

Veřejná správa školství

Ústavní základy

Ústavním základem správně právní úpravy českého školství jsou zejména ustanovení čl. 33 Listiny základních práv a svobod a článku 15 odst. 1, odst. 2 téhož ústavního dokumentu.

Ustanovení článku 33 Listiny základních práv a svobod ve svém odstavci 1 předně zakotvuje právo každého (tedy bez ohledu např. na státní občanství) na vzdělání, které je třeba chápat jako

- negativní povinnost, tedy že „stát ani kdokoli jiný nemůže nikomu ve vzdělání bránit“, jednak jako
- pozitivní povinnost státu, tedy „povinnost státu vzdělání poskytnout přímo, nebo zajistit (organizačně i jinak), aby odpovídající vzdělání poskytovaly jiné než státní instituce“.

Současně je v Listině základních práv a svobod stanovena ve vztahu ke školství i (základní) povinnost, a to adresovaná opět každému: *Školní docházka je povinná po dobu, kterou stanoví zákon.*

Listina základních práv a svobod v předmětném ustanovení čl. 33 dále stanoví, že **v základních a středních školách** mají občané **právo na bezplatné vzdělání**. To se ovšem neprojevuje v povinnosti státu hradit veškeré náklady související se vzděláním, nýbrž se omezuje na povinnost státu nést náklady na zřizování škol a školských zařízení, na jejich provoz a údržbu a nevyžadovat na nich tzv. školné.¹

Na **vysokých školách** je pak ústavní právo občana na bezplatné vzdělání omezeno, a to jednak schopnostmi občana, které jsou zpravidla ověřovány přijímací zkouškou, a jednak možnostmi společnosti nalézajícími svůj odraz v počtu studijních míst.

Vedle uvedené ústavní garance práva na vzdělání je třeba poukázat i na to, že již ustanovení čl. 33 odst. 3 Listiny základních práv a svobod předpokládá možnost zřizovat i **jiné školy než státní** a vyučovat na nich, a to za podmínek stanovených zákonem. Na takových školách se pak může vzdělání poskytovat za úplatu.

Hlavní prameny právní úpravy

Vedle zmíněné ústavněprávní úpravy lze základy právní regulace vzdělávání nalézt i v dokumentech mezinárodněprávních, zejm. jde o následující (Českou republikou ratifikované a zákonem stanoveným způsobem vyhlášené) **mezinárodní smlouvy**:

- Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech (viz zejm. čl. 13),
- Úmluvu o právech dítěte (viz zejm. čl. 28 a 29) a
- Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod (viz zejm. Dodatkový protokol k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, čl. 2).

Právními předpisy **zákonného a podzákonného charakteru**, které dnes normativně regulují vzdělávání v České republice, jsou pak zejména

¹ *Nález pléna Ústavního soudu ze dne 13. června 1995 sp. zn. Pl. ÚS 25/94 ve věci návrhu skupiny 30 poslanců Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky na zrušení nařízení vlády č. 15/1994 Sb., o bezplatném poskytování učebnic, učebních textů a základních školních potřeb (nález byl vyhlášen pod č. 165/1995 Sb.), in Ústavní soud: Sbírka nálezů a usnesení - svazek 3. Praha : C. H. Beck, 1995, s. 233 (č. 31 Sb. nál. a usn. - sv. 3.).*

- pro oblast vysokého školství:
 - zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (**zákon o vysokých školách**), ve znění předpisů pozdějších,
 - zákon č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu a vývoje z veřejných prostředků a o změně některých souvisejících zákonů (**zákon o podpoře výzkumu a vývoje**), ve znění předpisů pozdějších,
- pro oblast ostatního školství:
 - zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (**školský zákon**), ve znění předpisů pozdějších
 - zákon č. 563/2004 Sb., o **pedagogických pracovnících** a o změně některých zákonů, ve znění předpisů pozdějších,
 - zákon č. 306/1999 Sb., o **poskytování dotací soukromým školám, předškolním a školským zařízením**, ve znění předpisů pozdějších,
 - zákon č. 109/2002 Sb., o **výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních a o preventivně výchovné péči ve školských zařízeních** a o změně dalších zákonů, ve znění předpisů pozdějších,

Současné české školské právo (respektive jeho veřejnoprávní složka) se jeví sice jako moderní komplex, zároveň ovšem značně trpí nemalou rozkolísaností danou neustálými novelizacemi obsáhlé zákonné i podzákonné regulace. Nelze si přitom nepovšimnout, že podstatná část školské legislativy má **podzákonný charakter** (bylo by tedy jistě chybou dovozovat z relativně skromného počtu zákonů stručnost či jednoduchost školského práva). Přehled podzákonných právních předpisů lze nalézt na Stránkách Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy <http://www.msmt.cz/dokumenty>.

Předškolní, základní, střední, vyšší odborné a některé jiné vzdělávání

Ústavní právo každého na vzdělání se v České republice realizuje především v režimu školského zákona (tento zákon totiž upravuje předškolní, základní, střední, vyšší odborné a některé jiné vzdělávání ve školách a školských zařízeních, stanoví podmínky, za nichž se vzdělávání a výchova uskutečňuje, vymezuje práva a povinnosti fyzických a právnických osob při vzdělávání a stanoví působnost orgánů vykonávajících státní správu a samosprávu ve školství), jehož právní normy jsou dále podrobně rozvedeny dlouhou řadou prováděcích předpisů (zejména pak vyhlášek Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, viz výše). Vzdělávání poskytované podle tohoto zákona je zákonem výslovně označeno za veřejnou službu.

Školský zákon předně vymezuje:

- zásady a cíle vzdělávání (§ 2),
- systém vzdělávacích programů (§ 3 - § 6, § 104 - § 106),
- vzdělávací soustavu (§ 7 - § 8a, § 115 - § 121), včetně problematiky školského rejstříku (§ 141 - § 152) a školské právnické osoby (§ 124 - § 140, § 153 - § 159a),
- hodnocení škol, školských zařízení a vzdělávací soustavy (§ 10 - § 12),
- některá základní (obecná i zvláštní) pravidla vzdělávání (§ 13 - § 20) a jeho organizace ve školách (§ 23 - § 30, § 32),

- práva a povinnosti žáků, studentů a zákonných zástupců dětí a nezletilých žáků (§ 21 - § 22, § 31), včetně hmotného zabezpečení a odměn za produktivní činnost (§ 122),
- uznávání zahraničního vzdělání (§ 108),
- financování škol a školských zařízení (§ 123, § 160 - § 163).

Školy a školská zařízení mohou standardně² mít **právní formu**

- školské právnické osoby,
- příspěvkové organizace kraje, obce či dobrovolného svazku obcí, nebo státní příspěvkové organizace,
- organizační složky státu,
- jiné právnické osoby.

Školská právnická osoba je specifickou právnickou osobou zřízenou podle školského zákona (nestanoví-li tento zákon jinak³, použijí se ovšem ve věcech zřízení, vzniku, zrušení a zániku školské právnické osoby přiměřeně ustanovení obchodního zákoníku o založení, vzniku, zrušení a zániku obchodních společností), jejíž hlavní činností je poskytování vzdělávání podle vzdělávacích programů a školských služeb podle tohoto zákona. Specifické zákonné úpravě přitom podléhá i hospodaření školské právnické osoby⁴.

Orgánem školské právnické osoby zřízené ministerstvem, krajem, obcí nebo svazkem obcí je ředitel. Orgány školské právnické osoby zřízené jinou právnickou osobou nebo fyzickou osobou jsou ředitel a rada.

Ředitel je statutárním orgánem školské právnické osoby, jehož (na návrh rady) jmenuje a odvolává zřizovatel (případně rada) za podmínek a postupem stanoveným zákonem. Je-li orgánem školské právnické osoby **rada**, pak tato např. schvaluje rozpočet školské právnické osoby, vnitřní mzdový předpis a organizační řád školské právnické osoby, vydává (za účelem řádného využívání majetku školské právnické osoby a řádného výkonu tzv. hlavní činnosti školské právnické osoby) předchozí souhlas k zákonem stanoveným majetkoprávními úkonům školské právnické osoby. Členy rady (v rozpětí od 3 do 15) jmenuje a odvolává na pětileté funkční období zřizovatel (pokud ve zřizovací listině nestanovil jinak). Rada zasedá nejméně dvakrát ročně.

Rozhodování ve věcech rejstříku škol a školských zařízení (zápis, změna v údajích, výmaz) je správním řízením s některými specifickými odchylkami od obecné úpravy, jež stanovuje školský zákon⁵.

Orgány veřejné správy školství a jejich působnost

Veřejná správa ve školství je (na úrovni výše popsané vzdělávací soustavy) vykonávána celou řadou různých státních i nestátních orgánů, jejichž působnost a pravomoc je založena především školským zákonem.

² Ministerstvo obrany, Ministerstvo vnitra a Ministerstvo spravedlnosti zřizují školy a školská zařízení jako organizační složky státu nebo jako jejich součásti. Ministerstvo zahraničních věcí zřizuje školy při diplomatické misi nebo konzulárním úřadu České republiky jako součást těchto úřadů.

³ Viz v této souvislosti především ustanovení § 125 - § 126 školského zákona.

⁴ Viz ustanovení § 133 a násl. školského zákona.

⁵ Viz ustanovení § 145 - § 152 školského zákona.

Vysoké školství

Vysoké školy jako nejvyšší článek vzdělávací soustavy jsou vrcholnými centry vzdělanosti, nezávislého poznání a tvůrčí činnosti a mají klíčovou úlohu ve vědeckém, kulturním, sociálním a ekonomickém rozvoji společnosti. Na přelomu tisíciletí je přítom v evropském prostoru za největší výzvu pro vysoké školství považován proces evropské integrace.

Vysoká škola je **právníkou osobou**. Vychází (mimo jiné) z ustanovení čl. 33 odst. 3 Listiny základních práv a svobod přítom česká zákonná úprava dělí vysoké školy předně na:

- **veřejné,**
- **soukromé a**
- **státní.**

Věřejná vysoká škola

Věřejná vysoká škola se zřizuje, zrušuje, slučuje či splývá s jinou veřejnou vysokou školou, případně rozděluje na jiné veřejné vysoké školy výhradně **zákonem**.

Organizaci, činnost a hospodaření veřejné vysoké školy, jakož i postavení členů akademické obce na základě zákona blíže upravují její **vnitřní předpisy**. Její řízení probíhá samosprávnými a dalšími **orgány vysoké školy**. Státní orgány mohou v souladu s ustanovením čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky zasahovat do činnosti veřejné vysoké školy jen na základě a v mezích zákona a způsobem zákonem stanoveným. V § 6 odst. 1 pak zákon o vysokých školách stanoví demonstrativním výčtem **samosprávnou působnost** veřejné vysoké školy.

Se samosprávným charakterem veřejné vysoké školy souvisí i její **ekonomická autonomie**. Věřejná vysoká škola sestavuje vždy na kalendářní rok svůj **rozpočet** a hospodaří podle něj. Rozpočet veřejné vysoké školy nesmí být ze zákona sestavován jako deficitní.

Soukromá vysoká škola

Soukromá vysoká škola je právníkou osobou (mající sídlo, svou ústřední správu nebo hlavní místo své podnikatelské činnosti na území některého členského státu Evropské unie, nebo která byla zřízena nebo založena podle práva některého členského státu Evropské unie), již byl udělen státní souhlas působit jako vysoká škola.

Soukromá vysoká škola je povinna zajistit **finanční prostředky** pro vzdělávací a vědeckou nebo výzkumnou a další tvůrčí činnost, byť jí může za určitých podmínek poskytnout ministerstvo **dotaci** na uskutečňování akreditovaných studijních programů a programů celoživotního vzdělávání a s nimi spojenou vědeckou, výzkumnou, vývojovou, uměleckou nebo další tvůrčí činnost

Státní vysoká škola

Státní vysoká škola je vojenská nebo policejní. Vojenské vysoké školy jsou přímo součástí Ministerstva obrany, policejní vysoké školy jsou oproti tomu organizační složky státu financované z kapitoly Ministerstva vnitra. Vojenskou vysokou školou je v České republice toliko Univerzita obrany v Brně, policejní pak Policejní akademie České republiky v Praze.

Na státních vysokých školách **existuje samospráva jen v omezeném rozsahu**, když se tu zřetelně uplatňují vojenské (policejní) metody správy (státní vysoké školy tak např. nevydávají vlastní samosprávný vnitřní mzdový předpis a není jim poskytnuta ekonomická autonomie).

Studium na vysoké škole

Studium je jedním z ústředních pojmů zákona o vysokých školách, jímž dochází k čerpání esenciální funkce vysokých škol: funkce vzdělávací. Děje se tak prostřednictvím akreditovaného studijního programu, a to za zákonných podmínek, jejichž konkretizace náleží do samosprávné působnosti vysokých škol.

Státní správa vysokého školství

Ústředním orgánem státní správy pro vysoké školy je dle § 7 zákona o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky **Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy**. Jeho působnost na tomto úseku vymezuje zákon o vysokých školách (viz zejm. jeho ustanovení § 87), když mu mimo jiné přiznává kompetenci registrovat vnitřní předpisy veřejných vysokých škol, rozdělovat finanční prostředky ze státního rozpočtu z kapitoly školství vysokým školám a kontrolovat jejich využití či rozhodovat o udělení akreditace a státního souhlasu.

Významnou pravomoc Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy představuje rozhodování o udělení **akreditace** jednotlivým studijním programům (na základě stanoviska Akreditační komise). Není-li totiž studijní program akreditován, nelze k jeho studiu přijímat uchazeče, konat výuku, zkoušky ani přiznávat akademické tituly. Stejně tak podléhá ministerské akreditaci oprávnění konat habilitační řízení nebo řízení ke jmenování profesorem v daném oboru. Akreditace se přitom ve všech případech uděluje na dobu nejvýše deseti let.

Zákon o vysokých školách pak blíže upravuje náležitosti **akreditačního řízení**, které je správním řízením, a postavení **Akreditační komise**, jejímž úkolem je pečovat o kvalitu vysokoškolského vzdělávání a všestranně posuzovat vzdělávací a vědeckou, výzkumnou, vývojovou, uměleckou nebo další tvůrčí činnost vysokých škol.