

**UNIVERZITA KARLOVA**

**Právnická fakulta**

**Jan Kaczor**

**Právní rámec pro činnost tzv. alternativních  
škol v České republice**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Ing. Josef Staša, CSc.

Katedra správního práva a správní vědy

31. května 2018

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 470 202 znaků včetně mezer.

diplomant

V Praze dne 31. května 2018

Mé upřímné poděkování patří:

JUDr. Ing. Josefu Stašovi, CSc., za mnoho cenných rad a připomínek,

Haně Holubkovové, Kláře Adámkové, Metoději Bohuňkovi, Claire Klingenberg,  
Viktoru Hatinovi a mé mamince za připomínky k textu práce a jazykové úpravy,

Lence Mazlové za provedení závěrečné jazykové korektury, a konečně

mým rodičům za to, že mne po celou dobu studia živili a podporovali.

Autor

## Předmluva

Autor této práce strávil celé své dětství na školách vpravdě klasických. Jeho školní den byl vždy postaven na přesně naplánovaném rozvrhu hodin, v němž se po 45 minutách či jejich násobcích střídaly předměty s přestávkami. Většinu času zde prožil s tužkou v ruce sezením za dřevěnou lavicí na dřevěné židli a plněním pokynů vyučujícího. V dlouhodobém horizontu žil cyklem: získat informace – procvičit dovednosti – nechat se z nich vyzkoušet a ohodnotit. Byl snaživým a chytrým žákem. Když něco nešlo, překonával to zvýšeným úsilím. Škole věnoval mnoho času i mimo vyučování. Po odpoledních, po večerech, často i po nocích vypracovával domácí úkoly, opakoval látku a učil se na písemky, aby posbíral dobré známky. O ty nikdy neměl nouzi.

Nedlouho po obdržení maturitního vysvědčení měl konečně možnost si trochu vydechnout. A začal si klást otázky jako: „Stálo to za to?“ „Nešlo to nějak jinak?“ To jej přivedlo k zájmu o alternativy ve vzdělávání. O způsoby, jakými to lze „dělat jinak“. A nejen „trochu jinak“, ale „hodně jinak“. Zjistil, že existují školy, které se o to snaží, a že jich není málo. Zjistil také, že na to jdou různě. Jsou zde školy waldorfské, Montessori, svobodné a demokratické, školy ženské, daltonské či Začít spolu nebo různé školy výrazných mohykánů jako Přírodní škola Františka Tichého či ScioŠkola Ondřeje Šteffla. Jal se tedy uvedené alternativy studovat a zjišťovat, v čem spočívá jejich přístup. V čem je „jiný“. A to nejen ve vztahu k standardním školám, ale i k sobě navzájem.

Při volbě tématu diplomové práce se pak rozhodl z tohoto zájmu a z nabytých znalostí vyjít a podívat se na právní stránku celé věci. Pokud možno objektivně a bez předsudků posoudit, kam až mohou školy, které to chtějí „dělat jinak“, zajít, a kde se musí před právními požadavky zastavit.

Zde předkládá výsledek své práce.

# Obsah

Předmluva .....	1
Úvod .....	6
<b>Kapitola 1: Alternativní školy .....</b>	<b>8</b>
1.1 Pojem alternativní škola .....	8
1.2 Příklady alternativních škol .....	12
1.2.1 Waldorfská škola .....	13
1.2.2 Montessoriovská škola.....	15
1.2.3 Jenská škola .....	16
1.2.4 Daltonská škola.....	17
1.2.5 Svobodná a demokratická škola .....	19
1.2.6 Začít spolu .....	21
1.2.7 Shrnutí.....	22
1.3 Shrnutí kapitoly .....	23
<b>Kapitola 2: Prameny práva .....</b>	<b>24</b>
2.1 Mezinárodní právo .....	24
2.2 Právo Evropské unie .....	25
2.3 Ústavní zákony .....	25
2.4 Zákony .....	25
2.5 Prováděcí právní předpisy .....	25
2.6 Judikatura.....	26
<b>Kapitola 3: Právo na vzdělání .....</b>	<b>27</b>
3.1 Mezinárodní úmluvy.....	27
3.1.1 Zaručení práva na vzdělání .....	28
3.1.2 Zakotvení povinného základního vzdělávání.....	29
3.1.3 Vymezení obsahu vzdělávání prostřednictvím jeho cílů .....	30
3.1.4 Důraz na zájem dítěte .....	31
3.1.5 Právo státu stanovit pravidla vzdělávání.....	32
3.1.6 Respekt k přesvědčení rodičů .....	33
3.1.7 Právo zřizovat nestátní školy a vzdělávat se v nich.....	35
3.2 Listina základních práv a svobod .....	37
3.2.1 Právo na vzdělání.....	38
3.2.2 Povinná školní docházka .....	39

3.2.3 Zřizování nestátních škol .....	40
3.3 Shrnutí.....	42
<b>Kapitola 4: Předchozí právní úprava.....</b>	<b>43</b>
4.1 Obsah vzdělávání.....	43
4.1.1 Základní učební dokumenty.....	44
4.1.2 Alternativní učební dokumenty .....	45
4.2 Soukromé a církevní školy .....	46
4.3 Výjimky a pokusná ověřování .....	46
4.4 Shrnutí.....	47
<b>Kapitola 5: Obecná část.....</b>	<b>48</b>
5.1 Vzdělání a vzdělávání.....	49
5.1.1 Vzdělávací programy .....	50
5.1.2 Shrnutí.....	55
5.2 Povinná školní docházka .....	56
5.3 Školská soustava .....	57
5.3.1 Veřejné školy .....	60
5.3.2 Církevní školy.....	64
5.3.3 Soukromé školy .....	64
5.4 Poskytování vzdělávání jako veřejnosprávní činnost .....	66
5.4.1 Činnost soukromých škol.....	66
5.4.2 Činnost veřejných škol.....	78
5.4.3 Shrnutí.....	81
5.4.4 K právní povaze rámcových vzdělávacích programů .....	81
5.5 Školský rejstřík .....	86
5.5.1 Zápis do rejstříku .....	87
5.5.2 Změna v údajích vedených v rejstříku .....	92
5.5.3 K aktuální rozhodovací praxi Ministerstva.....	93
5.5.4 Výmaz z rejstříku.....	107
5.5.5 Shrnutí.....	109
5.6 Pokusné ověřování.....	110
5.7 Shrnutí.....	113
<b>Kapitola 6: Zvláštní část.....</b>	<b>116</b>
6.1 Zásady a cíle vzdělávání.....	117
6.2 Obsah vzdělávání a jeho uspořádání.....	120

6.2.1 Obsah vzdělávání.....	120
6.2.2 Uspořádání obsahu vzdělávání .....	122
6.3 Rozsah vzdělávání .....	127
6.4 Hodnocení výsledků vzdělávání žáků .....	131
6.4.1 Hodnocení výsledků základního vzdělávání žáků .....	132
6.4.2 Hodnocení výsledků středního vzdělávání žáků.....	135
6.4.3 Shrnutí.....	139
6.5 Hodnocení chování žáků.....	139
6.6 Sdružování žáků do tříd a organizace vyučování .....	140
6.6.1 Základní vzdělávání.....	141
6.6.2 Střední vzdělávání.....	143
6.7 Organizace a vnitřní řízení školy .....	144
6.7.1 Ředitel školy .....	145
6.7.2 Ostatní orgány.....	146
6.7.3 K postavení zřizovatele.....	147
6.7.4 Alternativní možnosti .....	148
6.7.5 Školní řád.....	149
6.7.6 Shrnutí.....	151
6.8 Shrnutí kapitoly .....	152
<b>Kapitola 7: Pedagogičtí pracovníci.....</b>	<b>155</b>
7.1 Základní pojmy .....	156
7.2 Poskytování vzdělávání jinými osobami .....	157
7.3 Kvalifikační předpoklady .....	159
7.4 Pracovní poměr na dobu určitou .....	164
7.5 Další vzdělávání pedagogických pracovníků .....	167
7.6 Shrnutí.....	168
<b>Kapitola 8: Kontrola činnosti škol.....</b>	<b>171</b>
8.1 Kontrola a hodnocení činnosti škol .....	172
8.1.1 Žáci školy a zákonní zástupci .....	172
8.1.2 Zaměstnanci .....	173
8.1.3 Školská rada.....	174
8.1.4 Zřizovatel.....	174
8.1.5 Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy .....	175
8.1.6 Krajský úřad.....	175
8.1.7 Orgán, který vede rejstřík .....	175

8.1.8 Česká školní inspekce .....	177
8.2 Nápravné prostředky .....	184
8.2.1 Nápravné prostředky instanční kontroly .....	184
8.2.2 Opatření k odstranění nedostatků dle školského zákona .....	184
8.2.3 Opatření k odstranění nedostatků dle kontrolního řádu .....	185
8.2.4 Vyhlášení konkurzu na ředitele veřejné školy .....	186
8.2.5 Odvolání ředitele veřejné školy v průběhu funkčního období .....	187
8.2.6 Odstoupení od smlouvy o poskytnutí či od smlouvy o zvýšení dotace soukromé škole .	187
8.2.7 Výmaz ze školského rejstříku .....	188
8.3 Shrnutí.....	188
<b>Závěr .....</b>	<b>190</b>
<b>Seznam zkratk .....</b>	<b>195</b>
<b>Seznam použitých zdrojů .....</b>	<b>197</b>
<b>Abstrakt.....</b>	<b>220</b>
Klíčová slova .....	221
<b>Abstract .....</b>	<b>222</b>
Key Words .....	223



# Úvod

Cílem této práce je zmapovat, jaké jsou v České republice z právního hlediska možnosti existence základních a středních škol řídicích se ve vztahu ke standardnímu vzdělávacímu modelu výrazně odlišnými principy či východisky. Kam až mohou v uplatňování své svébytné koncepce zajít a kde jsou již limitovány nutností podřídit se normativně zakotveným pravidlům vzdělávání.

Práce se zabývá primárním a sekundárním vzděláváním s vyloučením předškolního vzdělávání a vzdělávání dětí se specifickými vzdělávacími potřebami. Pro jeho zvláštní povahu dále ponechává stranou umělecké vzdělávání v konzervatořích.

Cílem práce je obecně pokrýt vzdělávací alternativy běžně se vyskytující v České republice. Zůstane ovšem v mezích školního vzdělávání. Stranou budou proto ponechány ty alternativy, které se školou vůbec nepočítají, nebo s ní počítají pouze jako s místem, kde dochází ke zjišťování výsledků vzdělávání, dosažených jinde (zejména individuální, tzv. „domácí“ vzdělávání). Práce se rovněž nezabývá školami, které do své činnosti pouze inkorporují některý z alternativních vzdělávacích prvků, jako celek nicméně zůstávají věrny standardnímu vzdělávacímu proudu.

Nejprve vyložíme, co to jsou *alternativní školy*, čím se mohou lišit od škol standardních, a uvedeme příklady některých alternativních vzdělávacích modelů fungujících v současné době v České republice. Na základě toho určíme, které prvky vzdělávacího procesu budeme dále zkoumat z hlediska jejich právního zakotvení.

V další kapitolách vymezíme právní rámec pro další zkoumání. Uvedeme prameny práva, v jejichž rámci se budeme dále pohybovat, a osvětlíme mezinárodní a ústavní úpravu práva na vzdělání. Budeme se tázat, zdali již ona určitým způsobem zaručuje či naopak omezuje možnosti existence alternativních škol. Posléze stručně představíme předchozí právní úpravu primárního a sekundárního vzdělávání a základní odlišnosti od úpravy současné.

Následně se budeme věnovat některým obecným institutům školského práva, které je nutné vyložit ještě před přistoupením k výkladu o souladu konkrétních prvků alternativní pedagogiky s právem. Nejprve definujeme pojmy *vzdělání* a *vzdělávání*, představíme kurikulární

dokumenty, jimiž se řídí obsah a rozsah vzdělávání a pohovoříme o zákonné úpravě povinnosti školní docházky. Posléze se budeme zabývat školskou soustavou – definujeme pojem *škola*, pohovoříme o rozlišení škol na veřejné, soukromé a církevní a budeme se zabývat tím, jakou činností je poskytování vzdělávání na školách – zda se jedná o činnost veřejné správy, případně jaké veřejné správy. Dále pohovoříme o významu zápisu školy do rejstříku škol a školských zařízení a o řízeních s tím souvisejících, otázkách právního nároku na zápis školy do rejstříku a aktuální rozhodovací praxi Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy. Následně se zmíníme o institutu pokusného ověřování a budeme se tázat, zdali poskytuje alternativním školám příležitosti k uplatňování jejich svébytných koncepcí nad rámec možností jinak vymezených školským právem.

V šesté kapitole přikročíme k výkladu o právní úpravě těch součástí vzdělávacího procesu, v jejichž užití se alternativní školy typicky liší od škol standardních. Budeme se zabývat zásadami a cíli vzdělávání, právními požadavky na obsah a rozsah vzdělávání, hodnocením výsledků vzdělávání žáků, úpravou zařazení žáků do tříd, organizací vyučování a organizací a vnitřním řízením školy. V každé subkapitole pohovoříme o souladu pravidelně využívaných prvků alternativního vzdělávání s požadavky kladenými v té které oblasti právem.

Sedmou kapitolu věnujeme popisu právních požadavků na personální zajištění vzdělávacího procesu ve školách v otázkách týkajících se specificky alternativních škol.

V osmé kapitole doplníme výklad předchozích kapitol o přehled nástrojů kontroly dodržování právních předpisů a hodnocení vzdělávací činnosti škol. Do výkladu zahrneme jak fázi zjišťování informací o průběhu poskytování vzdělávání a míře dodržování právních předpisů, tak fázi nápravnou, jejímž cílem je dosažení nápravy zjištěného závadného stavu.

# Kapitola 1: Alternativní školy

---

Na úvod definujeme, co to tzv. alternativní školy jsou, resp. jaké školy budeme za alternativní považovat. Byť se jedná o právní práci, jejím smyslem je popsání právního zakotvení v sociální realitě se vyskytujícího fenoménu. Proto tuto kapitolu zasvětime popisu alternativních škol z pedagogického a sociálního hlediska. Aplikací a interpretací práva na popsany fenomén se budeme zabývat až v následujících kapitolách. Z toho důvodu nebudeme ani definici alternativní školy hledat v právních předpisech (ostatně, jak si ukážeme později, bychom ji zde nenašli), nýbrž v pracích z oblasti pedagogiky.

## 1.1 Pojem alternativní škola

Pedagogický slovník definuje termín alternativní škola stručně: „*Obecný termín pokrývající všechny druhy škol (soukromé i veřejné), které mají jeden podstatný rys: odlišují se od hlavního proudu standardních (běžných, normálních) škol vzdělávacího systému. (...)*“<sup>1</sup>

J. Průcha nabízí na základě studia zahraniční i domácí literatury tři možné výklady pojmu alternativní škola. První, školsko-politický, definuje alternativní školu jako takovou, která funguje mimo sektor veřejných škol, ale souběžně s nimi. Určujícím kritériem tedy je, kdo je zřizovatelem dané školy – zdali jde o veřejného, či neveřejného zřizovatele. Toto pojetí je běžné v některých zahraničních státech. Druhý, ekonomický výklad pojmu, definuje alternativní školu jako takovou, v níž za vzdělávání žáci a studenti, resp. jejich rodiče, platí a tím si od ní „kupují“ určité zvláštní služby, např. ve formě jiného než běžně rozšířeného vzdělávacího programu. Třetí možný výklad, pedagogicko-didaktický, definuje alternativní školu jako takovou, která uplatňuje zvláštní, nestandardní, inovativní, experimentální formy, obsahy či metody vzdělávání, jiné didaktické přístupy apod., na rozdíl od běžně uplatňovaných (standardních) pedagogických a didaktických koncepcí. V takovém pojetí alternativní školy tedy nezáleží na tom, kdo je jejím zřizovatelem, ani zdali se na ní platí školné, ale jestli se svou vzdělávací činností odlišuje od škol standardních.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> PRŮCHA, Jan, Eliška WALTEROVÁ a Jiří MAREŠ. *Pedagogický slovník*. 7., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Portál, 2013. ISBN 978-80-262-0403-9.

<sup>2</sup> PRŮCHA, Jan. *Alternativní školy a inovace ve vzdělávání*. 3., aktualiz. vyd. Praha: Portál, 2012, s. 22–24. ISBN 978-80-7178-999-4.

A právě tohoto, posledně jmenovaného pojetí, jež je blízké v úvodu citované definici z pedagogického slovníku, se přidržíme i my. K vymezení pojmu alternativní škola použijeme následující definici J. Průchy:

*„Jako alternativní budeme chápat všechny druhy škol, bez ohledu na zřizovatele, tedy školy soukromé, církevní a veřejné, které mají jeden podstatný rys – odlišují se něčím od hlavního proudu standardních (běžných, převažujících) škol daného vzdělávacího systému.“<sup>3</sup>*

Tuto poměrně širokou definici nicméně podrobíme třem korekcím, první dle J. Průchy, druhé vlastní a třetí dle K. Rýdla.

- 1) Odlišnost spočívá v uplatňování zvláštních, nestandardních, inovativních, experimentálních forem, obsahů či metod vzdělávání, jiných didaktických přístupů apod., na rozdíl od běžně uplatňovaných (standardních) pedagogických a didaktických koncepcí.<sup>4</sup>
- 2) Odlišnost zasahuje do skutečné esence toho, jak je na dané škole pojímáno vzdělávání.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> PRŮCHA, 2012, op. cit., s. 25. Dlužno podotknout, že tato definice J. Průchy (jenž je i jedním ze spoluautorů pedagogického slovníku) není všeobecně přijímána. Např. K. Rýdl se vůči ní v kritické recenzi na uvedenou publikaci vymezuje. Sám rozděluje význam pojmu alternativní škola na širší a užší. Z hlediska širšího významu může být alternativní „jakákoliv škola nebo hnutí vůči jinému hnutí nebo škole. Vždy záleží jen na aspektech, přístupech a kritériích, zda jsou určující, nebo ne. U alternativních škol se jedná o smysl pojmu z hlediska širšího (tedy, že všechny školy jsou si navzájem alternativní, protože se navzájem vždy v něčem liší – ve zřizovateli, programu, barvě střechy, architektonické úpravě, velikosti učeben nebo počtu vycpanin v kabinetech)“. Užší význam pojmu alternativní školy popisuje K. Rýdl takto: „Z hlediska užšího se ovšem jedná jen o ty školy, které byly označovány pojmem „alternativní“ od 70. let minulého století, v období nespokojenosti veřejnosti s obsahem a organizací veřejného školství a zakládání škol podle představ určitých skupin veřejnosti. Z tohoto hlediska vůbec nehrál prioritní roli zřizovatel nebo barva střechy, ale jen a jen pedagogický přístup. **Alternativní školy jsou potom ty, které pracují na základě partnerského přístupu k dětem a respektu k jejich individuálním potřebám.**“ RÝDL, Karel. Alternativní školy, inovace ve vzdělávání a pedagogický výzkum: I. část. *Učitelství listy: nezávislý měsíčník pro příznivce změn*. Praha: Agentura Strom, 2002, IX(6), s. 7. ISSN 1210-6313. K tomuto pojetí se přiklání i autorky učebnice *Pedagogika pro učitele*. VALIŠOVÁ, Alena a Hana KASÍKOVÁ. *Pedagogika pro učitele: školský systém v českých zemích, vzdělávací politika a řízení školství, podoby vyučování a třídní management, hodnocení ve vyučování, pedagogická diagnostika, práce výchovného poradce*. Praha: Grada, 2007, s. 95. Pedagogika. ISBN 978-80-247-1734-0.

Vzhledem k tématu naší práce se nám ovšem lépe hodí definice Průchova, neboť je lépe uchopitelná a umožňuje jasnější vymezení alternativních škol.

<sup>4</sup> PRŮCHA, 2012, op. cit., s. 22–24.

<sup>5</sup> Nebudeme se tedy zabývat školami, které se liší pouze v dílech používaných prvcích. Uveďme to na dvou příkladech: 1) Škola, která jednou týdně pořádá projektový den, nebo která jeden předmět vyučuje alternativní metodou, nás zajímat nebude. Bude nás ovšem zajímat škola, která organizuje drtivou většinu vyučování alternativními vyučovacími metodami. 2) Škola, která na několik málo předmětů spojuje žáky napříč ročníky, nás zajímat nebude. Bude nás ovšem zajímat ta škola, která spojuje ročníky napříč celým vyučovacím procesem nebo ve které ročníky vůbec nejsou.

- 3) Odlišnost má, nebo alespoň má mít, za následek přidanou hodnotu oproti vzdělání získanému na standardní škole.<sup>6</sup>

Je ovšem třeba poznamenat, že i nadále budeme jistou pozornost věnovat rozdělení škol na veřejné, soukromé a církevní. Plyne totiž ze samotné podstaty soukromých a církevních škol, že je má smysl zřizovat především tehdy, mohou-li nabídnout něco odlišného než již existující veřejné školy, které poskytují vzdělání zdarma. Tato odlišnost může spočívat právě v přijetí alternativní koncepce vzdělávání. Z opačného pohledu: je-li zde poptávka po určité vzdělávací alternativě, je právě možnost založit soukromou školu nejsnazším nástrojem, jak ji uvést v život.

I v České republice jsou alternativní školy z velké části školami soukromými či církevními. Neexistují pro to sice jednoznačná data<sup>7</sup>, ale můžeme tak soudit např. z údajů zveřejněných některými asociacemi alternativních škol<sup>8</sup> nebo ze stránek jiných vzdělávacích organizací<sup>9</sup>. Z nich vyplývá, že mezi alternativními školami je procento soukromých a církevních škol několikanásobně vyšší než mezi školami ostatními.<sup>10</sup>

---

<sup>6</sup> Viz RÝDL, 2002, op. cit., s. 7. Nebudou nás proto zajímat ty školy, které jsou alternativní „z donucení“ (např. vesnické malotřídky), anebo ty, jejichž odlišnost spočívá spíše v neschopnosti dostát kvalitativním požadavkům než ve vědomé snaze poskytnout svým žákům přidanou hodnotu ve vzdělávání.

<sup>7</sup> Jak popíšeme dále, dnešní školské právo již s pojmem alternativní škola nepracuje. Termín není právně definován, a proto Česká školní inspekce ani jiné státní úřady, nemohou vést statistiky o tom, kolik alternativních škol v ČR máme a jakého mají případně zřizovatele, neboť není zřejmé, které školy by do takového výběru měly být zařazeny.

<sup>8</sup> Montessori ČR, z. s., uvádí na svých stránkách seznam 56 Montessori základních a středních škol. 33 z nich jsou soukromými školami, 22 je zřizováno obcí, u 1 se zřizovatel neuvádí. Školy, školky a ostatní zařízení s Montessori výukou. *Montessori ČR* [online]. Praha: Montessori ČR [cit. 2017-11-10]. Dostupné z: <http://www.montessoricr.cz/skoly-a-skolky/mapa-a-vizitky>.

Step by step Česká republika, o.p.s., která sdružuje školy pracující s programem Začít spolu, na svých stránkách uvádí kontakt na 57 škol, z nichž 15 je škol soukromých, 41 veřejných a 1 církevní. Školy, se kterými spolupracujeme. *Začít spolu* [online]. Praha: Step by step Česká republika [cit. 2017-11-10]. Dostupné z: <http://www.zacitspolu.eu/seznam-skol>.

Specifické jsou v tomto ohledu waldorfské školy, z nichž drtivá většina je zřízena obcí či krajem. Školy. *Waldorfské školy: stránky Asociace waldorfských škol České republiky* [online]. Praha: Asociace waldorfských škol České republiky [cit. 2017-11-10]. Dostupné z: <http://iwaldorf.cz/skoly.php?menu=sko-vse>.

<sup>9</sup> Institut pro podporu inovativního vzdělávání, z. ú., uvádí na svých stránkách kontakt na 65 alternativních základních a středních škol zapsaných do školského rejstříku, z nichž je 39 škol soukromých, 25 zřízených veřejným zřizovatelem a jedna církevní. Alternativní školy: Přehled škol a iniciativ. *Inovativní vzdělávání* [online]. Praha: Institut pro podporu inovativního vzdělávání [cit. 2017-11-08]. Dostupné z: <http://www.inovativnivzdelavani.cz/skoly-a-iniciativy/>.

<sup>10</sup> Do rejstříku škol a školských zařízení je ve školním roce 2017/2018 zapsáno celkem 4205 základních škol, z toho státem či územně samosprávným celkem je zřízeno 3953 škol, soukromým zřizovatelem je zřízeno 207 škol a církví 45 škol. Školy zřízené neveřejným zřizovatelem tedy tvoří cca 5,99 % z celkového počtu základních škol. Do rejstříku škol je pro totéž období dále zapsáno 1351 středních škol a konzervatoří, z nichž státem či územně samosprávným celkem je zřízeno 955 škol, soukromým zřizovatelem 313 škol a církví 45 škol. Školy zřízené neveřejným zřizovatelem tedy tvoří cca 26,5 % z celkového počtu středních škol a konzervatoří. MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY. Sdělení ze dne 15. listopadu 2017 č. j. MSMT7XRSJM. *Počty škol: údaje platné k 13. 11. 2017*. Praha: MŠMT 2017.

Pro další postup naší práce je vzhledem k obecnosti výše uvedené definice klíčové, abychom určili, v čem konkrétně se mohou alternativní školy od škol standardních lišit. Takových aspektů si pak budeme všimnout i při studiu právních předpisů.

J. Průcha se pokouší o obecné vymezení možných pedagogických specifických alternativních škol. K. Rýdl zase nabízí několik konkrétních nástrojů, které alternativní školy typicky používají. Uvedme zde kombinaci obojího – vyjdeme z Průchovy obecné klasifikace (písm. a) až e)) a doplníme ji konkrétními body dle K. Rýdla (○). Odlišnosti jsou následující:

- a) *„způsob organizace výuky nebo života dětí ve škole“<sup>11</sup>*
- *„sružování dětí do věkově smíšených skupin, nejvýše do tří*
  - *ústup od rigidního oddělování vyučovací látky do jednotlivých předmětů a od tradičního pracovního rytmu 45minutových vyučovacích hodin*
  - *možnost individuálního vzdělávání, kdy se žáci jedné skupiny paralelně zabývají různými obsahy různou formou (samostatnou prací jednotlivce, skupinovou prací nebo prací ve dvojicích apod.) tak, jak to odpovídá jejich předpokladům a typům osobnosti*
  - *nepodřízení chování dětí žádným rigidním předpisům a omezování, např. možnost se relativně volně pohybovat v prostoru třídy a školní budovy“<sup>12</sup>*
- b) *„kurikulární programy (změny v obsahu nebo cílech vzdělávání nebo obojí)“<sup>13</sup>*
- *„orientace vyučování na činnost a praktické konání dětí, spíše než na odtržené teoretizování, lpící na definicích a neměnných poučkách“<sup>14</sup>*
- c) *„parametry edukačního prostředí (např. nestandardní architektonické řešení učeben nebo jiná komunikace mezi učiteli a žáky)“<sup>15</sup>*
- *„jednoznačné odmítání formy „tradiční školy“ (tzv. Drillschule nebo Lehrschnle), vysoké hodnocení sociálního společenství a emcionality navrhovaných modelů.“<sup>16</sup>*
- d) *„způsoby hodnocení výkonů žáků (např. slovní hodnocení)“<sup>17</sup>*

---

<sup>11</sup> PRŮCHA, 2012, op. cit., s. 25.

<sup>12</sup> RÝDL, Karel. *Alternativní pedagogické hnutí v současné společnosti*. Brno: M. Zeman, 1994, s. 24–25. ISBN 80-900035-8-3.

<sup>13</sup> PRŮCHA, 2012, op. cit., s. 25.

<sup>14</sup> RÝDL, 1994, op. cit., s. 24–25.

<sup>15</sup> PRŮCHA, 2012, op. cit., s. 25.

<sup>16</sup> RÝDL, 1994, op. cit., s. 24–25.

<sup>17</sup> PRŮCHA, 2012, op. cit., s. 25.

- „ústup z hodnocení známkováním, jeho nahrazení diferencovanými zprávami, které zhodnotí žáka po stránce vyučování, výchovy a jeho socializace“<sup>18</sup>
- e) „vztahy mezi školou a rodiči, školou a místní komunitou aj.“<sup>19</sup>
  - „navržení skutečných příležitostí ke spolupůsobení rodičů ve škole a možnosti uplatňování jejich vlivu na organizaci výchovně vzdělávacího procesu i mimo ni“<sup>20</sup>.

Doplňme nyní ještě vlastní bod, jehož časté uplatňování vyplývá ze studia jednotlivých alternativních koncepcí, ale nelze jej při tom jednoznačně podřadit pod žádnou z výše uvedených kategorií:

- f) rozdílný způsob vnitřního řízení školy
  - širší zapojení pedagogů, žáků a dalších osob do rozhodovacích procesů ve škole.

Z výše uvedeného nás budou při studiu školského práva zajímat především body a), b), d) a f). Bod c) se pohybuje buď v téměř mimoprávní rovině (vzájemná komunikace), nebo se týká jiných oblastí práva než těch, které nás budou zajímat (např. hygienických či stavebních předpisů). Bod e) se rovněž pohybuje především v mimoprávní rovině, byť nelze vyloučit, že do tohoto aspektu činnosti alternativních škol zabrousíme.

Jako zásadní pro další postup pak vnímáme bod a), tedy „způsob organizace výuky nebo života dětí ve škole“<sup>21</sup>. Zde je ovšem spektrum možných odlišností tak široké, že abychom mohli vymezit, co je pro naše další zkoumání relevantní, musíme podrobit alespoň stručnému zkoumání některé alternativní vzdělávací proudy a zkoumat, v čem konkrétně mohou odlišnosti od standardního vzdělávacího modelu spočívat.

## 1.2 Příklady alternativních škol

Nabídneme nyní vhled do principů fungování některých nejrozšířenějších, nejznámějších či dle subjektivního mínění autora nejzajímavějších alternativních vzdělávacích proudů. Popíšeme

<sup>18</sup> RÝDL, 1994, op. cit., s. 24–25.

<sup>19</sup> PRŮCHA, 2012, op. cit., s. 25.

<sup>20</sup> RÝDL, 1994, op. cit., s. 24–25.

<sup>21</sup> PRŮCHA, 2012, op. cit., s. 25.

waldorfskou školu, montessoriovskou školu, jenskou školu, daltonskou školu, tzv. svobodnou a demokratickou školu a program Začít spolu. Při studiu jejich koncepcí nás budou zajímat především ty prvky, které se mohou jevit jako významné při pozdějším studiu právní úpravy.<sup>22</sup> Budeme popisovat ideální modelovou školu dané vzdělávací koncepce, nikoli stav, ke kterému jednotlivé školy dospěly na základě nutnosti reflektovat společenskou či právní situaci v místě svého působení.

### 1.2.1 Waldorfská škola

Waldorfská škola představuje komplexní výchovně vzdělávací systém, který si klade za cíl provést dítě životem od předškolního věku až na práh dospělosti. Jeho autorem je rakouský pedagog a filosof Rudolf Steiner (1861–1925). Systém školy je založen na Steinerově vlastním filozofickém směru, tzv. antroposofii. První škola byla založena roku 1919 ve Stuttgartu.<sup>23</sup> V březnu 2017 existovalo na celém světě 1092 waldorfských škol, z toho 734 v Evropě a 18 v České republice.<sup>24</sup>

Plně organizovaná waldorfská škola je dvanáctiletou diferencovanou jednotnou školou. Člení se na nižší stupeň (7–10 let / 1.–4. ročník), střední stupeň (11–14 let / 5.–8. ročník) a vyšší stupeň (15–18 let / 9.–12. ročník).<sup>25</sup>

V předmětech, které vyžadují pravidelné opakování, se vyučování odehrává v klasických vyučovacích hodinách. Jinak je vyučování organizováno do tzv. epoch. Jde o bloky dlouhé 110 až 120 minut, během nichž je po dobu několika týdnů vyučován každý den tentýž předmět.<sup>26</sup> Důraz se klade na pracovní a esteticko-výchovné předměty. Zvláštním předmětem, typickým pro waldorfské školy, je eurytmie, tedy jakási pohybově-rytmicko-taneční výchova.<sup>27</sup>

---

<sup>22</sup> Nebudeme se tedy příliš zabývat ani pedagogickými idejemi, na nichž jsou tyto školy postaveny, ani jejich historickým zakotvením (zakladatelé, historický vývoj apod.). Bylo o tom napsáno již více než dost a pro další postup této práce se to nejeví jako nutné.

<sup>23</sup> RÝDL, 1994, op. cit., s. 125–129.

<sup>24</sup> PÄDAGOGISCHE SEKTION AM GOETHEANUM IN DORNACH/SCHWEIZ, FREUNDE DER ERZIEHUNGSKUNST RUDOLF STEINERS IN BERLIN/DEUTSCHLAND. *Waldorf World List: Adressverzeichnis der Waldorfschulen, Waldorfindergärten und Ausbildungsstätten weltweit*. Dornach; Berlin: Internationale Konferenz der Waldorf/Steinerschulen (Haager Kreis), 2017, s. 9. Dostupné také z: [https://www.freunde-waldorf.de/fileadmin/user\\_upload/images/Waldorf\\_World\\_List/Waldorf\\_World\\_List.pdf](https://www.freunde-waldorf.de/fileadmin/user_upload/images/Waldorf_World_List/Waldorf_World_List.pdf)

<sup>25</sup> SVOBODOVÁ, Jarmila a Vladimír JŮVA. *Alternativní školy*. Brno: Paido, 1995. Edice pedagogické literatury, s. 15. ISBN 80-85931-00-1.

<sup>26</sup> PRŮCHA, 2012, op. cit., s. 47.

<sup>27</sup> SVOBODOVÁ, JŮVA, 1995, op. cit., s. 17. Eurytmie je „obor rytmiky, který sleduje ladnost tělesných pohybů.“ BENEŠOVÁ, Jitka. *Všeobecná encyklopedie v osmi svazcích*. Díl 2, c-f. Praha: Diderot, 1999. Encyklopedie Diderot, s. 400. ISBN 80-902555-2-3.



Waldorfská škola nemá přesné, předem dané učební plány. Má plány rámcové, s mezníky v 7., 9., 12. a 14. roce života.<sup>28</sup> Rámcový plán je tvořen ve spirále. To znamená, že k opakování určité tematické epochy v jedné třídě dochází ve více méně pravidelných intervalech, asi tak jednou za půl roku.<sup>29</sup>

Konkrétní obsah výuky je ponechán na jednotlivých učitelích. Jak se uvádí na stránkách Waldorfského lycea v Praze: „Každý waldorfský učitel by v ideálním případě měl učební plán vytvářet na základě bezprostřední zkušenosti s danou třídou, vycházeje z vlastních individuálních impulsů. Waldorfský učitel by měl být plně svobodný, to znamená, že nikdo by mu neměl předepisovat, co má učit.“<sup>30</sup>

Waldorfským učitelům nestačí k výkonu jejich profese běžné vysokoškolské vzdělání. Musí projít speciálním kurzem waldorfské pedagogiky.<sup>31</sup>

Žáci jsou hodnoceni slovně. Vysvědčení charakterizuje ve formě krátkých písemných posudků dosaženou úroveň žáka v každém předmětu, poukazuje na nedostatky a poskytuje rady a pokyny pro další práci.<sup>32</sup> Na žádost žáka nebo rodičů je možno převést hodnocení na klasifikaci.<sup>33</sup>

Zřizovatelem školy je spolek nebo družstvo rodičů, učitelů a dalších příznivců waldorfských škol a celého hnutí v místě působení dané školy. Zvolený výbor tohoto spolku plní funkci správní rady školy, která rozhoduje nejen o správních a ekonomických, ale i o pedagogických otázkách.<sup>34</sup>

V čele školy nestojí ředitel. Její vedení zajišťuje pedagogický sbor jako celek. Vždy na jeden měsíc až rok je z řad sboru volen správce školy, který řídí její každodenní chod a kooperuje s výborem zřizujícího spolku.<sup>35</sup>

---

<sup>28</sup> SVOBODOVÁ, JŮVA, 1995, op. cit., s. 16.

<sup>29</sup> SVOBODOVÁ, JŮVA, 1995, op. cit., s. 19.

<sup>30</sup> Waldorfská literatura: Učební plány. *Waldorfské lyceum* [online]. Praha: Střední škola – Waldorfské lyceum [cit. 2017-11-15]. Dostupné z: <https://www.wlyceum.cz/web/waldorfska-pedagogika/waldorfska-literatura/>.

<sup>31</sup> RÝDL, 1994, op. cit., s. 145–146.

<sup>32</sup> Tamtéž, s. 141.

<sup>33</sup> SVOBODOVÁ, JŮVA, 1995, op. cit., s. 19.

<sup>34</sup> RÝDL, 1994, op. cit., s. 142.

<sup>35</sup> Tamtéž.

## 1.2.2 Montessoriovská škola

Další významnou alternativní pedagogickou koncepcí vypracovala na počátku dvacátého století přední italská pedagožka a lékařka Maria Montessori (1870–1952). První školu založila roku 1907 v Římě. Montessori vychází z premisy svobody dítěte a jeho schopnosti dosáhnout za použití speciálního didaktického materiálu vlastní aktivitou maxima rozvoje svých potencialit.<sup>36</sup> Pedagogika M. Montessori je využívána především v základním vzdělávání, na vyšších stupních méně.

Plán školy podle M. Montessori počítá s montessoriovskou školou (7–12 let) a tzv. zkušenostní školou, popř. montessoriovským gymnáziem (12–18 let).<sup>37</sup>

Žáci montessoriovské školy jsou zařazeni do věkově heterogenních skupin, nejčastěji tříletých: 6 až 9letých žáků, 9 až 12letých žáků atd.<sup>38</sup> Třídy mají být 24 až 35členné, tak, aby docházelo k věkovému i sociálnímu mísení různých skupin žáků.<sup>39</sup>

Vyučování je organizováno v alespoň tříhodinových nepřerušovaných pracovních blocích, v jejichž průběhu si žáci mohou volit z připravených činností, mezi nimiž hraje hlavní úlohu práce se speciálním didaktickým materiálem.<sup>40</sup> Ten mohou žáci používat podle své vlastní vůle, samostatně nebo ve skupinách. Vliv učitele se má omezit na přípravu prostředí, přípravu didaktického materiálu a pozorování a podporu žáka během činností, které si zvolí.<sup>41</sup> Jedno odpoledne týdně může být vyhrazeno specializovaným předmětům – např. tělocviku či cizímu jazyku.<sup>42</sup>

---

<sup>36</sup> KASPER, Tomáš a Dana KASPEROVÁ. Dějiny pedagogiky. Praha: Grada, 2008, s. 130–131. Pedagogika (Grada). ISBN 9788024724294.

<sup>37</sup> SVOBODOVÁ, JÚVA, 1995, op. cit., s. 27

<sup>38</sup> RÝDL, 1994, op. cit., s. 97–98.

<sup>39</sup> School standards. *Association Montessori International / USA* [online]. Alexandria, VA: Association Montessori International / USA [cit. 2017-11-15]. Dostupné z: <https://amiusa.org/standards-for-an-ami-montessori-classroom/>.

<sup>40</sup> Standards for AMI Montessori Classrooms. *Association Montessori International / USA* [online]. Alexandria, VA: Association Montessori International / USA [cit. 2017-11-15]. Dostupné z: <https://amiusa.org/school-standards/>.

<sup>41</sup> SVOBODOVÁ, JÚVA, 1995, op. cit., s. 28.

<sup>42</sup> Standards for AMI Montessori Classrooms. *Association Montessori International / USA* [online]. Alexandria, VA: Association Montessori International / USA [cit. 2017-11-15]. Dostupné z: <https://amiusa.org/school-standards/>.

Ani na zkušenostní škole či gymnáziu nemají být žáci členěni do tříd mechanicky podle věku, ale podle své úrovně. Formy a metody práce mají být různorodé, od klasického společného vyučování, přes projektové vyučování, manuální práci až po práci s didaktickým materiálem.<sup>43</sup>

S věkem žáka stoupá nejen počet předmětů, ale i jejich vnitřní náročnost.<sup>44</sup> Výukový postup reaguje na tzv. senzitivní fáze, kdy má pedagog poznat, v jaké se žák zrovna nachází, a podle toho mu nabízet didaktický materiál tak, aby se učil tomu, co zrovna potřebuje.<sup>45</sup> Po 12. roku dítěte již M. Montessori doporučuje určitý rámcový program. V jeho průběhu se má žák učit jednotlivým předmětům sestaveným dle klasických vědních oborů.<sup>46</sup>

Mezi předměty zaujímá zvláštní postavení tzv. kosmická výchova. Jejím smyslem je uvědomit žáky o vzájemných vazbách člověka a přírodního prostředí.<sup>47</sup>

Na montessoriovské škole si každý učitel vede tzv. pedagogický deník. V něm zaznamenává úroveň každého žáka v každém předmětu. Podle něj pak žáka směřuje a nabízí mu další didaktický materiál k použití.<sup>48</sup> Jinak nejsou žáci známkováni ani jinak formálně hodnoceni.<sup>49</sup>

### 1.2.3 Jenská škola

Koncepci jenského plánu představil německý profesor pedagogiky Peter Petersen uceleně v roce 1927 poté, co ji v předchozích letech vyzkoušel na své „pokusné škole“ v Hamburku.<sup>50</sup> Vzdělávací model stojí na využívání čtyř tzv. pedagogických situací (druhů aktivit) – rozhovoru, hry, práce a slavnosti,<sup>51</sup> zařazených do dynamického týdenního časového plánu<sup>52</sup>. V současné době lze v České republice dohledat dvě základní školy, které deklarují využívání jenského plánu.<sup>53</sup>

---

<sup>43</sup> RÝDL, 1994, op. cit., s. 100.

<sup>44</sup> RÝDL, 1994, op. cit., s. 98.

<sup>45</sup> SVOBODOVÁ, JŮVA, 1995, op. cit., s. 29.

<sup>46</sup> RÝDL, 1994, op. cit., s. 99–100.

<sup>47</sup> PRŮCHA, 2012, op. cit., s. 51.

<sup>48</sup> RÝDL, 1994, op. cit., s. 99.

<sup>49</sup> Tamtéž.

<sup>50</sup> RÝDL, Karel. *Peter Petersen a pedagogika jenského plánu*. Praha: ISV, 2001. Pedagogika (ISV), s. 25–28. ISBN 80-85866-87-0.

<sup>51</sup> RÝDL, 1994, op. cit., s. 99.

<sup>52</sup> RÝDL, 2001, op. cit., s. 80–95.

<sup>53</sup> Základní škola Hučák v Hradci Králové. *Hučák: Základní škola Hradec Králové* [online]. Hradec Králové: ZŠ Hučák [cit. 2017-11-15]. Dostupné z: <http://hucak.cz/>; Základní škola Kairos v Dobřichovicích. *ZŠ Kairos* [online]. Dobřichovice: Základní škola Kairos [cit. 2017-11-15]. Dostupné z: <http://www.skolakairos.cz/>.

V jenské škole je rozvrh hodin nahrazen týdenním plánem rozvrhujícím pořad druhů aktivit.<sup>54</sup> Plán je dynamický, může se měnit podle aktuálních potřeb.<sup>55</sup>

Žáci si spolu s učiteli na počátku každého týdne plánují, jaké úkoly mají v každém tématu, které je aktuálně na programu, splnit. Plnění úkolů se pak prolíná skrze jednotlivé druhy aktivit.<sup>56</sup> Výjimkou jsou hodiny, které jsou společně vyhrazeny určitému druhu aktivit a tématu (např. matematice, hudbě či tělocviku).<sup>57</sup>

Při práci nejsou žáci rozčleněni do ročníků, ale do čtyř kmenových skupin: 6–8 let, 9–11 let, 12–13 let, 14–15 let.<sup>58</sup> Krom nich se nicméně pro různé aktivity mohou seskupovat i do jiných druhů skupin: „stolních skupin“, „výkonnostních skupin“ a „volných výběrových kurzů.“<sup>59</sup>

Pro každou věkovou skupinu jsou vymezena určitá témata, která mají být v průběhu roku zařazena na program, a vymezeny určité úkoly, které má žák splnit. Ty Petersen člení do tří skupin (sfér skutečnosti): Bůh, příroda a lidská společnost.<sup>60</sup> Jenský plán lze nicméně do určité míry oprostít od Petersenova kurikula a použít pouze jako pracovní a plánovací metodu pro naplnění jiného, např. státem stanoveného kurikula.

Žáci se vždy na konci týdne spolu s učiteli ohlížejí za tím, co za uplynulý týden zažili, prezentují výsledky své práce a hodnotí své úspěchy či neúspěchy. Na to mají navázat při zpracovávání dalších týdenních plánů.<sup>61</sup> Znamkování ani vysvědčení v tradiční formě se neuplatňuje.<sup>62</sup>

## 1.2.4 Daltonská škola

První školu, jež byla později pojmenována „daltonská“, založila roku 1919 americká učitelka Helen Parkhurstová (1887–1973). Koncepce je postavena na tzv. daltonském plánování. To spočívá v tom, že si každý žák vytvoří svůj vlastní program práce na jeden měsíc, v němž si vymezí, jakých výsledků chce dosáhnout.<sup>63</sup> V průběhu měsíce se pak samostatně věnuje práci,

---

<sup>54</sup> RÝDL, 2001, op. cit., s. 91.

<sup>55</sup> Tamtéž, s. 109.

<sup>56</sup> Tamtéž, s. 93–95.

<sup>57</sup> RÝDL, 1994, op. cit., s. 241.

<sup>58</sup> SVOBODOVÁ, JŮVA, 1995, op. cit., s. 47.

<sup>59</sup> RÝDL, 2001, op. cit., s. 74–80.

<sup>60</sup> RÝDL, 2001, op. cit., s. 70.

<sup>61</sup> RÝDL, 2001, op. cit., s. 93.

<sup>62</sup> PRŮCHA, 2012, op. cit., s. 54.

<sup>63</sup> PRŮCHA, 2012, op. cit., s. 54–55.

v jejímž průběhu získává vědomosti a dovednosti z různých zdrojů.<sup>64</sup> Model školy je celosvětově rozšířen. V českém spolku *Czech Dalton, z. s.* je v současnosti (květen 2018) sdruženo 16 základních škol.<sup>65</sup>

Daltonský plán lze využít pouze jako doplňkový vyučovací systém pro část školního dne či některé dny v týdnu. Zbytek času lze věnovat výuce postavené na jiných metodách.<sup>66</sup> V takových školách mohou žáci v daltonských blocích zpracovávat projekty, prezentace či dlouhodobé úkoly, které jdou napříč jednotlivými vyučovacími předměty nebo mimo jejich strukturu.<sup>67</sup> Dále budeme nicméně hovořit pouze o plně organizovaných daltonských školách, tedy takových, na nichž je vyučování postaveno převážně na daltonském plánování.

Daltonský plán je vnímán jako výuková metoda nevyklučující použití centrálně stanoveného kurikula. Žáci si volí především styl a postup práce, nikoli nutně obsah vzdělávání.<sup>68</sup>

Každý žák vypracovává spolu s učitelem program práce zvlášť pro každý předmět vždy na jeden měsíc. V průběhu měsíce je pak na něm, jak si práci rozvrhne – čemu se bude věnovat dříve a čemu později. Začne libovolným předmětem dle vlastního uvážení a postupuje svým vlastním tempem dále. Pracovat může samostatně, či ve skupině s ostatními.<sup>69</sup>

Role učitele je poradní, žáci jeho služeb mohou, ale nemusí využít. Obdobně mohou pracovat i s pomůckami, s literaturou či s materiálem v odborných učebnách a laboratořích.<sup>70</sup>

Učebny jsou rozčleněny do předmětových okrsků vybavených potřebnými pomůckami. Obdobně lze koncipovat celou školu s tím, že se žáci pro určitou činnost přesouvají vždy do příslušné odborné učebny.<sup>71</sup>

---

<sup>64</sup> SVOBODOVÁ, JÚVA, 1995, op. cit., s. 33.

<sup>65</sup> Členské organizace. *Czech Dalton* [online]. Brno: Czech Dalton [cit. 2018-05-22]. Dostupné z: <http://www.czechdalton.cz/stanovy-czech-dalton/>.

<sup>66</sup> O daltonu: Zodpovědnost – samostatnost – spolupráce. *Czech Dalton* [online]. Brno: Czech Dalton [cit. 2017-11-15]. Dostupné z: <http://www.czechdalton.cz/o-daltonu/>.

<sup>67</sup> O daltonu: Zodpovědnost – samostatnost – spolupráce. *Czech Dalton* [online]. Brno: Czech Dalton [cit. 2017-11-15]. Dostupné z: <http://www.czechdalton.cz/o-daltonu/>. PRŮCHA, 2012, op. cit., s. 55–56.

<sup>68</sup> Tamtéž, s. 33.

<sup>69</sup> SVOBODOVÁ, JÚVA, 1995, op. cit., s. 33.

<sup>70</sup> Tamtéž.

<sup>71</sup> Tamtéž.

I na plně organizovaných daltonských školách se některým předmětům (např. hudební či tělesné výchově) věnují třídy společně v ucelených časových blocích.<sup>72</sup> Jindy může učitel řídit pracovní konference, během nichž se řeší vybrané úlohy za účasti celých tříd či skupin.<sup>73</sup>

Na konci daltonského bloku musí mít žák splněny všechny úkoly, které si naplánoval.<sup>74</sup> Na konci vyučovacího dne či týdne pohovoří s učitelem vzájemně o tom, čemu se v uplynulém období věnoval a jaké naplánované úkoly splnil.<sup>75</sup> Na závěr měsíce pak předloží učiteli vypracované úkoly, písemné záznamy ze všech předmětů, jimž se věnoval, a nechá se z dané látky vyzkoušet. Neúspěch znamená nutnost opakovat danou látku znovu a nemožnost postoupit dále.<sup>76</sup>

Za účelem sledování postupu žáka i celé třídy vede učitel osobní graf každého žáka, podrobné záznamy o jeho individuálním postupu, jakož i graf postupu celé třídy.<sup>77</sup> Postup všech žáků ve třídě v rámci jednotlivých předmětů lze graficky znázornit na tzv. „daltonské tabuli.“<sup>78</sup>

## 1.2.5 Svobodná a demokratická škola

Za první model tzv. svobodné a demokratické školy lze považovat *Summerhill School* fungující nepřetržitě od roku 1921 v britském Leistonu.<sup>79</sup> Lehce odlišnými principy se řídí školy navazující na tradici *Sudbury Valley*, vzniklé roku 1968 v USA ve státě Massachusetts.<sup>80</sup>

Základními principy těchto škol jsou svoboda a demokracie. Svoboda představuje možnost žáků rozhodovat zcela autonomně, bez prvků vnějšího donucení, o náplni svého školního dne.<sup>81</sup>

---

<sup>72</sup> SVOBODOVÁ, JÚVA, 1995, op. cit., s. 33.

<sup>73</sup> SVOBODOVÁ, JÚVA, 1995, op. cit., s. 34.

<sup>74</sup> PRŮCHA, 2012, op. cit., s. 55.

<sup>75</sup> Tamtéž.

<sup>76</sup> SVOBODOVÁ, JÚVA, 1995, op. cit., s. 33.

<sup>77</sup> Tamtéž, s. 34.

<sup>78</sup> O daltonu: Zodpovědnost – samostatnost – spolupráce. *Czech Dalton* [online]. Brno: Czech Dalton [cit. 2017-11-15]. Dostupné z: <http://www.czechdalton.cz/o-daltonu/>.

<sup>79</sup> PROKOP, Jiří. Škola a společnost v kritických teoriích druhé poloviny 20. století. Praha: Karolinum, 2005, s. 80–83. ISBN 8024610086.

<sup>80</sup> PROCHÁZKOVÁ, Ivana. *Svobodná výchova v Sudbury Valley School*. Praha, 2015, s. 25–26. Dostupné také z: <https://is.cuni.cz/webapps/zzp/detail/161235/>. Diplomová práce. Univerzita Karlova, Pedagogická fakulta. Vedoucí práce Jan Voda.

<sup>81</sup> Viz popis principu svobody v kontextu školy Summerhill v knize: PROKOP, Jiří. Škola a společnost v kritických teoriích druhé poloviny 20. století. Praha: Karolinum, 2005, s. 92–95. ISBN 8024610086.

Demokracie představuje možnost žáků i zaměstnanců školy rozhodovat demokraticky o téměř všech záležitostech školního života, tedy i o případném omezení individuálních svobod.<sup>82</sup>

Popišme fungování svobodných a demokratických škol na modelu školy *Sudbury*, která jde ve své koncepci ještě dále než britský *Summerhill*.

Ve škole chybí jakákoli nabídka činnosti ze strany učitelů. Učební plán ani jiný podobný dokument neexistuje. Vždy záleží pouze na zájmu žáků, čemu se budou věnovat. Role učitelů se omezuje na podporu žáků při těchto činnostech. Proces vzdělávání je tak zcela roztržěn do všech částí školního života.<sup>83</sup>

Nabídku činnosti ze strany dospělých nahrazuje podnětné edukační prostředí. Ve škole tedy nalezneme bohatě vybavené knihovny, počítačové a jiné laboratoře, dílny, hudebny, výtvarny, hřiště na všemožné sporty apod. Žákům jsou rovněž připraveni poskytnout podporu učitelé vzdělání v rozličných oblastech.<sup>84</sup> Žáci nejsou formálně rozčleněni do tříd či jiných skupin. Sdružují se volně dle svého aktuálního zájmu.<sup>85</sup>

Žáci jsou průběžně hodnoceni jen tehdy, pokud o to sami požádají. I takové hodnocení má nicméně zcela neformální podobu.<sup>86</sup> K získání středoškolského diplomu je potřeba obhájit práci, jejímž cílem je prokázat svou připravenost na plnohodnotný a zodpovědný život.<sup>87</sup>

Veškeré vnitřní záležitosti školy jsou rozhodovány na tzv. školním shromáždění. Každý žák i učitel má v tomto orgánu jeden hlas.<sup>88</sup> Vždy ke konci školního roku je shromážděním

---

<sup>82</sup> NEILL, A. S. *Summerhill School: a new view of childhood*. New York: St. Martin's Griffin, 1996, s. 16–19. ISBN 0312141378.

<sup>83</sup> SADOFSKY, Mimsy. Why Does a Sudbury School Work? In: *Sudbury Valley School: Featured Essays* [online]. Framingham: The Sudbury Valley School Press, 2000 [cit. 2017-05-21]. Dostupné z: <http://www.sudval.org/essays/072007.shtml>.; PROCHÁZKOVÁ, 2015, op. cit., s. 36–37.

<sup>84</sup> GRAY, Peter. *Svoboda učení: jak nechat děti rozhodovat o svém vzdělávání*. Druhé, rozšířené vydání. Přeložil Jiří KOŠÁREK, přeložil Pavel KŘENEK, přeložila Martina LINHARTOVÁ, přeložil Lenka PIZÚROVÁ, přeložil Jan TICHÝ. Praha: PeopleComm, 2016, s. 41–46. ISBN 978-80-87917-17-6.

<sup>85</sup> GRANER, Henning a Martin WILKE. *Sudbury Schools: #6: Age mixing*. GRANER, Henning a Martin WILKE. *Sudbury-Schulen DVD: Interviews mit Schülern, Mitarbeitern, Eltern und Absolventen* [dokumentární film]. Leipzig: tologo verlag, 2005. Dostupné z: [https://youtu.be/A4Y\\_oeGP5Ug](https://youtu.be/A4Y_oeGP5Ug).

<sup>86</sup> GRANER, Henning a Martin WILKE. *Sudbury Schools: #8: Grades, evaluation and testing*. GRANER, Henning a Martin WILKE. *Sudbury-Schulen DVD: Interviews mit Schülern, Mitarbeitern, Eltern und Absolventen* [dokumentární film]. Leipzig: tologo verlag, 2005. Dostupné z: <https://www.youtube.com/watch?v=KyONG225aKQ>.

<sup>87</sup> PROCHÁZKOVÁ, 2015, op. cit., s. 40.

<sup>88</sup> GREENBERG, 1992, op. cit., s. 142–144.

rozhodováno, kdo bude a nebude zaměstnancem školy pro příští školní rok. Procesem znovuzvolení musí projít i všichni dosavadní zaměstnanci školy.<sup>89</sup>

Žáci mají pouze dvě základní povinnosti: docházet do školy a řídit se pravidly, přijatými školním shromážděním. Ta mohou, ale nemusí zahrnovat i mnohé další povinnosti – např. povinnost účastnit se činnosti školní samosprávy či se podílet na technickém provozu školy.<sup>90</sup>

### 1.2.6 Začít spolu

Začít spolu je vzdělávací program pro děti předškolního a mladšího školního věku. Vznikl v 90. letech v USA, od roku 1994 funguje i v České republice.<sup>91</sup> Podle údajů *Step by step o. p. s.*, jež je držitelem licence k šíření programu v ČR, podle něj v současnosti vyučuje 80 základních škol.<sup>92</sup>

Na začátku dne se koná tzv. ranní kruh, kde žáci spolu s učitelem diskutují o společných tématech a tom, co je daný den čeká.<sup>93</sup> Po něm nastupuje společná práce. Jedná se nejčastěji o učební aktivity, během nichž celá třída pracuje na společném zadání. Tato část dne se tedy nejvíce podobá klasickému vyučování.<sup>94</sup>

Zpravidla po velké přestávce probíhá práce v tzv. centrech aktivit, jež sestávají ze stolů a polic s různými materiály podle zaměření centra. Lze tak nalézt např. centrum psaní, centrum čtení, centrum matematiky, centrum věd a objevů či ateliér.<sup>95</sup> Připravené úkoly v jednotlivých centrech se vztahují k tématu, na kterém žáci v daném období pracují. Žáci si mezi centry aktivit vybírají podle své volby a předem daných pravidel. V průběhu tematického celku musí projít

---

<sup>89</sup> GRAY, David Scott. A Few Words on SVS. In: Sudbury Valley School: Online Library [online]. Framingham, MA: Sudbury Valley Press [cit. 2018-04-29]. Dostupné z: [http://www.sudburyvalley.org/05\\_onepersononevote.html#03](http://www.sudburyvalley.org/05_onepersononevote.html#03).

<sup>90</sup> GREENBERG, Daniel. How the School Is Governed. In: GREENBERG, Daniel, ed. *The Sudbury Valley School Experience*. Framingham: Sudbury Valley School Press, 1992, s. 142 - 144. ISBN 978-1888947014.

<sup>91</sup> Začít spolu. *Institut pro podporu inovativního vzdělávání: Inovativní proudy* [online]. Praha: Institut pro podporu inovativního vzdělávání, z. ú. [cit. 2017-11-15]. Dostupné z: <http://www.inovativnivzdelavani.cz/inovativni-proudy/zacit-spolu/>.

<sup>92</sup> Začít spolu: O programu. *Začít spolu* [online]. Praha: Step by step Česká republika [cit. 2017-11-15]. Dostupné z: <http://www.zacitspolu.eu/o-nas/program-zacit-spolu>.

<sup>93</sup> Průběh jednoho dne v základní škole, ve třídě s programem Začít spolu. *Začít spolu: základní škola* [online]. Praha: Step by step Česká republika [cit. 2017-11-15]. Dostupné z: <http://www.zacitspolu.eu/zs>.

<sup>94</sup> Tamtéž.

<sup>95</sup> Začít spolu. *Institut pro podporu inovativního vzdělávání: Inovativní proudy* [online]. Praha: Institut pro podporu inovativního vzdělávání, z. ú. [cit. 2017-11-15]. Dostupné z: <http://www.inovativnivzdelavani.cz/inovativni-proudy/zacit-spolu/>.



všemi povinnými centry aktivit.<sup>96</sup> Po celou dobu trvání jednoho tematického celku (týden až měsíc) spolu pracuje táž skupinka čtyř až šesti žáků.<sup>97</sup>

Na závěr dne se všichni opět sejdou, v hodnoticím kruhu prezentují výsledky své práce a zhodnotí, co a jak se jim dařilo či nedařilo a proč.<sup>98</sup>

V obsahu výuky nepočítá program Začít spolu s nutností výrazných změn oproti národnímu kurikulu. Počítá se s vytvořením třídního vzdělávacího programu respektujícího rámcový vzdělávací program, školní vzdělávací program a zároveň „jedinečné schopnosti, zájmy a potřeby jednotlivých dětí“.<sup>99</sup> Do přípravy třídního vzdělávacího programu jsou zapojeni žáci i jejich rodiče.<sup>100</sup>

Každý žák si vede tzv. portfolio, v němž zaznamenává, čemu se věnoval a jakých výsledků při tom dosáhl. Na jeho základě lze posoudit jeho pokroky a stanovit mu další výukové cíle.<sup>101</sup> Na závěr tematického celku provede žák písemné sebehodnocení, v němž zaznamená své postřehy a komentáře do hodnoticího archu. Svě hodnocení připojí i učitel.<sup>102</sup> Na vysvědčení jsou žáci hodnoceni slovně.<sup>103</sup>

Program prosazuje tzv. otevřené vyučování. Jedním z jeho prvků je i možnost účasti rodičů na výuce.<sup>104</sup>

## 1.2.7 Shrnutí

Ve výčtu alternativních vzdělávacích proudů, včetně těch, které jsou v současnosti využívány na školách v České republice, by šlo jistě pokračovat. Nezmínili jsme např. Freinetovskou

---

<sup>96</sup> Průběh jednoho dne v základní škole, ve třídě s programem Začít spolu. *Začít spolu: základní škola* [online]. Praha: Step by step Česká republika [cit. 2017-11-15]. Dostupné z: <http://www.zacitpolu.eu/zs>.

<sup>97</sup> Tamtéž.

<sup>98</sup> Tamtéž.

<sup>99</sup> Program Začít spolu. *Školamyšl: Začít spolu v Litomyšli* [online]. Litomyšl: Školamyšl [cit. 2017-11-15]. Dostupné z: <http://www.skolamysl.cz/zacit-spolu/>.

<sup>100</sup> Tamtéž.

<sup>101</sup> Tamtéž.

<sup>102</sup> Průběh jednoho dne v základní škole, ve třídě s programem Začít spolu. *Začít spolu: základní škola* [online]. Praha: Step by step Česká republika [cit. 2017-11-15]. Dostupné z: <http://www.zacitpolu.eu/zs>.

<sup>103</sup> Program Začít spolu. *Školamyšl: Začít spolu v Litomyšli* [online]. Litomyšl: Školamyšl [cit. 2017-11-15]. Dostupné z: <http://www.skolamysl.cz/zacit-spolu/>.

<sup>104</sup> Začít spolu. *Institut pro podporu inovativního vzdělávání: Inovativní proudy* [online]. Praha: Institut pro podporu inovativního vzdělávání, z. ú. [cit. 2017-11-15]. Dostupné z: <http://www.inovativnivzdelavani.cz/inovativni-proudy/zacit-spolu/>.

školu, intuitivní pedagogiku, program Zdravá škola či ScioŠkolu. Pro demonstraci toho, čím se mohou alternativní školy lišit od standardního vzdělávacího proudu, nicméně výše popsané postačí.

Je evidentní, že přístupy jednotlivých alternativ mohou být v jednotlivých oblastech velmi různorodé. Uveďme to na příkladu otázky počtu žaku ve třídách. Zatímco některé alternativní směry (např. montessoriovská škola) vyžadují relativně velké třídy, aby v nich mohlo docházet k věkovému i sociálnímu mísení, jiné směry (např. waldorfská škola) požadují menší počet žáků ve třídě, aby se všemi mohl učitel pracovat individuálně. Některé směry (např. svobodná a demokratická škola) pak s pojmem třída či ročník nepracují vůbec. Proto musíme naše další bádání zaměřit spíše obecněji, abychom postihli spíše širší než užší spektrum možných odlišností.

### **1.3 Shrnutí kapitoly**

Na úvod jsme popsali možné přístupy k výkladu pojmu *alternativní škola* a uvedli definici, které se přidržíme nadále. Určili jsme, v jakých oblastech se alternativní školy typicky liší od škol standardních a zmínili některé konkrétní příklady, jakým způsobem tak činí. V druhé části kapitoly jsme představili některé alternativní vzdělávací modely a uvedli, v čem konkrétně spočívají jejich koncepce. Zjistili jsme, že spektrum možných odlišností může být velmi široké.

V dalších částech práce na výše uvedené navážeme popisem právních možností existence alternativních škol obecně, jakož i právních možností využití konkrétních výše popsaných prvků alternativní pedagogiky.

# Kapitola 2: Prameny práva

---

V předchozí kapitole jsme vymezili pojem *alternativní škola* a uvedli některé příklady alternativně-vzdělávacích proudů. V této stručné kapitole vymezíme hlavní prameny práva, v jejichž rámci se budeme dále pohybovat.

## 2.1 Mezinárodní právo

Z oblasti mezinárodního práva nás vzhledem tématu této práce, která se týká práva na vzdělání, budou zajímat zejména mezinárodní normativní katalogy lidských práv<sup>105</sup> a mezinárodní úmluvy týkající se vzdělávání.

Budeme se zabývat především:

- Mezinárodním paktem o hospodářských, sociálních a kulturních právech,<sup>106</sup>
- Úmluvou o právech dítěte,<sup>107</sup>
- Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Evropská úmluva o lidských právech“ či „EÚLP“) a jejím 1. dodatkovým protokolem,<sup>108</sup>
- Všeobecnou deklarací lidských práv<sup>109</sup> a
- Úmluvou o boji proti diskriminaci v oblasti vzdělání.<sup>110</sup>

---

<sup>105</sup> Normativním katalogem lidských práv máme na mysli takový normativní právní akt nebo normativní právní smlouvu, jehož obsahem je strukturované vymezení základních práv a svobod subjektů práva.

<sup>106</sup> Vyhláška ministra zahraničních věcí č. 120/1976 Sb., o Mezinárodním paktu o občanských a politických právech a Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech.

<sup>107</sup> Sdělení Federálního ministerstva zahraničních věcí č. 104/1991 Sb., o vyhlášení Úmluvy o právech dítěte.

<sup>108</sup> Sdělení Federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., o vyhlášení Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

<sup>109</sup> Usnesení Valného shromáždění OSN č. DE01/48 ze dne 10. 12. 1948, Všeobecná deklarace lidských práv. Nejedná se o normativní právní akt ani normativní právní smlouvu. Je tedy pouze právně nezávazným katalogem lidských práv.

<sup>110</sup> Dle sdělení Ministerstva zahraničních věcí má Úmluva o boji proti diskriminaci v oblasti vzdělání „sice z pohledu dnešního právního řádu České republiky povahu tzv. prezidentské smlouvy, nicméně s ohledem na skutečnost, že nebyla publikována ve Sbírce zákonů ani Sbírce mezinárodních smluv, není součástí právního řádu České republiky ve smyslu čl. 10 Ústavy České republiky, tj. její ustanovení nejsou vnitrostátně přímo použitelná“. MINISTERSTVO ZAHRANIČNÍCH VĚCÍ. Sdělení ze dne 23. 11. 2017 v odpověď na žádost o poskytnutí informace ze dne 16.11.2017. Praha: MZV, 2017. S ohledem na čl. 1 odst. 2 Ústavy musí nicméně orgány veřejné moci respektovat i závazky z této smlouvy. Viz MOLEK, Pavel. Čl. 1 odst. 2. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 33. ISBN 978-80-7201-814-7.

České znění této úmluvy je čerpáno z *Vládního návrhu, kterým se předkládá Národnímu shromáždění Československé socialistické republiky k projevu souhlasu Úmluva o boji proti diskriminaci v oblasti vzdělání, přijatá v Paříži dne 14. prosince 1960 na jedenáctém zasedání Generální konference Organizace spojených národů pro výchovu, vědu a kulturu*. Praha: Národní shromáždění Československé socialistické republiky, 1962. Dostupné také z: [http://www.psp.cz/eknih/1960ns/tisky/t0099\\_00.htm](http://www.psp.cz/eknih/1960ns/tisky/t0099_00.htm).

## 2.2 Právo Evropské unie

Oblast vzdělávání se řadí do tzv. koordinačních pravomocí Evropské unie. Orgány EU mohou v této oblasti přijímat podpůrná opatření a doporučení. Harmonizace právních předpisů členských států je nicméně vyloučena.<sup>111</sup> Právo na vzdělání je však zakotveno v Listině základních práv Evropské unie.<sup>112</sup> Tu tedy jako jediný pramen evropského práva zahrneme do našeho dalšího zkoumání a podřadíme ji pod ostatní mezinárodní normativní katalogy lidských práv.

## 2.3 Ústavní zákony

Z oblasti ústavního práva nás bude zajímat především Listina základních práv a svobod (dále jen „Listina“).<sup>113</sup>

## 2.4 Zákony

Zákony, v jejichž rámci se budeme především pohybovat, jsou:

- zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon) a
- zákon č. 563/2004 Sb., o pedagogických pracovnících.

## 2.5 Prováděcí právní předpisy

Z oblasti prováděcích předpisů k výše uvedeným zákonům se budeme nejčastěji pohybovat v rámci:

- nařízení vlády č. 211/2010 Sb., o soustavě oborů vzdělání v základním, středním a vyšším odborném vzdělávání,
- vyhlášky MŠMT č. 48/2005 Sb., o základním vzdělávání a některých náležitostech plnění povinné školní docházky a
- vyhlášky MŠMT č. 13/2005 Sb., o středním vzdělávání a vzdělávání v konzervatoři.

---

<sup>111</sup> Smlouva o Evropské unii, čl. 165 a 166.

<sup>112</sup> Listina základních práv Evropské unie, čl. 14. Závaznost LZPEU vyplývá z čl. 6 Smlouvy o Evropské unii.

<sup>113</sup> Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky.

Dále se budeme zabývat:<sup>114</sup>

- Rámcovým vzdělávacím programem pro základní vzdělávání (RVP ZV),
- Rámcovým vzdělávacím programem pro gymnázia (RVP G),
- Rámcovým vzdělávacím programem pro gymnázia se sportovní přípravou (RVP GSP),
- Rámcovým vzdělávacím programem pro dvojjazyčná gymnázia (RVP DG),
- Rámcovými vzdělávacími programy pro střední odborné vzdělání (RVP SOV).

## 2.6 Judikatura

Soudní precedenty nemají v České republice povahu formálně závazného pramenu práva. Jsou ovšem významné pro další aplikační praxi a mají kvaziprecedenční význam.<sup>115</sup>

K ústavně-právní rovině problematiky práva na vzdělání, obsahu vzdělávání a povinné školní docházky nalezneme judikaturu mezinárodních soudů, zejména Evropského soudu pro lidská práva. Tématu se několikrát věnoval i Ústavní soud. K jednotlivým dílčím problémům školského práva nalezneme i judikaturu obecných soudů. Mnohé z této rozhodovací praxe dále zmíníme.

---

<sup>114</sup> Právní povahou rámcových vzdělávacích programů se budeme zabývat v páté kapitole.

<sup>115</sup> GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 6., aktualiz. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, s. 73. ISBN 978-80-7380-454-1.

# Kapitola 3: Právo na vzdělání

---

V předchozí kapitole jsme vymezili prameny práva, v jejichž rámci se budeme dále pohybovat. Nyní celé téma uvedeme do kontextu práva na vzdělání, jež je chápáno jako základní lidské právo. Je řazeno mezi hospodářská, sociální a kulturní práva, při kategorizaci dle generací do tzv. třetí generace lidských práv.<sup>116</sup> Je zakotveno ve všech katalozích lidských práv a svobod uvedených v předchozí kapitole. Právo na vzdělání sice nelze omezit jen na právo na služby školství<sup>117</sup>, pro účely naší práce se ovšem mimoškolními způsoby realizace práva na vzdělání zabývat nebudeme.

Kapitolu rozčleníme na dvě subkapitoly. V první se budeme zabývat závazky vyplývajícími z pramenů mezinárodního práva. Tedy z mezinárodních normativních katalogů lidských práv a z Úmluvy o boji proti diskriminaci v oblasti vzdělání. Byť Listina základních práv Evropské unie úmluvou není, budeme pro zjednodušení tyto prameny označovat jako „mezinárodní úmluvy“ či jen jako „úmluvy“. V druhé subkapitole budeme hovořit o Listině základních práv a svobod.

## 3.1 Mezinárodní úmluvy

Úprava práva na vzdělání se v jednotlivých úmluvách liší, je však postavena na společných základech. Z nich nás z hlediska tématu práce nejvíce zajímají následující prvky: zaručení práva na vzdělání, zakotvení povinného základního vzdělávání, vymezení obsahu a formy vzdělávání prostřednictvím jeho cílů, zájem dítěte jako povinné základní východisko pro veškeré činnosti týkající se dětí, právo státu stanovit pravidla vzdělávání, povinnost státu respektovat přesvědčení rodičů o výchově a vzdělávání svých dětí a právo zřizovat nestátní školy a vzdělávat se v nich.

---

<sup>116</sup> PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda, II. díl: Ústavní právo České republiky*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2015, s. 488. ISBN 978-80-7502-084-0.

<sup>117</sup> PAVLÍČEK, Václav. *Ústava a ústavní řád České republiky: komentář*. 2., dopl. a podstatně rozš. vyd. Praha: Linde, 2002, s. 264. *Zákony s poznámkami* (Linde). ISBN 80-7201-391-2.

### 3.1.1 Zaručení práva na vzdělání

Všechny úmluvy zakotvují právo na vzdělání jako základní lidské právo. Většina jich dodává, že základní vzdělání má být „*bezplatné*“<sup>118</sup> nebo „*svobodně přístupné*“<sup>119</sup> všem.

Co je obsahem práva na vzdělání? Pro odpověď musíme nejprve vyložit rozdíl mezi pojmy *vzdělání* a *vzdělávání*. Jejich uznávané rozlišení v pedagogice je následující: „*vzděláváním se rozumí proces, zatímco vzděláním výsledek, tj. úspěšné ukončení procesu vzdělávání.*“<sup>120</sup>

Rozvedeme-li uvedené blíže, lze *vzdělání* z pohledu jednotlivce chápat:

- a) v materiálním smyslu jako soubor osvojených vědomostí, dovedností, schopností, postojů či norem,<sup>121</sup>
- b) ve formálním smyslu jako normativně uznaný stupeň, druh či úroveň ukončeného vzdělávání.

*Vzdělávání* pak lze chápat jako proces, jímž se realizuje výše zmíněný stav jedince.<sup>122</sup>

Užití výše zmíněného odborného rozlišení při interpretaci mezinárodních úmluv je ovšem problematické. České verze úmluv totiž až na výjimky užívají pouze pojmu *vzdělání*. Ne tak jejich autentická znění. Anglický pojem *education*, stejně jako francouzské *éducation*, lze totiž do češtiny přeložit jak jako *vzdělání*, tak jako *vzdělávání*.<sup>123</sup> Podívejme se proto blíže na výklad pojmu v textech, jež interpretují úmluvy na základě jejich autentického znění, a zjistíme, zdali nemáme obsah pojmu *vzdělání* rozšířit i na *vzdělávání*.

Komentář k Úmluvě o právech dítěte vykládá na základě několika výkladových stanovisek Výboru OSN pro práva dítěte pojem *vzdělání* (*education*) jako

#### „*Proces rozvíjení*

- *osobnosti dítěte, jeho talentových, duševních i tělesných schopností;*
- *respektu dítěte k lidským právům, základním svobodám a nutnosti udržovat mír;*

<sup>118</sup> Všeobecná deklarace lidských práv, čl. 26; Úmluva o právech dítěte, čl. 28 odst. 1 písm. a); Listina základních práv EU, čl. 14 odst. 2; Úmluva o boji proti diskriminaci v oblasti vzdělání, čl. 4 odst. a).

<sup>119</sup> Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech, čl. 13 odst. 2 písm. a).

<sup>120</sup> VALENTA, Jiří. *Školské zákony a prováděcí předpisy s komentářem: 2017/2018*. Olomouc: ANAG, 2017, s. 23–24. ISBN 978-80-7554-102-4.

<sup>121</sup> Viz PRŮCHA, Jan, Eliška WALTEROVÁ a Jiří MAREŠ. *Pedagogický slovník*. 7., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Portál, 2013, s. 361. ISBN 978-80-262-0403-9.

<sup>122</sup> Viz PRŮCHA, Jan, Eliška WALTEROVÁ a Jiří MAREŠ. *Pedagogický slovník*. 7., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Portál, 2013, s. 362. ISBN 978-80-262-0403-9.

<sup>123</sup> HAIŠ, Karel a Břetislav HODEK. *Velký anglicko-český slovník*. Praha: Academia, 1991, s. 670. ISBN 80-200-0065-8; NEUMANN, Josef a Vladimír HOŘEJŠÍ, KOLÁŘ, Václav, ed. *Velký francouzsko-český slovník: Grand dictionnaire français tchèque*. 2., rev., opr. a dopl. vyd. Praha: Academia, 1992, s. 526. ISBN 80-200-0234-0.

- *respektu dítěte k rodičům, národním hodnotám své země a hodnotám ostatních zemí;*
- *schopnosti dítěte zapojit se do života svobodné společnosti v duchu vzájemné tolerance;*
- *respektu dítěte k jiným civilizačním, kulturním a náboženským okruhům, k jinému pohlaví a k životnímu prostředí.*“<sup>124</sup>

Výše zmíněné by jednoznačně odpovídalo rozšíření pojmu *vzdělání* i na *vzdělávání*, tedy na proces spějící ke vzdělání.

ESLP definuje právo na vzdělání zakotvené v čl. 2 dodatkového protokolu č. 1 k EÚLP nejen jako „*právo na přístup ke vzdělávacím institucím existujícím v daném čase*“<sup>125</sup>, což by odpovídalo jakémusi právu na vzdělávání, nicméně i jako „*možnost těžit ze získaného vzdělání na základě oficiálního uznání absolvovaných studií*“<sup>126</sup>, což lze mít za jeden z aspektů práva na vzdělání ve formálním smyslu.

Je tedy možno přisvědčit názoru, podle něž je při intepretaci mezinárodních úmluv nutno obsah pojmu *vzdělání* rozšířit i na *vzdělávání* dle rozlišení, které jsme učinili výše.<sup>127</sup> Právem na vzdělání tak v kontextu úmluv lze chápat jak právo na přístup ke vzdělávání, tak právo dosáhnout vzdělání v materiálním a za splnění stanovených podmínek i ve formálním smyslu.

### 3.1.2 Zakotvení povinného základního vzdělávání

Všechny mezinárodní normativní katalogy lidských práv vyjma EÚLP zakotvují povinnost účastnit se základního vzdělávání. Byť se na první pohled může stanovení takovéto rozsáhlé povinnosti v katalogu lidských práv a svobod jevit na jako nemístné, ve skutečnosti je

<sup>124</sup> Překlad autora, v orig.: „*process of developing the child's personality, talents, mental and physical abilities; developing the child's respect for human rights, fundamental freedoms and the maintenance of peace, respect for his or her parents, national values of his or her country and those of other civilizations; developing the child's ability to participate in a free society in the spirit of mutual tolerance; and developing the child's respect for other civilizations, cultures, religions, sexes and for the natural environment.*“ VERHEYDE, Mieke. Article 28: The Right to Education. LANOTTE, Johan Vande a Eugene VERHELLEN, ALEN, André, Eva BERGHMANS, Mieke VERHEYDE a Johan Vande LANOTTE, ed. *A commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2006, s. 12. ISBN 90-04-14729-2.

<sup>125</sup> Překlad autora. V orig.: „*right of access to educational institutions existing at a given time*“. GRABENWARTER, Christoph. *European Convention on Human Rights: commentary*. München: Beck, 2014, s. 390–391. ISBN 978-1-84946-191-7. Autor se odkazuje na následující rozsudky Evropského soudu pro lidská práva: rozsudek ze dne 7. 12. 1976, č. 5095/71, *Kjeldsen a ostatní proti Dánsku*, bod 52; rozsudek ze dne 23. 7. 1963, č. 1474/62, *Belgický jazykový případ*, bod 4; rozsudek ze dne 29. 6. 2007, č. 15472/02, *Folgerø a ostatní proti Norsku*, bod 84.

<sup>126</sup> Překlad autora. V orig.: „*possibility of drawing, by official recognition of the studies which a person has completed, profit from the education received.*“ Tamtéž.

<sup>127</sup> Viz VALENTA, 2017, op. cit., s. 23–24.



neoddělitelnou součástí práva na vzdělání. Chrání totiž právo dítěte např. oproti nevěli či nezájmu rodičů, kulturním tradicím, dětské práci či jiným okolnostem, které by mu mohly realizaci tohoto práva znemožnit.<sup>128</sup>

Žádná úmluva nicméně nezakotvuje povinnost školní docházky.<sup>129</sup> Tu je tedy třeba vnímat nikoli jako synonymum povinného vzdělávání, ale jako jednu z jeho možných forem.<sup>130</sup> Dalšími formami může být např. tzv. domácí vzdělávání nebo komunitní vzdělávání.<sup>131</sup>

### 3.1.3 Vymezení obsahu vzdělávání prostřednictvím jeho cílů

Nyní se již dostáváme k podobě vzdělávacího procesu na školách, jehož prvním aspektem je obsah vzdělávání. Ten úmluvy výslovně nedefinují. Zprostředkovaně tak nicméně činí skrze vymezení cílů, k nimž musí vzdělávání směřovat.

Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech stanoví:

*„Státy, smluvní strany Paktu, souhlasí, (...) že vzdělání bude směřovat k plnému rozvoji lidské osobnosti a smyslu pro její důstojnost a posílení úcty k lidským právům a základním svobodám. Souhlasí, že vzdělání má umožnit všem osobám účinnou účast ve svobodné společnosti, napomáhat k vzájemnému porozumění, snášenlivosti a přátelství mezi všemi národy a všemi rasovými, etnickými a náboženskými skupinami, jakož i k rozvoji činnosti Organizace spojených národů pro zachování míru.“<sup>132</sup>*

Úmluva o právech dítěte stanoví:

*„Státy, které jsou smluvní stranou úmluvy, se shodují, že výchova dítěte má směřovat k:*

*a) rozvoji osobnosti dítěte, jeho nadání a rozumových i fyzických schopností v co nejširším objemu;*

---

<sup>128</sup> VERHEYDE, 2006, op. cit., s. 23.

<sup>129</sup> Pouze LZPEU hovoří o tom, že právo na vzdělání „zahrnuje možnost bezplatné povinné školní docházky“. Listina základních práv Evropské unie, čl. 14 odst. 2. Podle komentáře je smyslem tohoto ustanovení zajištění práva přeshraničně se pohybujících osob účastnit se v členském státě systému bezplatné povinné školní docházky za stejných podmínek jako občané daného státu. GORI, Gisella. Article 14 - Right to Education. PEERS, Steve, ed. *The EU charter of fundamental rights: a commentary*. München: Beck, 2013, s. 419. ISBN 978-1-84946-308-9.

<sup>130</sup> VERHEYDE, 2006, op. cit., s. 24.

<sup>131</sup> EDEL, Jan. Schulpflicht und Bildungsfreiheit in Europa. *Unerzogen*. Leipzig: Tologo Verlag, 2008, **08**(4), 14-21. ISSN 1865-0872. Dostupné také z: <http://www.unerzogen-magazin.de/download/?b=false&artID=> .

<sup>132</sup> Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech, čl. 13.

- b) výchově zaměřené na posilování úcty k lidským právům a základním svobodám, a také k zásadám zakotveným v Chartě Spojených národů;
- c) výchově zaměřené na posilování úcty k rodičům dítěte, ke své vlastní kultuře, jazyku a hodnotám, k národním hodnotám země trvalého pobytu, jakož i země jeho původu, a k jiným civilizacím;
- d) přípravě dítěte na zodpovědný život ve svobodné společnosti v duchu porozumění, míru, snášenlivosti, rovnosti pohlaví a přátelství mezi všemi národy, etnickými, národnostními a náboženskými skupinami a osobami domorodého původu;
- e) výchově zaměřené na posilování úcty k přírodnímu prostředí.<sup>133</sup>

Úmluva o boji proti diskriminaci v oblasti vzdělání:

*„Státy účastníci se této Úmluvy se dohodly, že*

- a) *výchova se musí snažit o plný rozvoj lidské osobnosti a o posílení respektování základních lidských práv a svobod, že musí podporovat porozumění, snášenlivost a přátelství mezi všemi národy a všemi rasovými a náboženskými skupinami a rozvoj činnosti Spojených národů pro zachování míru; (...)*“

Nezdá se, že by cokoli z výše uvedeného mělo bránit činnosti alternativních škol, směřuje-li vzdělávání jimi poskytované k uvedeným cílům. Nabízí se dokonce otázka, zdali nemůže vzdělávání poskytované některými z nich směřovat k naplňování uvedených cílů lépe než vzdělávání poskytované v tradičních školách.

### 3.1.4 Důraz na zájem dítěte

Úmluvy zakotvují nutnost vycházet při všech činnostech týkajících se dětí v první řadě ze zájmu dítěte. To je důležité zejména při konfrontaci s jinými právy, např. s právem rodičů na výchovu dětí v souladu se svým přesvědčením, které podle této doktríny přichází na řadu až tehdy, není-li v rozporu se zájmem dítěte.<sup>134</sup> Z toho můžeme vyvodit i odpovědnost státu za zajištění vzdělání dětí, byť by bylo zajišťováno proti přání jejich rodičů či jich samotných.<sup>135</sup>

<sup>133</sup> Úmluva o právech dítěte, čl. 29 odst. 1.

<sup>134</sup> LAMONT, Ruth. Article 24 - The Rights of the Child. In: PEERS, Steve, ed. *The EU charter of fundamental rights: a commentary*. München: Beck, 2013, s. 676–677. ISBN 978-1-84946-308-9.

<sup>135</sup> Viz MORAVEC, Ondřej. In: RIGEL, Filip, Lenka BAHÝL'OVÁ, Veronika KUDROVÁ, Ondřej MORAVEC a Monika PUŠKINOVÁ. *Školský zákon: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2014, s. 6. ISBN 978-80-7400-550-3.

Úmluva o právech dítěte stanoví:

1. *„Zájem dítěte musí být předním hlediskem při jakékoli činnosti týkající se dětí, ať už uskutečňované veřejnými nebo soukromými zařízeními sociální péče, soudy, správními nebo zákonodárnyými orgány.*
2. *Státy, které jsou smluvní stranou úmluvy, se zavazují zajistit dítěti takovou ochranu a péči, jaká je nezbytná pro jeho blaho, přičemž berou ohled na práva a povinnosti jeho rodičů, zákonných zástupců nebo jiných jednotlivců právně za něho odpovědných, a činí pro to všechna potřebná zákonodárná a správní opatření.“<sup>136</sup>*

Listina základních práv Evropské unie stanoví:

*„Při všech činnostech týkajících se dětí, ať už uskutečňovaných veřejnými orgány, nebo soukromými institucemi, musí být prvořadým hlediskem nejvlastnější zájem dítěte.“<sup>137</sup>*

Připomeňme, že tato povinnost se týká nejen státu a veřejných institucí, ale i soukromých osob. Tedy např. i soukromých škol.

### 3.1.5 Právo státu stanovit pravidla vzdělávání

V některých úmluvách nalezneme výslovně zakotvené právo státu stanovit pravidla vzdělávání, nebo alespoň určit minimální standardy vzdělávání v nestátních školách (o státních se to rozumí samo sebou). Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech hovoří o „*minimální úrovni stanovené státem*.“<sup>138</sup> Úmluva o právech dítěte hovoří o „*minimálních standardech stanovených státem*“.<sup>139</sup>

Toto právo státu dovozujeme i z jiných úmluv. Plyne-li např. z EÚLP povinnost státu, zajistit svým občanům právo na vzdělání, vyplývá z ní i jeho právo vymezit pravidla vzdělávání.<sup>140</sup> To opakovaně dovedl i ESLP, např. v kauze *Folgerø a ostatní proti Norsku*.<sup>141</sup>

<sup>136</sup> Úmluva o právech dítěte, čl. 3.

<sup>137</sup> Listina základních práv Evropské unie, čl. 24 odst. 2.

<sup>138</sup> Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech, čl. 13, odst. 4.

<sup>139</sup> Úmluva o právech dítěte, čl. 29 odst. 2.

<sup>140</sup> Evropská úmluva o lidských právech, dodatkový protokol č. 1, čl. 2; BOBEK, Michal. Kapitola XXVI: Právo na vzdělání (čl. 2 Protokolu č. 1). In: KMENC, Jiří a kol.: *Evropská úmluva o lidských právech: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2012, s. 1304. Velké komentáře. ISBN 978-80-7400-365-3. (zkr. BOBEK, 2012b).

<sup>141</sup> Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 29. 6. 2007, č. 15472/02, *Folgerø a ostatní proti Norsku*.

Je tedy právem státu, aby vymezil, podle jakých pravidel má vzdělávání ve školách probíhat. Tedy co má být jeho obsahem, jakou na sebe má brát formu apod.

### 3.1.6 Respekt k přesvědčení rodičů

Úmluvy na druhou stranu zakotvují povinnost státu respektovat právo rodičů, zajistit vzdělávání svých dětí v souladu se svým vlastním náboženským, filozofickým či jiným přesvědčením.

Důraz na to klade zejména Evropská úmluva o lidských právech: „*Nikomu nesmí být odepřeno právo na vzdělání. Při výkonu jakýchkoli funkcí v oblasti výchovy a výuky, které stát vykonává, bude respektovat právo rodičů zajišťovat tuto výchovu a vzdělání ve shodě s jejich vlastním náboženským a filozofickým přesvědčením.*“<sup>142</sup>

Základní důsledky tohoto článku zformuloval velký senát ESLP ve věci *Folgerø a ostatní proti Norsku*<sup>143</sup>. Rozhodovaný případ se týkal přípustnosti povinné účasti na náboženské výuce. Soud konstatoval, že v daném případě nebyla taková povinnost v souladu s uvedeným článkem EÚLP. Soud se nicméně v tomto ani v jiném dohledatelném rozsudku nezabýval tím, zdali by bylo možné „*právo rodičů zajišťovat tuto výchovu a vzdělání ve shodě s jejich vlastním náboženským a filozofickým přesvědčením*“<sup>144</sup> rozšířit i na právo umístit své dítě do školy, která bude svým vzdělávacím systémem odpovídat jejich přesvědčení o výchově a vzdělávání. Učinil v nicméně určité úvahy, které se podstatě našeho problému blíží:

- a) „*Dvojici vět článku 2 Protokolu č. 1 nelze vnímat pouze ve vzájemném spojení, ale také ve světle článků 8, 9 a 10 Úmluvy.*“<sup>145</sup>
- b) *Předmětný článek ukládá státu respektovat přesvědčení rodičů, ať už náboženské, nebo filozofické, a to v celém vyučovacím programu, přičemž sloveso „respektovat“ znamená více než „uznávat“ či „brát v potaz“. Slovo „přesvědčení“ pak není synonymem slov „názory“ či „myšlenky“, ale označuje takové nahlížení na svět, jež má určitou míru přesvědčivosti, vážnosti, soudržnosti a důležitosti.*

<sup>142</sup> Evropská úmluva o lidských právech, dodatkový protokol č. 1, čl. 2.

<sup>143</sup> Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 29. 6. 2007, č. 15472/02, *Folgerø a ostatní proti Norsku*. Informace čerpána z MORAVEC, 2014, op. cit., s. 4.

<sup>144</sup> Evropská úmluva o lidských právech, dodatkový protokol č. 1, čl. 2.

<sup>145</sup> Ty zakotvují právo na respektování rodinného a soukromého života (čl. 8), svobodu myšlení, svědomí a náboženského vyznání (čl. 9) a svobodu projevu (čl. 10), pozn. aut.

- c) *Z prvotní zodpovědnosti rodičů za výchovu a vzdělávání dětí plyne povinnost státu respektovat jejich náboženské a filozofické přesvědčení. Jejich právo tak odpovídá jejich odpovědnosti těsně spjaté s užíváním a výkonem práva na výchovu.*
- d) *Jakkoli musejí být zájmy jednotlivce občas podřízeny zájmům celku, demokracie neznamená, že názory většiny musí vždy převážít; musí být naopak dosaženo rovnováhy, jež zajistí řádné nakládání s menšinami a zabrání jakémukoli zneužívání dominantního postavení.*
- e) *Vytváření školních osnov je nicméně pravomocí státu a ani druhá věta článku 2 Protokolu č. 1 nezakazuje státům, aby vyučováním či vzděláváním šířily informace či znalosti mající přímo či nepřímo náboženskou či filozofickou povahu, přičemž rodičům nespovídá automaticky právo bránit zahrnutí takového předmětu do školních osnov.*<sup>146</sup>

V rozsudku *Campbell a Cosans proti Spojenému království* vyložil soud pojem „respektovat“<sup>147</sup> takto: „...znamená více než ‚uznat‘ nebo ‚vzít v potaz‘; kromě primárně negativní povinnosti zdržet se něčeho se státu ukládá i určitý pozitivní závazek (...) Za těchto okolností nemůže být povinnost respektovat rodičovské přesvědčení anulována údajnou nutností dosáhnout rovnováhy mezi protichůdnými pohledy na věc [v daném případě mezi protichůdnými pohledy na problematiku tělesných trestů, pozn. aut.].“<sup>148</sup>

Je tedy otázkou, zdali by výše uvedené stačilo k jednoznačnému konstatování práva rodičů požadovat umožnění vzniku takové školy, jejíž vzdělávací systém by jako celek vycházel z jejich vlastního přesvědčení o výchově a vzdělávání dítěte.<sup>149</sup> Tedy zdali by v situaci, kdy se

<sup>146</sup> Citováno výběrově dle: MOLEK, Pavel. *Věc Folgero a ostatní proti Norsku (Výuka náboženství na státních školách)*. *Přehled rozsudků Evropského soudu pro lidská práva*, Praha: ASPI, 2007, roč. 2007, č. 5, s. 298. ISSN 1212-2211.

<sup>147</sup> Evropská úmluva o lidských právech, dodatkový protokol č. 1, čl. 2.

<sup>148</sup> Překlad autora, v orig.: „As is confirmed by the fact that, in the course of the drafting of Article 2 (P1-2), the words "have regard to" were replaced by the word "respect" (see documents CDH (67) 2, p. 163) the latter word means more than "acknowledge" or "taken into account"; in addition to a primarily negative undertaking, it implies some positive obligation on the part of the State (see mutatis mutandis, the Marckx judgment of 13 June 1979, series A no. 31, p. 15, par. 31). This being so, the duty to respect parental convictions in this sphere cannot be overridden by the alleged necessity of striking a balance between the conflicting views involved, nor is the Government's policy to move gradually towards the abolition of corporal punishment in itself sufficient to comply with this duty.“ *Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 25. 2. 1982, č. 7511/76 a 7743/76, Campbell a Cosans proti Spojenému království*, bod 37 a).

<sup>149</sup> Které musí vyjma již zmíněných kvalit, tedy „určité míry přesvědčivosti, vážnosti, soudržnosti a důležitosti“, naplňovat i další požadavky: „...výraz filozofické přesvědčení v současném kontextu znamená podle názoru soudu takové přesvědčení, které si zaslouží respekt v demokratické společnosti (...) a není neslučitelné s lidskou důstojností; navíc nesmí být v rozporu se základním právem dítěte na vzdělání, neboť celý článek 2 (P 1-2) je ovládnut svou první větou [„Nikomu nesmí být odepřeno právo na vzdělání“, pozn. autora] (...)“. Překlad autora, v orig.: „... the expression "philosophical convictions" in the present context denotes, in the Court's opinion, such convictions as are worthy of respect in a "democratic society" (...) and are not incompatible with human dignity;

jejich přesvědčení dramaticky liší od uzákoněné podoby školního vzdělávacího procesu, šlo po státu požadovat umožnění vzniku nového vzdělávacího zařízení, které bude vzdělávání poskytovat v souladu s jejich přesvědčením.<sup>150</sup> Anebo zdali jde pouze o povinnost státu respektovat toto přesvědčení v rámci současných vzdělávacích možností a např. umožnit pouze neúčast dítěte na některých výukových činnostech.

Jak již bylo řečeno výše, judikatorně tato otázka doposud řešena nebyla. K druhému, restriktivnějšímu výkladu, se přiklání jeden z komentářů k EÚLP: „*Obecně platí, že rodiče nemají právo na to, aby stát definoval cíle nebo přizpůsoboval obsah a metody vzdělávání jejich konkrétnímu přesvědčení. Musí je pouze brát v potaz, například tím, že, je-li to vhodné, poskytne možnost odchodu nebo účasti na alternativním vzdělávacím programu.*“<sup>151</sup> Je nicméně otázkou, zdali se s tímto výkladem lze shodnout. Autor totiž píše o nutnosti „*vzít [rodičovské přesvědčení] v potaz*“ (v orig.: „*take account of*“)<sup>152</sup>, nicméně, jak jsme již uvedli výše, EÚLP ve výše citovaném rozsudku *Campbell a Cosans* dovodil, že pojem „*respektovat*“ (v orig.: „*to respect*“)<sup>153</sup> obsažený v úmluvě je nutno vykládat širěji, než jen jako povinnost „*vzít v potaz*“ (v orig. „*take into account*“)<sup>154</sup>. Ponecháme proto tuto otázku otevřenou.

### 3.1.7 Právo zřizovat nestátní školy a vzdělávat se v nich

Úmluva o právech dítěte<sup>155</sup>, Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech<sup>156</sup>, jakož i Listina základních práv Evropské unie<sup>157</sup> výslovně zakotvují právo jednotlivců a organizací zřizovat nestátní školy a výchovné instituce. Vzdělávání jimi

---

*in addition, they must not conflict with the fundamental right of the child to education, the whole of Article 2 (P1-2) being dominated by its first sentence.*“ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 25. 2. 1982, č. 7511/76 a 7743/76, *Campbell a Cosans proti Spojenému království*, bod 36.

<sup>150</sup> Pouhé umožnění, nikoli např. financování nebo dokonce založení.

<sup>151</sup> Překlad autora. V orig.: „*In general, parents do not have a right that the state defines it aims or adjusts the content and methods of education to their particular convictions. It must only take account of them, for instance, by granting the possibility of leave or alternative education programmes where appropriate.*“ GRABENWARTER, 2014, op. cit., s. 396.

<sup>152</sup> Tamtéž.

<sup>153</sup> Evropská úmluva o lidských právech, dodatkový protokol č. 1, čl. 2.

<sup>154</sup> GRABENWARTER, 2014, op. cit., s. 396.

<sup>155</sup> Úmluva o právech dítěte, čl. 29 odst. 2: „*Žádná část tohoto článku nebo článku 28 nesmí být vykládána způsobem omezujícím svobodu jednotlivců a organizací zřizovat a řídit výchovné instituce. Za všech okolností je však třeba zabezpečit dodržování principů stanovených v odstavci 1 tohoto článku a podmínek, aby vzdělání poskytované těmito institucemi odpovídalo minimálním standardům stanoveným státem.*“

<sup>156</sup> Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech, čl. 13 odst. 4: „*Žádná z částí tohoto článku nemá být vykládána jako vměšování do svobody jednotlivců a organizací zřizovat a řídit výchovné instituce, vždy však za podmínek zachování zásad stanovených v odst. 1 tohoto článku a požadavků, že vzdělání poskytované v takových institucích má odpovídat minimální úrovni stanovené státem.*“

<sup>157</sup> Listina základních práv EU, čl. 14 odst. 3: „*Svoboda zakládat vzdělávací zařízení při náležitém respektování demokratických zásad (...) musí být respektovány v souladu s vnitrostátními zákony, které upravují jejich výkon.*“

poskytované musí odpovídat požadavkům těchto úmluv a zákonům státu. Svoboda zřizovat nestátní školy zahrnuje nejen povinnost státu existenci takovýchto škol strpět, ale také je akceptovat jako plnohodnotné členy vzdělávací soustavy. V našich poměrech tedy umožnit jejich zapsání do školského rejstříku.<sup>158</sup> Toto právo nicméně neznamená, že by stát byl povinen nestátní školy finančně či jinak podporovat.<sup>159</sup> Pokud se k tomu nicméně rozhodne, musí tak činit s vyloučením jakékoli diskriminace.<sup>160</sup>

Úmluva o boji proti diskriminaci v oblasti vzdělání<sup>161</sup> a Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech<sup>162</sup> rovněž zakotvují právo rodičů zvolit pro vzdělávání svých dětí jiné než státní školy, resp. právo dětí nabývat vzdělání v jiných než státních školách.

Právo na alternativu ve vzdělávání, tedy právo zakládat nestátní školy a vzdělávat se v nich, dále dovodil i ESLP z povinnosti státu „*respektovat právo rodičů zajišťovat tuto výchovu a vzdělání ve shodě s jejich vlastním náboženským a filozofickým přesvědčením*“<sup>163</sup> vyjádřené v čl. 2 protokolu č. 1 k EÚLP.<sup>164</sup> V rozsudku ve věci *Hasan a Eylem Zengin proti Turecku* dokonce uvedl, že smyslem druhé věty předmětného článku je „*zajištění možnosti pluralismu ve vzdělávání, možnosti, která je klíčová pro udržení demokratické společnosti.*“<sup>165</sup>

Dodejme ovšem, že toto „právo na alternativu“ neznamená právo škol na vybočení z pravidel vzdělávacího systému stanovených státem. Znamená jen a pouze právo získávat vzdělání v materiálním i formálním smyslu na jiných školách než státních a závazek státu umožnit vznik takovýchto škol. Porušením práv podle uvedených článků by tedy bylo, pokud by stát, ať již

---

<sup>158</sup> BOBEK, 2012b, op. cit., s. 1314.

<sup>159</sup> K tomu viz rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 23. 7. 1963, č. 1474/62, *Belgický jazykový případ*. Rovněž viz BOBEK, 2012b, op. cit., s. 1315. Rovněž viz SAUL, Ben, David KINLEY a Jacqueline MOWBRAY. *The international covenant on economic, social and cultural rights: commentary, cases, and materials*. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 2014, s. 1159. ISBN 978-0-19-964030-0.

<sup>160</sup> SAUL, KINLEY, MOWBRAY, 2014, op. cit., s. 1159–1160.

<sup>161</sup> Úmluva o boji proti diskriminaci v oblasti vzdělání, čl. 5 odst. 1 písm. b): „*je nutno respektovat svobodu rodičů, případně zákonitých poručníků předně při výběru jiných zařízení než veřejných pro jejich děti, pokud tato zařízení odpovídají minimálním požadavkům, které mohou být předepsány nebo schváleny příslušnými úřady (...).*“

<sup>162</sup> Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech čl. 13 odst. 3: „*Státy, smluvní strany Paktu, se zavazují respektovat svobodu rodičů, případně poručníků, zvolit pro jejich děti jiné školy než ty, které byly zřízeny veřejnými orgány, které odpovídají takové minimální úrovni vzdělání, jaká je stanovena nebo schválena státem. (...)*“

<sup>163</sup> Evropská úmluva o lidských právech, dodatkový protokol č. 1, čl. 2.

<sup>164</sup> Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 7. 12. 1976, č. 5095/71, *Kjeldsen, Busk Madsen a Pedersen proti Dánsku*, bod 50; Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 6. 3. 1987, č. 11533/85, *Ingrid Jordebo proti Švédsku*, bod 1; GRABENWARTER, 2014, op. cit., s. 393.

<sup>165</sup> Překlad autora, v orig.: „*safeguarding the possibility of pluralism in education, a possibility which is essential for the preservation of the “democratic society” as conceived by the Convention.*“ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 9. 10. 2007, č. 1448/04, *Hasan a Eylem Zengin proti Turecku*, bod 48.

formálně, nebo fakticky, znemožnil (optikou zřizovatelů škol) vznik neveřejných škol, nebo by (optikou rodičů a dětí) znemožňoval dětem navštěvovat takové školy.<sup>166</sup>

Alternativních škol se téma možnosti zakládat soukromé školy úzce dotýká [k tomu viz subkapitulu 1.1 této práce]. K výše uvedeným závěrům se dále budeme vracet v oddíle 5.5.3 této práce.

## 3.2 Listina základních práv a svobod

Právo na vzdělání je v Listině zakotveno v hlavě čtvrté vymezující hospodářská, sociální a kulturní práva. Zakotvuje jej čl. 33, který zní:

- (1) *„Každý má právo na vzdělání. Školní docházka je povinná po dobu, kterou stanoví zákon.*
- (2) *Občané mají právo na bezplatné vzdělání v základních a středních školách, podle schopností občana a možností společnosti též na vysokých školách.*
- (3) *Zřizovat jiné školy než státní a vyučovat na nich lze jen za podmínek stanovených zákonem; na takových školách se může vzdělání poskytovat za úplatu.*
- (4) *Zákon stanoví, za jakých podmínek mají občané při studiu právo na pomoc státu.*“<sup>167</sup>

Z čl. 41 odst. 1 Listiny plyne, že práv vymezených v čl. 33 je možné „se domáhat pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí.“<sup>168</sup> Připomeňme, že Ústavní soud při posuzování souladu zákonné úpravy takového práva s Listinou aplikuje tzv. test racionality, který sestává ze čtyř kroků:

1. *„vymezení smyslu a podstaty sociálního práva, tedy určitého esenciálního obsahu, (...)*
2. *zhodnocení, zda se zákon nedotýká samotné existence sociálního práva nebo jeho skutečné realizace (esenciálního obsahu). Pokud se nedotýká esenciálního obsahu sociálního práva, dále*
3. *posouzení, zda zákonná úprava sleduje legitimní cíl; tedy zda není svévolným zásadním snížením celkového standardu základních práv, a konečně*

---

<sup>166</sup> VANBUEREN, Geraldine. *The international law on the rights of the child*. Dordrecht [u.a.]: Nijhoff, 1998, s. 244–245. ISBN 9041110917.

<sup>167</sup> Listina základních práv a svobod, čl. 33.

<sup>168</sup> Listina základních práv a svobod, čl. 41 odst. 1.



4. *zvážení otázky, zda zákonný prostředek použitý k jeho dosažení je rozumný (racionální), byť nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší.* <sup>169</sup>

Mimo jiné se tedy musíme tázat, co je esenciálním obsahem práva na vzdělání zakotveného v Listině. Jelikož se odst. 2 a 4 článku 33 Listiny našeho tématu bezprostředně nedotýkají, budeme se nyní zabývat pouze odst. 1 a 3.

### 3.2.1 Právo na vzdělání

Listina především zakotvuje právo na vzdělání jako základní lidské právo. Stran obsahu pojmu *vzdělání* odkážme na výklad, který jsme učinili v části o mezinárodních úmluvách, a který se jeví jako aplikovatelný i na pojetí práva na vzdělání v Listině (*vzdělání* jako pojem zahrnující *vzdělání* i *vzdělávání*).<sup>170</sup> Lze tedy říci, že esenciální obsah práva na vzdělání zahrnuje jak právo na vzdělávání, tedy právo na přístup k procesu vedoucího k získání vzdělání, tak právo na vzdělání v materiálním smyslu, tedy právo získat účast v procesu vzdělávání určité vědomosti, dovednosti či schopnosti, tak právo na vzdělání ve formálním smyslu, tedy právo dosáhnout za splnění stanovených podmínek zákonem uznaného stupně vzdělání [viz oddíl 3.1.1].

Podle M. Bobka lze právo na vzdělání dle Listiny vnímat ve třech vrstvách:

- a) *„právo na rovný a férový přístup ke vzdělání (**přístup**)*
- b) *právo na setrvání ve vzdělávacím procesu při plnění stanovených podmínek (**proces**)*
- c) *právo na vzdělání určitého obsahu či v určité (minimální) kvalitě (**obsah**)* <sup>171</sup>.

Nás bude zajímat především obsahová dimenze práva na vzdělání. Z uvedeného výkladu se totiž zdá, že jakákoli, byť i alternativní škola, musí již na základě Listiny poskytovat vzdělání v určité minimální kvalitě a určitého obsahu. Lze obojí nějak blíže vymezit?

V Listině nejsou cíle vzdělávání ani jiné požadavky na jeho obsah výslovně uvedeny. Ponecháme-li stranou ustanovení mezinárodních úmluv, z můžeme je dovozovat veskrze negativně z ostatních ustanovení Listiny. Obsah vzdělávání musí tedy především být

<sup>169</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 20. 5. 2008, č.j. Pl. ÚS 1/08–103.

<sup>170</sup> EUROUNION. *Školské zákony 2010: (školský zákon, zákon o pedagogických pracovnících, zákon o výkonu ústavní výchovy a ochranné výchovy) : výklad, prováděcí předpisy, související předpisy : stav k 1.9. 2010.* Praha: Eurounion, 2010, s. 11. ISBN 978-80-7317-085-1.

<sup>171</sup> BOBEK, Michal. Čl. 33: Právo na vzdělání. In: WAGNEROVÁ, Eliška, Vojtěch ŠIMÍČEK, Tomáš LANGÁŠEK, Ivo POSPÍŠIL a kol. *Listina základních práv a svobod: komentář.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 679. ISBN 978-80-7357-750-6 (zkr. BOBEK, 2012a).

přízpůsoben tomu, aby nebyl rozporný s jinými základními právy. Zároveň se při jeho vymezení musí vyhovět i obecným ustanovením Listiny. Musí být tedy především založen na „*demokratických hodnotách a nesmí se vázat ani na výlučnou ideologii, ani na náboženské vyznání.*“<sup>172</sup>

K požadavku na minimální kvalitu vzdělávání se již Ústavní soud vyjádřil, byť tak učinil v oblasti vysokého školství. V nálezu Pl. ÚS 36/93 označil za základní atributy vysokoškolského vzdělávání názorovou pluralitu, střetávání myšlenek, konkurenci názorů a světonázorovou objektivitu.<sup>173</sup> Lze očekávat, že pokud by se Ústavní soud dostal k řešení kvality základního či středního vzdělávání, mohl by blíže vymezit i základní požadavky na ni.

Mimo esenciální obsah práva na vzdělání pak můžeme další požadavky chráněné Listinou hledat následkem aplikace čl. 41 odst. 1 i v zákonodárné činnosti. Je-li zde ústavní právo na vzdělání určitého obsahu či v určité minimální kvalitě, a vymezují-li tento obsah, resp. tuto kvalitu zákony, mohla by za porušení Listinou garantovaných práv být považována situace, kdy by žákovi nebylo poskytnuto vzdělání v zákonem požadované kvalitě či zákonem stanoveného obsahu.

### **3.2.2 Povinná školní docházka**

Jednou z mála povinností, kterou Listina základních práv a svobod ukládá, je povinnost školní docházky. Jejím zakotvením určuje formu plnění vzdělávací povinnosti plynoucí z mezinárodních úmluv o lidských právech. Stanovení její délky ponechává výslovně na zákonodárci [k tomu viz subkapitolu 5.2].

Jak jsme vyložili v části o mezinárodních úmluvách, je povinnou školní docházku nutno ve vztahu k právu na vzdělání chápat jako druhou stranu téže mince.<sup>174</sup> Tedy ne jako osamoceně stojící povinnost, ale jako nástroj, který stát zavádí proto, aby s jeho pomocí zaručil právo na vzdělání všem [viz oddíl 3.1.2].

Tématem naší práce jsou takové vzdělávací alternativy, které počítají s realizací práva na vzdělání ve škole. Ne takové alternativy, které se školou jako základní vzdělávací institucí

---

<sup>172</sup> Listina základních práv a svobod, čl. 2 odst. 1.

<sup>173</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 17. 5. 1994, č. j. Pl. ÚS 26/93; BOBEK, 2012a, op. cit., s. 681.

<sup>174</sup> S tím se shoduje M. Bobek v komentáři k Listině. BOBEK, 2012a, op. cit., s. 678.

nepočítají vůbec. Z tohoto důvodu se v naší práci jeví povinnost školní docházky jako bezproblémová.

### 3.2.3 Zřizování nestátních škol

Čl. 33 odst. 3 Listiny se zabývá možností zřizovat jiné než státní školy: „Zřizovat jiné školy než státní a vyučovat na nich lze jen za podmínek stanovených zákonem; na takových školách se může vzdělání poskytovat za úplatu.“<sup>175</sup>

S ohledem na rozdělení zřizovatelských kompetencí ve školách<sup>176</sup> a s ohledem na povinnost státu zajistit bezplatné základní a střední vzdělání všem,<sup>177</sup> je pojem „státní školy“<sup>178</sup> uvedený v Listině nutno rozšířit nejen na školy skutečně zřizované státem, ale i na školy zřizované krajem, obcí či dobrovolným svazkem obcí.<sup>179</sup> Označení *nestátní školy* pak zbyde na ty, které jsou zřizované odlišnými subjekty.

Na interpretaci uvedeného ustanovení Listiny existují dva rozdílné pohledy. Někteří autoři jeho část před středníkem vykládají spíše jako jednolitý celek. Podle takové interpretace vyplývá z daného ustanovení páteří charakter veřejného školství, přičemž možnost existence školství soukromého se připouští jako doplněk, určí-li tak zákon. Zůstává však na úvaze zákonodárce, jaký typ soukromých škol nechá vzniknout a jaký nikoli, a za jakých podmínek se tomu má dít.<sup>180</sup>

Podle druhého možného výkladu obsahuje čl. 33 odst. 3 část před středníkem dva do značné míry obsahově oddělené imperativy. Obsahem prvního z nich je právo zřizovat jiné než státní školy, které lze považovat za bezpodmínečné a přímo aplikovatelné jádro čl. 33 odst. 3

---

<sup>175</sup> Listina základních práv a svobod, čl. 33 odst. 3.

<sup>176</sup> Zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), § 8.

<sup>177</sup> Viz PAVLÍČEK, Václav. *Ústava a ústavní řád České republiky: komentář*. 2. dopl. a podstatně rozš. vyd. Praha: Linde, 2002, s. 264. *Zákony – komentáře*. ISBN 80-7201-391-2.

<sup>178</sup> Listina základních práv a svobod, čl. 33 odst. 3.

<sup>179</sup> KATZOVÁ, 2008, op. cit., s. 472

<sup>180</sup> PAVLÍČEK, 2002, op. cit., s. 271: „Listina připouští vznik a existenci i jiných škol než státních s tím, že na nestátních školách lze vyučovat jen za podmínek stanovených zákonem. Vyjadřuje se tím, že obecným, standardním typem vzdělávání, které stát garantuje pro všechny (čl. 3 odst. 1 Listiny), je vzdělávání poskytované na školách státních. Stát si vyhrazuje stanovit podmínky ke zřizování a vyučování na jiných školách se zřetelem na to, že jde o výjimku z obecného pravidla. (...) Zákon musí stanovit i jaké školy (druh, stupeň) lze jako nestátní zřizovat.“ Rovněž viz KLÍMA, Karel. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 1268. ISBN 978-80-7380-140-3.

Listiny.<sup>181</sup> Druhý pak stanoví, že vzdělání na nestátních školách lze poskytovat jen za podmínek stanových zákonem, z čehož vyplývají dvě povinnosti. Zaprvé povinnost všech subjektů majících v úmyslu poskytovat vzdělání obdržet státní souhlas a následně se při poskytování vzdělání řídit právními předpisy. A zadruhé povinnost státu kontrolovat dodržování právních předpisů při poskytování vzdělání nestátními školami.<sup>182</sup>

První výklad by dle mínění autora znamenal vyslovení do značné míry obsoletní povahy daného ustanovení. Pokud by totiž čl. 33 odst. 3 stanovil pouze tolik, že soukromé školy lze zřizovat jen tehdy, pokud to zákon umožní, aniž by se tím navazovalo na dříve vymezené právo takovéto školy provozovat, nejevilo by se dané ustanovení v katalogu základních práv a svobod na místě. Oproti tomu druhý výklad je koherentnější nejen s celým pojetím Listiny práv a základních svobod – nejprve se vymezí základní právo, o které jde, a posléze se stanoví, že toto právo lze vykonávat jen za určitých podmínek – ale i s mezinárodními normativními katalogy lidských práv a základních svobod, které zakotvují právo zřizovat nestátní školy a činí tak obdobným způsobem. S ohledem k tomu autor práce přiklání k druhému uvedenému výkladu. Shoduje se i s tím, že prosté „*právo provozu*“<sup>183</sup> soukromých škol lze považovat za bezpodmínečně aplikovatelné jádro čl. 33 odst. 3 Listiny.

Konečně se v části za středníkem stanoví, že vzdělání na nestátních školách lze poskytovat za úplatu. Podle M. Bobka není zřejmé, zda toto ustanovení umožňuje státu, aby zcela upustil od financování nestátních škol z veřejných prostředků. Nebo zdali mají nestátní školy již z Listiny právo na státní podporu.<sup>184</sup> Autor práce by se z kontextu mezinárodních katalogů lidských práv klonil k prvnímu uvedenému výkladu, tedy že z Listiny právo na státní podporu nevyplývá.

---

<sup>181</sup> Postup státu, který by zřizování a následné fungování škol ať již formálně, či jen fakticky, např. šikanózní správní praxí, znemožňoval, by byl jeho narušením. BOBEK, 2012a, op. cit., s. 684: „*Jak již bylo nicméně zmíněno, oprávnění vůbec nestátní (soukromé, církevní apod.) školy provozovat, tedy jakési ‚prosté právo provozu‘, lze považovat za bezpodmínečné a přímo aplikovatelné jádro třetího odstavce čl. 33 Listiny. Proto kupříkladu situace, kdy by stát buď (a) zřizování nestátních škol vůbec na daném stupni školní soustavy neumožňoval, anebo (b) sice formálně umožňoval, v realitě však znemožňoval jakékoli nestátní škole rozumně fungovat třeba až naprosto svévolným akreditačním řízením nebo následným šikanózním dozorem, tedy jakousi správní praxí negující samotný obsah práva, by představovaly také porušení podstaty práva na zřizování nestátních škol.*“ Rovněž viz MORAVEC, Ondřej. In: RIGEL, Filip, Lenka BAHÝL'OVÁ, Veronika KUDROVÁ, Ondřej MORAVEC a Monika PUŠKINOVÁ. *Školský zákon: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2014, s. 8–9. ISBN 978-80-7400-550-3.

<sup>182</sup> BOBEK, 2012a, op. cit., s. 685.

<sup>183</sup> BOBEK, 2012a, op. cit., s. 684.

<sup>184</sup> BOBEK, 2012a, op. cit., s. 685.

### 3.3 Shrnutí

Představili jsme právo na vzdělání tak, jak je zakotveno v mezinárodních normativních katalozích lidských práv, Úmluvě o boji proti diskriminaci v oblasti vzdělání a v Listině základních práv a svobod. Nejprve jsme definovali pojem *vzdělání*. Určili jsme, že jej při interpretaci uvedených pramenů práva musíme vnímat ve formální i materiální rovině a rovněž jeho obsah rozšířit i na *vzdělávání*. Dále jsme zmínili jednotlivé aspekty práva na vzdělání jak z hlediska úmluv, tak z hlediska Listiny.

Zmínili jsme se o vzdělávací povinnosti a vysvětlili, proč je nutno ji chápat ne jako osamoceně stojící povinnost ale jako nástroj, jímž dochází k realizaci práva na vzdělání. Uvedli jsme, že český ústavodárce zvolil k realizaci této povinnosti formu povinné školní docházky.

Pohovořili jsme o povinnosti státu respektovat přesvědčení rodičů o výchově a vzdělávání svých dětí. Otevřenou jsme ponechali otázku, zdali by rodiče za situace, kdy by státem zakotvená podoba vzdělávání jednoznačně odporovala jejich přesvědčení, mohli požadovat umožnění vzniku vzdělávací alternativy, která by mu konvenovala.

Dále jsme se zmínili o právu jednotlivců a organizací zakládat soukromé školy a komplementárním právu rodičů a žáků získávat vzdělání v takovýchto školách. Uvedli jsme, že postup státu, který by vznik a provoz takovýchto škol ať již formálně či fakticky znemožňoval, by byl v rozporu nejen s některými mezinárodními úmluvami, ale podle výkladu, k němuž jsme se připojili, i s Listinou základních práv a svobod.

Stran ostatních aspektů práva na vzdělání lze shrnout, že v souladu s mezinárodními a ústavně právními požadavky by vzdělávací model alternativní školy byl tehdy, pokud by vzdělávání na takové škole směřovalo k cílům vymezeným v úmluvách, jeho kvalita naplňovala státem stanovenou úroveň, při jeho uskutečňování se vycházelo primárně z nejlepšího zájmu dítěte a nedocházelo by k nepřiměřenému narušování ostatních základních práv.

V následující kapitole se budeme stručně zabývat právní úpravou poskytování vzdělávání v základních a středních školách účinnou před 1. lednem 2005.

# Kapitola 4: Předchozí právní úprava

---

Učiňme nyní krátký exkurz do předchozí úpravy primárního a sekundárního vzdělávání. Tou byl zákon č. 29/1984 Sb., o soustavě základních škol, středních škol a vyšších odborných škol ve znění pozdějších předpisů (dále jen „starý školský zákon“), účinný do 31. 12. 2004 a nahrazený současným školským zákonem č. 561/2004 Sb.

Předchozí úpravu představíme proto, abychom mohli lépe osvětlit úpravu současnou. Stejně jako současný školský zákon sice ani ten minulý o „alternativách“ výslovně nehovořil. Nicméně, jak si ukážeme dále, od 27. 7. 1995, kdy vstoupila v účinnost systémová novela č. 138/1995 Sb., možnost jejich existence v otázce obsahu vzdělávání fakticky zakotvoval.<sup>185</sup> Budeme se tedy zabývat zněním zákona ke dni jeho zrušení s platností našeho výkladu zpětně až k uvedenému datu, neboť ta ustanovení, o něž se při výkladu budeme opírat, nedostála během uvedené doby výraznějších změn.

## 4.1 Obsah vzdělávání

Požadavky na obsah vzdělávání byly upraveny v § 39 starého školského zákona:

- (1) *„Ve školách se vyučuje podle učebních plánů a učebních osnov, popřípadě jiných schválených učebních dokumentů, které zahrnují alespoň nejvýznačnější cíle vzdělávání, celkovou strukturu učiva, výčet a stručný popis jednotlivých předmětů nebo jiných strukturních obsahových celků, které byly schváleny ministerstvem (dále jen ‚učební dokumenty‘).*
- (2) *Učební dokumenty pro střední zdravotnické školy vydává ministerstvo po dohodě s Ministerstvem zdravotnictví, učební plány a učební osnovy pro ostatní střední školy vydává ministerstvo po projednání se zúčastněnými ústředními orgány státní správy.“<sup>186</sup>*

---

<sup>185</sup> Zákon č. 138/1995 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 29/1984 Sb., o soustavě základních a středních škol (školský zákon), ve znění zákona č. 188/1988 Sb., zákona č. 171/1990 Sb., zákona č. 522/1990 Sb., zákona č. 134/1993 Sb., zákona č. 190/1993 Sb., zákona č. 331/1993 Sb., nálezu Ústavního soudu České republiky č. 49/1994 Sb. a zákona č. 256/1994 Sb., a zákon České národní rady č. 76/1978 Sb., o školských zařízeních, ve znění zákona České národní rady č. 31/1984 Sb., zákona České národní rady č. 390/1991 Sb. a zákona č. 190/1993 Sb., bod 42.

<sup>186</sup> Zákon č. 29/1984 Sb., o soustavě základních škol, středních škol a vyšších odborných škol (starý školský zákon), § 39.

Na školách se tedy obsah vzdělávání řídil učebními plány, učebními osnovami, popř. jinými učebními dokumenty schválenými Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy (dále jen „Ministerstvo“). Ty nepočítaly s vypracováním školních vzdělávacích programů či obdobných dokumentů, jimiž by se od sebe jednotlivé školy poskytující tentýž obor vzdělávání výrazněji lišily, byť v různých ohledech byly připuštěny výjimky.<sup>187</sup>

### 4.1.1 Základní učební dokumenty

Na úrovni základního vzdělávání existovaly ke dni zrušení předpisu tři vzdělávací programy vydané ministerstvem: *Základní škola*, *Obecná škola* a *Národní škola*.<sup>188</sup> Nejkonzervativnějším programem, který umožňoval nejmenší míru profilace škol, byla *Základní škola*. Větší míru profilace umožňovala *Obecná škola* a největší míru volnosti, včetně možnosti učitele nevyučovat podle předem daného rozvrhu hodin (stačilo naplňovat předepsanou časovou dotaci až v týdenním souhrnu) nebo možnosti žáka vybírat si zejm. na druhém stupni z větší nabídky povinně volitelných a volitelných předmětů, poskytovala *Národní škola*. V té bylo možno ve větší míře např. realizovat projektové vyučování nebo tvořit integrované předměty.<sup>189</sup>

Formálně byly všechny tři programy zcela rovnocenné a jednotlivé školy si mohly zvolit, kterým z nich se budou řídit.<sup>190</sup> Zdaleka nejužívanější byla nicméně *Základní škola*, kterou ve školním roce 2003/2004 využívalo 3700 škol, tj. 93,98 % všech základních škol, pro vzdělávání celkem 871.333 žáků, tj. 92,21 % ze všech žáků. Následovala *Obecná škola*, jíž ve školním roce 2003/2004 využívalo 352 škol, tj. 8,94 % všech základních škol<sup>191</sup> pro vzdělávání celkem 57 110 žáků, tj. 6,04 % ze všech žáků. Téměř minimálně probíhalo základní vzdělávání podle

---

<sup>187</sup> Vzdělávací programy platné v základním vzdělávání před zavedením RVP ZV. *Národní ústav pro vzdělávání* [online]. Praha: NÚV [cit. 2017-11-20]. Dostupné z: <http://www.nuv.cz/t/vzdelavaci-programy-platne-v-zakladnim-vzdelavani-pred>.

<sup>188</sup> MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY: Soubor pedagogicko-organizačních informací pro základní školy, střední školy, speciální školy, vyšší odborné školy a školská zařízení na školní rok 2004/2005: (č.j. 12 711/2004-20), bod 2.1. In: Věstník Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy České republiky. Praha: MŠMT, 2004, LX, číslo 6. Dostupné také z: [http://www.msmt.cz/file/38100\\_1\\_1/](http://www.msmt.cz/file/38100_1_1/).

<sup>189</sup> TVRZOVÁ, Ivana. Školy a jejich alternativy. VALIŠOVÁ, Alena a Hana KASÍKOVÁ. *Pedagogika pro učitele: školský systém v českých zemích, vzdělávací politika a řízení školství, podoby vyučování a třídní management, hodnocení ve vyučování, pedagogická diagnostika, práce výchovného poradce*. Praha: Grada, 2007, 93–94. Pedagogika. ISBN 978-80-247-1734-0.

<sup>190</sup> FRIEDL, Arnošt. *Školské zákony v novelizovaném znění k 25. 5. 2003: (komentář)*. 6. dopl. vyd. Praha: Eurounion, 2003, s. 117. ISBN 80-7317-020-5.

<sup>191</sup> Některé školy využívaly různé programy v různých třídách.

*Národní školy*, kterou ve školním roce 2003/2004 využívalo 47 škol, tj. 1,19 % všech základních škol pro vzdělávání celkem 11.526 žáků, tj. 1,22 % ze všech žáků.<sup>192</sup>

S ohledem k výše řečenému, tedy k rozsáhlejšímu možnostem profilace včetně odbourání některých tradičních prvků, a k reálnému využití všech tří programů, by se programy *Obecná škola* a *Národní škola* označit za do jisté míry „alternativní“ vůči převažujícímu programu *Základní škola*. Program *Národní škola* byl jako „alternativní“ dokonce označen v úvodní autorské stati.<sup>193</sup>

#### 4.1.2 Alternativní učební dokumenty<sup>194</sup>

Dále je nicméně z již uvedeného § 39 odst. 1 starého školského zákona patrné, že vzdělávání se na školách mohlo řídit i jinými učebními dokumenty nevycházejícími z dokumentů výše uvedených. Ty musely být schváleny Ministerstvem a splňovat alespoň základní obsahové náležitosti podle tohoto odstavce. Musely tedy vymezit alespoň:

- „nejvýznačnější cíle vzdělávání
- celkovou strukturu učiva
- výčet a stručný popis jednotlivých předmětů nebo jiných strukturních obsahových celků“<sup>195</sup>.

Jejich schvalování Ministerstvem nebylo na rozdíl od řízení o zařazení školy do školského rejstříku správním řízením a ustanovení o správním řízení se na ně použila jen přiměřeně.<sup>196</sup>

Je tedy zjevné, že v době platnosti školského zákona č. 29/1984 Sb. mělo Ministerstvo školství při rozhodování o schválení učebních dokumentů poměrně velký prostor pro správní uvážení.

---

<sup>192</sup> ÚSTAV PRO INFORMACE VE VZDĚLÁVÁNÍ. *Vývojová ročenka školství v České republice: 1995/96-2004/05*. Praha: Taurus, 2005. ISBN 80-211-0493-7.

<sup>193</sup> ASOCIACE PEDAGOGŮ ZÁKLADNÍHO ŠKOLSTVÍ ČR. *Vzdělávací program Národní škola: Vzdělávací program pro 1.–9. ročník základního školství*. Praha: Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy České republiky, 1997, s. 3. Dostupné také z: [http://www.nuv.cz/file/191\\_1\\_1/](http://www.nuv.cz/file/191_1_1/).

<sup>194</sup> Byť s tímto pojmem nepracoval ani školský zákon č. 29/1984 Sb., ani prováděcí předpisy, používalo jej k označení těchto dokumentů samo Ministerstvo. K tomu viz MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY. *Soubor pedagogicko-organizačních informací pro základní školy, střední školy, speciální školy, vyšší odborné školy a školská zařízení na školní rok 2003/2004: č.j. 13787/2003-20*. Praha: MŠMT, 2003. Dostupné také z: <http://www.vzdelavacisluzby.cz/dokumenty/administrativa-a-dokumentace-ve-skolstvi/pedagogicke-info/O-03-6-1.pdf>.

<sup>195</sup> Starý školský zákon, § 39 odst. 1.

<sup>196</sup> FRIEDL, 2003, op. cit., s. 117.



Byla-li by k tomu vůle, mohl každý alternativní vzdělávací proud, či přímo každá alternativní škola, mít svůj vlastní učební dokument. Z hlediska obsahu vzdělávání by pak jednotlivé dokumenty nemusely mít společného více, než nutnost naplňovat cíle vzdělávání vymezené v § 5, 7, 8, 15, 16, 17 a 17a školského zákona a rovněž nutnost odpovídat požadavkům kladeným na vzdělávání Listinou a mezinárodními úmluvami.

Některé alternativní školy tohoto ustanovení využily a nechaly si schválit vlastní učební dokumenty, které vycházely přesně z jejich záměrů a potřeb, a kterými se pak se souhlasem Ministerstva<sup>197</sup> při poskytování vzdělávání řídily. V oblasti základního vzdělávání existovaly v režimu pokusného ověřování vzdělávací programy *Waldorfská škola*, *Mateřská a základní škola Montessori a Základní škola Montessori II. stupeň*.<sup>198</sup> Ke dni 30. června 2003, tedy více než rok před zrušením zákona č. 29/1984 Sb., však bylo toto pokusné ověřování ukončeno a školy musely opět adoptovat některý ze standardních vzdělávacích programů.<sup>199</sup>

## 4.2 Soukromé a církevní školy

Na soukromé a církevní školy se podle § 57a a § 57b některá méně důležitá ustanovení starého školského zákona nevztahovala. Jednalo se např. o ustanovení o minimálním průměrném počtu žáků ve třídách, o kritériích pro přijetí na střední školu nebo o podřízení škol některým prováděcím předpisům.

## 4.3 Výjimky a pokusná ověřování

V některých ustanoveních starého školského zákona byla zanesena pravomoc Ministerstva udělit „*v případech hodných zvláštního zřetele*“ výjimku z požadavků kladených daným ustanovením. Takto bylo možno udělit výjimku např. z minimálního průměrného počtu žáků ve třídě (§ 6 odst. 5), ze zákazu toho, aby v jedné obci byla více než jedna škola s jednou či dvěma třídami napříč ročníky prvního stupně (§ 6 odst. 3) nebo z povinnosti vyučovat v českém jazyce (§ 3 odst. 1).

Ministerstvo mohlo rovněž vyhlásit pokusné ověřování. „[Ministerstvo] *řídí pokusné ověřování organizace, forem i obsahu výchovy a vzdělávání v základní škole, ve středních školách, ve*

---

<sup>197</sup> Dle zákona č. 564/1990 Sb., o státní správě a samosprávě ve školství, § 13b odst. 1 písm. i), ke dni zrušení předpisu.

<sup>198</sup> MŠMT, 2003, op. cit., s. 90.

<sup>199</sup> MŠMT, 2004, op. cit., bod 2.3.

vyšších odborných školách a ve speciálních školách; řídí též pokusné ověřování způsobu řízení těchto škol.“<sup>200</sup> V tomto režimu byly schváleny výše zmíněné alternativní vzdělávací programy pro waldorfské a montessoriovské školy. Ty se tedy mezi nabídku učebních dokumentů nezařadily zcela, neboť Ministerstvo muselo v každém konkrétním případě souhlasit s tím, aby se škola takovýmto programem při poskytování vzdělávání řídila.<sup>201</sup>

## 4.4 Shrnutí

Můžeme uzavřít, že z hlediska našeho tématu spočívala odlišnost školského zákona č. 29/1984 Sb. od zákona současného ke dni jeho zrušení především v tom, že počítal s možností využití širší palety učebních dokumentů, které se stran obsahu vzdělávání mohly jeden od druhého velmi výrazně odlišovat. Obsahovaly-li zcela základní náležitosti vyžadované zákonem, bylo rozhodnutí o jejich schválení či neschválení zcela na správním uvážení Ministerstva.

Na stupni základního vzdělávání byly ke dni zrušení předpisu Ministerstvem schváleny tři vzdělávací programy – *Základní škola*, *Obecná škola* a *Národní škola*. Druhé dva zmíněné by bylo do jisté míry možno označit za „alternativní“ vůči převažujícímu programu *Základní škola*. Krom toho mohly po určitou dobu některé základní školy v režimu pokusného ověřování užívat i alternativních vzdělávacích programů zaměřených na waldorfské a montessoriovské vzdělávání.

---

<sup>200</sup> Starý školský zákon, § 58 odst. 1 písm. a).

<sup>201</sup> MŠMT, 2003, op. cit., s. 93.

# Kapitola 5: Obecná část

---

V minulé kapitole jsme vysvětlili přístup předchozí právní úpravy k alternativním školám. Činili jsme tak i proto, abychom mohli lépe objasnit východiska, na nichž stojí stávající úprava.

V této kapitole vymezení některé obecné instituty školského práva, jejichž představení se z hlediska našeho tématu jeví jako nezbytné. Konkrétními požadavky školského zákona na podobu vzdělávacího procesu na školách se budeme zabývat v kapitole příští.

Na tomto místě se nejprve budeme zabývat otázkami vzdělání a vzdělávání – definujeme pojmy, uvedeme, jaké druhy vzdělávání a stupně vzdělání u nás existují a přiblížíme, jakými kurikulárními dokumenty se obsah vzdělávání řídí. Dále stručně pohovoříme o zákonné úpravě povinnosti školní docházky.

Posléze se na vzdělávání zaměříme z hlediska školské soustavy. Rozebereme druhy a typy škol zařazených do soustavy a přiblížíme rozdíly mezi školami, zřízovanými veřejnými, církevními a soukromými zřizovateli.<sup>202</sup> Posléze charakterizujeme poskytování vzdělávání na školách jako činnost veřejné správy.

Dále podrobíme zkoumání otázku školského rejstříku a řízení s ním spojených. Blíže se zaměříme na problematiku aktuální rozhodovací praxe Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy (dále jen „Ministerstvo“) při zapisování soukromých škol do rejstříku škol a školských zařízení.

Krátce se zmíníme o institutu pokusného ověřování a o možnostech jeho využití při činnosti alternativních škol.

V závěru kapitoly pak shrneme výše uvedené a vyvodíme z toho obecné konkluze stran právního postavení alternativních škol v našem školském systému.

---

<sup>202</sup> O důvodech, proč toto téma nemůžeme pominout, jsme hovořili hned v první kapitole.

## 5.1 Vzdělání a vzdělávání

Na rozdíl od Listiny základních práv a svobod i mezinárodních normativních katalogů lidských práv [viz oddíl 3.1.1], zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon) rozlišuje mezi pojmy *vzdělání* a *vzdělávání*. „Pod pojmem ‚vzdělávání‘ se rozumí proces a pod pojmem ‚vzdělání‘ výsledek, tedy úspěšné ukončení procesu vzdělávání.“<sup>203</sup> V těchto intencích tedy budeme postupovat nadále. Budeme rovněž rozlišovat pojmy *druh vzdělávání*<sup>204</sup> a *stupeň vzdělání*<sup>205</sup>, přičemž jejich vzájemný vztah spočívá na tom principu, že určitý druh vzdělávání obecně vede k získání určitého stupně vzdělání.<sup>206</sup> Školský zákon zavádí legislativní zkratku „vzdělávání“ pro „vzdělávání a výchovu.“<sup>207</sup> Termín *vzdělávání* je tedy třeba nadále chápat v širším smyslu, včetně výchovné složky tohoto procesu.<sup>208</sup>

Druhy vzdělávání vymezuje školský zákon v § 1. Jedná se o vzdělávání „*předškolní, základní, střední, vyšší odborné a některé jiné*“,“<sup>209</sup> mezi se podle části osmé a deváté školského zákona řadí *základní umělecké vzdělávání, jazykové vzdělávání, zájmové vzdělávání a další vzdělávání ve školách*. Z hlediska tématu naší práce nás zajímá pouze vzdělávání základní a střední, a to takové, které není vzděláváním dětí se speciálními vzdělávacími potřebami.

Základní vzdělávání se uskutečňuje v denní formě, střední vzdělávání krom toho i ve večerní, dálkové, distanční a kombinované formě.<sup>210</sup> Denní formou vzdělávání, která nás pro účely této práce zajímá, se rozumí „*výuka organizovaná pravidelně každý den v pětidenním vyučovacím týdnu v průběhu školního roku*“.<sup>211</sup>

Na úrovni základního vzdělávání existuje pouze jeden možný stupeň dosaženého vzdělání – *základní vzdělání*.<sup>212</sup> Na úrovni středního vzdělávání lze dosáhnout třech stupňů vzdělání:

---

<sup>203</sup> KATZOVÁ, Pavla. *Školský zákon: komentář*. Praha: ASPI, 2008. Komentáře nakladatelství ASPI, s. 2. ISBN 978-80-7357-412-3. Viz též Důvodová zpráva k zákonu č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), s. 110–111.

<sup>204</sup> Např. základní vzdělávání uskutečňované zejm. na základních školách.

<sup>205</sup> Např. základní vzdělání poskytnuté základní školou konkrétnímu žákovi; nebo, z pohledu žáka, základní vzdělání získané na určité základní škole.

<sup>206</sup> Např. základní vzdělávání vede, nebo by alespoň mělo vést k získání základního vzdělání.

<sup>207</sup> Školský zákon, § 1.

<sup>208</sup> KATZOVÁ, 2008, op. cit., s. 2.

<sup>209</sup> Školský zákon, § 1.

<sup>210</sup> Školský zákon, § 25.

<sup>211</sup> Školský zákon, § 25 odst. 2 písm. a).

<sup>212</sup> Školský zákon, § 45 odst. 1.

*středního vzdělání, středního vzdělání s výučním listem a středního vzdělání s maturitní zkouškou.*<sup>213</sup>

Stupně vzdělání se dosahuje vždy v určitém oboru vzdělávání, jejichž katalog stanoví nařízením vláda.<sup>214</sup> Na úrovni základního vzdělávání nás zajímá pouze obor *Základní škola*,<sup>215</sup> na úrovni středního vzdělávání nás zajímají ty obory vzdělávání, které nejsou zaměřeny na žáky se speciálními vzdělávacími potřebami a které nejsou obory uměleckého vzdělávání v konzervatořích.<sup>216</sup>

### 5.1.1 Vzdělávací programy

Vzdělávání v jednotlivých oborech se řídí vzdělávacími programy. Jejich systém tvoří *Národní program vzdělávání*, jenž je platný pro všechny obory vzdělávání, *rámcové vzdělávací programy* platné pro každý obor vzdělávání zvlášť, a konečně *školní vzdělávací programy* upravující poskytování vzdělávání v konkrétních školách.<sup>217</sup> Uskutečňované vzdělávání musí být v souladu jak s Národním programem vzdělávání, tak s rámcovým vzdělávacím programem pro daný obor, tak se školním vzdělávacím programem,<sup>218</sup> z čehož vyplývá, že vzdělávací programy, které jsou v hierarchii programů položeny níže, musí být vždy v souladu s programy položenými výše.

Národní program vzdělávání (NPV) má „*rozpracovávat cíle vzdělávání stanovené tímto zákonem, vymezovat hlavní oblasti vzdělávání, obsahy vzdělávání a prostředky, které jsou nezbytné k dosahování těchto cílů.*“<sup>219</sup> NPV má být zpracován Ministerstvem a předán k projednání vládě. Ta jej má v případě souhlasu předložit ke schválení oběma komorám Parlamentu.<sup>220</sup> NPV nicméně zatím vypracován nebyl. Nelze za něj přitom považovat ani strategické dokumenty, jakým je například tzv. *Bílá kniha – Národní program rozvoje*

---

<sup>213</sup> Školský zákon, § 58 odst. 1.

<sup>214</sup> Školský zákon, § 3 odst. 5, § 58 odst. 5.

<sup>215</sup> Druhý ze dvou oborů základního vzdělávání, *Základní škola speciální*, je zaměřen na děti se specifickými vzdělávacími potřebami.

<sup>216</sup> Viz nařízení vlády č. 211/2010 Sb., o soustavě oborů vzdělání v základním, středním a vyšším odborném vzdělávání.

<sup>217</sup> Školský zákon, § 3.

<sup>218</sup> Školský zákon, § 7 odst. 2.

<sup>219</sup> Školský zákon, § 3 odst. 1.

<sup>220</sup> Školský zákon, § 3 odst. 1.

vzdělávání v České republice z roku 2001, nebo aktuálně platná *Strategie vzdělávací politiky České republiky do roku 2020*.<sup>221</sup>

Rámcové vzdělávací programy (RVP) upravují uskutečňování vzdělávání v jednotlivých oborech. RVP „vymezují povinný obsah, rozsah a podmínky vzdělávání; jsou závazné pro tvorbu školních vzdělávacích programů, hodnocení výsledků vzdělávání dětí a žáků (...).“<sup>222</sup>

Rámcové vzdělávací programy vydává Ministerstvo nebo jiná ministerstva, jde-li o obory realizované na školách v jejich působnosti.<sup>223</sup> Na stupni základního vzdělávání nás zajímá pouze *Rámcový vzdělávací program pro základní vzdělávání (RVP ZV)*, jímž se řídí vzdělávání v oboru *Základní škola*.<sup>224</sup> Na stupni středního vzdělávání nás zajímají *Rámcový vzdělávací program pro gymnázia (RVP G)*, *Rámcový vzdělávací program pro gymnázia se sportovní přípravou (RVP GSP)* a *Rámcový vzdělávací program pro dvojjazyčná gymnázia (RVP DG)*, jimiž se řídí vzdělávání v oborech *Gymnázium*, *Gymnázium se sportovní přípravou* a *Dvojjazyčné gymnázium*<sup>225</sup> a dále jednotlivé rámcové vzdělávací programy pro střední odborné vzdělávání (RVP SOV), jimiž se řídí střední odborné vzdělávání.<sup>226</sup> Mezi nimi stojí za zmínku *Rámcový vzdělávací program pro obor vzdělání Kombinované lyceum*<sup>227</sup> jako program pro obor, který ve vzdělávací soustavě nahradil obor *Waldorfské lyceum*.<sup>228</sup> Ze složení autorského kolektivu, tvořeného převážně zástupci waldorfských škol, jakož i z jeho pojetí a obsahu je evidentní, že se jedná o rámcový vzdělávací program přizpůsobený potřebám

---

<sup>221</sup> RIGEL, Filip. In: RIGEL, Filip, Lenka BAHÝL'OVÁ, Veronika KUDROVÁ, Ondřej MORAVEC a Monika PUŠKINOVÁ. *Školský zákon: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2014, s. 36. ISBN 978-80-7400-550

<sup>222</sup> Školský zákon, § 3 odst. 2.

<sup>223</sup> Školský zákon, § 4 odst. 3.

<sup>224</sup> *Rámcové vzdělávací programy*. Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy [online]. Praha: MŠMT [cit. 2018-05-08]. Dostupné z: <http://www.msmt.cz/vzdelavani/skolstvi-v-cr/skolskareforma/ramcove-vzdelavaci-programy>.

<sup>225</sup> RVP pro gymnázia. *Národní ústav pro vzdělávání* [online]. Praha: Národní ústav pro vzdělávání [cit. 2018-05-15]. Dostupné z: <http://www.nuv.cz/t/rvp-pro-gymnazia>.

<sup>226</sup> RVP pro střední odborné vzdělávání. *Národní ústav pro vzdělávání* [online]. Praha: Národní ústav pro vzdělávání [cit. 2018-05-15]. Dostupné z: <http://www.nuv.cz/t/rvp-os>. Dodejme, že je velice zářející, že ani Ministerstvo, ani Národní ústav pro vzdělávání nezveřejňují konsolidovaná znění rámcových vzdělávacích programů pro střední vzdělávání. Dostupná jsou pouze znění rámcových vzdělávacích programů ke dni jejich vydání a dále znění jednotlivých opatření ministra školství, jimiž byly RVP měněny. Ke zjištění platného a účinného znění RVP pro určitý obor vzdělávání je tedy nutno ručně upravit původní text daného RVP o všechny později vydané změny.

<sup>227</sup> MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY. *Rámcový vzdělávací program pro obor vzdělání: 78-42-M/06 Kombinované lyceum (ve znění pozdějších úprav)*. Praha: MŠMT. Dostupné také z: [http://zpd.nuov.cz/RVP\\_3\\_vlna/RVP%207842M06%20Kombinovane%20lyceum.pdf](http://zpd.nuov.cz/RVP_3_vlna/RVP%207842M06%20Kombinovane%20lyceum.pdf).

<sup>228</sup> Nařízení vlády č. 211/2010 Sb., o soustavě oborů vzdělání v základním, středním a vyšším odborném vzdělávání, příloha č. I oddíl C.

waldorfských středních škol. Tomu odpovídá i jeho využití – čtyři ze sedmi středních škol, které vzdělávání dle tohoto programu poskytují, jsou školami waldorfskými.<sup>229</sup>

Obligatoční obsah RVP vymezuje § 4 odst. 1 školského zákona:

*(1) „Rámcové vzdělávací programy stanoví zejména konkrétní cíle, formy, délku a povinný obsah vzdělávání, a to všeobecného a odborného podle zaměření daného oboru vzdělání, jeho organizační uspořádání, profesní profil, podmínky průběhu a ukončování vzdělávání a zásady pro tvorbu školních vzdělávacích programů, jakož i podmínky pro vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami a nezbytné materiální, personální a organizační podmínky (...).“*

Dané ustanovení tedy stanoví, co musí obsahovat každý rámcový vzdělávací program. Krom toho obsahuje zákon v § 4 odst. 2 i ustanovení vymezující jisté kvalitativní požadavky na obsah RVP:

*(2) „Rámcové vzdělávací programy musí odpovídat nejnovějším poznatkům:*  
*a) vědních disciplín, jejichž základy a praktické využití má vzdělávání zprostředkovat,*  
*b) pedagogiky a psychologie o účinných metodách a organizačním uspořádání vzdělávání přiměřeně věku a rozvoji vzdělávaného.*

*Podle těchto hledisek budou rámcové vzdělávací programy také upravovány. Tvorbu a oponenturu rámcových vzdělávacích programů zajišťují příslušná ministerstva prostřednictvím odborníků vědy a praxe, včetně pedagogiky a psychologie.“<sup>230</sup>*

Toto ustanovení bylo do zákona doplněno při jeho projednávání v Poslanecké sněmovně s deklarovaným cílem zajistit, aby RVP poskytovaly dostatečný prostor i pro nové, alternativní metody a formy vzdělávání, pokud jsou v souladu se zásadami a cíli vzdělávání stanovenými školským zákonem.<sup>231</sup> Jakkoli se jeví jen deklaratorně, stanovuje povinnost upravovat průběžně RVP tak, aby odpovídaly zmíněným požadavkům. Pokud by se v průběhu let poznatky pedagogiky či psychologie prokazatelně vyvinuly natolik, že by jim dříve přijatý RVP

---

<sup>229</sup> Výběr z adresáře škol a školských zařízení. MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY. *Adresář škol a školských zařízení* [online]. Praha, MŠMT [cit. 2018-05-03]. Dostupné z: <http://stistko.uiv.cz/registr/vybskolrn.asp>.

<sup>230</sup> Školský zákon, § 4 odst. 2.

<sup>231</sup> KATZOVÁ, 2008, op. cit., s. 16.

z hlediska v něm zakotvených metod a organizačního uspořádání vzdělávání nevyhovoval, bylo jej dle mínění autora možno označit za nezákonný [ke způsobu obrany proti právně vadnému RVP viz oddíl 5.5.4 této práce].

Otázkou, kterou školský zákon neřeší, je právní povaha RVP. Při nahlédnutí do existujících RVP zjistíme, že byly vydány a jsou měněny opatřeními ministra školství,<sup>232</sup> což nám příliš nepomůže. Na nutnost vyřešení této otázky narazil Nejvyšší správní soud při řešení věci č.j. 1 Ao 1/2011–49, v situaci, kdy se skupina rodičů domáhala zrušení části RVP ZV z důvodu nesouhlasu s obsahem tématu *sexuální zdraví*. Činila tak návrhem na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části dle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního.<sup>233</sup>

Nejvyšší správní soud nejprve připomněl svou vlastní definici opatření obecné povahy: „*Opatření obecné povahy představuje správní akt s konkrétně určeným předmětem a s obecně vymezeným okruhem adresátů, tedy úkon správního orgánu v určité věci, který se přímo dotýká práv, povinností nebo zájmů blíže neurčeného okruhu osob. Přitom musí být vydáno v zákonných mezích a může konkretizovat zákonné povinnosti, nikoliv ukládat nové, nad rámec zákona.*“<sup>234</sup> K tomu soud konstatoval následující: RVP jsou adresovány primárně školám. Neplynou z nich žádná bezprostřední práva ani povinnosti žákům těchto škol ani jiným subjektům stojícím mimo vzdělávací soustavu. Jsou naopak závazné pouze pro školy zařazené do školské soustavy, oprávněné poskytovat příslušný obor vzdělání, a ústřední orgány státní správy (sic!), které nad školami vykonávají kontrolu. Proto nemohou být opatřeními obecné povahy.<sup>235</sup>

Dále soud uvedl definici vnitřního předpisu dle D. Hendrycha: „*Akty abstraktní povahy, které regulují poměry uvnitř jedné nebo více organizačních jednotek, mezi nimiž právně existuje vztah nadřízenosti a podřízenosti (...) obsahem vnitřních předpisů jsou hlavně závazné*

---

<sup>232</sup> MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY. *Rámcový vzdělávací program pro základní vzdělávání (ve znění pozdějších úprav)*. Praha: MŠMT. Dostupné také z: [http://www.nuv.cz/uploads/RVP\\_ZV\\_2017\\_verze\\_cerven.pdf](http://www.nuv.cz/uploads/RVP_ZV_2017_verze_cerven.pdf)

<sup>233</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. března 2011, č.j. 1 Ao 1/2011–49.

<sup>234</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. března 2011, č.j. 1 Ao 1/2011–49, bod 16. Srov. definici dle původního návrhu správního řádu, kdy bylo opatření obecné povahy definováno jako „*úkon správního orgánu v určité věci, který se přímo dotýká práva, povinností nebo zájmů blíže neurčeného okruhu osob*“. HENDRYCH, Dušan. In: HENDRYCH a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání 2016. Praha: C.H. Beck, 2016. Academia iuris, s. 126. ISBN 978-80-7400-624-1. To, že opatření obecné povahy je nutno chápat v materiálním a nikoli formálním pojetí, judikoval Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. P. US 14/07, č. 198/2008 Sb. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. aktualiz. a uprav. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, s. 171. ISBN 978-80-7478-002-8.

<sup>235</sup> Rozsudek NSS ze dne 30. března 2011, č.j. 1 Ao 1/2011–49, body 25 až 30.



*pracovní postupy, informační toky, konkrétní instrukce podřízeným pracovníkům nebo úřadům a zařízením, spisový řád, jednací řád, jakož i vnitřní kontrolní mechanismy.*<sup>236</sup> Ve vztahu k neveřejným školám NSS mj. konstatoval, že jelikož je poskytování vzdělávání veřejnou službou,<sup>237</sup> jelikož je ředitel školy v mnoha případech správním orgánem vykonávajícím státní správu, a jelikož důsledkem neuskutečňování vzdělávání v souladu s RVP může být i vyřazení ze školského rejstříku, jsou „*vztahy mezi Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy a neveřejnými školami tak v mnoha ohledech také vztahy založenými na nadřízenosti a podřízenosti.*“<sup>238</sup> Rámcové vzdělávací programy tedy naplňují charakteristiky vnitřních předpisů.<sup>239</sup> K této otázce se vrátíme v oddíle 5.4.4.

Třetím druhem vzdělávacích programů jsou školní vzdělávací programy (ŠVP), podle nichž se uskutečňuje vzdělávání v konkrétních školách.<sup>240</sup> Smyslem jejich tvorby je umožnit každé škole se podle svých záměrů, podmínek, možností a potřeb profilovat v poskytování vzdělávání a odlišit od se škol jiných, nicméně vždy v rámci centrálně stanoveného kurikula vymezeného rámcovým vzdělávacím programem pro příslušný obor vzdělávání.<sup>241</sup> Zákonná úprava požadavků na obsah ŠVP je poměrně stručná:

*„Školní vzdělávací program pro vzdělávání, pro nějž je podle § 3 odst. 2 vydán rámcový vzdělávací program, musí být v souladu s tímto rámcovým vzdělávacím programem; obsah vzdělávání může být ve školním vzdělávacím programu uspořádán do předmětů nebo jiných ucelených částí učiva (například modulů).“*<sup>242</sup>

---

<sup>236</sup> HENDRYCH, Dušan. *Správní věda: teorie veřejné správy*. 2. dopl. a rozš. vyd. Praha: ASPI-Wolters Kluwer, 2007, s. 75. ISBN 978-80-7357-248-8. Citováno dle rozsudku NSS zde dne 30. března 2011, č.j. 1 Ao 1/2011–49, bod 19.

<sup>237</sup> Školský zákon, § 2 odst. 3.

<sup>238</sup> Rozsudek NSS zde dne 30. března 2011, č.j. 1 Ao 1/2011–49, bod 29.

<sup>239</sup> Rozsudek NSS zde dne 30. března 2011, č.j. 1 Ao 1/2011–49, bod 34. NSS se v daném judikátu rovněž dotkl otázky, jak se bránit proti případně nezákonnému obsahu RVP. Stanovil, že „*jsou-li některé v nich obsažené pokyny v rozporu s normativními právními akty, pak je povinností správního orgánu je neaplikovat, případně je vyložit a aplikovat způsobem, který je konformní se zákonem či s mezinárodními závazky České republiky. Zhodnocení, zda k takové situaci došlo, však může soud provést pouze na podkladě konkrétního sporu, nikoliv in abstracto, přezkumem vnitřního předpisu jako takového. Jinak řečeno, nelze soudně napadat přímo vnitřní předpis, zpochybňovat lze pouze jeho aplikaci v konkrétním případě.*“ Tamtéž, bod 20. Zákonní zástupci žáka by se tedy proti případné nezákonné školní praxi vyplývající z realizace z nezákonného RVP mohli bránit žalobou na ochranu proti nezákonnému zásahu podle § 82 soudního řádu správního. VALENTA, Jirí. *Školské zákony a prováděcí předpisy s komentářem: 2017/2018*. Olomouc: ANAG, 2017, s. 31. ISBN 978-80-7554-102-4.

<sup>240</sup> Školský zákon, § 7 odst. 2.

<sup>241</sup> RIGEL, 2014, op. cit., s. 44.

<sup>242</sup> Školský zákon, § 5 odst. 1.

Zákon tedy mimo ustanovení o uspořádání obsahu vzdělávání [jímž se budeme zabývat oddíle 6.2.2] neupravuje obsahové náležitosti ŠVP. První větou daného ustanovení naopak plně zmocňuje ministerstvo příslušné vydat daný RVP, aby tyto náležitosti stanovilo samo. Nástrojem mu jsou závazné zásady pro tvorbu ŠVP obsažené v každém RVP.<sup>243</sup>

Pravomoc vydat ŠVP je svěřena řediteli školy.<sup>244</sup> Ten tak učiní po projednání se školskou radou a s pedagogickou radou.<sup>245</sup> Do vydání ŠVP není s výjimkou rady školské právnické osoby<sup>246</sup> oprávněn zasahovat ani jej schvalovat žádný další subjekt ani orgán, a to ani zřizovatel ani Ministerstvo. Předem zpracovaný ŠVP není ani podmínkou pro zápis školy do rejstříku škol a školských zařízení.<sup>247</sup>

Podle komentáře má i ŠVP povahu vnitřního předpisu dané školy,<sup>248</sup> byť je dlužno dodat, že soud tuto otázku ještě neřešil.

### 5.1.2 Shrnutí

Vymezili jsme pojetí pojmů *vzdělání* a *vzdělávání* ve školském zákoně a objasnili jejich vzájemné vztahy. Definovali jsme, co myslíme *druhem vzdělávání*, *stupněm vzdělání* a *oborem vzdělávání*. Vysvětlili jsme, jakými vzdělávacími programy se obligatorně řídí poskytování vzdělávání ve všech oborech základního a středního vzdělávání objasnili jejich vzájemné vztahy. Zmínili jsme judikát Nejvyššího správního soudu, podle něhož jsou rámcové vzdělávací programy z hlediska forem právní činnosti vnitřními předpisy, a komentář, podle něhož mají školní vzdělávací programy shodnou povahu. Pohovořili jsme o požadavcích na obsah školních vzdělávacích programů, jejichž těžiště leží v rámcových vzdělávacích programech pro příslušný obor vzdělávání.

---

<sup>243</sup> Školský zákon, § 4 odst. 1; KATZOVÁ, 2008, op. cit., s. 20.

<sup>244</sup> Školský zákon, § 5 odst. 3.

<sup>245</sup> Školský zákon, § 167 odst. 1.

<sup>246</sup> Školský zákon, § 132 odst. 1 písm. c).

<sup>247</sup> Školský zákon, § 147 *a contrario*.

<sup>248</sup> RIGEL, 2014, op. cit., s. 45.

## 5.2 Povinná školní docházka

Školský zákon rozvádí v Listině zakotvenou povinnost školní docházky v § 36:

- (1) „Školní docházka je povinná po dobu devíti školních roků, nejvýše však do konce školního roku, v němž žák dosáhne sedmnáctého roku věku (dále jen ‚povinná školní docházka‘).
- (2) Povinná školní docházka se vztahuje na státní občany České republiky a na občany jiného členského státu Evropské unie, kteří na území České republiky pobývají déle než 90 dnů. Dále se povinná školní docházka vztahuje na jiné cizince, kteří jsou oprávněni pobývat na území České republiky trvale nebo přechodně po dobu delší než 90 dnů, a na účastníky řízení o udělení mezinárodní ochrany.“<sup>249</sup>

V této souvislosti je nutno odlišit povinnost školní docházky, kterou máme v právním řádě zakotvenu, od povinnosti absolvovat základní vzdělávání, která zakotvena není. První se vztahuje k osobám, vymezeným v § 36 odst. 2 zákona.<sup>250</sup> Přeneseně je tedy možno povinnost školní docházky definovat jako povinnost kohokoli, kdo splňuje předpoklady dle uvedeného ustanovení, docházet do školy, a to po dobu devíti let, nejvýše však do konce školního roku, v němž dosáhne sedmnáctého roku věku. Krom základních škol je tuto povinnost možno plnit i ve střední škole.<sup>251</sup> Povinnost absolvovat základní vzdělávání by oproti tomu znamenala, povinnost dosáhnout základního vzdělání. Je tedy také nutno odlišovat splnění povinné školní docházky od získání základního vzdělání. Krom toho je třeba zmínit, že ukončením povinné školní docházky nezaniká právo na pokračování v základním vzdělávání.<sup>252</sup>

Z hlediska tématu naší práce nás dále zajímá § 36 odst. 5 zákona:

- (5) „Žák plní povinnou školní docházku v základní škole zřízené obcí nebo svazkem obcí se sídlem ve školském obvodu (§ 178 odst. 2), v němž má žák místo trvalého pobytu, v případě cizince místo pobytu žáka (dále jen ‚spádová škola‘), pokud zákonný zástupce nezvolí pro žáka jinou než spádovou školu. Pokud je dítě přijato na jinou než spádovou

---

<sup>249</sup> Školský zákon, § 36.

<sup>250</sup> Školský zákon, § 36 odst. 2: „Povinná školní docházka se vztahuje na státní občany České republiky a na občany jiného členského státu Evropské unie, kteří na území České republiky pobývají déle než 90 dnů. Dále se povinná školní docházka vztahuje na jiné cizince, kteří jsou oprávněni pobývat na území České republiky trvale nebo přechodně po dobu delší než 90 dnů, a na účastníky řízení o udělení mezinárodní ochrany.“

<sup>251</sup> Školský zákon, § 39 odst. 1.

<sup>252</sup> PUŠKINOVÁ, Monika. In: RIGEL, Filip, Lenka BAHÝL'OVÁ, Veronika KUDROVÁ, Ondřej MORAVEC a Monika PUŠKINOVÁ. *Školský zákon: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2014, s. 205–206. ISBN 978-80-7400-550-3.

*školu, oznámí ředitel této školy tuto skutečnost řediteli školy spádové, a to nejpozději do konce května kalendářního roku, v němž má dítě zahájit povinnou školní docházku.*<sup>253</sup>

Podle tohoto ustanovení lze povinnou školní docházku plnit jen ve škole. Všeobecnou možností je její plnění ve spádové škole. Spádová škola je „základní škola zřízená obcí nebo svazkem obcí se sídlem ve školském obvodu (§ 178 odst. 2), v němž má žák místo trvalého pobytu, v případě cizince místo pobytu žáka.“<sup>254</sup> S možností žáka plnit povinnou školní docházku ve spádové škole pak koresponduje povinnost ředitele této školy „přednostně přijmout žáky s místem trvalého pobytu v příslušném školském obvodu a žáky umístěné v tomto obvodu ve školském zařízení pro výkon ústavní výchovy, ochranné výchovy nebo ve školském zařízení pro preventivně výchovnou péči, a to do výše povoleného počtu žáků uvedené ve školském rejstříku.“<sup>255</sup>

V souladu v čl. 33 odst. 1 Listiny se nicméně výslovně umožňuje volba jiné základní školy jakož i střední školy. To ovšem neznamená, že dítě musí být ke vzdělání v této škole přijato.<sup>256</sup>

Okamžik splnění povinné školní docházky stanoví školský zákon takto:

*„Žák splní povinnou školní docházku uplynutím období školního vyučování ve školním roce, v němž dokončí poslední rok povinné školní docházky.“*<sup>257</sup>

### **5.3 Školská soustava**

Vzdělávání dle školského zákona se uskutečňuje zásadně ve školách a školských zařízeních. Na okraj uveďme, že školy a školská zařízení nemají monopol na poskytování vzdělávacích služeb.<sup>258</sup> V § 40 až 42 totiž zákon zakotvuje i jiné způsoby plnění povinné školní docházky, mezi něž řadí individuální vzdělávání a vzdělávání žáků s hlubokým mentálním postižením. Za určitých podmínek tedy lze vzdělávání dle zákona poskytovat i jinde než ve škole. Individuálně vzdělávaný, školou povinný žák musí nicméně stále být do některé ze škol zapsaných v rejstříku zapsán a konat zde zkoušky z příslušného učiva. O povolení individuálního vzdělávání rovněž

<sup>253</sup> Školský zákon, § 36 odst. 5.

<sup>254</sup> Školský zákon, § 36 odst. 5.

<sup>255</sup> Školský zákon, § 36 odst. 7.

<sup>256</sup> KATZOVÁ, 2008, op. cit., s. 190.

<sup>257</sup> Školský zákon, § 43.

<sup>258</sup> Ten mají pouze na vydávání dokladů o vzdělání.

za splnění zákonem stanovených podmínek rozhoduje ředitel dané školy.<sup>259</sup> Školám tedy zůstává monopol na vrchnostenské rozhodování o právech a povinnostech žáků při vzdělávání [k tomu viz subkapitolu 5.4].

Přesnou definici pojmu *škola* v zákoně nenajdeme. Z § 7 odst. 2, jenž zní „*Škola uskutečňuje vzdělávání podle vzdělávacích programů uvedených v § 3*“,<sup>260</sup> a dalších ustanovení školského zákona se jí pokouší vymezit doktrína. Mezi autory nalezneme dva různé přístupy.

P. Katzová píše: „*Škola je definována jako **činnost** spočívající v uskutečňování vzdělávání podle vzdělávacích programů uvedených v § 3 školského zákona.*“ Dále hovoří o nutnosti rozlišovat *školu* jako činnost od *právnícké osoby vykonávající činnost školy*, byť tak školský zákon sám ne vždy důsledně činí.<sup>261</sup>

F. Rigel oproti tomu definuje *školu* jako „*instituci poskytující vzdělávání (...) podle vzdělávacích programů uvedených v § 3 (...)*.“ Dodává, že je nutno rozlišit *školu* jako instituci od *školy* jako činnosti, kterou může vykonávat právnícká osoba nebo organizační složka státu.<sup>262</sup> Obdobně D. Gadasová: „*Za školu podle zákona se považuje taková vzdělávací instituce, která poskytuje vzdělávání podle vzdělávacích programů a toto vzdělávání je garantováno státem.*“<sup>263</sup> K pojmání *školy* jako vzdělávací instituce se kloní i J. Valenta.<sup>264</sup>

Vyjdeme-li z kombinace obou možných pojetí pojmu *škola*, musíme jej vždy dle kontextu konkrétního ustanovení školského zákona či jiných předpisů vnímat ve třech možných významových rovinách. Zaprvé jako **vzdělávací instituci** poskytující vzdělávání podle vzdělávacích programů uvedených v § 3 školského zákona. Zadruhé jako **činnost** spočívající v uskutečňování vzdělávání podle vzdělávacích programů uvedených v § 3 školského zákona. Zatřetí jako označení pro **organizační složku státu či právníckou osobu** vykonávající činnost školy. Na rozdíl od zákonodárce<sup>265</sup> však budeme důslední a pojem *škola* v tomto třetím možném významu používat nebudeme. Budeme se striktně držet označení „právnícká osoba

---

<sup>259</sup> Školský zákon, § 41.

<sup>260</sup> Školský zákon, § 7 odst. 2.

<sup>261</sup> KATZOVÁ, 2008, op. cit., s. 27–28.

<sup>262</sup> RIGEL, 2014, op. cit., s. 49.

<sup>263</sup> GADASOVÁ Dalimila. In: SLÁDEČEK, Vladimír, Olga POUPEROVÁ a kolektiv. *Správní právo: zvláštní část (vybrané kapitoly)*. 2. vyd. Praha: Leges, 2014, s. 165. ISBN 978-80-87576-48-9.

<sup>264</sup> VALENTA, 2017, op. cit., s. 35.

<sup>265</sup> KATZOVÁ, 2008, op. cit., s. 27.

vykonávající činnost školy“ (pod tuto zkratku nadále zahrneme i organizační složky státu vykonávající činnost školy).

Jedna právnická osoba může vykonávat činnost jedné nebo více škol.<sup>266</sup> Nezbytnou podmínkou pro výkon činnosti školy je zápis školy (jako instituce) do školského rejstříku.<sup>267</sup> Zapsáním školy do školského rejstříku vzniká právnické osobě vykonávající její činnost právo na poskytování vzdělávání vedoucího ke státem uznanému stupni vzdělání.<sup>268</sup>

Při kategorizaci dle poskytovaného vzdělávání tvoří školskou soustavu tyto druhy škol: na stupni předškolního vzdělávání *mateřské školy*, na stupni základního vzdělávání *základní školy*, na stupni středního vzdělávání *konzervatoře a střední školy* (mezi něž se ze zákona řadí *gymnázia*, která mohou poskytovat i základní vzdělávání, *střední odborné školy* a *střední odborná učiliště* jako *typy středních škol*), a na stupni vyššího odborného vzdělávání *vyšší odborné školy*.<sup>269</sup> Další typy jednotlivých druhů škol výslovně neuvedené zákonem vymezují prováděcí předpisy.<sup>270</sup> Krom toho působí v oblasti základního uměleckého vzdělávání *základní umělecké školy* a v oblasti jazykového vzdělávání *jazykové školy s právem státní jazykové zkoušky*.<sup>271</sup>

Z hlediska tématu naší práce nás dále budou zajímat pouze *střední školy* a *základní školy*, a to takové, které nejsou *základními školami speciálními* ve smyslu § 48a školského zákona.

Podle svých zřizovatelů označujeme školy v České republice zjednodušeně jako „veřejné“, tj. školy zřizované státem, krajem, obcí či dobrovolným svazkem obcí, „církevní“, tj. školy zřizované registrovanou církví či náboženskou společností, a „soukromé“, tj. školy zřizované jinými fyzickými či právnickými osobami.<sup>272</sup>

---

<sup>266</sup> Školský zákon, § 8 odst. 7.

<sup>267</sup> Školský zákon, § 7 odst. 6.

<sup>268</sup> Školský zákon, § 7 odst. 2, 6; VALENTA, 2017, op. cit., s. 35.

<sup>269</sup> Školský zákon, § 7 odst. 3.

<sup>270</sup> Např. vyhláška MŠMT č. 13/2005 Sb., o středním vzdělávání a vzdělávání v konzervatoři, § 1.

<sup>271</sup> Školský zákon, § 7 odst. 3.

<sup>272</sup> Školský zákon, § 8; VALENTA, 2017, op. cit., s. 37.

### 5.3.1 Veřejné školy

„Veřejným“ zřizovatelem základních či středních škol může být stát, kraj, obec či dobrovolný svazek obcí.<sup>273</sup> Zřizování škol takovými zřizovatelem patří do sféry tzv. pečovatelské správy.<sup>274</sup>

Územně samosprávný celek zřizuje školy v rámci své samostatné působnosti.<sup>275</sup> Činnost jím zřízených škol mohou vykonávat školské právnické osoby zřízené dle části dvanácté školského zákona nebo příspěvkové organizace zřízené dle zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.<sup>276</sup>

Obec je tzv. obligatorním zřizovatelem základních škol.<sup>277</sup> Tj. musí buďto na svém území zřídit odpovídající počet základních škol odpovídající kapacity, nebo zajistit podmínky pro plnění povinné školní docházky v základní škole zřizované jinou obcí či svazkem obcí.<sup>278</sup> Kraj je dle § 181 školského zákona tzv. obligatorním zřizovatelem středních škol. To znamená, že je povinen svým obyvatelům zajistit podmínky pro uskutečňování středního vzdělávání.<sup>279</sup>

Omezení pro obce i kraje jako obligatorní zřizovatele škol plyne z § 177 školského zákona:

*„(2) Při zajišťování vzdělávání a školských služeb, zejména při zřizování a zrušování škol a školských zařízení, dbá obec a kraj zejména o*

- a) soulad rozvoje vzdělávání a školských služeb se zájmy občanů obce a kraje, s potřebami trhu práce, s demografickým vývojem a rozvojem svého území,*
- b) dostupnost vzdělávání a školských služeb podle místních podmínek.“<sup>280</sup>*

<sup>273</sup> Školský zákon, § 8, § 169, § 172, § 178, § 179, § 181.

<sup>274</sup> KOPECKÝ, Martin. In: HENDRYCH a kol., 2016, op. cit., s. 101.

<sup>275</sup> Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), § 35 odst. 2: „(...) Obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu dále pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeby (...) výchovy a vzdělávání, (...).“ Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), § 14 odst. 1: „Do samostatné působnosti kraje patří záležitosti, které jsou v zájmu kraje a občanů kraje, pokud nejde o přenesenou působnost kraje.“

<sup>276</sup> Školský zákon, § 8 odst. 1.

<sup>277</sup> Školský zákon, § 178 odst. 1; MORAVEC, Ondřej. In: RIGEL, Filip, Lenka BAHÝL'OVÁ, Veronika KUDROVÁ, Ondřej MORAVEC a Monika PUŠKINOVÁ. *Školský zákon: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2014, s. 55. ISBN 978-80-7400-550-3.

<sup>278</sup> Tamtéž.

<sup>279</sup> Školský zákon, § 181 odst. 1; MORAVEC, 2014, op. cit., s. 55.

<sup>280</sup> Školský zákon, § 177 odst. 2.

Při zřízení jakékoli, nejen alternativní školy, se tedy obec i kraj musí tázat – je její zřízení v souladu s těmito požadavky? I pokud by s nimi nicméně v souladu nebylo, je otázkou, zdali za jejich porušení lze obec či kraj hnát k právní odpovědnosti. Podle O. Moravce ne: „*Domníváme se, že odpovědnost orgánů obcí a krajů (resp. konkrétních představitelů) za výkon těchto pravomocí v rámci samostatné působnosti obcí a krajů je odpovědností primárně politickou. Soudní přezkum takovýchto aktů územní samosprávy je proto omezený, neboť soudy ve správním soudnictví by zásadně neměly nahrazovat politickou vůli územních samospráv.*“<sup>281</sup> S tím se lze shodnout do té doby, dokud postup obce či kraje nevede k narušení práva na vzdělání dle Listiny či mezinárodních úmluv.<sup>282</sup> K tomu by mohlo dojít např. tehdy, pokud by určitý druh bezplatného vzdělávání byl v daném místě zcela nedostupný, nebo pokud by kraj v nepřiměřené míře zřizoval školy poskytující jen určité obory vzdělávání, zatímco jiné, obdobně důležité a žádané, by opomíjel.

Je otázkou, nakolik disponují orgány státní správy nástroji k tomu, aby obce či kraje donutily ke splnění uvedených úkolů. Historicky by šlo uvažovat o využití institutu náhradního výkonu zakotveného do roku 2006 v obecním<sup>283</sup> i krajském<sup>284</sup> zřízení. Ten byl ovšem z obou zákonů novelou č. 234/2006 Sb. odstraněn.<sup>285</sup> Zabezpečení bezplatného základního i středního vzdělávání nicméně i nadále zůstává ústavně a mezinárodně-právně zakotvenou povinností státu.<sup>286</sup> Pověřil-li zákonodárce plněním tohoto úkolu územní samosprávné celky, je to v pořádku do té doby, dokud daný úkol řádně vykonávají. Pokud jej ovšem nevykonávají, musí přistoupit k zajištění této povinnosti jinými cestami.

V případě nepokrytí území obce nebo jeho části školským obvodem, čímž by došlo k ohrožení plnění povinné školní docházky, je krajský úřad povinen vytvořit opatřením obecné povahy nový školský obvod nebo na postižené území rozšířit školský obvod jiné školy zřizované obcí či dobrovolným svazkem obcí.<sup>287</sup> Z § 183 odst. 6 školského zákona plyne, že tento postup

---

<sup>281</sup> MORAVEC, 2014, op. cit., s. 774.

<sup>282</sup> To píše i O. Moravec: MORAVEC, 2014, op. cit., s. 774.

<sup>283</sup> Obecní zřízení, § 123 (ve znění účinném do 30. 6. 2006).

<sup>284</sup> Krajské zřízení, § 82 (ve znění účinném do 30. 6. 2006).

<sup>285</sup> Zákon, kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, a zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 46/2004 Sb., čl. I bod 38, čl. III bod 7.

<sup>286</sup> PAVLÍČEK, Václav. *Ústava a ústavní řád České republiky: komentář*. 2. dopl. a podstatně rozš. vyd. Praha: Linde, 2002, s. 264. *Zákony – komentáře*. ISBN 80-7201-391-2.

<sup>287</sup> Školský zákon, § 178 odst. 3.



krajského úřadu je výkonem přenesené působnosti. Proti případné nečinnosti krajského úřadu v této věci by tak připadalo v úvahu uplatnění opatření proti nečinnosti Ministerstvem dle § 80 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu.<sup>288</sup>

V případech, na které uvedená povinnost krajského úřadu nedopadá, nebo které není opatření obecné povahy jím vydané způsobilé řešit (např. proto, že okolní základní školy nedisponují dostatečnou kapacitou) se jako poslední možnost jeví zřízení školy jménem státu Ministerstvem.<sup>289</sup> V takovém případě lze tedy stát považovat za obligatorního zřizovatele základních a středních škol, a to do doby, dokud se svých úkolů na tomto úseku opět řádně nezhostí příslušný kraj či příslušná obec.

Z pozice adresátů veřejné správy, tedy osob s trvalým pobytem na území obce či kraje, lze uvažovat o podávání žalob dle zákona č. 152/2002 Sb., soudního řádu správního na obec či kraj. Zejména žalob na ochranu proti nezákonnému zásahu ve smyslu § 82 až § 87 s. ř. s. spočívajícím v jiné nečinnosti než v nevydání rozhodnutí.

Obec může fakultativně zřizovat i střední školy, „*pokud prokáže potřebné finanční, materiální a personální zabezpečení jejich činnosti orgánu, který vede rejstřík škol a školských zařízení.*“<sup>290</sup> Obdobně může i kraj zřizovat základní školy, „*pokud prokáže potřebné finanční, materiálové a personální zabezpečení této školy nebo školského zařízení.*“<sup>291</sup> V těchto případech podléhá naplnění uvedených předpokladů zkoumání orgánem, který vede rejstřík. Ten může žádost obce či kraje zamítnout [k tomu viz subkapitolu 5.5].

Jménem státu mohou základní a střední školy zřizovat ministerstva, konkrétně Ministerstvo školství, Ministerstvo obrany, Ministerstvo vnitra, Ministerstvo spravedlnosti a Ministerstvo zahraničních věcí.<sup>292</sup>

---

<sup>288</sup> Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, § 174 odst. 1, § 178 odst. 2; školský zákon, § 169 odst. 1; zákon č. 2/1999 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, § 7 odst. 1; zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), § 86 odst. 2 písm. b), § 92a písm. b).

<sup>289</sup> Školský zákon, § 169 odst. 4. Stav, kdy na určitém území není obcí či krajem zřízeno odpovídající množství základních a středních škol odpovídající kapacity a vzdělávacích oborů lze jistě označit za „*výjimečný případ hodný zvláštního zřetele,*“ jak vyžaduje uvedené ustanovení zákona.

<sup>290</sup> Školský zákon, § 179 odst. 5 písm. d).

<sup>291</sup> Školský zákon, § 181 odst. 2 písm. c).

<sup>292</sup> Školský zákon, § 8 odst. 5.

Činnost školy zřizované jménem státu Ministerstvem školství může vykonávat školská právnická osoba zřízená dle školského zákona nebo příspěvková organizace zřízená dle zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.<sup>293</sup>

Z § 169 zákona vyplývá, jaké druhy škol může Ministerstvo školství zřizovat, přičemž „obyčejné“<sup>294</sup> základní a střední školy se mezi nimi nenacházejí. Nicméně v odst. 4 téhož ustanovení zákon uvádí, že Ministerstvo „*může ve výjimečných případech hodných zvláštního zřetele zřizovat i jiné školy.*“<sup>295</sup> Krom výše uvedeného případu „nahrazení“ činnosti kraje či obce si lze představit, že by důvodem pro zřízení takovéto školy mohlo být např. prozkoumání funkčnosti a efektivity určité vzdělávací alternativy v kombinaci s vyhlášením pokusného ověřování dle § 171 odst. 1 zákona [k němu viz subkapitulu 5.6]. Z údajů ve školském rejstříku lze ovšem dovodit, že žádná škola za takovýmto účelem Ministerstvem doposud zřízena nebyla.<sup>296</sup>

Činnost školy zřizované jménem státu ministerstvy obrany, vnitra, spravedlnosti či práce a sociálních věcí může být vykonávána organizační složkou státu nebo její součástí.<sup>297</sup> Činnost školy zřizované Ministerstvem zahraničních věcí může být vykonávána úřadem diplomatické mise nebo konzulárním úřadem České republiky.<sup>298</sup>

Druhy a typy škol, které mohou být těmito resorty zřizovány, vymezuje § 172 školského zákona. V případě ministerstev obrany a vnitra jde zjednodušeně o střední školy poskytující vzdělávání v oboru, jenž je blízký oboru působnosti daného ministerstva. V případě Ministerstva spravedlnosti jde o školy zřizované pro osoby ve vazbě či ve výkonu trestu. V případě Ministerstva zahraničních věcí jde o základní školy zřizované při diplomatické misi nebo konzulárním úřadu České republiky. Působnost Ministerstva práce a sociálních věcí vymezena není.<sup>299</sup>

---

<sup>293</sup> Školský zákon, § 8 odst. 2.

<sup>294</sup> Rozuměj takové školy, které nejsou ani školami speciálními, ani neslouží žákům umístěných ve školských zařízeních pro výkon ústavní výchovy nebo ochranné výchovy či ve školských zařízeních pro preventivně výchovnou péči, ani se na nich nevyučuje jazykem národnostní menšiny, ani není jejich činnost (v užším smyslu) upravena mezinárodními smlouvami.

<sup>295</sup> Školský zákon, § 169 odst. 4. Tedy školy, které obligatorně zřizuje např. územně samosprávný celek.

<sup>296</sup> *Rejstřík škol a školských zařízení* [online]. Praha: Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy [cit. 2017-11-28]. Dostupné z: <https://profa.uiv.cz/rejskol/>.

<sup>297</sup> Školský zákon, § 8 odst. 3.

<sup>298</sup> Školský zákon, § 8 odst. 4.

<sup>299</sup> Školský zákon, § 172.

Je sice teoreticky možné, aby se školy zřizované těmito ministerstvy řídily alternativní vzdělávací koncepcí, obecně se to ale nejeví příliš pravděpodobné. Nic takového nevyplývá ani z údajů ve školském rejstříku.<sup>300</sup> Školami zřizovanými jménem státu jinými ministerstvy než Ministerstvem školství se proto i s ohledem na jejich malý počet<sup>301</sup> a specifickou povahu dále zabývat nebudeme.

### 5.3.2 Církevní školy

Církevní školy mohou být zřizovány registrovanými církvemi či náboženskými společnostmi, kterým bylo přiznáno oprávnění k výkonu zvláštního práva zřizovat církevní školy<sup>302</sup> podle § 7 odst. 1 písm. e) zákona č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností. V současnosti (květen 2018) disponuje tímto oprávněním 11 z 38 registrovaných církví a náboženských společností.<sup>303</sup>

Postavení škol zřizovaných církvemi a registrovanými náboženskými společnostmi je, s výjimkou otázky financování, která ovšem není předmětem této práce, v zásadě shodné s postavením škol zřizovaných právnickými a fyzickými osobami soukromého práva.<sup>304</sup> Proto se bude vše, co dále uvedeme ke školám soukromým, automaticky vztahovat i na školy církevní,<sup>305</sup> ledaže výslovně napíšeme opak.

### 5.3.3 Soukromé školy

Soukromá škola (nikoli církevní) může být zřízena fyzickou či právnickou osobou nebo několika fyzickými či právnickými osobami společně.<sup>306</sup> Školský zákon žádnou fyzickou ani právnickou osobu z této možnosti *a priori* nevylučuje.<sup>307</sup>

---

<sup>300</sup> *Rejstřík škol a školských zařízení* [online]. Praha: Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy [cit. 2017-11-28]. Dostupné z: <https://profa.uiv.cz/rejskol/>.

<sup>301</sup> *Rejstřík škol a školských zařízení* [online]. Praha: Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy [cit. 2017-11-28]. Dostupné z: <https://profa.uiv.cz/rejskol/>.

<sup>302</sup> Školský zákon, § 8 odst. 6.

<sup>303</sup> *Rejstřík církví a náboženských společností. Rejstříky registrovaných církví a náboženských společností a dalších právnických osob založených registrovanými církvemi a náboženskými společnostmi a registrovaných nebo evidovaných podle zákona č. 3/2002 Sb., o církvích a náboženských společnostech* [online]. Praha: Ministerstvo kultury České republiky [cit. 2018-05-08]. Dostupné z: [http://www3.mkcr.cz/cns\\_internet/](http://www3.mkcr.cz/cns_internet/).

<sup>304</sup> KATZOVÁ, 2008, op. cit., s. 37–38.

<sup>305</sup> Někteří autoři odborné literatury používají označení „soukromé školy“ rovnou jako souhrnné označení pro školy zřizované jiným zřizovatelem než státem, obcí, krajem či dobrovolným svazkem obcí. Viz MORAVEC, 2014, op. cit., s. 56.

<sup>306</sup> Školský zákon, § 8 odst. 6.

<sup>307</sup> KATZOVÁ, op. cit., s. 38.

Činnost soukromé školy (již hovoříme i o školách církevních) může být vykonávána školskou právnickou osobou nebo právnickou osobou založenou dle zvláštního právního předpisu, jejímž předmětem činnosti je poskytování vzdělávání nebo školských služeb.<sup>308</sup> V úvahu tak přichází např. spolek, ústav či obchodní společnost, dle již neplatných předpisů se můžeme stále setkat např. s obecně prospěšnými společnostmi.<sup>309</sup>

Otázkou, která nás bude v souvislosti se soukromými školami zajímat nejvíce, je míra jejich možné autonomie oproti školám veřejným. Zde je klíčové konstatovat, že vzdělání poskytované na veřejných i soukromých školách je z právního hlediska rovnocenné. Z toho důvodu jsou i pravidla, podle kterých se vzdělávání poskytuje, pro veřejné i soukromé školy jednotná, a úprava ve školských předpisech se proto s drobnými odchylkami uplatní na všechny školy zapsané ve školském rejstříku.<sup>310</sup> Slovy Nejvyššího správního soudu: „Školský zákon je postaven na jednotné úpravě poskytování vzdělávání v zásadě bez ohledu na zřizovatele školy či školského zařízení. Školský zákon neobsahuje žádné ustanovení, které by školy či školská zařízení zřízená některými typy zřizovatelů vyjímalo z působnosti části či celého školského zákona, nebo které by těmto subjektům umožňovalo přijmout odchýlnou úpravu. Pouze v případech, kdy je nezbytné jednotlivé typy zřizovatelů od sebe odlišit, činí tak školský zákon výslovně (srov. např. § 15 odst. 1, 2, § 47 odst. 1, § 113a odst. 2, § 113c odst. 2, § 123 § 130, § 160 – § 163 apod.). S přihlédnutím k tomu, že normy práva veřejného, mezi něž úprava školského zákona patří, jsou kogentními normami, je třeba učinit závěr, že jiné školy než státní ve smyslu Listiny musí tyto normy respektovat a nemohou se od nich smluvně odchýlit, neumožňuje-li školský zákon výslovně jiný postup.“<sup>311</sup> Autonomie soukromých škol, spočívající v možnosti organizovat svou činnost dle svého uvážení, tedy končí tam, kde existuje veřejnoprávní regulace stanovená jednotlivými ustanoveními školského zákona.<sup>312</sup>

Často využívaným institutem soukromého práva je uzavření smlouvy o studiu mezi žákem, resp. jeho zákonnými zástupci, a právnickou osobou vykonávající činnost školy. V ní si mohou smluvní strany upravit vzájemná práva a povinnosti nad rámec zákona, jakož práva a povinnosti na které školský zákon vůbec nedopadá.<sup>313</sup>

---

<sup>308</sup> Školský zákon, § 8 odst. 6.

<sup>309</sup> MORAVEC, 2014, op. cit., s. 57.

<sup>310</sup> MORAVEC, 2014, op. cit., s. 11.

<sup>311</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.7.2011, čj. 1 As 53/2011–109.

<sup>312</sup> MORAVEC, 2014, op. cit., s. 12.

<sup>313</sup> Viz MORAVEC, 2014, op. cit., s. 59.

Ve vztahu k tématu této práce se lze tázat, zdali by ve smlouvě o studiu bylo možné sjednat např. doložku zakotvující povinnost školy řídit se při poskytování vzdělávání žákovi určitou alternativní vzdělávací koncepcí nebo využívat její určité prvky. S ohledem na zásadu autonomie vůle, která je vůdčí zásadou občanského práva,<sup>314</sup> a na vzájemnou nezávislost uplatňování práva soukromého a veřejného,<sup>315</sup> by uzavření takovéto doložky bylo dle mínění autora možné. Následky jejího případného porušení by nicméně musely zůstat rovněž v čistě soukromoprávní rovině. Bylo by tedy např. přípustné, aby důsledkem porušení takovéto povinnosti byla smluvně zakotvená povinnost právnické osoby vykonávající činnost školy poskytnout žákovi slevu na školném. Nelze si ovšem představit např. úspěšné vymožení zrušení té části školního vzdělávacího programu či školního řádu, která by se dostala do rozporu se smlouvou o studiu.<sup>316</sup>

## 5.4 Poskytování vzdělávání jako veřejnosprávní činnost

Máme-li dále hovořit o právní úpravě činnosti škol, musíme si vymezit, jaký charakter má z právního hlediska jejich hlavní činnost – tedy poskytování vzdělávání.<sup>317</sup> Jde o činnost soukromoprávní, či veřejnoprávní? Pohybujeme se v oblasti veřejné správy? Pokud ano, kdo je nositelem této veřejné správy?

Při bližším zkoumání těchto otázek totiž zjistíme, že v jejich vnímání došlo od roku 2004, kdy byl přijat současný školský zákon, následkem judikatury a změn právní úpravy k turbulentnímu vývoji. Pojednání musíme rozdělit na činnost soukromých a veřejných škol.

### 5.4.1 Činnost soukromých škol

Původní znění školského zákona z doby vstupu předpisu v účinnost umožňovalo dvojí možný náhled na vztah soukromé právnické osoby vykonávající činnost školy a žáka této školy. Preferovanou intepretací bylo, že jde o vztah čistě soukromoprávní. S tím počítali i předkladatelé návrhu školského zákona, když v důvodové zprávě k zákonu uvedli následující:

---

<sup>314</sup> Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, § 1 odst. 2: „*Nezakazuje-li to zákon výslovně, mohou si osoby ujednat práva a povinnosti odchylně od zákona; zakázána jsou ujednání porušující dobré mravy, veřejný pořádek nebo právo týkající se postavení osob, včetně práva na ochranu osobnosti.*“

<sup>315</sup> Občanský zákoník, § 1 odst. 1.

<sup>316</sup> Občanský zákoník, § 1 odst. 1: „*(...)Uplatňování soukromého práva je nezávislé na uplatňování práva veřejného.*“ K veřejnoprávnímu charakteru činnosti soukromých škol viz dále.

<sup>317</sup> Školský zákon, § 7, odst. 2.

„Právní vztahy mezi soukromou či církevní školou a školským zařízením a jejími žáky a studenty jsou postaveny na smluvním principu. Případné spory mezi soukromou či církevní školou a jejími žáky a studenty řeší pouze soud v občanskoprávním řízení.“<sup>318</sup> „Na rozhodování ředitele soukromé a církevní školy o přijetí či nepřijetí ke studiu se však i nadále nevztahuje správní řád (viz § 165).“<sup>319</sup>

Uvedenému náhledu na věc odpovídalo i tehdejší znění § 165 odst. 2 zákona, jenž se vztahoval pouze na rozhodování ředitele veřejné školy:

„Ředitel školy a školského zařízení, **které zřizuje stát, kraj, obec nebo svazek obcí**, rozhoduje o právech a povinnostech v oblasti státní správy v těchto případech:

a) (...) – l) (...).“<sup>320</sup>

Na přetřes přišel uvedený problém poprvé v rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 53/2011-109 ze dne 27. 7. 2011. V uvedené kauze se stěžovatelé domáhali zrušení rozhodnutí ředitelky soukromé mateřské školy o ukončení studia jejich dcery žalobou proti rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. Prvoinstanční soud žalobu odmítl s tím, že se jedná o soukromoprávní úkon a jako takový má být žalován v civilním soudnictví. Kasační soud se však s tímto závěrem neztotožnil. Uvedl, že z

- 1) relativně striktní, ústavně aprobované veřejnoprávní regulace vzdělávání,
- 2) kogentní a veřejnoprávní úpravy rozhodování ředitele školy,
- 3) jednotné úpravy práv a povinností subjektů bez ohledu na zřizovatele školy,
- 4) taxativního vymezení důvodů pro ukončení předškolního vzdělávání,
- 5) nerovného postavení právnické osoby vykonávající činnost školy a žáka školy, kdy právnická osoba rozhoduje o žakových právech a povinnostech autoritativně, mocensky,
- 6) § 165 odst. 2 zákona, podle nějž je rozhodování o ukončení předškolního vzdělávání rozhodováním v oblasti veřejné správy bez ohledu na status zřizovatele a
- 7) toho, že vzdělávání je veřejnou službou, je svázáno přísnou regulací a kontrolováno státem,

<sup>318</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), s. 171.

<sup>319</sup> Tamtéž, s. 139.

<sup>320</sup> Školský zákon, § 166 odst. 2.

vyplývá, že i rozhodování ředitele soukromé školy o právech a povinnostech žáků je činností veřejné správy.<sup>321</sup> Doslova uvedl: „Disponuje-li mateřská škola pravomocí rozhodovat o ukončení předškolní docházky podle § 35 odst. 1 školského zákona, přičemž zákonné podmínky tohoto rozhodování nelze smluvně upravit odlišně, není možné hovořit o tom, že by účastníci předmětného vztahu (mateřská škola a dítě) měli rovné postavení. Naopak mateřská škola autoritativně a mocensky určuje, co je právem a povinností dítěte, aniž dítě má možnost (prostřednictvím svých zákonných zástupců) sjednat si s mateřskou školou podrobné podmínky tohoto rozhodování, jiné důvody ukončení vzdělávání, výjimky ze zákonných důvodů nebo oboustranné a vyvážené smluvní sankce v této oblasti. Rozhodnutí mateřské školy nevyplývá ze soukromoprávní dohody (smlouvy) mezi mateřskou školou a dítětem a ani nemůže být předmětem takové smlouvy.“<sup>322</sup>

Nejvyšší správní soud by možná dospěl k jinému závěru, pokud by školský či jiný zákon (např. občanský zákoník) blíže upravoval soukromoprávní vztah mezi právnickou osobou vykonávající činnost školy a jejím žákem. Taková úprava ovšem v té době zcela chyběla. Vztahy v sektoru soukromého školství se řídily (a dodnes řídí) totožnými ustanoveními jako vztahy v sektoru veřejného školství. Rovněž ředitelé soukromých škol rozhodují o subjektivních právech a povinnostech žáků na základě totožných ustanovení, jako ředitelé veřejných škol. Za této situace nebylo možné vyslovit čistě soukromoprávní povahu jejich úkonů a uvrhnout tak žáky soukromých škol do jakéhosi „právního vakua“ bez efektivní právní ochrany.<sup>323</sup> Z toho důvodu se závěry Nejvyššího správního soudu o veřejnoprávní povaze rozhodování ředitelů soukromých škol jeví jako přijatelné a šlo se s nimi jak za tehdejšího, tím více za současného stavu právní úpravy shodnout.

---

<sup>321</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2011, čj. 1 As 53/2011-109, bod 37.

<sup>322</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2011, čj. 1 As 53/2011-109, bod 34.

<sup>323</sup> J. Vedral ještě před vydáním předmětného rozhodnutí napsal: „Jde-li v případě ředitelů škol, které zřizuje stát, kraj, obec nebo svazek obcí, ve vztahu k těm, o nichž jsou zmocněni rozhodovat, o vztah nadřízenosti a podřízenosti, tzn. vztah veřejnoprávní, těžko při identické úpravě dovozovat (jen na základě § 183 odst. 1 školského zákona), že v případě škol zřizovaných jinými zřizovateli, jde o vztah soukromoprávní. Pokud ředitel školy rozhoduje např. o vyloučení žáka ze školy, jde o výkon veřejné moci bez ohledu na to, kdo je zřizovatelem této školy. Jiný výklad by byl zřejmě diskriminační a v důsledku toho protiústavní, neboť by žáky určitého typu škol zbavoval možnosti právní obrany proti postupu ředitelů těchto škol.“ VEDRAL, Josef. *K právní povaze úkonů ředitele „soukromé“ školy podle školského zákona* [online]. ASPI, 2011.

V reakci na uvedený závěr, který byl dále potvrzen rozsudkem Nejvyššího správního soudu č.j. 1 As 160/2012–43, přistoupil zákonodárce ke změně § 165 odst. 2 školského zákona.<sup>324</sup>

V současnosti zní uvozovací věta daného ustanovení takto:

*„Ředitel školy a školského zařízení rozhoduje o právech a povinnostech v oblasti státní správy v těchto případech:“<sup>325</sup>*

Ustanovení tedy stran výkonu státní správy přestalo rozlišovat mezi ředitelem veřejné a soukromé školy. Došlo i ke změně § 183 odst. 4 zákona, které se rovněž dříve vztahovalo pouze na rozhodování ředitelů veřejných škol. Uvedené ustanovení nově stanoví, že „*krajský úřad plní úkoly nadřízeného správního orgánu ředitelů škol a školských zařízení* [ne již pouze ředitelů veřejných škol, pozn. aut.], *při rozhodování podle § 165 odst. 2.*“<sup>326</sup>

Argumentem *a minori ad maius* pak dovodíme, že o veřejnosprávní činnost nejde jen při rozhodování ředitele, ale při uskutečňování veškeré vzdělávací činnosti školy, jejíž aspekty jsou upraveny kogentními ustanoveními školského zákona. To můžeme podpořit i zněním § 2 odst. 3 školského zákona, podle něž je „*vzdělávání poskytované podle tohoto zákona (...) veřejnou službou.*“<sup>327</sup> Opačný výklad by byl neudržitelný – je-li, jak dovodil NSS, rozhodování ředitele soukromé školy o subjektivních právech a povinnostech žáků v oblasti vzdělávání rozhodováním v oblasti veřejné správy, bylo by zatěžko tvrdit, že vztahy, na jejichž základě k tomuto rozhodování dochází, jsou vztahy soukromoprávními.<sup>328</sup> Do soukromoprávní roviny se posunou až v případě těch práv a povinností, která nevyplývají z kogentních ustanovení školského zákona, nýbrž ze smlouvy o studiu či z jiného titulu soukromého práva.

Vymezili jsme tedy, že poskytování vzdělávání soukromou školou je veřejnosprávní činností. Nyní musíme odpovědět na otázku, o jakou veřejnou správu se jedná a kdo je jejím nositelem.

---

<sup>324</sup> Zákon č. 82/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, čl. I bod 73; Důvodová zpráva k zákonu č. 82/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, s. 67–69.

<sup>325</sup> Školský zákon, § 166 odst. 2.

<sup>326</sup> Školský zákon, § 183 odst. 4.

<sup>327</sup> Školský zákon, § 3 odst. 2.

<sup>328</sup> S tím se shoduje i O. Moravec. MORAVEC, 2014, op. cit., s. 58: „*I vztah mezi soukromou školou a jejím žákem je tedy vztahem veřejnoprávním, neboť soukromé školy byla na základě ŠkolZ svěřena pravomoc vykonávat vůči svým žákům veřejnou moc.*“



V již rozebíraném rozsudku č. j. 1 As 53/2011-109 označil Nejvyšší správní soud za subjekt veřejné správy a (zároveň!) za správní orgán právnickou osobu vykonávající činnost školy. Ředitele školy pak za pouhého funkčně příslušného vykonavatele veřejné správy.<sup>329</sup> Tyto závěry ovšem dle mínění autora neobstojí.

Podle teorie je subjektem veřejné správy „*nositel veřejných práv a povinností a odpovědnosti z toho vyplývající*.“<sup>330</sup> Stanoví-li školský zákon v § 165 odst. 2, že „*ředitel školy rozhoduje o právech a povinnostech v oblasti státní správy*“,“<sup>331</sup> je tedy subjektem veřejné správy, alespoň v případech, na něž pamatuje výčet v § 165 odst. 2, stát, a nikoli právnická osoba vykonávající činnost školy.

J. Vedral popisuje vztah mezi subjektem veřejné správy a správním orgánem (vykonavatelem veřejné správy) takto: „*Subjekty veřejné správy, které jsou právnickými osobami, mohou fakticky vykonávat jim svěřenou správu (vrchnostenskou i nevrchnostenskou, státní správu i samosprávu) jen prostřednictvím příslušných vykonavatelů, tzn. svých orgánů, statutárních nebo jiných, které jsou na základě toho správními orgány (orgány veřejné správy), tzn. orgány vykonávajícími veřejnou správu. Subjekt veřejné správy, který je právnickou osobou (stát, jiná veřejnoprávní korporace nebo právnická osoba soukromého práva), by sám neměl být označován za správní orgán (orgán veřejné správy), čímž by došlo k matení rozdílu mezi subjekty a vykonavateli veřejné správy, ale takový subjekt naopak sám musí mít své orgány, jejichž prostřednictvím jedná navenek, a to jak při výkonu působnosti v oblasti veřejné správy, tak v rámci právních vztahů soukromoprávních.*“<sup>332</sup>

Z ustanovení § 165 odst. 2 zcela jednoznačně plyne, že jménem státu vykonává svěřené pravomoci ředitel školy. Správním orgánem tedy musí být při výkonu státní správy on, nikoli právnická osoba vykonávající činnost školy, byť je ředitel školy jejím orgánem.<sup>333</sup>

---

<sup>329</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2011, čj. 1 As 53/2011-109, body 27 a 36. Navíc se zdá, že v uvedeném rozsudku Nejvyšší správní soud poněkud směřoval pojmy *státní správa* a *veřejná správa*. Viz např. body 31, 32 a 37 uvedeného rozsudku.

<sup>330</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. aktualiz. a uprav. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, s. 255. ISBN 978-80-7478-002-8.

<sup>331</sup> Školský zákon, § 165 odst. 2.

<sup>332</sup> VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 42. ISBN 978-80-7273-166-4.

<sup>333</sup> Výslovně to v případě ředitele soukromé školy uvádí i D. Hendrych. HENDRYCH, Dušan. In: HENDRYCH a kol., 2016, op. cit., s. 86.

Ke stejnému závěru došel v článku *K otázce, zda správním orgánem podle školského zákona je ředitel školy nebo škola jako právnická osoba* ještě před vydáním uvedeného judikátu i J. Vedral: „*Správním orgánem jakožto vykonavatelem veřejné správy je tak ředitel školy (...), 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).*“<sup>334</sup>

Shrňme tedy, že v případech uvedených v § 165 odst. 2 školského zákona je subjektem veřejné správy stát a jeho jménem ji vykonává ředitel školy jako orgán právnické osoby vykonávající činnost školy.

Otázka, kterou zbývá odpovědět, je: O jakou veřejnou správu se jedná při uskutečňování vzdělávání na základních a středních školách v situacích, kdy se nejedná o rozhodování jejich ředitele ve věcech uvedených v § 165 odst. 2?

Pro konstatování, že i při jiné vzdělávací činnosti školy, např. při vydávání školních vzdělávacích programů, se jedná o činnost státní správy, by svědčily závěry již zmíněného rozsudku NSS č.j. 1 Ao 1/2011 – 49.<sup>335</sup> Zde soud řešil právní povahu rámcových vzdělávacích programů a stanovil, že jsou vnitřními předpisy: „*Z těchto důvodů dospívá Nejvyšší správní soud k závěru, že rámcové vzdělávací programy představují příklad tzv. vnitřních předpisů, tedy předpisů bezprostředně působících pouze uvnitř systému, mezi jehož jednotkami právně existují vztahy nadřízenosti a podřízenosti (k vymezení vnitřních předpisů viz body [19] až [20] výše).*“<sup>336</sup> To by svědčilo o vztazích vzniklých na základě vertikální dekoncentrace státní moci.

Existují ale mezi orgány školy a orgány státu v otázkách uskutečňování vzdělávání skutečně vztahy nadřízenosti a podřízenosti? Připomeňme, že vztahy mezi orgány státu a jiného subjektu se mohou odehrávat nejen na základě vertikální dekoncentrace státní moci, ale i na základě její decentralizace, tedy zákonného svěřeni určitého úseku veřejné správy jinému subjektu do

---

<sup>334</sup> VEDRAL, Josef. *K otázce, zda správním orgánem podle školského zákona je ředitel školy nebo škola jako právnická osoba* [online]. Praha: ASPI, 2011.

<sup>335</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2011, č. j. 1 Ao 1/2011–49.

<sup>336</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2011, č. j. 1 Ao 1/2011–49, bod 28.

samostatné působnosti a pravomoci s následkem odstátnění takovéto veřejné správy.<sup>337</sup> Tímto subjektem může být veřejnoprávní korporace, veřejný ústav, veřejný podnik či jiný subjekt.<sup>338</sup> Následkem je mj. i přerušeni vztahů nadřízenosti a podřízenosti mezi orgány státu a orgány tohoto subjektu.<sup>339</sup>

Nenacházíme se tedy při uskutečňování vzdělávání v soukromých školách spíše ve sféře decentralizace veřejných úkolů? Tedy ve sféře tzv. jiné veřejné správy, která není ani státní správou, ani samosprávou? Abychom mohli na tuto otázku odpovědět, musíme zjistit, zdali může vztah stát – právnická osoba vykonávající činnost školy naplňovat v otázkách uskutečňování vzdělávání charakteristiky vztahu stát – subjekt odstátněné (decentralizované) veřejné správy.

J. Staša se pokouší o zobecnění znaků tzv. *partnerské veřejné správy*, kterou chápe jako tu tzv. *jinou veřejnou správu*, jejímiž nositeli jsou osoby soukromého práva.<sup>340</sup> Vyjděme tedy z tohoto zobecnění a u každého znaku, který J. Staša uvádí, se pokusme zjistit, zdali jej činnost soukromých škol naplňuje. Uvedeme přitom i jednotlivé argumenty, které Nejvyšší správní soud použil ke konstatování existence vztahů nadřízenosti a podřízenosti mezi orgány školy a orgány státu<sup>341</sup> a budeme se tázat, zdali tyto nepodporují spíše tezi, že v případě činnosti soukromé školy se jedná o tzv. partnerskou veřejnou správu.

---

<sup>337</sup> HENDRYCH, Dušan. In: HENDRYCH a kol., 2016, op. cit., s. 65; STAŠA, Josef. Soukromé osoby jako nositelé výsostné správy. In: CHVÁTALOVÁ, Iva, ed. *Současné trendy ve vývoji veřejné správy*. Praha: Metropolitní univerzita Praha, 2008, s. 207. ISBN 976-80-86855-34-9.

<sup>338</sup> HENDRYCH, Dušan a Martin KOPECKÝ: HENDRYCH a kol., 2016, op. cit., s. 68–73.

<sup>339</sup> D. Hendrych popisuje rozdíl mezi vertikální dekoncentrací a decentralizací takto: „Z hlediska výstavby veřejné správy má zvláštní význam rozlišování decentralizace a vertikální dekoncentrace. V případě decentralizace se deleguje působnost a pravomoc na jiný subjekt veřejné správy. Mezi orgány tohoto subjektu a orgány dřívějšího nositele vyčleněné působnosti a pravomoci **neexistuje vztah nadřízenosti a podřízenosti**. V případě decentralizace se někdy právem hovoří o odstátnění veřejné správy, protože jejím subjektem přestává být stát. V případě vertikální dekoncentrace jde pouze o delegaci působnosti a pravomoci z vyššího na nižší úřad nebo útvar v rámci jednoho subjektu (zpravidla státu). Tím nejsou přerušeny vztahy nadřízenosti a podřízenosti, a proto ani možnost vyššího útvaru ingerovat formou interních směrnic a pokynů do činnosti útvaru nižšího.“ HENDRYCH, Dušan. In: HENDRYCH a kol., 2016, op. cit., s. 70 – pozn. pod čarou.

<sup>340</sup> STAŠA, Josef. Soukromé osoby jako nositelé výsostné správy. In: CHVÁTALOVÁ, Iva, ed. *Současné trendy ve vývoji veřejné správy*. Praha: Metropolitní univerzita Praha, 2008, s. 206-219. ISBN 976-80-86855-34-9.

<sup>341</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2011, č. j. 1 Ao 1/2011–49, bod 29: „Předně, veškeré vzdělávání poskytované podle školského zákona je veřejnou službou (§ 2 odst. 3 citovaného zákona). Podle § 7 odst. 6 téhož zákona je podmínkou pro výkon činnosti školy nebo školského zařízení zápis do školského rejstříku a důsledkem neposkytování vzdělání v souladu s cíli uvedenými v § 2 školského zákona nebo vzdělávacími programy může být i výmaz z rejstříku. K financování veškerých škol a školských zařízení dochází ze státního rozpočtu, a to i v případě neveřejných škol, byť u nich jen částečně (srov. § 160 a násl. citovaného zákona). Vymezení pozice a pravomocí ředitele školy a školského zařízení (týkající se i ředitelů neveřejných škol) v § 164 školského zákona je pak takové, že tento v mnoha případech vystupuje v roli správního orgánu. Vztahy mezi Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy a neveřejnými školami jsou tak v mnoha ohledech také vztahy založenými na nadřízenosti a podřízenosti.“

### 5.4.1.1 Veřejná služba

Nejvyšší správní soud učinil závěr o existenci vztahů nadřízenosti a podřízenosti mezi orgány státu a orgány školy i na základě faktu, že poskytování vzdělávání je veřejnou službou: „*Předně, veškeré vzdělávání poskytované podle školského zákona je veřejnou službou (§ 2 odst. 3 citovaného zákona).*“<sup>342</sup>

Školský zákon skutečně stanoví, že „*vzdělávání poskytované podle tohoto zákona je veřejnou službou.*“<sup>343</sup> Otázkou je, co toto ustanovení značí. V jiném rozsudku Nejvyšší správní soud uvedl, že to „*svědčí o zvláštním charakteru činnosti škol a školských zařízení a vyplývá z vnímání vzdělání jako jednoho z veřejných statků garantovaných Listinou základních práv a svobod.*“<sup>344</sup> Podle P. Katzové je veřejná služba „*chápána jako proces poskytování služby ve veřejném zájmu, která je podřízena specifickým podmínkám a povinností.*“<sup>345</sup> P. Vokáč uvádí, že dané ustanovení znamená, „*že dokonce ani ve školách soukromých není vzdělávání obsahem ryze soukromoprávních vztahů, ale vždy je zde prvek veřejného práva, který zdůrazňuje právní ochranu příjemců vzdělávání, tedy dětí, žáků a studentů. Jedním z účelů školského zákona je upravit základní záruky dostupnosti a kvality vzdělávání jako veřejné služby.*“<sup>346</sup>

Nic z toho dle mínění autora nesvědčí o vztazích nadřízenosti a podřízenosti mezi orgány státu a orgány školy. Podporuje to toliko závěr, že poskytování vzdělávání je skutečně činností veřejné správy.

J. Staša ve svém výčtu charakteristik o nutnosti poskytovat veřejnou službu nic neuvádí. Na začátku statě nicméně uvádí, že „*výsostnou (veřejnou) správou [o níž celý text pojednává, pozn. aut.] se rozumí správní činnost, kterou mohou vykonávat pouze zákonem k tomu zmocněné osoby, a která má veřejnoprávní důsledky, jaké nemůže mít právní jednání jiných osob.*“<sup>347</sup> V tom je předpoklad veřejné služby implicitně obsažen – připomeňme správní řád, podle nějž „*je veřejná správa službou veřejnosti.*“<sup>348</sup>

---

<sup>342</sup> Tamtéž.

<sup>343</sup> Školský zákon, § 2 odst. 3.

<sup>344</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2011, čj. 1 As 53/2011-109, bod 35.

<sup>345</sup> KATZOVÁ, 2008, op. cit., s. 7.

<sup>346</sup> VOKÁČ, Petr a Jaroslava ZELENÁ. *Školský zákon s odborným výkladem*. 6., přepracované vydání. Třinec: Resk, 2016, s. 14. ISBN 978-80-87675-13-7.

<sup>347</sup> STAŠA, 2008, op. cit., s. 206.

<sup>348</sup> Správní řád, § 4 odst. 1.

### 5.4.1.2 Způsob propůjčení veřejné správy

Nejvyšší správní soud dále argumentuje: „Podle § 7 odst. 6 téhož zákona je podmínkou pro výkon činnosti školy nebo školského zařízení zápis do školského rejstříku.“<sup>349</sup> Je však zápis školy do školského rejstříku nutno mít za akt, jímž se zakládají vztahy nadřízenosti a podřízenosti mezi orgány státu a orgány školy?

J. Staša k charakteristice tzv. partnerské veřejné správy uvádí: „Způsob vzniku výsostného postavení soukromé osoby musí být výslovně a přesně zákonem upraven. V zásadě může jít buď o správní akt (autorizační akt), nebo o veřejnoprávní smlouvu (autorizační smlouvu). (...).“<sup>350</sup>

Zápis školy do školského rejstříku lze tedy chápat jako akt, jímž se zakládá výsostné postavení soukromé osoby v oblasti veřejné správy. Nikoli jako akt, jímž dochází k podřízení jejích orgánů orgánům státu. V tomto bodě tedy postavení soukromých škol naplňuje znaky tzv. partnerské veřejné správy.

### 5.4.1.3 Nenárokovost uvedení do výsostného postavení

J. Staša o aktu uvedení do výsostného postavení píše: „Na získání výsostného postavení zřejmě nemůže být právní nárok. K tomu je však třeba dodat, že volná úvaha, které se zde uplatní, není absolutní či neomezená. Kvantitativní omezení udělených zákonných oprávnění by vyžadovalo explicitní zákonnou úpravu. Jestliže je přístup omezen, je podle všeho důležité upravit proceduru výběru.“<sup>351</sup>

O tom, zda na zápis školy do rejstříku existuje či neexistuje po splnění předepsaných podmínek právní nárok, se budeme zabývat v oddíle 5.5.1 této práce. J. Staša nicméně píše „zřejmě nemůže“<sup>352</sup>, proto bez ohledu na učiněný závěr nebudeme tuto otázku považovat za kruciólní. O přípustnosti kvantitativního omezování počtu soukromých škol pak budeme hovořit v oddíle 5.5.3.

---

<sup>349</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2011, č. j. 1 Ao 1/2011–49, bod 29.

<sup>350</sup> STAŠA, 2008, op. cit., s. 216.

<sup>351</sup> STAŠA, 2008, op. cit., s. 216–217.

<sup>352</sup> Tamtéž.

#### 5.4.1.4 Smíšená povaha výkonů veřejné správy

J. Staša uvádí, že „výkony tzv. partnerské veřejné správy mohou mít jak veřejnoprávní povahu, tak soukromoprávní povahu. Výkony soukromoprávní povahy se neřídí obecnou úpravou postupů při výkonu veřejné správy.“<sup>353</sup>

Obecně veřejnoprávní charakter má, jak jsme dovedli výše, veškerá činnost školy při poskytování vzdělávání dle školského zákona. Soukromoprávní povahu má naopak činnost vykonávaná na základě vzájemných práv a povinností vyplývajících ze smlouvy o studiu či z jiného soukromoprávního titulu.

I v tomto bodě tedy činnost soukromých škol naplňuje znaky tzv. partnerské veřejné správy, které uvádí J. Staša.

#### 5.4.1.5 Smíšené financování

Podle Nejvyššího správního soudu dokládá vztahy nadřízenosti a podřízenosti financování soukromých škol ze státního rozpočtu: „K financování veškerých škol a školských zařízení dochází ze státního rozpočtu, a to i v případě neveřejných škol, byť u nich jen částečně (srov. § 160 a násl. citovaného zákona).“<sup>354</sup>

K tomu skutečně dochází. V případě soukromých škol (vyjma církevních) jej upravuje zákon č. 306/1999 Sb., o poskytování dotací soukromým školám, předškolním a školským zařízením. V případě církevních škol jej upravuje § 162 školského zákona. Není ovšem zřejmé, proč by takové financování mělo zakládat vztahy nadřízenosti a podřízenosti mezi orgány státu a orgány školy.

J. Staša krom toho píše, že financování z veřejných rozpočtů je běžné i pro tzv. partnerskou veřejnou správu: „Úhrada za výkony tzv. partnerské veřejné správy je možná prostřednictvím plateb od jejich konzumentů nebo z veřejných zdrojů. Úhrada od konzumentů za výkony veřejnoprávní povahy by měla mít veřejnoprávní charakter se všemi důsledky (pozn. pod čarou: tam, kde to přichází v úvahu, zejména ve vztahu k vymahatelnosti). Úhrada od konzumentů za výkony soukromoprávní povahy má charakter ceny. Tato oblast je, obecně vzato, „přístupnější“

---

<sup>353</sup> STAŠA, 2008, op. cit., s. 217.

<sup>354</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2011, č. j. 1 Ao 1/2011–49, bod 29.

cenové regulaci, a to zejména tam, kde jde o výlučnou (nikoli paralelní) tzv. partnerskou správu.<sup>355</sup>

I v tomto bodě tedy činnost soukromých škol naplňuje znaky tzv. partnerské veřejné správy, které uvádí J. Staša.

#### 5.4.1.6 Odpovědnost soukromé osoby za škodu

J. Staša píše, že rozlišit mezi tzv. partnerskou veřejnou správou a delegovanou státní správou lze především na základě toho, kdo je subjektem odpovědnosti za škodu.<sup>356</sup> „Soukromá osoba, která je nositelem výsostné správy, odpovídá za škodu způsobenou výkonem této správní činnosti. Právní úprava musí zajistit, že bude schopna dostát svým závazkům, které z toho vyplývají. Standardním instrumentem se zdá být povinné pojištění.“<sup>357</sup>

Právní předpisy upravují výslovně pouze odpovědnost za škodu způsobenou žákům školy při vyučování nebo v přímé souvislosti s ním:

„(2) Za škodu, která vznikla žákům základních škol a základních uměleckých škol při vyučování nebo v přímé souvislosti s ním, odpovídá právnická osoba vykonávající činnost dané školy; (...)

(3) Příslušná právnická osoba vykonávající činnost školy odpovídá žákům středních škol (...) za škodu, která jim vznikla porušením právních povinností nebo úrazem při teoretickém a praktickém vyučování ve škole nebo v přímé souvislosti s ním. (...) Vykonává-li činnost školy nebo školského zařízení organizační složka státu nebo její součást, odpovídá za škodu jménem státu tato organizační složka státu.“<sup>358</sup>

Jakkoli toto ustanovení nepokrývá veškerou vzdělávací činnost školy, není vůbec nepodstatné. Vyučování a činnosti s ním související jsou totiž jádrem poskytování vzdělávání v denní

---

<sup>355</sup> STAŠA, 2008, op. cit., s. 217.

<sup>356</sup> STAŠA, 2008, op. cit., s. 208: „Zda je určitá činnost delegovanou státní správou, nebo tzv. partnerskou veřejnou správou lze v zásadě prakticky otestovat zejména na tom, zda stát odpovídá za škodu způsobenou při výkonu této činnosti, či nikoli.“

<sup>357</sup> STAŠA, 2008, op. cit., s. 208: „Zda je určitá činnost delegovanou státní správou, nebo tzv. partnerskou veřejnou správou lze v zásadě prakticky otestovat zejména na tom, zda stát odpovídá za škodu způsobenou při výkonu této činnosti, či nikoli.“

<sup>358</sup> Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, § 391 odst. 2 a 3.

formě.<sup>359</sup> Všechny ostatní činnosti hrají až vedlejší úlohu. Stejně tak žáci jsou primárními adresáty této činnosti a všichni ostatní jsou adresáty až sekundárně dotčenými. Odpovídá-li za škodu vzniklou při hlavní činnosti jejím primárním adresátům právnická osoba vykonávající činnost školy a nikoli stát, svědčí to naší hypotéze, podle níž je poskytování vzdělávání touto právnickou osobou jinou, od státu odlišnou veřejnou správou.

Je ovšem nutno poznamenat, že výše uvedené ustanovení nepokrývá tu činnost školy, která není vyučováním nebo s ním nemá přímou souvislost, ani odpovědnost za škodu způsobenou jiným osobám než žákům školy. Závěr o odpovědnosti či neodpovědnosti státu za škodu vzniklou při poskytování vzdělávání soukromými školami tedy musíme učinit až na základě ostatních kritérií, podle nichž dovodíme, o jaký subsystem veřejné správy se jedná.

#### **5.4.1.7 Státní dozor a možnost odnětí výsostného postavení**

Nejvyšší správní soud činí závěr o existenci vztahů nadřízenosti a podřízenosti na základě možnosti přistoupit k výmazu školy z rejstříku škol a školských zařízení: „(...) *důsledkem neposkytování vzdělání v souladu s cíli uvedenými v § 2 školského zákona nebo vzdělávacími programy může být i výmaz z rejstříku.*“<sup>360</sup>

Uvedený akt nicméně odpovídá spíše aktu odnětí výsostného postavení v oblasti veřejné správy, jak jej popisuje J. Staša: „*Tzv. partnerská veřejná správa musí být podrobena státnímu doзору. V instrumentáriu právních prostředků navazujících na výkon dozorčí působnosti nesmí chybět odnětí přiznaného výsadního postavení.*“<sup>361</sup> Možnost k němu přistoupit nijak nezakládá vztahy nadřízenosti a podřízenosti mezi orgány státu a orgány školy.

#### **5.4.1.8 Ředitel školy jako správní orgán**

Nejvyšší správní soud vyvozuje existenci vztahů nadřízenosti a podřízenosti i z postavení ředitele školy jako správního orgánu: „*Vymezení pozice a pravomocí ředitele školy a školského zařízení (týkající se i ředitelů neveřejných škol) v § 164 školského zákona je pak takové, že tento v mnoha případech vystupuje v roli správního orgánu.*“<sup>362</sup>

---

<sup>359</sup> Viz školský zákon, § 25 odst. 2 písm. a).

<sup>360</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2011, č. j. 1 Ao 1/2011–49, bod 29.

<sup>361</sup> STAŠA, 2008, op. cit., s. 218.

<sup>362</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2011, č. j. 1 Ao 1/2011–49, bod 29.



Jak jsme nicméně uvedli výše, vystupování v roli správního orgánu nemusí nutně zakládat vztah podřízenosti k orgánu státu. Orgán právnické osoby může při vrchnostenském rozhodování jednoduše vykonávat tu veřejnou správu, jejíž nositelkou je právnická osoba, jíž je orgánem. Ředitel školy tedy může jako správní orgán vykonávat veřejnou správu, jejíž nositelkou je právnická osoba vykonávající činnost školy.

#### **5.4.1.9 Shrnutí**

Dokázali jsme, že všechny argumenty, které Nejvyšší správní soud použil k vyslovení závěru, že vztahy mezi orgány státu a orgány soukromé školy jsou „*v mnoha ohledech také vztahy založenými na nadřízenosti a podřízenosti*“,<sup>363</sup> tomuto závěru ve skutečnosti nesvědčí. Podporují naopak závěr, že tyto vztahy jsou založeny na odstátnění veřejných úkolů a jejich svěřeni do samostatné pravomoci a působnosti právnické osoby vykonávající činnost školy.

Rovněž jsme dokázali, že činnost soukromých škol naplňuje téměř všechny charakteristiky tzv. partnerské veřejné správy, které uvádí J. Staša. To, že činnost soukromých škol je touto partnerskou veřejnou správou, výslovně ve své stati uvádí i on.<sup>364</sup>

Můžeme tedy uzavřít, že se při poskytování vzdělávání soukromými školami se nenacházíme ve sféře vertikální dekoncentrace státní moci, nýbrž ve sféře její decentralizace. Činnost soukromých škol proto označíme za tu tzv. partnerskou veřejnou správu, jejímiž subjekty jsou právnické osoby vykonávající činnost školy.

#### **5.4.2 Činnost veřejných škol**

Ani v případě veřejných škol nemůže být pochyb o tom, že poskytování vzdělávání je veřejnosprávní činností. Krom důvodů spočívajících v materiální povaze této činnosti, o kterých jsme hovořili v předchozím oddíle, dochází v jejich případě i k naplnění formálního pojetí veřejné správy, jež sleduje povahu instituce, která veřejné úkoly vykonává.<sup>365</sup> Lze ovšem pochybovat o tom, zdali by i jim svědčil výše uvedený výklad, podle něž je poskytování vzdělávání ve školách tzv. jinou veřejnou správou, a nikoli státní správou či územní samosprávou.

---

<sup>363</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2011, č. j. 1 Ao 1/2011–49, bod 29.

<sup>364</sup> STAŠA, 2008, op. cit., s. 210.

<sup>365</sup> Viz HENDRYCH, Dušan. In: HENDRYCH a kol., 2016, op. cit., s. 3.

Pro posouzení této otázky je třeba přiblížit vztah mezi zřizovatelem veřejné školy a právnickou osobou vykonávající činnost této školy.

Na prvním místě je třeba uvést, že se jedná o oddělené právní subjekty. Na straně zřizovatele je subjektem stát, kraj, obec či dobrovolný svazek obcí. Na straně školy je subjektem práva školská právnická osoba,<sup>366</sup> příspěvková organizace státu<sup>367</sup> nebo příspěvková organizace územně samosprávného celku.<sup>368</sup> Z formálního pojetí tedy nejde o výkon téže veřejné správy.

To nicméně neznamená, že by školská právnická osoba či příspěvková organizace nemohla materiálně participovat na výkonu té veřejné správy, jejíž nositelem je její zřizovatel. Zda-li tomu tak je či není, musíme dovodit z povahy úkolů, které oba v oblasti poskytování vzdělávání mají, a ze vzájemného vztahu jejich orgánů.

Obecným úkolem územně samosprávného celku jako obligatorního zřizovatele škol je zabezpečit podmínky pro základní či střední vzdělávání tím, že zřídí odpovídající množství škol odpovídající kapacity a skladby oborů.<sup>369</sup> Ve vztahu ke každé konkrétní škole je pak úlohou jakéhokoli veřejného zřizovatele zajistit „*hmotný a finanční substrát potřebný ke zřízení školy či školského zařízení*“<sup>370</sup> a řádné obsazení orgánů školy.<sup>371</sup> K tomu jsou mu svěřena určitá jmenovací oprávnění.<sup>372</sup>

Oproti tomu úkolem školské právnické osoby či příspěvkové organizace je poskytovat vzdělávání dle školského zákona.<sup>373</sup> Do této činnosti, a to je klíčové, orgány zřizovatele (až na

---

<sup>366</sup> Jíž přiznává právní subjektivitu § 124 odst. 1 školského zákona.

<sup>367</sup> Jíž přiznává právní subjektivitu § 54 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.

<sup>368</sup> Jíž přiznává právní subjektivitu § 23 odst. 1 písm. b) zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

<sup>369</sup> Školský zákon, § 178 odst. 1; MORAVEC, 2014 op. cit., s. 775; Viz též zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), § 35 odst. 2: „*Obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu dále pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeby (...), výchovy a vzdělávání, (...).*“;

Školský zákon, § 181 odst. 1; MORAVEC, 2014, op. cit., s. 784; Viz též zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), § 14 odst. 1: „*Do samostatné působnosti kraje patří záležitosti, které jsou v zájmu kraje a občanů kraje, pokud nejde o přenesenou působnost kraje.*“

<sup>370</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2013, č.j. 1 As 160/2012–41, bod 28.

<sup>371</sup> Tamtéž.

<sup>372</sup> Tamtéž.

<sup>373</sup> Viz školský zákon, § 7 odst. 2.

ne příliš podstatné výjimky)<sup>374</sup> nemohou nijak zasahovat<sup>375</sup> nebo snad dokonce „ingerovat formou interních směrnic a pokynů.“<sup>376</sup> Orgány zřizovatele dokonce nejsou ani instančně nadřazeny orgánům školy.<sup>377</sup>

Oba subjekty tedy vykonávají vlastní činnost, v jejímž rámci jsou nositeli jiných úkolů a jiné odpovědnosti. Úkolem zřizovatele je zřídit školu, obsadit její orgány a zajistit materiální podmínky pro její činnost. Úkolem právnické osoby vykonávající činnost školy je poskytovat vzdělávání podle zákona.

Při takto pojatém vztahu školy a jejího zřizovatele nelze čistě z faktu, že zřizovatel školy je nositelem určité veřejné správy, usuzovat na to, že činnost dané školy je vykonávána v rámci téže veřejné správy. Lze tedy odmítnout teorii, podle níž by školy zřizované státem vykonávaly z důvodu postavení svého zřizovatele při poskytování vzdělávání státní správu, a obdobně teorii, podle níž by školy zřízené územně samosprávným celkem vykonávaly při poskytování vzdělávání územní samosprávu.<sup>378</sup>

Je nicméně třeba zmínit možnost, podle níž by poskytování vzdělávání veřejnými školami bylo materiálně státní správou, jejíž výkon by školským právnickým osobám či příspěvkovým organizacím byl svěřen v rámci vertikální dekoncentrace státní moci. Tu můžeme nicméně odmítnout s poukazem na výklad učiněný v předchozím oddíle. Ten je použitelný i pro tento případ, neboť právní úprava uskutečňování vzdělávání ve veřejných a soukromých školách je téměř totožná.<sup>379</sup> Není tedy důvod tvrdit, že pokud je určitá činnost vykonávána právnickou

---

<sup>374</sup> Např. § 12 odst. 5, § 14 odst. 5, § 23 odst. 4 a 5, § 32a odst. 5, § 55 odst. 3 školského zákona.

<sup>375</sup> MORAVEC, 2014, op. cit., s. 58: „Zřizovatel tedy jím zřizovanou školu (...) kontroluje pouze nepřímou prostřednictvím své jmenovací kompetence (...), která je navíc v případě škol zřízených veřejnými zřizovateli limitována tím, že ředitel těchto škol je jmenován na základě obligatorního konkursního řízení s výraznou ingerencí státní moci (...).“

<sup>376</sup> Což by svědčilo o vztazích nadřízenosti a podřízenosti. HENDRYCH, Dušan. In: HENDRYCH a kol., 2016, op. cit., s. 70 - pozn. pod čarou.

<sup>377</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2013, č.j. 1 As 160/2012–41, bod 28.

<sup>378</sup> Uvedený závěr se týká pouze poskytování vzdělávání, ne např. hospodaření příspěvkových organizací. Ke vztahu veřejné školy, jejíž činnost je vykonávána příspěvkovou organizací, a jejího zřizovatele viz MADEJ, Martin. Vztah školské příspěvkové organizace a jejího zřizovatele. *Správní právo*. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2017, (4), 202-217. ISSN 0139-6005.

<sup>379</sup> Rozdíly v tomto ohledu činí školský zákon pouze v otázkách vzdělávání příslušníků národnostních menšin, vyučování náboženství, přijímání ke vzdělávání na základní škole, možnosti zřizovat přípravné třídy základních škol a v otázce úhrad za poskytování vzdělávání, přičemž v ani jedné z nich se nezakládá vztah nadřízenosti a podřízenosti mezi orgánem školy a orgánem státní správy. Blíží se jí pouze povinnost školy, zřízené obcí, přijmout do vyčerpání kapacity žáky ze školského obvodu vymezeného obcí. Tato povinnost je ale následkem aplikace § 165 odst. 2 tak jako tak otázkou státní správy.

osobou soukromého práva materiálně tzv. jinou veřejnou správou, úplně totožná činnost, podléhající téměř totožné právní úpravě, s totožným vztahem mezi orgány školy a orgány státu, je jen proto, že je vykonávána právní osobou veřejného práva, materiálně státní správou.

Musíme proto uzavřít, že i poskytování vzdělávání veřejnými školami je tzv. jinou veřejnou správou, která není ani státní správou ani samosprávou. Nositelkami této veřejné správy jsou školské právní osoby či příspěvkové organizace vykonávající činnost školy.<sup>380</sup>

### 5.4.3 Shrnutí

Shrňme tedy, že poskytování vzdělávání v základních i středních školách je bez ohledu na právní povahu zřizovatele školy tzv. jinou veřejnou správou, tedy veřejnou správou, která není ani státní správou, ani samosprávou. Jejimi nositelkami (subjekty) jsou právní osoby vykonávající činnost školy, kterým je svěřena zákonem předvídaným správním aktem (rozhodnutím o zápisu do rejstříku škol a školských zařízení). Výjimku tvoří rozhodování ředitele školy v případech taxativně vymezených v § 165 odst. 2, které je rozhodováním v oblasti státní správy.

### 5.4.4 K právní povaze rámcových vzdělávacích programů

Následkem tohoto konstatování se musíme vymezit i vůči závěru Nejvyššího správního soudu o tom, že rámcové vzdělávací programy jsou vnitřními předpisy, učiněnému v rozsudku č.j. 1 Ao 1/2011–49.<sup>381</sup>

Připomeňme definici vnitřního předpisu dle D. Hendrycha a M. Kopeckého: „*Vnitřní předpis ve veřejné správě představuje souhrnné označení pro akty abstraktní povahy, které slouží k uspořádání poměrů uvnitř jedné nebo více organizačních jednotek nebo zařízení veřejné*

---

Rozdíly v jiných oblastech pak školský zákon zakotvuje především v otázkách financování a hospodaření právnických osob vykonávajících činnost škol, jakož i v otázkách procesu jmenování a odvolávání jejich orgánů (soukromý zřizovatel disponuje obecně širšími možnostmi, než zřizovatel veřejný).

<sup>380</sup> Zvlášť k příspěvkovým organizacím uveďme, že označíme-li je z hlediska teorie subjektů veřejné správy za veřejné ústavy (neboť by to odpovídalo jejich definičním znakům) dozvíme se v literatuře, že „*smysl a účel zřizování veřejných ústavů spočívá v decentralizaci nebo vertikální dekoncentraci veřejných úkolů, podle toho, zda vytváříme samostatné nebo nesamostatné organizační jednotky.*“ HENDRYCH, Dušan. In: HENDRYCH a kol., 2016, op. cit., s. 70. Je tedy teoreticky připuštěno, aby i veřejný ústav byl následkem decentralizace veřejných úkolů nositelem určité veřejné správy a jeho orgány byly prosty vztahů nadřízenosti a podřízenosti s orgány státu či územně samosprávného celku.

<sup>381</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2011, č. j. 1 Ao 1/2011–49.

*správy a jejichž vydání se opírá o právně zakotvený vztah podřízenosti k vydavateli aktu.*<sup>382</sup> Obdobně V. Sládeček: *„Vnitřní předpisy jsou abstraktní akty vydávané v rámci určité organizační struktury nadřízeným vůči podřízeným, a to právě na základě vztahu nadřízenosti a podřízenosti; nemají povahu pramenů práva, zavazují pouze podřízené.*<sup>383</sup>

Nejsou-li orgány školy při uskutečňování vzdělávání k Ministerstvu ve vztahu podřízenosti (jak jsme doložili výše), nelze připustit, aby byly vázány vnitřními předpisy jím vydanými. Z jiného úhlu – je-li poskytování vzdělávání na školách samostatným subsystémem veřejné správy a jsou-li právnické osoby vykonávající činnost školy nositelkami této veřejné správy, nebylo by přípustné, aby při jejím uskutečňování byly jejich orgány vázány vnitřními předpisy vydávanými uvnitř jiného subsystému veřejné správy. Rámcové vzdělávací programy tedy nemohou být vnitřními předpisy.

Faktem nicméně zůstává, že školský zákon stanoví, že *„škola uskutečňuje vzdělávání podle vzdělávacích programů uvedených v § 3,*<sup>384</sup> mezi nimiž jsou uvedeny i rámcové vzdělávací programy. Podobně zákon stanoví, že školní vzdělávací program, který je ředitel školy povinen vydat, *„musí být v souladu s tímto rámcovým vzdělávacím programem.*<sup>385</sup> Je tedy zjevné, že rámcové vzdělávací programy jsou při tvorbě školních vzdělávacích programů a uskutečňování vzdělávání závazné. Musíme se tedy tázat – čím jsou rámcové vzdělávací programy z hlediska forem správní činnosti, nejsou-li vnitřními předpisy?

Dle mínění autora nemohou být ani opatřeními obecné povahy, byť z jiných důvodů než z těch, které k vyslovení téhož závěru užil Nejvyšší správní soud. Soud argumentoval tím, že RVP nezavazují blíže neurčený okruh osob, ale pouze školy a školská zařízení zapsané ve školském rejstříku a orgány státní správy. *„Neplynou z nich však žádná bezprostřední práva ani povinnosti žákům těchto škol, či jiným subjektům stojícím mimo vzdělávací soustavu.*<sup>386</sup> Podle soudu tak není naplněna definice opatření obecné povahy, podle níž musí mít *„obecně vymezený okruh adresátů,*<sup>387</sup> tedy se *„přímo dotýkat práv, povinností nebo zájmů blíže neurčeného okruhu osob.*<sup>388</sup>

<sup>382</sup> HENDRYCH, Dušan a Martin KOPECKÝ. In: HENDRYCH a kol., 2016, op. cit., s. 131.

<sup>383</sup> SLÁDEČEK, 2013, op. cit., s. 76.

<sup>384</sup> Školský zákon, § 7 odst. 3.

<sup>385</sup> Školský zákon, § 5 odst. 1 (a obdobně § 3 odst. 2 a § 4 odst. 1).

<sup>386</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2011, č. j. 1 Ao 1/2011–49, bod 28.

<sup>387</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. března 2011, č. j. 1 Ao 1/2011–49, bod 16.

<sup>388</sup> Tamtéž.

S tím se však nelze shodnout. Je sice pravda, že rámcové vzdělávací programy dopadají pouze na právnické osoby vykonávající činnost školy a orgány veřejné správy. Z toho nicméně nelze vyvozovat adresnost daného aktu. Rámcový vzdělávací program se totiž vztahuje na **všechny školy** poskytující určitý obor vzdělávání a **všechny orgány veřejné správy**, nikoli na konkrétní školy či konkrétní orgány. Odkážme se v tomto na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 1/2005-98, který vymezil, co se myslí neadresností opatření obecné povahy: „*Obecnost právní normy tedy nespočívá v počtu jejích subjektů (v tom, zda je určitý nebo neurčitý), ale ve způsobu jejích určení, tj. v tom, zda jsou určeny druhově jako množina subjektů vymezená určitými znaky. Obecnost právní normy co do jejích subjektů je pak dána tehdy, jestliže jejím subjektem jsou všechny subjekty práv, které jsou prvkem dané množiny. (...) Z tohoto pojetí obecnosti právní normy je patrné, že mezi všeobecným opatřením s konkrétně určenými adresáty a právní normou není podstatný rozdíl.*“<sup>389</sup> V tomto ohledu tedy rámcové vzdělávací programy vyhovují charakteristice opatření obecné povahy, neboť zavazují obecně určený okruh adresátů.

Dle mínění autora nemohou být RVP materiálně opatřeními obecné povahy z jiného důvodu – netýkají se konkrétní věci. Je-li definičním znakem opatření obecné povahy „*konkrétně určený předmět*“,<sup>390</sup> popř. je-li definováno jako „*úkon správního orgánu v určité věci*“,<sup>391</sup> nelze takové charakteristiky v případě rámcových vzdělávacích programů shledat. Naopak jsou stran předmětu úpravy jednoznačně obecné – **obecně** upravují povinnosti při poskytování vzdělávání **všem žákům na všech školách** poskytujících určitý obor vzdělání. Pomozme si opět rozsudkem NSS č. j. 1 Ao 1/2005-98: „*Obecností co do předmětu se rozumí, že právní norma obecně vymezuje svou skutkovou podstatu, tedy že nikdy nemůže řešit konkrétní případ. Opatření obecné povahy s konkrétním předmětem a obecně vymezenými adresáty představuje v tomto znaku protipól právní normy, neboť svůj předmět vymezuje nikoliv obecně, ale právě konkrétně (a proto nemůže v žádném případě mít povahu právní normy). Typickým příkladem zde může být již shora zmiňované dopravní značení umístěné na určité křižovatce: např. dopravní značky ‚Dej přednost v jízdě!‘ a ‚Hlavní pozemní komunikace‘ umístěné na křižovatce ulic A. a B. v obci C. řeší konkrétní dopravní situaci v tomto místě.*“<sup>392</sup> Z tohoto vymezení je zjevné, že v otázce předmětu úpravy jsou rámcové vzdělávací programy akty abstraktními, nikoli

<sup>389</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. září 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, oddíl VI.

<sup>390</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. března 2011, č.j. 1 Ao 1/2011-49, bod 16.

<sup>391</sup> Tamtéž.

<sup>392</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. září 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, oddíl VI.

konkrétními. Materiálně tedy nevyhovují doktrinálně vymezeným znakům opatření obecné povahy.<sup>393</sup>

Nebylo by nicméně žádnou výjimkou, pokud by zákonodárce výslovně propůjčil takovému aktu formu opatření obecné povahy, přestože materiálně jeho znakům nevyhovuje. Takový postup můžeme shledat např. v zákoně č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích: „*Všeobecné oprávnění je opatření obecné povahy Úřadu, které stanoví podmínky výkonu komunikačních činností vztahující se na všechny nebo na určité druhy sítí a služeb elektronických komunikací, provozování přístrojů a na využívání rádiových kmitočtů a které je závazné pro fyzické a právnické osoby vykonávající činnosti podle § 7.*“<sup>394</sup> Jakkoli je všeobecné oprávnění co do předmětu úpravy rovněž spíše abstraktním než konkrétním aktem, za opatření obecné povahy jej bereme z důvodu jeho výslovného zákonného označení. Školský zákon nicméně v případě RVP nic takového nečiní.<sup>395</sup>

Nesou-li rámcové vzdělávací programy opatřeními obecné povahy ani materiálně, ani za ně nejsou formálně označeny, nelze již spatřit jediný důvod, proč je za opatření obecné povahy mít, krom obecného konstatování, že by to bylo veskrze praktické. To ovšem nepostačí.

O statutárních předpisech ani obecně závazných vyhláškách jednoznačně nelze v případě rámcových vzdělávacích programů hovořit.

Nabízí se, aby rámcové vzdělávací programy byly prováděcími právními předpisy. Materiálně totiž naplňují veškeré jejich znaky – abstraktnost, obecnost (o nich jsme již hovořili výše), podzákonost a jednostrannost.<sup>396</sup> Odpovídal by tomu i fakt, že na mnoha místech školského zákona je rámcovým vzdělávacím programům výslovně svěřena konkretizace zákonných povinností prakticky stejným způsobem, jako je jinde svěřena prováděcím právním předpisům.<sup>397</sup> Nařízení ovšem v našem právním řádu chápeme ve formálním smyslu –

---

<sup>393</sup> J. Staša píše, že „*konkrétnost věci nelze u opatření obecné povahy vnímat vždy absolutně, ve vztahu k obsahu standardního abstraktního aktu může jít o (pouhou) konkretizaci.*“ Dále uvádí příklady takovéto konkretizace, z nichž se ovšem žádný nezdá ani vzdáleně podobný případu rámcových vzdělávacích programů. STAŠA, Josef. Kapitola II: oddíl 3. In: POMAHÁČ, Richard, Jakub HANDRLICA, David KRYSKA, Lenka PÍTROVÁ, Helena PRÁŠKOVÁ, Josef STAŠA a Petr SVOBODA. *Veřejná správa za rozcestím (právní reflexe)*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2013, s. 40. ISBN 978-80-87146-92-7.

<sup>394</sup> Zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, § 9 odst. 1.

<sup>395</sup> Školský zákon, § 4 odst. 1 a 3.

<sup>396</sup> Viz HENDRYCH, Dušan. In: HENDRYCH a kol., 2016, op. cit., s. 123.

<sup>397</sup> Viz např. § 3 odst. 2, § 4 odst. 1, § 13 odst. 4, § 26 odst. 2 a 3, § 65 odst. 1, § 69 odst. 4, § 79 odst. 1 a § 84 odst. 1 školského zákona (které vymezují, jaké povinnosti má RVP konkretizovat) v kombinaci s § 4 odst. 3

nařízením je to, co je za něj výslovně označeno.<sup>398</sup> Není-li zákonem stanoveno, že se rámcové vzdělávací programy vydají formou nařízení,<sup>399</sup> nemohou jimi ani být, byť by materiálně naplňovaly všechny jejich znaky.

Vzhledem k tomu, že jsme vylučovací metodou vyčerpali všechny formy abstraktních aktů, které teorie předpokládá,<sup>400</sup> nezbude nám než rámcové vzdělávací programy označit za abstraktní akty *sui genesis*.

Je pak otázkou, jakou cestou přistoupit k obraně proti případně právně vadnému rámcovému vzdělávacímu programu. Vzhledem k tomu, že školský zákon, správní řád ani soudní řád správní proces obrany proti takovýmto aktům výslovně neupravuje, bylo by proti němu dle mínění autora nutno brojit žalobou na ochranu proti nezákonnému zásahu.<sup>401</sup> A to až v okamžiku, kdy dojde k zásahu do právní sféry osoby domáhající se právní ochrany. V případě právnické osoby vykonávající činnost školy by takovým zásahem mohlo být již samotné vydání rámcového vzdělávacímu programu. Má-li totiž zákonnou povinnost přizpůsobit svůj školní vzdělávací program a uskutečňování vzdělávání rámcovému vzdělávacímu programu,<sup>402</sup> a je-li vydávání školních vzdělávacích programů a uskutečňování vzdělávání činností té veřejné správy, již je nositelkou, dochází k zásahu do její právní sféry již samotným vydáním rámcového vzdělávacího programu. V případě žáků školy, resp. jejich zákonných zástupců, by ochrana výše zmíněnou žalobou připadala v úvahu až okamžikem skutečné realizace sporného ustanovení rámcového vzdělávacího programu při uskutečňování vzdělávání s dopadem na konkrétního žáka.

*De lege ferenda* lze doporučit úpravu školského zákona a zakotvit pro rámcové vzdělávací programy formu prováděcích právních předpisů. Naplňují-li totiž materiálně všechny jejich znaky, byl by takový postup více než vhodný z důvodu zvýšení právní jistoty adresátů veřejné správy. Jako adekvátní by se jevilo je vydávat jako přílohy vyhlášek příslušných ministerstev. Pokud by nicméně k takové úpravě nebyla vůle, např. proto, že RVP neodpovídají svou

---

školského zákona (který zmocňuje ministerstva k vydání RVP), ve srovnání s § 19, § 23 odst. 3, § 24 odst. 5, § 26 odst. 4, § 56 či § 71 školského zákona (které zmocňují Ministerstvo k úpravě určitých záležitostí prováděcími právními předpisy).

<sup>398</sup> STAŠA, 2013, op. cit., s. 40.

<sup>399</sup> Školský zákon, § 4 odst. 3 *a contrario*.

<sup>400</sup> Viz HEDRYCH, Dušan a Martin KOPECKÝ. In: HENDRYCH a kol., 2016, op. cit., s. 123–132.

<sup>401</sup> Soudní řád správní, § 82 až 87.

<sup>402</sup> Školský zákon, § 5 odst. 1, § 7 odst. 2.



strukturou ani délkou typickému prováděcímu právnímu předpisu, a tudíž by zacházení s nimi jako s nařízeními nebylo praktické, šlo by rovněž uvažovat o výslovném propůjčení formy opatření obecné povahy.

## 5.5 Školský rejstřík

Výsostné postavení právnické osoby vykonávající činnost školy se zakládá individuálním správním aktem – zápisem školy do rejstříku škol a školských zařízení. Otázka řízení o zápisu se sice přímo nedotýká tématu alternativních škol a za stavu věcí, jenž panoval do roku 2017, bychom ji mohli přejít krátkým výkladem. Praxe posledního roku ovšem ukázala, že toto téma nelze pominout. Následkem pravidelného zamítání žádostí o zápis škol do rejstříku škol a školských zařízení totiž mnohé potenciální alternativní školy vůbec nemohly vzniknout a začít vykonávat svou činnost.<sup>403</sup> Věnujme tedy pozornost i otázkám týkajícím se školského rejstříku.

Školský rejstřík je zákonem definován takto:

*„Školský rejstřík je veřejný seznam, který obsahuje*

*a) rejstřík škol a školských zařízení,*

*b) rejstřík školských právnických osob.“<sup>404</sup>*

Dále nás bude zajímat již jen rejstřík škol a školských zařízení.

Účinky zápisu na právo poskytovat vzdělávání definuje zákon takto: *„Účinností zápisu školy a školského zařízení do rejstříku škol a školských zařízení vzniká právnické osobě, která vykonává činnost školy nebo školského zařízení, právo poskytovat vzdělávání a školské služby a právo vydávat doklady o vzdělání stanovené tímto zákonem, a to v rozsahu tohoto zápisu.“<sup>405</sup>*

Navazuje se tím na § 7 odst. 6 školského zákona, podle nějž je *„podmínkou výkonu činnosti školy nebo školského zařízení (...) zápis do školského rejstříku.“<sup>406</sup>* Účinek zápisu je konstitutivní.

---

<sup>403</sup> FEŘTEK, Tomáš. Vážení rodiče, své školy už se nedočkáte: Ministerstvo školství přestalo povolovat neveřejné školy. In: *Respekt.cz* [online]. Praha: Economia, 2017, 27. 2. 2017 [cit. 2018-03-14]. Dostupné z: <https://www.respekt.cz/spolecnost/vazeni-rodice-sve-skoly-uz-se-nedockate>.

<sup>404</sup> Školský zákon, § 141 odst. 1.

<sup>405</sup> Školský zákon, § 142 odst. 1.

<sup>406</sup> Školský zákon, § 7 odst. 6.

Údaje o základních a středních školách vede v rejstříku Ministerstvo.<sup>407</sup>

Věnujme nyní pozornost jednotlivým řízením týkajícím se rejstříku škol a školských zařízení. Půjde o řízení o zápisu školy do rejstříku škol a školských zařízení, řízení o změně údajů vedených v rejstříku a řízení o výmazu z rejstříku. Všechna uvedená řízení jsou správními řízeními a vztahují se na ně tedy ustanovení o správním řízení zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu.<sup>408</sup>

### 5.5.1 Zápis do rejstříku

Řízení o zápisu školy do rejstříku škol a školských zařízení vede orgán, který vede rejstřík.<sup>409</sup> Jeho účastníky jsou navrhovatel, jehož zákon konkretizuje v dalších ustanoveních, a v případě školské právnické osoby a příspěvkové organizace také její zřizovatel.<sup>410</sup> Obligatorní náležitosti žádosti jsou uvedeny v § 147 odst. 1 školského zákona. Jejich nenaplnění je dle § 148 odst. 2 důvodem pro zamítnutí žádosti. Hlediska pro věcné posouzení žádosti vymezuje § 148 odst. 3 školského zákona:

*„Orgán, který vede rejstřík škol a školských zařízení, žádost o zápis školy nebo školského zařízení do rejstříku dále zcela nebo zčásti zamítne v případě, že posouzením žádosti zjistí, že*

- a) žádost není v souladu s dlouhodobým záměrem vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy České republiky nebo příslušného kraje,*
- b) nejsou dány předpoklady pro řádnou činnost školy nebo školského zařízení po stránce personální, materiální a finanční,*
- c) žádost obsahuje nepravdivé údaje nebo činnost školy nebo školského zařízení by nebyla v souladu s právními předpisy.“<sup>411</sup>*

Je na místě si klást otázku: existuje na zápis školy do rejstříku škol a školských zařízení právní nárok? Z dikce § 148 odst. 2 až 4, které taxativně vyjmenovávají důvody, pro něž lze žádost zamítnout, a § 148 odst. 5, který stanovuje, že „*pokud nejsou dány důvody pro rozhodnutí podle*

---

<sup>407</sup> Školský zákon, § 143 odst. 2.

<sup>408</sup> Správní řád, § 1 a 2; Školský zákon, § 183 odst. 1 *a contrario*.

<sup>409</sup> Školský zákon, § 148. V případě základních a středních škol tedy Ministerstvo. Školský zákon, § 143 odst. 2.

<sup>410</sup> Školský zákon, § 145 odst. 1.

<sup>411</sup> Školský zákon, § 148 odst. 3.

odstavců 2 až 4, orgán, který vede rejstřík škol a školských zařízení, žádosti vyhoví,“<sup>412</sup> zdá se existence právního nároku na zápis školy do rejstříku škol a školských zařízení vyplývá.

V. Kudrová i P. Katzová ovšem píší, že ačkoli právní úprava toto zdání vyvolává, právní nárok na zapsání školy do rejstříku zde není. V. Kudrová to odůvodňuje toliko možností zamítnout žádost z důvodu jejího nesouladu s dlouhodobým záměrem vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy České republiky nebo příslušného kraje dle § 148 odst. 3 písm. a) zákona.<sup>413</sup> Podle P. Katzové vyplývá neexistence právního nároku ze znění celého § 148 odst. 3 školského zákona, který správnímu orgánu poskytuje diskreci při rozhodování o tom, zda školu do rejstříku запиše, či nikoli. Nejširší prostor pro správní uvážení vidí P. Katzová v § 148 odst. 3 písm. b) zákona, podle něžž správní orgán žádost zamítne, pakliže jejím posouzením zjistí, že „*nejsou dány předpoklady pro řádnou činnost školy nebo školského zařízení po stránce personální, materiální a finanční.*“<sup>414</sup>

S uvedenými závěry se autor této práce neshoduje.

K argumentu povinnosti správního orgánu posoudit soulad žádosti s dlouhodobým záměrem ČR a kraje: Ustanovení § 148 odst. 3 písm. a) stanoví toliko, že správní orgán posoudí soulad žádosti s dlouhodobým záměrem a shledá-li, že žádost není s tímto záměrem v souladu, pak ji zamítne. Neshledá-li nesoulad, nemůže ji z tohoto důvodu zamítnout. Autor nevidí důvod, proč by tento postup měl být důvodem pro vyslovení neexistence právního nároku na zapsání školy do školského rejstříku. V tomto posuzování nelze spatřovat ani správní uvážení. Povinností správního orgánu je toliko zjistit, zdali je žádost s uvedenými záměry v souladu, nebo nikoli, obdobně, jako by posuzoval její soulad s právními předpisy. Nikoli zvažovat mezi více možnostmi řešení.

Diskreční pravomoc správního orgánu nenalézá autor ani v posuzování souladu žádosti s kritérii dle § 148 odst. 3 písm. b). Připomeňme si, co o správním uvážení uvádí doktrína: „*Zákon dává správě možnost volby mezi různými činnostmi v daném případě. Jednak jí může poskytnout prostor k tomu, aby sama uvážila, zda vůbec předpokládané kroky učiní: může vydat povolení, zakázat určitou činnost, vyhovět žádosti, uložit opatření, přikázat provedení prací.*“

---

<sup>412</sup> Školský zákon, § 148 odst. 5.

<sup>413</sup> KUDROVÁ, Veronika. In: RIGEL, Filip, Lenka BAHÝL'OVÁ, Veronika KUDROVÁ, Ondřej MORAVEC a Monika PUŠKINOVÁ. *Školský zákon: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2014, s. 664. ISBN 978-80-7400-550-3.

<sup>414</sup> Školský zákon, § 148 odst. 3 písm. b); KATZOVÁ, 2008, op. cit. s. 564–566.

*Jednak jím může nabízet souřadně více možných postupů: zakázat provoz nebo jej omezit nebo odklonit dopravu na dobu nezbytně nutnou, nařídít odstranění stavby nebo její opravu apod.*<sup>415</sup> V námi posuzovaném případě takovouto možnost nenalzáme.<sup>416</sup> Zákon jen ukládá správnímu orgánu, aby posoudil žádost z vyjmenovaných hledisek, a v případě zjištění jejich nenaplnění žádost zamítl.

Vyslovme hypotézu, že podle ní lze hodnotit, zdali jsou naplněny „*předpoklady pro řádnou činnost školy (...) po stránce personální, materiální a finanční*“,<sup>417</sup> chápat nikoli jako svěřeni diskreční pravomoci správnímu orgánu, ale jako uložení povinnosti posoudit, zdali dochází k naplnění obsahu taxativně vymezených neurčitých právních pojmů.

Teorie o neurčitých právních pojmech praví následující: „*Neurčité právní pojmy zahrnují jevy nebo skutečnosti, které nelze úspěšně zcela přesně právně definovat. (...) Zákonodárce vytváří prostor správě, aby zhodnotila, zda konkrétní případ patří do rozsahu neurčitého pojmu. Vyžaduje především její odbornost.*“<sup>418</sup> Zdá se, že posouzení, zdali jsou naplněny jednotlivé „*předpoklady pro řádnou činnost školy*“,<sup>419</sup> přesně odpovídá takto definované činnosti správního orgánu. Pokračujme dále: „*Někde jí napomáhá, snaží se uvést co nejvíce charakteristických znaků, věcí nebo jevů, které má neurčitý pojem zahrnovat (...)*“<sup>420</sup> Zde je třeba říci, že ačkoli by se zdálo, že uvedené ustanovení danou charakteristiku naplňuje, není tomu tak. Jelikož není dále uvedený výčet „*předpokladů pro řádnou činnost školy*“<sup>421</sup> demonstrativní, nýbrž taxativní, je za neurčité právní pojmy, jejichž naplnění je třeba zkoumat, nutno označit postupně *předpoklady personální, předpoklady materiální a předpoklady finanční*. To ovšem naši hypotézu nijak nezpochybnuje, postupme proto dále: „*Obsah neurčitého právního pojmu musí být náležitě objasněn v rozsahu potřebném pro posouzení dané*

---

<sup>415</sup> VOPÁLKA, Vladimír a Josef STAŠA. In: HENDRYCH a kol., 2016, op. cit., s. 55.

<sup>416</sup> Mohlo by se zdát, že prostor pro takto definované správní uvážení poskytuje uvozovací věta daného ustanovení: „*(...) zcela nebo zčásti zamítne (...)*“. Jak však poznamenává P. Katzová, smyslem tohoto ustanovení je poskytnout správnímu orgánu prostor k tomu, aby žádost zamítl buď zcela, nebo pouze zčásti, a to v případě „*že se důvod zamítnutí nevztahuje k žádosti jako celku, ale pouze k některým okolnostem.*“ KATZOVÁ, 2008, op. cit., s. 566. Teleologickým výkladem tedy dovodíme, že správní orgán nedisponuje diskreční pravomocí, která by mu umožňovala volit ze dvou z hlediska práva rovnocenných postupů. Tyto postupy sice vymezuje, ale implicitně předvidá jejich užití v různých, jasně rozlišitelných situacích, vyplývajících z předchozích ustanovení zákona. I kdybychom nicméně danou možnost za správní uvážení prohlásili, stále se jedná jen o otázku, zda má být žádost zamítnuta zcela či zčásti a nikoli o otázku, zda má být žádosti vyhověno či ne.

<sup>417</sup> Školský zákon, § 148 odst. 3 písm. b).

<sup>418</sup> VOPÁLKA, Vladimír a Josef STAŠA. In: HENDRYCH a kol., 2016, op. cit., s. 54.

<sup>419</sup> Školský zákon, § 148 odst. 3 písm. b).

<sup>420</sup> Tamtéž.

<sup>421</sup> Školský zákon, § 148 odst. 3 písm. b).

věci. <sup>422</sup> I tento požadavek lze vznést na posuzování žádosti o zápisu školy do rejstříku. Jelikož se jednotlivé „*předpoklady pro řádnou činnost školy*“<sup>423</sup> mohou v závislosti na druhu školy, její velikosti, druhu a oboru poskytovaného vzdělávání, lokalitě či dalších proměnných různit, musí je správní orgán vždy vymezit ve vztahu ke konkrétnímu posuzovanému případu, a až posléze zkoumat, zdali jsou, či nejsou naplněny.

Naší hypotéze, tedy že v případě posuzování „*předpokladů pro řádnou činnost školy*“<sup>424</sup> jde o vymezení rozsahu neurčitých právních pojmů a zjištění, zdali do něj konkrétní skutkové okolnosti spadají, svědčí i následující doktrinální rozlišení obou činností: „*Mezi postupem orgánu při aplikaci norem s neurčitými právními pojmy a realizací diskreční pravomoci je podstatný rozdíl, i když v obou případech má orgán určitou míru volnosti. Při interpretaci neurčitých právních pojmů se uvážení orgánu zaměřuje na konkrétní skutkovou podstatu a její vyhodnocení. Objasní si význam neurčitého právního pojmu a jeho rozsah a hodnotí skutečnosti konkrétního případu z toho hlediska, zda je lze zařadit do rámce vytvořeného rozsahem neurčitého právního pojmu. Musí tedy např. zjistit, zdali skutečně došlo k porušení veřejného pořádku, a pokud ano, postupovat, jak norma ukládá. U diskreční pravomoci je úvaha orientována na způsob užití právního následku: např. vyslovit zákaz určité činnosti nebo ji jen omezit, nebo nechat věci volný průběh.*“<sup>425</sup>

Můžeme tedy učinit závěr, že při posuzování naplnění jednotlivých předpokladů pro řádnou činnost školy dle § 148 odst. 3 písm. b) školského zákona se pohybujeme v rovině aplikace konkrétních skutkových okolností na zákonem vymezené neurčité právní pojmy, a nikoli v rovině užití správního uvážení. Nejde přitom o teoretickou diskusi bez důsledků. Krom řešení otázky právního nároku se následky nejsilněji projeví v otázce soudního přezkumu. Zatímco rozhodnutí opřené o správní uvážení by soud nebyl oprávněn zpochybňovat (mohl by pouze zkoumat, zdali správní orgán nepřekročil zákonem stanovené meze správního uvážení či jej nezneužil)<sup>426</sup> rozhodnutí učiněné na základě aplikace neurčitých právních pojmů podléhá jeho plnému přezkumu.<sup>427</sup> Může tedy zjišťovat, zda správní orgán správně vyložil obsah neurčitého

---

<sup>422</sup> Tamtéž.

<sup>423</sup> Školský zákon, § 148 odst. 3 písm. b).

<sup>424</sup> Školský zákon, § 148 odst. 3 písm. b).

<sup>425</sup> Tamtéž, s. 55. Toto rozlišení obou činností přijal za své i Nejvyšší správní soud. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. ledna 2014, č.j. 1 Azs 200/2014-27, bod 27.

<sup>426</sup> MIKULE, Vladimír a Martin KOPECKÝ. In: HENDRYCH a kol., 2016, op. cit., s. 384.

<sup>427</sup> Tamtéž; Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. ledna 2014, č.j. 1 Azs 200/2014-27, body 29 a 30.

právního pojmu a zda pod něj příslušný skutkový stav správně subsumoval, jakož i jinak posuzovat adekvátnost aplikace neurčitého právního pojmu na posuzovaný případ.

Ani § 148 odst. 3 písm. c) zákona neposkytuje prostor pro správní uvážení – předmětem jeho zkoumání má být pouze to, zdali z žádosti neplyne nesoulad budoucí činnosti školy s právními předpisy. Takovým nesouladem by mohl být např. záměr provozovat sedmileté víceleté gymnázium.<sup>428</sup> Prostor pro správní uvážení jednoznačně neposkytují ani odst. 2 a 4 uvedeného ustanovení.

Před učiněním definitivního závěru připomeňme znění § 148 odst. 5 školského zákona: „*Pokud nejsou dány důvody pro rozhodnutí podle odstavců 2 až 4, orgán, který vede rejstřík škol a školských zařízení, žádosti vyhoví.*“<sup>429</sup> Jelikož zákon nesvěřuje správnímu orgánu diskreční pravomoc a pouze požaduje, aby zkoumal naplnění zákonem stanovených podmínek na úrovni ano-ne-zčásti, přičemž s jejich naplněním spojuje nutnost žádosti částečně či plně vyhovět, je nutno vyslovit závěr, že na zapsání školy do rejstříku škol a školských zařízení existuje právní nárok.<sup>430</sup>

Problematické by přiznání právního nároku na zapsání školy do rejstříku mohlo být z hlediska dopadů na veřejné rozpočty. Školský zákon totiž stanoví, že „*účinností zápisu školy a školského zařízení do rejstříku škol a školských zařízení vzniká právnické osobě, která vykonává činnost školy nebo školského zařízení, nárok na přidělování finančních prostředků ze státního rozpočtu nebo z rozpočtu územního samosprávného celku za podmínek stanovených tímto zákonem, a to v rozsahu tohoto zápisu.*“<sup>431</sup> Je-li zde tedy právní nárok na zápis do rejstříku za splnění stanovených podmínek a vzniká-li účinností zápisu právo na poskytování prostředků z veřejných rozpočtů, mohlo by v případě skokového zvýšení počtu škol dojít k neúměrně vysokým nárokům na čerpání peněz z veřejných rozpočtů.

---

<sup>428</sup> KATZOVÁ, 2008, op. cit., s. 566.

<sup>429</sup> Školský zákon, § 148 odst. 5.

<sup>430</sup> Ke stejnému závěru dochází, avšak bez bližšího odůvodnění, i J. Valenta: VALENTA, 2017, op. cit., s. 308, jakož i autoři komentáře nakladatelství Eurounion. EUROUNION. *Školské zákony 2010: (školský zákon, zákon o pedagogických pracovnících, zákon o výkonu ústavní výchovy a ochranné výchovy): výklad, prováděcí předpisy, související předpisy: stav k 1.9. 2010.* Praha: Eurounion, 2010, s. 171. ISBN 978-80-7317-085-1.

<sup>431</sup> Školský zákon, § 142 odst. 2.

V případě zápisu škol soukromých (včetně církevních) se nicméně problém nejeví jako zásadní, neboť peníze z veřejných rozpočtů se školám poskytují až dle skutečného počtu jejich žáků.<sup>432</sup> Lze jen těžko očekávat skokový přesun žáků z veřejných do soukromých škol, zvláště, je-li na těchto školách za vzdělávání vybírána úplata. Můžeme ovšem pozorovat dlouhodobý nárůst podílu žáků vzdělávajících se v soukromých školách.<sup>433</sup> Na ten lze nicméně reagovat postupným snižováním počtu či kapacity těch veřejných škol, které následkem přechodu žáků na školy soukromé zůstávají nenaplněné.

V případě škol veřejných, kterým budou, vstoupí-li v účinnost novela zákona č. 101/2017 Sb., od 31. 8. 2018 poskytovány ze státního rozpočtu peněžní prostředky (zjednodušeně) nikoli na žáka, ale na jeden úvazek pedagogického pracovníka,<sup>434</sup> by rychlý nárůst jejich počtu mohl být problematický. Nicméně s ohledem na to, že krom státního rozpočtu je provoz těchto škol financován i z rozpočtu zřizovatele, nelze očekávat, že by veřejní zřizovatelé základních a středních škol měli zájem na nepřiměřeném zvyšování jejich počtu či kapacity, které by neodpovídalo potřebám vzdělávací soustavy.

### 5.5.2 Změna v údajích vedených v rejstříku

Zápis změny v údajích vedených v rejstříku upravuje § 149 zákona. Na podání žádosti o změnu se „vztahuje obdobně § 146,“<sup>435</sup> upravující podání žádosti o zápis školy do rejstříku. Stejně se na posouzení žádosti o změnu údajů vztahuje obdobně § 148,<sup>436</sup> upravující posouzení žádosti o zápis školy do rejstříku. Ani z dalších ustanovení § 149 neplyne odlišné řešení otázky právního nároku na zápis změny údajů vedených v rejstříku, než tomu bylo v případě zápisu školy do rejstříku.

Z náležitostí specifických pro zápis změny v rejstříku zmiňme to, že o změně kapacity některých středních škol rozhoduje namísto Ministerstva, které vede rejstřík, krajský úřad.<sup>437</sup>

---

<sup>432</sup> Školský zákon, § 162; Zákon č. 306/1999 Sb., o poskytování dotací soukromým školám, předškolním a školským zařízením, § 4.

<sup>433</sup> MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY: B2 Vývoj školství na regionální úrovni: B2.1 Regionální školství – školy, děti, žáci, studenti/dívky, ženy ve školním roce 2006/07 až 2016/17 – podle zřizovatele. In: MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY. *Vývojová ročenka školství 2006/07–2016/17*. Praha: MŠMT, 2017. Dostupné také z: <http://www.msmt.cz/file/43607/download/>.

<sup>434</sup> Zákon č. 101/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů, čl. I bod 28–31.

<sup>435</sup> Školský zákon, § 149 odst. 1.

<sup>436</sup> Školský zákon, § 149 odst. 4.

<sup>437</sup> Školský zákon, § 149 odst. 1.

Dále to, že v případě převodu nebo přechodu činnosti školy na jinou právnickou osobu se žádost posuzuje obdobně, jako by šlo o zápis nové školy do rejstříku.<sup>438</sup> A konečně to, že řízení o zápisu změny lze zahájit i bez návrhu, „*má-li být dosažena shoda mezi zápisem v rejstříku a skutečným stavem.*“<sup>439</sup> Zápis některých změn, které nemají přímý dopad na vzdělávací činnost školy, má deklaratorní účinek, neboť se jím pouze potvrzuje stav, k němuž došlo již před zápisem změny.<sup>440</sup> Zápis ostatních změn má konstitutivní účinek.<sup>441</sup>

### 5.5.3 K aktuální rozhodovací praxi Ministerstva

Jak jsme již uvedli, jednou z podmínek vyhovění žádosti o zápis školy do rejstříku škol a školských zařízení či žádosti o zápis změny v některých údajích je soulad této žádosti s dlouhodobým záměrem vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy České republiky nebo příslušného kraje (dále jen „dlouhodobý záměr“).<sup>442</sup> Dlouhodobý záměr České republiky vydává Ministerstvo a schvaluje vláda,<sup>443</sup> dlouhodobý záměr kraje vydává (sic!) krajský úřad a v těch částech, v nichž se týká vzdělávání na školách zřizovaných krajem, jej schvaluje zastupitelstvo kraje.<sup>444</sup> Podle mediálních informací se právě § 148 odst. 3 písm. a) školského zákona, který ukládá Ministerstvu posuzovat soulad žádosti s dlouhodobými záměry, stal podkladem pro změnu rozhodovací praxe v únoru roku 2017, kdy začalo docházet k četnému zamítání žádostí o zápis soukromých škol do rejstříku škol a školských zařízení.<sup>445</sup> Jelikož se jedná o otázku vysoce aktuální, věnujme jí na následujících řádcích zvláštní pozornost.

V roce 2017 bylo Ministerstvem vydáno 17 rozhodnutí, jimiž byla zamítnuta žádost o zápis základní či střední školy do rejstříku škol a školských zařízení. Proti 8 z nich brojili navrhovatelé rozkladem. Ministr školství ve 4 případech rozklad zamítl, v dalších 4 případech rozkladu vyhověl, napadená rozhodnutí zrušil a věc vrátil Ministerstvu k novému projednání.

---

<sup>438</sup> Školský zákon, § 149 odst. 3 věta druhá.

<sup>439</sup> Školský zákon, § 149 odst. 5.

<sup>440</sup> KUDROVÁ, Veronika. In: RIGEL, Filip, Lenka BAHÝL'OVÁ, Veronika KUDROVÁ, Ondřej MORAVEC a Monika PUŠKINOVÁ. *Školský zákon: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2014, 635–703. ISBN 978-80-7400-550-3. Pokud by nicméně správní orgán dospěl k závěru, že provedenou změnu nelze do rejstříku zapsat, žádost o její zápis zamítne. Nedojde-li později k nápravě věci, je povinen zahájit řízení o výmazu školy rejstříku, a to z důvodu dle § 150 odst. 1 písm. f): „*došlo k takovým změnám, za kterých by zápis školy nebo školského zařízení do rejstříku nebo zápis změny nemohl být proveden.*“ KATZOVÁ, 2008, op. cit., s. 571.

<sup>441</sup> Tamtéž.

<sup>442</sup> Školský zákon, § 148 odst. 3 písm. a).

<sup>443</sup> Školský zákon, § 9 odst. 1.

<sup>444</sup> Školský zákon, § 9 odst. 2.

<sup>445</sup> FERTEK, Tomáš. Vážení rodiče, své školy už se nedočkáte: Ministerstvo školství přestalo povolovat neveřejné školy. In: *Respekt.cz* [online]. Praha: Economia, 2017, 27. 2. 2017 [cit. 2018-03-14]. Dostupné z: <https://www.respekt.cz/spolecnost/vazeni-rodice-sve-skoly-uz-se-nedockate>.



V navazujících řízeních ve dvou případech Ministerstvo žádosti o zápis školy opět zamítlo, ve dvou dalších případech o žádostech do konce roku 2017 nerozhodlo. Celkem bylo tedy Ministerstvem v roce 2017 vydáno 15 rozhodnutí o zamítnutí žádosti o zápis školy do rejstříku škol a školských zařízení, která nebyla ke konci roku 2017 zrušena v rozkladovém řízení, z nichž minimálně 11 nabylo do konce roku 2017 právní moci.<sup>446</sup>

---

<sup>446</sup> **MINISTR ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY.** Rozhodnutí ministra školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 7. 9. 2017, č.j. MSMT-16393/2017-6, o rozkladu podaném dne 9. 5. 2017 obecně prospěšnou společností Via Cordata proti rozhodnutí MŠMT ze dne 22. 3. 2017 č.j. MSMT-34800/2016-6, kterým bylo rozhodnuto o zamítnutí žádosti účastníka o zápis základní školy do rejstříku škol a školských zařízení; **MINISTR ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY.** Rozhodnutí ministra školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 7. 9. 2017, č.j. MSMT-20345/2017-3, o rozkladu podaném dne 11. 5. 2017 obecně prospěšnou společností Základní škola waldorfská a mateřská škola České Budějovice proti rozhodnutí MŠMT ze dne 20. 3. 2017 č.j. MSMT-37298/2016-1, kterým bylo rozhodnuto o zamítnutí žádosti účastníka o zápis střední školy do rejstříku škol a školských zařízení; **MINISTR ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY.** Rozhodnutí ministra školství, mládeže a tělovýchovy č.j. MSMT-16362/2017-5, o rozkladu podaném dne 20. 4. 2017 zapsaným ústavem Nová škola v Olomouci, základní škola, a dalšími osobami, proti rozhodnutí MŠMT ze dne 21. 3. 2017 č.j. MSMT-37248/2016-5, kterým bylo rozhodnuto o zamítnutí žádosti účastníka o zápis základní školy do rejstříku škol a školských zařízení; **MINISTR ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY.** Rozhodnutí ministra školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 22. 6. 2017, č.j. MSMT-6963/2017-16, o rozkladu podaném dne 10. 3. 2017 společností s ručením omezeným I. Moravskoslezská ScioŠkola – základní škola, proti rozhodnutí MŠMT ze dne 17. 2. 2017 č.j. MSMT-36695/2016-3, kterým bylo rozhodnuto o zamítnutí žádosti účastníka o zápis základní školy do rejstříku škol a školských zařízení; **MINISTR ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY.** Rozhodnutí ministra školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 29. 6. 2017, č.j. MSMT-10353/2017-4, o rozkladu podaném dne 19. 4. 2017 Oblastní charitou Červený Kostelec, proti rozhodnutí MŠMT ze dne 24. 3. 2017 č.j. MSMT-37041/2016-4, kterým bylo rozhodnuto o zamítnutí žádosti účastníka o zápis základní školy do rejstříku škol a školských zařízení; **MINISTR ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY.** Rozhodnutí ministra školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 29. 6. 2017, č.j. MSMT-11380/2017-2, o rozkladu podaném dne 19. 4. 2017 společností s ručením omezeným Základní škola VŠEM, proti rozhodnutí MŠMT ze dne 4. 4. 2017 č.j. MSMT-34801/2016-5, kterým bylo rozhodnuto o zamítnutí žádosti účastníka o zápis základní školy do rejstříku škol a školských zařízení; **MINISTR ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY.** Rozhodnutí ministra školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 28. 7. 2017, č.j. MSMT-9042/2017-6, o rozkladu podaném dne 21. 3. 2017 společností s ručením omezeným I. zlínská soukromá základní škola, proti rozhodnutí MŠMT ze dne 4. 4. 2017 č.j. MSMT-33356/2016-5, kterým bylo rozhodnuto o zamítnutí žádosti účastníka o zápis základní školy do rejstříku škol a školských zařízení; **MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY.** Rozhodnutí Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 29. 5. 2017, č.j. MSMT-37197/2016-6, o zamítnutí žádosti účastníka o zápis střední školy do rejstříku škol a školských zařízení; **MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY.** Rozhodnutí Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 31. 5. 2017, č.j. MSMT-37295/2016-4, o zamítnutí žádosti účastníka o zápis střední školy do rejstříku škol a školských zařízení; **MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY.** Rozhodnutí Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 14. 2. 2017, č.j. MSMT-37056/2016-4, o zamítnutí žádosti účastníka o zápis střední školy do rejstříku škol a školských zařízení; **MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY.** Rozhodnutí Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 19. 4. 2017, č.j. MSMT-37298/2016-11, o zamítnutí žádosti účastníka o zápis střední školy do rejstříku škol a školských zařízení; **MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY.** Rozhodnutí Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 22. 3. 2017, č.j. MSMT-34800/2016-6, o zamítnutí žádosti účastníka o zápis základní školy do rejstříku škol a školských zařízení; **MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY.** Rozhodnutí Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 15. 2. 2017, č.j. MSMT-32725/2016-5, o zamítnutí žádosti účastníka o zápis základní školy do rejstříku škol a školských zařízení; **MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY.** Rozhodnutí Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 8. 2. 2017, č.j. MSMT-37270/2016-3, o zamítnutí žádosti účastníka o zápis základní školy do rejstříku škol a školských zařízení; **MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY.** Rozhodnutí Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 10. 8. 2017, č.j. MSMT-36900/2016-14, o zamítnutí žádosti účastníka o zápis základní školy do rejstříku škol a školských zařízení; **MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY.** Rozhodnutí Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 20. 12. 2017, č.j. MSMT-37248/2016-15, o zamítnutí žádosti účastníka o zápis základní školy do rejstříku škol a školských zařízení; **MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A**

Z těchto 15 vydaných rozhodnutí<sup>447</sup> se všechna opírala o ustanovení § 148 odst. 3 písm. a) školského zákona.<sup>448</sup> V jednom případě byl vysloven nesoulad pouze s dlouhodobým záměrem České republiky, v šesti případech pouze s dlouhodobým záměrem kraje a ve zbylých osmi případech s dlouhodobými záměry České republiky i kraje.

Poněvadž v současnosti (květen 2018) probíhá u Ústavního soudu řízení o návrhu skupiny senátorů na zrušení uvedeného ustanovení § 148 odst. 3 písm. a) školského zákona a je možné, že v době obhajoby této práce bude o návrhu již rozhodnuto,<sup>449</sup> nebudeme se již na těchto řádcích zabývat otázkou ústavní konformity daného ustanovení. Při našem dalším výkladu budeme posuzovat věcný obsah těch ustanovení dlouhodobých záměrů, o které Ministerstvo v roce 2017 opíralo svou rozhodovací praxi. Vysloví-li Ústavní soud soulad § 148 odst. 3 písm. a) zákona s ústavním pořádkem, bude i nadále otázka věcné aplikace některých částí dlouhodobých záměrů aktuální. Dojde-li naopak ke zrušení daného ustanovení zákona, lze očekávat, že některé věcné prvky, které jsou v současnosti obsaženy v dlouhodobých záměrech a o něž Ministerstvo opírá svou rozhodovací praxi, mohou být v budoucnu inkorporovány do

---

TĚLOVÝCHOVY. Rozhodnutí Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 24. 2. 2017, č.j. MSMT-32722/2016-6, o zamítnutí žádosti účastníka o zápis základní školy do rejstříku škol a školských zařízení; MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY. Rozhodnutí Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 24. 1. 2017, č.j. MSMT-36695/2016-3, o zamítnutí žádosti účastníka o zápis základní školy do rejstříku škol a školských zařízení; MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY. Rozhodnutí Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 8. 3. 2017, č.j. MSMT-8783/2016-5, o zamítnutí žádosti účastníka o zápis základní školy do rejstříku škol a školských zařízení; MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY. Rozhodnutí Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 24. 3. 2017, č.j. MSMT-37041/2016-4, o zamítnutí žádosti účastníka o zápis základní školy do rejstříku škol a školských zařízení; MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY. Rozhodnutí Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 27. 4. 2017, č.j. MSMT-34051/2016-3, o zamítnutí žádosti účastníka o zápis základní školy do rejstříku škol a školských zařízení; MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY. Rozhodnutí Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 9. 10. 2017, č.j. MSMT-16769/2017-6, o zamítnutí žádosti účastníka o zápis střední školy do rejstříku škol a školských zařízení; MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY. Rozhodnutí Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 22. 3. 2017, č.j. MSMT-34801/2016-5, o zamítnutí žádosti účastníka o zápis základní školy do rejstříku škol a školských zařízení; MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY. Rozhodnutí Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 4. 12. 2017, č.j. MSMT-34801/2016-9, o zamítnutí žádosti účastníka o zápis základní školy do rejstříku škol a školských zařízení; MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY. Rozhodnutí Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 21. 2. 2017, č.j. MSMT-33356/2016-5, o zamítnutí žádosti účastníka o zápis základní školy do rejstříku škol a školských zařízení; MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY. Sdělení ze dne 23. 1. 2018, č. j. MSMT7XSSJW. MŠMT: Praha, 2017.

<sup>447</sup> Dále bereme v úvahu jen ty závěry učiněné v odůvodněních rozhodnutí Ministerstva, jež neoznačil ministr v odůvodnění svých rozhodnutí o rozkladu za liché.

<sup>448</sup> Krom toho se v některých rozhodnutích objevovaly i jiné, individuálně platné důvody. Ty však nyní pomineme.

<sup>449</sup> *Projednávané plenární věci: Pl. ÚS 34/17: Návrh na zrušení § 148 odst. 3 písm. a) zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon)*. In: *Ústavní soud* [online]. Brno, 2017, 6. 11. 2017 [cit. 2018-05-24]. Dostupné z: <https://www.usoud.cz/projednavane-plenarni-veci/pl-us-3417/>.

zákona či prováděcího právního předpisu. Otázka jejich aplikace by tudíž opět mohla nabýt na aktuálnosti.<sup>450</sup>

Ve všech uvedených případech, a to je klíčové, shledalo Ministerstvo nesoulad žádostí s těmi ustanoveními dlouhodobých záměrů, které požadují nerozšiřovat síť škol o nové školy tehdy, není-li to z kapacitního hlediska není potřeba.<sup>451</sup> Otázka, kterou si musíme klást, tedy zní: Může být nepotřebnost nové školy z hlediska kapacity školské soustavy relevantním důvodem pro zamítnutí žádosti o zápis školy do školského rejstříku?

Náš výklad musíme rozlišit na případy škol zřízených soukromými a veřejnými zřizovateli.

### 5.5.3.1 Soukromé školy

Nejprve se vyjádříme ke školám soukromým. Jak jsme vymezili ve třetí kapitole, je právo zřizovat soukromé školy a získávat v nich vzdělání zaručeno nejen v Listině základních práv a svobod, ale i v řadě mezinárodních úmluv, jimiž je Česká republika vázána. [viz oddíl 3.1.7 a oddíl 3.2.3 této práce] Musíme se tedy tázat: představuje omezení možnosti zakládat soukromé školy z důvodu jejich nepotřebnosti z hlediska kapacity školské soustavy legitimní omezení daného práva?

---

<sup>450</sup> Nebudeme zde proto ani rozebírat problematickou povahu těchto záměrů z hlediska forem správní činnosti, pouze poznamenejme, že Nejvyšší správní soud definuje dlouhodobý záměr vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy České republiky jako „strategický dokument vlády, z čehož rezultují dva podstatné závěry. Především je nutno si uvědomit, že jde o podkladový materiál nejen odborný, ale že má též charakter politického dokumentu; narozdíl od plánů operativních, taktických a podobně jde o dokument, který stanoví základní směry, kterými se má řešená problematika ubírat ve střednědobém až dlouhodobém časovém horizontu.“<sup>450</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 7 As 52/2007–36 ze dne 31. 3. 2009.

<sup>451</sup> Např. ve všech pěti případech, ve kterých žadatelé neúspěšně usilovali o zapsání střední školy do rejstříku, byl shledán rozpor žádosti s bodem 3. b) kapitoly E.1 dlouhodobého záměru České republiky, který zní: „vzhledem k dostatečným nabídkám širokého spektra oborů vzdělání středního a vyššího odborného vzdělávání a disponibilní kapacitě škol bude povolován zápis nové střední, vyšší odborné školy a konzervatoře nebo zvyšování jejich kapacit a míst poskytovaného vzdělání v rámci stávajících škol a jejich kapacit pouze ve výjimečných a odůvodněných případech (obory vzdělání technického nebo přírodovědného zaměření viz část E2 body 3.2 a 3.3, popř. obory vzdělání pro žáky a studenty se speciálními vzdělávacími potřebami nebo obory čtyřletého gymnázia v návaznosti na demografický vývoj).“ MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY. *Dlouhodobý záměr vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy České republiky na období 2015-2020*. Praha: MŠMT, 2015, s. 31. Dostupné také z: <http://www.msmt.cz/vzdelavani/skolstvi-v-cr/dlouhodoby-zamer-vzdelavani-a-rozvoje-vzdelavaci-soustavy-3>. MŠMT, op. cit., rozhodnutí č. j. MSMT-37197/2016-6, MSMT-37295/2016-4, MSMT-37298/2016-11, MSMT-37056/2016-4 a MSMT-16769/2017-6.

V uvedených případech byl rovněž shledán nesoulad žádostí s dlouhodobými záměry příslušných krajů, např. s následujícím ustanovením dlouhodobého záměru Jihočeského kraje: „Síť středních škol a jejich kapacity s celkovou naplněností na úrovni 67 % jsou dostatečné a do roku 2020 JČK nebude tyto kapacity zvyšovat. V oblasti oborů vzdělávání s maturitní zkouškou všeobecného zaměření nebude kraj navyšovat kapacity 6 a 8letých gymnázií, včetně lyceí.“ JIHOČESKÝ KRAJ. *Dlouhodobý záměr vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy v Jihočeském kraji 2016–2020*. České Budějovice: Krajský úřad Jihočeského kraje, 2016, s. 7. Dostupné také z: [http://www.kraj-jihocesky.cz/file.php?par\[id\\_r\]=127218](http://www.kraj-jihocesky.cz/file.php?par[id_r]=127218). MŠMT, op. cit., rozhodnutí č. j. MSMT-37197/2016-6 a MSMT-37298/2016-11.

Abychom na uvedenou otázku mohli odpovědět, musíme krátce vyložit některé další instituty školského práva. Zaprvé je třeba poznamenat, že zápisem do rejstříku škol a školských zařízení vzniká právnické osobě vykonávající činnost školy krom práva poskytovat vzdělávání také „nárok na přidělování finančních prostředků ze státního rozpočtu nebo z rozpočtu územního samosprávného celku za podmínek stanovených tímto zákonem, a to v rozsahu tohoto zápisu.“<sup>452</sup> Z hlediska financování nestátních škol na toto ustanovení navazuje § 162 odst. 1 a 2 školského zákona, které upravují financování církevních škol, a § 162 odst. 3 a 4 školského zákona a zákon č. 306/1999 Sb., o poskytování dotací soukromým školám, předškolním a školským zařízením, které upravují financování soukromých škol (vyjma škol církevních). Ve světle toho je pak třeba vidět požadavky na efektivitu školské soustavy obsažené v dlouhodobých záměrech vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy. Vynakládá-li totiž stát nemalé finanční prostředky na provoz školské soustavy bez ohledu na povahu zřizovatele školy, je jeho legitimním požadavkem, aby tato soustava byla efektivní, a aby školy, jejichž provoz platí, nebyly zbytečně prázdné.

O tom, že efektivita vzdělávací soustavy je jedním z hledisek, které mají dlouhodobé záměry rozvoje vzdělávání a vzdělávací soustavy brát v potaz, hovoří i vyhláška MŠMT č. 15/2005 Sb., kterou se stanoví náležitosti dlouhodobých záměrů a výročních zpráv:

*„(1) Dlouhodobý záměr vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy (dále jen „dlouhodobý záměr“) stanovuje strategické směry rozvoje vzdělávání a vzdělávací soustavy zejména z těchto základních hledisek:*

- a) celoživotní učení,*
- b) zlepšení kvality a **efektivity systémů** vzdělávání a vzdělávací soustavy,*
- c) usnadnění rovného přístupu ke vzdělávání pro všechny,*
- d) udržitelný rozvoj,*
- e) vzdělanostní úroveň obyvatelstva, demografie, trh práce, zaměstnanost, sociální soudržnost.“<sup>453</sup>*

---

<sup>452</sup> Školský zákon, § 142 odst. 2.

<sup>453</sup> Vyhláška MŠMT č. 15/2005 Sb., kterou se stanoví náležitosti dlouhodobých záměrů a výročních zpráv, § 1 odst. 1.

Nutností zajistit efektivitu a hospodárnost vzdělávací soustavy odůvodňuje některá svá rozhodnutí o rozkladech podaných proti zamítnutým žádostem o zápis školy do rejstříku i ministr, když interpretuje účel ustanovení dlouhodobých záměrů omezujiících navyšování kapacity škol.<sup>454</sup>

K posouzení dané otázky je ovšem třeba si uvědomit, že vznik nároku na přidělování finančních prostředků z veřejných rozpočtů je čistě rozhodnutím zákonodárce. Povinnost financovat činnost soukromých škol z veřejných rozpočtů není stanovena ani v Listině, ani v žádné z mezinárodních úmluv, jimiž je Česká republika vázána [viz oddíly 3.1.7 a 3.2.3 této práce].<sup>455</sup> Z těch vyplývá pouze, že pokud stát k financování soukromých škol přistoupí, musí tak činit s vyloučením jakékoli diskriminace.<sup>456</sup> Oproti tomu právo provozovat soukromé školy, jakož i právo rodičů a žáků získávat v nich státem uznané vzdělání, Listinou a úmluvami chráněno je. Jeho cílem však není doplnění školské soustavy o další kapacitu tam, kde je to potřeba, nýbrž

---

<sup>454</sup> Rozhodnutí ministra školství mládeže a tělovýchovy ze dne 7. 9. 2017, č.j. MSMT-16393/2017-6, o rozkladu podaném dne 9. 5. 2017 obecně prospěšnou společností Via Cordata proti rozhodnutí MŠMT ze dne 22. 3. 2017 č.j. MSMT-34800/2016-6, kterým bylo rozhodnuto o zamítnutí žádosti účastníka o zápis základní školy do rejstříku škol a školských zařízení, s. 5, bod 26: „*Ministr dodává, že jak plyne i z odůvodnění napadeného rozhodnutí, účastník řízení žádá o zápis základní školy, jež by poskytovala vzdělávání a školské služby na adrese R. Na této adrese již ovšem působí základní škola R. s celkovou naplněností 46,83 % a též gymnázium a základní škola K. s.r.o. s naplněností 16 %. Je absurdní a nevhodné, aby v nevyužitých prostorách dvou škol zapsaných do školského rejstříku vznikala škola nová.*“

Rozhodnutí ministra školství mládeže a tělovýchovy ze dne 30. 8. 2017, č.j. MSMT-6965/2017-5, o rozkladu podaném dne 13. 3. 2017 společností s ručením omezeným Základní škola EDUCAnet Brno proti rozhodnutí MŠMT ze dne 15. 2. 2017, č.j. MSMT-32725/2016-5, kterým bylo rozhodnuto o zamítnutí žádosti účastníka o zápis základní školy do rejstříku škol a školských zařízení, s. 5, body 25 a 26: „*Dlouhodobý záměr vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy České republiky na období 2015 – 2020 (dále jen „DZ ČR“)* vychází z premisy efektivního nastavení sítě škol a školských zařízení. V bodě 2 kapitoly E.1. Hlavní cíle změn ve školském rejstříku v letech 2015–2020 se sice uvádí, že v oblasti základního vzdělávání bude podporováno navyšování kapacit základních škol tak, aby byly do školního roku 2016/17 zajištěny kapacity pro přijetí celého populačního ročníku v rámci spádového obvodu každé základní školy, záměr neposilovat kapacity i u základních škol neveřejných zřizovatelů je však patrný z jiných ustanovení DZ ČR. V kapitole B. Základní vzdělávání se uvádí, že kapacity základních škol jsou v republikovém měřítku dostačující, a že k rozšiřování sítě škol může dojít v závislosti na demografickém vývoji v jednotlivých lokalitách. Opatření B. 1 DZ ČR pak váže posilování kapacit základních škol výhradně na demografický vývoj. Obdobně je na demografický vývoj navázáno zvyšování kapacit jiných druhů škol (např. v bodě 5 kapitoly E.1., kde se stanoví, že nebudou zapisovány nové jazykové školy.)

*Lze uzavřít, že i když DZ ČR rozšiřování kapacit základních škol neveřejných zřizovatelů přímo neřeší, lze ze základních zásad DZ ČR vyvodit požadavek na efektivní uspořádání vzdělávací soustavy a z něj vyplývající požadavek na nenavyšování dostatečných vzdělávacích kapacit bez ohledu na zřizovatele.*“

<sup>455</sup> MORAVEC, Ondřej. In: RIGEL, Filip, Lenka BAHÝL'OVÁ, Veronika KUDROVÁ, Ondřej MORAVEC a Monika PUŠKINOVÁ. *Školský zákon: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2014, s. 11. ISBN 978-80-7400-550-3; Rovněž viz rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 23. 7. 1963, č. 1474/62, *Belgický jazykový případ*. Rovněž viz BOBEK, 2012b, op. cit., s. 1315. Rovněž viz SAUL, Ben, David KINLEY a Jacqueline MOWBRAY. *The international covenant on economic, social and cultural rights: commentary, cases, and materials*. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 2014, s. 1159. ISBN 978-0-19-964030-0.

<sup>456</sup> SAUL, KINLEY a MOWBRAY, 2014, op. cit., s. 1159.

poskytnutí možnosti alternativy těm rodičům a žákům, kteří jsou z nějakého důvodu nespokojeni se vzdělávací nabídkou poskytovanou stávajícími školami.<sup>457</sup>

Spojuje-li tedy § 142 školského zákona se zápisem do školského rejstříku jak vznik ústavně a mezinárodněprávně chráněných práv „*poskytovat vzdělávání a školské služby a (...) vydávat doklady o vzdělání stanovené tímto zákonem,*“<sup>458</sup> tak vznik čistě zákonného nároku „*na přidělování finančních prostředků ze státního rozpočtu nebo z rozpočtu územního samosprávného celku,*“<sup>459</sup> nelze z důvodu možných důsledků aplikace tohoto ustanovení na veřejné rozpočty přistoupit k omezování práv zaručených Listinou a úmluvami. A to ať již tím způsobem, že se omezí či přímo vyloučí zakládání soukromých škol, nebo tím, že se kvantitativně omezí jejich další činnost.

Jelikož však požadavek na efektivitu a hospodárnost vzdělávací soustavy není jediným možným podkladem pro omezování kapacity školské soustavy, a tedy i pro možné vyloučení zakládání nových škol či rozšiřování jejich kapacity,<sup>460</sup> musíme jít ještě dále a tázat se: Je vůbec

---

<sup>457</sup> Obecný komentář č. 13 k Mezinárodnímu paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech: „*Druhým aspektem článku 13 odst. 3 je svoboda rodičů a zákonných zástupců zvolit pro své děti jiné než veřejné školy, za předpokladu, že „vzdělání poskytované v takových institucích odpovídá minimální úrovni stanovené státem.“* UN COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS (ECOSOC). *Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: General Comment No. 13: The right to education (article 13 of the Covenant)*. ECOSOC, 1999, bod 29. Dostupné také z: [http://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/CESCR\\_General\\_Comment\\_13\\_en.pdf](http://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/CESCR_General_Comment_13_en.pdf).

Komentář k EÚLP: „*Svoboda zřizovat nestátní školy (a korelující povinnost smluvních stran fungování takových škol nejen strpět, ale pokud neútočí na podstatu demokratické pluralitní společnosti předvídané Úmluvou, také akceptovat jako plnohodnotné členy vzdělávací soustavy) je také logickým důsledkem kombinace svobodného přístupu ke vzdělávání a práva rodičů na respekt jejich náboženského a filozofického přesvědčení. Pokud totiž daný rodič, typicky sdružen v rámci určité skupiny rodičů, pospolitosti či menšiny, není spokojen s „produktem“ nabízeným veřejnou (státní) vzdělávací soustavou, má právo na „alternativu“.* BOBEK, 2012b, op. cit., s. 1314.

Komentář k Listině: „*Právo zřizovat nestátní školy je nezbytným důsledkem otevřeného charakteru vzdělávání v demokratické pluralitní společnosti.*“ BOBEK, 2012a, op. cit., s. 684.

Komentář ke školskému zákonu: „*(...) účelem [existence soukromých škol] je nepochybně poskytnutí alternativy těm zájemcům, kteří nejsou spokojeni se stávající nabídkou státních vzdělávacích institucí.*“ MORAVEC, 2014, op. cit., s. 11.

<sup>458</sup> Školský zákon, § 142 odst. 1.

<sup>459</sup> Školský zákon, § 142 odst. 2.

<sup>460</sup> Viz např. kapitolu E.2, bod 3.3 dlouhodobého záměru České republiky: „*Do struktury oborů vzdělání poskytujících střední vzdělání s maturitní zkouškou ve střední škole nebo vyšší odborné vzdělání ve vyšší odborné škole může být nově zařazen nebo kapacitně posílen jen obor vzdělání, který bude odpovídat předpokládaným dlouhodobým budoucím potřebám trhu práce a podpořen odůvodněným stanoviskem zástupce sociálních partnerů (Svazu průmyslu a dopravy, Hospodářské komory, Agrární komory). Při optimalizaci kapacit oborů vzdělání středního a vyššího odborného vzdělávání bude utlumen obor, jehož absolventi vykazují výrazně vyšší míru nezaměstnanosti, než je průměr kraje (posuzuje příslušný krajský úřad).*“ MŠMT 2015, op. cit., s. 34.

Viz též jedno z rozhodnutí ministra školství o rozkladu: „*Náplní uvedeného dokumentu [dlouhodobého záměru kraje] je v souladu s DZ ČR provádět analýzu vzdělávací soustavy v kraji a stanovit na základě předpokládaného demografického vývoje na trhu práce a záměrů dalšího rozvoje vzdělávání v kraji, cíle a úkoly pro jednotlivé oblasti vzdělávání, strukturu vzdělávací nabídky, především strukturu oborů vzdělávání, druhů vzdělávání, druhů a typů škol a školských zařízení, jejich kapacitu, a také návrh na financování vzdělávání a školských služeb*

přípustné a priori omezovat počet a kapacitu soukromých škol – tedy kvantitativně omezovat jejich činnost?

Nahlédněme opět do některých normativních katalogů lidských práv.

Úmluva o právech dítěte a<sup>461</sup> Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech<sup>462</sup> zaručují svobodu zakládat nestátní školy za zachování požadavků daných úmluvami a předpokladu, že vzdělání na těchto školách odpovídá „*minimálním standardům stanoveným státem*“,“<sup>463</sup> resp. „*minimální úrovni stanovené státem*.“<sup>464</sup> I z prostého jazykového výkladu daných ustanovení odvodíme, že standardy či úroveň se týkají kvality vzdělávání poskytovaného na dané škole.<sup>465</sup> Nikoli kritérií, která danou školu přesahují, jimiž mohou být požadavky trhu práce, očekávaný demografický vývoj, politické představy o směřování vzdělávací soustavy, volná kapacita okolních škol aj. S odkazem na uvedená ustanovení se tedy nelze dovolávat přípustnosti kvantitativního omezování činnosti soukromých škol.

Obě zmíněné úmluvy nicméně na vzdělávání ve školách, jakož i na vzdělávací systém jako celek kladou i další požadavky. Mohou být ony podkladem pro kvantitativní omezování činnosti soukromých škol?

Úmluva o právech dítěte formuluje tyto požadavky takto:

---

v *kraji*.“ Rozhodnutí ministra školství mládeže a tělovýchovy ze dne 10. 10. 2017, č.j. MSMT-20345/2017-3, o rozkladu podaném dne 11. 5. 2017 právnickou osobou Základní škola waldorfská a mateřská škola České Budějovice, o. p. s., proti rozhodnutí MŠMT ze dne 20. 3. 2017, č.j. MSMT-32298/2016-11, kterým bylo rozhodnuto o zamítnutí žádosti účastníka o zápis základní školy do rejstříku škol a školských zařízení, s. 8, bod 36.

<sup>461</sup> Úmluva o právech dítěte, čl. 29 odst. 2.

<sup>462</sup> Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech, čl. 13 odst. 4.

<sup>463</sup> Úmluva o právech dítěte, čl. 29, odst. 2: „*Žádná část tohoto článku nebo článku 28 nesmí být vykládána způsobem omezujícím svobodu jednotlivců a organizací zřizovat a řídit výchovné instituce. za všech okolností je však třeba zabezpečit dodržování principů stanovených v odstavci 1 tohoto článku a podmínek, aby vzdělání poskytované těmito institucemi odpovídalo minimálním standardům stanoveným státem.*“

<sup>464</sup> Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech, čl. 13, odst. 4: „*Žádná z částí tohoto článku nemá být vykládána jako vměšování do svobody jednotlivců a organizací zřizovat a řídit výchovné instituce, vždy však za podmínek zachování zásad stanovených v odst. 1 tohoto článku a požadavků, že vzdělání poskytované takových institucích má odpovídat minimální úrovni stanovené státem.*“

<sup>465</sup> Obecný komentář k Paktu příkladmo uvádí, čeho se mohou dané standardy týkat: „*obsahu kurikula, podmínek pro přijetí studenta nebo uznávání diplomů.*“ UN COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS (ECOSOC). *Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: General Comment No. 13: The right to education (article 13 of the Covenant)*. ECOSOC, 1999, bod 29. Dostupné také z: [http://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/CESCR\\_General\\_Comment\\_13\\_en.pdf](http://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/CESCR_General_Comment_13_en.pdf). V českých poměrech může tedy jít např. o požadavky na obsah či rozsah vzdělávání uvedené v zákoně a v RVP pro příslušný obor vzdělávání, požadavky na personální zabezpečení výuky, jakož i další požadavky na organizaci vzdělávacího procesu na dané škole.

„Výchova dítěte má směřovat k:

- a) rozvoji osobnosti dítěte, jeho nadání a rozumových i fyzických schopností v co nejširším objemu;
- b) výchově zaměřené na posilování úcty k lidským právům a základním svobodám, a také k zásadám zakotveným v Chartě Spojených národů;
- c) výchově zaměřené na posilování úcty k rodičům dítěte, ke své vlastní kultuře, jazyku a hodnotám, k národním hodnotám země trvalého pobytu, jakož i země jeho původu, a k jiným civilizacím;
- d) přípravě dítěte na zodpovědný život ve svobodné společnosti v duchu porozumění, míru, snášenlivosti, rovnosti pohlaví a přátelství mezi všemi národy, etnickými, národnostními a náboženskými skupinami a osobami domorodého původu;
- e) výchově zaměřené na posilování úcty k přírodnímu prostředí.<sup>466</sup>

Aby tedy bylo kvantitativní omezování činnosti soukromých škol dle Úmluvy o právech dítěte přípustné, musela by nastat situace, kdy by právě jejich počet či kapacita vedly k nedodržení výše uvedených požadavků na směřování výchovy dítěte.

Obdobně jsou formulovány i další požadavky Paktu:

„Státy, smluvní strany Paktu, uznávají právo každého na vzdělání. Souhlasí, že vzdělání bude směřovat k plnému rozvoji lidské osobnosti a smyslu pro její důstojnost a posílení úcty k lidským právům a základním svobodám. Souhlasí, že vzdělání má umožnit všem osobám účinnou účast ve svobodné společnosti, napomáhat k vzájemnému porozumění, snášenlivosti a přátelství mezi všemi národy a všemi rasovými, etnickými a náboženskými skupinami, jakož i k rozvoji činnosti Organizace spojených národů pro zachování míru.“<sup>467</sup>

I zde platí, že aby bylo kvantitativnímu omezování činnosti soukromých škol přípustné, musela by nastat situace, kdy by právě počet či kapacita těchto škol vedly k nedodržení výše uvedených požadavků.

K obou výše zmíněným úmluvám můžeme tedy říci, že omezování počtu či kapacity soukromých škol je přípustné pouze tehdy, pokud by se tímto omezováním chránily cíle vzdělávání vymezené těmito úmluvami.

---

<sup>466</sup> Úmluva o právech dítěte, čl. 29 odst. 1.

<sup>467</sup> Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech, čl. 13 odst. 1.



Kvantitativní omezování činnosti soukromých škol lze nepochybně označit i za zásah do komplementárního práva rodičů zvolit pro vzdělávání svých dětí jiné než státní školy, resp. práva žáků nabývat vzdělání v jiných než státních školách. Toto právo je výslovně zakotveno v Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech<sup>468</sup> a v Úmluvě o boji proti diskriminaci v oblasti vzdělání<sup>469</sup> a je ze své podstaty indiferentní k tomu, zdali je na jiných školách v místě bydliště žáka dostatečný počet volných míst. Cílem tohoto práva totiž není, jak jsme již uvedli výše, zaručit rodičům, resp. jejich dětem, přijetí do vzdělávacího procesu. Nýbrž jim zaručit právo na alternativu ve vzdělávání v okamžiku, kdy z jakéhokoli důvodu nejsou spokojeni se vzdělávací nabídkou poskytovanou již existujícími vzdělávacími institucemi. Stran možného omezení tohoto práva odkazuje Pakt opět jen na nutnost uvedených škol naplňovat „*minimální úroveň vzdělání, jaká je stanovena nebo schválena státem*“<sup>470</sup> a Úmluva o boji proti diskriminaci v oblasti vzdělání na nutnost naplňovat „*minimální požadavky, které mohou být předepsány nebo schváleny příslušnými úřady*.“<sup>471</sup> K obojímu odkažme na výklad poskytnutý výše.

Není jisté, zdali by jakékoli kvantitativní omezování činnosti soukromých škol bylo a priori v rozporu s čl. 2 dodatkového protokolu č. 1 k Evropské úmluvě o lidských právech.<sup>472</sup> Evropský soud pro lidská práva z tohoto ustanovení sice dovedl právo zakládat soukromé školy a vzdělávat se v nich,<sup>473</sup> zároveň ovšem v rozsudku *Ingrid Jordebo proti Švédsku* stanovil, aniž to dále rozvedl, že stát má právo jejich činnost regulovat ve jménu „*řádného fungování vzdělávacího systému jako celku*.“<sup>474</sup> Krom toho již ze samotného znění článku vyplývá, že cílem tohoto práva je zaručení nadřazeného práva rodičů na výchovu a vzdělávání svých dětí v souladu se svým náboženským a filosofickým přesvědčením. V návaznosti na to

---

<sup>468</sup> Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech, čl. 13 odst. 3: „*Státy, smluvní strany Paktu, se zavazují respektovat svobodu rodičů, případně poručníků, zvolit pro jejich děti jiné školy než ty, které byly zřízeny veřejnými orgány, které odpovídají takové minimální úrovni vzdělání, jaká je stanovena nebo schválena státem.*“

<sup>469</sup> Úmluva o boji proti diskriminaci v oblasti vzdělání, čl. 5 odst. 1 písm. b): „*je nutno respektovat svobodu rodičů, případně zákonitých poručníků předně při výběru jiných zařízení než veřejných pro jejich děti, pokud tato zařízení odpovídají minimálním požadavkům, které mohou být předepsány nebo schváleny příslušnými úřady (...).*“

<sup>470</sup> Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech, čl. 13 odst. 3.

<sup>471</sup> Úmluva o boji proti diskriminaci v oblasti vzdělání, čl. 5 odst. 1 písm. b).

<sup>472</sup> Čl. 2 dodatkového protokolu č. 1 k Evropské úmluvě o lidských právech: „*Při výkonu jakýchkoli funkcí v oblasti výchovy a výuky, které stát vykonává, bude respektovat právo rodičů zajišťovat tuto výchovu a vzdělání ve shodě s jejich vlastním náboženským a filosofickým přesvědčením.*“

<sup>473</sup> Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 7. 12. 1976, č. 5095/71, *Kjeldsen, Busk Madsen a Pedersen proti Dánsku*, bod 50.

<sup>474</sup> Překlad autora, v orig.: „*proper educational system as a whole.*“ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 6. 3. 1987, č. 11533/85, *Ingrid Jordebo proti Švédsku*, bod 1.

v uvedeném rozsudku ESLP naznačil, že aby šlo o porušení uvedeného článku, muselo by narušením svobody zakládat soukromé školy být rovněž narušeno právo rodičů na vzdělávání svých dětí v souladu se svým náboženským a filosofickým přesvědčením.<sup>475</sup> Pokud by k tomu nedošlo, omezení kapacity soukromých škol by zřejmě nebylo v rozporu s EÚLP.

V Listině základních práv a svobod je právo zřizovat a provozovat soukromé školy inkorporováno do čl. 33 odst. 3: „Zřizovat jiné školy než státní a vyučovat na nich lze jen za podmínek stanovených zákonem; na takových školách se může vzdělání poskytovat za úplatu.“<sup>476</sup> Na uvedený článek se sice vztahuje čl. 41 odst. 1 Listiny, podle něž se daných práv lze „domáhat pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí.“<sup>477</sup> Připomeňme ovšem znění čl. 4 odst. 4 Listiny, podle něž „při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu.“<sup>478</sup> Na základě toho vymezil Ústavní soud k přezkoumání souladu právní úpravy podléhající režimu čl. 41 odst. 1 s ústavním pořádkem tzv. test racionality.<sup>479</sup> Jeho prvním krokem je vymezení podstaty a smyslu, tedy jakéhosi esenciálního obsahu daného práva, a zjištění, zdali posuzovaná úprava nezasahuje právě do tohoto esenciálního obsahu.<sup>480</sup> Lze se shodnout s tím, že svoboda zakládat a provozovat soukromé školy tímto esenciálním obsahem práva dle čl. 33 odst. 3 Listiny je, a že za jeho porušení by bylo možno označit stav, kdy by orgány veřejné správy, ať již formálně nebo jen fakticky, znemožňovaly vznik soukromých škol [srov. oddíl 3.2.3 této práce].<sup>481</sup> Při posuzování ústavnosti zásahu do tohoto esenciálního jádra práva pak dle Ústavního soudu má „přijít na řadu test proporcionality, který by mimo jiné zhodnotil, zda zásah do esenciálního obsahu práva je odůvodněn naprostou výjimečností aktuální situace, která by takový zásah ospravedlňovala.“<sup>482</sup>

---

<sup>475</sup> Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 6. 3. 1987, č. 11533/85, *Ingrid Jordebo proti Švédsku*, bod 1: „Stěžovatelé navíc neprokázali, že jiné školy, které byly k dispozici dceři paní Jordebo, poskytovaly vzdělání, které by bylo v rozporu s náboženským a filozofickým přesvědčeními paní Jordebo (...).“ Překlad autora, v orig.: „Moreover, the applicants have not substantiated that other schools which were available to Mrs Jordebo's daughter provided teaching which was in conflict with Mrs Jordebo's religious and philosophical convictions (...).“

<sup>476</sup> Listina základních práv a svobod, čl. 33 odst. 3.

<sup>477</sup> Listina základních práv a svobod, čl. 41 odst. 1.

<sup>478</sup> Listina základních práv a svobod, čl. 4 odst. 4.

<sup>479</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 20. 5. 2008, č.j. Pl. ÚS 1/08, bod 103.

<sup>480</sup> Tamtéž.

<sup>481</sup> BOBEK, Michal. Čl. 33: Právo na vzdělání. In: WAGNEROVÁ, Eliška, Vojtěch ŠIMÍČEK, Tomáš LANGÁŠEK, Ivo POSPÍŠIL a kol. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 684. ISBN 978-80-7357-750-6. (zkr. BOBEK, 2012a); MORAVEC, Ondřej. In: RIGEL, Filip, Lenka BAHÝL'OVÁ, Veronika KUDROVÁ, Ondřej MORAVEC a Monika PUŠKINOVÁ. *Školský zákon: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2014, s. 8–9. ISBN 978-80-7400-550-3.

<sup>482</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 20. 5. 2008, č.j. Pl. ÚS 1/08, bod 104.

Aplikujme tedy na případné pravidlo kvantitativně omezující činnost soukromých škol test proporcionality, jež sestává z hledisek vhodnosti, potřebnosti a přiměřenosti v užším smyslu.<sup>483</sup> Potenciální cíle, které mohou být takovou úpravou sledovány, převezměme z vyhlášky MŠMT č. 15/2005 Sb., kterou se stanoví náležitosti dlouhodobých záměrů a výročních zpráv, neboť právě dlouhodobými záměry je v současnosti počet a kapacita škol omezována. Jsou jimi: „*zlepšení kvality a efektivity systémů vzdělávání a vzdělávací soustavy, usnadnění rovného přístupu ke vzdělávání pro všechny, udržitelný rozvoj, vzdělanostní úroveň obyvatelstva, demografie, trh práce, zaměstnanost a sociální soudržnost.*“<sup>484</sup>

Lze nejspíše učinit závěr o vhodnosti opatření ve formě omezení kapacity školské soustavy či počtu míst v soukromých školách k dosažení uvedených cílů. V případě některých by o tom sice bylo možno pochybovat, obecně ovšem lze připustit, že k dosažení většiny z těchto cílů může omezení počtu či kapacity soukromých škol přispět.

Hned druhý závěr, tedy závěr o potřebnosti takového opatření, bychom nicméně již nejspíše učinit nemohli. Není totiž nesnadné přijít na jiné prostředky způsobilé uvedených cílů dosáhnout, které by právo na zakládání soukromých škol v tak intenzivní míře, nebo dokonce vůbec, nezasáhly. Vůdčí místo by mezi nimi zaujímalá ústavně zcela konformní možnost, změnit pravidla financování soukromých škol. Kupříkladu tak, aby tato reflektovala potřeby vzdělávací soustavy z hlediska kapacitního pokrytí jednotlivých druhů a oborů vzdělávání.<sup>485</sup> Lze si ale představit i jiné prostředky – např. nastavení přísnějších kritérií pro přijetí žáka k určitému oboru vzdělávání, nastavení přísnějších požadavků pro kvalifikaci pedagogických pracovníků, nastavení přísnějších požadavků pro činnost školy určitého typu aj. – stran konkrétní skladby těchto opatření by vždy záleželo na cíli, jehož by se daným opatřením mělo dosáhnout. O existenci alternativních, méně zasahujících prostředků ovšem nemůže být

---

<sup>483</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 9. 10. 1996, č.j. Pl. ÚS 15/96: „*Prvním je kritérium vhodnosti, tj. posuzování toho, zdali institut, omezující určité základní právo, umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (ochranu jiného základního práva nebo veřejného statku). Druhým kritériem vzájemného zvažování základních práv a svobod je kritérium potřebnosti, spočívající v porovnávání legislativního prostředku, omezujícího základní právo resp. svobodu, s jinými opatřeními, umožňujícími dosáhnout stejného cíle, avšak nedotýkajícími se základních práv a svobod, resp. dotýkajícími se jich v menší intenzitě. Třetím kritériem je porovnání závažnosti obou v kolizi stojících základních práv nebo veřejných statků.*“

<sup>484</sup> Vyhláška MŠMT č. 15/2005 Sb., kterou se stanoví náležitosti dlouhodobých záměrů a výročních zpráv, § 1 odst. 1.

<sup>485</sup> Připomeňme, že soustavu oborů vzdělávání určuje na základě zmocnění obsaženém v § 3 odst. 5 a v § 58 odst. 5 školského zákona svým nařízením vláda. Vzdělávací obsah těchto oborů pak určují rámcové vzdělávací programy vydávané příslušnými ministerstvy dle § 4 odst. 1 a 3 školského zákona.

pochyb. Zdá se tedy, že právě před kritériem potřebnosti by opatření spočívající v plošném kvantitativním omezení činnosti soukromých škol neobstálo.

I pokud ano, a dostali bychom se tedy k posuzování přiměřenosti takového opatření v užším smyslu, i zde bychom nejspíše narazili. Je totiž třeba si uvědomit, že právo zakládat soukromé školy slouží k realizaci jiných základních práv – práva rodičů rozhodovat o výchově a vzdělávání svých dětí v souladu se svým náboženským, filozofickým a jiným přesvědčením,<sup>486</sup> práva na rovný a férový přístup ke vzdělání,<sup>487</sup> jakož i práva na vzdělání v určité minimální kvalitě.<sup>488</sup> V tomto světle si lze jen těžko představit, že by některý z výše uvedených cílů (vzdělanostní úroveň obyvatelstva, demografický vývoj, potřeby trhu práce, zaměstnanost, sociální soudržnost, efektivita vzdělávací soustavy), jakož i jiné cíle obdobného ražení, bylo možno vyložit jako onu „*naprosto výjimečnou okolnost*“,<sup>489</sup> která by ospravedlňovala zásah do samotného esenciálního jádra posuzovaného práva.

Krom toho by apriorní omezení počtu či kapacity těchto škol šlo proti zásadě rovného přístupu k základním právům a svobodám zaručeným Listinou základních práv a svobod. Pokud bychom totiž stanovili, že soukromé školy lze zřizovat pouze do jejich určitého počtu (daného ať již absolutními čísly či relativně – ve vztahu k naplněnosti škol jiných), vyslovili bychom, že právo provozovat soukromé školy svědčí jen někomu – a sice tomu, kdo danou školu „stihne“ zřídit do té doby, dokud není naplněn jejich zákonem či jiným aktem předpokládaný počet. Je-li však právo zakládat soukromé školy esenciálním obsahem čl. 33 odst. 3 Listiny, a tedy se jej lze domáhat i mimo meze zákonů, které toto ustanovení provádí, pak bychom jistě porušili zásadu vyjádřenou v čl. 4 odst. 3 Listiny: „*Zákonná omezení základních práv a svobod musí platit stejně pro všechny případy, které splňují stanovené podmínky.*“<sup>490</sup>

To platí i v případě, že bychom omezovali nikoli počet soukromých škol jako takový, ale jen jejich kapacitu či dokonce kapacitu určitých oborů vzdělávání jimi poskytovaných. V čl. 33

---

<sup>486</sup> Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 7. 12. 1976, č. 5095/71, *Kjeldsen, Busk Madsen a Pedersen proti Dánsku*, bod 50; ECOSOC, 1999, op. cit., bod 29.

<sup>487</sup> Dle názoru autora zajišťuje možnost existence soukromých škol realizaci práva na rovný přístup ke vzdělání v tom smyslu, že pokud v určité lokalitě není škola poskytující určitý obor vzdělání nebo pokud je na školách poskytujících daný obor vzdělávání málo místa, lze založit soukromou školu a začít daný obor vzdělávání poskytovat i dalším zájemcům.

<sup>488</sup> Viz BOBEK, 2012a, op. cit., s. 681, bod 21; BOBEK, 2012b, op. cit., s. 1309, bod 17.

<sup>489</sup> Jak požaduje Ústavní soud. Viz Nález Ústavního soudu ze dne 20. 5. 2008, č.j. Pl. ÚS 1/08, bod 104.

<sup>490</sup> Listina základních práv a svobod, čl. 4 odst. 3.

odst. 3 totiž nejde jen o právo soukromé školy zakládat, ale i o právo zde poskytovat státem uznané vzdělání.<sup>491</sup> Pokud již zákon poskytování určitého oboru vzdělávání umožní, je na základě zásady rovného přístupu k základním právům nepřipustné, aby stanovil, že právo tento obor vzdělávání přísluší poskytovat pouze určitému počtu subjektů.<sup>492</sup>

Můžeme tedy uzavřít, že kvantitativní omezování činnosti soukromých škol odporuje Listině základních práv a svobod a mezinárodním závazkům České republiky.<sup>493</sup> Bylo by k němu možno přistoupit pouze následkem kolize práva zřizovat soukromé školy a práva vzdělávat se v nich s jinými lidskými právy a prokázání vhodnosti, potřebnosti a přiměřenosti takového omezení.<sup>494</sup>

Ve vztahu k aktuální rozhodovací praxi Ministerstva můžeme říci, že jsou-li požadavky dlouhodobých záměrů omezující počet či kapacitu škol<sup>495</sup> jediným důvodem pro vyslovování nesouladu žádostí o zapsání soukromé školy do rejstříku s těmito záměry, odporuje takováto praxe mezinárodněprávním závazkům České republiky a Listině základních práv a svobod. Minimálně v případě nesouladu s Mezinárodním paktem o hospodářských, sociálních a kulturních právech a Úmluvou o právech dítěte by v okamžiku rozhodování Ministerstvem přicházelo v úvahu vyloučení aplikace § 148 odst. 3 písm. a) školského zákona s odkazem na čl. 10 Ústavy: „*stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva.*“<sup>496</sup>

### 5.5.3.2 Veřejné školy

Jiná situace panuje v případě škol veřejných. Ty zprvė nejsou kryty ustanoveními Listiny a mezinárodních úmluv, jimiž jsme operovali výše. Zadržé nalezneme jak v Listině, tak

<sup>491</sup> Listina v čl. 33 odst. 3 praví „*vyučovat na nich*“.

<sup>492</sup> Něco jiného je ovšem stanovení, že se určitý obor vzdělání umožní poskytovat jen tomu, kdo splní určité kvalitativní podmínky. Právě v těchto intencích je totiž dle názoru autora nutno chápat tu část čl. 33 odst. 3, kde se stanoví, že „*zřizovat jiné školy než státní a vyučovat na nich lze jen za podmínek stanovených zákonem.*“ Listina základních práv a svobod, čl. 33 odst. 3.

<sup>493</sup> Ještě jednou připomeňme, že uvedený závěr se týká jejich zařazování do školské soustavy, nikoli jejich financování. Bylo by zcela ústavněprávně i mezinárodněprávně konformní, pokud by se zákonodárce rozhodl, že bude např. financovat pouze činnost těch škol, které poskytují obory vzdělání, které nejsou v dostatečné míře pokryty kapacitou veřejných škol v dané lokalitě.

<sup>494</sup> Viz Nález Ústavního soudu ze dne 9. 10. 1996, Pl. ÚS 15/96; Rovněž viz PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda, II. díl: Ústavní právo České republiky*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2015, s. 504–505. ISBN 978-80-7502-084-0.

<sup>495</sup> Ať již školské soustavy obecně, určitého typu škol (např. základních škol) nebo škol, poskytujících určitý obor vzdělávání (např. *kombinované lyceum*).

<sup>496</sup> Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, čl. 10.

v úmluvách požadavek na zajištění bezplatného vzdělávání. Úmluvy se povětšinou omezují pouze na konstatování, že základní vzdělávání má být bezplatně přístupné všem, nicméně ponechávají na státu, jak se toho docílí [srov. oddíl 3.1.1]. Český ústavodárce se toto právo rozhodl zajistit prostřednictvím zaručení možnosti bezplatného vzdělávání na veřejných základních a středních školách.<sup>497</sup> Z Listiny tedy vyplývá, že zákonodárce nemá možnost rozhodnout se, zda bude provoz veřejných základních a středních škol financován z veřejných rozpočtů, či nikoli – tato povinnost vyplývá přímo čl. 33 odst. 2 Listiny.<sup>498</sup> V tomto světle je tedy požadavek na efektivitu vzdělávací soustavy zakotvený v dlouhodobých záměrech zcela legitimní. Kritérium naplnění kapacity okolních škol poskytujících tentýž obor vzdělání se proto pro zápis dalších veřejných škol do rejstříku jeví jako ústavně i mezinárodněprávně konformní.

#### 5.5.4 Výmaz z rejstříku

Výmazem z rejstříku škol a školských zařízení ztrácí právnická osoba práva dle § 142 školského zákona, zejména tedy „*právo poskytovat vzdělávání a školské služby a právo vydávat doklady o vzdělání stanovené tímto zákonem, a to v rozsahu tohoto výmazu.*“<sup>499</sup> Dochází k odebrání jejího výsostného postavení v oblasti veřejné správy, a to ať již z části (např. odebráním práva poskytovat některé obory vzdělávání), nebo zcela (odebráním práva poskytovat vzdělávání vůbec). Řízení o výmazu školy z rejstříku vede orgán, který vede rejstřík.<sup>500</sup> Důvody k výmazu uvádí § 150 odst. 1 zákona. Rozeberme nyní tři, které se z hlediska regulace činnosti alternativních škol jeví jako nejdůležitější.

Z § 150 odst. 1 písm. d) vyplývá, že výmaz se provede, „*jestliže právnická osoba, která vykonává činnost školy nebo školského zařízení, závažným způsobem nebo opakovaně poruší právní předpisy související s poskytováním vzdělávání a školských služeb*“.<sup>501</sup> K výmazu tedy nestačí běžné jednorázové porušení předpisů, ale jejich závažné nebo opakované porušení. Je přirozené, že správní orgán ke zjištění protiprávního stavu dospěje především z výstupů inspekční činnosti prováděné Českou školní inspekcí. Je ovšem třeba poznamenat, tyto výstupy mají pouze povahu podkladů pro rozhodnutí. Správní orgán se s jejich obsahem nemusí

<sup>497</sup> Listina základních práv a svobod, čl. 33 odst. 2, čl. 33 odst. 3 věta za středníkem *a contrario*.

<sup>498</sup> PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda, II. díl: Ústavní právo České republiky*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2015, s. 688 a 689. ISBN 978-80-7502-084-0.

<sup>499</sup> Školský zákon, § 151 odst. 2.

<sup>500</sup> Školský zákon, § 151 odst. 1.

<sup>501</sup> Školský zákon, § 150 odst. 1 písm. d).

ztotožnit, nemá-li jej za prokázaný.<sup>502</sup> K závěru o porušení právních předpisů může rovněž dospět zcela jinou cestou.

Z § 150 odst. 1 písm. c) vyplývá, že výmaz se „provede, jestliže škola nebo školské zařízení neposkytuje vzdělávání v souladu se zásadami a cíli uvedenými v § 2 nebo vzdělávacími programy uvedenými v § 3.“<sup>503</sup> Toto ustanovení lze zdánlivě chápat jako speciální k § 150 odst. 1 písm. d). Vyžaduje se totiž prostý rozpor s § 2 a 3 školského zákona, nikoli rozpor opakovaný či závažný. Dle mínění autora je nicméně k aplikaci tohoto ustanovení třeba přistupovat restriktivně. V případě nesouladu se zásadami a cíli uvedenými v § 2 je nutno doplnit „nejde-li o postup podle zákona“. V případě nesouladu se vzdělávacími programy je nutno vyžadovat „závažný“ či „opakovaný“ nesoulad.

Stran zásad a cílů vzdělávání odůvodněme požadavek na doplnění dovětku „nejde-li o postup podle zákona“ závěrem (který blíže rozvedeme v následující kapitole), že zásady a cíle vzdělávání jsou normou obecnou a další normy zakotvené ve školském zákoně a k jeho provedení v prováděcích právních předpisech či jiných aktech jsou k nim ve vztahu speciality. Mají-li školy následkem užití principu *lex specialis derogat legi generali* povinnost aplikovat speciální právní normy, přičemž nevyhnutelným důsledkem jejich aplikace je poskytování vzdělávání v rozporu se zásadami a cíli vymezenými v § 2 školského zákona, nemůže jim za to hrozit postih ve formě výmazu ze školského rejstříku. Z toho důvodu musíme k aplikaci ustanovení § 150 odst. 1 písm. c) v části týkající se zásad a cílů vzdělávání přistoupit jen tehdy, není-li rozpor s těmito zásadami a cíli způsoben nutností, řídit se dalšími ustanoveními školského zákona, prováděcích předpisů a jiných aktů, vč. rámcových vzdělávacích programů, konkretizují-li zvláštní povinnosti uvedené v zákoně.

Požadavek zúžit dosah ustanovení na „závažné“ či „opakované“ neplnění vzdělávacích programů odůvodňujeme zaprvé jejich charakterem, zadruhé jejich podzákonnou povahou. Rámcové vzdělávací programy, jakož i školní vzdělávací programy, jsou dokumenty čítající několik desítek stran textu a obsahující detailní úpravu obsahu, rozsahu, jakož i dalších náležitostí vzdělávacího procesu. Právnickým osobám vykonávajícím činnost školy je v nich uloženo mnoho povinností, přičemž na nejnižší úrovni jde o vymezení takových detailů, jako závazné učivo jednotlivých vzdělávacích oborů. Sankcionování jednorázového porušení jedné

---

<sup>502</sup> STAŠA, Josef. In: HENDRYCH a kol., 2016, op. cit., s. 212.

<sup>503</sup> Školský zákon, § 150 odst. 1 písm. c).

z těchto povinností nejtvrdějším možným způsobem – tedy výmazem školského rejstříku – by odporovalo zásadě přiměřenosti vyjádřené ve správním řádu: „*Správní orgán šetří práva nabytá v dobré víře, jakož i oprávněné zájmy osob, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká (dále jen ‚dotčené osoby‘), a může zasahovat do těchto práv jen za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu.*“<sup>504</sup> Krom toho, jak jsme dovodili výše, jsou rámcové vzdělávací programy abstraktními akty *sui generis*, jejichž existence vyplývá až ze zákona. Sankcionovat bez dalšího nedodržení povinnosti uložené v takovémto aktu přísněji než nedodržení povinnosti uložené v zákoně, se jeví nejen jako nepřiměřené, ale i jako nesystémové.<sup>505</sup>

Konečně § 150 odst. 1 písm. f) stanoví, že výmaz se provede „*jestliže (...) došlo k takovým změnám [v údajích vedených ve školském rejstříku, pozn. aut.], za kterých by zápis školy nebo školského zařízení do rejstříku nebo zápis změny nemohl být proveden.*“<sup>506</sup> Ustanovení tedy pamatuje na situace, kdy se v jednom či více údajů zapisovaných do školského rejstříku odehraje po určité době činnosti školy taková změna, která znemožňuje další fungování školy v souladu se školským zákonem.

Výše uvedená ustanovení lze mít za hlavní důvody, pro které by bylo možné uvažovat o částečném či úplném výmazu školy z rejstříku škol a školských zařízení, dochází-li na této škole k poskytování vzdělávání dle vzdělávací koncepce, která není v souladu se školským právem.

V § 150 odst. 2 pak zákon pamatuje i na situace, kdy není nutno přistupovat k výmazu celé školy ze školského rejstříku, ale pouze k výmazu těch údajů, dle nichž se škole umožňuje poskytovat škole určitý obor vzdělávání. Výklad učiněný výše se uplatní obdobně.

### 5.5.5 Shrnutí

Vysvětlili jsme důležitost zápisu školy do rejstříku škol a školských zařízení, jež je zapříčiněna spojením „*práva poskytovat vzdělávání a školské služby a práva vydávat doklady o vzdělání stanovené tímto zákonem, a to v rozsahu tohoto zápisu*“<sup>507</sup> s tímto aktem. V základních

---

<sup>504</sup> Správní řád, § 2 odst. 3.

<sup>505</sup> Viz MELZER, Filip. *Metodologie nalézání práva: úvod do právní argumentace*. Vyd. 2. Praha: C.H. Beck, 2011. Beckovy právnické učebnice, s. 184–186. ISBN 978-80-7400-382-0.

<sup>506</sup> Školský zákon, § 150 odst. 1 písm. f).

<sup>507</sup> Školský zákon, § 142 odst. 1.



obrysech jsme nastínili průběh řízení o zápisu školy do rejstříku, o zápisu změn v údajích vedených v rejstříku, jakož i o výmazu školy z rejstříku. Blíže jsme se zabývali otázkou právního nároku na zápis školy do rejstříku a na zápis změny v údajích vedených rejstříku, kdy jsme dovedli jeho existenci za splnění zákonem předpokládaných podmínek. Dále jsme se zabývali přípustností plošného omezování počtu či kapacity soukromých škol. Dovedli jsme obecnou nepřipustnost takového postupu z důvodu jeho rozporu s prameny ústavního a mezinárodního práva. Závěrem jsme rozebírali některé důvody pro výmaz školy z rejstříku. Pohovořili jsme zejména o nutnosti restriktivní aplikace ustanovení ukládajícího provedení výmazu školy z rejstříku z důvodu neposkytování vzdělávání v souladu se zásadami a cíli vzdělávání nebo se vzdělávacími programy.

## 5.6 Pokusné ověřování

V šesté kapitole budeme rozebírat jednotlivé požadavky kladené školským právem na podobu vzdělávání na školách. Ještě před tím se nicméně zmiňme o institutu umožňujícím vyhnout se nutnosti některé z nich naplňovat. Je jím institut pokusného ověřování.

Jeho zákonná úprava je velice stručná:

*„Ministerstvo vyhláší a řídí pokusné ověřování metod, obsahu, forem, organizace vzdělávání a pokusné ověřování způsobu řízení škol a školských zařízení; přitom vždy stanoví dobu pokusného ověřování, jeho rozsah, financování ze státního rozpočtu a způsob hodnocení jeho výsledků.“<sup>508</sup>*

F. Rigel dané ustanovení vykládá takto:

*„Pokusným ověřováním metod, obsahu, forem organizace vzdělávání a způsobu řízení škol a školských zařízení dle odstavce 1 se rozumí experiment v předmětných oblastech vzdělávání. Jde tedy o prověření postupů, které dosavadní školská legislativa nezná. Smyslem pokusného ověřování je zjistit, zda se tyto postupy v praxi osvědčí a mají být do budoucna zavedeny jako standardní či jako alternativní, ale podrobně upravené.“*

*Pokusné ověřování vyhláší a řídí ministerstvo školství. Akt, jímž je pokusné ověřování vyhlášeno, představuje výjimku z užití běžných zákonných postupů ve vymezených oblastech. Právě proto by předmětný akt měl být podrobný (vždy je nutno stanovit dobu*

---

<sup>508</sup> Školský zákon, § 171 odst. 1.

*pokusného ověřování, jeho rozsah, financování ze státního rozpočtu dle § 163 odst. 1 a způsob hodnocení jeho výsledků). Je třeba si uvědomit, že experiment se v té části, která je ověřována, děje mimo běžný rámec školského práva, ačkoliv samozřejmě nikoliv v právním vzduchoprázdnu. Vždy je třeba vycházet z toho, že se zařazením do pokusného ověřování je třeba získat informovaný souhlas dítěte, žáka či studenta, resp. zákonného zástupce. Nelze též ověřovat něco, co je výslovně zákonem zakázáno.*

*To, co bude předmětem pokusného ověřování, je odvislé od úvahy ministerstva školství. Lze sice připustit, aby právnícké či fyzické osoby dávaly ministerstvu v tomto ohledu podněty, tyto podněty však nejsou návrhem ani žádostí a neexistuje právní nárok na to, aby o nich bylo rozhodnuto.*<sup>509</sup>

Lze se s tím v zásadě shodnout. Jedinou spornou otázkou je, kde jsou limity pokusného ověřování. Tedy kam až může Ministerstvo při jeho vyhlášení jít a před kterými právními povinnostmi se již musí zastavit. P. Katzová píše, že „z právního hlediska je nezbytné trvat na tom, aby předmětem pokusného ověřování byly pouze instituty, které sice nejsou upraveny právními předpisy (právní předpisy s nimi dosud nepočítají), nejsou však s právními předpisy v rozporu (nelze pokusně ověřovat něco, co právní předpisy výslovně zakazují). Stejně tak by pokusné ověřování nemělo sloužit pouze k obejití právních předpisů, ale skutečně by mělo znamenat konkrétní přínos spočívající v ověření něčeho nového, co dosud v praxi nebylo realizováno.“<sup>510</sup> Obdobně F. Rigel: „Nelze též ověřovat něco, co je výslovně zákonem zakázáno.“<sup>511</sup>

Nahlédněme mezi aktuálně vyhlášená pokusná ověřování týkající se základních a středních škol, jež nejsou zaměřena na děti se speciálními vzdělávacími potřebami (neboť jejich vzdělávání není předmětem naší práce), a tuto hypotézu si ověřme. Jedná se o pokusné ověřování „Vzdělávací programy paměťových institucí do škol,“ vyhlášené Ministerstvem od 1. 9. 2017 do 31. 8. 2018, jehož podstatou je ověřování možností bližší spolupráce mezi školami

---

<sup>509</sup> RIGEL, Filip. In: RIGEL, Filip, Lenka BAHÝL'OVÁ, Veronika KUDROVÁ, Ondřej MORAVEC a Monika PUŠKINOVÁ. *Školský zákon: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2014, s. 751–752. ISBN 978-80-7400-550-3. Obdobně jej popisuje i P. Katzová. KATZOVÁ, 2008, op. cit., s. 669–670.

<sup>510</sup> KATZOVÁ, 2008, op. cit., s. 669.

<sup>511</sup> RIGEL, 2014, op. cit., s. 752.

a muzei a památníky.<sup>512</sup> To uvedeným podmínkám vyhovuje. Dále jde o dvě „pokusná ověřování organizace, průběhu a ukončování vzdělávání ve víceletém gymnáziu, které je součástí činnosti Německé školy v Praze s. r. o.“ první platné od 1. září 2010 do 31. srpna 2018 a prodloužené do 31. srpna 2019,<sup>513</sup> druhé platné od 1. září 2016 do 31. srpna 2028.<sup>514</sup>

Novější z těchto pokusných ověřování mj.:

- Umožňuje poskytovat víceleté gymnaziální vzdělávání v sedmiletém cyklu oproti osmiletému cyklu zakotvenému zákonem.<sup>515</sup>
- Umožňuje nevyučovat ve dnech vybraných státních svátků Spolkové republiky Německo.<sup>516</sup>
- Navyšuje maximální možný počet vyučovacích hodin nad hodnotu stanovenou vyhláškou<sup>517</sup>.
- Stanovuje učební plán, jenž není v souladu s rámcovým učebním plánem vymezeným v Rámcovém vzdělávacím programu pro gymnázia.<sup>518</sup>
- Umožňuje hodnocení výsledků vzdělávání žáků dle klasifikačních standardů Spolkové republiky Německo a zakotvuje převodní klíč pro převod do klasifikace vymezené českými právními předpisy.<sup>519</sup>
- Umožňuje nahradit povinné zkoušky společné části maturitní zkoušky z cizího jazyka a matematiky a profilovou část maturitní zkoušky německou mezinárodní maturitní zkouškou.<sup>520</sup>

Je tedy zjevné, že Německé škole v Praze s. r. o. bylo vyhlášením pokusného ověřování umožněno odchýlit se od některých kogentních ustanovení právních předpisů, za současného

---

<sup>512</sup> MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY. *Pokusné ověřování Vzdělávací programy paměťových institucí do škol: Č. j.: MSMT-9423/2017-1*. Praha: MŠMT, 2017. Dostupné také z: [http://www.msmt.cz/file/43506\\_1\\_1/](http://www.msmt.cz/file/43506_1_1/).

<sup>513</sup> MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY. *Vyhlášení pokusného ověřování organizace, průběhu a ukončování vzdělávání v osmiletém gymnáziu, které je součástí činnosti Německé školy v Praze s. r. o. – zahraniční školy a gymnázia: Č. j. 15 711/2010-23*. Praha: MŠMT, 2010. Dostupné také z: <http://www.msmt.cz/file/11861/download/>; MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY. *Vyhlášení pokusného ověřování organizace, průběhu a ukončování vzdělávání ve víceletém gymnáziu, které je součástí činnosti Německé školy v Praze s. r. o. – zahraniční školy a gymnázia: č. j. MSMT - 24391/2016-2*. Praha: MŠMT, 2016. Dostupné také z: [http://www.msmt.cz/uploads/O21/O211/pokusne\\_overovani\\_DSP.pdf](http://www.msmt.cz/uploads/O21/O211/pokusne_overovani_DSP.pdf).

<sup>514</sup> MŠMT 2016, op. cit., čl. 5 odst. 4.

<sup>515</sup> MŠMT 2016, op. cit., čl. 1 odst. 3; školský zákon, § 45 odst. 1.

<sup>516</sup> MŠMT 2016, op. cit., čl. 2 odst. 1 písm. a).

<sup>517</sup> MŠMT 2016, op. cit., čl. 2 odst. 4; Vyhláška MŠMT č. 13/2005 Sb., o středním vzdělávání a vzdělávání v konzervatoři, § 11 odst. 1.

<sup>518</sup> MŠMT 2016, op. cit., čl. 1 odst. 3, příloha 1; RVP G, s. 83.

<sup>519</sup> MŠMT 2016, op. cit., čl. 3 odst. 1, Příloha 2; vyhláška o středním vzdělávání, § 3 odst. 1.

<sup>520</sup> MŠMT 2016, op. cit., čl. 4 odst. 2.2; školský zákon, § 78 odst. 1 a 2.

uložení zvláštních povinností. I v jiných, dříve vyhlášených pokusných ověřováních, Ministerstvo výslovně aprobovalo odchylky od právních norem obsažených v právních předpisech.<sup>521</sup> Dle výkladu F. Rigela a P. Katzové bychom takový postup Ministerstva museli označit nezákonný. Autor by se nicméně s takovýmto závěrem neshodl. Ustanovení § 171 odst. 1 školského zákona lze dle jeho mínění chápat jako zvláštní normu vůči všem ostatním ustanovením školského zákona, obsahující generální zmocnění Ministerstva ke stanovení zvláštních pravidel, jimiž se v individuálních případech (tedy nikoli plošně!) může vzdělávání řídit, přičemž jediným povoleným účelem takové výjimky je pokusné ověření metod, obsahu, forem či organizace vzdělávání či způsobu řízení škol. Je-li tato podmínka naplněna, jsou hranicí pro obsah pokusného ověřování ustanovení právních předpisů odlišných od školského zákona a abstraktních aktů vydaných k jeho provedení, neboť na právní normy v nich zakotvené se nevztahuje zmocnění Ministerstva obsažené v § 171 odst. 1 školského zákona.

Pro alternativní školy z toho plyne následující: neumožňuje-li školský zákon či abstraktní akty vydané k jeho provedení plně naplnění určité vzdělávací koncepce, lze dát Ministerstvu podnět k vyhlášení pokusného ověřování, v němž by potenciálně problematické normy byly nahrazeny zvláštními pravidly. A to za účelem zjištění, zdali jsou takto modifikované metody, obsah, formy či organizace vzdělávání nebo způsoby řízení školy vhodné k budoucímu začlenění do standardního legislativního rámce. Je ovšem třeba připomenout, že daný podnět není žádostí, na jejímž základě by Ministerstvo bylo povinno vést řízení. Je zcela na jeho úvaze, zdali a v jakém rozsahu pokusné ověřování vyhlásí, či ne.<sup>522</sup> Z povahy věci není toto vyhlášení rozhodnutím podle části druhé správního řádu.<sup>523</sup>

## 5.7 Shrnutí

V této kapitole jsme vymezili klíčové instituty školského práva, které potřebujeme k tomu, abychom učinili obecné závěry o právním postavení alternativních škol. Nejprve jsme definovali pojmy *vzdělání* a *vzdělávání* a pohovořili o souvislostech. Zde jsme zmínili klíčovou

---

<sup>521</sup> Např. vyhlášení pokusného ověřování z 23. května 2007 umožňovalo ředitelům vybraných škol povolit individuální vzdělávání žákům 2. stupně základní školy, ačkoli podle tehdejšího znění školského zákona bylo individuální vzdělávání možné povolit „*pouze žákovi prvního stupně základní školy*“. Školský zákon ve znění účinném do 31. 8. 2016, § 41 odst. 1. MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY. *Individuální vzdělávání na 2. stupni základní školy. Vyhlášení pokusného ověřování podle § 171 odst. 1 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon):* čj. 9 587/2007-22. Praha: MŠMT, 2007. Dostupné také z: [www.msmt.cz/file/9571\\_1\\_1/](http://www.msmt.cz/file/9571_1_1/).

<sup>522</sup> RIGEL, 2014, op. cit., s. 752.

<sup>523</sup> KATZOVÁ, 2008, op. cit., s. 669.

informaci, a sice že vzdělávání na všech školách poskytujících určitý obor vzdělání, tedy i na alternativních školách, musí být v souladu s rámcovým vzdělávacím programem vydaným pro daný obor. Posléze jsme se krátce zastavili nad povinností školní docházky a uvedli, kde ji lze plnit (v jakékoli škole odpovídajícího druhu zapsané ve školském rejstříku, tedy i ve škole alternativní). Následně jsme definovali pojmy *škola* a *právnícká osoba vykonávající činnost školy*, pohovořili o druzích a typech škol a o členění škol z hlediska právní povahy jejich zřizovatelů. Zjistili jsme, že až na drobné výjimky není v pravidlech pro zřizování škol a poskytování vzdělávání v nich rozdíl mezi tím, zda jsou zřízeny veřejným, či neveřejným zřizovatelem. Dále jsme vysvětlili, proč je poskytování vzdělávání na školách tzv. jinou veřejnou správou, tedy veřejnou správou, která není ani státní správou, ani samosprávou, a proč jsou jejími nositelkami právnícké osoby vykonávající činnost škol. Výjimku z tohoto pravidla tvoří rozhodování ředitele školy v případech taxativně vymezených v § 165 odst. 2 školského zákona, které je státní správou. V návaznosti na to jsme se vymezení vůči závěru Nejvyššího správního soudu o tom, že rámcové vzdělávací programy jsou vnitřními předpisy. Dovedli jsme, že jakkoli materiálně naplňují znaky nařízení, musíme je z důvodu absence formálního označení označit za abstraktní akty *sui generis*.

Posléze jsme pohovořili o rejstříku škol a školských zařízení, jehož význam spočívá ve spojení aktu zápisu do rejstříku s právem „*poskytovat vzdělávání a školské služby*“<sup>524</sup> a právem „*vydávat doklady o vzdělání stanovené tímto zákonem, a to v rozsahu tohoto zápisu.*“<sup>525</sup> Dovedli jsme, že na zápis do rejstříku, jakož i na zápis změny údajů vedených v rejstříku existuje za splnění předepsaných podmínek právní nárok. V té souvislosti jsme zmínili aktuální rozhodovací praxi Ministerstva a vyšli z ní při úvahách na téma, zdali je přípustné kvantitativně omezovat činnost soukromých škol. Na základě mezinárodních normativních katalogů lidských práv, Listiny základních práv a svobod a Úmluvy o boji proti diskriminaci v oblasti vzdělání jsme dovedli, že takové omezování v zásadě přípustné není, bez ohledu na to, je-li jeho podkladem zákon či jiný abstraktní akt. Posléze jsme vyložili některé důvody pro výmaz školy z rejstříku škol a školských zařízení.

Konečně jsme se zmínili o institutu pokusného ověřování a o možnostech, které z něj alternativním školám plynou. Uvedli jsme, že Ministerstvu je umožněno v individuálních případech povolit odchylky od ustanovení školského zákona a abstraktních aktů vydaných

---

<sup>524</sup> Školský zákon, § 142 odst. 1.

<sup>525</sup> Tamtéž.

k jeho provedení. To se jeví jako ideální nástroj k ověření efektivity takových alternativních vzdělávacích koncepcí, jejichž plnou realizací by za běžného stavu věcí došlo k porušování některých ustanovení právních předpisů.

Závěrem se vraťme ke srovnání s předchozí právní úpravou regionálního školství. Zatímco školský zákon č. 29/1984 Sb. *de facto* existenci alternativních škol zakotvoval, a to jednak tím, že školám dával na výběr z několika centrálně vydaných vzdělávacích dokumentů, z nichž některé by do jisté míry šlo označit vůči ostatním za alternativní, ale zejména tím, že vedle nich umožňoval vznik a schválení jiných vzdělávacích dokumentů, které musely naplňovat pouze základní zákonné předpoklady, aktuálně platný a účinný školský zákon na tuto koncepci nenavázal. Prostřednictvím rámcových vzdělávacích programů, které jsou co do stanoveného obsahu a forem vzdělávání mnohem obecnější než učební dokumenty dle starého školského zákona,<sup>526</sup> sice umožnil všem školám poskytujícím určitý obor vzdělání profilovat se dle své volby. Zároveň je nicméně podřídil nutnosti pohybovat se v hranicích vymezených jedním, centrálně vydaným vzdělávacím programem. A to i ty školy, které by se dříve řídily podle vzdělávacích programů vycházejících již od počátku z vlastní koncepce.

Stran ostatních zákonných pravidel pak současný školský zákon navázal na svého předchůdce v tom, že bezpodmínečně vyžaduje, aby se všechny školy řídily všemi zákonnými pravidly, bez ohledu na to, zdali samy sebe označují nebo jsou pedagogickou teorií označovány za „alternativní“, „standardní“, „inovativní“ či jiné. Jedinou výjimku z této zásady představuje institut pokusného ověřování. Pojem *alternativní škola* tedy ztratil svůj právní význam a zůstal mu pouze význam mimoprávní, jak jsme jej vymezili v úvodní kapitole.

Obsahem následující kapitoly proto bude přehled základních limitů, které zákon klade pro činnost všech škol, ovšem v těch oblastech, v nichž se alternativní školy při poskytování vzdělávání typicky liší od škol ostatních.<sup>527</sup>

---

<sup>526</sup> Srov. např. MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY. *Rámcový vzdělávací program pro základní vzdělávání (ve znění pozdějších úprav)*. Praha: MŠMT. Dostupné také z: [http://www.nuv.cz/uploads/RVP\\_ZV\\_2017\\_verze\\_cerven.pdf](http://www.nuv.cz/uploads/RVP_ZV_2017_verze_cerven.pdf) s kurikulárními dokumenty platnými před jeho zavedením: *Vzdělávací programy platné v základním vzdělávání před zavedením RVP ZV. Národní ústav pro vzdělávání* [online]. Praha: NÚV [cit. 2017-11-20]. Dostupné z: <http://www.nuv.cz/t/vzdelavaci-programy-platne-v-zakladnim-vzdelavani-pred>.

<sup>527</sup> Zcela mimoběžná poznámka: po dopsání této kapitoly se autor rozhodl protáhnout své ztuhlé tělo. Ve spolkové kanceláři na Právnické fakultě Univerzity Karlovy vystříhl parádní stojku, z čehož měl takovou radost, že se zřítíl k zemi a vykloubil si rameno. Díky pomoci kolegy Viktora Hatiny, který jej promptně transportoval do Nemocnice Na Františku, kde mu vykloubené rameno opět navrátili na své místo, mohl pokračovat v psaní této diplomové práce a dokončit ji. Viktore, děkuji!

## Kapitola 6: Zvláštní část

---

V této kapitole se budeme zabývat ustanoveními zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školského zákona) a souvisejících abstraktních aktů<sup>528</sup> upravujících konkrétní aspekty poskytování vzdělávání ve školách. Budeme zkoumat právní limity v oblastech, v nichž se alternativní školy typicky liší od škol standardních.

Jednotlivá témata budeme řadit do subkapitol podle struktury vymezené školským zákonem. Nejprve se budeme zabývat obecnými zásadami a cíli vzdělávání. Posléze přiblížíme požadavky na obsah vzdělávání, jejichž těžiště leží v rámcových vzdělávacích programech, a související požadavky na jeho uspořádání. Následně pohovoříme o právních mantinelech pro rozsah vzdělávání – jak úhrnných, tak těch, které navazují na vymezení povinného obsahu vzdělávání.

Posléze se přesuneme do sféry hodnocení žáků. Nejprve se budeme zabývat hodnocením výsledků vzdělávání žáků, posléze hodnocením chování žáků.

Dále se zaměříme na školu z hlediska její organizace. Nejprve přiblížíme pravidla pro rozčlenění žáků do tříd a pro způsob organizace účasti tříd ve vyučování. Posléze se budeme zabývat vnitřním řízením škol. Konečně pohovoříme i o významu a obsahu školního řádu, jehož smyslem je konkretizace práv a povinností osob při vzdělávání.

V každé subkapitole budeme krom obecného výkladu vždy zkoumat, nakolik umožňuje platné a účinné právo uplatňovat pravidelně se vyskytující prvky alternativních vzdělávacích koncepcí.

---

<sup>528</sup> Připomeňme ustanovení § 7 odst. 2 školského zákona, podle něž „škola uskutečňuje vzdělávání podle vzdělávacích programů uvedených v § 3.“ Zdrojem poznatků o požadavcích na průběh vzdělávání musí tedy být nejen právní předpisy a normativní právní smlouvy, ale i rámcové vzdělávací programy, které jsou abstraktními akty *sui generis*, jak jsme dovodili v předchozí kapitole.

Pro přehlednost ještě navažme strukturu kapitoly na přehled možných specifik alternativních škol, jak jsme jej vymezili v kapitole 1.1.

- a) způsob organizace výuky nebo života dětí ve škole
  - sdružování žáků do tříd a organizace vyučování (subkapitola 6.6)
- b) kurikulární programy
  - obsah vzdělávání a jeho uspořádání (subkapitola 6.2)
  - rozsah vzdělávání (subkapitola 6.3)
- c) parametry edukačního prostředí
- d) způsoby hodnocení výkonů žáků
  - hodnocení výsledků vzdělávání žáků (subkapitola 6.4)
  - hodnocení chování žáků (subkapitola 6.5)
- e) vztahy mezi školou a rodiči, školou a místní komunitou aj.
  - organizace školy (subkapitola 6.7)
- f) rozdílný způsob vnitřního řízení školy
  - organizace školy (subkapitola 6.7)

Nad rámec uvedeného půjdeme v subkapitole o zásadách a cílech vzdělávání (6.1).

## 6.1 Zásady a cíle vzdělávání

Vzdělávací proces jako celek se musí řídit zásadami a cíli vzdělávání vymezenými v § 2 odst. 1 a 2 školského zákona pro všechny druhy vzdělávání, v § 44 zákona pro základní vzdělávání a v § 57 odst. 1 zákona pro střední vzdělávání. Mají sice normativní charakter, nejsou ovšem normami vyšší právní síly, se kterými by ostatní normy obsažené ve školském zákoně musely být v souladu. Jejich význam ve vztahu k nim je:

- a) legislativní, kdy představují výzvu zákonodárci a exekutivě, aby při vydávání abstraktních aktů přijímali takové právní normy, které jsou s nimi v souladu,<sup>529</sup>

---

<sup>529</sup> Viz KATZOVÁ, Pavla. *Školský zákon: komentář*. Praha: ASPI, 2008. Komentáře nakladatelství ASPI, s. 7. ISBN 978-80-7357-412-3.



- b) interpretační, kdy při výkladu školského zákona a souvisejících předpisů má být upřednostněn ten výklad, který lépe odpovídá zásadám a lépe naplňuje cíle vzdělávání.<sup>530</sup>

V případě, že se zvláštní ustanovení zákona nachází v rozporu se zásadami či cíli vzdělávání, který nelze překlenout rozumnou interpretací, se uplatní princip *lex specialis derogat legi generali*.<sup>531</sup> Otázkou ovšem zůstává, jak postupovat v situaci, kdy by se v prokazatelném rozporu se zásadami či cíli vzdělávání ocitlo ustanovení podzákoného abstraktního aktu. V takovém případě bychom museli zjišťovat, zdali se opora pro takový rozpor nachází v konkrétních ustanoveních zákona – tedy zdali např. RVP, který se přičí zásadám vzdělávání, rozvádí pravidlo obsažené v určitém konkrétním ustanovení školského zákona. Pokud bychom takové ustanovení našli, pak bychom za použití zásady *lex specialis derogat legi generali* vyslovili, že takový rozpor je přípustný. Pokud by ovšem dané ustanovení podzákoného abstraktního aktu oporu ve zvláštním ustanovení zákona nemělo, tedy pokud by např. určité ustanovení RVP bylo v rozporu se zásadami vzdělávání a neexistovala pro to opora v zákoně, museli bychom za užití zásady *lex superior derogat legi inferiori* problematické ustanovení podzákoného abstraktního aktu neaplikovat.

Podle P. Katzové představují cíle vzdělávání vymezené ve školském zákoně pro podobu rámcových vzdělávacích programů „závazné východisko.“<sup>532</sup> RVP by tedy měly být rozpracovány tak, aby se při uskutečňování vzdělávání směřovalo k zákonem vymezeným cílům.<sup>533</sup>

---

<sup>530</sup> VALENTA, Jiří. *Školské zákony a prováděcí předpisy s komentářem: 2017/2018*. Olomouc: ANAG, 2017, s. 26. ISBN 978-80-7554-102-4.

<sup>531</sup> MORAVEC, Ondřej. In: RIGEL, Filip, Lenka BAHÝL'OVÁ, Veronika KUDROVÁ, Ondřej MORAVEC a Monika PUŠKINOVÁ. *Školský zákon: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2014, s. 28. ISBN 978-80-7400-550-3.

<sup>532</sup> KATZOVÁ, 2008, op. cit., s. 7.

<sup>533</sup> Je však otázkou, nakolik se tak ve skutečnosti děje. Pohlédneme-li totiž do ustanovení školského zákona a rámcových vzdělávacích programů, které cíle vzdělávání vymezují, a srovnáme-li je

- a) s obsahem RVP vymezujícím závazný obsah a rozsah vzdělávání,
- b) s kritérii pro hodnocení výsledků vzdělávání žáků a
- c) s výsledky, které náš současný vzdělávací systém přináší,

je otázkou, nakolik můžeme tvrdit, že dochází k systematickému naplňování jiných cílů, než „získání všeobecného vzdělání nebo všeobecného a odborného vzdělání“ (§ 2 odst. 2), „osvojení vědomostí a dovedností“ (§ 44) „rozvíjení vědomostí, dovedností“ (§ 57 odst. 1), a „přípravy pro výkon povolání nebo pracovní činnosti“ (§ 57 odst. 1).

Výsledky vzdělávání přitom nemá autor na mysli jen výsledky měření prováděných uvnitř školského systému, byť ty jsou též v mnohém vypovídající – viz např. výsledky mezinárodních šetření PISA, TIMSS, PIRLS a dalších (<http://www.csicr.cz/Prave-menu/Mezinarodni-setreni/>), výsledky testů Kalibro (<http://www.kalibro.cz/>), analytická data z výsledků maturitní zkoušky - <https://vysledky.ceremat.cz/> apod., ale i obecná šetření týkající se vlastností a postojů mladých lidí, kteří se v našem školském systému stále pohybují nebo kteří jej v posledních letech opustili, vztažená k cílům, jež si náš vzdělávací systém klade. Tak např. je-li cílem vzdělávání „rozvoj

Cíle vzdělávání pro jednotlivé obory vzdělání stanoví i rámcové vzdělávací programy. Ty krom toho stanoví i katalog tzv. klíčových kompetencí, které „představují souhrn vědomostí, dovedností, schopností, postojů a hodnot důležitých pro osobní rozvoj a uplatnění každého člena společnosti. (...) K jejich utváření a rozvíjení musí směřovat a přispívat veškerý vzdělávací obsah i aktivity a činnosti, které ve škole probíhají.“<sup>534</sup> Lze je tedy chápat jako individuální cíle, jichž by měl dosahovat každý absolvent daného oboru vzdělání. Ve středním odborném vzdělávání definují rámcové vzdělávací programy i tzv. odborné kompetence.<sup>535</sup>

Na tomto místě lze jen těžko hodnotit soulad vzdělávání poskytovaného alternativními školami se zásadami a cíli vzdělávání. Takové hodnocení, mělo-li by být skutečně poctivé, by vyžadovalo provedení rozsáhlého a dlouhodobého právně-sociologického výzkumu, jehož realizace není v možnostech autora této práce. Omezme se proto na konstatování, že minimálně

---

*osobnosti člověka, který bude vybaven poznávacími a sociálními způsobilostmi, mravními a duchovními hodnotami“*, hledme na statistiky kriminality mladých či statistiky míry důvěry ve společnost. Je-li cílem „pochopení a uplatňování zásad demokracie a právního státu, základních lidských práv a svobod spolu s odpovědností a smyslem pro sociální soudržnost,“ hledme na statistiky právní a politické gramotnosti a výsledky volebního rozhodování mladých obyvatel. Je-li cílem „utváření vědomí národní a státní příslušnosti a respektu k etnické, národnostní, kulturní, jazykové a náboženské identitě každého,“ hledme např. na míru rasismu a xenofobie mezi mladými. Je-li cílem „poznání světových a evropských kulturních hodnot a tradic, pochopení a osvojení zásad a pravidel vycházejících z evropské integrace jako základu pro soužití v národním a mezinárodním měřítku,“ hledme na vztah mladých k evropské integraci. Je-li cílem „motivace k celoživotnímu učení“ hledme na ochotu absolventů vzdělávacího systému dále se vzdělávat. Atd.

*De lege ferenda* lze tedy doporučit skutečně dlouhodobé a poctivé sledování naplňování cílů vzdělávání vymezených školským zákonem. V návaznosti na to, ukáže-li se, že náš vzdělávací systém k dosažení normativně zakotvených cílů nesměruje, pak buďto změnit zákonem zakotvenou podobu vzdělávacího procesu a na ní navázaný obsah rámcových vzdělávacích programů tak, aby se lépe směřovalo k naplnění všech cílů vzdělávání, a nejen cílů směřujících do vědomostní či dovednostní sféry, nebo naopak nahradit ty cíle vzdělávání, k nimž vzdělávání ve školách reálně směřuje jen velmi omezeně, takovými, které by odpovídaly současné podobě vzdělávacího procesu. Lze si představit např. následující: „získání všeobecného znalostního přehledu“, „získání základních odborných znalostí a profesních dovedností“, „dosažení stupně vzdělání na základě osvědčení získání potřebných znalostí a dovedností“, „zajištění elementární gramotnosti populace“, „získání pracovních návyků pro výkon závislé práce“ atp.

<sup>534</sup> MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY. *Rámcový vzdělávací program pro základní vzdělávání (ve znění pozdějších úprav)*. Praha: MŠMT, s. 10. (RVP ZV) Dostupné také z: [http://www.nuv.cz/uploads/RVP\\_ZV\\_2017\\_verze\\_cerven.pdf](http://www.nuv.cz/uploads/RVP_ZV_2017_verze_cerven.pdf)

<sup>535</sup> MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY. *Rámcový vzdělávací program pro obor vzdělání: 23 – 55 – H/02 Karosář (ve znění pozdějších úprav)*. Praha: MŠMT, s. 10-12. Dostupné také z: <http://www.nuv.cz/t/rvp-os>; MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY. *Rámcový vzdělávací program pro obor vzdělání: 28-52-E/01 Chemické práce (ve znění pozdějších úprav)*. Praha: Národní ústav odborného vzdělávání, s. 10-11. Dostupné také z: <http://www.nuv.cz/t/rvp-os>.

Obdobně jako v případě cílů vzdělávání, i v případě kompetencí se nabízí otázka, nakolik jejich vymezení představuje skutečně efektivní nástroj pro ovlivnění průběhu vzdělávání. Tedy nakolik jsou pro množství dalších, snáze kontrolovatelných povinností zakotvených v RVP, dle nichž se organizace vzdělávání na školách reálně řídí (rámcový učební plán, povinný obsah vzdělávání), skutečně tím hlavním měřítkem pro uskutečňování vzdělávání, a nakolik pouze deklarací či přáním, jehož reálné naplňování není vyžadováno ani sledováno.

deklarované principy a cíle mnoha alternativních vzdělávacích koncepcí jsou podobné zásadám a cílům vzdělávání normativně zakotveným ve školském zákoně.<sup>536</sup>

Se zřetelem k výše řečenému se k zásadám a cílům vzdělávání budeme vracet především tehdy, budeme-li s jejich pomocí interpretovat určité konkrétní ustanovení školského zákona či souvisejících předpisů.

## 6.2 Obsah vzdělávání a jeho uspořádání

V první kapitole jsme za jednu z možných odlišností alternativních škol označili modifikaci kurikulárních programů, užití vlastních programů či jejich úplnou absenci. Prvním z dílčích požadavků na podobu vzdělávacího procesu, kterému se budeme věnovat, tedy budou právní požadavky na obsah vzdělávání a jeho uspořádání.

### 6.2.1 Obsah vzdělávání

Nejprve k požadavkům na samotný obsah kurikula.

Vyjma § 15 školského zákona, upravujícího specifické téma vyučování náboženství, obsahuje zákon pouze zmocňovací ustanovení. Jednak zmocňuje vládu ke stanovení soustavy oborů středního vzdělávání,<sup>537</sup> a především zmocňuje ministerstva k vydání rámcových vzdělávacích programů, „*které stanoví zejména konkrétní cíle, formy, délku a povinný obsah vzdělávání (...)*“.<sup>538</sup> Musíme tedy nahlédnout do nich.

Rámcové vzdělávací programy definují závazný vzdělávací obsah dvěma způsoby.

Zaprvé prostřednictvím *očekávaných výstupů a učiva*. *Očekávané výstupy* vyjadřují, jaké úrovně osvojení učiva mají žáci na konci daného vzdělávacího stupně (na úrovni základního

---

<sup>536</sup> Viz např.: Stručně o waldorfské pedagogice. *Waldorfské školy: stránky Asociace waldorfských škol České republiky* [online]. Praha: AWS ČR, 2008 [cit. 2018-05-08]. Dostupné z: [http://www.iwaldorf.cz/wald\\_ped.php?menu=ped-owa](http://www.iwaldorf.cz/wald_ped.php?menu=ped-owa); O daltonu: Zodpovědnost – samostatnost – spolupráce. *Czech Dalton* [online]. Brno: Czech Dalton [cit. 2017-11-15]. Dostupné z: <http://www.czechdalton.cz/o-daltonu/>; The Sudbury model. *Sudbury Valley School* [online]. Framingham, MA: SVS [cit. 2018-05-08]. Dostupné z: [http://www.sudburyvalley.org/01\\_about\\_01.html](http://www.sudburyvalley.org/01_about_01.html); Principy a hodnoty ScioŠkol. *SCIO* [online]. Praha: www.scio.cz [cit. 2018-05-08]. Dostupné z: <https://www.scio.cz/scioskoly/principy.asp>.

<sup>537</sup> Školský zákon, § 58 odst. 5. Vláda tak učinila svým nařízením č. 211/2010 Sb., o soustavě oborů vzdělání v základním, středním a vyšším odborném vzdělávání.

<sup>538</sup> Školský zákon, § 4 odst. 1 a 3.

vzdělávání v 5. a v 9. ročníku) dosáhnout. Tedy jakými žádoucími vědomostmi, dovednostmi, postoji a hodnotami mají disponovat.<sup>539</sup> Na úrovni základního vzdělávání je učivo školám „doporučeno k distribuci a k dalšímu rozpracování do jednotlivých ročníků nebo delších časových úseků“.<sup>540</sup> Na úrovni středního vzdělávání je učivo pro školy závazné.<sup>541</sup> Očekávané výstupy a učivo jsou strukturovány do *vzdělávacích oblastí*, které se dále člení na *vzdělávací obory*, resp. *obsahové okruhy* (dále jen „vzdělávací obory“).

Mezi RVP pro základní a střední vzdělávání tedy existuje rozdíl. Zatímco při uskutečňování základního vzdělávání je nutné směřovat k dosahování očekávaných výstupů vymezených pro 5. a 9. ročník, nicméně není nutné probírat veškeré učivo uvedené v RVP, při uskutečňování středního vzdělávání je krom směřování k dosažení očekávaných výstupů nutné probrat i veškeré v RVP vymezené učivo.

Zadruhé vymezují RVP *průřezová témata*, která jsou školy povinny v určité formě zařadit do ŠVP. Mohou tak učinit ve formě samostatného vyučovacího předmětu, projektového týdne, besedy, semináře atp. Tematické okruhy uvedené v RVP jsou povinné (škola musí zařadit do svého ŠVP všechny tematické okruhy), zatímco hloubka, rozsah (tedy výběr témat) a realizace tematických okruhů jsou v kompetenci školy.<sup>542</sup>

Ve vztahu k alternativním vzdělávacím koncepcím můžeme říci následující:

Jako bezproblémový se jeví takový vzdělávací model, který se zaměřuje čistě na metody, jimiž se vzdělávání uskutečňuje (např. daltonský plán, Začít spolu, do jisté míry i montessoriovská či jenská škola). Vzdělávání uskutečňované na takovýchto školách může dokonce vést k ještě lepšímu naplnění očekávaných výstupů a důkladnějšímu probrání učiva než na školách standardních.

---

<sup>539</sup> RVP ZV, s. 14; MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY. *Rámcový vzdělávací program pro gymnázia (ve znění pozdějších úprav)*. Praha: Výzkumný ústav pedagogický v Praze, s. 12. ISBN 978-80-87000-11-3. Dostupné také z: <http://www.nuv.cz/t/rvp-pro-gymnazia>.

<sup>540</sup> RVP ZV, s. 15.

<sup>541</sup> RVP G, s. 12; MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY. *Rámcový vzdělávací program pro obor vzdělání: 63-41-M/01 Ekonomika a podnikání (ve znění pozdějších úprav)*. Praha: Národní ústav odborného vzdělávání, s. 13. Dostupné také z: <http://www.nuv.cz/t/rvp-os>.

<sup>542</sup> MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY. *Rámcový vzdělávací program pro gymnázia (ve znění pozdějších úprav)*. Praha: Výzkumný ústav pedagogický v Praze, s. 65. ISBN 978-80-87000-11-3. Dostupné také z: <http://www.nuv.cz/t/rvp-pro-gymnazia>.

Druhý případ je problematictější. Některé alternativní koncepce (waldorfské školy, do jisté míry i montessoriovské či jenské školy) totiž nabízejí nejen metody, jimiž se má vzdělávání uskutečňovat, ale i komplexní kurikulum, do něž mají být žáci v průběhu studia uvedeni. Toto kurikulum se v některých případech může ukázat neslučitelné s obsahem vzdělávání vymezeným v rámcovém vzdělávacím programu. Pak z něj musí škola alespoň částečně ustoupit, a to do té míry, aby zvládla naplnit obligatorní požadavky kladené RVP.

Třetím případem pak může být, pokud ten či onen vzdělávací proud (svobodné a demokratické školy, v určitých ohledech montessoriovské školy) staví do popředí svobodu dítěte vybrat si, čím a kdy se bude zabývat, a to bez současného uložení povinnosti zabývat se ve výsledku veškerým vzdělávacím obsahem vymezeným v RVP. Mohlo by se tak stát, že by žák během docházky do školy nebyl veden k dosahování určitých výstupů nebo by se na úrovni středního vzdělávání nesetkal s určitým učivem. Takový stav však zákon neumožňuje. Těmto školám proto nezbude než podřídit všechny žáky povinnosti, zúčastnit se v souhrnu těch částí vyučování, které jsou cíleny na naplnění jednotlivých očekávaných výstupů uvedených v RVP, popř. jinak prokázat, že očekávaných výstupů již dosáhli. Na úrovni středního vzdělávání rovněž musí podřídit všechny žáky povinnosti zúčastnit těch částí vyučování, kde se probírá učivo, jež je v RVP označeno jako povinné, nebo jinak prokázat, že se s daným učivem již seznámili. Je pak otázkou, zdali se tím školy nezbaví jednoho ze základních kamenů, na nichž stojí úspěch či neúspěch jejich vzdělávacího modelu, a tedy zdali poněkud nepopřou smysl své existence.

## 6.2.2 Uspořádání obsahu vzdělávání

Jak jsme uvedli v první kapitole, alternativní školy se mohou od standardních lišit i způsobem uspořádání obsahu vzdělávání – např. jeho integrací do všeobecnějších předmětů, než bývá zvykem, uspořádáním do jiných celků nebo odstraněním členění na jednotlivé odborné předměty vůbec. Podrobme tedy bližšímu zkoumání požadavky pozitivního práva na uspořádání obsahu vzdělávání.

Zákon stanoví, že „*obsah vzdělávání může být ve školním vzdělávacím programu uspořádán do předmětů nebo jiných ucelených částí učiva (například modulů)*“.<sup>543</sup> Nejprve tedy definujme pojmy *předmět, jiná ucelená část učiva a modul*.

---

<sup>543</sup> Školský zákon, § 5 odst. 1.

Zákon, judikatura ani odborná literatura z oblasti školského práva žádné definice nepodávají. Nahlédněme proto do rámcových vzdělávacích programů a do pedagogické literatury.

Rámcový vzdělávací program pro základní vzdělávání definuje *vyučovací předmět* jako „*formu didaktického uspořádání vzdělávacího obsahu a jeho organizačního zpracování ve školním vzdělávacím programu; z jednoho vzdělávacího oboru může být vytvořen jeden vyučovací předmět nebo více vyučovacích předmětů, případně může vzniknout integrací vzdělávacího obsahu více vzdělávacích oborů (integrováný vyučovací předmět); (...)*“<sup>544</sup>. Obdobně definuje *vyučovací předmět* rámcový vzdělávací program pro gymnázia: „*didaktické a organizační zpracování vzdělávacího obsahu v konkrétním školním vzdělávacím programu; vyučovací předměty vznikají na základě vzdělávacích oborů vymezených v rámcovém vzdělávacím programu.*“<sup>545</sup> Pedagogický slovník k výkladu pojmu *vyučovací předmět* uvádí, že jde o „*organizační jednotku obsahu vzdělávání ve školách*“<sup>546</sup> a k jejich konstrukci dále, že „*v tradičním předmětovém kurikulu se rozlišují podle obsahu předměty jazykové, humanitní, ev. společenskovědní, přírodovědné, esteticko-výchovné, tělovýchovné a technické.*“<sup>547</sup> Jelikož ani jednu z výše uvedených definic nelze považovat za vyčerpávající (byť nejvíce se tomu blíží definice z RVP G), pokusí se autor o vlastní. *Předmět* označí za *jednotku obsahu vzdělávání na úrovni školního vzdělávacího programu, která je konstruována na základě vzdělávacích oblastí, vzdělávacích oborů nebo průřezových témat zakotvených v rámcovém vzdělávacím programu pro daný obor vzdělávání.*<sup>548</sup>

---

<sup>544</sup> RVP ZV, s. 164.

<sup>545</sup> RVP G, s. 99.

<sup>546</sup> PRŮCHA, Jan, Eliška WALTEROVÁ a Jiří MAREŠ. *Pedagogický slovník*. 7., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Portál, 2013, s. 356. ISBN 978-80-262-0403-9.

<sup>547</sup> Tamtéž.

<sup>548</sup> Formulací „*na základě*“ má autor na mysli to, že se při konstrukci předmětu vychází z členění do vzdělávacích oblastí, oborů či průřezových témat učiněného v RVP. V úvahu tedy přichází tři alternativy: Zaprvé může obsah vyučovacího předmětu zcela převzít obsah vzdělávacího oboru či průřezového tématu vymezeného v RVP (např. pokud obsah vzdělávacího oboru *Občanský a společenskovědní základ* vymezeného v RVP G zahrneme do předmětu *Základy společenských věd*). Zadruhé může být obsah vyučovacího předmětu užší, než obsah vzdělávacího oboru či průřezového tématu vymezeného v RVP G (např. pokud obsah vzdělávacího oboru *Občanský a společenskovědní základ* vymezeného v RVP G rozdělíme do předmětů *Právo a politologie, Ekonomie, Filozofie a religionistika* a *Psychologie a sociologie*). Zatřetí v sobě vyučovací předmět může integrovat obsah vícera vzdělávacích oborů či průřezových témat (např. pokud obsah vzdělávacích oborů *Fyzika, Chemie, Biologie, Geologie* a *Geografie* vymezených v RVP G zahrneme do jednoho předmětu *Přírodověda*). Všechny tři alternativy lze rovněž vzájemně kombinovat (např. pokud vytvoříme předmět, který pokrývá určitý vzdělávací obor zcela a jiný zčásti). Viz RVP G, s. 12.

O předmět nicméně na základě uvedené definice nepůjde tehdy, pokud se ke konstrukci ucelených částí učiva nepřistupuje na základě rozčlenění učiva do vzdělávacích oblastí, oborů nebo průřezových témat učiněného v RVP.

Další otázkou je, co může být onou *jinou ucelenou částí učiva*. Školský zákon hovoří výslovně o tzv. „*modulech*“.<sup>549</sup> Publikace *Modulární projektování školních vzdělávacích programů v odborném vzdělávání* definuje modul jako „*relativně ucelenou část vzdělávání (vzdělávací jednotku), která má jasně definované vzdělávací cíle, obsah a výstupy včetně kritérií pro jejich ověření a hodnocení.*“<sup>550</sup> Může existovat buďto samostatně (jako jiná ucelená část učiva ve smyslu § 5 odst. 1 školského zákona), nebo jako díl, ze kterého jsou skládány větší celky, např. předměty.<sup>551</sup> RVP pro obor Kombinované lyceum definuje *vzdělávací modul* jako „*relativně ucelenou část vzdělávání nebo vzdělávacího programu, která: má svou vlastní specifikovanou funkci, jasně definované vzdělávací cíle a očekávané výsledky vzdělávání; definuje určitý soubor učebních situací, učebních činností, učební látky apod.; je schopna zapojení do více programů.*“<sup>552</sup> Některé z uvedených prvků pro účely definice modulu jako *jiné ucelené části učiva* ve smyslu § 5 odst. 1 školského zákona nepotřebujeme. Vymezíme jej tedy jako *relativně ucelenou jednotku obsahu vzdělávání na úrovni školního vzdělávacího programu, která je konstruována na základě jednotlivých očekávaných výstupů, bodů učiva a témat zakotvených v rámcovém vzdělávacím programu pro daný obor vzdělávání.*

Užití modulů se tedy alternativním školám nabízí tehdy, zamýšlejí-li nabídnout žákům větší individualizaci vzdělávacího procesu, tedy chtějí-li jim dát příležitost samostatně si postavit cestu k dosažení daného stupně vzdělání.<sup>553</sup> Jako výhodné se modulární projektování vzdělávacího programu jeví zejména na školách s větším počtem žáků, neboť ty mohou nabídnout větší množství modulů. Stejně tak mohou být určité moduly vyučovány vícekrát za rok.

Do *jiných ucelených částí učiva* než *předmětů* či *modulů* lze obsah vzdělávání členit tehdy, pokud konstrukce takových *jiných ucelených částí učiva* v kombinaci s dalšími prvky vzdělávacího procesu umožní vyhovět i ostatním právním požadavkům na podobu vzdělávacího procesu.

---

<sup>549</sup> Školský zákon, § 5 odst. 1.

<sup>550</sup> KAŠPAROVÁ, Jana a kol. *Modulární projektování školních vzdělávacích programů v odborném vzdělávání: příručka pro SOŠ a SOU k tvorbě ŠVP a vzdělávacích modulů ECVET*. Praha: Národní ústav pro vzdělávání, 2012, s. 5. ISBN 978-80-87063-92-7.

<sup>551</sup> KAŠPAROVÁ a kol., 2012, op. cit., s. 5.

<sup>552</sup> MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY. *Rámcový vzdělávací program pro obor vzdělání: 78-42-M/06 Kombinované lyceum (ve znění pozdějších úprav)*. Praha: Národní ústav odborného vzdělávání, s. 92. Dostupné také z: <http://www.nuv.cz/t/rvp-os>.

<sup>553</sup> Modulově jsou konstruovány i některé rámcové vzdělávací programy. Viz např. RVP pro obor *Kombinované lyceum*, jehož ve velké míře využívají waldorfské školy.

Další otázkou je, zdali sousloví „*může být uspořádán*“<sup>554</sup> zakládá možnost, vůbec obsah vzdělávání do ucelených částí učiva neuspořádat, čemuž by odpovídal čistě jazykový výklad daného ustanovení. Tedy zdali lze žákům nabízet jednotlivá témata bez formálního uspořádání do vyšších celků. Systematickým výkladem školského zákona, kde se z existence předmětů či jiných ucelených částí učiva vychází při stanovení mnoha dalších obligatorních povinností<sup>555</sup> dovodíme, že zde povinnost obsah vzdělávání do předmětů či jiných ucelených částí učiva uspořádat existuje. Slovo „*může*“<sup>556</sup> je nutno vztahovat toliko k možnosti zvolit mezi různými způsoby uspořádání obsahu vzdělávání, nikoli však k možnosti určit, zda vůbec k uspořádání vzdělávacího obsahu dojde.

Na základě toho musíme odmítnout i konstrukci, kdy by se škola s uvedenou povinností vypořádala tím, že vytvoří jeden, všeobecně vzdělávací předmět. Vyžaduje-li školský zákon uspořádání obsahu vzdělávání, bylo by v rozporu s účelem a smyslem tohoto ustanovení, pokud by byl začleněn pouze do jednoho předmětu – k žádnému uspořádání by totiž nedošlo. Nelze přitom jednoznačně konstatovat, do kolika předmětů či jiných ucelených částí učiva má být obsah vzdělávání uspořádán. Každý případ je nutno posuzovat individuálně a tázat se, zdali zvoleným členěním došlo k logickému uspořádání obsahu vzdělávání tak, aby se vyhovělo i dalším povinnostem vyplývajícím ze školského zákona a souvisejících předpisů, anebo zdali je takové uspořádání pouze formální či jinak nevhodně učiněné, popírající smysl a účel jiných ustanovení, které se na uspořádání obsahu učiva odvolávají (např. ustanovení o hodnocení).

Dále je z uvedeného ustanovení evidentní, že zákon staví *předměty a jiné ucelené části učiva* na stejnou úroveň. Školy si tedy mohou vybrat, zdali budou obsah vzdělávání členit do *předmětů*, do *jiných ucelených částí učiva*, nebo zdali např. zvolí určitou formu kombinace. Ve světle toho je pak nutno interpretovat i další ustanovení školského zákona a souvisejících abstraktních aktů, hovoří-li pouze o „*předmětech*“<sup>557</sup>. Čistě jazykovým výkladem těchto ustanovení bychom totiž mohli dospět ke dvěma extrémním závěrům: a) je-li obsah vzdělávání ve školním vzdělávacím programu členěn do *jiných ucelených částí učiva*, tato ustanovení se

---

<sup>554</sup> Školský zákon, § 5 odst. 1.

<sup>555</sup> § 13, § 14, § 38, odst. 5, § 50 odst. 2, § 52, § 53, § 67 odst. 2, § 69 a další ustanovení školského zákona.

<sup>556</sup> Tamtéž.

<sup>557</sup> Např. v § 13 odst. 3, v § 15 odst. 2, v § 50 odst. 2, v § 52, v § 53, v § 67 odst. 2 školského zákona. Výjimku představují pouze § 69 zákona, o hodnocení výsledků vzdělávání žáků na středních školách, který ve svém odst. 10 výslovně stanoví, že „*ustanovení tohoto paragrafu se přiměřeně vztahuje i na hodnocení vzdělávání členěného do jiných ucelených částí učiva*,“ a některá ustanovení prováděcích právních předpisů.



na dané případy vůbec nevztahují, nebo b) školy, na které daná ustanovení dopadají, nemohou obsah vzdělávání členit jinak než do *předmětů*.

Pokud bychom připustili výklad za a), jednalo by se jednoznačně o mezeru v právu (dané aspekty činnosti školy by bez zjevné vůle zákonodárce vůbec nebyly upraveny), což musíme, nachází-li se zde možnost užít jiného rozumného výkladu, odmítnout.<sup>558</sup> Takovou možností je v daném případě použití *analogie legis*, tedy vztažení ustanovení hovořících pouze o *předmětech* i na situace, kdy je obsah vzdělávání členěn do *jiných ucelených částí učiva*. Daná ustanovení totiž stanovují povinnosti všem školám bez rozdílu toho, jak člení obsah vzdělávání ve svém školním vzdělávacím programu.

Možnost za b) musíme odmítnout systematickým výkladem. Zákon stanoví v § 5 odst. 1 obecnou možnost uspořádat obsah všech druhů vzdělávání jinak než do předmětů a klade takové uspořádání na stejnou úroveň předmětům. To samozřejmě neznamená, že by později nemohl tuto možnost zvláštním ustanovením, týkajícím se pouze určitého druhu vzdělávání, zakázat. Výslovně tak nicméně nečiní. V části o základním i středním vzdělávání sice na několika místech hovoří pouze o „*předmětech*“ bez uvedení „*jiných ucelených částí učiva*“<sup>559</sup>, tato ustanovení však upravují zcela odlišné instituty. Je-li možno je za použití analogie zákona bez problému vyložit v souladu s obecnou normou umožňující členění do „*jiných ucelených částí učiva*“<sup>560</sup>, bylo by v rozporu s principem systematiky zákonodárství, pokud bychom pouze z nich vyvozovali zákaz provádět takovéto členění. Závěr o neúmyslném opomenutí zákonodárce vztáhnout daná ustanovení výslovně i na *jiné ucelené části učiva* můžeme podpořit i tím, že i v těch částech školského zákona, ve kterých se o „*jiných ucelených částech učiva*“<sup>561</sup> výslovně hovoří, jsou na jiných místech, často pouze o ustanovení dále, uvedeny pouze „*předměty*“<sup>562</sup>.

---

<sup>558</sup> Viz WINTR, Jan. *Metody a zásady interpretace práva*. Praha: Auditorium, 2013, s. 87. ISBN 978-80-87284-36-0.

<sup>559</sup> Např. § 13 odst. 3, § 15 odst. 2, § 50 odst. 2, § 52, § 53 či § 67 odst. 2 školského zákona.

<sup>560</sup> Školský zákon, § 5 odst. 1.

<sup>561</sup> Např. v § 5 odst. 1 školského zákona, jenž je součástí obecné části první, nebo v § 69 odst. 10 školského zákona, jež je součástí části čtvrté upravující střední vzdělávání.

<sup>562</sup> V obecné části školského zákona např. v § 13, § 14, § 15, § 17 ad., v části čtvrté upravující střední vzdělávání v § 67 a § 81. Ve vztahu k § 69 odst. 10 školského zákona tedy není na místě použití argumentu *per eliminationem* (tedy – stanoví-li to pouze toto ustanovení, pro jiná ustanovení to neplatí), ale spíše argumentu *a simili* (tedy stanoví-li to toto ustanovení, není důvod, abychom podobnou úpravu neaplikovali i v jiných obdobných případech, jejichž povaha to nevylučuje).

Můžeme tedy uzavřít, že ani ta ustanovení školského zákona a souvisejících abstraktních aktů, která hovoří pouze o „předmětech“, nevylučují uspořádání obsahu vzdělávání do *jiných ucelených částí učiva* v rámci toho druhu a oboru vzdělávání, na něž daná ustanovení dopadají. Na situace, kdy je obsah vzdělávání do těchto *jiných ucelených částí učiva* uspořádán, se pak daná ustanovení vztáhnou přiměřeně.

Budeme-li dále hovořit o „předmětech“, budeme tedy mít na mysli i *jiné ucelené části učiva*, ledaže výslovně uvedeme něco jiného.

### 6.3 Rozsah vzdělávání

Alternativní školy se mohou od standardních lišit i co do množství času věnovanému jednotlivým vzdělávacím oblastem či vůbec co do způsobu plánování a rozvržení výuky. Nahlédněme tedy do ustanovení zákona a souvisejících abstraktních aktů k tomuto tématu.

Na rozdíl od obsahu vzdělávání stanoví zákon pro jeho rozsah větší množství pravidel. V § 26 odst. 1 zákona je vymezena základní délka vyučovací hodiny (45, resp. 60 minut pro odborný výcvik a odbornou praxi ve středním vzdělávání). V § 26 odst. 2 školského zákona je vymezena pro každý obor, popř. i ročník vzdělávání horní hranice, za níž nelze jít při stanovení celkového týdenního počtu povinných vyučovacích hodin. Na tato zákonná pravidla navazují ustanovení RVP o minimální týdenní hodinové dotaci pro daný obor vzdělávání, popř. i pro určitý ročník.<sup>563</sup> Školy se tedy při určení průměrné týdenní hodinové dotace musí pohybovat mezi spodní hranicí určenou v RVP a horní hranicí určenou ve školském zákoně. Tyto hranice lze chápat z pohledu žáka – určují tedy, kolika hodin týdně se má žák účastnit.

V § 26 odst. 3 školského zákona nalezneme zmocnění ke stanovení celkového nejnižšího počtu povinných vyučovacích hodin v jednotlivých ročnících (tedy již nikoli týdenního počtu hodin, ale počtu hodin za celý ročník) v rámcových vzdělávacích programech. RVP toto rozpracovávají v tzv. *rámcových učebních plánech*. Ty jednak stanoví celkovou minimální hodinovou dotaci pro daný druh vzdělávání (resp. pro 1. či 2. stupeň základní školy), a jednak tuto minimální dotaci rozpracovávají na úroveň vzdělávacích oblastí či na úroveň vzdělávacích

---

<sup>563</sup> RVP ZV, s. 142; RVP G, s. 82; MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY. *Rámcový vzdělávací program pro obor vzdělání: 78-42-M/06 Kombinované lyceum (ve znění pozdějších úprav)*. Praha: Národní ústav odborného vzdělávání, s. 80. Dostupné také z: <http://www.nuv.cz/t/rvp-os>.

oborů a do tzv. *disponibilní časové dotace*, o jejímž konkrétním naplnění rozhodují školy.<sup>564</sup> Zároveň stanovují, ve kterých ročnících je zařazení určité vzdělávací oblasti či vzdělávacího oboru pro školy povinné a kdy volitelné. Pro ilustraci a lepší pochopení řečeného uveďme tabulku rámcového učebního plánu z Rámcového vzdělávacího programu pro gymnázia:

Vzdělávací oblasti Vzdělávací obory	1. ročník	2. ročník	3. ročník	4. ročník	Minimální časová dotace za 4 roky
Jazyk a jazyková komunikace Český jazyk a literatura Cizí jazyk Další cizí jazyk	P P P	P P P	P P P	P P P	12 12 12
Matematika a její aplikace	P	P	P	V	10
Člověk a příroda Fyzika Chemie Biologie Geografie Geologie	P	P	V	V	36
Člověk a společnost Občanský a společenskovední základ Dějepis Geografie <sup>4</sup>	P	P	V	V	
Člověk a svět práce	←—————→				X
Umění a kultura Hudební obor Výtvarný obor	P	P	V	V	4
Člověk a zdraví Tělesná výchova Výchova ke zdraví	P	P	P	P	8
	←—————→				X
Informatika a informační a komunikační technologie	V	V	V	V	4
Volitelné vzdělávací aktivity	V	V	P	P	8
Průřezová témata	←—————→				X
Disponibilní časová dotace					26
Celková povinná časová dotace					132

Časová dotace v jednotlivých ročnících musí být minimálně 27 hodin, maximálně 35 hodin.

Vysvětlivky:

- P - vzdělávací obsah oborů dané vzdělávací oblasti musí být zařazen v příslušném ročníku (ročnících)
- V - zařazení vzdělávacího obsahu oborů dané vzdělávací oblasti do ročníku/ů stanovuje ŠVP
- ←→ - vzdělávací obsah vzdělávací oblasti (oboru) vymezený v RVP G musí být v průběhu vyznačeného období do ŠVP zařazen; ŠVP stanovuje, v jakém ročníku (ročnících) a jakým způsobem se vzdělávací obsah realizuje
- X - časovou dotaci stanovuje ŠVP

565

<sup>564</sup> RVP ZV, s. 141–143; RVP G, s. 82–83; RVP pro obor *Kombinované lyceum*, s. 79–80.

<sup>565</sup> RVP G, s. 83.

Krom výše zmíněných požadavků, které jsou všem druhům a oborům vzdělávání společné, stanoví rámcové vzdělávací programy pro některé druhy vzdělávání další požadavky na rozsah vzdělávání, s nimiž se školy při tvorbě svých ŠVP musí vypořádat:

RVP pro obory středního vzdělávání stanovují minimální průměrný počet vyučovacích hodin ve třídě za týden, jehož účelem je přimět školy k dělení tříd či vytváření studijních skupin.<sup>566</sup> Jelikož toto kritérium je nutno chápat z pohledu třídy, nikoli z pohledu žáka (žák se všech těchto hodin nemusí, ba ani nemůže zúčastnit), lze jej označit z pohledu alternativních škol za relativně bezproblémové, byť jim může ukládat vyučovat v určitých třídách více hodin, než kolik by jinak zamýšlely.

Rámcové vzdělávací programy pro střední odborné vzdělávání mohou dále stanovit specifická pravidla vycházející z povahy daného oboru vzdělávání – např. stanovit povinnost realizovat odborné praxe v určité minimální časové dotaci, určit pravidla pro volbu zaměření a vyučování předmětů v rámci tohoto zaměření, určit obsah volitelných modulů ad.<sup>567</sup>

Kterýkoli rámcový vzdělávací program dále může stanovit specifické požadavky na rozsah vzdělávání týkající se pouze jednotlivých vzdělávacích oblastí, oborů, výstupů či učiva. RVP pro základní vzdělávání např. k oblasti *Člověk a zdraví* stanoví, že „základní výuka plavání se realizuje na 1. stupni v celkovém rozsahu nejméně 40 vyučovacích hodin.“<sup>568</sup>

K alternativním školám je možno ve vztahu k výše řečenému říci následující:

Jak jsme si vymezili v první kapitole, je běžné, že se vyučování v alternativních školách odehrává v delších časových blocích než 45 minut (epochy na waldorfských školách, daltonské bloky na daltonských školách ad.). Zákon sice určuje délku jedné vyučovací hodiny na 45, resp. 60 minut, nicméně rovněž stanovuje, že v „odůvodněných případech lze vyučovací hodiny dělit a spojovat.“<sup>569</sup> To ovšem neznamená, že by se tyto nové rozdělené či spojené hodiny staly

---

<sup>566</sup> RVP G, s. 82; RVP pro obor Kombinované lyceum, s. 80.

<sup>567</sup> RVP pro obor Kombinované lyceum, s. 79–80; MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY. *Rámcový vzdělávací program pro obor vzdělání: 23–56–H/01 Obráběč kovů (ve znění pozdějších úprav)*. Praha: MŠMT, s. 44–45. Dostupné také z: <http://www.nuv.cz/t/rvp-os>.

<sup>568</sup> RVP ZV, s. 144.

<sup>569</sup> Školský zákon, § 26 odst. 1.

měřítkem pro naplnění kritérií minimální či maximální časové dotace. Zde se opět uplatní měřítko 45 nebo 60 minut.<sup>570</sup>

Za hůře splnitelné lze v případě některých alternativních vzdělávacích koncepcí považovat kritérium minimální týdenní hodinové dotace.<sup>571</sup> Školy, jejichž vzdělávací model je postaven na jasně oddělených časových blocích (waldorfské školy, daltonské školy), jichž se účastní všichni žáci najednou, s naplněním tohoto kritéria nebudou mít problém. Problematické nicméně může jeho dodržování být na takových školách, kde si žák může zvolit, kdy a čím se bude zabývat. Příkladem vzdělávací koncepce, která má i toto ošetřeno, budiž jenská škola, která po žácích vyžaduje, aby předem vypracovali plán své činnosti, v němž se lze na individuální bázi s kritériem minimální týdenní časové dotace vypořádat. Není-li zde takový či jiný nástroj, mohlo by se nicméně stát, že se žák v požadovaném rozsahu vyučování nezúčastní. Takový stav ovšem zákon nepřipouští. Škola proto musí ze svého vzdělávacího modelu ustoupit a uložit žákům povinnost týdenní účasti na alespoň minimálním stanoveném počtu vyučovacích hodin.

Jako nejproblematictější se z hlediska mnoha alternativních škol bude jevit rámcový učební plán, který stanovuje celkovou minimální týdenní časovou dotaci pro jednotlivé vzdělávací oblasti či obory vzdělání. Školy, které počítají s klasickou oborově zaměřenou výukou, s tímto požadavkem opět nebudou mít problém (může nicméně znamenat nutnost ustoupit ze svého kurikula, jak jsme popsali výše). RVP navíc umožňuje rozvrhnout výuku jednotlivých vzdělávacích oblastí do průběhu celého období – žáci se tak mohou např. v lednu zabývat chemií a v únoru biologií. Hůře na tom budou školy, které by ve výuce jednoho předmětu rády kombinovaly vzdělávací obsah vícero vzdělávacích oblastí či oborů, pro které přitom RVP stanovuje odlišné celkové časové dotace. Takovým školám nezbude než výuku daného předmětu rozplánovat tak, aby výsledná časová dotace věnovaná učivu či cílům jednotlivých vzdělávacích oblastí či oborů vymezených v RVP odpovídala časové dotaci požadované pro tu kterou oblast či ten který obor. Náročnost takového plánování je zjevná.

Zdaleka nejhůře na tom však budou opět ty školy, které staví do popředí svobodu dítěte vybrat si, čemu a kdy se bude věnovat. Plánuje-li žák spolu s pedagogickým pracovníkem účast na učebních aktivitách předem, bylo by ještě prakticky možné naplnění požadované časové dotace

---

<sup>570</sup> KATZOVÁ, 2008, op. cit., s. 132.

<sup>571</sup> Školský zákon, § 26 odst. 3.

pro jednotlivé vzdělávací oblasti či obory uhlídat. Neexistuje-li zde takovéto předchozí plánování, lze si teoreticky představit, že by i tyto školy požadavkům rámcového učebního plánu vyhověly tím, že by po celou dobu studia žáka sledovaly, čím se zabýval (na jaké hodiny chodil, jakých aktivit se účastnil apod.). Posléze by vyhodnocovaly jeho účast na těchto činnostech z hlediska naplňování povinného učiva a z hlediska směřování k očekávaným výstupům jednotlivých vzdělávacích oblastí a oborů. V závěrečných ročnících daného vzdělávacího stupně by jej pak donutily věnovat požadované množství času těm oblastem či oborům, které v rámci své dosavadní činnosti pomíjel, a to nejméně v tom čase, který mu chybí k naplnění požadované časové dotace pro jednotlivé vzdělávací oblasti či obory vzdělání. Je nicméně zjevné, že realizace takovéhoho modelu by (v kombinaci s nutností sledovat naplnění obsahových požadavků RVP) byla extrémně organizačně a personálně náročná. Na druhou stranu lze zmínit, že určité vzdělávací proudy s pečlivým sledováním aktivity žáků a následným nabízením činností z těch oblastí, kterým se ještě žáci v dostatečné míře nevěnovali, do jisté míry počítají (viz např. institut *pedagogických deníků* v montessoriovských školách).

## 6.4 Hodnocení výsledků vzdělávání žáků

Jak jsme vymezili v první kapitole, alternativní školy se často odlišují ve způsobu hodnocení výsledků vzdělávání žáků, zejména častým příklonem ke slovnímu hodnocení. Pohovořme tedy o právních požadavcích pro tuto oblast.

Povinnost škol hodnotit výsledky vzdělávání žáků zakotvuje obecná zásada „*hodnocení výsledků vzdělávání vzhledem k dosahování cílů vzdělávání stanovených tímto zákonem a vzdělávacími programy.*“<sup>572</sup> Tuto povinnost v oblasti základního vzdělávání blíže konkretizuje § 51 až 53 školského zákona, v oblasti středního vzdělávání pak § 69 školského zákona. Podle § 30 odst. 2 školského zákona musí být pravidla pro hodnocení výsledků vzdělávání žáků (tzv. klasifikační řád) obsažena ve školním řádu.

Na úvod zmiňme, že školský zákon povinnost provádět hodnocení výsledků vzdělávání žáků striktně zakotvuje. Nelze tedy akceptovat takovou vzdělávací koncepci, která s hodnocením vůbec nepočítá.

---

<sup>572</sup> Školský zákon, § 1 odst. 1 písm. g).

Hodnocení lze obecně dělit na *průběžné*, na *vysvědčení* a *výstupní*.<sup>573</sup> Jeho bližší úprava je provedena zvlášť pro základní a zvlášť pro střední vzdělávání.

### 6.4.1 Hodnocení výsledků základního vzdělávání žáků

V oblasti hodnocení výsledků základního vzdělávání žáků provádí školský zákon vyhláška MŠMT č. 48/2005 Sb., o základním vzdělávání a některých náležitostech plnění povinné školní docházky.<sup>574</sup>

Obecné pravidlo k hodnocení výsledků základního vzdělávání žáků nalezneme v § 14 vyhlášky:

*„(1) Hodnocení výsledků vzdělávání žáků vychází z posouzení míry dosažení výstupů pro jednotlivé předměty školního vzdělávacího programu. Hodnocení je pedagogicky zdůvodněné, odborně správné a doložitelné a respektuje individuální vzdělávací potřeby žáků a doporučení školského poradenského zařízení.*

*(2) Pravidla hodnocení žáků jsou součástí školního řádu a obsahují zejména:*

- a) zásady a způsob hodnocení a sebehodnocení výsledků vzdělávání a chování žáků, včetně získávání podkladů pro hodnocení,*
- b) kritéria pro hodnocení.“<sup>575</sup>*

Z tohoto ustanovení poukažme zejména na kritéria hodnocení. Podle vyhlášky se má vztahovat k *„míře dosažení výstupů pro jednotlivé předměty školního vzdělávacího programu.“<sup>576</sup>* Jakkoli by se toto ustanovení mohlo jevit jako rozporné se zásadou *„hodnocení výsledků vzdělávání vzhledem k dosahování cílů vzdělávání stanovených tímto zákonem a vzdělávacími programy“<sup>577</sup>* obsaženou v úvodních ustanoveních školského zákona, je podle názoru autora v pořádku z důvodu implicitního zakotvení tohoto pravidla v § 52 a § 53 školského zákona, které vyhláška pouze konkretizuje. Jak jsme navíc objasnili výše, všechny cíle vzdělávání, očekávané výstupy a učivo by měly být zapracovány do jednotlivých výstupů školního

<sup>573</sup> Odlišnými pojmy označuje totéž P. Katzová. KATZOVÁ, 2008, op. cit., s. 233.

<sup>574</sup> Na základě zmocnění obsaženého v § 56 školského zákona.

<sup>575</sup> Vyhláška MŠMT č. 48/2005 Sb., o základním vzdělávání a některých náležitostech plnění povinné školní docházky, § 14.

<sup>576</sup> Vyhláška MŠMT o základním vzdělávání, § 14 odst. 1.

<sup>577</sup> Školský zákon, § 1 odst. 1 písm. g).

vzdělávacího programu. Stanoví-li vyhláška, že při provádění hodnocení již není nutno zkoumat naplnění cílů, učiva a výstupů obsažených v RVP a v právních předpisech, ale stačí, když zkoumáme naplnění výstupů uvedených v ŠVP, je to v pořádku, neboť ty by již všechny výše uvedené cíle vzdělávání měly zahrnovat.

Vyhláška zároveň stanoví, že hodnocení má respektovat „*individuální vzdělávací potřeby žáků a doporučení školského poradenského zařízení*.“<sup>578</sup> Toto ustanovení tedy ukládá při hodnocení respektovat individuální vzdělávací potřeby žáka.

I alternativní školy musí tyto požadavky naplňovat a při provádění hodnocení vycházet především z kritéria „*míry dosažení výstupů pro jednotlivé předměty školního vzdělávacího programu*“<sup>579</sup> za současného respektování „*individuálních vzdělávacích potřeb žáků a doporučení školského poradenského zařízení*“,“<sup>580</sup> nikoli z kritérií jiných.

#### **6.4.1.1 Průběžné hodnocení**

Provádění průběžného hodnocení není právními předpisy vyjma výše uvedených obecných pravidel upraveno. Panuje zde tedy volnost – jak co do obsahu, tak co do forem, i co do otázky, zdali má vůbec probíhat. Alternativní školy mohou za zachování pravidel obsažených v § 14 odst. 1 vyhlášky plně uplatňovat svou svébytnou koncepci, ať již spočívá např. v provádění individuálního či společného ústního hodnocení (daltonská škola, jenská škola), v tom, že místo na hodnocení je důraz kladen na nabízení činností a další směřování žáka (montessoriovská škola) nebo v tom, že se průběžné hodnocení neprovádí vůbec (tzv. svobodná a demokratická škola).

#### **6.4.1.2 Hodnocení na vysvědčení**

Hodnocení na vysvědčení upravuje školský zákon v § 51 až 53 a v návaznosti na něj vyhláška v § 15 a 16.

Především se v § 51 odst. 1 zákona stanoví, že za každé pololetí se žákovi vydá vysvědčení. To v souladu s § 52 zákona a § 15 a 16 vyhlášky obsahuje hodnocení žáka z jednotlivých předmětů „*tak, aby byla zřejmá úroveň vzdělání žáka, které dosáhl zejména ve vztahu k očekávaným*

---

<sup>578</sup> Vyhláška o základním vzdělávání, § 14 odst. 1.

<sup>579</sup> Tamtéž.

<sup>580</sup> Tamtéž.



výstupům jednotlivých předmětů školního vzdělávacího programu, ke svým vzdělávacím a osobnostním předpokladům a věku.“<sup>581</sup> K obecnému kritériu „míry dosažení výstupů pro jednotlivé předměty školního vzdělávacího programu“<sup>582</sup> se tedy při hodnocení na vysvědčení přidávají i kritéria „vzdělávacích a osobnostních předpokladů a věku.“<sup>583</sup> Z toho vyplývá, že výsledné hodnocení může být pro žáky s různými vzdělávacími a osobnostními předpoklady či různého věku i za stejné míry dosažení očekávaných výstupů rozdílné. To bude jistě vyhovovat těm alternativním školám, které usilují o maximální možnou individualizaci hodnocení.

K formální podobě hodnocení stanoví zákon následující: „Hodnocení výsledků vzdělávání žáka na vysvědčení je vyjádřeno klasifikačním stupněm (dále jen ‚klasifikace‘), slovně nebo kombinací obou způsobů.“<sup>584</sup> Jak jsme popsali v úvodní kapitole, je slovní hodnocení preferovanou formou mnoha alternativních vzdělávacích koncepcí (kromě těch, které odmítají formální hodnocení vůbec). Uvedené ustanovení zákona jeho využívání umožňuje. Na rozdíl od klasifikace lze navíc v případě užití slovního hodnocení hodnotit „výsledky vzdělávání žáka na konci prvního pololetí (...) souhrnně za všechny předměty.“<sup>585</sup>

Obligatoční obsah slovního hodnocení vymezuje § 15 odst. 2 vyhlášky: „Slovní hodnocení zahrnuje posouzení výsledků vzdělávání žáka v jejich vývoji, ohodnocení přístupu žáka ke vzdělávání i v souvislostech, které ovlivňují jeho výkon, a naznačení dalšího rozvoje žáka; obsahuje také zdůvodnění a doporučení, jak předcházet případným neúspěchům žáka a jak je překonávat.“<sup>586</sup> Ve srovnání s klasifikací, kdy je za dostatečné považováno ohodnocení výsledků vzdělávání žáka prostým udělením známky na škále 1 až 5, tedy vyhláška klade na obsah slovního hodnocení nesrovnatelně vyšší nároky.

Školám se umožňuje i kombinace obou způsobů hodnocení,<sup>587</sup> a to buďto u různých předmětů, nebo i při hodnocení jednoho předmětu.<sup>588</sup> Ve stanovených situacích jsou školy povinny převést slovní hodnocení na klasifikaci a obráceně.<sup>589</sup>

---

<sup>581</sup> Vyhláška o základním vzdělávání, § 15 odst. 2 a 4.

<sup>582</sup> Vyhláška o základním vzdělávání, § 14 odst. 1.

<sup>583</sup> Vyhláška o základním vzdělávání, § 15 odst. 2 a 4.

<sup>584</sup> Školský zákon, § 51 odst. 2.

<sup>585</sup> Vyhláška o základním vzdělávání, § 15 odst. 2.

<sup>586</sup> Vyhláška o základním vzdělávání, § 15 odst. 2.

<sup>587</sup> Školský zákon, § 51 odst. 3.

<sup>588</sup> PUŠKINOVÁ, Monika. In: RIGEL, Filip, Lenka BAHÝL'OVÁ, Veronika KUDROVÁ, Ondřej MORAVEC a Monika PUŠKINOVÁ. *Školský zákon: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2014, s. 254. ISBN 978-80-7400-550-3.

<sup>589</sup> Školský zákon, § 51 odst. 3.

Dále se školám umožňuje doplnit hodnocení činěné na základě výše uvedených kritérií o slovní hodnocení, které bude obsahovat i „*hodnocení klíčových kompetencí vymezených Rámcovým vzdělávacím programem pro základní vzdělávání.*“<sup>590</sup>

Právní důsledky hodnocení se vztahují k možnosti žáka postoupit do dalšího ročníku. Základní podmínkou pro postup a ve výsledku i pro úspěšné ukončení vzdělávacího programu je s určitými výjimkami prospěch žáka ze všech povinných předmětů v druhém pololetí.<sup>591</sup> Ten lze za určitých podmínek nahradit složením opravné zkoušky dle § 53 školského zákona nebo jiným postupem dle § 52 školského zákona.

Alternativním školám se tedy nabízí především možnost užít slovní hodnocení, jakož i povinnost vztáhnout hodnocení krom naplnění očekávaných výstupů i k vzdělávacím a osobnostním předpokladům a věku žáka. Dále se jim nabízí možnost doplnit hodnocení o slovní hodnocení zvládnutí klíčových kompetencí vymezených v RVP ZV.

#### **6.4.1.3 Výstupní hodnocení**

Výstupní hodnocení, jehož úkolem bylo referovat o tom, jak žák na konci povinné školní docházky či při přechodu na víceleté gymnázium dosáhl cílů základního vzdělávání vymezených v § 44 školského zákona, bylo zrušeno novelou školského zákona č. 472/2011 Sb.<sup>592</sup> Posledním hodnocením výsledků základního vzdělávání žáka je tedy hodnocení na vysvědčení po absolvování devátého ročníku základní školy, odpovídajícího ročníku víceletých gymnázií nebo, v případě nezískání základního vzdělání, posledního pololetí před ukončením školní docházky.

### **6.4.2 Hodnocení výsledků středního vzdělávání žáků**

V případě hodnocení výsledků středního vzdělávání žáků provádí školský zákon vyhláška MŠMT č. 13/2005 Sb., o středním vzdělávání a vzdělávání v konzervatoři.<sup>593</sup>

---

<sup>590</sup> Vyhláška o základním vzdělávání, § 15 odst. 5.

<sup>591</sup> Školský zákon, § 52 a 53.

<sup>592</sup> Zákon č. 472/2011 S., kterým se mění zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů, čl. 1 bod 16.

<sup>593</sup> Na základě zmocnění učiněného v § 71 školského zákona.

Obecné pravidlo pro hodnocení výsledků středního vzdělávání žáků nalezneme v § 4 vyhlášky. Ten stanoví mj. následující:

*„Pravidla pro hodnocení vycházejí z požadavků rámcových a školních vzdělávacích programů, jsou součástí školního řádu a obsahují vždy:*

- a) zásady průběžného hodnocení a hodnocení výsledků vzdělávání na vysvědčení,*
  - b) kritéria stupňů prospěchu,*
- (...)“<sup>594</sup>*

Na rozdíl od vyhlášky o základním vzdělávání tedy vyhláška o středním vzdělávání neupravuje kritéria ani povinný obsah hodnocení. Stanoví pouze, že tyto a další náležitosti musí být součástí klasifikačního řádu a že tento musí mj. vycházet z požadavků rámcového vzdělávacího programu. Je tedy třeba nahlédnout vždy do konkrétního RVP pro daný obor středního vzdělávání a zjistit, zda a jaké požadavky klade na hodnocení výsledků vzdělávání žáků. Nahlédněme příkladmo do některých z nich.

RVP pro gymnázia definuje hodnocení jako *„konečné i průběžné posouzení vzdělávacích výsledků žáků, jehož cílem je poskytnout žákům zpětnou vazbu. Hodnocení vyjadřuje míru splnění požadavků kladených ve školním vzdělávacím programu a míru vlastního vzdělávacího pokroku u žáků.“<sup>595</sup>* Jako referenční kritéria tedy stanovuje *„míru splnění požadavků kladených v ŠVP“* a *„míru vlastního vzdělávacího pokroku“<sup>596</sup>*. Podobně jako v případě základního vzdělávání i toto ustanovení RVP lze chápat jako zúžení zásady *„hodnocení výsledků vzdělávání vzhledem k dosahování cílů vzdělávání stanovených tímto zákonem a vzdělávacími programy“<sup>597</sup>* pouze na *hodnocení míry splnění požadavků kladených ve školním vzdělávacím programu* a její doplnění o druhé referenční kritérium, jímž je *míra vlastního vzdělávacího pokroku*. Těm alternativním gymnáziím, která si zakládají na individualizaci hodnocení, právě zakotvení tohoto druhého kritéria vychází vstříc.

Situace ve středním odborném vzdělávání se zdá být odlišná. Není v možnostech autora této práce, prozkoumat všechny RVP pro střední odborné vzdělávání, nahlédněme tedy alespoň do dvou. RVP pro obor *Kombinované lyceum*, jehož využívají především waldorfské střední školy,

---

<sup>594</sup> Vyhláška MŠMT č. 13/2005 Sb., o středním vzdělávání a vzdělávání v konzervatoři, § 4.

<sup>595</sup> RVP G, s. 96.

<sup>596</sup> Tamtéž.

<sup>597</sup> Školský zákon, § 1 odst. 1 písm. g).

pojem hodnocení nedefinuje vůbec.<sup>598</sup> Zcela náhodně zvolený RVP pro obor *Obráběč kovů* rovněž ne a odkazuje v tomto na školní vzdělávací programy jednotlivých škol.<sup>599</sup> V takových případech tedy odkážeme pouze na zásadu „*hodnocení výsledků vzdělávání vzhledem k dosahování cílů vzdělávání stanovených tímto zákonem a vzdělávacími programy,*“<sup>600</sup> již se školy při stanovení obecných kritérií hodnocení musí držet.

#### 6.4.2.1 Průběžné hodnocení

Obdobně jako u základních škol není ani v případě středních škol provádění průběžného hodnocení speciálně upraveno. Panuje zde tedy v rámci výše vymezených mantinelů volnost.

#### 6.4.2.2 Hodnocení na vysvědčení

Pravidla pro hodnocení na vysvědčení upravuje § 69 školského zákona a v návaznosti na něj i § 3 vyhlášky. Obdobně jako u základních škol stanoví zákon především, že se žákovi za každé pololetí vydá vysvědčení. To obsahuje hodnocení výsledků vzdělávání žáka v jednotlivých předmětech vymezených školním vzdělávacím programem.<sup>601</sup>

I v případě středního vzdělávání umožňuje zákon hodnocení klasifikací, slovně nebo kombinací obou způsobů.<sup>602</sup> Zároveň zakotvuje v případě přestupu žáka na jinou školu, která používá odlišnou formu hodnocení, povinnost převést na žádost slovní hodnocení na klasifikaci a obráceně.<sup>603</sup>

Pro případ užití slovního hodnocení stanovuje vyhláška referenční kritéria takto: „*Výsledky vzdělávání žáka v jednotlivých povinných a nepovinných předmětech stanovených školním vzdělávacím programem jsou v případě použití slovního hodnocení popsány tak, aby byla zřejmá dosažená úroveň vzdělání žáka ve vztahu ke stanoveným cílům vzdělávání a k jeho*

---

<sup>598</sup> MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY. *Rámcový vzdělávací program pro obor vzdělání: 78-42-M/06 Kombinované lyceum (ve znění pozdějších úprav)*. Praha: Národní ústav odborného vzdělávání. Dostupné také z: <http://www.nuv.cz/t/rvp-os>.

<sup>599</sup> MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY. *Rámcový vzdělávací program pro obor vzdělání: 23- 56-H/01 Obráběč kovů (ve znění pozdějších úprav)*. Praha: MŠMT, s. 56. Dostupné také z: <http://www.nuv.cz/t/rvp-os>.

<sup>600</sup> Obsaženou v § 1 odst. 1 písm. g) školského zákona.

<sup>601</sup> Školský zákon, § 69 odst. 1, odst. 4 až 12 zákona; vyhláška o středním vzdělávání, § 3 odst. 1 až 4. Zákon se v § 69 odst. 12 na rozdíl od základním vzdělávání výslovně zmiňuje o tom, že „*ustanovení tohoto paragrafu se přiměřeně vztahuje i na hodnocení vzdělávání členěného do jiných ucelených částí učiva*“. Jak jsme ovšem odůvodnili výše, neexistence obdobného ustanovení v části o základním vzdělávání nezakládá v této věci rozdílný přístup mezi základním a středním vzděláváním.

<sup>602</sup> Školský zákon, § 69 odst. 2.

<sup>603</sup> Školský zákon, § 69 odst. 3.

*vzdělávacím a osobnostním předpokladům.* <sup>604</sup> I zde je tedy povinnost zohlednit při hodnocení vzdělávací a osobnostní předpoklady žáka. Na obsah slovního hodnocení nicméně nejsou kladeny tak vysoké nároky, jako v případě základního vzdělávání.

Pro případ užití klasifikace vyhláška referenční kritéria výslovně nestanovuje. Vzhledem k rovnoprávnosti obou forem hodnocení se nicméně jeví na místě vztáhnout na klasifikaci analogicky kritéria pro slovní hodnocení. I v případě užití klasifikace lze tedy za referenční kritéria označit *„dosaženou úroveň vzdělání žáka ve vztahu ke stanoveným cílům vzdělávání v jednotlivých povinných a nepovinných předmětech stanovených školním vzdělávacím programem a k jeho vzdělávacím a osobnostním předpokladům.*“ <sup>605</sup>

Prospěch ze všech povinných předmětů na konci ročníku je s určitými výjimkami podmínkou pro postup žáka do dalšího ročníku <sup>606</sup> či pro úspěšné ukončení posledního ročníku. <sup>607</sup>

Alternativním školám se tedy nabízí opět především možnost užít slovní hodnocení, jakož i povinnost vztáhnout hodnocení i k vzdělávacím a osobnostním předpokladům a věku žáka, což ocení tehdy, usilují-li o maximální individualizaci hodnocení.

### **6.4.2.3 Závěrečné hodnocení**

Podmínkou úspěšného ukončení středního vzdělávání je naplnění jednoho ze způsobů dle § 72 školského zákona, tj.

- v oborech vzdělávání vedoucích k dosažení středního vzdělání a středního vzdělání s výučním listem složení závěrečné zkoušky,
- v oborech vzdělávání vedoucích k dosažení středního vzdělání s maturitní zkouškou složení maturitní zkoušky. <sup>608</sup>

Posledním hodnocením výsledků vzdělávání žáka je tedy hodnocení na vysvědčení o závěrečné zkoušce či hodnocení na vysvědčení o maturitní zkoušce.

---

<sup>604</sup> Vyhláška o středním vzdělávání, § 3 odst. 4.

<sup>605</sup> Tamtéž.

<sup>606</sup> Školský zákon, § 4–12.

<sup>607</sup> KATZOVÁ, 2008, op. cit., s. 315.

<sup>608</sup> Školský zákon, § 72.

### 6.4.3 Shrnutí

Na úvod jsme zopakovali zásadu „*hodnocení výsledků vzdělávání vzhledem k dosahování cílů vzdělávání stanovených tímto zákonem a vzdělávacími programy*“<sup>609</sup> a zmínili, že je povinností škol provádět hodnocení výsledků vzdělávání žáků alespoň na vysvědčení. To vylučuje ty alternativní vzdělávací proudy, které formální hodnocení zcela odmítají. Uvedli jsme, že bližší právní úprava hodnocení je rozdílná pro základní a střední vzdělávání.

U obou druhů vzdělávání jsme pohovořili o obecných pravidlech pro hodnocení. Dále jsme zjistili, že školám není uložena povinnost průběžně hodnotit výsledky vzdělávání žáků. Pokud se už rozhodnou tak činit, neklade jim právo krom obecných pravidel žádná omezení co do formy a způsobu tohoto hodnocení. K hodnocení na vysvědčení jsme uvedli, že jej krom klasifikace lze provádět i slovně, což je preferovaný způsob většiny alternativních vzdělávacích koncepcí. Dále jsme zjistili, že požadavky na obsah hodnocení i referenční kritéria pro hodnocení jsou u obou druhů vzdělávání mírně odlišné. Jak v základním, tak ve středním vzdělávání nicméně platí, že kritériem pro hodnocení jsou krom dosažení cílů stanovených zákonem a vzdělávacími programy také vzdělávací a osobnostní předpoklady žáka, což jistě ocení ty alternativní vzdělávací proudy, které usilují o maximální individualizaci vzdělávacího procesu. Dále jsme uvedli, že všechny druhy hodnocení se musí řídit klasifikačním řádem, jenž je obligatorní součástí školního řádu.

## 6.5 Hodnocení chování žáků

Je-li jednou z odlišností alternativních škol, jak jsme je vymezili v úvodní kapitole, „*ústup z hodnocení známkováním, jeho nahrazení diferencovanými zprávami, které zhodnotí žáka po stránce vyučování, výchovy a jeho socializace*“<sup>610</sup> je do tohoto kontextu možno zařadit i hodnocení chování žáků.

Zákon se o něm zmiňuje pouze v ustanoveních o jeho přezkoumávání<sup>611</sup> a s jeho výsledky nespojuje žádné právní důsledky. Jinak ponechává jeho úpravu na prováděcích předpisech, jimiž jsou vyhláška MŠMT č. 48/2005 Sb., o základním vzdělávání a některých náležitostech

---

<sup>609</sup> Obsaženou v § 1 odst. 1 písm. g) školského zákona.

<sup>610</sup> RÝDL, Karel. *Alternativní pedagogické hnutí v současné společnosti*. Brno: M. Zeman, 1994, s. 24–25. ISBN 80-900035-8-3.

<sup>611</sup> Školský zákon, § 52 odst. 5 pro základní vzdělávání; Školský zákon, § 69 odst. 10 pro střední vzdělávání.

plnění povinné školní docházky, a vyhláška MŠMT č. 13/2005 Sb., o středním vzdělávání a vzdělávání v konzervatoři.<sup>612</sup> Obě počítají pouze s hodnocením chování na vysvědčení.

Vyhláška o základním vzdělávání umožňuje zvolit pro hodnocení chování klasifikační či slovní formu. Při klasifikačním hodnocení se chování hodnotí na stupnici od 1 do 3.<sup>613</sup> Ke slovnímu hodnocení chování se bližší pravidla nestanoví,<sup>614</sup> musí nicméně být obsažena ve školním řádu.<sup>615</sup> Právě slovní hodnocení chování lze mít za prostředek, jak hodnotit i jiné stránky žákova vzdělávání než dosažení výstupů zakotvených vzdělávacími programy. Je nicméně limitováno tím, že musí jít o hodnocení chování žáka ve škole a na školních akcích. Nelze hodnotit chování žáka mimo školu.<sup>616</sup>

Vyhláška o středním vzdělávání umožňuje hodnotit chování žáka pouze klasifikací. S hodnocením chování spojuje jediný právní důsledek, a sice možnost celkového hodnocení „*prospěl(a) s vyznamenáním*“<sup>617</sup> na vysvědčení.<sup>618</sup>

V případě těch alternativních škol, které nezamýšlí slovní hodnocení chování využít jako součást své koncepce, lze očekávat, že k němu budou přistupovat spíše formálně. Jelikož je s hodnocením chování spojen jediný právní důsledek – v případě užití klasifikace je jednička z chování podmínkou pro celkové hodnocení „*prospěl(a) s vyznamenáním*“ na vysvědčení<sup>619</sup> – nepovažujeme takový postup za flagrantní porušení práva.

## 6.6 Sdružování žáků do tříd a organizace vyučování

Jak jsme uvedli v první kapitole, častým znakem činnosti alternativních škol je odchýlení se od tradičního pojetí tříd jako studijních skupin žáků stejného ročníku a od organizace vyučování vycházející z tohoto rozdělení.

Ve školském právu pro tuto oblast nalezneme tři okruhy požadavků. Prvním okruhem jsou požadavky na způsob samotného uspořádání tříd – tedy na to, kteří žáci mají být zařazeni do

---

<sup>612</sup> Školský zákon, § 56 a § 71.

<sup>613</sup> Vyhláška o základním vzdělávání, § 15 odst. 1.

<sup>614</sup> Vyhláška o základním vzdělávání, § 15 odst. 2.

<sup>615</sup> Vyhláška o základním vzdělávání, § 14 odst. 2 písm. a).

<sup>616</sup> VALENTA, 2017, op. cit., s. 731.

<sup>617</sup> Vyhláška o středním vzdělávání, § 3 odst. 5.

<sup>618</sup> Tamtéž.

<sup>619</sup> Vyhláška o základním vzdělávání, § 16 odst. 4 písm. a).

keré třídy. S nimi souvisí i druhý okruh požadavků, jimiž jsou požadavky na minimální a maximální počet žáků ve třídě. Třetím okruhem jsou pravidla upravující organizaci účasti tříd ve vyučování.

Zákon k uvedeným otázkám stanoví pouze tolik, že „(...) základní a střední škola se organizačně člení na třídy, (...)“.<sup>620</sup> Bližší úpravu všech uvedených otázek je nicméně nutno hledat v prováděcích právních předpisech pro jednotlivé druhy vzdělávání.<sup>621</sup>

### 6.6.1 Základní vzdělávání

V oblasti základního vzdělávání provádí zákon vyhláška MŠMT č. 48/2005 Sb., o základním vzdělávání a některých náležitostech plnění povinné školní docházky.

Pro způsob zařazení žáků do tříd je klíčový § 5 odst. 2 vyhlášky: „Na prvním stupni školy lze do jedné třídy zařadit žáky z více než jednoho ročníku prvního stupně. Na druhém stupni školy nelze do jedné třídy zařadit žáky z více než jednoho ročníku druhého stupně. Do jedné třídy nelze zařadit žáky prvního a druhého stupně.“<sup>622</sup> Je tedy zjevné, že vytváření věkově smíšených tříd je možné pouze na prvním stupni.

Minimální průměrný a maximální možný počet žáků ve třídě určuje § 4 vyhlášky, přičemž obecně<sup>623</sup> je minimem průměrně 17 žáků na jednu třídu a maximem vždy 30 žáků na každou třídu. Výjimku z nejnižšího průměrného počtu žáků může povolit zřizovatel školy.<sup>624</sup> Výjimku z nejvyššího počtu může do počtu čtyř žáků nad limit rovněž povolit zřizovatel, a to „za předpokladu, že toto zvýšení počtu není na újmu kvalitě vzdělávací činnosti školy a jsou splněny podmínky bezpečnosti a ochrany zdraví.“<sup>625</sup>

K organizaci účasti tříd ve vyučování stanoví vyhláška následující: „V souladu se školním vzdělávacím programem lze na výuku některých předmětů dělit třídy na skupiny, vytvářet skupiny žáků ze stejných nebo různých ročníků nebo spojovat třídy,“<sup>626</sup> přičemž nejvýše může

---

<sup>620</sup> Školský zákon, § 23 odst. 1.

<sup>621</sup> Na základě zmocnění obsaženého v § 23 odst. 3, § 26 odst. 4, § 56 a § 71 školského zákona.

<sup>622</sup> Vyhláška o základním vzdělávání, § 5 odst. 2.

<sup>623</sup> S různými výjimkami pro zvláštní případy.

<sup>624</sup> Školský zákon, § 23 odst. 4.

<sup>625</sup> Školský zákon, § 23 odst. 5.

<sup>626</sup> Vyhláška o základním vzdělávání, § 5 odst. 4.



být v každé skupině 30 žáků, resp. 24 při výuce cizích jazyků.<sup>627</sup> Takové dělení se určí „zejména podle prostorových, personálních a finančních podmínek školy, podle charakteru činnosti žáků, v souladu s požadavky na jejich bezpečnost a ochranu zdraví a s ohledem na didaktickou a metodickou náročnost předmětu.“<sup>628</sup> Školám se tedy umožňuje vyučovat ve skupinách odlišných od tříd, přičemž k tomu mohou přistoupit na základě poměrně volně definovaných kritérií.

Je nicméně otázkou, na jak velkou část vyučování musí zůstat třídy pohromadě a jak velkou část lze uskutečňovat mimo jejich rámec. Stanoví-li vyhláška, že takto si lze počínat jen při výuce „některých“<sup>629</sup> předmětů, čistě jazykovým výkladem bychom dovedli, že si takto nelze počínat při výuce všech předmětů – tedy, že se třída musí účastnit výuky alespoň jednoho předmětu společně. Je ovšem otázkou, zdali bychom výkladem teleologickým nedospěli spíše ke striktnějšímu závěru, že by třída měla být pohromadě na výuku většiny předmětů (s ohledem na to, aby mělo tvoření tříd ve vyšších ročnících a zákaz zařazovat do jedné třídy žáky různých ročníků vůbec nějaký smysl). V této interpretační nejistotě si můžeme vypomoci systematickým výkladem, kdy nahlédneme do zásad a cílů vzdělávání. Pro výklad méně restriktivní svědčí zásada „zohledňování vzdělávacích potřeb jednotlivce“ vyjádřená v § 2 odst. 1) písm. b) školského zákona. Je totiž zjevné, že spojování či dělení tříd a vytváření studijních skupin může sloužit právě lepšímu zohlednění vzdělávacích potřeb jednotlivých žáků. Opačnému výkladu zdá se žádná zásada nesvědčí, můžeme jej ovšem podpořit principy inkluzivního vzdělávání zanesenými do právního řádu novelou školského zákona č. 82/2015 Sb. Nadměrným dělením tříd a vytvářením studijních skupin by totiž mohlo docházet k segregaci žáků na základě jejich specifických vzdělávacích potřeb.

Jednoznačně obecně konstatovat, vyučování kolika předmětů se musí účastnit třída jako celek a v kolika předmětech ji lze dělit, vytvářet skupiny apod., není tedy dle mínění autora možné. Záleželo by vždy na kontextu konkrétního případu – za jakým účelem takové dělení/spojování probíhá a zdali odpovídá „prostorovým, personálním a finančním podmínkám školy, charakteru činnosti žáků, požadavkům na jejich bezpečnost a ochranu zdraví“<sup>630</sup> a zdali bere ohled na „didaktickou a metodickou náročnost předmětu.“<sup>631</sup>

---

<sup>627</sup> Vyhláška o základním vzdělávání, § 5 odst. 3.

<sup>628</sup> Vyhláška o základním vzdělávání, § 5 odst. 4.

<sup>629</sup> Vyhláška o základním vzdělávání, § 5 odst. 3.

<sup>630</sup> Vyhláška o základním vzdělávání, § 5 odst. 4.

<sup>631</sup> Tamtéž.

Shrneme-li výše uvedené, znamená to pro činnost škol poskytujících základní vzdělávání následující: žáci musí být rozčleněni do tříd. Ty mohou být na prvním stupni tvořeny z žáků napříč ročníky, na druhém stupni jen z žáků stejného ročníku. Výuka některých předmětů může probíhat mimo rámec tříd, nelze nicméně jednoznačně určit, jak velkou část předmětů lze takto vyučovat.

Problém nebudou jednoznačně mít ty alternativní školy, které počítají s tradičním dělením do tříd podle věku (např. waldorfské školy). Ty, které usilují o mísení různých věkových skupin žáků (např. montessoriovské školy), mohou buďto na prvním stupni vytvářet věkově smíšené třídy, nebo na obou stupních pro výuku některých předmětů spojovat žáky z různých tříd a ročníků do studijních skupin.

## 6.6.2 Střední vzdělávání

Na stupni středního vzdělávání provádí zákon vyhláška MŠMT č. 13/2005 Sb., o středním vzdělávání a vzdělávání v konzervatoři.

Ta na rozdíl od vyhlášky o základním vzdělávání s výjimkou stanovení nejnižšího průměrného a nejvyššího počtu žáků vůbec nezakotvuje pravidla pro zařazení žáků do tříd. Jelikož se jedná o otázku veřejné správy svěřené do samostatné působnosti a pravomoci právnické osoby vykonávající činnost školy [k tomu viz subkapitolu 5.4], lze vzhledem k absenci výslovné úpravy dovést, že je její řešení ponecháno na vůli ředitele školy.<sup>632</sup> Ten tedy může přistoupit k vytváření tříd napříč ročníky, ovšem vždy za zachování dalších požadavků kladených na průběh vzdělávání právními předpisy a rámcovými vzdělávacími programy.

Nejnižší průměrný počet žáků ve třídě je stanoven na 17 žáků, nejvýše smí být v každé třídě 30 žáků.<sup>633</sup> Možnost zřizovatele udělit škole výjimku z těchto počtů zakotvená v § 23 odst. 4 školského zákona se uplatní i zde.

K organizaci účasti tříd ve vyučování stanoví vyhláška následující: „*Ředitel školy může třídy při vyučování některých předmětů dělit na skupiny, spojovat nebo vytvářet skupiny žáků ze*

---

<sup>632</sup> Školský zákon, § 164 odst. 1 písm. a).

<sup>633</sup> Vyhláška o středním vzdělávání, § 2 odst. 3 a 4.

*stejných nebo různých ročníků.* “<sup>634</sup> K výkladu formulace „*některých předmětů*“ <sup>635</sup> odkažme na řešení tohoto problému v oddíle o základním vzdělávání. Krom toho určuje vyhláška šest kritérií, která je ředitel při takovém dělení, spojování apod. povinen zohlednit. Jsou jimi „*požadavky na bezpečnost a ochranu zdraví žáků, didaktická a metodická náročnost předmětu, specifika žáků se speciálními vzdělávacími potřebami a žáků nadaných, charakter osvojovaných vědomostí a dovedností, požadavky na prostorové a materiální zabezpečení výuky stanovené rámcovým vzdělávacím programem a efektivita vzdělávacího procesu z hlediska stanovených cílů vzdělávání i z hlediska ekonomického.*“<sup>636</sup> Maximální velikost studijních skupin není, s výjimkou velikosti obligatorně tvořených skupin pro výuku cizích jazyků, stanovena. Mírně odlišná pravidla se uplatní v případě odborného výcviku.<sup>637</sup>

Je tedy zjevné, že formálně mají školy poskytující střední vzdělávání při vytváření věkově smíšených skupin žáků širší možnosti než školy základní. Mohou tak činit vytvářením věkově smíšených tříd, spojováním tříd, jejich dělením či vytvářením skupin žáků z různých tříd. Je ovšem třeba pamatovat i na nutnost respektovat jiná omezení, zejména ta, jež vyplývají z rámcových učebních plánů pro střední vzdělávání, které jsou spíše více svazující než rámcové učební plány pro základní vzdělávání. Rovněž je nutno pamatovat na nutnost připravit žáky k maturitě či závěrečné zkoušce, což může být ve věkově smíšené třídě obtížné.

## **6.7 Organizace a vnitřní řízení školy**

Jak jsme vymezili v úvodní kapitole, odlišnost alternativních škol může spočívat i v rozdílném způsobu vnitřního řízení školy, a to zejména ve větším zapojení žáků, pedagogů, rodičů a dalších osob do rozhodovacích procesů. Musíme se tedy zabývat i strukturou školy – jejími orgány, jejich vzájemnými vztahy, jejich pravomocí a působností – a postavením zřizovatele. Nejprve představíme právní úpravu těchto otázek a posléze se zmíníme o prostoru, který alternativní školy mají, chtějí-li své vnitřní záležitosti řídit jinak.

Na úvod musíme zmínit, že v organizaci různých škol existují právem zakotvené odlišnosti. Dělicí linie nicméně nevedou podél podoby školního vzdělávacího programu (tedy podle

---

<sup>634</sup> Vyhláška o středním vzdělávání, § 2 odst. 5.

<sup>635</sup> Tamtéž.

<sup>636</sup> Tamtéž.

<sup>637</sup> Vyhláška o středním vzdělávání, § 2 odst. 6.

otázky, zdali je škola „tradiční“ či „alternativní“), nýbrž podél otázek právní formy právnické osoby vykonávající činnost školy a povahy zřizovatele dané školy.

### 6.7.1 Ředitel školy

Klíčovým orgánem každé školy je její ředitel. Podle § 164 školského zákona odpovídá „za to, že škola a školské zařízení poskytuje vzdělávání a školské služby v souladu s tímto zákonem a vzdělávacími programy uvedenými v § 3“<sup>638</sup> a „za odbornou a pedagogickou úroveň vzdělávání a školských služeb.“<sup>639</sup> K naplnění těchto odpovědností mu zákon i prováděcí předpisy na různých místech explicitně svěřují celou řadu pravomocí. Krom toho obsahuje § 164 zákona i zbytkovou klauzuli, která stanoví, že ředitel školy „rozhoduje ve všech záležitostech týkajících se poskytování vzdělávání a školských služeb, pokud zákon nestanoví jinak.“<sup>640</sup> Připomeňme, že rozhodování ředitele v případech taxativně vypočtených v § 165 odst. 2 školského zákona je rozhodováním v oblasti státní správy [viz subkapitolu 5.4]. Rozhodování ředitele v ostatních záležitostech týkajících se poskytování vzdělávání dle školského zákona pak tedy bude rozhodováním v oblasti té veřejné správy, jejíž nositelkou je právnická osoba vykonávající činnost školy.

Vykonává-li právnická osoba činnost více škol, může v jejich čele stát pouze jeden ředitel.<sup>641</sup> Jsou-li řízením různých škol v rámci jedné právnické osoby pověřeny různé osoby, nelze jejich funkci slučovat s funkcí ředitele školy dle školského zákona, byť by tak tyto osoby byly označeny.<sup>642</sup> Z hlediska práva mohou být toliko zástupci ředitele školy či jinými pracovníky pověřenými ředitelem k plnění manažerských úkolů v dané škole. Nelze na ně ovšem přenášet pravomoci a odpovědnost ředitele školy vyplývající ze školského zákona.

Ředitelem školy, jejíž činnost vykonává školská právnická osoba či příspěvková organizace, je vždy ředitel této právnické osoby. Takové ředitele jmenuje na jejich místa zřizovatel.<sup>643</sup> Je-li zřizovatelem školy stát, kraj, obec nebo svazek obcí, musí tak učinit na základě jím vyhlášeného konkursního řízení, jehož náležitosti jsou upraveny v § 166 školského zákona a ve vyhlášce MŠMT č. 54/2005 Sb., o náležitostech konkursního řízení a konkursních komisích. Takto

<sup>638</sup> Školský zákon, § 164 odst. 1 písm. b).

<sup>639</sup> Školský zákon, § 164 odst. 1 písm. c).

<sup>640</sup> Školský zákon, § 164 odst. 1 písm. a).

<sup>641</sup> Školský zákon, § 166 odst. 1 a 8.

<sup>642</sup> Viz např.: O škole: Lidé. *PORG – gymnázium a základní škola, o. p. s.: PORG Libeň* [online]. Praha: PORG [cit. 2018-04-20]. Dostupné z: <https://www.porg.cz/cz/praha-liben/gymnazium/o-skole>.

<sup>643</sup> Školský zákon, § 131 odst. 2 a 3, § 166 odst. 2.

jmenovaný ředitel je jmenován vždy na šestileté období, přičemž před jeho koncem je možné jej odvolat jen ze zákonem stanovených důvodů.<sup>644</sup> Zřizovatel má v období od začátku šestého měsíce do konce čtvrtého měsíce před uplynutím období možnost vyhlásit nové konkurzní řízení na obsazení místa ředitele školy. Je-li toto vyhlášeno, odvolá zřizovatel dosavadního ředitele k poslednímu dni období. Není-li řízení vyhlášeno, „*počíná dnem následujícím po konci dosavadního šestiletého období běžet další šestileté období.*“<sup>645</sup> Pokud je zřizovatelem školské právnické osoby osoba soukromého práva, jmenuje ředitele školy na návrh rady školské právnické osoby zřizovatel. V určitých případech pak i rada samostatně.<sup>646</sup>

Ředitelem škol, jejichž činnost vykonává jiná právnická osoba než příspěvková organizace či školská právnická osoba, může i nemusí být statutární orgán dané právnické osoby. Způsob jmenování a odvolávání ředitele takové školy je ponechán na vnitřním uspořádání právnické osoby vykonávající činnost školy, jež vyplývá z jiných předpisů a ze zakladatelských nebo zřizovacích právních dokumentů.<sup>647</sup>

### 6.7.2 Ostatní orgány

Dle školského zákona se při škole obligatorně zřizuje školská rada a pedagogická rada, fakultativně pak studentský samosprávný orgán.

Dle § 167 odst. 1 zákona se při základních i středních školách zřizuje školská rada. Ta je složena ze třetiny ze zástupců zřizovatele, ze třetiny ze zástupců zákonných zástupců nezletilých žáků a zletilých žáků a ze třetiny ze zástupců pedagogických pracovníků dané školy.<sup>648</sup> Její funkční období je tříleté.<sup>649</sup> Školská rada disponuje taxativně určenou sadou kompetencí dle § 168 odst. 1 školského zákona, z nichž za nejdůležitější lze v oblasti poskytování vzdělávání označit schvalování školního řádu, schvalování pravidel pro hodnocení výsledků vzdělávání žáků a možnost podat návrh na vyhlášení konkurzu na ředitele školy.

Podle § 164 odst. 2 zákona dále ředitel školy „*zřizuje pedagogickou radu jako svůj poradní orgán, projednává s ním všechny zásadní pedagogické dokumenty a opatření týkající se*

---

<sup>644</sup> Školský zákon, § 166 odst. 4 a 5.

<sup>645</sup> Školský zákon, § 166 odst. 3.

<sup>646</sup> Školský zákon, § 131 odst. 3.

<sup>647</sup> Školský zákon, § 166 odst. 8; VALENTA, 2017, op. cit., s. 348.

<sup>648</sup> Školský zákon, § 167 odst. 2.

<sup>649</sup> Školský zákon, § 167 odst. 6.

vzdělávací činnosti školy. Při svém rozhodování ředitel školy k názorům pedagogické rady přihlédne. Pedagogickou radu tvoří všichni pedagogičtí pracovníci školy.<sup>650</sup> Pedagogická rada je tedy orgánem čistě poradním.

Žáci a studenti mají dále právo „zakládat v rámci školy samosprávné orgány žáků a studentů, volit a být do nich voleni, pracovat v nich a jejich prostřednictvím se obracet na ředitele školy nebo školskou radu s tím, že ředitel školy nebo školská rada jsou povinni se stanovisky a vyjádřeními těchto samosprávných orgánů zabývat a své stanovisko k nim odůvodnit.“<sup>651</sup> Toto právo není omezeno věkem – mohou jej tedy vykonávat i nezletilí žáci. Konkrétní podoba či počet těchto orgánů není zákonem předjímána.<sup>652</sup> Krom výše uvedené povinnosti ředitele a školské rady zabývat se jejich stanovisky a vyjádřeními ovšem školský zákon s akty vydanými těmito samosprávnými orgány nespojuje žádné právní důsledky.

### 6.7.3 K postavení zřizovatele

Zřizovatel, resp. osoba či orgán vykonávající jeho funkci (dále jen „zřizovatel“), není orgánem školy, nicméně ze zákona disponuje sadou pravomocí bezprostředně se dotýkajících poskytování vzdělávání na škole. Za nejdůležitější lze považovat pravomoc zřizovatelů příspěvkových organizací a školských právnických osob jmenovat a odvolávat ředitele školy<sup>653</sup> a pravomoc všech zřizovatelů jmenovat třetinu členů školské rady.<sup>654</sup> Krom toho nalezneme ve školském zákoně několik taxativně vymezených případů, kdy zřizovatel sám rozhoduje v otázkách poskytování vzdělávání, schvaluje rozhodnutí ředitele školy či jinak zasahuje do průběhu vzdělávání na škole.<sup>655</sup>

Jak jsme již uvedli v předchozí kapitole, neznamená to nicméně, že by zřizovatel byl vůči řediteli školy nadřízeným či instančně nadřazeným správním orgánem, že by mohl ředitele školy zavazovat pokyny a vnitřními směrnicemi k výkonu jeho funkce, nebo že by vůči němu byl v pozici dozorového orgánu. Jak uvedl Nejvyšší správní soud: „Školský zákon zřizovateli žádné dozorové pravomoci nad školou či školským zařízením nepřiznává; jeho úlohou je spíše

<sup>650</sup> Školský zákon, § 164 odst. 2.

<sup>651</sup> Školský zákon, § 21 odst. 1 písm. d).

<sup>652</sup> KATZOVÁ, 2008, op. cit., s. 107.

<sup>653</sup> Školský zákon, § 129 odst. 1 písm. d), § 166 odst. 2–5.

<sup>654</sup> Školský zákon, § 167 odst. 2.

<sup>655</sup> Školský zákon, § 14 odst. 5, § 23 odst. 4 a 5, § 30 odst. 4, § 55 odst. 2, § 168 odst. 3 a § 175 odst. 1.

*zajistit hmotný a finanční substrát potřebný ke zřízení školy či školského zařízení. Zřizovatel může též disponovat některými jmenovacími oprávněními. O dozoru však nemůže být řeč.*<sup>656</sup>

To jsme ostatně vyloučili i tím, že jsme dovodili, že právnická osoba vykonávající činnost školy je samostatnou nositelkou veřejné správy, odlišné od veřejné správy, jejímž nositelem je případně její zřizovatel. Zřizovatel se tedy v oblasti poskytování vzdělávání a školských služeb musí i s ohledem na § 161 odst. 1, 2 a 3 zákona držet pouze pravomocí výslovně mu přiznaných školským zákonem.

### **6.7.4 Alternativní možnosti**

Jak jsme uvedli v úvodní kapitole, častým znakem činnosti alternativních škol bývá širší zapojení různých osob (rodičů, zaměstnanců, žáků, příznivců) do řízení školy. Výše nastíněná právní úprava orgánů školy a jejich pravomocí je nicméně kogentní a nelze ji popřít či obejít. Nelze tedy např. omezit rozhodovací pravomoc ředitele školy tím, že bude nad rámec zákona podroben povinnosti nechat svá rozhodnutí či jiné akty schválit jiným orgánem či subjektem. Lze nicméně uvažovat o stanovení takových procesních povinností uvnitř právnické osoby vykonávající činnost školy, které by sice pravomoci ředitele školy neomezovaly, ale podrobovaly by jej povinnosti obsah svých aktů s někým projednat či o nich někoho zpravit. Takové procesní omezení by bylo možno zakotvit školním řádem,<sup>657</sup> jednacím řádem školské rady, týká-li se daná věc jejich kompetencí, zakladatelskými dokumenty právnické osoby vykonávající činnost školy nebo úkony statutárního či jiného příslušného orgánu této osoby.

Krom toho nebrání řediteli školy nic v tom, aby se čistě na dobrovolné bázi radil o svých aktech s jinými orgány či subjekty. Přistoupí-li pak k uplatňování některých svých pravomocí tak, že nechá fakticky jiný orgán či subjekt rozhodovat a sám tyto akty pouze formálně stvrdí svým podpisem, nelze ani proti tomu nic namítat. Takový postup si lze představit např. při vydávání či změnách školního vzdělávacího programu, při vydávání či změnách školního řádu, při stanovení rozvrhu hodin, při rozhodování o počtu tříd a o zařazení žáků do nich či při rozhodování o vyhlášení ředitelského volna. Naopak je z těchto úvah nutno vyloučit rozhodování ředitele školy ve správním řízení.

---

<sup>656</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. ledna 2013 č. j. 1 As 160/2012-41, bod 28.

<sup>657</sup> S odkazem na § 30 odst. 1 písm. b) školského zákona.

Je nicméně potřeba připomenout, že i takováto rozhodnutí budou považována za jeho rozhodnutí a za jejich případné vady ponese plnou právní odpovědnost. Rovněž i nadále ponese odpovědnost „za to, že škola a školské zařízení poskytuje vzdělávání a školské služby v souladu s tímto zákonem a vzdělávacími programy uvedenými v § 3,<sup>658</sup> i za „za odbornou a pedagogickou úroveň vzdělávání a školských služeb.“<sup>659</sup>

Dále lze uvažovat o zapojení rodičů, žáků a dalších osob do činnosti orgánů právnické osoby vykonávající činnost školy. A to vždy způsobem vyplývajícím z právní formy dané právnické osoby a zakotveným v jejích zakladatelských dokumentech. Skrze tyto orgány nicméně nelze do poskytování vzdělávání zasahovat nad rámec jmenovací a odvolávací kompetence ve vztahu v řediteli školy a kompetencí svěřených zákonem zřizovateli, vykonává-li daný orgán právnické osoby jeho funkci. Výjimku představují pravomoci rady školské právnické osoby dle § 132 odst. 1 a 2 školského zákona, mezi nimiž nalezneme mj. i pravomoc schvalovat školní vzdělávací program.<sup>660</sup>

V případě „soukromých“ zřizovatelů školských právnických osob přichází v úvahu rovněž zapojení do struktury zřizovatele. I zde záleží na jeho právní formě. Zopakujme ovšem, že zřizovatel disponuje až na výjimky zprostředkovaným vlivem na činnost školy – a to především skrze pravomoc jmenovat či odvolávat ředitele.

### 6.7.5 Školní řád

Dle § 30 školského zákona vydá ředitel školy školní řád. Ten upravuje:

- „a) podrobnosti k výkonu práv a povinností dětí, žáků, studentů a jejich zákonných zástupců ve škole nebo školském zařízení a podrobnosti o pravidlech vzájemných vztahů se zaměstnanci ve škole nebo školském zařízení,*
- b) provoz a vnitřní režim školy nebo školského zařízení,*
- c) podmínky zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví dětí, žáků nebo studentů a jejich ochrany před sociálně patologickými jevy a před projevy diskriminace, nepřátelství nebo násilí,*

---

<sup>658</sup> Školský zákon, § 164 odst. 1 písm. b).

<sup>659</sup> Školský zákon, § 164 odst. 1 písm. c).

<sup>660</sup> Školský zákon, § 132 odst. 1 písm. c).



d) podmínky zacházení s majetkem školy nebo školského zařízení ze strany dětí, žáků a studentů.<sup>661</sup>

Dále obsahuje „pravidla pro hodnocení výsledků vzdělávání žáků a studentů“<sup>662</sup> (tzv. „klasifikační řád“) a úpravu některých další záležitostí vyplývajících z jiných ustanovení školského zákona.<sup>663</sup> Školní řád schvaluje školská rada.<sup>664</sup>

Z hlediska forem správní činnosti je školní řád vnitřním předpisem dané školy<sup>665</sup> a jako takový musí být v souladu s právními předpisy.<sup>666</sup> S ohledem na čl. 4 odst. 1 Listiny rovněž nesmí ukládat nové zákonem nepředvídané povinnosti, ale smí pouze konkretizovat povinnosti zákonem předvídané.<sup>667</sup> Nebylo by tak např. možné stanovit povinnost účasti na školou pořádaných akcích, které nejsou vyučováním.

Povinnost žáků dodržovat školní řád zakotvuje § 22 odst. 1 písm. b) školského zákona. Stran působnosti školního řádu se autoři odborné literatury shodují, že může žáky školy zavazovat pouze v souvislosti s činností školy, tj. při uskutečňování vzdělávání a v souvislosti s ním a při poskytování školských služeb a v souvislosti s nimi.<sup>668</sup> V otázce dalších hranic ovšem mezi autory nalezneme rozdílný přístup. Zatímco P. Katzová výslovně uvádí, že působnost školního řádu se vztahuje pouze k činnostem, které se odehrávají v rámci vyučování,<sup>669</sup> příp. na jiných akcích pořádaných školou (působnost školního řádu omezuje tedy i z hlediska časového),<sup>670</sup> většina ostatních autorů takováto omezení výslovně neuvádí.<sup>671</sup> Někteří naopak výslovně píší, že působnost školního řádu se může vztahovat i na dobu mimo rámec vyučování a školních akcí a uvádějí pro to relevantní argumenty (např. nutnost řešit kázeňsky šikanu, k níž dojde mimo

---

<sup>661</sup> Školský zákon, § 30 odst. 1.

<sup>662</sup> Školský zákon, § 30 odst. 2.

<sup>663</sup> Např. z § 31, § 50 odst. 1, § 67 odst. 3 zákona; § 17 odst. 4 vyhlášky o základním vzdělávání; § 10 odst. 4 vyhlášky o středním vzdělávání.

<sup>664</sup> Školský zákon, § 168 odst. 1 písm. c).

<sup>665</sup> KATZOVÁ, 2008, op. cit., s. 160; VESELÁ, Michaela. Školní řád. *Řízení školy*. Praha: Wolters Kluwer, 2010, (6), 20. ISSN 1214-8679; MAHDALÍČKOVÁ, Jana. Školní řád a jeho význam. *Řízení školy*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, (1), 20. ISSN 1214-8679.

<sup>666</sup> HENDRYCH, Dušan a Martin KOPECKÝ. In: HENDRYCH a kol., 2016. op. cit., s. 131.

<sup>667</sup> VALENTA, 2016, op. cit., s. 98; VESELÁ, 2010, op. cit.; PUŠKINOVÁ, Monika. Interní předpisy školy – školní řád a organizační řád. *Řízení školy*. Praha: Wolters Kluwer, 2013, (7), 4. ISSN 1214-8679. Výslovně to stanovuje i školský zákon, když v § 30 odst. 1 písm. a) stanoví, že školní řád upravuje „*podrobnosti k výkonu práv a povinností (...)*“.

<sup>668</sup> KATZOVÁ, 2008, op. cit., s. 115; PUŠKINOVÁ, Monika. In: RIGEL, Filip, Lenka BAHÝL'OVÁ, Veronika KUDROVÁ, Ondřej MORAVEC a Monika PUŠKINOVÁ. *Školský zákon: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2014, s. 166. ISBN 978-80-7400-550-3; MAHDALÍČKOVÁ, 2016, op. cit.

<sup>669</sup> Pozn. autora: sousloví „v rámci vyučování“ lze jistě chápat širěji, než sousloví „při vyučování“ – lze zde tedy zahrnout např. i přestávky mezi vyučováním či pobyt ve školní budově před a po vyučování.

<sup>670</sup> KATZOVÁ, 2008, op. cit., s. 115, s.160.

<sup>671</sup> PUŠKINOVÁ, 2014, op. cit., s. 166; VESELÁ, 2010, op. cit.

rámec vyučování, ale která má svůj původ ve škole).<sup>672</sup> Autor této práce se rovněž přiklání k čistě věcnému vymezení působnosti školního řádu, které shrnuje M. Pekárková: „*školní řád může upravovat takové vztahy, které vznikají v souvislosti s poskytováním výchovy a vzdělávání ve škole.*“<sup>673</sup> Z něho vyplývá, že školní řád může žáky zavazovat i mimo rámec vyučování nebo školních akcí, za zachování předpokladu, že upravuje vztahy vznikající v souvislosti s poskytováním vzdělávání ve škole. Musí být ovšem zachováno pravidlo, že při tom neukládá novou zákonem nepředpokládanou povinnost, ale pouze konkretizuje povinnost zákonem již předvídanou, a rovněž že upravuje pouze záležitosti výslovně mu svěřené zákonem.

Co z toho vyplývá pro alternativní školy? Že mohou školní řád využít jako právní nástroj k vnitřnímu uspořádání školy takovým způsobem, aby to vyhovovalo jejich koncepci. Mohou tak nicméně činit jen při úpravě těch náležitostí, které jsou vymezeny v § 30 či jiných ustanoveních školského zákona a prováděcích předpisů, nesmí zavádět povinnosti zákonem nepředvídané, ani upravovat vztahy, které nevznikají v souvislosti s poskytováním výchovy a vzdělávání ve škole. Nejčastěji lze v tomto směru očekávat úpravu „*podrobností k výkonu práv a povinností dětí, žáků, studentů a jejich zákonných zástupců ve škole nebo školském zařízení a podrobností o pravidlech vzájemných vztahů se zaměstnanci ve škole nebo školském zařízení*“<sup>674</sup> a úpravu „*provozu a vnitřního režimu školy nebo školského zařízení.*“<sup>675</sup>

## 6.7.6 Shrnutí

Přiblížili jsme systém vnitřní organizační struktury školy a nastínili, jakým způsobem mohou ty školy, které stojí o zapojení širšího okruhu osob do rozhodování v otázkách vzdělávání, postupovat. Zmínili jsme se o možnostech zapojení do činnosti orgánů školy, tedy do činnosti školské rady, pedagogické rady a studentských samosprávných orgánů, o možnostech zapojení do činnosti orgánů právnické osoby vykonávající činnost školy a o možnostech zapojení do činnosti orgánů zřizovatele školské právnické osoby.

Dále jsme se zmínili i o možnostech jdoucích nad rámec zákona. Zaprvé jsme zmínili možnost podrobit ředitele školy procesnímu omezení uvnitř právnické osoby vykonávající činnost školy, jež může spočívat v povinnosti s někým své akty konzultovat či o nich někoho informovat,

---

<sup>672</sup> PEKÁRKOVÁ, Martina. Ještě pár slov ke školnímu řádu. *Řízení školy*. Praha: Wolters Kluwer, 2013, (7), 8. ISSN 1214-8679.

<sup>673</sup> PEKÁRKOVÁ, 2013, op. cit.

<sup>674</sup> Školský zákon, § 30 odst. 1 písm. a).

<sup>675</sup> Školský zákon, § 30 odst. 1 písm. b).

nikdy ovšem, nepředpovídá-li to zákon výslovně, v povinnosti získat k jejich učinění souhlas. Zadruhé jsme zmínili i možnost ředitele školy konzultovat svá rozhodnutí s jinými orgány či subjekty či je fakticky nechat rozhodovat a pouze jejich rozhodování formálně stvrzovat. Z těchto úvah jsme vyloučili rozhodování ředitele školy ve správním řízení.

Přiblížili jsme význam školního řádu a jeho možné využití při realizaci koncepce alternativní školy. Vymezili jsme zákonné mantinely, v jejichž rámci se školy při tvorbě školního řádu musí pohybovat. Za nejdůležitější jsme označili zákaz ukládat školním řádem nové zákonem nepředvídané povinnosti.

## **6.8 Shrnutí kapitoly**

V této hlavní kapitole práce jsme přiblížili instituty školského práva upravující ty prvky vzdělávacího procesu, v nichž se alternativní školy typicky odlišují od škol standardních.

Nejprve jsme pohovořili o právních požadavcích na obsah vzdělávání, na jeho uspořádání a na rozsah vzdělávání, tedy těch požadavcích, které jsou z největší části upraveny v rámcových vzdělávacích programech. Zjistili jsme, že rámcové vzdělávací programy stanovují především výstupy, k nimž má vzdělávání spět, a celkový rozsah, v jakém se má realizovat, nicméně že konkrétní rozvržení obsahu a rozsahu vzdělávání do jednotlivých ročníků je ponecháno na školách samotných. I takto vymezené mantinely nicméně poměrně výrazně omezují možnosti realizace některých alternativních vzdělávacích koncepcí, zejména těch, které nejsou zaměřeny pouze na metody vyučování, ale ingerují i do obsahu a rozvržení kurikula. Za potenciálně problematické jsme uvedené požadavky označili především ve vztahu k těm vzdělávacím koncepcím, které stavějí na svobodě žáků, zvolit si, kdy a čím se budou v průběhu vzdělávání zabývat. Školám řídícím se těmito koncepcemi nezbude, než do určité míry ze svých idejí ustoupit a řídit se požadavky kladenými školským zákonem a rámcovými vzdělávacími programy.

Dále jsme pojednali o pravidlech hodnocení výsledků vzdělávání žáků. Zjistili jsme, že zde je zákon k metodám využívaným alternativními školami poměrně vstřícný. Existuje zde sice povinnost provádět minimálně hodnocení na vysvědčení, což vylučuje ty koncepce, které odmítají formální hodnocení vůbec. Krom klasifikace se nicméně v obou námi projednávaných druzích vzdělávání připouští slovní hodnocení, které je preferovanou formou hodnocení většiny

alternativních škol. Rovněž jsou referenčním kritériem hodnocení krom dosažení výstupů stanovených vzdělávacími programy i vzdělávací a osobnostní předpoklady žáka a v případě základního vzdělávání i jeho věk, což může vyhovovat těm školám, které usilují o maximální individualizaci hodnocení.

Poté jsme se krátce zmínili o hodnocení chování žáků. Uvedli jsme, že slovní hodnocení chování žáků na vysvědčení může být prostředkem pro ty alternativní školy, které počítají s hodnocením jiných aspektů vzdělávání žáka než dosahování cílů vymezených zákonem a vzdělávacími programy. Tato možnost se nicméně nabízí pouze v základním vzdělávání, ve středním vzdělávání není slovní hodnocení chování připuštěno.

Posléze jsme pohovořili o možnostech vytváření věkově smíšených skupin žáků. Zjistili jsme, že na prvním stupni základního vzdělávání a ve středním vzdělávání se tak může činit prostřednictvím vytváření věkově smíšených tříd. Na všech stupních vzdělávání pak lze přistupovat k dělení tříd, jejich spojování nebo vytváření studijních skupin pro výuku některých předmětů. Pohovořili jsme podrobněji o bližších podmínkách těchto možností.

Na tomto místě je důležité si uvědomit, že nejde o izolovaná práva a povinnosti, ale že je naopak potřeba je vnímat v jejich vzájemném kontextu. To, co by tedy bylo možné při aplikování jednotlivých ustanovení školského zákona izolovaně, se často může ukázat neslučitelné s celkovou právně zakotvenou podobou školního vzdělávání. Vždy je tedy třeba zkoumat, zdali je konkrétní prvek alternativní vzdělávací koncepce v souladu se všemi ustanoveními zákona a prováděcích aktů, které na něj, ať již přímo, či zprostředkovaně, dopadají, a zdali jeho využití umožňuje naplnění i ostatních právních požadavků na podobu vzdělávacího procesu.

Konečně jsme se zmínili o vnitřním řízení škol a o možnostech širšího zapojení rodičů, žáků a zaměstnanců školy do rozhodovacích procesů uvnitř školy. Uvedli jsme, že v úvahu přichází jejich zapojení do činnosti orgánů školy, do činnosti orgánů právnické osoby vykonávající činnost školy a do činnosti orgánů zřizovatele. Dále jsme uvedli, že lze uvažovat o zakotvení procesních omezení ředitele školy při realizaci jeho pravomocí, jakož i o zapojení jiných osob do rozhodování na základě dobré vůle samotného ředitele.

Posléze jsme pohovořili o školním řádu, kdy jsme vyložili, že jím lze uvést v život určité prvky alternativních koncepcí, nicméně pouze při úpravě záležitostí výslovně mu svěřených zákonem, při úpravě vztahů, které vznikají v souvislosti s poskytováním výchovy a vzdělávání ve škole, a za absence ukládání nových zákonem nepředvídaných povinností.

V následující kapitole se budeme zabývat požadavky souvisejícími s personálním zajištěním vzdělávacího procesu na školách. Budeme se tedy pohybovat především v rámci zákona č. 563/2004 Sb., o pedagogických pracovnících.

## Kapitola 7: Pedagogičtí pracovníci

---

V předchozích dvou kapitolách jsme se zabývali právními vztahy vyplývajícími téměř výhradně ze zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školského zákona). V této kapitole se budeme zabývat právními vztahy vyplývajícími především ze zákona č. 563/2004 Sb., o pedagogických pracovnících. Uvedený předpis nemůžeme pominout, neboť i v otázkách souvisejících s personálním zajištěním vzdělávání lze nalézt specifika týkající se činnosti alternativních škol. Ta lze spatřovat v následujících čtyřech oblastech:

Zprvé je běžným jevem zapojení širšího okruhu osob do poskytování vzdělávání. Těmi mohou být nejen rodiče, ale i jiné osoby zvenčí, které škola z různých důvodů přizvala ke spolupráci. Budeme tedy zjišťovat, jaké jsou možnosti zapojení osob, které nejsou pedagogickými pracovníky, do poskytování vzdělávání ve škole.

Zadruhé považují někteří představitelé alternativních vzdělávacích směrů za daleko podstatnější pro přijetí pedagogického pracovníka vyhovění vlastním kritériím než vyhověním formálním kvalifikačním předpokladům. Těm naopak nepřikládají příliš velkou váhu.<sup>676</sup> Budeme se tedy zabývat právními požadavky na kvalifikaci pedagogických pracovníků, a rovněž výjimkami, které zákon z těchto požadavků zakotvuje a které umožňují vykonávat přímou pedagogickou činnost i těm osobám, které odpovídající kvalifikace nedosáhly.

Zatřetí se budeme zabývat otázkami pracovního poměru na dobu určitou. Tyto otázky nás budou zajímat jednak vzhledem k možnému nepravidelnému obsahovému rozložení výuky na některých alternativních školách. Může tak vyvstat potřeba angažovat některé pedagogické pracovníky pouze na část školního roku. Druhým důvodem ke zkoumání uvedených otázek je koncepce tzv. svobodných a demokratických škol, které počítají s pravidelným rozhodováním o dalším působení všech pedagogických pracovníků na dané škole.

---

<sup>676</sup> Viz ŠTEFFL, Ondřej. Učitelé nejsou a nebudou. In: *Aktuálně.cz: Blogy* [online]. Praha: Economia, 2017 [cit. 2018-05-17]. Dostupné z: <http://blog.aktualne.cz/blogy/ondrej-steffl.php?itemid=29385>; PETRŮ, Jana. Žádný zákon naše děti před špatnými učiteli neochrání. In: *Člověk v tísni* [online]. Praha: Člověk v tísni, 2014 [cit. 2018-05-17]. Dostupné z: <https://www.clovekvtsni.cz/co-delame/humanitarni-a-rozvojova-pomoc/vzdelavani-a-prakticke-dovednosti/zadny-zakon-nase-deti-pred-spatnymi-uciteli-neochrani-1661gp>.

Začtvrté se budeme zabývat systémem dalšího vzdělávání pedagogických pracovníků. Není totiž výjimkou, pokud se akreditované vzdělávací programy dalšího vzdělávání pedagogických pracovníků zaměřují na alternativní vzdělávací koncepcce.<sup>677</sup>

## 7.1 Základní pojmy

Pro zodpovězení všech uvedených otázek musíme nejprve definovat základní pojmy, a sice kdo je to *pedagogický pracovník* a co se rozumí *přímou pedagogickou činností*.

Definici *pedagogického pracovníka* podává § 2 odst. 1 zákona o pedagogických pracovnících:

*„Pedagogickým pracovníkem je ten, kdo koná přímou vyučovací, přímou výchovnou, přímou speciálněpedagogickou nebo přímou pedagogicko-psychologickou činnost přímým působením na vzdělávaného, kterým uskutečňuje výchovu a vzdělávání na základě zvláštního právního předpisu<sup>678</sup>) (dále jen ‚přímá pedagogická činnost‘); je zaměstnancem právnické osoby, která vykonává činnost školy, nebo zaměstnancem státu, nebo ředitelem školy, není-li k právnické osobě vykonávající činnost školy v pracovněprávním vztahu nebo není-li zaměstnancem státu. (...)“<sup>679</sup>*

K označení osoby za pedagogického pracovníka je tedy třeba kumulativní naplnění dvou podmínek: výkon přímé pedagogické činnosti a zaměstnanecký vztah k právnické osobě vykonávající činnost školy, státu nebo funkce ředitele školy. Zaměstnanecký vztah je nutno chápat širěji, než pracovní poměr: jedná se buďto o vztah založený pracovní smlouvou, nebo o vztah založený dohodami o pracích konaných mimo pracovní poměr.<sup>680</sup>

Přímou pedagogickou činností je dle uvedeného ustanovení zákona *„přímá vyučovací, přímá výchovná, přímá speciálněpedagogická nebo přímá pedagogicko-psychologická činnost konaná přímým působením na vzdělávaného, kterým se uskutečňuje výchova a vzdělávání na*

---

<sup>677</sup> Databáze akcí DVPP. Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy [online]. Praha: MŠMT [cit. 2018-03-27]. Dostupné z: <http://www.msmt.cz/vzdelavani/dalsi-vzdelavani/databaze-akci-dvpp>. Např. viz *Základní seminář waldorfské pedagogiky „Waldorfský učitel“*, č. j. 1229/2017-1-8, pořádaný Akademií waldorfské pedagogiky, z. s.; nebo *Duhovka kurz montessori pedagogiky – 6–12 let*, č. j. 844/2015-1-63, pořádaný Institutem Duhovka, zařízením pro další vzdělávání pedagogických pracovníků, s.r.o.

<sup>678</sup> Zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon).

<sup>679</sup> Zákon č. 563/2004 Sb., o pedagogických pracovnících, § 2 odst. 1.

<sup>680</sup> Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, § 3 a § 6; VALENTA, Jiří. *Školské zákony a prováděcí předpisy s komentářem: 2017/2018*. Olomouc: ANAG, 2017, s. 430. ISBN 978-80-7554-102-4.

*základě školského zákona.*“<sup>681</sup> Přímou pedagogickou činností je tedy takové přímé působení zaměstnance právnické osoby vykonávající činnost školy na vzdělávaného, jímž se realizuje školní vzdělávací program.<sup>682</sup> Přímou pedagogickou činností naopak nejsou ty činnosti, kterými se přímým působením na vzdělávaného výchova a vzdělávání dle školského zákona neuskutečňuje (např. údržba budovy školy, vaření ve školní jídelně či vedení účetnictví).

Kromě přímé pedagogické činnosti vykonávají pedagogičtí pracovníci v pracovní době ještě „*práce související s přímou pedagogickou činností*“<sup>683</sup> Jejich demonstrativní výčet obsahuje vyhláška MPSV 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.<sup>684</sup> Jeví se použitelný i pro pracovníky škol zřizovaných jinými subjekty.

## 7.2 Poskytování vzdělávání jinými osobami

První otázkou, kterou budeme řešit, je možnost škol angažovat v poskytování vzdělávání jiné osoby než pedagogické pracovníky.

Základním ustanovením, jímž dochází k navázání zákona o pedagogických pracovnících na školský zákon, je § 7 odst. 7 školského zákona. Ten stanoví, že „*ve školách a školských zařízeních zajišťují vzdělávání pedagogičtí pracovníci.*“<sup>685</sup> Co je však obsahem této povinnosti?

---

<sup>681</sup> Zákon o pedagogických pracovnících, § 2 odst. 1.

<sup>682</sup> VALENTA, Jiří. Rozvržení týdenní pracovní doby pedagogických pracovníků. *Práce a mzda*. Praha: Wolters Kluwer, 2017, **2017**(1), 27. ISSN 0032-6208. (zkr. VALENTA, 2017a).

<sup>683</sup> Zákon o pedagogických pracovnících, § 22a odst. 1.

<sup>684</sup> § 3 odst. 1 písm. b) vyhlášky MPSV 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: „*další práce související s přímou pedagogickou činností dohodnuté s pedagogickým pracovníkem, například příprava na přímou pedagogickou činnost, příprava učebních pomůcek, hodnocení písemných, grafických a jiných prací žáků a dále práce, které vyplývají z organizace vzdělávání a výchovy ve školách a školských zařízeních, jako je dohled nad dětmi a nezletilými žáky (dále jen „žáci“) ve škole a při akcích organizovaných školou, spolupráce s ostatními pedagogickými pracovníky, s výchovným poradcem, se školním metodikem prevence, s metodikem informačních a komunikačních technologií, spolupráce se zákonnými zástupci žáků, odborná péče o kabinety, knihovny a další zařízení sloužící potřebám vzdělávání, výkon prací spojených s funkcí třídního učitele a výchovného poradce, účast na poradách svolaných vedoucím zaměstnancem školy nebo školského zařízení, studium a účast na dalším vzdělávání pedagogických pracovníků.*“

Obecně jsou jimi ty práce vykonávané pedagogickým pracovníkem na základě téže pracovní smlouvy či dohody o práci sjednané mimo pracovní poměr, které nejsou přímou pedagogickou činností. VALENTA, 2017a, op. cit., s. 27.

<sup>685</sup> Školský zákon, § 7 odst. 7.



Z porovnání s dalšími ustanoveními školského zákona, která s povinností „zajišťovat“ něco při vymezení úkolů nositelů či vykonavatelů veřejné správy operují,<sup>686</sup> jakož i z jazykovědného výkladu tohoto pojmu<sup>687</sup> vyplývá, že *zajišťování* lze chápat jako činnost, jejímž obsahem je zabezpečení/zařízení/obstarání toho, aby něco probíhalo, a aby to probíhalo řádně. *Zajišťování vzdělávání* je tedy širěji pojatá činnost než *přímé působení na vzdělávaného, kterým se uskutečňuje výchova a vzdělávání na základě školského zákona*, tedy činnost, jež má charakter přímé pedagogické činnosti dle zákona o pedagogických pracovnících. Lze tedy připustit, aby tuto činnost vykonávaly i osoby, které pedagogickými pracovníky nejsou.

Z druhé strany ovšem při výkladu § 7 odst. 7 školského zákona nelze přehlížet účel na něj navazujícího<sup>688</sup> zákona o pedagogických pracovnících, kterým je zabezpečit, aby na vzdělávané osoby přímo působili především ti, kdo prokázali naplnění určitých kvalifikačních, osobnostních, jakož i jiných předpokladů. Nemůžeme tedy tvrdit, že z daného ustanovení plyne toliko povinnost pedagogických pracovníků *zajišťovat* vzdělávání ve smyslu jazykového obsahu tohoto pojmu vymezeného výše, ale že je již zcela na nich, zdali jej budou *uskutečňovat* sami, či zdali k tomu budou využívat jiných osob, které pedagogickými pracovníky nejsou.

Dle mínění autora tak z uvedeného ustanovení skutečně plyne, že výchovu a vzdělávání přímým působením na vzdělávané mají uskutečňovat především pedagogičtí pracovníci. Nicméně je přípustné, aby tuto činnost vykonávaly i osoby, které jimi nejsou, a to za naplnění předpokladů, které bychom mohli vymezit takto:

- 1) Takový postup je odůvodněn legitimní vzdělávací potřebou (tedy např. potřebou lépe naplnit cíle vzdělávání, lépe naplnit školní vzdělávací program apod.).<sup>689</sup>

---

<sup>686</sup> Např. § 164 odst. 1 písm. f) školského zákona stanoví, že ředitel školy „zajišťuje, aby osoby uvedené v § 21 byly včas informovány o průběhu a výsledcích vzdělávání dítěte, žáka nebo studenta.“ Z tohoto ustanovení jistě neplyne řediteli školy povinnost osobně informovat každého žáka a jeho zákonného zástupce o průběhu a výsledcích vzdělávání. Plyne mu z něj nicméně povinnost toto informování zabezpečit. Může tak učinit např. prostřednictvím informačního systému přístupného žákům i rodičům, žákovských knížek, systému třídních schůzek, kde se setkávají učitelé a rodiče studentů apod. Obdobně viz např. § 14 odst. 1, § 29 odst. 2, § 164 odst. 1 písm. g) § 170 či § 178 odst. 1 písm. b) školského zákona.

<sup>687</sup> FILIPEC, Josef a kol. *Slovník spisovné češtiny pro školu a veřejnost: s Dodatkem Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy České republiky*. Vydání 3., opravené. Praha: Academia, 2003, s. 539. ISBN 80-200-1080-7: „**Zajistit** – dokonavé; zabezpečit (...) 1. zařídit, aby něco bylo nebo zůstalo jisté, aby se uskutečnilo; zaručit (...), 2. (předem) opatřit, obstarat, (...), **zajišťovat** – nedokonavé.“

LINGEA. *Slovník současné češtiny*. Brno: Lingea, 2011, s. 990. ISBN 978-80-87471-27-2: „**Zajistit** – dokonavé; (...) 1. zařídit, aby něco bylo nebo zůstalo jisté; zaručit (...), 2. postarat se předem, aby někdo něco měl, (...), **zajišťovat** – nedokonavé.“

<sup>688</sup> Školský zákon, § 7 odst. 7 pozn. pod čarou č. 2.

<sup>689</sup> Nepřípustné by tedy bylo angažování takové osoby např. z důvodu „ulehčení práce“ pedagogickým pracovníkům nebo čistě z důvodu nedostatku pedagogických pracovníků.

- 2) Nejedná se o soustavné nahrazování činnosti pedagogických pracovníků.
- 3) Činnost je vykonávána pod přímým dohledem pedagogického pracovníka.

Lze si tedy např. představit, aby osoba, která není pedagogickým pracovníkem, pod dohledem pedagogického pracovníka:

- vedla přednášku na téma, na něž je odborníkem, či na dané téma uspořádala workshop,
- vedla hodinu konverzace v cizím jazyce, jehož je rodilým mluvčím,
- vedla kurz první pomoci, kurz bezpečné jízdy na kole, kurz plavání apod.,
- krátkodobě spolupracovala na výuce určitého předmětu.

Nelze si ovšem např. představit, aby osoba, která není pedagogickým pracovníkem, samostatně vedla výuku určitého předmětu.

Na osobu, která v souladu s uvedenými předpoklady ve škole vykonává činnost, jež má charakter přímé pedagogické činnosti dle zákona o pedagogických pracovnících, aniž by byla pedagogickým pracovníkem, se pak nevztahují kvalifikační ani další požadavky zákona o pedagogických pracovnících.<sup>690</sup>

### 7.3 Kvalifikační předpoklady

Druhou oblastí, kterou představíme, jsou kvalifikační předpoklady pro výkon činnosti pedagogického pracovníka a možné výjimky z nich.

Katalog předpokladů pro výkon činnosti pedagogického pracovníka vymezuje § 3 odst. 1 zákona:

*„Pedagogickým pracovníkem může být ten, kdo splňuje tyto předpoklady:*

- a) je plně způsobilý k právním úkonům,*
- b) má odbornou kvalifikaci pro přímou pedagogickou činnost, kterou vykonává,*
- c) je bezúhonný,*
- d) je zdravotně způsobilý a*
- e) prokázal znalost českého jazyka, není-li dále stanoveno jinak.“<sup>691</sup>*

---

<sup>690</sup> Zákon o pedagogických pracovnících, § 1 odst. 2: „Tento zákon se vztahuje na pedagogické pracovníky škol a školských zařízení, které jsou zapsány do rejstříku škol a školských zařízení<sup>1</sup>) (dále jen ‚škola‘), a na pedagogické pracovníky v zařízeních sociálních služeb.“

<sup>691</sup> Zákon o pedagogických pracovnících, § 3 odst. 1.

Je obecně známou skutečností dokládanou i ve zjištěních České školní inspekce, že problémy činí základním i středním školám především naplnění podmínky odborné kvalifikace pedagogických pracovníků dle písm. b) uvedeného ustanovení.<sup>692</sup> Alternativním školám mohou navíc zákonné požadavky způsobovat násobně větší obtíže než školám tradičním. Nemohou se totiž spokojit s tím, že získáním formální kvalifikace prokázal uchazeč o pozici pedagogického pracovníka orientaci v oboru a didaktické dovednosti. Mohou na něj dále klást, a často také kladou, i další požadavky, jejichž cílem je zaručit, aby byla jeho činnost vykonávána v souladu se vzdělávací koncepcí dané školy. Uchazeč tedy musí projít jakýmsi dvojím sítem – krom vyhovění formálním požadavkům, které na pedagogické pracovníky klade zákon, také vyhovění požadavkům, které na ně klade škola a které mohou v případě alternativních škol být velice specifické a ne snadno splnitelné.<sup>693</sup>

Kvalifikační předpoklady jsou navázány na profesní pozice pedagogických pracovníků, které vymezuje § 2 odst. 2 zákona:

*„(2) Přímoú pedagogickou činností vykonává*

- a) učitel,*
- b) pedagog v zařízení pro další vzdělávání pedagogických pracovníků,*
- c) vychovatel,*
- d) speciální pedagog,*
- e) psycholog,*
- f) pedagog volného času,*
- g) asistent pedagoga,*
- h) trenér,*
- i) metodik prevence v pedagogicko-psychologické poradně,*
- j) vedoucí pedagogický pracovník.“<sup>694</sup>*

---

<sup>692</sup> ČESKÁ ŠKOLNÍ INSPEKCE. *Kvalita a efektivita vzdělávání a vzdělávací soustavy ve školním roce 2016/2017: Výroční zpráva České školní inspekce*. Praha: Česká školní inspekce, 2017, s. 68, s. 106. ISBN 978-80-88087-15-1. Dostupné také z: [http://www.csicr.cz/getattachment/cz/Dokumenty/Vyrocnizpravy/Kvalita-a-efektivita-vzdelavani-a-vzdelavaci-soust/VZ\\_CSI\\_2017\\_web\\_new.pdf](http://www.csicr.cz/getattachment/cz/Dokumenty/Vyrocnizpravy/Kvalita-a-efektivita-vzdelavani-a-vzdelavaci-soust/VZ_CSI_2017_web_new.pdf).

<sup>693</sup> Některé alternativní pedagogické směry očekávají od pedagogických pracovníků dokonce institucionalizované vzdělání v daném pedagogickém směru. Např. učitel waldorfské školy by měl projít tříletým kurzem *Waldorfský učitel*. Waldorfský učitel. *Akademie waldorfské pedagogiky* [online]. Semily: Akademie waldorfské pedagogiky, 2018 [cit. 2018-03-22]. Dostupné z: <http://www.awaldorf.cz/seminare/zakladni-seminare/waldorfsky-ucitel/>. Obdobně Montessori školy organizují pro své učitele kurzy montessori pedagogiky. Diplomové kurzy. *Montessori ČR* [online]. Praha: Montessori ČR, 2018 [cit. 2018-03-22]. Dostupné z: <http://www.montessoricr.cz/kurzy-a-seminare/diplomove-kurzy>.

<sup>694</sup> Zákon o pedagogických pracovnících, § 2 odst. 2.

Kvalifikační předpoklady pro jednotlivé pozice vymezuje § 6 až 21 zákona. Jejich katalog je velmi rozsáhlý a nejeví se účelné jej zde replikovat, vyjma specifických požadavků pro výkon činnosti ředitele školy, jejichž úprava si žádá podrobnější výklad.

Z kvalifikačních předpokladů stanoví zákon na různých místech několik výjimek. Jejich přehled podává J. Valenta ve svém komentáři ke školskému zákonu.<sup>695</sup> Jelikož se s jejich vymezením i popisem lze plně shodnout, nepovažuje autor za účelné zde doslova přepisovat uvedený komentář. Citujme jen jejich výčet:

*„1. Výjimky umožňující výkon přímé pedagogické činnosti, které však neznamenají uznání splnění předpokladu odborné kvalifikace (tj. daný pedagogický pracovník je nadále považován za nekvalifikovaného):*

- a) výjimky zohledňující věk a praxi pedagogického pracovníka (§ 32 odst. 1 písm. a) a d) ZPP),*
- b) výjimky založené na odkladu (stanovení lhůty) získání odborné kvalifikace (§ 32 odst. 1) písm. b) ZPP), [uplatní se již jen v případě pedagogických pracovníků, kteří v dané lhůtě, tj. do 1. 1. 2015, zahájili studium, pozn. aut.]*
- c) výjimky zohledňující ‚krajní nouzi‘, tj. prokazatelnou absenci kvalifikované pracovní síly na trhu práce (§ 22 odst. 6 ZPP [nyní odst. 7, pozn. aut.] ).*

*2. Výjimky umožňující výkon přímé pedagogické činnosti, které současně znamenají uznání splnění předpokladu odborné kvalifikace (tj. daný pedagogický pracovník je nadále považován za plně kvalifikovaného):*

- a) výjimka zohledňující neexistenci vzdělávacích nabídek pro získání odborné kvalifikace (§ 32 odst. 1 písm. c) ZPP),*
- b) výjimka připouštějící souběh více činností v rámci jednoho druhu práce (§ 22 odst. 5 ZPP [nyní odst. 6, pozn. aut.] ),*
- c) výjimky vyplývající z písemného uznání chybějící kvalifikace ředitelem školy (§ 8 odst. 3 [nyní odst. 4, pozn. aut.], § 9 odst. 8 [nyní odst. 9, pozn. aut.], § 10 odst. 2, § 11 odst. 4 a 5 [nyní odst. 5 a 6, pozn. aut.], § 17 odst. 3 [nyní odst. 4, pozn. aut.] ZPP,*
- d) výjimka týkající se rodilých mluvčích (§ 22 odst. 4 ZPP),*

---

<sup>695</sup> VALENTA, Jiří. *Školské zákony a prováděcí předpisy s komentářem: 2017/2018*. Olomouc: ANAG, 2017, s. 507–516. ISBN 978-80-7554-102-4.

- e) *výjimka týkající se pedagogů, kteří získali odbornou kvalifikaci podle dříve platných právních předpisů (§ 30 ZPP).*<sup>696</sup>

Pro mnohé alternativní školy, které chtějí pedagogické pracovníky pečlivě vybírat především na základě svých vlastních kritérií, mohou tyto výjimky představovat jedinou, a již tak dosti strastiplnou cestu, jak svůj pedagogický sbor naplnit odpovídajícím personálem.

Jak jsme předeslali, zmíníme se blíže pouze o předpokladech pro výkon činnosti ředitele školy:<sup>697</sup>

*„(1) Ředitelem školy může být fyzická osoba, která splňuje předpoklady podle § 3 a získala praxi spočívající ve výkonu přímé pedagogické činnosti nebo v činnosti, pro kterou jsou potřebné znalosti stejného nebo obdobného zaměření, nebo v řídicí činnosti nebo v činnosti ve výzkumu a vývoji v délce*

*a) (...)*

*b) (...)*

*c) (...)*

*(2) Ředitelem školy zřizované Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy (dále jen ‚ministerstvo‘), krajem, obcí nebo dobrovolným svazkem obcí, jehož předmětem činnosti jsou úkoly v oblasti školství (dále jen ‚svazek obcí‘), může být jen ten, kdo vedle předpokladů uvedených v odstavci 1 získal nejpozději do 2 let ode dne, kdy začal vykonávat činnost ředitele školy, znalosti v oblasti řízení školství absolvováním studia pro ředitele škol v rámci dalšího vzdělávání pedagogických pracovníků podle § 24 odst. 4 písm. a).*<sup>698</sup>

Prvním předpokladem pro výkon činnosti ředitele školy je tedy splnění předpokladů pro výkon činnosti pedagogického pracovníka zakotvených v § 3 zákona. Mezi nimi jsou i již zmíněné předpoklady kvalifikační. Z nich se na ředitele školy vztahují vždy ty, jež jsou vymezeny pro tu přímou pedagogickou činnost, kterou ve škole, již je ředitelem, vykonává.<sup>699</sup> V tomto ohledu činí zákon rozdíl mezi ředitelem veřejné a soukromé školy. Ředitel veřejné školy má na základě § 23 odst. 2 zákona a § 2 odst. 4 nařízení vlády č. 75/2005 Sb., o stanovení rozsahu přímé

<sup>696</sup> VALENTA, 2017, op. cit., s. 507–508.

<sup>697</sup> Ty musí následkem § 166 odst. 1 a 8 školského zákona naplňovat každý, kdo tuto funkci vykonává.

<sup>698</sup> Zákon o pedagogických pracovnících, § 5.

<sup>699</sup> Zákon o pedagogických pracovnících, § 5 odst. 1, § 3 odst. 1 písm. b).

vyučovací, přímé výchovné, přímé speciálně pedagogické a přímé pedagogicko-psychologické činnosti pedagogických pracovníků, povinnost vykonávat přímou pedagogickou činnost v určitém minimálním rozsahu. Nesplňuje-li kvalifikační předpoklady pro tuto činnost, nemůže být ředitelem školy.<sup>700</sup> Oproti tomu ředitel soukromé školy si určuje rozsah přímé pedagogické činnosti dle svého uvážení.<sup>701</sup> Nevykonává-li ze svého rozhodnutí žádnou přímou pedagogickou činnost, není povinen splňovat kvalifikační předpoklady pro jiného pedagogického pracovníka než ředitele školy.

Druhým obecným předpokladem pro výkon činnosti ředitele školy je zisk praxe v zákonem stanovené délce. Je vždy otázkou aplikace práva na konkrétní případ, zdali se praxe daného uchazeče dá za praxi nutnou pro výkon činnosti ředitele školy uznat, či ne. Obecně se ovšem její zákonné vymezení zdá poměrně široké.

Třetím předpokladem, jenž se uplatní pouze v případě ředitelů škol veřejných, je získání „*znalostí v oblasti řízení školství absolvováním studia pro ředitele škol v rámci dalšího vzdělávání pedagogických pracovníků podle § 24 odst. 4 písm. a)*“.<sup>702</sup> Toto studium je nutno absolvovat nejpozději do 2 let od počátku výkonu činnosti ředitele školy.<sup>703</sup> Není-li absolvováno, dochází k pozbytí způsobilosti pro výkon činnosti a taková osoba musí být z funkce odvolána.<sup>704</sup> Podmínka se nevztahuje na ředitele školy, „*který znalosti v oblasti řízení školství získal vysokoškolským vzděláním v akreditovaném studijním programu školský management, nebo vzděláním v programu celoživotního vzdělávání uskutečňovaném vysokou školou zaměřeném na organizaci a řízení školství*“.<sup>705</sup>

---

<sup>700</sup> Nemusí však splňovat kvalifikační požadavky pro tu činnost, jíž nevykonává, byť by byla součástí činnosti školy, jejímž je ředitelem. Ředitel úplné veřejné základní školy tak může např. splňovat kvalifikační požadavky stanovené pro učitele 1. stupně základní školy, vykonává-li svou pedagogickou činnost pouze na 1. stupni. Nemusí však již splňovat požadavky pro činnost učitele 2. stupně, nevykonává-li zde přímou pedagogickou činnost. VALENTA, 2017, op. cit., s. 438.

Zároveň je vhodné poznamenat, že v případě ředitelů škol nelze uplatnit ty výjimky z obecných kvalifikačních předpokladů pro pedagogické pracovníky, které neznamenají uznání jejich kvalifikace, ale pouze umožňují vykonávat tuto činnost bez ní. VALENTA, Jirí. Předpoklady pro výkon funkce ředitele základní školy po 1.1.2015. *Účetnictví neziskového sektoru*. Wolters Kluwer, 2015, 2015(2), 17. ISSN 1214-181X.

<sup>701</sup> Zákon o pedagogických pracovnících, § 23 odst. 1.

<sup>702</sup> Zákon o pedagogických pracovnících, § 5 odst. 2.

<sup>703</sup> Tamtéž.

<sup>704</sup> Školský zákon, § 166 odst. 4 písm. c).

<sup>705</sup> Zákon o pedagogických pracovnících, § 5 odst. 3.

Jelikož jsou údaje o obsazení funkce ředitele školy vedeny ve školském rejstříku,<sup>706</sup> zkoumá naplnění výše uvedených předpokladů ten orgán, který vede řízení o zápisu školy do rejstříku či o změně údajů v rejstříku. Zjistí-li orgán nenaplnění předpokladu pro výkon činnosti ředitele školy, žádost o zapsání údaje či o zápis změny v údajích zamítne.<sup>707</sup> Připomeňme, že pokud by posléze nedošlo k nápravě závadného stavu (tedy pokud by dříve jmenovaný ředitel předpoklady nenabyl nebo místo něj nebyla jmenována osoba, která předpoklady splňuje), je orgán, který vede rejstřík, povinen zahájit řízení o výmazu školy rejstříku z důvodu dle § 150 odst. 1 písm. f) školského zákona: „došlo k takovým změnám, za kterých by zápis školy nebo školského zařízení do rejstříku nebo zápis změny nemohl být proveden.“<sup>708</sup>

## 7.4 Pracovní poměr na dobu určitou

Třetí oblastí právní úpravy, kterou v souvislosti s pedagogickými pracovníky zmíníme, je úprava pracovního poměru na dobu určitou. Činíme tak ze dvou důvodů. Jednak mohou mít některé alternativní školy na základě atypického obsahového rozvržení výuky potřebu zaměstnat některé pedagogické pracovníky pouze na část školního roku. A jednak proto, že součástí koncepce tzv. svobodné a demokratické školy podle vzoru americké školy *Sudbury Valley* je pravidelné každoroční rozhodování o dalším působení pedagogických pracovníků na dané škole. Zjistíme tedy, jaké možnosti poskytuje právní úprava v oblasti uzavírání pracovních poměrů na dobu určitou s pedagogickými pracovníky.

Úprava této oblasti obsažená v zákoně o pedagogických pracovnících je speciální pracovněprávní úpravou vůči příslušným ustanovením zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce.<sup>709</sup>

Problematiku pracovních poměrů na dobu určitou řeší § 23a zákona o pedagogických pracovnících. Stanovuje pro ně tři zvláštní omezení:

- 1) takový pracovní poměr musí trvat nejméně 12 měsíců,<sup>710</sup>

---

<sup>706</sup> Školský zákon, § 144 odst. 1 písm. i).

<sup>707</sup> Školský zákon, § 148 odst. 2.

<sup>708</sup> Školský zákon, § 150 odst. 1 písm. f); KATZOVÁ, Pavla. *Školský zákon: komentář*. Praha: ASPI, 2008, s. 571. Komentáře nakladatelství ASPI. ISBN 978-80-7357-412-3.

<sup>709</sup> Zákon o pedagogických pracovnících, § 1 odst. 1 písm. a); VALENTA, Jiří. Rozvržení týdenní pracovní doby pedagogických pracovníků. *Práce a mzda*. Praha: Wolters Kluwer, 2017, 2017(1), 27. ISSN 0032-6208. (zkr. VALENTA 2017a).

<sup>710</sup> § 23a odst. 2.

- 2) smí být opakován maximálně dvakrát a<sup>711</sup>
- 3) celková doba pracovního poměru na dobu určitou mezi týmiž smluvními stranami nesmí přesáhnout 3 roky.<sup>712</sup>

Krom toho připomeňme obecnou pracovněprávní úpravu, podle níž

- 4) doba trvání pracovního poměru na dobu určitou mezi týmiž smluvními stranami nesmí přesáhnout 3 roky a
- 5) ode dne vzniku prvního pracovního poměru na dobu určitou může být opakována nejvýše dvakrát.<sup>713</sup>

Na námi posuzované případy výjimky z uvedených pravidel obsažené v zákoně o pedagogických pracovnících nedopadnou.<sup>714</sup> Mohli bychom nicméně uvažovat o užití výjimek dle § 39 odst. 4 zákoníku práce.<sup>715</sup> Podle něj lze veškerá výše zmíněná pravidla neuplatnit tehdy, pokud „jsou u zaměstnavatele dány vážné provozní důvody nebo důvody spočívající ve zvláštní povaze práce, na jejichž základě nelze na zaměstnavateli spravedlivě požadovat, aby zaměstnanci, který má tuto práci vykonávat, navrhl založení pracovního poměru na dobu neurčitou (...), za podmínky, že jiný postup bude těmto důvodům přiměřený.“<sup>716</sup> Na takovém postupu musí nicméně dojít k dohodě s odborovou organizací, jež obsahuje náležitosti uvedené dále v uvedeném ustanovení, nebo v případě, že u právnické osoby vykonávající činnost školy odborová organizace nepůsobí, k vymezení daných náležitostí vnitřním předpisem.<sup>717</sup>

Bylo by tedy třeba posoudit, zdali by výše uvedené důvody mohly být považovány za „vážný provozní důvod nebo důvod spočívající ve zvláštní povaze práce, na jehož základě nelze na

---

<sup>711</sup> § 23a odst. 2.

<sup>712</sup> § 23a odst. 3.

<sup>713</sup> Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, § 39 odst. 2.

<sup>714</sup> Podle § 23a odst. 4 zákona o pedagogických pracovnících lze z pravidla minimální délky a maximálně dvojitěho opakování pracovního poměru na dobu určitou ustoupit, pokud se pracovník přijímá jako náhrada „za dočasně nepřítomného pedagogického pracovníka na dobu překážek v práci na straně tohoto pracovníka“ nebo nesplňuje-li „předpoklad odborné kvalifikace podle § 22 odst. 7.“

<sup>715</sup> Viz Důvodovou zprávu k zákonu č. 379/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 563/2004 Sb., o pedagogických pracovnících a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, s. 9; Rovněž viz BUKOVJAN, Petr. Pracovní poměr na dobu určitou – chyby a novinky. *PSK – Personální a Sociálně právní Kartotéka*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, (2), 2. ISSN 1211-9482; Rovněž viz PUŠKINOVA, Monika. *Novela zákona o pedagogických pracovnících. Řízení školy*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, (4), 8. ISSN 1214-8679.

<sup>716</sup> Zákoník práce, § 39 odst. 4.

<sup>717</sup> Tamtéž.



*zaměstnavateli spravedlivě požadovat, aby zaměstnanci, který má tuto práci vykonávat, navrhl založení pracovního poměru na dobu neurčitou.*“<sup>718</sup>

Uzavírá-li se kratší pracovní poměr z důvodu potřeby pracovníka jen po určitou dobu školního roku, lze říci, že ano. „*Důvodem spočívajícím ve zvláštní povaze práce*“<sup>719</sup> může být i sezonní nebo jinak časově omezená potřeba práce dotyčného zaměstnance.<sup>720</sup> Za tu lze jistě mít i situaci, kdy je z důvodu rozvržení obsahu vzdělávání nebo z jiných obdobných důvodů činnost pedagogického pracovníka potřebná pouze po část školního roku. Rozhodně však nelze pedagogického pracovníka přijmout pouze na dobu deseti měsíců mimo letní prázdniny. Taková interpretace by šla proti účelu a smyslu novely zákona o pedagogických pracovnících č. 379/2015 Sb., jejímž cílem bylo právě takovéto „pseudosezonní“ zaměstnávání pedagogických pracovníků eliminovat.<sup>721</sup>

Ponecháme otevřenou otázku, zdali by za „*zvláštní povahu práce*“<sup>722</sup> mohl být považován fakt, že pedagogický pracovník vyučuje na škole, jejíž vzdělávací koncepce považuje za svou neoddelitelnou součást pravidelné (např. každoroční) rozhodování o dalším působení pedagogických pracovníků. Pokud bychom na základě interpretace dotyčného ustanovení zákoníku práce dospěli k závěru, že ano, museli bychom z této výjimky vyloučit pravidlo o minimálně dvanáctiměsíční délce pracovního poměru. A to opět z důvodu zachování smyslu tohoto ustanovení, jímž je zamezit tomu, aby pedagogičtí pracovníci, byť potřební pouze na jeden školní rok, byli zaměstnáváni pouze na období mimo letní prázdniny.

Soukromoprávním důsledkem porušení uvedených pravidel je právo zaměstnance trvat na tom, aby jej zaměstnavatel dále zaměstnával, s následkem prodloužení jeho pracovního poměru na dobu neurčitou.<sup>723</sup> Veřejnoprávně může být jednání zaměstnavatele protivíci se uvedeným

---

<sup>718</sup> Tamtéž.

<sup>719</sup> Zákoník práce, § 39 odst. 4.

<sup>720</sup> PICHRT, Jan a kol. *Zákoník práce: Zákon o kolektivním vyjednávání*. Praha: Wolters Kluwer, 2017, s. 114. Praktický komentář. ISBN 978-80-7552-609-0: „*V praxi se může jednat např. o situaci, kdy zaměstnavatel bude určitou provozní činnost vykonávat pouze po dobu určitou (...) či o případy sezónních prací, kdy by činilo problém, že pracovní poměr se může opakovat pouze dvakrát.*“

<sup>721</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 379/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 563/2004 Sb., o pedagogických pracovnících a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, s. 1 a 2.

<sup>722</sup> Zákoník práce, § 39 odst. 4.

<sup>723</sup> Zákon o pedagogických pracovnících, § 23a odst. 5; zákoník práce, § 39 odst. 5.

pravidlům posouzeno jako přeštep dle § 12 odst. 1 písm. a), resp. § 25 odst. 1 písm. a) zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce.<sup>724</sup>

Dodejme, že nic z výše uvedeného se nevztahuje na pedagogické pracovníky zaměstnané na základě dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr. Využívání těchto dohod tedy lze mít za další možný nástroj k uplatnění koncepce alternativní školy v této věci.

## 7.5 Další vzdělávání pedagogických pracovníků

Zákon o pedagogických pracovnících upravuje v § 24 až 28 systém dalšího vzdělávání pedagogických pracovníků. Je přitom běžnou praxí, že pedagogičtí pracovníci získávají znalosti a dovednosti v oblasti alternativního vzdělávání právě v rámci tohoto systému.<sup>725</sup> Z druhé strany umožňuje systém i samotným alternativním školám, jakož i jiným právnickým a fyzickým osobám s nimi spojeným, usilovat o získání akreditace a vzdělávat tak pedagogy v rámci zákonem stanoveného systému dalšího vzdělávání pedagogických pracovníků.

Krom samostudia se zákonem upravené další vzdělávání pedagogických pracovníků uskutečňuje účastí v akreditovaných vzdělávacích programech, jež jsou vedeny akreditovanými vzdělávacími institucemi.<sup>726</sup> Akreditaci uděluje institucím i programům Ministerstvo.<sup>727</sup> K akreditaci dochází „na základě žádosti fyzické nebo právnické osoby (dále jen ‚žadatel‘) a za podmínek stanovených tímto zákonem.“<sup>728</sup> Podmínky a průběh akreditačního řízení vymezuje § 25 až 28 zákona. Zastavme se krátce u potenciálně problematických otázek, jimiž jsou otázka právního nároku na získání akreditace a otázka povahy stanoviska akreditační komise.

---

<sup>724</sup> Zákon č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, § 12 odst. 1 písm. a): „(1) Fyzická osoba se dopustí přeštku na úseku pracovního poměru nebo dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr tím, že a) poruší stanovené povinnosti při vzniku, změnách, skončení pracovního poměru, dohody o provedení práce nebo dohody o pracovní činnosti“; § 25 odst. 1 písm. a): „(1) Právnická osoba se dopustí správního deliktu na úseku pracovního poměru nebo dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr tím, že a) poruší stanovené povinnosti při vzniku, změnách, skončení pracovního poměru, dohody o provedení práce nebo dohody o pracovní činnosti“.

<sup>725</sup> Databáze akcí DVPP. Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy [online]. Praha: MŠMT [cit. 2018-03-27]. Dostupné z: <http://www.msmt.cz/vzdelavani/dalsi-vzdelavani/databaze-akci-dvpp>. Např. viz *Základní seminář waldorfské pedagogiky „Waldorfský učitel“*, č. j. 1229/2017-1-8, pořádaný Akademií waldorfské pedagogiky, z. s.; nebo *Duhovka kurz montessori pedagogiky - 6-12 let*, č. j. 844/2015-1-63, pořádaný Institutem Duhovka, zařízením pro další vzdělávání pedagogických pracovníků, s.r.o.

<sup>726</sup> Zákon o pedagogických pracovnících, § 24 odst. 4, § 25.

<sup>727</sup> Zákon o pedagogických pracovnících, § 25 odst. 1.

<sup>728</sup> Tamtéž.

V otázce právního nároku na udělení akreditace se autor práce ne zcela shoduje s J. Valentou, podle nějž je postup Ministerstva dle § 27 odst. 3 zákona správním uvážením a právní nárok na akreditaci tedy neexistuje.<sup>729</sup> Obdobně jako v případě zápisu školy do rejstříku škol a školských zařízení [viz. oddíl 5.5.1 této práce] lze uvedené ustanovení chápat jako vymezení souboru neurčitých právních pojmů, jejichž naplnění je Ministerstvo povinno zkoumat, nikoli jako svěřeni diskreční pravomoci Ministerstvu. Ani z jiných ustanovení zákona nevyplývá, že by Ministerstvo bylo oprávněno zvážit, zda akreditaci udělí, či ne. Právní nárok na udělení akreditace tedy formálně existuje. Nicméně vzhledem k velice širokému katalogu neurčitých právních pojmů, na základě jejichž nenaplnění lze žádost o udělení akreditace zamítnout, a jejich jen velmi obecnému vymezení lze připustit, že materiálně se aplikace těchto pojmů správnímu uvážení velice blíží.

K otázce druhé: úkolem akreditační komise, již Ministerstvo zřizuje „jako svůj poradní orgán pro udělování akreditací,“<sup>730</sup> je posoudit žádost a vydat k ní stanovisko,<sup>731</sup> z nějž „ministerstvo při akreditaci vychází.“<sup>732</sup> To ovšem nezakládá povinnost Ministerstva se jím řídit a v případě jeho negativního obsahu žádost zamítnout. Nejde tedy o závazné stanovisko ve smyslu § 149 odst. 1 správního řádu, ale o pouhý podklad pro rozhodnutí ve smyslu § 50 odst. 1 správního řádu.<sup>733</sup> Pokud tedy Ministerstvo dospěje k závěru o vhodnosti udělení akreditace, může žádosti i přes záporné stanovisko akreditační komise vyhovět.

## 7.6 Shrnutí

V této kapitole jsme se zabývali právními aspekty personálního zajištění vzdělávání ve školách v těch oblastech, které jsou způsobilé se ve větší míře dotknout činnosti alternativních škol. Pohybovali jsme se především v mezích zákona č. 564/2014 Sb., o pedagogických pracovnících.

---

<sup>729</sup> Zákon o pedagogických pracovnících, § 27 odst. 3: „Ministerstvo akreditaci neudělí, jestliže a) žadatel není bezúhonný, b) přiložený vzdělávací program neodpovídá svým pojetím, obsahem nebo cíli dalšímu vzdělávání pedagogických pracovníků, nebo c) přiložený vzdělávací program neskýtá záruku řádného uskutečňování vzdělávání, zejména pro nesplnění odborných předpokladů lektorů nebo garantů.“; VALENTA, 2017, op. cit., s. 543.

<sup>730</sup> Zákon o pedagogických pracovnících, § 28 odst. 1.

<sup>731</sup> Zákon o pedagogických pracovnících, § 28 odst. 3 a 4.

<sup>732</sup> Zákon o pedagogických pracovnících, § 25 odst. 2.

<sup>733</sup> Viz STAŠA, Josef. In: HENDRYCH a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání 2016. Praha: C.H. Beck, 2016, s. 195. Academia iuris. ISBN 978-80-7400-624-1.

Nejprve jsme definovali, kdo je pedagogickým pracovníkem a co se rozumí přímou pedagogickou činností.

Posléze jsme se zabývali otázkou, zdali může činnost, jež nese znaky přímé pedagogické činnosti dle zákona o pedagogických pracovnících, být vykonávána i někým, kdo pedagogickým pracovníkem není. Dospěli jsme k závěru, že může, ovšem za dodržení určitých předpokladů, které jsme se pokusili blíže vymezit.

Dále jsme se zabývali kvalifikačními předpoklady pro výkon činnosti pedagogického pracovníka, kdy jsme, vyjma předpokladů pro výkon činnosti ředitele školy, odkázali na jejich katalog vymezený v zákoně. Krom toho jsme uvedli, že z daných předpokladů existuje řada výjimek, a odkázali na komentář, který je přehledně popisuje. Blíže jsme přiblížili předpoklady pro výkon činnosti ředitele školy. Zde jsme mj. dovodili, že ředitel soukromé školy nemusí naplňovat kvalifikační předpoklady pro výkon přímé pedagogické činnosti, pokud tuto činnost ve škole, jíž je ředitelem, nevykonává.

Posléze jsme pohovořili o možnostech sjednávání pracovního poměru na dobu určitou s pedagogickým pracovníkem. Zjistili jsme, že zákonná pravidla jsou poměrně striktní. Nicméně jsme rovněž dovodili, že z určitých důvodů, specifických pro činnost některých alternativních škol, by mohlo být na místě užití výjimky dle § 39 odst. 4 zákoníku práce.

Konečně jsme se zabývali otázkami akreditací vzdělávacích institucí a vzdělávacích programů dalšího vzdělávání pedagogických pracovníků. Nejprve jsme se zmínili o otázce právního nároku na udělení akreditace. Dospěli jsme k závěru, že formálně sice existuje, nicméně vzhledem k širokému a obecnému vymezení důvodů, z nichž může Ministerstvo žádost o udělení akreditace zamítnout, již nejspíše materiálně nelze o vymahatelném právním nároku hovořit. Dále jsme uvedli, že stanovisko akreditační komise obligatorně vydávané k žádosti o udělení akreditace, nemá povahu závazného stanoviska podle správního řádu.

Nejpřísněji se z hlediska dopadů na alternativní školy jeví ta ustanovení zákona o pedagogických pracovnících, která vymezují kvalifikační předpoklady pro pedagogické pracovníky. Jakkoli je z povinnosti naplnit je umožněna řada výjimek, nezašlo se při jejich vymezování nikdy tak daleko, aby jejich následkem došlo k možnosti ve větší míře obcházet předpoklad formálního pedagogického vzdělání.

Nejbenevolentnější se oproti tomu zákon jeví v otázce akreditací vzdělávacích institucí a vzdělávacích programů dalšího vzdělávání pedagogických pracovníků, kdy lze vzhledem k neurčitě stanoveným kritériím pro udělení akreditace jen s nepatrnou mírou nadsázky říci, že ji lze udělit téměř komukoli na téměř cokoli. Je nicméně otázkou, zdali je to vzhledem k tomu, že s akreditací není spojen nárok na veřejné finance a že volba kvalitního vzdělávacího programu je především odpovědností každého pedagogického pracovníka, nutno hodnotit negativně.

V následující kapitole se budeme zabývat kontrolou a hodnocením činnosti škol.

## Kapitola 8: Kontrola činnosti škol

---

V předcházejících kapitolách jsme se zabývali povinnostmi, jež jsou uloženy při poskytování vzdělávání ve školách v oblastech, v nichž se tzv. alternativní školy typicky odlišují od škol standardních. V této kapitole se budeme stručně zabývat tím, jak je naplňování uvedených povinností kontrolováno a jaká jsou možná opatření k nápravě v případě shledání nedostatků. Stručně proto, že v této oblasti nelze shledat mnoho specifík týkajících se právě jen alternativních škol. Nicméně aby bylo pojednání kompletní, nelze tuto problematiku pominout.

Kapitolu rozdělíme do dvou subkapitol. V první budeme hovořit o právních prostředcích kontroly poskytování vzdělávání ve školách, tedy o fázích zjišťování skutkového stavu a jeho hodnocení. Jednotlivé prostředky kategorizujeme z hlediska subjektů či orgánů, které danou kontrolu vykonávají. V druhé subkapitole se budeme zabývat navazujícími prostředky, jejichž cílem je dosažení nápravy zjištěného závadného stavu. Ty kategorizujeme z hlediska způsobu jejich dopadu na činnost školy.

Na úvod ještě dvě poznámky.

Zaprvé: budeme se zabývat pouze kontrolou plnění povinností souvisejících s poskytováním vzdělávání, tedy nikoli kontrolou plnění povinností rozpočtových, soukromoprávních a jiných. Krom této kontroly v užším smyslu nicméně naše pojednání rozšíříme i na hodnocení kvality vzdělávacího procesu, tedy jakousi kontrolu v širším smyslu.

Zadruhé: budeme se věnovat pouze těm prostředkům kontroly, které jsou z hlediska subjektů, které ji provádí, či způsobů, jimiž probíhá, specifické pro oblast školství. Nikoli tedy např. soudní kontrole nebo kontrole veřejným ochráncem práv, jež jsou společné celé veřejné správě. Pojednání ovšem rozšíříme i o prostředky, které nejsou *stricto sensu* prostředky kontrolními či nápravnými, ale které naplňují podobný účel. Tedy zjišťování poznatků o míře dodržování právních předpisů a kvalitě poskytovaného vzdělávání a případné zjednávání nápravy závadného stavu.

## 8.1 Kontrola a hodnocení činnosti škol

Školský zákon rozlišuje terminologicky mezi kontrolou dodržování povinností uložených právními předpisy, a hodnocením škol, které se zaměřuje na subjektivní posouzení kvality vzdělávacího procesu.<sup>734</sup> V intencích takto vymezených pojmů se budeme pohybovat i nadále. V oblasti hodnocení zákon rozlišuje mezi hodnocením vlastním, vykonávaným samotnou právníčkou osobou vykonávající činnost školy, a vnějším, vykonávaným jinými orgány a subjekty.<sup>735</sup> Nám jde z povahy věci pouze o hodnocení vnější.

Z hlediska osob či orgánů provádějících kontrolu a vnější hodnocení činnosti škol ji můžeme rozdělit na kontrolu a hodnocení vykonávanou žáky školy a jejich zákonnými zástupci, zaměstnanci právnícké osoby vykonávající činnost školy, školskou radou, zřizovatelem školy nebo subjektem či orgánem vykonávajícím jeho funkci, Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy (dále jen „Ministerstvo“), krajským úřadem, orgánem, který vede rejstřík a Českou školní inspekci.

### 8.1.1 Žáci školy a zákonní zástupci

Žáci školy jsou primárními adresáty veřejné správy vykonávané školou. Mohou to často být právě oni nebo jejich zákonní zástupci, kdo jako první upozorní na porušování právních předpisů nebo nízkou úroveň vzdělávacího procesu na dané škole a spustí tak kontrolní a nápravný mechanismus.

Jako jakékoli jiné osoby mají možnost podávat podněty příslušným orgánům ve smyslu § 42 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, mají-li za to, že jsou zde skutečnosti odůvodňující zahájení řízení v určité věci. Lze si z jejich strany jistě představit podání podnětu řediteli školy, školské radě, zřizovateli, orgánu vedoucímu rejstřík, krajskému úřadu, Ministerstvu či České školní inspekci.<sup>736</sup>

---

<sup>734</sup> Školský zákon, § 12, § 174 odst. 2 písm. b), c), d); RIGEL, Filip. In: RIGEL, Filip, Lenka BAHÝL'OVÁ, Veronika KUDROVÁ, Ondřej MORAVEC a Monika PUŠKINOVÁ. Školský zákon: komentář. Praha: C.H. Beck, 2014, s. 68, s. 762. ISBN 978-80-7400-550-3; KATZOVÁ, Pavla. Školský zákon: komentář. Praha: ASPI, 2008, s. 684. Komentáře nakladatelství ASPI. ISBN 978-80-7357-412-3.

<sup>735</sup> Zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), § 12.

<sup>736</sup> České školní inspekci ve spojení s § 154 a § 158 odst. 1 správního řádu.

Dále jde v jejich případě nepochybně o dotčené osoby ve smyslu § 2 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. Jako takoví se mají ve věcech veřejné správy právo obracet na ředitele školy, jakož i další orgány které vedou řízení,<sup>737</sup> se stížnostmi podle § 175 správního řádu a v případě nespokojenosti s jejich vyřízením i na nadřízený správní orgán. Dále jim z § 174 odst. 6 školského zákona plyne zvlášť zakotvené právo obracet se se stížnostmi na Českou školní inspekci [k tomu viz oddíl 8.1.8 této kapitoly].

Zletilí žáci a zákonní zástupci nezletilých žáků mohou kontrolu činnosti školy vykonávat rovněž prostřednictvím školské rady, do níž mají právo volit a být voleni.<sup>738</sup>

V případech, kdy se jich dotýká rozhodování orgánů školy dle zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, mohou využít opravných či jiných prostředků dle tohoto zákona.

### 8.1.2 Zaměstnanci

Krom žáků a jejich zákonných zástupců jsou s činností školy dobře obeznámeni také zaměstnanci právnické osoby vykonávající činnost školy. I pro ně platí obecná možnost podávat podněty k zahájení řízení ve smyslu § 42 správního řádu. Za jistých podmínek mohou pak i oni být adresáty veřejné správy vykonávané při činnosti školy, a tedy i dotčenými osobami ve smyslu § 2 odst. 3 správního řádu. Jako takoví tedy mají možnost podávat stížnosti řediteli školy a dalším orgánům dle § 175 správního řádu, jakož i stížnosti České školní inspekci dle § 174 odst. 6 školského zákona. Takový postup si lze představit např. v případě stížnosti na povinnosti jim uložené školním řádem či na rozhodnutí ředitele školy, jímž jsou přímo dotčeni v právech a povinnostech.

Zaměstnanci, kteří jsou pedagogickými pracovníky, mají rovněž právo volit a být voleni do školské rady.<sup>739</sup>

V případech, kdy se jich dotýká rozhodování ředitele školy dle správního řádu, mohou využít opravných či jiných prostředků dle tohoto zákona.

---

<sup>737</sup> Podmínku *vedení řízení* zakotvenou v § 175 odst. 4 správního řádu je nutno chápat širěji než jako *vedení správního řízení* dle části druhé a třetí správního řádu. K tomu viz VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 1399. ISBN 978-80-7273-166-4.

<sup>738</sup> Školský zákon, § 21 odst. 1 písm. c), § 21 odst. 2.

<sup>739</sup> Školský zákon, § 22a písm. d).



### 8.1.3 Školská rada

Kontrola dodržování právních předpisů, hodnocení průběhu vzdělávacího procesu a kontrola řádného plnění povinností ředitele školy jsou primárními úkoly školské rady. Výjimečnost jejího postavení tkví v právu získat přístup k takřka veškerým informacím o škole. Ředitel školy je totiž „*povinen umožnit školské radě přístup k informacím o škole, zejména k dokumentaci školy.*“<sup>740</sup> Krom toho získává školská rada poznatky o činnosti školy prostřednictvím své běžné činnosti, jejíž obsah je vymezen v § 168 odst. 1 písm. a) až g) školského zákona.

Dojde-li školská rada k závěru o porušování právních předpisů, o nevyhovujícím průběhu poskytování vzdělávání nebo o neplnění právních povinností ředitelem školy, může podle § 168 odst. 1 písm. h) školského zákona podávat „*podněty a oznámení řediteli školy, zřizovateli, orgánům vykonávajícím státní správu ve školství a dalším orgánům státní správy.*“<sup>741</sup> Podle § 168 odst. 1 písm. i) školského zákona může rovněž podat zřizovateli veřejné školy návrh na vyhlášení konkurzu na ředitele školy.<sup>742</sup> Novelou školského zákona č. 82/2015 Sb. byla odstraněna její pravomoc navrhnout odvolání ředitele veřejné školy.<sup>743</sup>

### 8.1.4 Zřizovatel

Zřizovatel nebo osoba či orgán vykonávající jeho funkci (dále jen „zřizovatel“) je oprávněn provádět vnější hodnocení vzdělávací činnosti školy na základě kritérií, která si sám určí a předem zveřejní.<sup>744</sup> Ve vztahu k alternativním školám to může být zajímavé tehdy, pokud sám zřizovatel počítá s tím, že se škola má řídit určitou alternativní vzdělávací koncepcí. Mezi kritéria pro hodnocení tak může zařadit i kvalitu naplňování této alternativní koncepce.

Podklady pro hodnocení činnosti škol v oblasti vzdělávání získává zřizovatel z různých dokumentů, jejichž existence vyplývá ze zákona i z jiných předpisů (školních vzdělávacích programů, výročních zpráv, výsledků šetření provedeného ČŠI a.), z vlastní činnosti, jakož i

---

<sup>740</sup> Školský zákon, § 168 odst. 2.

<sup>741</sup> Školský zákon, § 168 odst. 1 písm. h).

<sup>742</sup> Školský zákon, § 166 odst. 3.

<sup>743</sup> Zákon č. 82/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, čl. 1 bod 81.

<sup>744</sup> Školský zákon, § 12 odst. 5; HOLÝ, Jiří, Jana TOMÁNKOVÁ, Marcela ŠTIKOVÁ a Erika MECHLOVÁ. *Doporučení pro zřizovatele k hodnocení škol*. Praha: Národní ústav odborného vzdělávání, 2011, s. 6–8. Dostupné také z: [http://www.nuov.cz/uploads/AE/vystupy/Doporuceni\\_pro\\_zrizovatele\\_k\\_hodnoceni skol\\_.pdf](http://www.nuov.cz/uploads/AE/vystupy/Doporuceni_pro_zrizovatele_k_hodnoceni skol_.pdf).

z interních dokumentů školy.<sup>745</sup> Není nicméně ze zákona oprávněn provádět šetření na místě, nejde-li o kontrolu podle jiných předpisů (např. veřejnosprávní finanční kontrolu).<sup>746</sup>

Zřizovatel vykonává kontrolu a hodnocení činnosti školy i prostřednictvím školské rady, jíž zřizuje, stanoví počet jejích členů a třetinu z nich jmenuje.<sup>747</sup>

### **8.1.5 Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy**

Ministerstvo řídí výkon státní správy ve školství.<sup>748</sup> Přísluší mu tedy provádění vnitřní kontroly vůči podřízeným vykonavatelům státní správy.<sup>749</sup> V případě škol jde o kontrolu rozhodování ředitelů škol v oblasti státní správy dle § 165 odst. 2 školského zákona. Připomeňme, že i na tuto činnost se vztahuje zákon č. 55/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád).<sup>750</sup>

### **8.1.6 Krajský úřad**

Krajskému úřadu přísluší na základě § 183 odst. 4 školského zákona ve spojení s § 178 odst. 1 správního řádu instanční kontrola rozhodování ředitelů škol dle § 165 odst. 2 školského zákona, tedy především vedení odvolacích a přezkumných řízení dle hlav VIII a IX části druhé správního řádu.<sup>751</sup>

### **8.1.7 Orgán, který vede rejstřík**

Je otázkou, komu a zdali vůbec přísluší instanční kontrola rozhodování orgánů školy ve správním řízení mimo situace taxativně vypočtené v § 165 odst. 2 školského zákona. Ze závěrů, které učinil Nejvyšší správní soud v rozsudku č.j. 1 As 160/2012-41 Sb.<sup>752</sup> lze dovodit, že přísluší orgánu, který vede rejstřík škol a školských zařízení [k jeho vymezení viz subkapitolu

---

<sup>745</sup> HOLÝ, TOMÁNKOVÁ, ŠTIKOVÁ, MECHLOVÁ, 2011, op. cit., s. 3–5.

<sup>746</sup> KATZOVÁ, 2008, op. cit. s. 689.

<sup>747</sup> Školský zákon, § 167 odst. 2.

<sup>748</sup> Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, § 7 odst. 1; Školský zákon, § 169 odst. 1.

<sup>749</sup> Viz STAŠA, Josef. In: HENDRYCH a kol. Správní právo: obecná část. 9. vydání 2016. Praha: C.H. Beck, 2016, s. 215. Academia iuris. ISBN 978-80-7400-624-1.

<sup>750</sup> Zákon č. 55/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), § 1 odst. 2.

<sup>751</sup> Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

<sup>752</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. ledna 2013 č. j. 1 As 160/2012-41, bod 31: „Z uvedených ustanovení podle názoru Nejvyššího správního soudu vyplývá, že zápis do rejstříku škol a školských zařízení je třeba považovat za ono pověření výkonem veřejné správy na základě zákona, o němž hovoří správní řád. [v § 178 odst. 2, pozn. aut.](...)”.

5.5 této práce].<sup>753</sup> Je ovšem třeba říci, že tento závěr soud učinil mj. na základě potřeby vyrovnat se s dopady tehdejšího znění § 165 odst. 2 zákona a § 183 odst. 4 školského zákona, které se výslovně vztahovaly pouze na činnost veřejných škol.<sup>754</sup> Je otázkou, zdali jej lze akceptovat i za dnešního stavu právní úpravy, kdy po novele provedené zákonem č. 82/2015 Sb.<sup>755</sup> již obě zmíněná ustanovení dopadají na rozhodování ředitelů všech škol. F. Rigel a M. Puškinová nicméně uvádí, že ano.<sup>756</sup>

Jako naprostá anomálie se pak jeví rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 92/2008-76.<sup>757</sup> V něm soud při řešení obrany proti územnímu souhlasu dovodil, že i ta rozhodnutí, jež nejsou rozhodnutími ve smyslu § 67 správního řádu, ale pouze rozhodnutími ve smyslu § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, jsou způsobilá k přezkumu v odvolacím řízení.<sup>758</sup> Inстанční kontrole by tak mohlo podléhat i to rozhodování orgánů školy, které není rozhodováním ve správním řízení, ale jehož produktem je rozhodnutí ve smyslu § 65 soudního řádu správního. Tato judikatura byla nicméně pozdějšími rozhodnutími Nejvyššího správního soudu překonána.<sup>759</sup>

Krom toho nestanoví zákon orgánu, který vede rejstřík škol a školských zařízení, žádná zvláštní oprávnění k provádění kontroly činnosti škol. Zjišťovat informace a hodnotit je tak může v souvislosti s řízeními, která vede. Tedy s řízením o zápisu školy do rejstříku, řízením o zápisu změny v údajích vedených v rejstříku a řízením o výmazu z rejstříku. Zde je mu k dispozici kompletní instrumentarium prostředků podle části druhé a třetí správního řádu [k těmto řízením viz subkapitolu 5.5].

---

<sup>753</sup> Viz BAHÝL'OVÁ, Lenka. In: RIGEL, Filip, Lenka BAHÝL'OVÁ, Veronika KUDROVÁ, Ondřej MORAVEC a Monika PUŠKINOVÁ. *Školský zákon: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2014, s. 308–309. ISBN 978-80-7400-550-3; Rovněž viz RIGEL, Filip. In: RIGEL, Filip, Lenka BAHÝL'OVÁ, Veronika KUDROVÁ, Ondřej MORAVEC a Monika PUŠKINOVÁ. *Školský zákon: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2014, s. 792. ISBN 978-80-7400-550-3.

<sup>754</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. ledna 2013, č. j. 1 As 160/2012-41.

<sup>755</sup> Zákon č. 82/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, čl. I, body 73 a 90.

<sup>756</sup> PUŠKINOVÁ, Monika a Filip RIGEL. *Správní řízení v praxi škol a školských zařízení*. Praha: Wolters Kluwer, 2017, s. 217 a 218. ISBN 978-80-7552-121-7.

<sup>757</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. ledna 2009, č. j. 1 As 92/2008-76.

<sup>758</sup> Tamtéž, body 9–14.

<sup>759</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. září 2012, č. j. 2 As 86/2010-76, body 23 a 24.

## 8.1.8 Česká školní inspekce

V působnosti České školní inspekce je jak kontrola dodržování právních předpisů při činnosti školy, tak její hodnocení.<sup>760</sup> Oboje činí v rámci tzv. inspekční činnosti. Její obsah definuje § 174 odst. 2 zákona, přičemž pro naše téma, tedy pro kontrolu a hodnocení vzdělávací činnosti jednotlivých škol (tedy nikoli školské soustavy jako celku), jsou podstatná písm. b) až d):

*„b) zjišťuje a hodnotí podmínky, průběh a výsledky vzdělávání, a to podle příslušných školních vzdělávacích programů a akreditovaných vzdělávacích programů (...)*

*c) zjišťuje a hodnotí naplnění školního vzdělávacího programu a jeho soulad s právními předpisy a rámcovým vzdělávacím programem,*

*d) vykonává kontrolu dodržování právních předpisů, které se vztahují k poskytování vzdělávání a školských služeb.“<sup>761</sup>*

Z hlediska dříve vymezených kategorií je inspekční činnost vykonávaná dle písm. b) hodnocením školy, inspekční činnost vykonávaná dle písm. c) zčásti hodnocením a zčásti kontrolou a inspekční činnost vykonávaná dle písm. d) čistě kontrolou.<sup>762</sup> Na její provádění se subsidiárně vztahuje zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád).<sup>763</sup>

Kritéria pro hodnotící činnost musí být inspekci předem definována, schválena Ministerstvem a zveřejněna.<sup>764</sup> Není přípustné, aby inspekce hodnotila školu na základě kritérií vytvořených *ad hoc* nebo zcela libovolně. Základním kritériem má vždy být *„účinnost podpory rozvoje osobnosti dítěte, žáka a studenta a dosahování cílů vzdělávání ze strany školy.“<sup>765</sup>* Ve vztahu k alternativním školám by šlo uvažovat o přijetí kritérií, která reflektují specifika alternativních vzdělávacích koncepcí. Z kritérií pro školní rok 2017/2018 se ovšem nezdá, že by inspekce k něčemu takovému přistoupila.<sup>766</sup>

<sup>760</sup> Školský zákon, § 12 odst. 1, § 174 odst. 1 a 2; RIGEL, 2014, op. cit., s. 68. KATZOVÁ, 2008, op. cit., s. 682.

<sup>761</sup> Školský zákon, § 174 odst. 2.

<sup>762</sup> RIGEL, 2014, op. cit., s. 762–763.

<sup>763</sup> Zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), § 1 odst. 1; RIGEL, 2014, op. cit., s. 766.

<sup>764</sup> Školský zákon, § 174 odst. 8.

<sup>765</sup> KATZOVÁ, 2008, op. cit., s. 694.

<sup>766</sup> ČESKÁ ŠKOLNÍ INSPEKCE. *Kritéria hodnocení podmínek, průběhu a výsledků vzdělávání*. Praha: ČŠI, 2017. Dostupné také z: [http://www.csicr.cz/html/kriteria\\_2017\\_18/html5/index.html?&locale=CSY](http://www.csicr.cz/html/kriteria_2017_18/html5/index.html?&locale=CSY).

Hodnocení prováděné na základě uvedených kritérií je do značné míry subjektivního charakteru, neboť jeho těžiště „spočívá ve vyjádření odborného názoru (zhodnocení) inspekčního týmu nebo pověřené osoby na situaci v konkrétní škole nebo školském zařízení.“<sup>767</sup>

Kritériem pro kontrolní činnost je čistě naplňování povinností uložených právními předpisy.

Výstupem inspekční činnosti dle § 174 odst. 2 písm. b) a c) školského zákona je inspekční zpráva.<sup>768</sup> Ta musí obsahovat náležitosti dle § 174 odst. 11 zákona. Ředitel školy k ní může do 14 dnů podat připomínky,<sup>769</sup> které ovšem nemají povahu opravného prostředku.<sup>770</sup> Možnost jejich podání a připojení k inspekční zprávě má za úkol pouze reflektovat její subjektivní charakter a doplnit jej o pohled „druhé strany“.<sup>771</sup> Výstupem inspekční činnosti dle § 174 odst. 2 písm. d) je protokol o kontrole.<sup>772</sup> Jeho náležitosti a postup pro podávání námitek jsou upraveny v § 12 až 14 kontrolního řádu.

Inspekční činnost se v zásadě vykonává z moci úřední. Z úřední povinnosti se koná na základě „plánu hlavních úkolů na příslušný školní rok, který schvaluje ministr školství, mládeže a tělovýchovy na návrh ústředního školního inspektora.“<sup>773</sup> Mimo tento rámec se inspekční činnost „dále provádí na základě podnětů, stížností a petic, které svým obsahem spadají do působnosti České školní inspekce podle odstavce 2 písm. b) až e).“<sup>774</sup>

V případě inspekční činnosti konané na základě podnětu či petice existuje shoda v tom, že je svým postupem a výstupy totožná s inspekční činností prováděnou na základě plánu inspekční činnosti. Pouze s tím rozdílem, že inspekce má jisté povinnosti vůči tomu, kdo podal podnět či petici, vyplývající z § 42 ve spojení s § 154 a § 158 odst. 1 správního řádu a § 28 kontrolního řádu, resp. z § 5 zákona č. 85/1990 Sb., o právu petičním.

V případě stížnosti není situace tak jednoznačná a k vyřešení se nabízí tři otázky. Zaprvé, zdali existují rozdíly v inspekční činnosti konané na základě stížnosti a inspekční činnosti konané na

---

<sup>767</sup> KATZOVÁ, 2008, op. cit., s. 694.

<sup>768</sup> Školský zákon, § 174 odst. 10 písm. a).

<sup>769</sup> Školský zákon, § 174 odst. 11.

<sup>770</sup> KATZOVÁ, 2008, op. cit., s. 695.

<sup>771</sup> KATZOVÁ, 2008, op. cit., s. 695.

<sup>772</sup> Školský zákon, § 174 odst. 10 písm. b).

<sup>773</sup> Školský zákon, § 174 odst. 5; RIGEL, 2014, op. cit., s. 763.

<sup>774</sup> Školský zákon, § 174 odst. 6.

základě podnětu či petice, nebo zdali je postup v obou případech totožný. Zadruhé, zdali se v případě stížnosti dle § 174 odst. 6 školského zákona jedná o stížnost ve smyslu § 175 správního řádu. Pokud ne, pak je třetí otázkou vymezení procesního postupu pro vyřizování takové stížnosti a zejména zodpovězení otázky, zdali je Česká školní inspekce povinna zahájit následkem přijetí takovéto stížnosti inspekční činnost.

Nejprve uvedme plné znění předmětného ustanovení, tedy § 174 odst. 6 školského zákona:

*„Inspekční činnost se dále provádí na základě podnětů, stížností a petic, které svým obsahem spadají do působnosti České školní inspekce podle odstavce 2 písm. b) až e). V případě inspekční činnosti konané na základě stížnosti prošetřuje Česká školní inspekce jednotlivá tvrzení uvedená ve stížnosti a výsledek šetření předává zřizovateli k dalšímu řízení. Zřizovatel informuje Českou školní inspekci o vyřízení stížnosti a o případných opatřeních přijatých k nápravě.“<sup>775</sup>*

K otázce první, tedy k otázce, zda existují rozdíly v inspekční činnosti konané na základě stížnosti a inspekční činnosti konané na základě podnětu: M. Puškinová oba postupy slučuje,<sup>776</sup> s čímž ovšem nelze souhlasit. Zatímco pro inspekční činnost konanou na základě podnětu není dále zákonem zakotvena zvláštní úprava, inspekční činnost vykonávanou na základě stížnosti školský zákon v druhé větě uvedeného ustanovení speciálně upravuje. Jelikož se tato úprava výslovně vztahuje pouze na stížnosti, *a contrario* dovodíme, že se nevztahuje ani na podněty, ani na petice. Není zde jakákoli potřeba činit opačný závěr a vztahovat druhou větu uvedeného ustanovení i na ně, neboť zde následkem aplikace dalších odstavců § 174 školského zákona, § 42 ve spojení s § 154 a § 158 odst. 1 správního řádu a § 28 kontrolního řádu a § 5 zákona o právu petičním neexistuje mezera, jíž by bylo třeba takto vyplnit. Z uvedeného tedy jednoznačně vyplývá existence rozdílu mezi právní úpravou postupu inspekční činnosti konané na základě stížnosti a právní úpravou postupu inspekční činnosti konané na základě podnětu. Opačným závěrem bychom mj. šli proti zásadě nevytváření nadbytečných ustanovení,<sup>777</sup> jakož i proti obecnému rozlišení podnětů a stížností, byť dodejme, že toto rozlišení není nijak ostré a jednoznačné.<sup>778</sup>

---

<sup>775</sup> Školský zákon, § 174 odst. 6.

<sup>776</sup> PUŠKINOVÁ, Monika. Šetření stížností Českou školní inspekci. *Řízení školy*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, (1), 15. ISSN 1214-8679.

<sup>777</sup> Ztratilo by totiž smysl zákonné rozlišení *podnětu a stížnosti* učiněné v první větě daného ustanovení. Viz WINTR, Jan. *Metody a zásady interpretace práva*. Praha: Auditorium, 2013, s. 80–81. ISBN 978-80-87284-36-0.

<sup>778</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. aktualiz. a uprav. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, s. 395. ISBN 978-80-7478-002-8: „Pokud bychom měli vysvětlit rozdíl mezi stížností, oznámením

K druhé otázce, tedy k otázce, zdali se v případě stížnosti České školní inspekci jedná o stížnost dle § 175 správního řádu, se můžeme shodnout s názorem, podle nějž o takovou stížnost nejde.<sup>779</sup> Nepodává se totiž u orgánu, který vede řízení.<sup>780</sup>

K třetímu problému, tedy k problému procesního postupu inspekční činnosti konané na základě stížnosti, lze uvést následující. Školský zákon pro něj ve druhé a třetí větě uvedeného ustanovení vymezuje několik pravidel. Bližší procesní úpravu vyřízení stížnosti, včetně otázky, kdo je vůbec oprávněn stížnost podat, ovšem neobsahuje. Dle mínění autora se jedná o mezeru, kterou je třeba překlenout analogií k § 175 správního řádu. Vyjma podmínky podání u správního orgánu, který vede řízení, je totiž stížnost dle § 174 odst. 6 školského zákona způsobilá naplnit veškeré další pojmové znaky stížnosti dle § 175 správního řádu. Obecně se k takovému postupu kloní i V. Sládeček: „*Pokud jde o ostatní stížnosti, které správní orgány obdrží a jež nebudou vyhovovat výše rozbraným podmínkám [dle § 175 správního řádu], domníváme se, že i těmito podáními by se měly správní orgány zabývat a ust. § 175 spr. řád aplikovat analogicky, neboť jde o zjevnou mezeru v právním řádu, kterou je třeba vyplňovat, ve prospěch' soukromých osob.*“<sup>781</sup>

Aplikujeme-li na § 174 odst. 6 školského zákona analogicky § 175 správního řádu, dovodíme, že se stížností se smí na Českou školní inspekci obrátit pouze dotčená osoba ve smyslu § 2 odst. 3 správního řádu. Obrátí-li se na inspekci s podáním označeným jako „stížnost“ někdo jiný, bude na toto podání v souladu se zásadou posuzování charakteru podání podle jeho obsahu<sup>782</sup> pohlíženo jako na podnět nebo na zcela jiné podání. Takovéto omezení je možno mít za rozumné a koherentní s účelem § 174 odst. 6 školského zákona, který pro případ inspekční činnosti konané na základě stížnosti ukládá inspekci i zřizovateli širší povinnosti než pro případ inspekční činnosti konané na základě podnětu.

Otázkou však zůstává existence či neexistence povinnosti inspekce zahájit inspekční činnost v případě obdržení stížnosti spadající do její působnosti. Mezi autory nalezneme v této otázce

---

*a podnětem, odlišnosti nejsou zcela ostré (jednoznačné). Stížnost se zřejmě týká nějakého individuálního problému stěžovatele (zpravidla) ve vztahu k veřejné správě. (...) Podnět (...) může (...) mít i kvalitu již v úvodu zmíněného podání, na základě kterého správní orgán ‚uváží‘, zda zahájí správní řízení ex officio.*“

<sup>779</sup> RIGEL, 2014, op. cit., s. 764; PUŠKINOVÁ, 2015, op. cit.

<sup>780</sup> Viz SLÁDEČEK, 2013, op. cit., s. 393.

<sup>781</sup> SLÁDEČEK, 2013, op. cit., s. 394.

<sup>782</sup> Správní řád, § 37 odst. 1.

dva přístupy. M. Puškinová<sup>783</sup> i F. Rigel<sup>784</sup> shodně tvrdí, že inspekce šetření zahájit nemusí, neshledá-li k tomu důvod. Oproti tomu P. Katzová uvádí, že inspekce je po obdržení stížnosti povinna šetření zahájit.<sup>785</sup>

Autor této práce by se přikláněl k druhému uvedenému výkladu. Odůvodnil by to zaprvé smyslem druhé a třetí věty § 174 odst. 6 školského zákona, jímž je dle jeho mínění zajistit, aby tvrzení uvedená ve stížnosti byla řádně prošetřena. Nikoli pouze zajistit, aby, jsou-li prošetřována, byla prošetřena všechna, a aby výsledky tohoto šetření byly postoupeny zřizovateli k vyřízení. Vykládat uvedené ustanovení tak, že stanovuje toliko povinnost inspekce prošetřit „jednotlivá tvrzení uvedená ve stížnosti“<sup>786</sup> a výsledek šetření předat „zřizovateli k dalšímu řízení“,“<sup>787</sup> ale ne již povinnost toto prošetřování vůbec zahájit, by znamenalo snížit jeho dopad na naprosté minimum. Bylo by zatěžko nalézt vůbec nějaký smysl a účel takovéto úpravy.

Krom toho odpovídá výklad P. Katzové lépe i § 175 správního řádu, který se, jak jsme dovedli výše, na prošetřování stížností Českou školní inspekci dle § 174 odst. 6 školského zákona vztáhne analogicky. Druhou a třetí větu § 174 odst. 6 školského zákona lze totiž chápat jako upřesnění procesu vyřizování stížností, popsaného v obecných rysech v § 175 odst. 5 správního řádu. A to v tom smyslu, že se jedná o stanovení, co přesně se má prošetřit, a jedná o proces prošetřování a vyřizování rozdělení mezi Českou školní inspekci a zřizovatele.<sup>788</sup>

Shrňme tedy, že výklad P. Katzové vykazuje lepší koherenci jak v kontextu školského práva, tak v kontextu správního práva obecně. Přikloníme se tedy k závěru, že „pokud stížnost adresovaná České školní inspekci spadá do její působnosti vymezené v § 174 odst. 2 písm. b) až e) školského zákona, je Česká školní inspekce povinna prošetřit jednotlivá tvrzení uvedená

---

<sup>783</sup> PUŠKINOVÁ, 2015, op. cit.

<sup>784</sup> RIGEL, 2014, op. cit., s. 764.

<sup>785</sup> KATZOVÁ, 2008, op. cit., s. 689.

<sup>786</sup> Školský zákon, § 174 odst. 6.

<sup>787</sup> Tamtéž.

<sup>788</sup> To souzní s tím, co píše P. Katzová: „Česká školní inspekce poskytuje prověřováním stížností určitou součinnost zřizovateli, který nemá zákonné kompetence k šetření na místě (vyžadování souvisejících podkladů a informací apod.), ale tyto stížnosti nevyřizuje (nepřijímá závěr o jejich oprávněnosti ani na základě zjištěných skutečností, nepřijímá opatření k odstranění nedostatků ani neinformuje stěžovatele o způsobu vyřízení jeho stížnosti). Vyřízení stížností tedy náleží do kompetence zřizovatele školy (...), ten k tomu však může využít pouze ty pravomoci, které mu právní předpisy přiznávají (odvolání ředitele školy (...) v souladu s § 166 školského zákona apod.). Zároveň není vázán názorem České školní inspekce vyjádřeným ve výsledku šetření.“ KATZOVÁ, 2008, op. cit. s. 689. P. Katzová nicméně dále dodává, že takto zakotvený procesní postup považuje za problematický, s čímž se lze shodnout.



v této stížnosti, a to jednou z forem inspekční činnosti podle § 174 odst. 2 písm. b) až e) školského zákona.“<sup>789</sup>

Obligatočním výstupem takovéto inspekční činnosti není jeden z výstupů dle § 174 odst. 10 školského zákona, nýbrž „výsledek šetření stížnosti,“<sup>790</sup> resp. „shrnutí zjištěných skutečností“,<sup>791</sup> které inspekce předá zřizovateli školy. Ten je povinen stížnost vyřídit, uvědomit o tom inspekci a rovněž ji informovat „o případných opatřeních přijatých k nápravě.“<sup>792</sup> To ovšem neznamená, že inspekční činnost prováděná na základě stížnosti nemůže vyústit rovněž v jeden z výstupů dle § 174 odst. 10 zákona.

Proti nezákonně prováděné inspekční činnosti se lze bránit žalobou na ochranu proti nezákonnému zásahu ve smyslu § 82 a násl. soudního řádu správního.<sup>793</sup>

Stran výstupů inspekční činnosti obecně platí, že tyto mají pouze povahu skutkových zjištění, a tudíž se lze soudně bránit až proti uplatnění případných navazujících prostředků. V případě inspekční zprávy to judikoval Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. 9 As 11/2011-74, kdy vyslovil, že inspekční zpráva není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 soudního řádu správního proto, že sama o sobě nepředstavuje zásah do právní sféry právnické osoby vykonávající činnost školy.<sup>794</sup> V případě kontrolního protokolu to Nejvyšší správní soud judikoval opakovaně, nejnověji v rozsudku č.j. 6 Afs 194/2016-30.<sup>795</sup> Výjimku, jíž budeme popisovat v následující subkapitole, tvoří takové inspekční zprávy a kontrolní protokoly, v nichž je právnické osobě vykonávající činnost školy ukládána povinnost přijmout konkrétní opatření k nápravě závadného stavu.

Výjimku z pravidla provádění inspekční činnosti z moci úřední představuje provádění inspekční činnosti na žádost právnické osoby vykonávající činnost školy pro účel přiznání dotací podle zákona č. 306/1999 Sb., o poskytování dotací soukromým školám, předškolním

<sup>789</sup> KATZOVÁ, 2008, op. cit., s. 689.

<sup>790</sup> PUŠKINOVÁ, 2015, op. cit.

<sup>791</sup> KATZOVÁ, 2008, op. cit., s. 689.

<sup>792</sup> Školský zákon, § 174 odst. 6.

<sup>793</sup> RIGEL, 2014, op. cit., s. 762.

<sup>794</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2011, čj. 9 As 11/2011-74: „Podstatou inspekčních zpráv podle obou právních úprav je popis skutkových zjištění a jejich hodnocení bez přímého dopadu do právní sféry kontrolovaného subjektu.“

<sup>795</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. února 2017, č.j. 6 Afs 194/2016–30, bod 15.

a školským zařízením.<sup>796</sup> Průběh takovéto inspekční činnosti i její výstupy jsou shodné s průběhem a výstupy inspekční činnosti prováděné na základě plánu inspekční činnosti.

Krom vlastních nápravných prostředků (o nich viz další subkapitolu) má Česká školní inspekce povinnost podat „v případě zjištění závažných nedostatků v činnosti školy“<sup>797</sup> zřízené státem, krajem, obcí nebo svazkem obcí návrh na odvolání ředitele této školy.<sup>798</sup> Ústřední školní inspektor může dále „v případě zjištění závažných nedostatků v činnosti školy“<sup>799</sup> předložit orgánu, který vede rejstřík škol a školských zařízení, „návrh na výmaz školy (...) nebo oboru vzdělání ze školského rejstříku.“<sup>800</sup> Tento návrh může předložit i v případě „zjištění nečinnosti školy.“<sup>801</sup> Podle P. Katzové, F. Rigela i J. Valenty je myšlena nečinnost dle § 150 odst. 1 písm. e) školského zákona, tedy stav, kdy právnická osoba ve třech letech po sobě jdoucích nevykonává činnost školy.<sup>802</sup> Dle mínění autora ovšem z návaznosti na předchozí odstavec daného ustanovení vyplývá, že je ve skutečnosti míněna nečinnost právnické osoby vykonávající činnost školy při přijímání opatření k odstranění nedostatků zjištěných Českou školní inspekcí.<sup>803</sup>

Česká školní inspekce má rovněž pravomoc podat „veřejnému“ zřizovateli školy návrh na vyhlášení konkursu na ředitele školy podle § 166 odst. 3 zákona.<sup>804</sup> Tento návrh nemusí nijak odůvodňovat.

---

<sup>796</sup> Školský zákon, § 174 odst. 7.

<sup>797</sup> Školský zákon, § 174 odst. 14.

<sup>798</sup> Tamtéž.

<sup>799</sup> Školský zákon, § 175 odst. 2.

<sup>800</sup> Tamtéž.

<sup>801</sup> Tamtéž.

<sup>802</sup> KATZOVÁ, 2008, op. cit., s. 702; RIGEL, 2014, op. cit., s. 767; VALENTA, Jiří. *Školské zákony a prováděcí předpisy s komentářem: 2017/2018*. Olomouc: ANAG, 2017, s. 366. ISBN 978-80-7554-102-4.

<sup>803</sup> Takovému závěru by odpovídal i komentář F. Rigela k § 182a odst. 1 písm. b) školského zákona: „Uložení pokuty [za nepřijetí opatření k odstranění nedostatků, pozn. aut.] nebrání postupu podle § 175 odst. 5 [myšlen patrně § 175 odst. 2, pozn. aut.], dle něhož v případě zjištění nečinnosti školy nebo školského zařízení (...) může ústřední školní inspektor předložit orgánu, který vede školský rejstřík, návrh na výmaz školy, školského zařízení nebo oboru vzdělání ze školského rejstříku.“ RIGEL, 2014, op. cit., s. 786–787.

<sup>804</sup> Školský zákon, § 176.

## 8.2 Nápravné prostředky

Nápravné prostředky navazující na zjištění závadného skutkového stavu budeme kategorizovat nikoli z hlediska subjektů, kterými jsou tyto prostředky uplatňovány, ale z hlediska způsobu, jakým dopadají na právnickou osobu vykonávající činnost školy.

### 8.2.1 Nápravné prostředky instanční kontroly

V případech, kdy je vykonávána instanční kontrola rozhodování orgánů školy, mohou být užity opravné, dozorčí a jiné prostředky dle správního řádu. Nadřízeným orgánem tedy může být zrušeno či změněno rozhodnutí ředitele školy či jiného orgánu v odvolacím řízení (část druhá, hlava VIII správního řádu) či přezkumném řízení (část druhá, hlava IX správního řádu), učiněno opatření proti nečinnosti (§ 80 správního řádu), prohlášena nicotnost rozhodnutí (§ 77 správního řádu) apod.

### 8.2.2 Opatření k odstranění nedostatků dle školského zákona

Právnická osoba vykonávající činnost školy, u níž byla vykonána inspekce, má povinnost „přijmout opatření k odstranění nedostatků zjištěných při inspekční činnosti bez zbytečného odkladu, nejpozději ve lhůtě stanovené Českou školní inspekcí.“<sup>805</sup> Přijetí konkrétních opatření je povinností ředitele školy.<sup>806</sup> Opatření jsou buďto výslovně vymezena v jednom z výstupů inspekční činnosti, nebo je lze odvodit z povahy vytknutých nedostatků – v takovém případě je nutno přijmout taková opatření, která jsou způsobila nedostatky odstranit.<sup>807</sup>

Jakkoli to v oblasti školského práva nebylo ještě judikováno a odborná literatura k tomuto tématu mlčí, z obecné judikatury Nejvyššího správního soudu plyne, že tu část protokolu o kontrole, v níž dochází k uložení povinnosti k přijetí opatření k nápravě, lze vnímat jako rozhodnutí ve smyslu § 65 soudního řádu správního. Proti takovému aktu se lze bránit žalobou proti rozhodnutí ve smyslu § 65 a násl. s. ř. s.<sup>808</sup> Není žádný důvod tento závěr nevztáhnout i na uložení obdobné povinnosti v inspekční zprávě.

<sup>805</sup> Školský zákon, § 175 odst. 1.

<sup>806</sup> Školský zákon, § 164 odst. 1 písm. d); RIGEL, 2014, op. cit., s. 767.

<sup>807</sup> KATZOVÁ, 2008, op. cit., s. 702.

<sup>808</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. října 2011, č.j. 2 As 90/2011–42: „Nelze přistupovat stejným způsobem k případu, kdy je v kontrolním protokolu ukládána kontrolovanému subjektu nějaká povinnost, jako k případu, kdy protokol obsahuje toliko skutková zjištění plynoucí z provedené kontroly. Jak již bylo výše uvedeno, stěžovatelce bylo žalovaným v protokolu uloženo opatření k nápravě, a to na základě § 41 odst. 2 věty druhé zákona o pozemních komunikacích, který stanoví, že „[z]jistí-li pověřená osoba při výkonu státního dozoru porušení povinností stanovených tímto zákonem, podle potřeby a povahy zjištěných nedostatků písemně uloží způsob a lhůtu

Otázkou nicméně je, jak naložit se situací, kdy inspekci sice nebyla výslovně uložena povinnost k přijetí opatření, ale kdy tato povinnost vyplývá čistě z § 175 odst. 1 zákona. V takovém případě je podle mínění autora nutno vyčkat na uplatnění nápravných prostředků navazujících na nedodržení této povinnosti a až v obraně proti nim namítat nesprávnost skutkových zjištění uvedených v inspekční zprávě či v protokolu o kontrole.

Nepřijme-li ředitel školy opatření k odstranění nedostatků nebo nesplní-li odpovědný zaměstnanec právnické osoby vykonávající činnost školy tato opatření,<sup>809</sup> může se tím dopustit přestupku dle § 182a odst. 1 písm. c) školského zákona. Tyto přestupky projednává Česká školní inspekce,<sup>810</sup> jí nadřízeným orgánem příslušným řešit odvolání je Ministerstvo.<sup>811</sup> Jak jsme již dříve uvedli, může být nečinnost v přijímání opatření důvodem k návrhu ústředního školního inspektora na výmaz školy či oboru vzdělání ze školského rejstříku [viz oddíl 8.1.8].

Vedle právnické osoby vykonávající činnost školy má povinnost „přijmout bez zbytečného odkladu opatření“<sup>812</sup> i zřizovatel školy. Tato opatření ovšem neukládá zřizovateli Česká školní inspekce, jedná se o jeho obecnou povinnost adekvátně reagovat na výsledky inspekční činnosti v rámci svých zákonných kompetencí,<sup>813</sup> jejíž nedodržení není zákonem nijak sankcionováno.

### 8.2.3 Opatření k odstranění nedostatků dle kontrolního řádu

V návaznosti na kontrolu výkonu státní správy, tedy v návaznosti na kontrolu rozhodování ředitele školy dle § 165 odst. 2 školského zákona Ministerstvem, jím může být v protokolu o kontrole<sup>814</sup> uloženo „opatření k odstranění nebo prevenci nedostatků zjištěných kontrolou.“<sup>815</sup>

---

*odstranění těchto nedostatků a jejich příčin. Nejvyšší správní soud se přitom již dříve (vycházející z prakticky identické úpravy zakotvené v zákoně č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, ve znění pozdějších předpisů) v rozsudku ze dne 14. 11. 2007, č. j. 1 As 13/2006–45, vyslovil ve prospěch soudního přezkumu takových aktů. Uvedl, že znění ustanovení zákona tak, že pověřená osoba písemně uloží způsob a lhůtu k odstranění nedostatků, nelze dospět k jinému závěru, než, že jde o ukládání právní povinnosti cestou individuálního správního aktu – rozhodnutí. Na tomto závěru nemůže nic změnit ani skutečnost, že zákon zde explicitně o vydávání správního rozhodnutí nehovoří; podstatná je vždy materiální povaha správního aktu, nikoli jeho označení. “ Pro nový kontrolní řád č. 255/2012 Sb. byly tyto závěry, vztahující se ke staré právní úpravě, potvrzeny v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. února 2017, č.j. Afs 194/2016–30.*

<sup>809</sup> KATZOVÁ, 2008, op. cit., s. 733.

<sup>810</sup> Školský zákon, § 182a odst. 4.

<sup>811</sup> Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, § 7 odst. 3.

<sup>812</sup> Školský zákon, § 175 odst. 1.

<sup>813</sup> KATZOVÁ, 2008, op. cit., s. 702.

<sup>814</sup> Kontrolní řád, § 19 odst. 2.

<sup>815</sup> Kontrolní řád, § 19 odst. 1.

Je nutno podotknout, že dosah tohoto opatření smí směřovat pouze do oblasti státní správy, tedy do oblasti rozhodování ředitele školy dle § 165 odst. 2 školského zákona. Obecně by nebylo přípustné v uvedeném opatření ukládat povinnosti tuto sféru přesahující, tedy např. opatření směřující do oblasti veřejné správy, jejíž nositelkou je právnická osoba vykonávající činnost školy. Lze si ovšem představit situaci, kdy by nedostatky v rozhodování ředitele školy dle § 165 odst. 2 školského zákona měly svůj původ právě ve skutečnostech vyplývajících z této veřejné správy. V takovém případě by dle mínění autora bylo přípustné, aby opatření uložené dle § 19 kontrolního řádu do této veřejné správy zprostředkovaně zasahovalo. Vůči uložení takového opatření v protokolu o kontrole by nicméně přicházela v úvahu obrana žalobou proti rozhodnutí dle § 65 a násl. soudního řádu správního, neboť by jím bylo zasahováno do právní sféry právnické osoby vykonávající činnost školy.

#### **8.2.4 Vyhlášení konkurzu na ředitele veřejné školy**

Funkční období ředitele školy zřizované státem či územně samosprávným celkem je šestileté a na svém konci se automaticky prodlužuje. Zřizovatel má nicméně možnost vyhlásit v období od začátku šestého měsíce do konce čtvrtého měsíce před koncem období konkurzní řízení na obsazení místa ředitele školy a spolu s jeho vyhlášením odvolat dosavadního ředitele k poslednímu dni jeho funkčního období [k tomu viz oddíl 6.7.1 této práce].

Krom jiných důvodů může zřizovatel konkurzní řízení vyhlásit např. proto, že není spokojen s úrovní poskytování vzdělávání na dané škole, nebo proto, že byly Českou školní inspekcí v činnosti školy zjištěny nedostatky. Vyhlášení konkurzního řízení tak lze za jistých okolností chápat jako nápravný prostředek navazující na kontrolu a hodnocení činnosti školy, jehož cílem je zlepšení kvality poskytování vzdělávání na dané škole.

Zřizovatel je povinen konkurz vyhlásit a dosavadního ředitele odvolat vždy, pokud k tomu obdrží návrh České školní inspekce nebo školské rady.<sup>816</sup> Tento návrh nemusí být nijak odůvodněn.

---

<sup>816</sup> Kontrolní řád, § 19 odst. 1.

## 8.2.5 Odvolání ředitele veřejné školy v průběhu funkčního období

V průběhu šestiletého období může ředitele veřejné školy zřizovatel odvolat z funkce pouze z následujících zákonem stanovených důvodů:

- „a) závažného porušení nebo neplnění právních povinností vyplývajících z jeho činností, úkolů a pravomocí na vedoucím pracovním místě ředitele, které bylo zjištěno zejména inspekční činností České školní inspekce nebo zřizovatelem,*
- b) návrhu České školní inspekce podle § 174 odst. 14.“<sup>817</sup>*

V případě důvodu za a) musí zřizovatel prokázat „závažné porušení nebo neplnění právních povinností“ ředitelem.<sup>818</sup> V případě obdržení návrhu dle písm. b) musí zřizovatel toliko odůvodnit, proč se rozhodl návrhu vyhovět. Nemusí již ale sám prokazovat existenci „závažných nedostatků v činnosti školy“,<sup>819</sup> neboť to je následkem § 174 odst. 14 zákona povinností České školní inspekce. Odvolaný ředitel by nicméně v obraně proti rozhodnutí o svém odvolání mohl namítat, že Česká školní inspekce takový návrh nebyla oprávněna podat, neboť zde „závažné nedostatky v činnosti školy“<sup>820</sup> nebyly.

Na rozdíl od odvolání ředitele veřejné školy, které je úkonem orgánu veřejné správy, je odvolání ředitele soukromé školy čistě soukromoprávním úkonem. Nezařadíme jej proto mezi instrumentárium nápravných prostředků navazujících na kontrolu činnosti škol.

## 8.2.6 Odstoupení od smlouvy o poskytnutí či od smlouvy o zvýšení dotace soukromé škole

V případě soukromých škol (vyjma škol církevních) lze za nápravný prostředek navazující na výkon kontroly považovat pravomoc krajského úřadu odstoupit od smlouvy o poskytnutí dotace ze státního rozpočtu či od smlouvy o zvýšení dotace uzavřené s právnickou osobou vykonávající činnost školy na základě zákona č. 306/1999 Sb., o poskytování dotací soukromým školám, předškolním a školským zařízením. Podmínkou odstoupení je zjištění

---

<sup>817</sup> Školský zákon, § 166 odst. 5.

<sup>818</sup> Školský zákon, § 166 odst. 5 písm. a).

<sup>819</sup> Školský zákon, § 174 odst. 14.

<sup>820</sup> Školský zákon, § 174 odst. 14.

„závažných nedostatků v činnosti právnické osoby vykonávající činnost školy“<sup>821</sup> Českou školní inspekcí nebo jiným kontrolním orgánem.<sup>822</sup> Krajský úřad disponuje diskreční pravomocí k rozhodnutí, zdali odstoupí od celé smlouvy o poskytnutí dotace, pouze od smlouvy o zvýšení dotace, anebo zdali i přes zjištění závažných nedostatků v činnosti školy od žádné z těchto smluv neodstoupí.<sup>823</sup>

### 8.2.7 Výmaz ze školského rejstříku

Nejzazší možností nápravy zjištěného závadného stavu je výmaz školy nebo jí poskytovaného oboru vzdělání z rejstříku škol a školských zařízení. Následkem toho dochází ke ztrátě „práva poskytovat vzdělávání a školské služby a právo vydávat doklady o vzdělání stanovené tímto zákonem, a to v rozsahu tohoto výmazu.“<sup>824</sup> Výmaz provádí orgán, který vede rejstřík. Důvody pro výmaz z rejstříku vymezuje § 150 odst. 1 zákona [k tomu viz oddíl 5.5.4 této práce].

## 8.3 Shrnutí

V této kapitole jsme přiblížili prostředky kontroly vzdělávací činnosti škol.

V subkapitole o fázích zjišťování a hodnocení jsme kontrolu rozdělili na kontrolu v užším smyslu, jež zahrnuje pouze kontrolu dodržování povinností uložených právními předpisy, a kontrolu v širším smyslu, jejímž obsahem je i hodnocení kvality poskytovaného vzdělávání. Dále jsme kontrolu kategorizovali z hlediska subjektů, které ji provádí, na kontrolu prováděnou žáky školy a jejich zákonnými zástupci, zaměstnanci právnické osoby vykonávající činnost školy, zřizovatelem, Ministerstvem, krajským úřadem, orgánem, jenž vede rejstřík a Českou školní inspekcí. V případě kontroly prováděné Českou školní inspekcí jsme blíže pohovořili o kontrole prováděné na základě stížnosti. Dovodili jsme, že se v jejich případě sice nejedná o stížnosti dle § 175 správního řádu, ovšem dané ustanovení se na jejich vyřizování vztáhne analogicky. Z toho mj. plyne, že stížnost České školní inspekci je oprávněna podat pouze dotčená osoba ve smyslu § 2 odst. 3 správního řádu, a že inspekce je povinna údaje v ní uvedené prošetřit.

---

<sup>821</sup> Zákon č. 306/1999 Sb., o poskytování dotací soukromým školám, předškolním a školským zařízením, § 6 odst. 4.

<sup>822</sup> Tamtéž.

<sup>823</sup> Tamtéž.

<sup>824</sup> Školský zákon, § 151 odst. 2.

Subkapitulu o nápravných prostředcích jsme systematizovali podle způsobu dopadu na právnickou osobu vykonávající činnost školy. Nejprve jsme odkázali na prostředky instanční kontroly dle správního řádu. Dále jsme zmínili povinnost přijmout opatření k odstranění nedostatků zjištěných inspekční činností, kdy jsme uvedli, že je-li uložena přímo v inspekční zprávě či v protokolu o kontrole, je možno se proti těmto aktům bránit žalobou proti rozhodnutí. Posléze jsme se dotkli pravomoci Ministerstva uložit povinnost k přijetí opatření k odstranění nedostatků při kontrole výkonu státní správy ředitelem školy.

Dále jsme uvedli, že za nápravný prostředek lze za určitých okolností považovat i vyhlášení konkurzu na obsazení funkce ředitele veřejné školy před skončením jeho funkčního období zřizovatelem. Jednoznačně nápravný charakter pak má odvolání ředitele veřejné školy v průběhu jeho funkčního období, ke kterému je možno přistoupit jen z taxativně vymezených důvodů. V případě soukromých škol (vyjma škol církevních) je nápravným prostředkem odstoupení krajského úřadu od smlouvy o poskytnutí či zvýšení dotace uzavřené s právnickou osobou vykonávající činnost školy dle zákona č. 306/1999 Sb., o poskytování dotací soukromým školám, předškolním a školským zařízením. Jako nejzazší možný nápravný prostředek jsme označili výmaz školy či některých údajů o ní vedených z rejstříku škol a školských zařízení.



# Závěr

---

V práci jsme se zabývali právními aspekty existence tzv. alternativních škol v České republice a možnostmi uplatňování jejich vzdělávacích koncepcí při poskytování základního a středního vzdělávání. Za tím účelem jsme v první kapitole vymezili, že za alternativní budeme považovat ty školy, které se něčím odlišují od hlavního vzdělávacího proudu, jejich odlišnost zasahuje samotnou podstatu vzdělávacího procesu, spočívá „v uplatňování zvláštních, nestandardních, inovativních, experimentálních forem, obsahů či metod vzdělávání, jiných didaktických přístupů apod., na rozdíl od běžně uplatňovaných (standardních) pedagogických a didaktických koncepcí“<sup>825</sup> a jejím smyslem je poskytnout přidanou hodnotu ke vzdělání získanému na standardní škole. Dále jsme uvedli příklady některých alternativních vzdělávacích koncepcí a zjistili, že jsou velmi různorodé.

Po vymezení pramenů práva v druhé kapitole jsme se ve třetí kapitole zabývali mezinárodní a ústavně právní úpravou práva na vzdělání. Zjistili jsme, že mezinárodní normativní katalogy lidských práv zakotvují povinnost státu respektovat při stanovování pravidel vzdělávání přesvědčení rodičů o výchově a vzdělávání svých dětí. Krom toho z nich vyplývá i právo soukromých osob zřizovat a provozovat školy poskytující státem uznané vzdělání a právo dětí vzdělání v takových školách získávat. Tato práva jsou zakotvena i v Listině základních práv a svobod. Na to jsme navázali v páté kapitole, kdy jsme dovedli, že je nepřípustné kvantitativně omezovat činnost soukromých škol, z čehož vyplynula i protiprávnost aktuální rozhodovací praxe Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy při zamítání žádostí o zápis škol do rejstříku škol a školských zařízení.

Ve čtvrté kapitole jsme pohovořili o předchozí úpravě primárního a sekundárního vzdělávání. Ve vztahu k alternativám jsme zjistili, že tehdejší školský zákon umožňoval řídit se krom centrálně vydaných osnov i jinými učebními dokumenty, jež musely naplňovat pouze základní náležitosti. Této možnosti využily některé waldorfské a montessoriovské školy.

V páté kapitole jsme při vymezování obecných institutů školského práva dospěli k několika zajímavým zjištěním. Zaprvé jsme dovedli, že poskytování vzdělávání na školách je bez

---

<sup>825</sup> PRŮCHA, Jan. *Alternativní školy a inovace ve vzdělávání*. 3., aktualiz. vyd. Praha: Portál, 2012, s. 22–24. ISBN 978-80-7178-999-4.

ohledu na povahu zřizovatele školy činností tzv. jiné veřejné správy, jejímiž nositelkami jsou právnické osoby vykonávající činnost školy. Ty jsou tedy rovněž subjekty odpovědnosti za škodu. Jedinou výjimku představují vztahy vzniklé na základě rozhodování ředitele školy dle § 165 odst. 2 školského zákona, které je rozhodováním v oblasti státní správy. Z uvedeného závěru mimo jiné vyplývá, že mezi orgány školy a orgány státu obecně neexistují vztahy nadřízenosti a podřízenosti. Nebylo by proto přípustné, aby rámcové vzdělávací programy, jimiž se vzdělávání ve školách obligatorně řídí, byly vnitřními předpisy vydávanými uvnitř státní správy, jak dovodil Nejvyšší správní soud. Z důvodu absence jejich formálního označení a z důvodu nenaplnění materiálních znaků opatření obecné povahy jsme je označili za abstraktní akty *sui generis*. Bylo by nicméně velmi praktické přistoupit k jejich výslovnému zákonnému označení za nařízení, popř. za opatření obecné povahy.

Krom toho jsme dovodili, že na zápis školy do rejstříku škol a školských zařízení existuje právní nárok za předpokladu splnění zákonem stanovených podmínek, s čímž souvisí i dříve uvedený závěr o nepřipustnosti kvantitativního omezování činnosti soukromých škol. Lze tedy konstatovat, že je-li určitá alternativa v souladu s normativně zakotvenými pravidly vzdělávání, existuje zde subjektivní právo na její uvedení v život skrze zřízení soukromé školy.

V šesté kapitole jsme se zabývali konkrétními požadavky školského práva na podobu vzdělávacího procesu a zjišťovali, nakolik jsou s nimi v souladu některé jeho prvky pravidelně uplatňované alternativními školami. Lze říci, že školské právo poskytuje školám v každé vyjmenované oblasti nemalou míru volnosti, neboť povětšinou stanoví pouze hranice, v jejichž mezích je nutno se při uskutečňování vzdělávání pohybovat. Nelze ovšem zapomenout na to, že jednotlivé prvky vzdělávacího procesu musí odpovídat nejen těm ustanovením školského zákona a prováděcích aktů, které je bezprostředně upravují, ale i všem ostatním relevantním ustanovením, která na ně, jakkoli zprostředkovaně, dopadají. Stejně tak musí vzdělávací proces jako celek odpovídat školskému zákonu jako celku. To, co by se tedy mohlo jevit jako právně nezávadné při izolovaném posuzování souladu konkrétního aspektu vzdělávání s ustanoveními školského zákona a dalších abstraktních aktů, které danou oblast přímo upravují, se může ve svém důsledku ukázat neslučitelné buďto s jinými ustanoveními zákona, anebo s jeho celkovou koncepcí.

Z povinností uložených školským zákonem či na jeho základě může Ministerstvo v individuálně vymezených případech povolit výjimky za účelem pokusného ověření metod, obsahu, forem či organizace vzdělávání či způsobu řízení škol.

Sedmou kapitolu jsme zasvětili popisu některých otázek souvisejících s personálním zajištěním vzdělávání ve školách. Konkrétně otázek, za jakých podmínek mohou vzdělávání poskytovat i jiné osoby než pedagogičtí pracovníci, jaké jsou kvalifikační předpoklady pro výkon činnosti pedagogického pracovníka a výjimky z nich, jaké jsou podmínky pro uzavírání pracovních poměrů na dobu určitou a jak probíhá akreditace vzdělávacích institucí a vzdělávacích programů dalšího vzdělávání pedagogických pracovníků.

V osmé kapitole jsme se pak věnovali kontrole a hodnocení vzdělávací činnosti škol, kdy jsme zjistili, že závadou, na níž je možno reagovat užitím nápravných prostředků, může být nejen poskytování vzdělávání v rozporu s právními předpisy, ale obecně i jen jeho nízká úroveň.

Co zůstalo otevřené?

Zaprvé jsme nezodpověděli otázku [položenou v oddíle 3.1.6 této práce], jak naložit s případem, kdy by normativně zakotvená podoba školního vzdělávacího procesu odporovala přesvědčení rodičů o výchově a vzdělávání svých dětí. Konkrétně zdali by s odkazem na některé prameny mezinárodního práva bylo možno po státu požadovat, aby připustil vznik takové vzdělávací alternativy, která by tomuto přesvědčení konvenovala. V českých podmínkách se to jeví jako aktuální zejména ve vztahu k rodičům, kteří odmítají vzdělávací systém obsahující z důvodu nutnosti naplnění rámcového kurikula prvky vnějšího nucení k učení a požadují umožnění vzniku takové vzdělávací alternativy, jejíž základním východiskem by byla svoboda žáka zvolit si dle svého uvážení, kdy a čím se bude zabývat.<sup>826</sup>

Vůbec jsme se nezmínili o podmínkách přijímání žáků ke vzdělávání a o podmínkách ukončování středního vzdělávání, ke kterému dochází složením závěrečné či maturitní zkoušky. Autor vyhodnotil, že těmito otázkami nebylo nutno se v tomto okamžiku zabývat. Při ještě

---

<sup>826</sup> Viz např. rychle se rozvíjející rodičovský spolek *SvobodaUčení.cz*, z. s. *SvobodaUčení.cz* [online]. Žitenice: SvobodaUčení.cz [cit. 2018-05-27]. Dostupné z: <https://www.svobodauceni.cz/>.

širším pohledu na téma alternativních škol by nicméně bylo dobré zmínit i je, neboť mají nikoliv nevýznamný, byť zprostředkovaný vliv na podobu vzdělávacího procesu.

Příliš jsme nepracovali ani se zásadami a cíli vzdělávání vymezenými ve školském zákoně<sup>827</sup> ani s cíli vzdělávání a klíčovými kompetencemi vymezenými v rámcových vzdělávacích programech. Vyhodnocení toho, nakolik na alternativních školách dochází k naplňování těchto zásad a cílů, nebylo v možnostech autora této práce.

Zdá se nicméně, že ani samotný stát nijak systematicky nesleduje, nakolik jím předepsaná podoba vzdělávacího procesu spěje k dosahování normativně zakotvených cílů vzdělávání. Vyjádří-li se k jejich naplňování Česká školní inspekce ve výroční či tematické zprávě, pohybuje ve svých úvahách obvykle pouze v rovině *de lege lata* bez přesahu do roviny *de lege ferenda*.<sup>828</sup> Dle mínění autora by nicméně bylo více než žádoucí, aby příslušné orgány státu, Českou školní inspekcí počínaje a Parlamentem České republiky konče, přistoupily k poctivému sledování toho, nakolik podoba vzdělávacího procesu vyplývající z § 3 až § 107 školského zákona skutečně vede k dlouhodobému naplňování normativně zakotvených cílů vzdělávání.

Alternativní školy by k takovému zkoumání mohly nemalou měrou přispět. Budou-li smět vycházet čistě z vlastní koncepce a nebudou-li se muset držet některých právem zakotvených povinností, bylo by možné na jejich vzorku sledovat, v jaké míře budou jejich žáci a absolventi dosahovat cílů vzdělávání. *De lege lata* by k tomuto účelu bylo možné využít institutu pokusného ověřování. Dlouhodobé výsledky činnosti těchto škol by pak mohly být konfrontovány s výsledky škol, které se příslušným zákonným povinností podřídily musely.

---

<sup>827</sup> V § 2 obecně, v § 44 pro základní vzdělávání a v § 57 pro střední vzdělávání.

<sup>828</sup> Viz např.: ČESKÁ ŠKOLNÍ INSPEKCE. *Kvalita a efektivita vzdělávání a vzdělávací soustavy ve školním roce 2016/2017: Výroční zpráva České školní inspekce*. Praha: Česká školní inspekce, 2017, s. 97, s. 132. ISBN 978-80-88087-15-1. Dostupné také z: [http://www.csicr.cz/getattachment/cz/Dokumenty/Vyrocnizpravy/Kvalita-a-efektivita-vzdelavani-a-vzdelavaci-soust/VZ\\_CSI\\_2017\\_web\\_new.pdf](http://www.csicr.cz/getattachment/cz/Dokumenty/Vyrocnizpravy/Kvalita-a-efektivita-vzdelavani-a-vzdelavaci-soust/VZ_CSI_2017_web_new.pdf); ČESKÁ ŠKOLNÍ INSPEKCE. *Tematická zpráva: Občanské vzdělávání v základních a středních školách: Čj.: ČŠIG-4129/16-G 2*. Praha: ČŠI, 2016, s. 36–37. Dostupné také z: [http://www.csicr.cz/Csicr/media/Prilohy/PDF\\_el\\_publicace/Tematick%3%a9%20zpr%3%a1vy/2016\\_TZ\\_obcanske\\_vzdelavani.pdf](http://www.csicr.cz/Csicr/media/Prilohy/PDF_el_publicace/Tematick%3%a9%20zpr%3%a1vy/2016_TZ_obcanske_vzdelavani.pdf); ČESKÁ ŠKOLNÍ INSPEKCE. *Tematická zpráva: Rozvoj čtenářské, matematické a sociální gramotnosti na základních a středních školách ve školním roce 2015/2016: Čj.: ČŠIG - 4706/16-G2*. Praha: ČŠI, 2016, s. 55. Dostupné také z: [http://www.csicr.cz/Csicr/media/Prilohy/PDF\\_el\\_publicace/Tematick%3%a9%20zpr%3%a1vy/2016\\_TZ\\_rozvoj\\_gramotnosti\\_2015\\_2016.pdf](http://www.csicr.cz/Csicr/media/Prilohy/PDF_el_publicace/Tematick%3%a9%20zpr%3%a1vy/2016_TZ_rozvoj_gramotnosti_2015_2016.pdf); ČESKÁ ŠKOLNÍ INSPEKCE. *Tematická zpráva: Participace žáků a studentů na fungování a rozvoji školy: Čj.: ČŠIG - 2820/17 - G2*. Praha: ČŠI, 2017, s. 26. Dostupné také z: [http://www.csicr.cz/Csicr/media/Prilohy/PDF\\_el\\_publicace/Tematick%3%a9%20zpr%3%a1vy/04-F\\_TZ-Participace-zaku-a-studentu-na-fungovani-a-rozvoji-skoly-15-6-FINAL\\_kor.pdf](http://www.csicr.cz/Csicr/media/Prilohy/PDF_el_publicace/Tematick%3%a9%20zpr%3%a1vy/04-F_TZ-Participace-zaku-a-studentu-na-fungovani-a-rozvoji-skoly-15-6-FINAL_kor.pdf)

*De lege ferenda* by šlo uvažovat o rozvolnění obecných pravidel pro vzdělávání, tedy o zrušení nebo alespoň zmírnění některých právních povinností a opětovném zakotvení možnosti alternativních škol řídit se při poskytování vzdělávání vlastními vzdělávacími dokumenty nevycházejícími z centrálně vymezeného kurikula.

## Seznam zkratek

Čl. = článek

ČŠI = Česká školní inspekce

ESLP = Evropský soud pro lidská práva

EU = Evropská unie

EÚLP = Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (Evropská úmluva o lidských právech)

LZPEU = Listina základních práv Evropské unie

MPSV = Ministerstvo práce a sociálních věcí

MŠMT = Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy

NPV = Národní program vzdělávání

NSS = Nejvyšší správní soud

OSN = Organizace spojených národů

RVP = rámcový vzdělávací program

RVP ZV = Rámcový vzdělávací program pro základní vzdělávání

RVP G = Rámcový vzdělávací program pro gymnázia

RVP GSP = Rámcový vzdělávací program pro gymnázia se sportovní přípravou

RVP DG = Rámcový vzdělávací program pro dvojjazyčná gymnázia

RVP SOV = rámcové vzdělávací programy pro střední odborné vzdělávání

s. ř. s. = soudní řád správní

Sb. = sbírka zákonů

ŠVP = školní vzdělávací program

ÚS = Ústavní soud České republiky

ZPP = zákon o pedagogických pracovnících

ZŠ = základní škola

## Seznam použitých zdrojů

### 1. Literatura

BENEŠOVÁ, Jitka. *Všeobecná encyklopedie v osmi svazcích*. Praha: Diderot, 1999. Encyklopedie Diderot. ISBN 80-902555-2-3.

BOBEK, Michal. Čl. 33: Právo na vzdělání. In: WAGNEROVÁ, Eliška, Vojtěch ŠIMÍČEK, Tomáš LANGÁŠEK, Ivo POSPÍŠIL a kol. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 677-689. ISBN 978-80-7357-750-6. (zkr. BOBEK, 2012a).

BOBEK, Michal. Kapitola XXVI: Právo na vzdělání (čl. 2 Protokolu č. 1). In: KMENC, Jiří a kol.: *Evropská úmluva o lidských právech: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2012, s. 1301-1316. Velké komentáře. ISBN 978-80-7400-365-3. (zkr. BOBEK, 2012b).

BUKOVJAN, Petr. Pracovní poměr na dobu určitou – chyby a novinky. In: *PSK – Personální a Sociálně právní Kartotéka*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, (2), 2. ISSN 1211-9482.

EDEL, Jan. Schulpflicht und Bildungsfreiheit in Europa. In: *Unerzogen*. Leipzig: Tologo Verlag, 2008, **08**(4), 14-21. ISSN 1865-0872. Dostupné také z: <http://www.unerzogen-magazin.de/download/?b=false&artID=63>.

EUROUNION. *Školské zákony 2010: (školský zákon, zákon o pedagogických pracovnících, zákon o výkonu ústavní výchovy a ochranné výchovy): výklad, prováděcí předpisy, souvisící předpisy: stav k 1.9. 2010*. Praha: Eurounion, 2010. ISBN 978-80-7317-085-1.

FILIPEC, Josef a kol. *Slovník spisovné češtiny pro školu a veřejnost: s Dodatkem Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy České republiky*. Vydání 3., opravené. Praha: Academia, 2003. ISBN 80-200-1080-7.

FRIEDL, Arnošt. *Školské zákony v novelizovaném znění k 25. 5. 2003: (komentář)*. 6. dopl. vyd. Praha: Eurounion, 2003. ISBN 80-7317-020-5.



GADASOVÁ, Dalimila. Kapitola 10. Správa školství – Základní školy, střední školy a vyšší odborné školy. In: SLÁDEČEK, Vladimír, Olga POUPEROVÁ a kolektiv. *Správní právo: zvláštní část (vybrané kapitoly)*. 2. vyd. Praha: Leges, 2014. Student (Leges), s. 158–177. ISBN 978-80-87576-48-9.

GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 6., aktualiz. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-454-1.

GORI, Gisella. Article 14 - Right to Education. In: PEERS, Steve, ed. *The EU charter of fundamental rights: a commentary*. München: Beck, 2013, s. 401-422. ISBN 978-1-84946-308-9.

GRABENWARTER, Christoph. *European Convention on Human Rights: commentary*. München: Beck, 2014. ISBN 978-1-84946-191-7.

GRAY, Peter. *Svoboda učení: jak nechat děti rozhodovat o svém vzdělávání*. Druhé, rozšířené vydání. Přeložil Jiří KOŠÁREK, přeložil Pavel KŘENEK, přeložil Martina LINHARTOVÁ, přeložil Lenka PIZÚROVÁ, přeložil Jan TICHÝ. Praha: PeopleComm, 2016. ISBN 9788087917176.

GREENBERG, Daniel. How the School Is Governed. In: GREENBERG, Daniel, ed. *The Sudbury Valley School Experience*. Framingham: Sudbury Valley School Press, 1992. ISBN 978-1888947014.

HAIŠ, Karel a Břetislav HODEK. *Velký anglicko-český slovník*. Praha: Academia, 1991. ISBN 80-200-0065-8.

HENDRYCH, Dušan. *Správní věda: teorie veřejné správy*. 2. dopl. a rozš. vyd. Praha: ASPI-Wolters Kluwer, 2007. ISBN 978-80-7357-248-8.

HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání 2016. Praha: C.H. Beck, 2016. Academia iuris. ISBN 978-80-7400-624-1.

HOLÝ, Jiří, Jana TOMÁNKOVÁ, Marcela ŠTIKOVÁ a Erika MECHLOVÁ. *Doporučení pro zřizovatele k hodnocení škol*. Praha: Národní ústav odborného vzdělávání, 2011. Dostupné z: [http://www.nuov.cz/uploads/AE/vystupy/Doporučení\\_pro\\_zřizovatele\\_k\\_hodnocení\\_skol\\_.pdf](http://www.nuov.cz/uploads/AE/vystupy/Doporučení_pro_zřizovatele_k_hodnocení_skol_.pdf).

KASPER, Tomáš a Dana KASPEROVÁ. *Dějiny pedagogiky*. Praha: Grada, 2008. Pedagogika (Grada). ISBN 9788024724294.

KATZOVÁ, Pavla. *Školský zákon: komentář*. Praha: ASPI, 2008. Komentáře nakladatelství ASPI. ISBN 978-80-7357-412-3.

KLÍMA, Karel. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-140-3.

KOČKOVÁ, Dana, Romana JEZBEROVÁ a Libor BERNÝ. NÁRODNÍ ÚSTAV PRO VZDĚLÁVÁNÍ. *Závěrečná zkouška podle jednotného zadání ve škole: Školní rok 2017/2018*. Praha: Národní ústav pro vzdělávání, 2018. Dostupné také z: [http://www.nuv.cz/uploads/NZZ/publikace/Methodika2018\\_ok.pdf](http://www.nuv.cz/uploads/NZZ/publikace/Methodika2018_ok.pdf).

LAMONT, Ruth. Article 24 – The Rights of the Child. In: PEERS, Steve, ed. *The EU charter of fundamental rights: a commentary*. München: Beck, 2013, s. 661-692. ISBN 978-1-84946-308-9.

LINGEA. *Slovník současné češtiny*. Brno: Lingea, 2011. ISBN 978-80-87471-27-2.

MADEJ, Martin. Vztah školské příspěvkové organizace a jejího zřizovatele. *Správní právo*. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2017, (4), 202-217. ISSN 0139-6005.

MAHDALÍČKOVÁ, Jana. Školní řád a jeho význam. *Řízení školy*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, (1), 20. ISSN 1214-8679.

MELZER, Filip. *Metodologie nalézání práva: úvod do právní argumentace*. Vyd. 2. Praha: C.H. Beck, 2011. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-382-0.

MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY. B2 Vývoj školství na regionální úrovni: B2.1 Regionální školství – školy, děti, žáci, studenti/dívky, ženy ve školním roce 2006/07 až 2016/17 – podle zřizovatele. In: MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY. *Vývojová ročenka školství 2006/07–2016/17*. Praha: MŠMT, 2017. Dostupné také z: <http://www.msmt.cz/file/43607/download/>.

MOLEK, Pavel. Věc Folgero a ostatní proti Norsku (Výuka náboženství na státních školách). In: *Přehled rozsudků Evropského soudu pro lidská práva*. Praha: ASPI, 2007, **2007**(5), 298-308. ISSN 1212-2211.

MOLEK, Pavel. Čl. 1, odst. 2. In: BAHÝLOVÁ, Lenka a kol. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010. ISBN 978-80-7201-814-7.

NEILL, A. S. *Summerhill School: a new view of childhood*. New York: St. Martin's Griffin, 1996. ISBN 0312141378.

NEUMANN, Josef a Vladimír HOŘEJŠÍ, KOLÁŘ, Václav, ed. *Velký francouzsko-český slovník: Grand français tchèque dictionnaire*. 2., rev., opr. a dopl. vyd. Praha: Academia, 1992. ISBN 80-200-0234-0.

PÄDAGOGISCHE SEKTION AM GOETHEANUM IN DORNACH/SCHWEIZ, FREUNDE DER ERZIEHUNGSKUNST RUDOLF STEINERS IN BERLIN/DEUTSCHLAND. *Waldorf World List: Adressverzeichnis der Waldorfschulen, Waldorfkindergärten und Ausbildungsstätten weltweit*. Dornach; Berlin: Internationale Konferenz der Waldorf/Steinerschulen (Haager Kreis), 2017. Dostupné také z: [https://www.freunde-waldorf.de/fileadmin/user\\_upload/images/Waldorf\\_World\\_List/Waldorf\\_World\\_List.pdf](https://www.freunde-waldorf.de/fileadmin/user_upload/images/Waldorf_World_List/Waldorf_World_List.pdf).

PAVLÍČEK, Václav. *Ústava a ústavní řád České republiky: komentář*. 2. dopl. a podstatně rozš. vyd. Praha: Linde, 2002. *Zákony – komentáře*. ISBN 80-7201-391-2.

PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda, II. díl: Ústavní právo České republiky*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2015. ISBN 978-80-7502-084-0.

PICHT, Jan a kol. *Zákoník práce: Zákon o kolektivním vyjednávání*. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Praktický komentář. ISBN 978-80-7552-609-0.

PROCHÁZKOVÁ, Ivana. *Svobodná výchova v Sudbury Valley School*. Praha, 2015. Dostupné také z: <https://is.cuni.cz/webapps/zzp/detail/161235/>. Diplomová práce. Univerzita Karlova, Pedagogická fakulta. Vedoucí práce Jan Voda.

PROKOP, Jiří. *Škola a společnost v kritických teoriích druhé poloviny 20. století*. Praha: Karolinum, 2005. ISBN 8024610086.

PRŮCHA, Jan. *Alternativní školy a inovace ve vzdělávání*. 3., aktualiz. vyd. Praha: Portál, 2012. ISBN 978-80-7178-999-4.

PRŮCHA, Jan, Eliška WALTEROVÁ a Jiří MAREŠ. *Pedagogický slovník*. 7., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Portál, 2013. ISBN 978-80-262-0403-9.

PUŠKINOVÁ, Monika. Interní předpisy školy – školní řád a organizační řád. In: *Řízení školy*. Praha: Wolters Kluwer, 2013, (7), 4. ISSN 1214-8679.

PUŠKINOVÁ, Monika. Šetření stížností Českou školní inspekcí. In: *Řízení školy*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, (1), 15. ISSN 1214-8679.

PUŠKINOVÁ, Monika. Novela zákona o pedagogických pracovnících. In: *Řízení školy*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, (4), 8. ISSN 1214-8679.

PUŠKINOVÁ, Monika a Filip RIGEL. *Správní řízení v praxi škol a školských zařízení*. Praha: Wolters Kluwer, 2017. ISBN 978-80-7552-121-7.

PUŠKINOVÁ, Monika. Zásada rovného přístupu ke vzdělávání a neúčast žáka na „placených“ akcích školy. In: *Řízení školy*. Praha: Wolters Kluwer, 2017, (2), 15. ISSN 1214-8679.

RIGEL, Filip, Lenka BAHÝL'OVÁ, Veronika KUDROVÁ, Ondřej MORAVEC a Monika PUŠKINOVÁ. *Školský zákon: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2014. ISBN 978-80-7400-550-3.

RÝDL, Karel. *Alternativní pedagogické hnutí v současné společnosti*. Brno: M. Zeman, 1994. ISBN 80-900035-8-3.

RÝDL, Karel. Průcha, J.: Alternativní školy: recenze. In: *Pedagogika: časopis pro vědy o vzdělávání a výchově*. Praha: Univerzita Karlova. Pedagogická fakulta, 1996, **XLVI**(3), 301 - 303. ISSN 0031-3815.

RÝDL, Karel. *Peter Petersen a pedagogika jenského plánu*. Praha: ISV, 2001. Pedagogika (ISV). ISBN 80-85866-87-0.

RÝDL, Karel. Alternativní školy, inovace ve vzdělávání a pedagogický výzkum: I. část. In: *Učitelé listy: nezávislý měsíčník pro příznivce změn*. Praha: Agentura Strom, 2002, **IX**(6), 5 - 7. ISSN 1210-6313.

SAUL, Ben, David KINLEY a Jacqueline MOWBRAY. *The international covenant on economic, social and cultural rights: commentary, cases, and materials*. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 2014. ISBN 978-0-19-964030-0.

SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. aktualiz. a uprav. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. ISBN 978-80-7478-002-8.

STAŠA, Josef. Soukromé osoby jako nositelé výsostné správy. In: CHVÁTALOVÁ, Iva, ed. *Současné trendy ve vývoji veřejné správy*. Praha: Metropolitní univerzita Praha, 2008, s. 206–219. ISBN 976-80-86855-34-9.

STAŠA, Josef. Kapitola II: oddíl 3. In: POMAHAČ, Richard, Jakub HANDRLICA, David KRYSKA, Lenka PÍTROVÁ, Helena PRÁŠKOVÁ, Josef STAŠA a Petr SVOBODA. *Veřejná správa za rozcestím (právní reflexe)*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2013. ISBN 978-80-87146-92-7.

SVOBODOVÁ, Jarmila a Vladimír JŮVA. *Alternativní školy*. Brno: Paido, 1995. Edice pedagogické literatury. ISBN 80-85931-00-1.

TVRZOVÁ, Ivana. Školy a jejich alternativy. In: VALIŠOVÁ, Alena a Hana KASÍKOVÁ. *Pedagogika pro učitele: školský systém v českých zemích, vzdělávací politika a řízení školství, podoby vyučování a třídní management, hodnocení ve vyučování, pedagogická diagnostika, práce výchovného poradce*. Praha: Grada, 2007, s. 91–94. Pedagogika. ISBN 978-80-247-1734-0.

UN COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS (ECOSOC). *Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: General Comment No. 13: The right to education (article 13 of the Covenant)*. ECOSOC, 1999. Dostupné také z: [http://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/CESCR\\_General\\_Comment\\_13\\_en.pdf](http://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/CESCR_General_Comment_13_en.pdf). (zkr. ECOSOC, 1999)

ÚSTAV PRO INFORMACE VE VZDĚLÁVÁNÍ. *Vývojová ročenka školství v České republice: 1995/96-2004/05*. Praha: Taurus, 2005. ISBN 80-211-0493-7.

VALENTA, Jiří. Předpoklady pro výkon funkce ředitele základní školy po 1.1.2015. In: *Účetnictví neziskového sektoru*. Wolters Kluwer, 2015, **2015**(2), 17. ISSN 1214-181X.

VALENTA, Jiří. Rozvržení týdenní pracovní doby pedagogických pracovníků. In: *Práce a mzda*. Praha: Wolters Kluwer, 2017, **2017**(1), 27. ISSN 0032-6208. (zkr. VALENTA, 2017a).

VALENTA, Jiří. *Školské zákony a prováděcí předpisy s komentářem: 2017/2018*. Olomouc: ANAG, 2017. ISBN 978-80-7554-102-4. (zkr. VALENTA, 2017).

VALIŠOVÁ, Alena a Hana KASÍKOVÁ. *Pedagogika pro učitele: školský systém v českých zemích, vzdělávací politika a řízení školství, podoby vyučování a třídní management, hodnocení ve vyučování, pedagogická diagnostika, práce výchovného poradce*. Praha: Grada, 2007. Pedagogika. ISBN 978-80-247-1734-0.

VEDRAL, Josef. *K právní povaze úkonů ředitele „soukromé“ školy podle školského zákona* [online]. ASPI, 2011.

VEDRAL, Josef. *K otázce, zda správním orgánem podle školského zákona je ředitel školy nebo škola jako právnická osoba* [online]. Praha: ASPI, 2011.

VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář. 2.*, aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012. ISBN 978-80-7273-166-4.

VANBUEREN, Geraldine. *The international law on the rights of the child*. Dordrecht [u.a.]: Nijhoff, 1998. ISBN 9041110917.

VERHEYDE, Mieke. *Article 28: The Right to Education*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2006. ISBN 90-04-14729-2.

VESELÁ, Michaela. Školní řád. In: *Řízení školy*. Praha: Wolters Kluwer, 2010, (6), 20. ISSN 1214-8679.

VOKÁČ, Petr a Jaroslava ZELENÁ. *Školský zákon s odborným výkladem. 6.*, přepracované vydání. Třinec: Resk, 2016. ISBN 978-80-87675-13-7.

WINTR, Jan. *Metody a zásady interpretace práva*. Praha: Auditorium, 2013. Studie. ISBN 978-80-87284-36-0.

## 2. Internetové zdroje

FEŘTEK, Tomáš. Vážení rodiče, své školy už se nedočkáte: Ministerstvo školství přestalo povolovat neveřejné školy. In: *Respekt.cz* [online]. Praha: Economia, 2017, 27. 2. 2017 [cit. 2018-03-14]. Dostupné z: <https://www.respekt.cz/spolecnost/vazeni-rodice-sve-skoly-uz-se-nedockate>.

GRAY, David Scott. A Few Words on SVS. In: *Sudbury Valley School: Online Library* [online]. Framingham, MA: Sudbury Valley Press [cit. 2018-04-29]. Dostupné z: [http://www.sudburyvalley.org/05\\_onepersononevote.html#03](http://www.sudburyvalley.org/05_onepersononevote.html#03).

PETRŮ, Jana. Žádný zákon naše děti před špatnými učiteli neochrání. In: *Člověk v tísni* [online]. Praha: Člověk v tísni, 2014 [cit. 2018-05-17]. Dostupné z: <https://www.clovekvtisni.cz/co-delame/humanitarni-a-rozvojova-pomoc/vzdelavani-a-prakticke-dovednosti/zadny-zakon-nase-deti-pred-spatnymi-uciteli-neochrani-1661gp>.

SADOFSKY, Mimsy. Why Does a Sudbury School Work? In: *Sudbury Valley School: Featured Essays* [online]. Framingham: The Sudbury Valley School Press, 2000 [cit. 2017-05-21]. Dostupné z: <http://www.sudval.org/essays/072007.shtml>.

ŠTEFFL, Ondřej. Učitelé nejsou a nebudou. In: *Aktuálně.cz: Blogy* [online]. Praha: Economia, 2017 [cit. 2018-05-17]. Dostupné z: <http://blog.aktualne.cz/blogy/ondrej-steffl.php?itemid=29385>.

Rámcové vzdělávací programy. *Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy* [online]. Praha: MŠMT [cit. 2018-05-08]. Dostupné z: <http://www.msmt.cz/vzdelavani/skolstvi-v-cr/skolskareforma/ramcove-vzdelavaci-programy>.

Vzdělávací programy platné v základním vzdělávání před zavedením RVP ZV. *Národní ústav pro vzdělávání* [online]. Praha: NÚV [cit. 2017-11-20]. Dostupné z: <http://www.nuv.cz/t/vzdelavaci-programy-platne-v-zakladnim-vzdelavani-pred>.

*Stručně o waldorfské pedagogice. Waldorfské školy: stránky Asociace waldorfských škol České republiky* [online]. Praha: AWŠ ČR, 2008 [cit. 2018-05-08]. Dostupné z: [http://www.iwaldorf.cz/wald\\_ped.php?menu=ped-owa](http://www.iwaldorf.cz/wald_ped.php?menu=ped-owa).

The Sudbury model. *Sudbury Valley School* [online]. Framingham, MA: SVS [cit. 2018-05-08]. Dostupné z: [http://www.sudburyvalley.org/01\\_abou\\_01.html](http://www.sudburyvalley.org/01_abou_01.html).

Principy a hodnoty ScioŠkol. *SCIO* [online]. Praha: www.scio.cz [cit. 2018-05-08]. Dostupné z: <https://www.scio.cz/scioskoly/principy.asp>.

Samostatné odborné práce. *Národní ústav pro vzdělávání* [online]. Praha: Národní ústav pro vzdělávání [cit. 2018-02-08]. Dostupné z: <http://www.nuv.cz/t/samostatne-odborne-prace>.

RVP pro střední odborné vzdělávání. *Národní ústav pro vzdělávání* [online]. Praha: Národní ústav pro vzdělávání [cit. 2018-05-15]. Dostupné z: <http://www.nuv.cz/t/rvp-os>.



Program Začít spolu. *Školamyšl: Začít spolu v Litomyšli* [online]. Litomyšl: Školamyšl [cit. 2017-11-15]. Dostupné z: <http://www.skolamysl.cz/zacit-spolu/>.

Začít spolu. *Institut pro podporu inovativního vzdělávání: Inovativní proudy* [online]. Praha: Institut pro podporu inovativního vzdělávání, z. ú. [cit. 2017-11-15]. Dostupné z: <http://www.inovativnivzdelavani.cz/inovativni-proudy/zacit-spolu/>.

Průběh jednoho dne v základní škole, ve třídě s programem Začít spolu. *Začít spolu: základní škola* [online]. Praha: Step by step Česká republika [cit. 2017-11-15]. Dostupné z: <http://www.zacitspolu.eu/zs>.

Projednávané plenární věci: Pl. ÚS 34/17: Návrh na zrušení § 148 odst. 3 písm. a) zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon). In: *Ústavní soud* [online]. Brno, 2017, 6. 11. 2017 [cit. 2018-05-24]. Dostupné z: <https://www.usoud.cz/projednavane-plenarni-veci/pl-us-3417/>.

Waldorfský učitel. *Akademie waldorfské pedagogiky* [online]. Semily: Akademie waldorfské pedagogiky, 2018 [cit. 2018-03-22]. Dostupné z: <http://www.awaldorf.cz/seminare/zakladni-seminare/waldorfsky-ucitel/>.

Diplomové kurzy. *Montessori ČR* [online]. Praha: Montessori ČR, 2018 [cit. 2018-03-22]. Dostupné z: <http://www.montessoricr.cz/kurzy-a-seminare/diplomove-kurzy>.

Členské organizace. *Czech Dalton* [online]. Brno: Czech Dalton [cit. 2017-11-15]. Dostupné z: <http://www.czechdalton.cz/stanovy-czech-dalton/>.

*ZŠ Kairos* [online]. Dobřichovice: Základní škola Kairos [cit. 2017-11-15]. Dostupné z: <http://www.skolakairos.cz/>.

*Hučák: Základní škola Hradec Králové* [online]. Hradec Králové: ZŠ Hučák [cit. 2017-11-15]. Dostupné z: <http://hucak.cz/>.

Databáze akcí DVPP. *Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy* [online]. Praha: MŠMT [cit. 2018-03-27]. Dostupné z: <http://www.msmt.cz/vzdelavani/dalsi-vzdelavani/databaze-akci-dvpp>.

Standards for AMI Montessori Classrooms. *Association Montessori International / USA* [online]. Alexandria, VA: Association Montessori International / USA [cit. 2017-11-15]. Dostupné z: <https://amiusa.org/school-standards/>.

School standards. *Association Montessori International / USA* [online]. Alexandria, VA: Association Montessori International / USA [cit. 2017-11-15]. Dostupné z: <https://amiusa.org/standards-for-an-ami-montessori-classroom/>.

Waldorfská literatura: Učební plány. *Waldorfské lyceum* [online]. Praha: Střední škola – Waldorfské lyceum [cit. 2017-11-15]. Dostupné z: <https://www.wlyceum.cz/web/waldorfska-pedagogika/waldorfska-literatura/>.

Alternativní školy: Přehled škol a iniciativ. *Inovativní vzdělávání* [online]. Praha: Institut pro podporu inovativního vzdělávání [cit. 2017-11-08]. Dostupné z: <http://www.inovativnivzdelavani.cz/skoly-a-iniciativy/>.

Školy. *Waldorfské školy: stránky Asociace waldorfských škol České republiky* [online]. Praha: Asociace waldorfských škol České republiky [cit. 2017-11-10]. Dostupné z: <http://iwaldorf.cz/skoly.php?menu=sko-vse>.

Školy, se kterými spolupracujeme. *Začít spolu* [online]. Praha: Step by step [cit. 2017-11-10]. Dostupné z: <http://www.zacitspolu.eu/seznam-skol>.

Školy, školky a ostatní zařízení s Montessori výukou. *Montessori ČR* [online]. Praha: Montessori ČR [cit. 2017-11-10]. Dostupné z: <http://www.montessoricr.cz/skoly-a-skolky/mapa-a-vizitky>.

O škole: Lidé. *PORG – gymnázium a základní škola, o. p. s.: PORG Libeň* [online]. Praha: PORG [cit. 2018-04-20]. Dostupné z: <https://www.porg.cz/cz/praha-liben/gymnazium/o-skole>.

Výběr z adresáře škol a školských zařízení. MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY. *Adresář škol a školských zařízení* [online]. Praha, MŠMT [cit. 2018-05-03]. Dostupné z: <http://stistko.uiv.cz/registr/vybskolrn.asp>.

*Rejstřík škol a školských zařízení* [online]. Praha: Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy [cit. 2017-11-28]. Dostupné z: <https://profa.uiv.cz/rejskol/>.

Rejstřík církví a náboženských společností. *Rejstříky registrovaných církví a náboženských společností a dalších právnických osob založených registrovanými církvemi a náboženskými společnostmi a registrovaných nebo evidovaných podle zákona č. 3/2002 Sb., o církvích a náboženských společnostech* [online]. Praha: Ministerstvo kultury České republiky [cit. 2018-05-08]. Dostupné z: [http://www3.mkcr.cz/cns\\_internet/](http://www3.mkcr.cz/cns_internet/).

RVP pro gymnázia. *Národní ústav pro vzdělávání* [online]. Praha: Národní ústav pro vzdělávání [cit. 2018-05-15]. Dostupné z: <http://www.nuv.cz/t/rvp-pro-gymnazia>.

*SvobodaUčení.cz* [online]. Žitenice: SvobodaUčení.cz [cit. 2018-05-27]. Dostupné z: <https://www.svobodauceni.cz/>.

### **3. Prameny práva**

Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

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

Zákon č. 563/2004 Sb., o pedagogických pracovnících, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 306/1999 Sb., o poskytování dotací soukromým školám, předškolním a školským zařízením, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů.

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

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 55/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 29/1984 Sb., o soustavě základních škol, středních škol a vyšších odborných škol ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů.

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

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

Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

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

Zákon č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

Nařízení vlády č. 75/2005 Sb., o stanovení rozsahu přímé vyučovací, přímé výchovné, přímé speciálně pedagogické a přímé pedagogicko-psychologické činnosti pedagogických pracovníků, povinnost vykonávat přímou pedagogickou činnost v určitém minimálním rozsahu, ve znění pozdějších předpisů.

Nařízení vlády č. 211/2010 Sb., o soustavě oborů vzdělání v základním, středním a vyšším odborném vzdělávání, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška MŠMT č. 48/2005 Sb., o základním vzdělávání a některých náležitostech plnění povinné školní docházky, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška MŠMT č. 13/2005 Sb., o středním vzdělávání a vzdělávání v konzervatoři, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška MŠMT č. 15/2005 Sb., kterou se stanoví náležitosti dlouhodobých záměrů a výročních zpráv, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška ministra zahraničních věcí č. 120/1976 Sb., o Mezinárodním paktu o občanských a politických právech a Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, ve znění pozdějších změn.

Sdělení Federálního ministerstva zahraničních věcí č. 104/1991 Sb., o vyhlášení Úmluvy o právech dítěte, ve znění pozdějších změn.

Sdělení Federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., o vyhlášení Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, ve znění pozdějších změn.

Usnesení Valného shromáždění OSN č. DE01/48 ze dne 10. 12. 1948, Všeobecná deklarace lidských práv.

#### **4. Judikatura**

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 25. února 1982, č. 7511/76 a 7743/76, *Campbell a Cosans proti Spojenému království*.

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 23. července 1963, č. 1474/62, *Belgický jazykový případ*.

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 7. prosince 1976, č. 5095/71, *Kjeldsen, Busk Madsen a Pedersen proti Dánsku*.

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 6. března 1987, č. 11533/85, *Ingrid Jordebo proti Švédsku*.

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 9. října 2007, č. 1448/04, *Hasan a Eylem Zengin proti Turecku*.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. července 2011, č.j. 1 As 53/2011-109.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. března 2011, č. j. 1 Ao 1/2011-49.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. září 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. ledna 2013, č.j. 1 As 160/2012-41.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. ledna 2014, č.j. 1 Azs 200/2014-27.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. března 2009 č.j. 7 As 52/2007-36.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. ledna 2009, č. j. 1 As 92/2008-76.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. září 2012, č. j. 2 As 86/2010-76.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. května 2011, č.j. 9 As 11/2011-74.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. února 2017, č.j. 6 Afs 194/2016-30.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. října 2011, č.j. 2 As 90/2011-42.

## **5. Další abstraktní akty, rozhodnutí, sdělení a jiné formy činnosti veřejné správy**

ASOCIACE PEDAGOGŮ ZÁKLADNÍHO ŠKOLSTVÍ ČR. *Vzdělávací program Národní škola: Vzdelávací program pro 1. - 9. ročník základního školství*. Praha: Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy České republiky, 1997. Dostupné také z: [http://www.nuv.cz/file/191\\_1\\_1/](http://www.nuv.cz/file/191_1_1/).

ČESKÁ ŠKOLNÍ INSPEKCE. *Kritéria hodnocení podmínek, průběhu a výsledků vzdělávání*. Praha: ČŠI, 2017. Dostupné také z: [http://www.csicr.cz/html/kriteria\\_2017\\_18/html5/index.html?&locale=CSY](http://www.csicr.cz/html/kriteria_2017_18/html5/index.html?&locale=CSY).

ČESKÁ ŠKOLNÍ INSPEKCE. *Kvalita a efektivita vzdělávání a vzdělávací soustavy ve školním roce 2016/2017: Výroční zpráva České školní inspekce*. Praha: Česká školní inspekce, 2017. ISBN 978-80-88087-15-1. Dostupné také z: [http://www.csicr.cz/getattachment/cz/Dokumenty/Vyrocni-zpravy/Kvalita-a-efektivita-vzdelavani-a-vzdelavaci-soust/VZ\\_CSI\\_2017\\_web\\_new.pdf](http://www.csicr.cz/getattachment/cz/Dokumenty/Vyrocni-zpravy/Kvalita-a-efektivita-vzdelavani-a-vzdelavaci-soust/VZ_CSI_2017_web_new.pdf).

ČESKÁ ŠKOLNÍ INSPEKCE. *Tematická zpráva: Občanské vzdělávání v základních a středních školách: Čj.: ČŠIG-4129/16-G 2*. Praha: ČŠI, 2016, s. 36–37. Dostupné také z: [http://www.csicr.cz/Csicr/media/Prilohy/PDF\\_el.\\_publikace/Tematick%a9%20zpr%a1vy/2016\\_TZ\\_obcanske\\_vzdelavani.pdf](http://www.csicr.cz/Csicr/media/Prilohy/PDF_el._publikace/Tematick%a9%20zpr%a1vy/2016_TZ_obcanske_vzdelavani.pdf).

ČESKÁ ŠKOLNÍ INSPEKCE. *Tematická zpráva: Participace žáků a studentů na fungování a rozvoji školy: Čj.: ČŠIG - 2820/17 - G2*. Praha: ČŠI, 2017. Dostupné také z: [http://www.csicr.cz/Csicr/media/Prilohy/PDF\\_el.\\_publikace/Tematick%a9%20zpr%a1vy/04-F\\_TZ-Participace-zaku-a-studentu-na-fungovani-a-rozvoji-skoly-15-6-FINAL\\_kor.pdf](http://www.csicr.cz/Csicr/media/Prilohy/PDF_el._publikace/Tematick%a9%20zpr%a1vy/04-F_TZ-Participace-zaku-a-studentu-na-fungovani-a-rozvoji-skoly-15-6-FINAL_kor.pdf).

ČESKÁ ŠKOLNÍ INSPEKCE. *Tematická zpráva: Rozvoj čtenářské, matematické a sociální gramotnosti na základních a středních školách ve školním roce 2015/2016: Čj.: ČŠIG - 4706/16-G2*. Praha: ČŠI, 2016. Dostupné také z: [http://www.csicr.cz/Csicr/media/Prilohy/PDF\\_el.\\_publikace/Tematick%a9%20zpr%a1vy/2016\\_TZ\\_rozvoj\\_gramotnosti\\_2015\\_2016.pdf](http://www.csicr.cz/Csicr/media/Prilohy/PDF_el._publikace/Tematick%a9%20zpr%a1vy/2016_TZ_rozvoj_gramotnosti_2015_2016.pdf).

JIHOČESKÝ KRAJ. *Dlouhodobý záměr vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy v Jihočeském kraji 2016–2020*. České Budějovice: Krajský úřad Jihočeského kraje, 2016. Dostupné také z: [http://www.kraj-jihocesky.cz/file.php?par\[id\\_r\]=127218](http://www.kraj-jihocesky.cz/file.php?par[id_r]=127218).

MINISTR ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY. Rozhodnutí ministra školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 7. 9. 2017, č.j. MSMT-16393/2017-6, o rozkladu podaném dne 9. 5. 2017 obecně prospěšnou společností Via Cordata proti rozhodnutí MŠMT ze dne 22. 3.

2017 č.j. MSMT-34800/2016-6, kterým bylo rozhodnuto o zamítnutí žádosti účastníka o zápis základní školy do rejstříku škol a školských zařízení.

MINISTR ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY. Rozhodnutí ministra školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 7. 9. 2017, č.j. MSMT-20345/2017-3, o rozkladu podaném dne 11. 5. 2017 obecně prospěšnou společností Základní škola waldorfská a mateřská škola České Budějovice proti rozhodnutí MŠMT ze dne 20. 3. 2017 č.j. MSMT-37298/2016-1, kterým bylo rozhodnuto o zamítnutí žádosti účastníka o zápis střední školy do rejstříku škol a školských zařízení.

MINISTR ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY. Rozhodnutí ministra školství, mládeže a tělovýchovy č.j. MSMT-16362/2017-5, o rozkladu podaném dne 20. 4. 2017 zapsaným ústavem Nová škola v Olomouci, základní škola, a dalšími osobami, proti rozhodnutí MŠMT ze dne 21. 3. 2017 č.j. MSMT-37248/2016-5, kterým bylo rozhodnuto o zamítnutí žádosti účastníka o zápis základní školy do rejstříku škol a školských zařízení.

MINISTR ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY. Rozhodnutí ministra školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 22. 6. 2017, č.j. MSMT-6963/2017-16, o rozkladu podaném dne 10. 3. 2017 společností s ručením omezeným 1. Moravskoslezská ScioŠkola – základní škola, proti rozhodnutí MŠMT ze dne 17. 2. 2017 č.j. MSMT-36695/2016-3, kterým bylo rozhodnuto o zamítnutí žádosti účastníka o zápis základní školy do rejstříku škol a školských zařízení.

MINISTR ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY. Rozhodnutí ministra školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 29. 6. 2017, č.j. MSMT-10353/2017-4, o rozkladu podaném dne 19. 4. 2017 Oblastní charitou Červený Kostelec, proti rozhodnutí MŠMT ze dne 24. 3. 2017 č.j. MSMT-37041/2016-4, kterým bylo rozhodnuto o zamítnutí žádosti účastníka o zápis základní školy do rejstříku škol a školských zařízení.

MINISTR ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY. Rozhodnutí ministra školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 29. 6. 2017, č.j. MSMT-11380/2017-2, o rozkladu podaném dne 19. 4. 2017 společností s ručením omezeným Základní škola VŠEM, proti rozhodnutí MŠMT ze dne 4. 4. 2017 č.j. MSMT-34801/2016-5, kterým bylo rozhodnuto o zamítnutí žádosti účastníka o zápis základní školy do rejstříku škol a školských zařízení.



MINISTR ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY. Rozhodnutí ministra školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 28. 7. 2017, č.j. MSMT-9042/2017-6, o rozkladu podaném dne 21. 3. 2017 společností s ručením omezeným 1. zlínská soukromá základní škola, proti rozhodnutí MŠMT ze dne 4. 4. 2017 č.j. MSMT-33356/2016-5, kterým bylo rozhodnuto o zamítnutí žádosti účastníka o zápis základní školy do rejstříku škol a školských zařízení.

MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY. Rozhodnutí Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 29. 5. 2017, č.j. MSMT-37197/2016-6, o zamítnutí žádosti účastníka o zápis střední školy do rejstříku škol a školských zařízení.

MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY. Rozhodnutí Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 31. 5. 2017, č.j. MSMT-37295/2016-4, o zamítnutí žádosti účastníka o zápis střední školy do rejstříku škol a školských zařízení.

MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY. Rozhodnutí Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 14. 2. 2017, č.j. MSMT-37056/2016-4, o zamítnutí žádosti účastníka o zápis střední školy do rejstříku škol a školských zařízení.

MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY. Rozhodnutí Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 19. 4. 2017, č.j. MSMT-37298/2016-11, o zamítnutí žádosti účastníka o zápis střední školy do rejstříku škol a školských zařízení.

MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY. Rozhodnutí Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 22. 3. 2017, č.j. MSMT-34800/2016-6, o zamítnutí žádosti účastníka o zápis základní školy do rejstříku škol a školských zařízení.

MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY. Rozhodnutí Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 15. 2. 2017, č.j. MSMT-32725/2016-5, o zamítnutí žádosti účastníka o zápis základní školy do rejstříku škol a školských zařízení.

MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY. Rozhodnutí Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 8. 2. 2017, č.j. MSMT-37270/2016-3, o zamítnutí žádosti účastníka o zápis základní školy do rejstříku škol a školských zařízení.

MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY. Rozhodnutí Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 10. 8. 2017, č.j. MSMT-36900/2016-14, o zamítnutí žádosti účastníka o zápis základní školy do rejstříku škol a školských zařízení.

MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY. Rozhodnutí Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 20. 12. 2017, č.j. MSMT-37248/2016-15, o zamítnutí žádosti účastníka o zápis základní školy do rejstříku škol a školských zařízení.

MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY. Rozhodnutí Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 24. 2. 2017, č.j. MSMT-32722/2016-6, o zamítnutí žádosti účastníka o zápis základní školy do rejstříku škol a školských zařízení.

MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY. Rozhodnutí Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 24. 1. 2017, č.j. MSMT-36695/2016-3, o zamítnutí žádosti účastníka o zápis základní školy do rejstříku škol a školských zařízení.

MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY. Rozhodnutí Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 8. 3. 2017, č.j. MSMT-8783/2016-5, o zamítnutí žádosti účastníka o zápis základní školy do rejstříku škol a školských zařízení.

MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY. Rozhodnutí Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 24. 3. 2017, č.j. MSMT-37041/2016-4, o zamítnutí žádosti účastníka o zápis základní školy do rejstříku škol a školských zařízení.

MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY. Rozhodnutí Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 27. 4. 2017, č.j. MSMT-34051/2016-3, o zamítnutí žádosti účastníka o zápis základní školy do rejstříku škol a školských zařízení.

MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY. Rozhodnutí Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 9. 10. 2017, č.j. MSMT-16769/2017-6, o zamítnutí žádosti účastníka o zápis střední školy do rejstříku škol a školských zařízení.

MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY. Rozhodnutí Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 22. 3. 2017, č.j. MSMT-34801/2016-5, o zamítnutí žádosti účastníka o zápis základní školy do rejstříku škol a školských zařízení.

MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY. Rozhodnutí Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 4. 12. 2017, č.j. MSMT-34801/2016-9, o zamítnutí žádosti účastníka o zápis základní školy do rejstříku škol a školských zařízení.

MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY. Rozhodnutí Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 21. 2. 2017, č.j. MSMT-33356/2016-5, o zamítnutí žádosti účastníka o zápis základní školy do rejstříku škol a školských zařízení.

MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY. *Rámcový vzdělávací program pro gymnázia (ve znění pozdějších úprav)*. Praha: Výzkumný ústav pedagogický v Praze. ISBN 978-80-87000-11-3. Dostupné také z: <http://www.nuv.cz/t/rvp-pro-gymnazia>.

MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY. *Rámcový vzdělávací program pro obor vzdělání: 78-42-M/06 Kombinované lyceum (ve znění pozdějších úprav)*. Praha: Národní ústav odborného vzdělávání. Dostupné také z: <http://www.nuv.cz/t/rvp-os>.

MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY. *Rámcový vzdělávací program pro obor vzdělání: 23– 56–H/01 Obráběč kovů (ve znění pozdějších úprav)*. Praha: MŠMT. Dostupné také z: <http://www.nuv.cz/t/rvp-os>.

MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY. *Rámcový vzdělávací program pro základní vzdělávání (ve znění pozdějších úprav)*. Praha: MŠMT. Dostupné také z: [http://www.nuv.cz/uploads/RVP\\_ZV\\_2017\\_verze\\_cerven.pdf](http://www.nuv.cz/uploads/RVP_ZV_2017_verze_cerven.pdf).

MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY. *Rámcový vzdělávací program pro obor vzdělání: 63-41-M/01 Ekonomika a podnikání (ve znění pozdějších úprav)*. Praha: Národní ústav odborného vzdělávání. Dostupné také z: <http://www.nuv.cz/t/rvp-os>.

MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY. *Rámcový vzdělávací program pro obor vzdělání: 75-31-M/02 Pedagogika pro asistenty ve školství (ve znění*

*pozdějších úprav*). Praha: Národní ústav odborného vzdělávání. Dostupné také z: <http://www.nuv.cz/t/rvp-os>.

MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY. *Rámcový vzdělávací program pro obor vzdělání: 53-41-J/01 Zubní instrumentárka (ve znění pozdějších úprav)*. Praha: Národní ústav odborného vzdělávání. Dostupné také z: <http://www.nuv.cz/t/rvp-os>.

MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY. *Rámcový vzdělávací program pro obor vzdělání: 63-51-J/01 Obchodní škola (ve znění pozdějších úprav)*. Praha: Národní ústav odborného vzdělávání. Dostupné také z: <http://www.nuv.cz/t/rvp-os>.

MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY. *Rámcový vzdělávací program pro obor vzdělání: 23 – 55 – H/02 Karosář (ve znění pozdějších úprav)*. Praha: MŠMT. Dostupné také z: <http://www.nuv.cz/t/rvp-os>.

MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY. *Rámcový vzdělávací program pro obor vzdělání: 29-53-H/01 Pekař (ve znění pozdějších úprav)*. Praha: Národní ústav odborného vzdělávání. Dostupné také z: <http://www.nuv.cz/t/rvp-os>.

MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY. *Rámcový vzdělávací program pro obor vzdělání: 28-52-E/01 Chemické práce (ve znění pozdějších úprav)*. Praha: Národní ústav odborného vzdělávání. Dostupné také z: <http://www.nuv.cz/t/rvp-os>.

MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY. *Rámcový vzdělávací program pro obor vzdělání: 53 – 41 – H/01 Ošetrovatel (ve znění pozdějších úprav)*. Praha: MŠMT. Dostupné také z: <http://www.nuv.cz/t/rvp-os>.

MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY. *Rámcový vzdělávací program pro obor vzdělání: 78-42-M/06 Kombinované lyceum (ve znění pozdějších úprav)*. Praha: MŠMT. Dostupné také z: [http://zpd.nuov.cz/RVP\\_3\\_vlna/RVP%207842M06%20Kombinovane%20lyceum.pdf](http://zpd.nuov.cz/RVP_3_vlna/RVP%207842M06%20Kombinovane%20lyceum.pdf).

MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY. *Dlouhodobý záměr vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy České republiky na období 2015-2020*. Praha: MŠMT,

2015. Dostupné také z: <http://www.msmt.cz/vzdelavani/skolstvi-v-cr/dlouhodoby-zamer-vzdelavani-a-rozvoje-vzdelavaci-soustavy-3>.

MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY. Sdělení ze dne 15. listopadu 2017 č. j. MSMT7XRSJM. *Počty škol: údaje platné k 13. 11. 2017*. Praha: MŠMT 2017.

MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY. Sdělení ze dne 23. 1. 2018 č. j. MSMT7XSSJW: *Přehled rozhodnutí o zamítnutí žádosti o zápis školy do rejstříku škol a školských zařízení*. MŠMT: Praha, 2017.

MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY. *Pokusné ověřování Vzdělávací programy paměťových institucí do škol: č. j.: MSMT-9423/2017-1*. Praha: MŠMT, 2017. Dostupné také z: [http://www.msmt.cz/file/43506\\_1\\_1/](http://www.msmt.cz/file/43506_1_1/).

MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY. *Vyhlášení pokusného ověřování organizace, průběhu a ukončování vzdělávání ve víceletém gymnáziu, které je součástí činnosti Německé školy v Praze s. r. o. – zahraniční školy a gymnázia: č. j. MSMT – 24391/2016–2*. Praha: MŠMT, 2016. Dostupné také z: [http://www.msmt.cz/uploads/O21/O211/pokusne\\_overovani\\_DSP.pdf](http://www.msmt.cz/uploads/O21/O211/pokusne_overovani_DSP.pdf).

MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY. Soubor pedagogicko-organizačních informací pro základní školy, střední školy, speciální školy, vyšší odborné školy a školská zařízení na školní rok 2003/2004: (č.j. 13787/2003–20). Praha: MŠMT, 2003. Dostupné také z: <http://www.vzdelavacisluzby.cz/dokumenty/administrativa-a-dokumentace-ve-skolstvi/pedagogicke-info/O-03-6-1.pdf>.

MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY. Soubor pedagogicko – organizačních informací pro základní školy, střední školy, speciální školy, vyšší odborné školy a školská zařízení na školní rok 2004/2005: (č.j. 12 711/2004-20). In: *Věstník Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy České republiky*. Praha: MŠMT, 2004, LX, číslo 6. Dostupné také z: [http://www.msmt.cz/file/38100\\_1\\_1/](http://www.msmt.cz/file/38100_1_1/).

MINISTERSTVO ZAHRANIČNÍCH VĚCÍ. Sdělení ze dne 23. 11. 2017 v odpověď na žádost o poskytnutí informace ze dne 16.11.2017. Praha: MZV, 2017.

VLÁDA ČESKÉ REPUBLIKY. Důvodová zpráva k zákonu č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), s. 110–111. Dostupné také z: <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=110757>.

VLÁDA ČESKÉ REPUBLIKY. Důvodová zpráva k zákonu č. 82/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Dostupné také z: <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=110759>.

VLÁDA ČESKÉ REPUBLIKY. Důvodová zpráva k zákonu č. 379/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 563/2004 Sb., o pedagogických pracovnících a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Dostupné také z: <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=112713>.

VLÁDA ČESKOSLOVENSKÉ SOCIALISTICKÉ REPUBLIKY. *Vládní návrh, kterým se předkládá Národnímu shromáždění Československé socialistické republiky k projevu souhlasu Úmluva o boji proti diskriminaci v oblasti vzdělání, přijatá v Paříži dne 14. prosince 1960 na jedenáctém zasedání Generální konference Organizace spojených národů pro výchovu, vědu a kulturu*. Praha: Národní shromáždění Československé socialistické republiky, 1962. Dostupné také z: [http://www.psp.cz/eknih/1960ns/tisky/t0099\\_00.htm](http://www.psp.cz/eknih/1960ns/tisky/t0099_00.htm).

## 6. Jiné zdroje

GRANER, Henning a Martin WILKE. *Sudbury-Schulen DVD: Interviews mit Schülern, Mitarbeitern, Eltern und Absolventen* [dokumentární film]. Leipzig: tologo verlag, 2005. Dostupné z: <https://youtu.be/N7XNx5G0m>

# Právní rámec pro činnost tzv. alternativních škol v České republice

## Abstrakt

Práce se zabývá právními aspekty činnosti tzv. alternativních škol při poskytování základního a středního vzdělávání v České republice.

Začíná vysvětlením, co to vůbec alternativní školy jsou, čím se mohou lišit od škol standardních a udává jejich příklady. Posléze se zabývá obecnými právními podmínkami jejich existence. Ty nejprve vymezuje z hlediska mezinárodního a ústavního práva. Zkoumá prvky práva na vzdělání zakotveného v mezinárodních normativních katalogích lidských práv a Listině základních práv a svobod, mezi nimiž se nachází i povinnost státu respektovat při stanovování pravidel vzdělávání přesvědčení rodičů o výchově a vzdělávání svých dětí a právo jednotlivců i organizací zakládat a provozovat nestátní vzdělávací instituce. Na základě toho dovozuje, že je nepřípustné kvantitativně omezovat činnost soukromých škol, a vymezuje se vůči aktuální správní praxi Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy.

Dále práce vymezuje obecné podmínky existence alternativních škol z hlediska současné zákonné úpravy, jíž je zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), a na ní navázané podzákonné úpravy. Dochází při tom mj. ke zjištění, že poskytování vzdělávání ve školách je tzv. jinou veřejnou správou, jež není ani státní správou, ani samosprávou, a že nositelkami této veřejné správy jsou právnické osoby vykonávající činnost školy. V návaznosti na to se zabývá právní povahou rámcových vzdělávacích programů a dovozuje, že jsou abstraktními akty *sui generis*. V těchto otázkách se vymezuje vůči judikatuře Nejvyššího správního soudu. Krom toho dovozuje existenci právního nároku na zápis školy do rejstříku škol a školských zařízení.

Dále práce hovoří o právní úpravě těch institutů školského práva, při jejichž využívání se alternativní školy typicky odlišují od škol standardních. Zabývá se postupně právními požadavky na obsah a rozsah vzdělávání, hodnocení výsledků vzdělávání žáků, zařazení žáků do tříd, organizaci vyučování a organizaci a vnitřní řízení školy. Vždy posuzuje, nakolik jsou metody typicky využívané alternativními školami v té které oblasti v souladu s právními normami.

Posléze hovoří o specifikách týkajících se alternativních škol při aplikaci právní úpravy personálního zajištění vzdělávání ve školách, jejíž těžiště leží v zákoně č. 563/2004 Sb., o pedagogických pracovnících.

Konečně se práce zabývá kontrolou a hodnocením poskytování vzdělávání ve školách, kdy hovoří o subjektech, které tuto kontrolu vykonávají, a nástrojích, které jim k tomu zákon svěřuje. Důvodem pro uplatnění nápravných prostředků může být nejen poskytování vzdělávání v rozporu s právními předpisy, ale i jeho nedostatečná kvalita.

V závěru činí obecné konkluze týkající se postavení tzv. alternativních škol v českém právním řádu a zmiňuje doporučení pro budoucnost.

## **Klíčová slova**

Vzdělávání, školství, alternativy.



# **Legal Framework for Activities of So-Called Alternative Schools in the Czech Republic**

## **Abstract**

This thesis describes the legal aspects of providing primary and secondary education at so-called alternative schools in the Czech Republic.

Firstly, the thesis outlines what an alternative school is and how it can differ from a traditional school. Some examples are given below. Then it explains legal provisions of international human rights law and constitutional law concerning the right to education. A state's obligation to respect parent's philosophical, religious, and other beliefs and rights of individuals and organizations to establish and run private educational institutions lies within the scope of the right to education. The author clarifies why, under these provisions, any quantitative restriction limiting number or capacity of private schools is unacceptable. As a result, some current administrative practices of the Ministry of Education not allowing private schools to be established is labeled as unlawful.

Secondly, the author thoroughly describes the general legal framework provided by Education Act nr. 561/2004 Sb., especially its aspects concerning private and alternative schools. This thesis concludes that providing education in schools needs to be seen as an act of the so-called “other“ public administration which is neither state nor provincial administration. Following that conclusion, some case law of the Supreme Administrative Court of the Czech Republic needs to be revised, especially case law interpreting legal nature of the “Framework Educational Programmes“ as internal regulations. Those are found to be abstract acts sui generis. The thesis also deduces an existence of a legal claim to establish a school when meeting all the legal requirements, which corresponds with the unacceptability of limiting the number or capacity of private schools.

The next chapter describes educational legislation in areas where alternative schools usually differ from traditional schools. It deals with curricular, assessment, organizational and other requirements set out by the law. It focuses on practices that allow alternative schools to follow a particular educational concept and at the same time to deal with those requirements.

The next chapter outlines legal requirements for school personnel and specifics concerning alternative schooling. The Pedagogical Personnel Act nr. 563/2004 Sb. defines the majority of such requirements.

Then, the author mentions the instruments provided by law for control and evaluation of school education. The thesis states that specific corrective provisions can be adopted not only when the school violates the law but also when the quality of the education provided by the school is poor.

Finally, the author makes general conclusions about the legal status of alternative schools in the Czech Republic and recommendations for the future.

## **Key Words**

Education, schooling, alternatives.