Že je příspěvková organizace právnickou osobou veřejného práva lze dovodit zejména ze zákona č. 320/2001 Sb., který příspěvkovou organizaci pro své účely označuje jako orgán veřejné správy. Ke stejnému závěru dochází ve své disertační práci i Karel Beran (Beran 2006). Koneckonců, důvodová zpráva k § 20 odst. 2 OZ zdůrazňuje záměr zákonodárce zahrnout do občanského zákoníku obecnou úpravu všech právnických osob a jejich typů. Tedy dovozují, že také s ohledem na střídmou úpravu vnitřní organizace příspěvkové organizace se na tyto právnické osoby vztahují obecná ustanovení občanského zákoníku a s nimi spojená volnost pro zřizovatele. Ke stejnému závěru dochází i Monika Puškinová (Puškinová 2014, s. 36).

<sup>24)</sup> Srov. § 27 odst. 7 ÚzmRoz.

zovatel provádí kontrolu hospodaření příspěvkové organizace a rozhoduje o osudu svěřeného majetku po jejím zrušení.<sup>25)</sup>

Z uvedeného plyne, že vztah zřizovatele a školské příspěvkové organizace je sice zasazen do veřejnoprávního legislativního rámce, obsahově však není nepodobný soukromoprávnímu vztahu, který vzniká mezi orgánem veřejné moci (např. ministerstvem anebo opět ÚSC) a jeho obchodní společností založenou podle zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích (dále jen „ZOK“). V obou případech dochází ke vzniku nové právnické osoby, přičemž dohled nad hospodařením je vykonáván buď z titulu pravomoci podle předpisů finančního práva, anebo z titulu jediného či majoritního vlastníka. V obou případech má nadto zřizující či zakládající subjekt alespoň potenciální vliv na řízení své „dcery“, který je u obchodních společností řešen skrze instituty ovládající osoby a ovládané osoby, upravené v § 74 an. ZOK. Zákon pak praví, že ovládající osoba nemůže statutárnímu orgánu ovládané osoby udělovat pokyny týkající se obchodního vedení společnosti (§ 195 odst. 2 a § 435 odst. 3 ZOK).

U příspěvkových organizací takovou úpravu nenajdeme. Ve světle popsané podobnosti obou vztahů a argumentované subsidiarity občanského zákoníku se však domnívám, že také na zřizovatele je třeba hledět jako na osoby ovládající a na příspěvkové organizace jako na osoby jimi ovládané. I zde by pak bylo uplatnitelné pravidlo, že zřizovatelé nesmí ředitelům škol udělovat pokyny týkající se vedení školy. Přestože ZOK používá pouze výraz „obchodní vedení“, není to navržené aplikaci na překážku. Komentář ke školskému zákonu totiž dochází při výkladu § 131 odst. 1 k podle mě správnému závěru, že pravomoc ředitele rozhodovat ve věcech školské právnické osoby *„nemá veřejnoprávní charakter (tyto pravomoci upravují § 164 a násl. zákona) a míří na vnitřní záležitosti školské právnické osoby. Jde tedy o jakýsi „ekvivalent“ obchodního vedení v případě obchodních společností. Součástí těchto pravomocí ředitele je tedy vedení školské právnické osoby, vykonávání pravomocí zaměstnavatele apod.“* (Rigel 2014, s. 611). Odmítneme-li použití zákazu udělovat pokyny, umožníme tím zřizovateli výrazně zasahovat do každodenního řízení školy, což zákonodárce, jak argumentuji níže, jistě nezamýšlel.

#### **IV. Zásady a směrnice, kterými se upravuje vztah zřizovatele a zřízené příspěvkové organizace**

Jak už bylo řečeno, s úmyslem jasně nadefinovat postavení, které mají příspěvkové organizace (tedy i školy) ke svým zřizovatelům, vydávají obce a kraje speciální předpisy (např. *Zásady vztahu orgánů statutárního města Brna k příspěvkovým organizacím*). S jejich existencí se pojí otázka jejich právní závaznosti. Tu lze dovodit buď z jejich právní formy, nebo ze zvláštního ustanovení zákona.

---

<sup>25)</sup> Ibid.



#### IV. a) Právní závaznost dokumentu plynoucí z právní formy

Právní formu uvedených *směrnic* a *zásad* nelze na první pohled určit. Máme co dočinění s aktem soukromého anebo veřejného práva? Pakliže jde o výraz vrchnostenské moci ve veřejném právu, je to individuálně anebo obecně závazný právní akt? Na tyto otázky lze zpravidla nalézt odpovědi v úvodním ustanovení dokumentu (ať už soukromého nebo veřejného práva), v předmětných *směrnících* a *zásadách* však takovou informaci běžně nenajdeme. Na první pohled by se mohlo zdát, že představují **právní předpisy** vydané radou obce jako projev základní pravomoci územní samosprávy, a to pravomoci normotvorné.

Při úvahách o normotvorné činnosti obcí a krajů je třeba rozlišovat, zda jde o výkon státní správy nebo zda je právní předpis projevem ústavního práva na územní samosprávu.<sup>26)</sup>

Pravomoc obcí a krajů vydávat právní předpisy **v přenesené působnosti** je založena v čl. 79 odst. 3 Ústavy<sup>27)</sup>. Tyto předpisy se nazývají nařízení obce (§ 11 odst. 1 ZO) a nařízení kraje (§ 7 ZK). Pravomoc obcí a krajů vydávat právní předpisy **v samostatné působnosti** je založena v čl. 104 odst. 3 Ústavy. Tyto předpisy se nazývají obecně závazné vyhlášky obce (§ 10 ZO) a obecně závazné vyhlášky kraje (§ 6 ZK).

Upravuje-li ÚSC právním předpisem svůj vztah k právníkům osobám, které založil nebo zřídil, jde bezpochyby **o výkon samostatné působnosti**, protože tak činí v mezích zákonem jemu přiznané autonomie,<sup>28)</sup> která se vyznačuje toliko oprávněním, nikoli povinností tak učinit (Hendrych 2009, s. 186; Průcha 2012, s. 210; Kadečka 2003, s. 46). Územní samosprávný celek zde rozhoduje podle svého uvážení a svými orgány, které za to nesou odpovědnost před svými voliči, přičemž stát zde vykonává dozor jen z hlediska zákonnosti (Filip 2003, s. 472). Jediným právním předpisem, který může ÚSC ve své samostatné působnosti vydat, je obecně závazná vyhláška schvalovaná zastupitelstvem (Filip 2003, s. 487; Průcha 2012, s. 212-213). Ani zákon o obcích, ani zákon o krajích nepočítá vedle nařízení a obecně závazné vyhlášky s žádnými dalšími formami právních předpisů obce a kraje (Kočí 2012, s. 40).

Jsou zkoumané dokumenty obecně závaznými vyhláškami? Výčet zmocnění, na jejichž základě mohou zastupitelstva obcí a krajů ukládat povinnosti prostřednictvím obecně závazným vyhlášek, je uveden v § 10 ZO a v § 6 ZK. Ačkoliv je legislativní prostor obcí rozšířen o ukládání povinností v oblastech zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, pořádání různých akcí či zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství (srov. § 10 písm. a) až c) ZO), zmocnění k uložení zvláštních povinností zřizovaným osobám mezi nimi nenajdeme. Nenajdeme je ani ve zvláštním zákoně, na nějž odkazuje

<sup>26)</sup> Z právní věty nálezu Ústavního soudu ze dne 31. května 2005, sp. zn. Pl. ÚS 35/04.

<sup>27)</sup> Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>28)</sup> Resp. řídí se pouze zákonem (Hendrych 2009, s. 185), příslušnými ustanoveními zákona jsou zde § 23 odst. 1 a § 27 ÚzmRoz.

ust. § 10 písm. d), a analogické zmocnění kraje nelze dovodit ani z § 6 ZK (Ministerstvo vnitra České republiky 2016).

Výše uvedené mě vede k závěru, že předmětné předpisy nejen že nejsou označeny jako obecně závazné vyhlášky, ale vyhláškami být ani nemohou, protože neupravují oblasti vyjmenované v zákoně a protože nejsou vydávány zastupitelstvem. Pakliže jsou vydávány v samostatné působnosti a nemají formu, kterou stanoví Ústava a zákon o obcích, nemůže jít s ohledem na čl. 2 odst. 4 Ústavy ani o právní předpisy co by územní externí normativní právní akty obcí a krajů. „*Ide o externí akt, protože vyvolává právně závazné důsledky pro fyzické a právnické osoby mimo vztahy podřízenosti a nadřízenosti, je tedy obecně závazný. Obecně závazné vyhlášky a nařízení obce a kraje jsou právě proto právním předpisem (a ne interní směrnici, organizačním aktem), že jsou závazné bez ohledu na vztah adresáta k obci či kraji, jejich závaznost nemá nic společného s podřízeností orgánu, který předpis vydal, jejich obecnost co do adresátů je absolutní*“ (Kadečka 2003, s. 47).

Na druhou stranu, existují právní akty, které sice nejsou obecně závazné, ale mohou se vztahovat k celé skupině adresátů podřízených vydavateli, a sice **vnitřní předpisy**. Vnitřní (interní) předpisy ve veřejné správě představují souhrnné označení pro akty abstraktní povahy, které slouží k uspořádání poměrů *uvnitř* jedné nebo více organizačních jednotek nebo zařízení veřejné správy a jejichž vydání se opírá o právně zakotvený vztah podřízenosti k vydavateli aktu (Hendrych 2009, s. 190).<sup>29)</sup> Zákon o obcích počítá s několika případy, kdy jsou orgány obce takoveto vnitřní předpisy *povinny* vydat, např. zastupitelstvo a rada mají povinnost vydat pro sebe jednací řády<sup>30)</sup> nebo že tajemník obecního úřadu vydává spisový řád, skartační řád a pracovní řád obecního úřadu a další vnitřní směrnice obecního úřadu, nevzdává-li je rada obce<sup>31)</sup>. Zejména rada obce, stojící v čele obecního úřadu, má pravomoc schvalovat organizační řád obecního úřadu, popř. pravidla pro přijímání a vyřizování petic a stížností (viz § 102 odst. 2 písm. o) a n)). „*Na základě § 102 odst. 3 může vydat další – zákonem nepojmenované – druhy vnitřních předpisů obecního úřadu*“ (Vedral et al. 2008, s. 600). Zmocnění rady obce vydávat rozličné nepojmenované směrnice a pravidla, stanovující závazné pracovní postupy, informační toky, konkrétní instrukce podřízeným pracovníkům nebo úřadům a zařízením (Hendrych 2009, s. 189), tedy dovoditelné je. Koneckonců, právě s odkazem na § 110 odst. 4 písm. e) ZO schválila Rada města Pardubice směrnici č. 1/2014, uvozující *Pravidla pro vztah města a příspěvkových organizací*. Ačkoli se vydání předpisů tohoto typu opírá

<sup>29)</sup> „Určujícím znakem interních instrukcí je totiž to, že se jimi jen konkretizují úkoly a povinnosti podřízených složek a pracovníků. Vydáváním interních instrukcí se realizuje oprávnění řídit činnost podřízených - i když se tak děje za účelem konkretizace úkolů stanovených obecně závaznými právními předpisy - a tomuto oprávnění odpovídající povinnost řídit se vydávanými příkazy, povinnost, jež, stejně jako oprávnění, vyplývá z právní normy stanovící takový vztah nadřízenosti a podřízenosti. O obecně závazných vyhláškách naproti tomu platí, že sice mohou obsahovat i právní normy zavazující jen určitý okruh osob, tato závaznost nemá však nic společného s podřízeností orgánu, který předpis vydal.“ Z nálezu I. ÚS 49/93 ze dne 28. 12. 1993.

<sup>30)</sup> § 96 a § 101 odst. 4 ZO.

<sup>31)</sup> § 110 odst. 4 písm. e) ZO.



o právně zakotvený vztah podřízenosti příspěvkové organizace ke zřizovateli, nelze opomenout, že *nejde* o uspořádání poměrů *uvnitř* jedné nebo více organizačních jednotek, protože příspěvková organizace stojí zcela mimo zřizovatele jako autonomní právnická osoba nadaná právy a povinnostmi a zapsaná v obchodním rejstříku. To sice nevylučuje klasifikaci těchto instrumentů jako vnitřních předpisů, není však možné, aby navenek právně zavazovaly fyzické a právnické osoby. Školská příspěvková organizace se takovým aktem proto nemusí řídit.

Tím se katalog možností vyčerpá. Kategorii individuálního právního aktu (typu správního rozhodnutí) ovšem můžeme rovnou zavrhnout, protože pro takové vrchnostenské rozhodování zcela chybí zákonné zmocnění a obce a kraje navíc očividně nemají ambice adresovat konkrétní právnické osoby. Konečně i formu opatření obecné povahy je nutné z pochopitelných důvodů vyloučit.

Zbývá **sféra soukromoprávní**. Jak bylo líčeno výše, příspěvkové organizace nejsou nic jiného než zvláštní typ právnických osob, které zákon umožňuje samosprávným celkům vytvářet, přičemž zvláštní úpravu najdeme pouze v ÚzmRoz, zejména pokud jde o obsah zřizovací listiny a dispozici s majetkem<sup>32)</sup>, a ve všem ostatním se použije obecná úprava právnických osob obsažená v občanském zákoníku. Jestliže příspěvková organizace hospodaří s majetkem svěřeným zřizovatelem, je podrobená jeho kontrole, ba dokonce je mu vydána „na milost a nemilost“<sup>33)</sup> a její ředitel může být zřizovatelem kdykoli odvolán, není přirozené, že může příspěvková organizace ze strany zřizovatele očekávat určitá pravidla chování, kterými se musí řídit?

Na druhou stranu lze argumentovat, že něco jako závazná, státem vynutitelná (*hard law*) pravidla chování, stanovená prvním subjektem jednostranně subjektu druhému, nespadají (s ohledem na zásadu autonomie vůle) do naší představy soukromoprávního vztahu a že jako taková nemají oporu v zákoně.<sup>34)</sup>

S předmětnými směrnici je tak spojena otázka právní formy, která by mohla způsobit závaznost takového dokumentu pro ředitele příspěvkové organizace (potažmo ředitele školy). Jestliže *nejde* o nařízení, obecně závaznou vyhlášku, vnitřní směrnici, rozhodnutí ani jakoukoli obdobu těchto instrumentů v rámci soukromého práva, docházím k závěru, že **nejde o akt svou právní formou závazný**. V tomto směru je předmětné směrnice možné chápat jako nezávazné regulativní instrukce (*soft law*), analogické interním holdingovým dokumentům,<sup>35)</sup> jejichž cílem je zjednodušení a zefektivnění řízení ovládané osoby.

---

<sup>32)</sup> Srov. § 27 an. ÚzmRoz.

<sup>33)</sup> Zřizovatel rozhoduje o rozdělení, sloučení, splynutí i zrušení příspěvkové organizace podle § 27 odst. 7 ÚzmRoz.

<sup>34)</sup> Příkladem může být *mutati mutandis* ústav (§ 402 an. OZ), který sice má svého zakladatele stanovujícího jeho účel a vnitřní organizaci v zakladatelském právním jednání, stejně jako má ředitele, jehož jmenování může zakladatel nepřímo ovlivnit, stejně jako má i majetek vyhrazený zakladatelem. Ale ani tady zakladatel nemůže přímo ovlivňovat rozhodování orgánů ústavu a udělovat jim závazné pokyny.

<sup>35)</sup> K této problematice viz Soroková 2010.

Ředitelé příspěvkových organizací jsou motivováni vést svou organizaci k dodržování nastavených pravidel především tím, že se tím usnadní komunikace a spolupráce se zřizovatelem a že tím zvýší svou šanci na své znovujmenování.

#### IV. b) Právní závaznost dokumentu plynoucí ze zákona

Vedle formy, jakou pravidlo chování přijme, může závaznost pravidla způsobovat i ustanovení zákona. Podle § 15 odst. 1 a § 27 odst. 9 ÚzmRoz má zřizovatel (obec či kraj) povinnost provádět kontrolu hospodaření příspěvkové organizace. Tuto pravomoc vykonává v souladu s § 9 zákona o finanční kontrole, s § 1 odst. 2 kontrolního řádu<sup>36)</sup> a subsidiárně podle správního řádu<sup>37)</sup>. Podle kontrolního řádu je kontrolující v souvislosti s výkonem kontroly oprávněn požadovat poskytnutí údajů, dokumentů a věcí vztahujících se k předmětu kontroly nebo k činnosti kontrolované osoby, jakož i vyžadovat od kontrolované osoby a povinné osoby další součinnost potřebnou k výkonu kontroly.<sup>38)</sup> Podle § 25 odst. 1 ve spojení s § 2 odst. 1 písm. a) ZFK je ředitel příspěvkové organizace povinen zavést a udržovat vnitřní kontrolní systém, v jehož rámci je povinen předkládat zřizovateli ve stanovených termínech statistické výkazy, roční vyúčtování dotací, výsledky interního auditu a další. Příspěvkové organizace ÚSC mají zákonnou povinnost udržovat vnitřní kontrolní systém<sup>39)</sup> a jejich zřizovatelé mají povinnost vytvořit systém finanční kontroly, kterým zajistí finanční kontrolu jak svého hospodaření, tak i hospodaření příspěvkových organizací ve své působnosti<sup>40)</sup>. Jinými slovy, příspěvkové organizace mají povinnost informovat zřizovatele o svém hospodaření a zřizovatelé mají povinnost stanovit pro jejich kontrolu podmínky, přičemž jsou vázáni toliko požadavkem přiměřenosti a účinnosti.<sup>41)</sup> Za těchto okolností se domnívám, že pravidla vztahů mezi zřizovateli a příspěvkovými organizacemi, vydaná způsobitým orgánem zřizovatele, jejichž smyslem je organizačně-technické zajištění systému kontroly hospodaření podle ZFK, **jsou bez ohledu na jejich právní formu pro obě strany závazná.**<sup>42)</sup> Stanoví-li tak kupříkladu *Zásady vztahu orgánů města Mohelnice k příspěvkovým organizacím* harmonogram odevzdávání podkladů organizacemi, je tento harmonogram pro příspěvkovou organizaci, resp. jejího ředitele, závazný.

<sup>36)</sup> Zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole, ve znění pozdějších předpisů (kontrolní řád).

<sup>37)</sup> Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Vztah subsidiarity vyplývá z § 28 kontrolního řádu.

<sup>38)</sup> Viz § 8 písm. c) a f) kontrolního řádu. Kontrolní činnost podle kontrolního řádu je nicméně vázána na časový úsek vymezený zahájením (§ 5) a ukončením kontroly (§ 18), a proto je stěžejí představitelné, jak by mohly být předmětné dokumenty nástrojem této kontrolní činnosti, usilují-li o určitou apriorní právní úpravu.

<sup>39)</sup> § 3 odst. 1 písm. c) ZFK.

<sup>40)</sup> § 3 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 9 odst. 3 ZFK.

<sup>41)</sup> § 9 odst. 3 věta druhá ZFK.

<sup>42)</sup> S již zmíněnou výhradou přiměřenosti a účinnosti, příp. dalších podmínek vyplývajících z principů právního státu.

## V. Vztah orgánů zřizovatele a ředitele školy a školské příspěvkové organizace

Omezit se na zkoumání vztahu pouze právnických osob by znamenalo přehlížet skutečnost, že konečným adresátem těchto více či méně závazných pravidel a pokynů bude ředitel (školské) příspěvkové organizace, který nese odpovědnost za plnění jejích povinností vůči zřizovateli.

### Jmenování ředitele školy či školské příspěvkové organizace

Jak už bylo podotknuto, ředitel školské příspěvkové organizace se v souladu s § 166 odst. 1 ŠZ stává automaticky ředitelem všech škol a školských zařízení, jejichž činnost daná organizace vykonává. Ke jmenování ředitele školy tak již není potřeba žádného zvláštního úkonu nad rámec jmenování ředitele příslušné právnické osoby (Rigel 2014, s. 730).

Podle § 166 odst. 2 ŠZ ředitele (školské) příspěvkové organizace jmenuje na vedoucí pracovní místo zřizovatel (tzv. vnější jmenování) na základě jím vyhlášeného konkursního řízení.<sup>43)</sup> Naopak, v případě jmenování ředitele (obecné) příspěvkové organizace zákon podmínku konkursního řízení nevyžaduje. Zákon dále neupravuje, jak má zřizovatel postupovat, zřídí-li školu v rámci příspěvkové organizace, jejíž dosavadní ředitel nebyl jmenován na základě konkursního řízení,<sup>44)</sup> resp. nesplňuje náležitosti pro výkon funkce ředitele. Pro zachování smyslu § 166 odst. 2 ŠZ je nutné přijmout výklad, že ředitel příspěvkové organizace by se ředitelem školy vůbec nestal. Souhlasem se jmenováním se ředitel stává vedoucím zaměstnancem se všemi právy a povinnostmi, které pro něj vyplývají ze školského zákona, a, předpokládá-li to zřizovací listina, zároveň statutárním orgánem, který za školu právně jedná.<sup>45)</sup>

To ovšem neznamená, že jmenováním dochází k přetržení právních vazeb mezi zřizovatelem a jmenovaným ředitelem. Ačkoli se zřizovatel neúčastní rozhodování o organizaci vzdělávání nebo personálním obsazení učitelského sboru, má i zde nadále kontrolní funkci. Za tímto účelem zákon řediteli ukládá celou řadu povinností, jimž odpovídá oprávnění zřizovatele požadovat jejich plnění. Mezi nimi např. povinnost předložit výroční zprávu podle § 10 odst. 3 ŠZ, oznamovací povinnost podle § 24 odst. 2 ŠZ, povinnost vyžádání souhlasu podle § 14 odst. 5, § 30 odst. 4 a 5 nebo § 32 odst. 5 ŠZ.

---

<sup>43)</sup> Podrobnosti konkursního řízení upravuje vyhláška č. 54/2005 Sb., o náležitostech konkursního řízení a konkursních komisích, ve znění pozdějších předpisů. Pravomoc zřizovatele, zahrnující i výběr členů konkursní komise, má v tomto případě rada (viz pro obce § 102 odst. 2 písm. b) ve spojení s § 84 odst. 2 písm. d) ZO; pro kraje § 59 odst. 1 písm. i) ve spojení s § 59 odst. 3 a § 35 odst. 2 písm. j) ZK).

<sup>44)</sup> Pro ředitele příspěvkové organizace nestanoví zákon žádné kvalifikační předpoklady (Kočí 2012, s. 50).

<sup>45)</sup> „[Ř]editel školy nemusí být vždy současně ředitelem (statutárním orgánem) právnické osoby vykonávající činnost školy a školského zařízení (to platí např. u některých soukromých škol)“ (Valenta 2013, s. 313-314).

## Odvolání ředitele školy či školské příspěvkové organizace

Konečně, v souladu s § 166 odst. 4 ŠZ zřizovatel ředitele příspěvkového organizace za taxativně vyčtených okolností z vedoucího pracovního místa odvolá. Ustanovení § 166 odst. 5 dává zřizovateli možnost ředitele z vedoucího pracovního místa odvolat, jestliže bylo zřizovatelem anebo Českou školní inspekci zjištěno závažné porušení nebo neplnění právních povinností vyplývajících z jeho činností, úkolů a pravomocí na vedoucím pracovním místě ředitele. Tyto se omezují toliko na povinnosti podle školského zákona, tedy povinnosti, které zřizovatel nemůže nijak rozšiřovat. Jde tak o zvláštní úpravu, která má přednost před obecnou pracovněprávní úpravou skončení pracovního poměru (Rigel 2014, s. 734).

Jak jsem argumentoval v kapitole II.), ředitel školy má charakteristické dvojí postavení, neboť stojí v čele školy jako činnosti ve smyslu § 8 odst. 1 ŠZ a školy jako školské příspěvkové organizace ve smyslu § 27 odst. 1 ÚzmRoz. Školský zákon ale v § 166 odst. 4 a 5 toto dělení vůbec nereфлекtuje, když hovoří o odvolání „ředitele školské příspěvkové organizace“. Máme tomu rozumět tak, že toto je zvláštní výčet důvodů pro odvolání ředitele příspěvkové organizace a z dalších důvodů jej odvolat nelze? Co však ostatní prohřešky, kterých se může ředitel dopustit třeba podle zákona o finanční kontrole? Pro ty odvolán být nemůže? Zásadní otázkou pro mou úvahu je, mohou-li mezi „povinnosti vyplývající z činností, úkolů a pravomocí na vedoucím pracovním místě ředitele“ podle § 166 odst. 5 písm. a) spadat i povinnosti stanovené ve výše analyzovaných *zásadách a směrnicích*. S výhradou podmínky, že pro uložení dané povinnosti musí existovat zákonný podklad (např. právě povinnosti zřizovatele jako kontrolující osoby podle ZFK), se domnívám, že tyto povinnosti sem spadají.

Ačkoliv má tak ředitel dvojí postavení, odvolán může být z obou pozic pouze aktem podle § 166 odst. 4 nebo 5. Odvolání pro jiný důvod bude neplatné. Nezbyvá než dodat, že i zde se použije ustanovení § 73a odst. 2 ZPr, tedy pravidlo, že dnem uvedeným v § 73a odst. 1 ZPr ztrácí ředitel školy funkci vedoucího zaměstnance, jeho pracovní poměr k zaměstnavateli však nadále trvá (může např. učit jako řadový pedagog). Povinnosti zaměstnavatele podle § 73a odst. 2 ZPr je podle mě nutné v tomto případě teleologicky vztáhnout na zřizovatele, z jehož iniciativy byl ředitel odvolán.

## Mění se právní vztah mezi zřizovatelem a ředitelem školy

Právní vztah mezi zřizovatelem školy a jejím ředitelem dostal s postupnou proměnou vzdělávací soustavy, která ještě na počátku 21. století odrážela ve své setrvačnosti politiku předlistopadového režimu, zásadních změn. Podle § 14 odst. 13 zákona o státní správě a samosprávě ve školství<sup>46)</sup>, jmenovala a odvo-

---

<sup>46)</sup> Zákon č. 564/1990 Sb., o státní správě a samosprávě ve školství, ve znění pozdějších předpisů.

lávala ředitele obecních předškolních zařízení, škol a školských zařízení s předchozím souhlasem krajského úřadu obec. Bez předchozího souhlasu krajského úřadu bylo jmenování a odvolání neplatné.<sup>47)</sup> Podle zákoníku práce z roku 1965<sup>48)</sup> zřizovatel příspěvkové organizace platil za tzv. nadřízený orgán, který měl nad zaměstnavatelem určitý aktivní dohled (§ 26) a mohl pro něj vydávat i pracovní řád (§ 82 odst. 3).

Ještě dne 31. 12. 2011 obsahoval § 166 odst. 1 školského zákona dovětek, podle něhož měl zřizovatel plnit funkci orgánu nadřízeného zaměstnavateli v oblasti pracovněprávních vztahů. V poznámce pod čarou odkazoval na tehdy již neexistující ust. § 26 zákoníku práce z roku 1965, předepisující, že orgány nadřízené zaměstnavatelům jsou povinny sledovat, jak zaměstnavatelé plní své povinnosti při vytváření pracovněprávních vztahů a jejich rozvíjení, zjišťovat příčiny porušování pracovněprávních předpisů, vyvozovat z něho důsledky a soustavně vytvářet podmínky pro jejich dodržování.

Od takové ingerence reformované pracovní právo upustilo. Nový zákoník práce<sup>49)</sup> sice přejal doslovně definici nadřízeného orgánu v ust. § 347 odst. 2 (dříve § 272 odst. 3), ta se však použije toliko pro účely § 340, § 341 a § 274 odst. 2, tj. pro účely koordinace přechodu práv a povinností z pracovněprávních vztahů na nového zaměstnavatele a pro účely vymezení úkonů v přímé souvislosti s plněním pracovních úkolů. Zákoník práce tudíž v rovině pracovního práva nepředpokládá žádný subordinační vztah mezi vedoucím zaměstnancem zaměstnavatele (ředitelem školy) a nadřízeným orgánem zaměstnavatele (zřizovatelem školy). Jinými slovy, **ředitel školy není zaměstnancem zřizovatele**.

Že výkon práv zřizovatele nelze směřovat s výkonem práv zaměstnavatele, vyplývá i z **judikatury Nejvyššího soudu**. Podle ní se zřizovatel ani v rozsahu svých zákonných práv a povinností nestává zaměstnavatelem, a ani v tomto rozsahu nevstupuje do práv a povinností zaměstnavatele.<sup>50)</sup> Z pouhého aktu jmenování nelze dovodit, že by byl ředitel v pracovněprávním nebo služebním vztahu ke zřizovateli, tedy ve vztahu závislé práce, která je charakteristická vztahem nadřízenosti zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance, který plní zaměstnavatelovy pokyny (§ 2 odst. 1 ZPr).<sup>51)</sup> „Přestože na základě jeho „vnějšího“ jmenování vzniká (popřípadě se mění) pracovní poměr mezi zaměstnancem a školou,

---

<sup>47)</sup> Kraje musely o souhlas požádat ministerstvo, viz § 17 odst. 3 zákona. Dále lze uvést, že podle § 15 odst. 1 obec uplatňovala své zájmy, zájmy rodičů nebo jiných zákonných zástupců dětí a žáků a pedagogických pracovníků na rozvoji výchovy a vzdělávání vůči předškolním zařízením, školám a školským zařízením v obci. Obec měla projednávat s ředitelem předškolního zařízení, školy a školského zařízení, které zřídila, zejména koncepci rozvoje, rozpočet a materiální podmínky pro činnost či personální a sociální podmínky pracovníků (§ 15 odst. 2).

<sup>48)</sup> Zákon č. 65/1965 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>49)</sup> Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále i "ZPr").

<sup>50)</sup> Z rozsudků Nejvyššího soudu ze dne 15. dubna 2008 sp. zn. 21 Cdo 854/2007 a ze dne 16. září 2008 sp. zn. 21 Cdo 3863/2007.

<sup>51)</sup> „Pro úplnost je třeba zdůraznit, že ředitel školy (právnícké osoby vykonávající činnost školy) se jmenováním do funkce nestává zaměstnancem zřizovatele a zřizovatel ani jinak



a i když odvoláním ředitele školské právnické osoby z funkce dochází k suspenzi pracovního závazku ohledně uvedeného druhu práce (srov. § 65 odst. 3 zák. práce), nevzniká mezi zřizovatelem a zaměstnancem pracovněprávní vztah, a zřizovatel se ani nestává („třetím“) účastníkem pracovněprávního vztahu mezi zaměstnancem a školskou právnickou osobou.<sup>52)</sup>

To je možná paradoxní vzhledem k tomu, že „zřídí-li obec školskou právnickou osobu, která je právnickou osobou v její přímé řídicí a kontrolní působnosti, představuje odvolání ředitele tohoto zařízení pracovněprávní úkon učiněný jeho zřizovatelem, a nikoliv úkon orgánu územní samosprávy učiněný v rámci výkonu veřejné moci“.<sup>53)</sup> Podtrhuje to podle mého názoru skutečnost, že jedinými momenty, kdy zřizovatel vystupuje vůči řediteli školy z pozice zaměstnavatele, jsou jednání směřující ke vzniku, změně nebo zániku pracovního poměru, jakož i rozhodnutí o platu ředitele školy. K takovému závěru ostatně opakovaně došel Nejvyšší soud ČR.<sup>54)</sup>

*A contrario*, v ostatních případech zřizovatel podle platné právní úpravy žádná oprávnění zaměstnavatele nemá. Naopak, je to sám ředitel, který je současně zástupcem a zaměstnavatelem školy. Pouze ředitel sám sobě rozvrhuje pracovní dobu, sám sobě určuje čerpání dovolené, sám se sebou uzavírá kvalifikační dohodu (Puškinová 2014, s. 55-56). Přesto je přístup zřizovatelů-územních samospráv celků takový, že vydávají vnitřní předpisy, ve kterých od ředitele vyžadují dodržování určitých postupů, které nemají svůj základ v zákoně. Svou podporu nachází výjimečně i u některých autorů (Pospíšil, Štefanková a Durczoková 2009).

Výše uvedeným srovnáním historické a současné právní úpravy jsem se pokusil ilustrovat, jaký ideový posun zaznamenal vztah mezi statutárními orgány zřizovatele a školy. Jestliže kdysi umožňoval zákon odvolání ředitele z jakéhokoli důvodu nebo i bez důvodu, existuje nyní v § 166 odst. 5 ŠZ značně omezený výčet důvodů pro odvolání, které jsou speciální vůči obecným ustanovením o odvolání v zákoníku práce. Jak uvádí komentář, „na jedné straně jsou tak respektovány kompetence a odpovědnost zřizovatele, na straně druhé pak do jisté míry chráněna nezávislost ředitele, který je nejen manažerem, ale též vykonavatelem státní správy“ (Rigel 2014, s. 734). Striktně dané důvody pro odvolání z funkce představují záruky určité nezávislosti ředitele na vlivu toho, kdo jej může odvolat. Z tohoto hlediska je podle mě nezbytné hledět na takové právní akty zřizovatele, které stanoví další, byť i na pohled nevýznamné, povinnosti ředitele tak, že zvyšují šanci na odvolání podle § 166 odst. 5 písm. a) a podrývají tak snahu

---

nepřijímá oprávnění zaměstnavatele vůči řediteli.“ (z rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 16. 9. 2008, sp. zn. 21 Cdo 3863/2007). Viz i Beck 2014, s. 731-732.

<sup>52)</sup> Z rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 15. dubna 2008, sp. zn. 21 Cdo 854/2007.

<sup>53)</sup> Z rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 21. 02. 2007, č. j. 15 Ca 50/2006-25, vydaného pod č. 1175/2007 Sb. NSS. Školskou právnickou osobu je zde možné postavit na roveň příspěvkové organizaci s ohledem na § 131 odst. 2 ŠZ.

<sup>54)</sup> V rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 17. listopadu 1998, sp. zn. 21 Cdo 11/98, ze dne 21. prosince 2010, sp. zn. 21 Cdo 3053/2010 a ze dne 4. prosince 2014, sp. zn. 21 Cdo 4540/2014.

zákonodárce o nezávislost ředitele při výkonu veřejné správy. „Základním motívem pro novou právní konstrukci je“, jak koneckonců upozorňuje Jiří Valenta, „skutečnost, že ředitel veřejné školy a školského zařízení vykonává ve výslovně vymezených záležitostech státní správu, kterou na něj deleguje zákonem stát, avšak odvolání ředitele je nyní plně v kompetenci územní samosprávy“ (Valenta 2013, s. 321).

Není-li ředitel školy zaměstnancem zřizovatele, v jakém vztahu k němu tedy je?

V kapitole **III. b)** jsem uzavřel, že obce a kraje mají vůči svým příspěvkovým organizacím ze zákona kontrolní pravomoc. Podle Jiřího Valenty zůstává i přes zrušení poslední věty ust. § 166 odst. 1 ŠZ s účinností od 1. ledna 2012 v platnosti kompetence zřizovatele veřejných škol vykonávat kontrolu dodržování všech (tedy i pracovněprávních) předpisů při hospodaření s veřejnými prostředky, a to v souladu s ustanovením § 4 odst. 1 písm. a) ZFK. „Připomeňme, že většina rozhodnutí zaměstnavatele v pracovněprávních vztazích má souvislost s využitím veřejných prostředků. Z toho plyne, že kontrolní oprávnění zřizovatele v pracovněprávních vztazích vůči jím zřízené právnické osobě již sice není tak široké, jak vyplývalo z původního záměru zákonodárce vyjádřeného v původním znění ustanovení § 166 odst. 2 školského zákona (pozn. MM: autor měl na mysli odst. 1), ale přesto ve větší míře zůstává, a to právě s ohledem na kompetence vyplývající z ustanovení zákona o finanční kontrole“ (Valenta 2013, s. 319-320).

Stanoví-li zřizovatel řediteli ve zvláštním dokumentu další povinnosti organizačně-technického či podobného rázu, sleduje tak dodržení svých vlastních povinností ze zákona o finanční kontrole, musí se ředitel těmto pravidlům podrobit. Jsou-li ovšem obsahem takového dokumentu ustanovení o pracovněprávních povinnostech či dokonce modifikace povinností plynoucích ze školského zákona, nemohou taková pravidla ředitele zavazovat. Ať už jde o pravidlo, že v případě zvyšování kvalifikace si ředitel PO vyžádá předchozí písemný souhlas věcně příslušného náměstka, že ředitel je povinen zpracovávat roční plán svého vzdělávání nebo že si musí opatřit souhlas zřizovatele pro výkon jiné výdělečné činnosti.

## VI. Závěr

Právní vztah příspěvkové organizace, vykonávající činnost školy, a zřizovatele, který je územním samosprávným celkem, vychází ze specifické právní úpravy a funkce regionálních příspěvkových organizací vykonávajících činnost školy. Plníce vzdělávací roli státu a ÚSC mají tyto organizace způsob vzniku a zániku, jmenování a odvolání statutárního orgánu, jakož i hospodaření a dohled nad ním upraveny ve veřejnoprávních předpisech (ÚzmRoz, ŠZ, ZFK), zároveň však v určitých bodech připomínají právnické osoby soukromého práva (jejich řízení není upraveno zákonem, nýbrž zřizovací listinou, subsidiárně se na ně použije občanský zákoník, zapisují se do obchodního rejstříku).

Zkoumaný právní vztah dále existuje na pozadí dvou zájmů, a to zájmu zřizovatele na efektivním řízení své organizace a zájmu státu na prosazování

své vzdělávací politiky a na kvalitě výuky. Tato dualita zájmů, stejně jako popsaná ambivalence právního postavení školské příspěvkové organizace, se nejvíce projevuje na funkci ředitele příspěvkové organizace, který je zároveň ředitelem školy.

K prosazení svého zájmu a ke všeobecnému upřesnění vztahu ke svým příspěvkovým organizacím vydávají obce a kraje dokumenty (nazývané „zásady“ či „směrnice“), aniž by byla zřejmá jejich právní forma, jakož i jejich právní závaznost vůbec. To v praxi představuje problém, protože obsahují řadu povinností, které výrazně rozšiřují okruh povinností, které má ředitel školy ze zákona.

Z judikatury Nejvyššího soudu ČR jasně vyplývá, že ředitel školy není zaměstnancem zřizovatele. Právní názor Nejvyššího soudu ČR tak podtrhuje zásadu nezávislosti ředitele školy, který je nejen manažerem školské příspěvkové organizace, ale i vykonavatelem státní správy. Pracovněprávní nároky vůči řediteli školy, podobně jako excesivní požadavky zřizovatele při výkonu pravomoci kontrolující osoby, jsou způsobilé onu nezávislost ředitele podřývat a fakticky mu překážet při výkonu jeho povinností plynoucích ze školského zákona.

Směrnice vydávané ÚSC nejsou samy o sobě právně závazné, protože jejich závaznost nezakládá ani jejich právní forma, ani zvláštní ustanovení zákona. Závaznost některých jejich ustanovení však lze dovodit ze zákona o finanční kontrole, jenž ukládá příspěvkové organizaci udržovat tzv. vnitřní kontrolní systém. Pravidla vztahů mezi zřizovateli a příspěvkovými organizacemi, vydaná způsobilým orgánem zřizovatele, jejichž smyslem je organizačně-technické zajištění systému kontroly hospodaření podle ZFK, jsou proto pro obě strany závazná. Pouze porušení těchto pravidel může zakládat zákonný důvod k odvolání ředitele podle školského zákona. Ostatní pravidla, která postrádají zákonný podklad, naopak ředitele zavazovat nemohou a nemohou ani tvořit důvod pro jeho odvolání.

Podle průzkumu agentury McKinsey & Company stráví průměrný ředitel až polovinu pracovní doby řešením administrativních záležitostí. Nelze-li vyčlenit ze státního rozpočtu prostředky na další personální podporu ředitele (ať už formou rozšíření úvazků anebo normování úvazků nových), doporučuji zákonodárci upravit katalog povinností ředitele a práva zřizovatele tak, aby došlo jak k uspokojení zájmu státu na kvalitě vzdělávání, tak zájmu zřizovatele na efektivním řízení příspěvkové organizace.