

MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY
Sekce legislativy a práva

Ministerstvo vnitra
odbor veřejné správy
PhDr. Robert Ledvinka,
ředitel odboru

V Praze dne 30. 5. 2012
K č.j. MSMT-8559/2012-600

Vážený pane řediteli,

k Vaší žádosti o spolupráci při řešení výkladové otázky, vyvstávající v souvislosti s implementací zákona č. 111/2009 Sb., o základních registrech, ve znění pozdějších předpisů, zda lze *mateřské školy, základní školy, střední školy, víceletá gymnázia, vyšší odborné školy, jiná školská zařízení, či výchovná a ubytovací zařízení definovat jako orgány veřejné moci*, sdělujeme po vnitřních konzultacích s dotčenými útvary Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy (dále jen „ministerstvo“) následující stanovisko:

I. Vztah rozhodování ředitelů škol a školských zařízení ve smyslu § 7 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (*školský zákon*), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „ředitel“) k veřejné správě je vhodné posoudit postupně ve dvou otázkách:

Základní otázkou je, zda rozhodování ředitelů o právech a povinnostech dětí, žáků a studentů (dále jen „žák“), případně také dalších osob, má povahu výkonu veřejné moci, konkrétně veřejné správy.

Navazující otázkou je, jak v případě rozhodování ředitelů identifikovat správní orgán v legislativních kategorizacích orgánů veřejné moci, nebo konkrétněji orgánů veřejné správy (správních orgánů); smysl této navazující otázky ovšem závisí na kladném zodpovězení výše uvedené základní otázky.

II. V *základní otázce povahy rozhodování ředitelů* je třeba vycházet jednak z vymezení veřejné správy v judikatuře i doktríně a jednak z objektivní povahy rozhodování ředitele (zejména z hlediska právních následků – jejich významu a zaměření).

Judikatura správního soudnictví dochází k závěru, že „[...] nelze jednoznačně vymezit [...] přesnou definici veřejné správy, obecně je možno vycházet z cíle, prostředků a závaznosti posuzované činnosti a postavení jejího vykonavatele“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2011, sp. zn. 7 As 34/2011).

Takto uzavírá i s ohledem na obdobné závěry doktríny (srov. např. *Hendrych, D.* in: *Hendrych, D* a kol.: *Správní právo. Obecná část.* 6. vyd. Praha : C.H. Beck, 2006, s. 3-7).

Zákon č. 561/2004 Sb. zakládá řediteli řadu kompetencí autoritativního rozhodování o právech a povinnostech individuálně určené osoby (jedná se o rozhodování o veřejných subjektivních právech, typicky o právu na vzdělání, srov. např. § 17, 18, 31 aj.). Všude tam, kde ředitel autoritativně rozhoduje o právech a/nebo povinnostech individuálně určené osoby (žáka, případně jiné osoby), je třeba pohlížet na toto rozhodování jako na výkon veřejné správy a na jeho výsledek jako na správní rozhodnutí.

Pro úplnost je vhodné upozornit na novější judikaturu správního soudnictví, z níž vyplývá, že oblast výkonu veřejné správy na úrovni jednotlivých škol a školských zařízení nelze omezovat podle jejich zřizovatele (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 5. 2011, sp. zn. 2 Aps 3/2010, uveřejněný pod č. 2350/2011 Sb. NSS). Veřejnou správu tak vykonávají nejen školy a školská zařízení, zřizované státem, kraji, obcemi nebo dobrovolnými svazky obcí.

III. V *navazující otázce identifikace správního orgánu* je třeba vyjít z *doktrinárního rozlišení mezi subjekty a vykonavateli veřejné správy* (jak činí Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 7. 2011, sp. zn. 1 As 53/2011, s odkazem na studii *Vedral, J.:* *K otázce, zda správním orgánem podle školského zákona je ředitel školy nebo škola jako právnická osoba*, systém ASPI, 2011 – následující text vychází z rozsudku i studie, která je komplexnější).

Subjektem veřejné správy je osoba, ve většině případů právnická, tzn. stát, územní samosprávný celek, jiná veřejnoprávní korporace, případně právnická osoba soukromého práva (jen v nepočetných případech se může jednat o fyzickou osobu).

Vykonavatelem veřejné správy je ten, kdo ji reálně vykonává, tzn. v případě právnické osoby její orgán.

Dále je třeba přihlídnout k *právnímu postavení školy nebo školského zařízení z hlediska právní subjektivity*. Školy a školská zařízení jsou ve většině případů nadány právní subjektivitou; v některých případech nicméně mohou být zřízeny organizačními složkami státu jako bezsubjektní útvary.

Z *doktrinárního hlediska* je tak „[s]právním orgánem jakožto vykonavatelem veřejné správy [...] ředitel školy, resp. ten, kdo vykonává jeho funkci (§ 166 odst. 7 školského zákona), a to buď jako orgán školy jako právnické osoby (podle § 130 odst. 3 správního řádu), pokud ta má právní subjektivitu, nebo jako správní orgán sui generis, tzv. jiný orgán, pokud škola právní subjektivitu nemá. Z hlediska správního řádu to znamená, že ředitel školy bude v prvním případě orgánem školy jakožto právnické osoby vykonávající působnost v oblasti veřejné správy, ve druhém případě

pak zřejmě tzv. jiným správním orgánem (§ 1 odst. 1 správního řádu).“ (J. Vedral, cit. studie).

IV. K doktrinárnímu rozlišování mezi subjekty a vykonavateli veřejné správy je třeba poznamenat, že s ním nejsou zcela souladné legislativní zkratky nebo legální definice, které jako orgán označují samotnou právnickou osobu, a nikoli orgán této právnické osoby (srov. § 1 odst. 1 správního řádu, ale i zkratky a definice v jiných právních předpisech).

Otázka, zda či nakolik má být označení právnické osoby jako orgánu (správního orgánu nebo šířeji orgánu veřejné moci), zavedené právním předpisem, drženo i při praktické aplikaci tohoto právního předpisu, nebo zda či nakolik může být využito přesnější doktrinární terminologie, však na úrovni ústřední státní správy přísluší Ministerstvu vnitra.

V. Jakkoli je potřebné zabývat se identifikací správních orgánů na úseku školství v širších souvislostech, legislativních, judikatorních i doktrinárních, ve vztahu k zákonu č. 111/2009 Sb., o základních registrech, ve znění pozdějších předpisů, a č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, ve znění pozdějších předpisů, jako konkrétních předpisů operujících se správním orgánem jakožto legislativním termínem, zastáváme názor, že identifikace správního orgánu buď ve škole nebo školském zařízení ve smyslu právnické osoby nebo v řediteli...

... nemá vliv na použití nebo nepoužití zákona č. 111/2009 Sb. na agendy vedené školami/řediteli škol podle zákona č. 561/2004 Sb., protože vymezení orgánů veřejné moci v § 2 písm. c) zákona č. 111/2009 Sb. je dostatečně široké a pokrývá obě kategorie potencionálních subjektů veřejné správy; podobně široká je definice pojmu „agenda“ a „agendový“ informační systém; zákon č. 111/2009 Sb. se proto na školy/ředitele vztahuje;

... nemá vliv na použití nebo nepoužití zákona č. 300/2008 Sb., a to naopak kvůli úzké definici pojmu *orgán veřejné moci* v § 1 odst. 1 písm. a). Školy/ředitelé škol nelze podřadit ani pod kategorii *státních orgánů* (kterou považujeme za užší než kategorii „orgánů státní správy“) ani pod *orgány územních samosprávních celků*. Povinnost vést datovou schránku se proto podle našeho názoru na školy/ředitele nevztahuje.

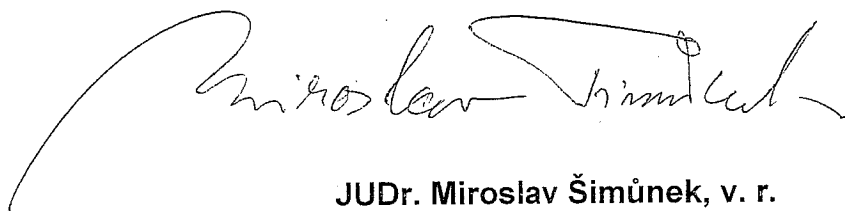
VI. Dále si dovoluujeme navázat na zmínku o tom, že je velmi diskutabilní, jak budou školy moci po 1. červenci 2012 postupovat ve správním řízení bez přístupu k referenčním datům v základních registrech. Podle našeho názoru, i kdyby školy/ředitelé neměli k těmto datům přístup, výkonu jejich agend to nebrání, neboť mohou ve správním řízení postupovat jako dosud. Pokud však Ministerstvo vnitra spatřuje v tomto ohledu konkrétní problémy, jež by mohly mít zásadní dopad na rozhodování ředitelů ve správním řízení, uvítáme případné upozornění.

VII. Uvedené lze shrnout tak, že ministerstvo pokládá školy za správní orgány, a to v postavení právnických osob. Domníváme se že školy lze podřadit dostatečně širokému vymezení orgánu veřejné moci v § 2 písm. c) zákona č. 111/2009 Sb.; podřazení pod naopak úzkou definici orgánu veřejné moci v § 1. odst. 1 písm. a) zákona č. 300/2008 Sb. možné není.

VIII. S ohledem na význam dotčené problematiky si Vás dovoluujeme požádat o informace, jakými formami bude Ministerstvem vnitra zajištěna metodická podpora při implementaci o zajištění metodické podpory při implementaci zákona č. 111/2009 Sb. a zda lze v případě potřeby dohodnout jeho spolupráci na specifické metodické podpoře zaměřené na praxi škol a školských zařízení.

Závěrem prosím přijměte naši omluvu za delší vyřízení, dané potřebou konzultací výkladové otázky ve všech jejích souvislostech s dotčenými útvary ministerstva a nalezení shody na základních bodech stanoviska.

S pozdravem



JUDr. Miroslav Šimůnek, v. r.
vrchní ředitel
sekce legislativy a práva