

6 ŘÍZENÍ REGIONÁLNÍHO ŠKOLSTVÍ

Jindřich Kitzberger

ANOTACE

Kapitola vysvětluje řídicí procesy, které probíhají ve školském systému ČR (omezuje se na tzv. regionální školství, kam nezahrnujeme školství vysoké). Text se postupně zaměřuje na jednotlivé úrovně systému – od řízení z centrálních orgánů státní správy, až po řízení školy jako základní jednotky školské soustavy. Na každé z těchto úrovní jsou zkoumány samotné procesy řídicí i správní, kompetence (ve smyslu pravomocí) jednotlivých orgánů státní správy a samosprávy a nástroje, které jsou nebo mohou být k řízení využívány.

6.1 ÚVOD A VYSVĚTLENÍ POJMŮ

Cílem této kapitoly je popsat systém řízení regionálního školství v ČR, tedy zejména objasnit řídicí a správní procesy, které ve školské soustavě probíhají a kterými jednotlivé subjekty tuto soustavu ovlivňují. Zaměříme se přitom především na veřejnou správu, ale nahlédneme i do některých oblastí mimo ni. Pro pochopení celé problematiky jsou důležité zejména znalosti nejpodstatnějších kompetencí v oblasti školství na jednotlivých úrovních státní správy a samosprávy. Protože tyto kompetence vycházejí z právních předpisů, nalezneme čtenář následující kapitoly také základní informace o právních aspektech řídicích procesů a seznámí se s hlavními právními normami, které školství ovlivňují.

Co chápeme pod pojmem „**regionální školství**“? Tento poněkud nepřesný výraz není definován žádným právním předpisem ani odbornou literaturou. Jeho používání je spíše obecným územ a zkratkou pro jinak složitější opis. Dalo by se také vylučovacím způsobem zjednodušeně říci, že do regionálního školství patří veškeré školství, s výjimkou vysokých škol. Pokud bychom si nechtěli tímto způsobem zjednodušovat situaci, musíme se již pustit do přesnějšího a komplikovanějšího výčtu, v čemž nám může pomoci tzv. školský zákon. Již z plného názvu tohoto zákona (zákon č. 561/2004 Sb. o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání) můžeme soudit, oč v regionálním školství jde. Obsah zákona pak velmi přesně definuje, co je jeho předmětem (a tím nám hezky definuje, co budeme rozumět pod dále užívaným pojmem „regionální školství“ a jakými tématy se budeme zabývat):

„Tento zákon upravuje předškolní, základní, střední, vyšší odborné a některé jiné vzdělávání ve školách a školských zařízeních, stanoví podmínky, za nichž se vzdělávání a výchova (dále jen „vzdělávání“) uskutečňuje, vymezuje práva a povinnosti fyzických a právnických osob při vzdělávání a stanoví působnost orgánů vykonávajících státní správu a samosprávu ve školství.“⁹⁹

V souvislosti s uvedenou citací ze školského zákona se ještě zastavme u „infrastruktury“ regionálního školství: jsou tím míněny jednak **školy** a jednak tzv. **školská zařízení**. Tyto dvě kategorie institucí tvoří dohromady školskou soustavu a významně se odlišují svým charakterem. Zatímco školy poskytují vzdělávání podle vzdělávacích programů, školská zařízení poskytují služby a vzdělávání, které doplňují nebo podporují vzdělávání ve školách nebo s ním přímo souvisejí. Pod pojem „škola“ řadíme především mateřské, základní, střední a vyšší odborné školy a dále pak konzervatoře, základní umělecké školy a jazykové školy s právem státní jazykové zkoušky. Pod pojem „školská zařízení“ řadíme například školní družiny a kluby, pedagogicko-psychologické poradny, zařízení školního stravování atd. V dalším textu používáme pro zjednodušení většinou jen pojem „škola“, myslíme tím ale vždy zároveň všechny instituce školské soustavy, pokud není výslovně napsáno jinak.

6.2 VEŘEJNÁ SPRÁVA = STÁTNÍ SPRÁVA + SAMOSPRÁVA

Protože školství je ze své podstaty „věc veřejná“, nikoho jistě nepřekvapí, že při zkoumání řídicích a správních činností v něm narazíme často na pojem „**veřejná správa**“. Ta je většinou definována jako „správa veřejných záležitostí realizovaná jako projev výkonné moci ve státě“¹⁰⁰. Je pro ni typické, že ji vykonává především stát, případně subjekty, které stát zákonem pověří (ve školství např. krajský úřad, obec nebo ředitel školy). Velmi důležité je však rozdělení na dvě linie, po kterých je veřejná správa vykonávána zcela odděleně:

- **Státní správu** vykonávanou orgány státní správy, které vystupují jménem státu, reprezentují jeho zájmy a disponují prostředky mocenské povahy¹⁰¹ (ve školství Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy ČR, Česká školní inspekce, krajský úřad v přenesené působnosti)
- **Samosprávu**, jež uskutečňuje veřejnosprávní činnosti samosprávnými subjekty, které při výkonu samostatné působnosti vystupují svým jménem a v zájmu samosprávného celku¹⁰² (ve školství především obce a kraje, případně krajské úřady v samostatné působnosti)

99 Zákon č. 561/2004 Sb. o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon)

100 Janků, M. a kol. Základy práva pro posluchače neprávnických fakult. Nakladatelství C.H.Beck. Praha, 2008, str.88

101 Tamtéž, str. 88

102 Tamtéž, s. 88

Pro pochopení procesů a vztahů, kterými se dále budeme zabývat, je také důležité připomenout si zásadu, která je ve veřejné správě (a právním systému) zakotvena, a sice „co není zákonem dovoleno, je zakázáno“ (na rozdíl od práva soukromého, kde je tomu přesně naopak). Tato zásada umožňuje lépe chápat limity v řídicích a správních procesech ve školství – jednotlivé orgány veřejné správy si totiž nemohou své kompetence svévolně rozšiřovat a činit cokoli jiného, než co jim zákon svěřuje. V praxi tento princip například chrání výše zmíněnou vysokou míru autonomie škol, protože zasahování do vnitřního prostoru školy je vnějším institucím a osobám umožněno jen ve zcela omezeném a definovaném okruhu případů.

6.3 AKTÉŘI ŘÍDICÍCH PROCESŮ - KDO ŘÍDÍ A KDO ŘÍZENÍ OVLIVŇUJE - KOMPETENCE

Ve školském systému uplatňuje své kompetence, zájmy a potřeby celá řada účastníků. Chápeme-li vzdělávání ve školách jako poskytování veřejné služby, pak koncoví příjemci této služby jsou samozřejmě sami vzdělávaní. Ale v širším smyslu jsou to i rodiče dětí, obce a kraje, a samozřejmě samotný stát. Ti všichni mají ze služby určitý užitek a jsou v určitém slova smyslu „zákazníky“. Tomu pak odpovídá skutečnost, že každý z těchto „zákazníků“ může poskytování služby nějakým způsobem ovlivňovat a má k tomu zákonem svěřené určité nástroje a kompetence. Z hlediska řízení a správy školství je přitom důležité zejména nastavení systému jako více centralistického (více kompetencí a vlivu je na straně státu) nebo více decentralizovaného (více kompetencí je na samosprávných orgánech a samotných školách). V různých zemích je toto nastavení poměrně odlišné, pro pochopení dalších částí textu o řízení školství můžeme teď jen stručně uvést, že Česká republika je považována za zemi s poměrně vysokou mírou decentralizace v oblasti školství a významně širokou autonomií škol.¹⁰³ Uvidíme dále, že kompetence centra (ministerstva) nejsou příliš silné ani rozsáhlé, poměrně silný vliv na podobu školské soustavy a dění v ní mají územně samosprávné celky (obce a kraje) a velmi široké a silné kompetence jsou na úrovni školy. Nelze ale zapomínat ani na to, že formální kompetence (nastavené zákonem) mohou být a často také jsou v případě škol ve skutečnosti omezeny jakýmsi neformálním vlivem dalších účastníků (zřizovatelé, rodiče), což řízení a správu ve školství významně komplikuje. Stejně tak je třeba zdůraznit, že rozhodování na úrovni škol je významně omezeno zákonnými normami, které určují, v jakém rámci se škola může pohybovat.

Uvažujeme-li tedy o řízení v užším slova smyslu (managementu), můžeme je v našem školství zkoumat víceméně pouze na úrovni školy nebo školského zařízení, tedy organizací, kde existuje struktura s širokými výkonnými pravomocemi (ředitel školy).

103 Viz např. České školství v mezinárodním srovnání. Vybrané ukazatele publikace OECD Education at a Glance 2012; dostupné na <http://www.msmt.cz/vzdelavani/skolstvi-v-cr/statistika-skolstvi/ceske-skolstvi-v-mezinarodnim-srovnani>

Na jakékoli jiné úrovni jde již o kombinaci řídicích a správních procesů s činnostmi, které určitý segment školské soustavy (na úrovni obce, kraje, státu) sice ovlivňují, ale často spíše nepřímo, případně prostřednictvím komplikovanějších nástrojů, jak ukážeme v dalším textu.

6.4 ŘÍZENÍ SYSTÉMU A VÝKON STÁTNÍ SPRÁVY NA CENTRÁLNÍ ÚROVNI

Pokud uvažujeme o řízení regionálního školství jako celku, tedy na úrovni celostátního systému, měli bychom si na úvod trochu blíže představit, které prvky konkrétně tento systém obsahuje, abychom se mohli věnovat vztahům mezi nimi.

Jak bylo již zmíněno, základními stavebními kameny školské soustavy jsou školy a školská zařízení. Mluvíme-li o řízení regionálního školství, myslíme především ovlivňování činnosti těchto subjektů, protože právě ony jsou těmi, kdo poskytují klíčovou veřejnou službu – vzdělávání. Počty škol i školských zařízení se pohybují v řádech tisíců, takže je zřejmé, že stát pro ovlivňování kvality zmíněné služby (i s přihlédnutím k povaze této služby) potřebuje poměrně sofistikované nástroje.

Tabulka 1. Počty jednotlivých druhů škol ve školním roce 2012/2013¹⁰⁴

	Celkem	Soukromé	Církevní
Mateřské školy	5 011	194	39
Základní školy	4 095	84	33
Střední školy	1 347	313	37
Konzervatoře	18	3	2
Vyšší odborné školy	178	47	12
	10 649	641	123

Na centrální úrovni, tedy na vrcholu pomyslné pyramidy veřejné správy, působí jako ústřední orgán státní správy Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy ČR (dále jen Ministerstvo). Jeho úkoly a kompetence jsou stanoveny právními předpisy a v této souvislosti je vhodné připomenout princip, který platí pro státní instituce zcela obecně: je jim dovoleno pouze to, co zákon výslovně stanovuje (na rozdíl od soukromých osob, kde platí, že je dovoleno vše, co zákon nezakazuje). Jak dále uvidíme, některé úkoly Ministerstva jsou stanoveny obecněji (a je tedy obtížnější rozhodnout o tom, které konkrétní činnosti k nim patří), jiné naprosto konkrétně a zřetelně.

Než se začneme věnovat podrobněji působnosti Ministerstva, předejdeme případným hloubavějším otázkám, směřujícím k tomu, kde stát vlastně vzal kompetenci takový

104 [Http://toiler.uiv.cz/rocenka/rocenka.asp](http://toiler.uiv.cz/rocenka/rocenka.asp).

úřad zřídit a svěřovat mu jakékoli úkoly. Za odpovědi musíme jít do tzv. „kompetenčního zákona“,¹⁰⁵ kde je uvedeno:

„Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy je ústředním orgánem státní správy pro předškolní zařízení, školská zařízení, základní školy, střední školy a vysoké školy, pro vědní politiku, výzkum a vývoj, včetně mezinárodní spolupráce v této oblasti, a pro vědecké hodnosti, pro státní péči o děti, mládež, tělesnou výchovu, sport, turistiku a sportovní reprezentaci státu.“

Pro naše další účely je však zásadní jiný právní předpis, a sice školský zákon¹⁰⁶, kterému se musíme věnovat podrobněji, chceme-li si objasnit činnost Ministerstva a jeho roli v řízení našeho školství. I když v § 169–171 tohoto zákona jsou podrobně rozepsány úkoly Ministerstva na ploše mnoha odstavců, zkusme z nich vybrat ty, které jsou pro účely pochopení principů řízení školské soustavy zásadní. Jako první bychom tak měli uvést klíčovou větu v § 169: „...řídí výkon státní správy ve školství v rozsahu stanoveném tímto zákonem a odpovídá za stav, koncepci a rozvoj vzdělávací soustavy“¹⁰⁷. Jaké má ale Ministerstvo nástroje, aby tyto úkoly mohlo plnit?

Především musíme opustit představu, že Ministerstvo může nějakými pokyny, příkazy či nařízeními přímo ovlivňovat další subjekty školské soustavy. K tomu totiž nemá žádný aparát (úřady) ani zákonem svěřené pravomoci. V rezortu školství v současné době neexistuje tzv. „odvětvové řízení“, kdy ministerstvo má k dispozici územní síť úřadů, prostřednictvím kterých by mohlo vykonávat veřejnou správu až přímo ke školám a školským zařízením (srovnej např. s rezortem práce a sociálních věcí a úřady práce). Aby mohlo dostát výše uvedenému úkolu a odpovídat za stav, koncepci a rozvoj vzdělávací soustavy, musí využívat jiné nástroje a způsoby, které jsou zakotveny ve školském zákonu.

Těmi základními jsou:

- školský rejstřík,
- systém financování školské soustavy,
- česká školní inspekce,
- systém vzdělávacích programů a dlouhodobých záměrů vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy,
- právní předpisy.

¹⁰⁵ Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů

¹⁰⁶ Zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon)

¹⁰⁷ Tamtéž.

6.4.1 Školský rejstřík

Školský rejstřík je veřejný seznam škol a školských zařízení (srovnej s obdobným obchodním rejstříkem), přičemž zařazení určitého subjektu (právnícké osoby) do tohoto seznamu má tři zásadní dopady:

- zapsaný subjekt může vydávat doklady o vzdělání (vysvědčení) podle školského zákona,
- zapsaný subjekt má nárok na státní dotace podle školského zákona,
- na zapsaný subjekt se vztahuje školský zákon a příslušná škola či školské zařízení musí splňovat veškerá pravidla, která školský zákon pro daný druh vzdělávání či školských služeb uvádí.

Ministerstvo tedy prostřednictvím procesu zápisu do rejstříku může do určité míry ovlivňovat podobu školské soustavy a kontrolovat, aby se do systému dostala jen taková právnická osoba, která splňuje podmínky předepsané zákonem. Tím tedy zároveň určuje, kdo má nárok na dotace ze státního rozpočtu, protože tento nárok zápisem do rejstříku automaticky vzniká (podle pravidel daných zákonem). Zapsání žadatele (školy nebo školského zařízení) do rejstříku nezávisí ale na libovůli ministeruských úředníků, jedná se o rozhodování v rámci státní správy (správní řízení) a zde platí, že pokud žadatel splní všechny zákonem stanovené podmínky, musí mu být vyhověno.

Je tedy vůbec možná nějaká regulace ze strany Ministerstva? V zásadě ano, ale jen v určitých mezích. Ministerstvo samozřejmě může zamítnout žádost ve všech případech, kdy žadatel nespĺňuje zákonem předepsané podmínky. Přitom posuzuje například skutečnost, zda jsou dány předpoklady pro činnost školy nebo školského zařízení po stránce personální, materiální a finanční, zda osoba, která žádá, nebyla odsouzena pro trestný čin atd. Pokud ale žadatel všechny tyto náležitosti a podmínky splní, existuje již jen jedno ustanovení zákona, které případně umožňuje žádost přesto zamítnout, a to, pokud: „*žádost není v souladu s dlouhodobým záměrem vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy České republiky nebo příslušného kraje*“.¹⁰⁸ V tomto případě ale, jak čtenář jistě tuší, záleží na úrovni zpracování zmíněného dlouhodobého záměru, tedy zda z něj lze jasně vyčíst, že „žádost s ním v souladu není“. Zde jde samozřejmě o jistou míru subjektivity při posuzování žádosti.

Pro příklad si můžeme najít text v současně platném dlouhodobém záměru (na roky 2011-2015), kde se na s. 8 uvádí: „***Nepředpokládá se vznik nových středních škol ani míst poskytování vzdělání vzhledem k dostačující nabídce širokého spektra oborů***

¹⁰⁸ § 148, odst. 3, písm. a) zákona č. 561/2004 Sb. o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon).

vzdělání středního vzdělávání a disponibilní kapacitě škol. Pokud výjimečně a v odůvodněných případech taková seriózně podložená potřeba nastane, bude brán ohled na strategii regionálního rozvoje a na dlouhodobý záměr vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy příslušného kraje a další faktory (viz bod první); rozvoj škol zřizovaných pro žáky se speciálními vzdělávacími potřebami by měl být posuzován odděleně s přihlédnutím k jejich specifikům.“¹⁰⁹. Tato věta pak umožní odmítnout žádost o zápis nové střední školy do školského rejstříku, i když by žadatel všechny ostatní podmínky splnil.

Vedení školského rejstříku umožňuje Ministerstvu ještě jiný způsob regulace, než je posuzování zápisu nového subjektu (nové školy). Jde o tzv. „kapacitu“ školy (slovo uvádíme do uvozovek proto, že je používáno pouze neformálně, zákon hovoří o „nejvýše povoleném počtu žáků“, což se prakticky, nicméně nepřesně, zkracuje pojmem „kapacita“, ačkoli se skutečnou kapacitou školy, danou například stavebně technickými a hygienickými parametry, nemá mnoho společného). Současně se zápisem školy do rejstříku je do něj zapsána tato důležitá hodnota, jejíž případná změna opět podléhá výše popsanému mechanismu. Číslo přitom znamená, že škola nemůže přijmout více žáků, resp. by na větší počet nedostala státní dotace. A ze stejných důvodů jako může Ministerstvo odmítnout zápis nové školy, může zamítnout i zvýšení kapacity (kdyby například ve výše uvedeném příkladu chtěla střední škola zvýšit „kapacitu“, mohla by být žádost s odvoláním na dlouhodobý záměr Ministerstva zamítnuta).

Vidíme tedy, že školský rejstřík jednak poskytuje státním orgánům i veřejnosti určitý přehled, je i pro centrum nástrojem určité regulace a řízení celé soustavy. Školy, které jsou v rejstříku zapsány, podléhají pak kontrolní a hodnotící činnosti České školní inspekce, která také zajišťuje uplatnění vlivu státu při poskytování vzdělávání. Pro úplnost dodejme, že Ministerstvo vede rejstřík základních, středních a vyšších odborných škol, zatímco krajský úřad podle obdobných pravidel vede rejstřík mateřských škol a školských zařízení (u nich je tedy výše popsaná regulační a řídicí funkce posunuta na krajskou úroveň, přičemž principy zůstávají stejné).

6.4.2 Systém financování školské soustavy jako nástroj řízení školství

Protože financování vzdělávací soustavy se věnuje samostatná kapitola, uvádíme zde jen pro úplnost zmínku o financování jako nástroji centrální moci pro řízení školství. Pomocí způsobu rozdělování finančních prostředků lze totiž ve školství ovlivnit řadu parametrů a nepřímo tak vlastně řídit jeho vývoj. Pro ilustraci si můžeme uvést zjednodušený modelový příklad:

¹⁰⁹ Dlouhodobý záměr vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy ČR (2011-2015), dostupné na: <http://www.msmt.cz/vzdelavani/skolstvi-v-cr/strategicke-a-koncepcni-dokumenty-cerven-2009>

Představte si, že finanční prostředky jsou školám důsledně přidělovány podle počtu žáků, tedy na každého žáka je stanoven normativ (finanční částka za rok) a škola dostane rozpočet ve výši $R = p \times n$ (kde p je počet žáků a n normativ na jednoho žáka). Jaké důsledky může mít takovýto model a kam je systém směřován? Pro školu je klíčový počet žáků a co nejmenší náklady na jednoho žáka. Bude se tedy například snažit zřejmě o:

- přijetí co největšího počtu žáků (tedy zvyšování „dobré pověsti“ školy a zájmu o školu),
- zamezení odchodů žáků ze školy,
- maximální naplněnost třídy (s tím souvisí co nejmenší počet učitelů).

Je pravděpodobné, že takto financovaný systém přinese velmi brzy velké rozdíly mezi školami – mnohé školy se stanou „bohatými“, protože se jim bude (z jakýchkoli důvodů) dařit přijímat více žáků. Rozpočet takové hodně naplněné školy umožní dobře zaplatit učitele, nakoupit pomůcky apod., což znovu bude zvyšovat její atraktivitu a přivádět další žáky. Jiné školy, které nezískají dostatek žáků, se budou postupně dostávat do větších a větších finančních potíží, až nakonec (nebude-li mít systém jiné korekce) zřejmě zaniknou. Proto bude třeba – v zájmu zabezpečení nabídky pro všechny děti – vytvářet různá doplnění a korekce systému.

Pokud si představíme jiný model, kdy finanční prostředky jsou přidělovány pomocí normativu na jednu třídu, a pro rozpočet školy bude rozhodující počet tříd, bude strategie školy zřejmě směřovat k dělení žáků do maximálního počtu tříd. Toto chování můžeme omezit například stanovením minimální a maximální hranice počtu žáků. Normativ na třídu bude ovšem daleko méně „citlivý“ a bude způsobovat potřebu dalších korekcí a doplňujících pravidel. Pravděpodobně ale tento způsob financování způsobí v systému jiné procesy než ten předcházející.

Těmito příklady chceme ilustrovat, že způsob financování je nástrojem pro řízení systému a odlišnými postupy lze způsobit odlišný vývoj. Současný stav financování školství ze státního rozpočtu se u nás blíží prvnímu uvedenému modelu (ale s mnoha korekcemi), přičemž jeho limity čím dál více ukazují na nutnost významnější změny. Řídící procesy jsou v tomto případě v rukou Ministerstva (ale prostřednictvím nástroje „právní předpisy“ – viz další bod), částečně pak v rukou krajských úřadů (viz dále – kompetence dalších článků státní správy).

6.4.3 Česká školní inspekce

Česká školní inspekce (dále i ČŠI) je správní úřad s celostátní působností, který je poměrně důležitou institucí v systému řízení školství, protože hlavní náplní jeho činnosti je poskytování zpětné vazby všem článkům řízení. Má poměrně malé přímé výkonné pravomoci (není oprávněna – až na výjimky – přímo rozhodovat, nemůže ředitelům škol ani jiným článkům soustavy cokoli přikazovat), ale školský zákon jí přesto svěřuje významné kompetence a úkoly. Podle něj především ČŠI získává a analyzuje informace o vzdělávání a činnosti škol a školských zařízení, sleduje a hodnotí efektivnost vzdělávací soustavy, zjišťuje a hodnotí podmínky, průběh a výsledky vzdělávání a vykonává státní kontrolu dodržování právních předpisů a veřejnosprávní kontrolu využívání finančních prostředků státního rozpočtu.¹¹⁰

Ve své činnosti je ČŠI poměrně nezávislá, ne však úplně. Fakticky je totiž podřízena Ministerstvu, a to ve dvou ohledech:

- v jejím čele je ústřední školní inspektor, kterého jmenuje ministr školství, mládeže a tělovýchovy, a
- její činnost je prováděna na základě kritérií hodnocení a plánu hlavních úkolů na daný školní rok, které jí schvaluje Ministerstvo.

Pro řízení školské soustavy mají pak důležitý význam zprávy, které ČŠI vydává. Jsou to jednak tematické zprávy, které jsou vydávány na základě shrnutí poznatků v určitém tematickém okruhu, a jednak výroční zpráva, která obsahuje souhrnné poznatky o stavu vzdělávání a vzdělávací soustavy.¹¹¹

ČŠI tedy jednak provádí hodnocení (evaluaci) škol i školské soustavy jako celku, jednak kontroluje školy z hlediska dodržování právních předpisů a hospodaření s prostředky státního rozpočtu. Obě tyto funkce ČŠI poskytují v systému důležitou zpětnou vazbu a umožňují centru – Ministerstvu – kompetentněji rozhodovat o změnách a korekcích systému. Určitou roli hraje také ČŠI při odvolávání ředitelů škol z funkce, protože poskytuje zřizovatelům odborný pohled na činnost školy, a na konci funkčního období ředitele může být i iniciátorem pro vyhlášení konkurzu.

6.4.4 Systém vzdělávacích programů a dlouhodobých záměrů vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy

Jak jsme již výše uvedli, v našem školském systému nemá stát prakticky žádné přímé řídicí kompetence vůči školám a školským zařízením. Takové nastavení systému může být samozřejmě vysoce funkční (a v řadě zemí také je), ale pokud stát

110 § 174 odst. 2 školského zákona.

111 Pro zájemce jsou zprávy dostupné na <http://www.csicr.cz/cz/Dokumenty>

v decentralizovaném systému nemá faktické výkonné kompetence a nástroje (kromě vydávání zákonů a určení způsobu přidělování peněz), musí jít cestou kvalitního nastavení cílů, standardů a kritérií hodnocení, a také budování podpůrných struktur. V tomto směru je situace v ČR ještě poměrně neutěšená, ale za základ můžeme v tomto směru považovat zákonem stanovený systém vzdělávacích programů a dlouhodobých záměrů vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy. V současné době jsou pak činěny první pokusy o nastavení některých standardů.

Systém vzdělávacích programů je v zásadě nástrojem, jak stát stanovuje nezbytné minimum obsahu vzdělávání (používá se stále – sice nepřesný – pojem „osnovy“, který můžeme považovat za víceméně adekvátní a vystihující věcnou podstatu). Kromě toho jde ale také o „řízení“ v tom smyslu, na jaké aspekty tohoto obsahu se mají školy zaměřit. V současné době jsou vzdělávací programy vytvářeny dvouúrovňově a pouze vyšší úroveň (tzv. rámcové vzdělávací programy) jsou v kompetenci státu (za jejich vydávání odpovídá Ministerstvo), zatímco nižší úroveň je v kompetenci školy (v určitém smyslu jde vlastně o rozpracování, doplnění a specifikaci rámcového vzdělávacího programu do podoby školního vzdělávacího programu). Ministerstvo může prostřednictvím změn v rámcových vzdělávacích programech určovat, co se mají děti ve školách naučit, jak dlouho mají být ve škole (učební plán), případně za jakých podmínek. Vše ostatní je v pravomoci školy, které do obsahu školního vzdělávacího programu může zasahovat už jen školská rada (viz dále), ale jen jako konzultační místo (tedy škola nemusí její stanoviska respektovat).

Jedním z významných nástrojů, kterým může Ministerstvo „řídít“ školskou soustavu, je Dlouhodobý záměr vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy České republiky. Tento dokument předkládá Ministerstvo každé čtyři roky vládě (ukládá mu to školský zákon v § 9) a vláda jej předkládá k projednání Poslanecké sněmovně a Senátu Parlamentu ČR. Všimněme si přitom sloves, která zákon používá: vláda dlouhodobý záměr **schvaluje** (což znamená, že bez jejího souhlasu nemůže být vydán jako platný), zatímco obě komory Parlamentu jej pouze **projednávají** (není tedy bezpodmínečně nutné, aby s ním vyslovily souhlas). Dlouhodobý záměr obsahuje obvykle analytickou část, kde je vyhodnocen dosavadní vývoj školské soustavy, a část, kde jsou stanoveny cíle a úkoly pro další čtyřleté období, v souladu se vzdělávací politikou vlády.

Jak jsme zmínili výše v části zabývající se školským rejstříkem, může být dlouhodobý záměr například podkladem pro rozhodování o zapsání školy či školského zařízení do rejstříku. Zpravidla je také vodítkem pro nejrůznější instituce působící v oblasti školství, například v oblasti různých projektů, a samozřejmě je závazným dokumentem pro vzdělávací politiku samotného Ministerstva. Aby však byla zajištěna návaznost vzdělávacích politik na úrovni krajů, ukládá školský zákon dále krajskému

úřadu, aby v souladu s dlouhodobým záměrem vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy České republiky zpracoval dlouhodobý záměr pro daný kraj a předložil jej Ministerstvu k vyjádření (což znamená, že se nevyžaduje souhlas Ministerstva). Tu část dlouhodobého záměru kraje, která se týká vzdělávání ve školách a školských zařízeních zřizovaných krajem, předkládá pak rada kraje zastupitelstvu kraje ke schválení, čímž je zajištěna návaznost konání krajské samosprávy na vzdělávací politiku státní správy.

V dlouhodobých záměrech jsou stanovovány cíle a úkoly Ministerstva a krajských úřadů do dalšího čtyřletého období. Aby plnění těchto cílů lépe podléhalo veřejné kontrole a také aby docházelo k jejich každoročnímu vyhodnocování, stanovuje ještě školský zákon povinnost pro Ministerstvo i krajský úřad každoročně vydávat výroční zprávu o stavu a rozvoji vzdělávací soustavy. Ministerstvo předkládá výroční zprávu vládě¹¹² a krajský úřad zase Ministerstvu a zastupitelstvu kraje. Tím je zajištěno určité „skládání účtů“ a systém dlouhodobých záměrů a výročních zpráv tak představuje logický celek jako nástroj řízení školství.

6.4.5 Právní předpisy jako nástroj řízení školství

Na počátku textu jsme zdůraznili zásadu veřejného práva „co není zákonem dovoleno, je zakázáno“. Všechny orgány státní správy a samosprávy tak mohou činit jen takové věci, ke kterým je zákon zmocňuje, což je princip, který především ochraňuje občany před zvláštním aparátů. Ani ve školství tomu není jinak, a proto Ministerstvo, chce-li v systému změnit cokoli podstatného (nemáje dohromady žádné přímé výkonné pravomoci), může tak činit prostřednictvím návrhů změn zákonů a podzákonných právních norem.

K významným změnám ve školské soustavě, a tedy i v systému jejího řízení, došlo v roce 2005, kdy byl schválen nový školský zákon (resp. k jeho samotnému schválení došlo v roce 2004 a od roku 2005 je účinný). Tento zákon (který je v tomto textu vícekrát citován) nahradil několik dříve platných právních předpisů a přinesl poměrně zásadní změny i pro řídicí procesy ve školství. Jde o stěžejní právní předpis, o který se opírá fungování celé školské soustavy. Druhým nejvýznamnějším zákonem je zákon o pedagogických pracovnících, který byl schválen ve stejné době.

Kromě zákonů, jejichž změny a schvalování jsou poměrně složitým a dlouhotrvajícím procesem (obvyklá délka tohoto procesu, tedy od chvíle, kdy je záměr nějak sepsán a formalizován, až k nabytí platnosti zákona, je zhruba 9 měsíců až rok), může Ministerstvo využít ještě poněkud flexibilnějšího nástroje a tím jsou tzv. podzákonné předpisy, tedy vyhlášky a nařízení vlády. Musíme ale zdůraznit, že použití tohoto nástroje je limitováno zmocňovacím ustanovením v zákonu. Jinými slovy: opět platí

112 Výroční zprávy jsou dostupné na <http://www.msmt.cz/dokumenty/vyrocní-zpravy>

výše uvedená zásada, že orgán státní správy může činit jen to, co mu zákon výslovně umožňuje. Prakticky to znamená, že Ministerstvo nemůže kdykoli vydat jakoukoli vyhlášku, ale jen takovou, jejíž vydání je přímo v zákonu výslovně umožněno (a zákon navíc také zpravidla uvádí i orientační obsah takového podzákoného předpisu, tedy co může daná vyhláška nebo dané nařízení vlády obsahovat).

Vyhláškám a nařízením vlády jsou zpravidla svěřovány takové podrobnosti nebo konkrétní jednotlivé úpravy, jejichž umístění v zákonech by již nebylo účelné (například proto, že případné změny by měly být operativnější, nebo proto, že jde o přílišný detail, který zákon nemusí ošetřovat). Jako příklad tohoto principu si můžeme uvést vyhlášku č. 15/2005 Sb., která se zabývá podrobnostmi obsahu dlouhodobých záměrů a výročních zpráv.¹¹³ Školský zákon stanovuje obecnější povinnost jednotlivých orgánů tyto dokumenty vydávat, případně velmi rámcově jejich obsah nebo procesy schvalování. Vyhláška se pak zabývá detailně tím, co mají dlouhodobé záměry a výroční zprávy obsahovat, jejich strukturou a termíny předkládání a schvalování („*Krajský úřad výroční zprávu v kraji zveřejňuje a zasílá ministerstvu do 31. března.*“¹¹⁴). Jiným příkladem může být vyhláška o organizaci školního roku¹¹⁵. Školský zákon stanovuje v tomto případě rámcové povinnosti typu: „*Školní rok začíná 1. září a končí 31. srpna následujícího kalendářního roku. Školní rok se člení na období školního vyučování a období školních prázdnin.*“¹¹⁶ Vyhláška pak stanovuje zcela konkrétně termíny školních prázdnin nebo co se děje, když 1. září připadá na pátek (vyučování pak začíná až následující pondělí). Aby to tak mohlo být specifikováno, obsahuje ale školský zákon následující ustanovení: „*Ministerstvo stanoví prováděcím právním předpisem podrobnosti o organizaci školního roku, druhy, délku a termíny školních prázdnin, termíny vydávání vysvědčení.*“¹¹⁷

A čím je vlastně vyhláška pružnějším a operativnějším nástrojem, než samotný zákon? Její schválení totiž není prováděno zákonodárným orgánem, tedy Parlamentem, ale pouze vládou. Ministerstvo tedy vyhlášku připraví, nechá ji projít připomínkovacím procesem a předkládá vládě. Celý proces může trvat řádově několik týdnů.

Specifickým nástrojem řízení školské soustavy mohou být tzv. metodické pokyny, výnosy a doporučení Ministerstva. Jejich společným znakem je nezávaznost pro všechny subjekty, jichž se týkají (výjimkou je poměrně malý okruh škol a školských zařízení, které Ministerstvo samo zřizuje). Nemají totiž charakter právního předpisu, nemohou být tudíž – v současném uspořádání státní správy a samosprávy ve školství a při současných kompetencích jednotlivých subjektů - ničím více než doporučeními.

113 Vyhláška č. 15/2005 Sb., kterou se stanoví náležitosti dlouhodobých záměrů, výročních zpráv a vlastního hodnocení školy.

114 Tamtéž, § 6.

115 Vyhláška č. 16/2005 Sb. o organizaci školního roku.

116 § 24. odst. 1 školského zákona.

117 § 24. odst. 5 školského zákona.

Z tohoto pohledu je také celkem lhostejné, jak se nazývají – termíny „metodický pokyn“, „výnos“, „informace“ či „doporučení“ nejsou ani definovány, ani systematicky zavedeny, a Ministerstvo je používá jako doplňkový nástroj k ovlivňování procesů ve školství, který má být spíše pomocí či návodem pro ředitele škol a školských zařízení, jak dané téma, proces nebo jev ošetřit.

Příklady těchto dokumentů mohou být:

Metodické doporučení MŠMT pro práci s individuálním výchovným programem v rámci řešení rizikového chování žáků¹¹⁸, Metodický pokyn k odměňování pedagogických pracovníků a ostatních zaměstnanců škol¹¹⁹, Informace k vyplňování vysvědčení na základních školách od školního roku 2012/2013¹²⁰, Metodické doporučení ředitelům škol – výuka cizinců¹²¹.

V některých případech jde o pokyn směrem dovnitř Ministerstva (tedy samozřejmě závazný pro úřad samotný), který je určitou informací o procesech uvnitř Ministerstva pro externí subjekty (kterých se nějakým způsobem týkají). Příkladem budiž výnos č. 9/2013, kterým se upravuje postup při povolávání výuky některých předmětů v cizím jazyce¹²². Tuto kompetenci svěřuje Ministerstvu školský zákon, nestanovuje však žádné podrobnosti procesu. Ministerstvo tedy vlastním výnosem svůj postup upravuje (aby byl zajištěn shodný přístup ke všem žadatelům), z čehož sice nevyplývají žádné povinnosti dalším subjektům, ale je to pro ně informace, jak bude postupováno, když nějakou žádost v tomto smyslu podají.

Měnit běh věcí pomocí zákona je ovšem často účinné, a proto i velmi lákavé. Na druhou stranu je ovšem třeba podotknout, že zmíněná účinnost není vždy ve prospěch zamýšlené změny, případně nenastává vůbec nebo nastává, ale současně můžeme sledovat, že změny nejsou konzistentní s dalšími prvky systému. Jinými slovy, zákony jsou velmi účinným nástrojem řízení, ale jejich dopad na praxi bývá velmi silný, jde o takový „těžkotonážní“ nástroj, se kterým se hůře přesněji zaměřuje. Je třeba velmi dobře promyslet možné následky změny zákona, vzít v úvahu dostupná data a rozhodovat velmi citlivě. Školství je systém sice velmi konzervativní a setrvačný, ale časté nekonzistentní změny jej přece jen po čase dokáží vykolejit.

118 Dostupné na <http://www.msmt.cz/vzdelavani/zakladni-vzdelavani/metodicke-doporuceni-msmt-pro-praci-s-individualnim>.

119 Dostupné na <http://www.msmt.cz/dokumenty/metodicky-pokyn-k-odmenovani-pedagogickych-pracovniku-a-ostatnich-zamestnancu-skol-predskolnich-zarizeni-a-skolskych-zarizeni-a-jejich-zarazovani-podle-16-ti-tridniho-katalogu-praci-aktualizovano-30-3-2006>.

120 Dostupné na <http://www.msmt.cz/vzdelavani/zakladni-vzdelavani/informace-k-vyplnovani-vysvedceni-na-zakladnich-skolach-od-3>.

121 Dostupné na <http://www.msmt.cz/vzdelavani/zakladni-vzdelavani/metodicke-doporuceni-reditelum-skol-vyuca-cizincu>.

122 Dostupné na <http://www.msmt.cz/vzdelavani/zakladni-vzdelavani/vynos-c-9-2013-kterym-se-upravuje-postup-pri-povolovani>.

Nový školský zákon je platný od roku 2005 a za dobu svého trvání již prošel přibližně třemi desítkami novelizací. Některé z nich byly jen drobnými kosmetickými úpravami, řada jiných ale významnými změnami pro školský terén. Ještě daleko více změn se odehrálo v prováděcích právních předpisech – existuje řada vyhlášek, které změnily několikrát svoji podobu. Právní předpisy se jako nástroj řízení opírají o právní vědomí jejich uživatelů – a to může při častých změnách utrpět nepříjemné mezery.

6.5 NIŽŠÍ STUPNĚ STÁTNÍ SPRÁVY VE ŠKOLSTVÍ A JEJICH ÚLOHA V SYSTÉMU ŘÍZENÍ

6.5.1 Krajský úřad

Krajský úřad je dalším stupněm státní správy, postupujeme-li směrem od Ministerstva ke školám. V mnohém má podobné kompetence na území příslušného kraje jako Ministerstvo na území celého státu – vypracovává dlouhodobý záměr vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy (který ovšem musí být v souladu s tím celostátním), vede svou část školského rejstříku, přerozděluje finanční prostředky pro jednotlivé školy (pro úplnost – mezi nimi a základními a mateřskými školami je ještě jeden mezistupeň, a sice obecní úřad obce s rozšířenou působností, případně ve statutárních městech úřad městské části). Je také úřadem, který rozhoduje jako odvolací orgán při rozhodování nižší instance ve správním řízení, tj. ředitele školy.

6.5.2 Ředitel školy a výkon státní správy

Ředitel školy a jeho role v systému řízení školství budou ještě předmětem našich úvah níže, na tomto místě ale musíme zmínit zdánlivě malou část jeho kompetencí, a sice úkoly vyplývající z jeho statusu vykonavatele státní správy. V tomto případě budeme ale mít na mysli pouze ředitele tzv. veřejných škol, tedy škol zřizovaných státem, krajem, obcí nebo svazkem obcí. Ten totiž rozhoduje o právech a povinnostech v oblasti státní správy, a to v explicitně vyjmenovaných případech, které v § 165 uvádí školský zákon. Typickým příkladem je přijetí žáka do školy. Toto rozhodnutí je úkonem, který se velmi závažně dotýká práv a životů občanů, proto je nutné jej provést v tzv. správním řízení, aby byla ochrana zmíněných práv dobře zajištěna a aby rozhodování mělo přesně daná pravidla. Ředitel školy jako představitel veřejné instituce pak nese odpovědnost za dodržení těchto pravidel, v tomto procesu tedy vykonává státní správu. Kromě přijímání žáka do školy patří do této oblasti například rozhodování o odkladu povinné školní docházky, vyloučení žáka ze školy, změně oboru studia a některá další.

6.5.3 Výkon samosprávy obce a kraje

Obce a kraje jsou v našem státním uspořádání územně samosprávnými celky. V praxi to znamená, že o svých záležitostech rozhodují do značné míry samy a jednou z oblastí, kde mají významné pravomoci, je právě školství. V této souvislosti je na místě přemýšlet, proč tomu tak je, zda je takové uspořádání smysluplné a kdo je vlastně příjemcem (uživatel) veřejné služby zvané vzdělávání. Je třeba si zde znovu uvědomit, že v různých zemích je rozložení pravomocí a úkolů v oblasti školství mezi stát a nižší úrovně (regiony, obce, školy) velmi rozmanité. V tomto ohledu nemůžeme považovat některý model za „správný“ a jiný za „méně správný“, jde spíše o to, zda jednotlivé vztahy mezi prvky v systému a celkové uspořádání „hrají“ dobře dohromady, tj. zda systém je konzistentní a vyvážený.

Nikdo zřejmě nepochybuje o tom, že stát má hrát v oblasti školství a vzdělávání významné slovo, že musí být garantem úrovně, kvality a jednoty školské soustavy na celém území. Obce a kraje mají ale také řadu oprávněných zájmů týkajících se vzdělávání ve školách, protože úroveň školství v dané obci nebo v daném kraji významně ovlivňuje jejich celkovou prosperitu a konkurenceschopnost i spokojenost a životní realizaci občanů. Stát se tedy s obcemi a kraji musí nějak podělit o svůj vliv na školství, protože každý po svém je reprezentantem vůle občanů, kteří jsou konečnými odběrateli vzdělávacích služeb a z jejichž daní jsou tyto služby poskytovány. V případě státu lze přitom ještě jaksí navíc zdůrazňovat skutečnost, že musí speciálně hájit zájmy vzdělávaných, tedy dětí.

Jak jsme již zmínili, v ČR je systém školství poměrně decentralizovaný, s vysokým stupněm autonomie škol, a také kompetence obcí a krajů jsou zde významné. Při jejich objasňování se již dostáváme vcelku blízko samotným realizátorům služby, tedy školám, proto je zřejmě vhodné se poněkud nejednoduchému vztahu mezi řediteli a zřizovateli škol. Tento vztah významně ovlivňuje dění na úrovni školy a do určité míry i kvalitu poskytovaného vzdělávání, a to nejen díky záměrům vzdělávací politiky a jako důsledek cíleného působení státu a samosprávy, ale i jako nezamýšlený důsledek současného uspořádání kompetencí.

Nejprve se ale podívejme, jak definuje hlavní úkoly samosprávy školský zákon. Pro kraj i obec jsou zde nejprve formulovány dva hlavní obecnější principy:

„Při zajišťování vzdělávání a školských služeb, zejména při zřizování a zrušování škol a školských zařízení, dbá obec a kraj zejména o:

- soulad rozvoje vzdělávání a školských služeb se zájmy občanů obce a kraje, s potřebami trhu práce, s demografickým vývojem a rozvojem svého území,

- dostupnost vzdělávání a školských služeb podle místních podmínek.¹²³

Obcím jsou pak tímto zákonem svěřeny dva hlavní úkoly: zajistit pro děti s trvalým bydlištěm na jejich území podmínky pro plnění povinné školní docházky a také podmínky pro předškolní vzdělávání v posledním roce před zahájením povinné školní docházky¹²⁴. Z tohoto důvodu pak buď obce zřizují základní a mateřské školy nebo musí zajistit výše uvedené na základě dohody s jinou obcí, která školu zřídila.

Obce tedy plní roli zřizovatelů škol, z čehož jim vyplývají mnohé kompetence vůči školám a jejich ředitelům, a to především ve finanční a provozní oblasti. Zřizovatel musí totiž zajistit financování „svoji“ instituce, s výjimkou těch položek, které financuje stát. A poskytuje-li škole finanční prostředky, může také ovlivňovat a kontrolovat jejich využívání. Zmiňujeme tuto zdánlivě samozřejmou věc proto, že nyní přichází čas se zamýšlet nad tím, zda a jakým způsobem může obec ovlivňovat nebo dokonce řídit samotné poskytování vzdělávání a jeho kvalitu. Je zřizovatelem škol, musí zajistit jejich financování, nese v tomto smyslu odpovědnost za nabídku vzdělávací služby, ale jaké má vlastně kompetence tuto službu usměrňovat?

Zákon v tomto směru prakticky žádné přímé a explicitně vyjádřené kompetence nestanovuje. Obec nemá možnost ovlivňovat obsah vzdělávání (to je jistě pochopitelné, zde je doména státu), nemůže téměř zasahovat do vzdělávacího procesu ani do vzdělávací nabídky škol. Ředitel školy není žádným způsobem podřízený (ve smyslu pracovně právním ani ve smyslu řízení) orgánům obce. Slovo „téměř“ ale volíme díky dvěma výjimkám, které – jak dále uvidíme – poskytují ale ve skutečnosti obcím velmi silný vliv.

Tou první výjimkou je skutečnost, že zřizovatel, tedy obec, je tím, kdo jmenuje ředitele (mateřské nebo základní školy) do funkce a také jej z ní odvolává. Tato silná pravomoc pak způsobuje, že ředitel školy vůli svého zřizovatele zpravidla respektuje nejen v oblastech, které zákon předpokládá, ale často i nad rámec právních předpisů. Pozitivní vztah se zřizovatelem je pro něj totiž existenční záležitostí, a to i přesto, že zřizovatel nemůže provádět výměny na pozici ředitele školy zcela libovolně. Školský zákon pro jmenování a odvolávání ředitelů škol a školských zařízení uvádí poměrně jasná pravidla a zřizovatelům v této oblasti přece jen omezuje prostor. Míra tohoto omezení se v čase různě mění.¹²⁵ Tou druhou výjimkou je zastoupení zřizovatele ve školské radě, která má určité kompetence školu ovlivňovat (viz dále).

123 § 177 školského zákona.

124 Stát tuto povinnost ukládá proto, že považuje alespoň jeden rok předškolního vzdělávání před nástupem do základní školy za obzvláště důležitý, ale obce se samozřejmě snaží zajistit poskytování vzdělávací služby v celém rozsahu předškolního vzdělávání, tj. od 3 do 6 let věku dítěte.

125 Právě nedávno, resp. od 1.9.2012, došlo díky novele školského zákona k významnému posunu v této oblasti a prostor pro zřizovatele se zvětšil, zatímco právní jistota ředitelů škol se podstatně snížila. Předcházející právní úprava silně omezovala možnosti zřizovatelů odvolávat ředitele z funkcí. Více v části věnující se úrovni řízení školy a ředitelům škol.

Představitelé obce tedy nesou svůj díl odpovědnosti za to, že na jejím území jsou dobře fungující školy, které poskytují kvalitní vzdělávací služby. Jejich možnosti spravovat školství ve své působnosti jsou jednak dané formálními úkony (jmenování a odvolávání ředitelů, přidělování a kontrola využívání finančních prostředků), jednak neformálním vlivem na ředitele škol. Je ale ještě jeden nástroj pro samosprávu, jak ovlivňovat dění ve školách, a to jsou školské rady. V nich má zřizovatel třetinové zastoupení a může tak prosazovat svoje zájmy a svoji vůli. Podrobněji se budeme školské radě věnovat v následující kapitole.

Oblast školství je pro představitele obce zpravidla velmi důležitá, protože významně ovlivňuje spokojenost občanů s životem v obci. Proto se snaží uplatnit svůj vliv na školy a jejich činnost, přičemž tato snaha spravovat či řídit poskytování vzdělávacích služeb je komplikována několika faktory:

- Zákon v tomto směru nesvěřuje obcím příliš významné kompetence - mají možnost plnit své zřizovatelské povinnosti (např. spravovat budovy škol a financovat jejich provoz), dbát o to, aby ve funkcích ředitelů škol byly vhodné osobnosti (jmenují je a za určitých podmínek je mohou odvolávat z funkcí) a uplatňovat svůj (třetinový) vliv ve školských radách.
- K zasahování do činnosti škol nemají většinou odborné zázemí, s výjimkou větších měst totiž nemívají možnost zaměstnávat odborné pracovníky, kteří by dané problematice hlouběji rozuměli (pokud shodou okolností nedojde k situaci, že představitel obce je původní profesí odborník z oboru, tedy pedagog, ředitel školy apod.).
- Reprezentanti obce jsou v politických funkcích, které nejpozději každé čtyři roky procházejí zpravidla obměnami.

Přes tyto skutečnosti ale vliv obce na školy v její působnosti bývá poměrně značný a ředitelé škol dobře vědí, že dobrá spolupráce se zřizovatelem školy je podmínkou úspěšného rozvoje školy. Zpravidla již u konkurzu předkládají kandidáti na funkci ředitele svoji vizi rozvoje školy a během svého působení v této funkci pak konzultují s představiteli obce svoje strategické cíle. Obec se zpravidla soustřeďuje na ovlivňování struktury vzdělávací nabídky (např. profilaci jednotlivých škol, nabídku zájmových aktivit apod.), veřejnou prezentaci činnosti školy, efektivní využívání finančních prostředků nebo zvelebování školních budov a jejich vybavení.

Mnohé z toho, co bylo výše napsáno o obcích jako zřizovatelích, platí i o krajích. Rozdíl je pouze v zaměření na jiný segment vzdělávací soustavy. Kraj je totiž podle školského zákona povinen zajistit především podmínky pro uskutečňování středního a vyššího odborného vzdělávání. Proto je zřizovatelem středních a vyšších odborných

škol a plní vůči nim stejnou roli jako obce vůči mateřským a základním školám. Pro úplnost ještě dodejme, že kraj odpovídá i za vzdělávání dětí se zdravotním postižením, za jazykové, základní umělecké a zájmové vzdělávání a za výkon ústavní výchovy.

6.5.4 Školská rada

Školské rady jsou samosprávnými orgány, které u nás nemají (na rozdíl od řady evropských zemí) příliš dlouhou tradici. Tomu odpovídá i jejich zatím spíše rozpačitá činnost (uvažujeme-li o celkové situaci, jistě jsou výjimky). Až do roku 2005 bylo jejich zřizování dobrovolnou záležitostí, dnes je – pokud jde o základní, střední a vyšší odborné školy – orgánem povinným. Jejich potenciál v systému řízení školství je nicméně značný.

Školská rada má totiž některé významné kompetence, díky kterým může ovlivňovat rozhodování ředitele školy a celkovou koncepci školy. Novelou školského zákona v roce 2012 byly přitom tyto kompetence významně posíleny tím, že školská rada může navrhnout zřizovateli školy odvolání ředitele. Pokud tak učiní během jeho funkčního období, nemusí zřizovatel návrh akceptovat. Stane-li se tak ale na konci funkčního období ředitele školy, musí být vyhlášen konkurz na jeho místo. Kromě toho školská rada schvaluje výroční zprávu školy, tedy dokument, který by měl být jistým skládáním účtů z celoroční činnosti. Tím se školská rada stává orgánem, který významně vstupuje do řídicích procesů a zejména může ze své pozice vyhodnocovat úspěšnost řízení školy a v rámci svých kompetencí reagovat.

Z dalších kompetencí školské rady můžeme ještě zmínit zejména schvalování školního řádu (podílí se tedy na ustanovování všech důležitých pravidel, podle kterých se žáci, zaměstnanci i vedení školy musí řídit), a také pravidel hodnocení výsledků vzdělávání žáků (čímž významně vstupuje i do pedagogického procesu). Další dokumenty musí být se školskou radou alespoň projednány (nemá zde tedy právo veta). Je to například školní vzdělávací program, inspekční zprávynebo rozpočet školy.

Pro posouzení významu a činnosti školské rady je důležité znát její složení. Je to orgán, kde spolu zasedá jakási „tripartita“. Třetinu členů totiž volí ze svých řad zástupci rodičů (přesněji zákonných zástupců žáků), třetinu tvoří zástupci pedagogů školy a třetinu jmenuje zřizovatel. Působení školské rady má (z hlediska jejich kompetencí) poměrně velký potenciál. Ten však zatím velmi často bývá nevyužit, a to z několika důvodů. Nejvýznamnějším je zřejmě nedostatek odhodlání, chuti nebo času na straně rodičů, což vede k pasivitě školské rady, často i k problémům při jejím ustavení nebo obtížím při zajištění vhodných (schopných) kandidátů. Na straně zřizovatele se pak mohou také vyskytnout problémy se zajištěním dostatečného počtu vhodných

členů školských rad, a to zejména v případě, kdy zřizuje větší počet škol. I samotní pedagogičtí pracovníci škol často nevnímají školskou radu jako nástroj k ovlivňování „jejich“ školy, ale spíše jako nutnou formalitu. To vše vede k tomu, že činnost školské rady je v mnoha případech formální a tento samosprávný orgán nenaplnuje záměr zákonodárce a tvůrců vzdělávací politiky. Situace se však pozvolna zlepšuje a v některých školách přispívá školská rada velmi zásadně ke komunikaci mezi třemi stranami, které v ní jsou zapojeny. Vzhledem k tomu, že zřizovatel i pedagogové školy mají možnost významně ovlivňovat dění ve škole jinými nástroji a cestami (pedagogové například prostřednictvím pedagogické rady, případně odborové organizace, zřizovatel zase z titulu svých zákonných kompetencí), spočívá význam školské rady především v tom, že umožňuje rodičům žáků podílet se na správě školy a nabízí jim platformu, kde mohou komunikovat se svými přirozenými partnery.

6.5.5 Řízení školy

Procesy na úrovni školy již pravděpodobně z větší části vybočují ze zaměření této kapitoly. Přesto je užitečné se na některé z nich blíže podívat, abychom dobře pochopili „svět školství“ jako celek a zejména pak navazující procesy „nad“ úrovní školy. Významné souvislosti se přitom objeví zejména proto, že – jak již bylo výše uvedeno – škola je silně autonomní jednotkou, kterou sice „vyšší“ články soustavy významně ovlivňují, ale přímo neřídí. Ředitel školy nemá „nadřízeného“ v pravém slova smyslu, je na vrcholu řídicí struktury a jeho kompetence i odpovědnost jsou v určitém smyslu velmi vysoké. To hlavní, co určuje jeho rozhodování, jsou samozřejmě právní předpisy, v některých případech pak zřizovatel (v rámci daném zákonem), školská rada nebo Česká školní inspekce (ta ovšem většinou nepřimo, protože nemá směrem k řediteli rozhodovací pravomoci).

Než ale podlehneme iluzi, že ředitel školy je takřka absolutistickým vládcem ve škole, podívejme se na rámec jeho rozhodování daný školským zákonem a některé souvislosti řízení školy skompetencemi jiných subjektů. Školský zákon především v § 164 ukládá řediteli školy poměrně zásadní odpovědnosti, protože se zde praví, že ředitel školy a školského zařízení mj.:

- rozhoduje ve všech záležitostech týkajících se poskytování vzdělávání a školských služeb, pokud zákon nestanoví jinak,
- odpovídá za to, že škola a školské zařízení poskytuje vzdělávání a školské služby v souladu s tímto zákonem a vzdělávacími programy uvedenými v §3,
- odpovídá za odbornou a pedagogickou úroveň vzdělávání a školských služeb.¹²⁶

126 § 164, odst. 1 školského zákona

Těmito ustanoveními zákona je dáno, že ředitel školy rozhoduje v opravdu širokém spektru případů, ale na stranu druhou nese přímou odpovědnost za vše, co se ve škole děje. Pokud ještě připojíme skutečnost, že školy jsou dnes ve všech případech právními subjekty (jsou to tedy právnické osoby vystupující v právních vztazích svým jménem a na svou odpovědnost), je zřejmé, že v rámci školy musí být nastaveny řídicí procesy v pravém slova smyslu. Přestože v tomto textu nemáme prostor zabývat se podrobněji managementem na úrovni školy, připojme alespoň poznámku, že vzhledem k rozsahu jejich odpovědností je součástí našeho tématu „řízení školství“ také oblast výběru vhodných kandidátů na tyto pozice a jejich vzdělávání ve školském managementu.

Kvalita ředitelů škol (profesní i osobnostní) je zřejmě poměrně významnou veličinou ovlivňující kvalitu celého školství. Proto je také důležité, jak jsou v systému nastaveny procesy **výběru ředitelů** (a výběr je vlastně do určité míry nástrojem, jak celou školskou soustavu řídit), procesy jejich **vzdělávání** (v jehož rámci je možné přímo ovlivňovat dovednosti, znalosti a postoje ředitelů) a procesy jejich **jmenování a odvolávání** (čili právní postavení ředitelů). Jak do těchto procesů zasahují jednotlivé úrovně řízení a správy školství?

Výběr kandidátů a jejich ustanovování do funkce ředitelů škol je v kompetenci zřizovatelů, tedy nejčastěji krajů a obcí (v případě veřejných škol). Zřizovatelé jmenují i odvolávají, jejich skutečný vliv na ředitele škol i činnost škol je přitom logicky poměrně velký. Jak jsme zmínili výše, určitý vliv na odvolání ředitele může mít i školská rada nebo česká školní inspekce. Zástupci těchto institucí ale bývají také členy konkurzních komisí, mají tedy také vliv na výběr kandidátů do funkcí ředitelů (tento výběr probíhá konkurzem, i když zřizovatelé nejsou výsledky konkurzu právně vázáni). Ministerstvo nemá na výběr kandidátů žádný vliv (kromě škol, které samo zřizuje), stejně tak další úrovně státní správy. Neexistují žádné články řízení, kde by se o ředitelích škol rozhodovalo z „vyšší“ úrovně. Systém je v tomto ohledu výrazně decentralizován. To má samozřejmě své výhody i nevýhody. Výhodou je – jako při každé decentralizaci – posunutí rozhodování tam, kde se odehrávají vlastní procesy, tedy co nejbližší k příjemcům vzdělávacích služeb. Nevýhodou pak poněkud nesystémové a často až marnotratné hospodaření s lidskými zdroji. Stát nemá žádné možnosti hospodařit v oblasti školského managementu s lidskými zdroji. Je běžné, že dobří ředitelé přicházejí o svou funkci a pro systém se zcela ztrácejí (a s nimi jejich zkušenosti a investované prostředky), protože nenacházejí žádné uplatnění. Nejsou vytvořeny podmínky pro objektivnější hodnocení práce ředitele a nemáme žádnou strukturu, která by pomáhala umístit dobré ředitele (např. nepřiliš úspěšný ředitel velké školy by někdy velmi dobře mohl zvládnout školičku malou).

V oblasti vzdělávání ředitelů nemá stát ani žádné další orgány státní správy či samo-správy téměř žádné kompetence. Stát jen nastavuje formou vyhlášky rámcový obsah, kterým by měl projít nový ředitel ve funkci (jakési minimum pro řízení školy). Vše ostatní je na vzdělávajících subjektech, což jsou vysoké školy, ale i jakékoli organizace, které získají akreditaci pro vzdělávání pedagogů.

Systém jmenování a odvolávání ředitelů škol může být zcela jistě v každém škol-ském systému významným nástrojem řízení. Jde nejen o to, za jakých okolností a jak snadno či těžko lze ředitele odvolat z funkce, ale i kdo všechno má na tyto procesy vliv a v jaké míře. Do roku 2012 byl náš školský systém nastaven tak, že odvolání ředitele z funkce bylo možné jen za výjimečných a zákonem stanovených podmínek, z nichž ta hlavní byla poměrně vágně formulována tak, že odvolání je možné pouze v případě závažného porušení nebo neplnění právních povinností. Vzhledem k subjektivitě slůvka „závažného“ a možným pracovním právním (a následně finančním) následkům neoprávněného odvolání pak většina zřizovatelů k tomuto kroku prakticky nesahala (až na poměrně jednoznačné extrémní případy). Od roku 2012 dochází u nás k průlomům po dvě desetiletí udržovaného stavu – zákon stanovuje funkční období 6 let, po kterém je možné vyhlásit na místo ředitele konkurz, pokud se tak zřizovatel, školská rada nebo Česká školní inspekce rozhodne (stačí kdokoli z nich). Pokud konkurz vyhlášen není, zůstává ředitel ve funkci dalších 6 let.

Tímto krokem se tedy významně mění právní postavení ředitelů, což bude mít zcela jistě důsledky pro celý školský systém. Teprve čas ukáže, zda pozitivní či negativní, ale v řízení vzdělávacích systémů mají parametry ovlivňující „míru nejistoty“ ředitelů ve funkci jistě významné místo. Je přitom důležité, jak jednotlivé parametry korespondují s nastavením celého systému. Pro ilustraci si uvědomme, že v systému, kdy ředitele vybírá a odvolává místní samospráva, je samozřejmě významný politický aspekt – tato samospráva je tvořena politickými představiteli, kteří jsou voleni občany. Tyto okolnosti mohou také zasáhnout proces jmenování a odvolávání ředitelů, resp. přístup k nim. V této souvislosti si uvědomme, které kompetence a odpovědnosti má ředitel školy a cíl zájmy se mohou s těmito odpovědnostmi křížit.

Na druhou stranu existují úspěšné systémy, kde ředitel je jmenován a odvoláván v linii státní správy (prostřednictvím státem zřizovaných úřadů nebo jmenovaných představitelů). V takovém případě (který u nás nastal v 90. letech minulého století, kdy existovala síť školských úřadů) je sice zajištěna vyšší míra odbornosti (odvětvové řízení), na druhou stranu je proces z větší části odpojen od místních struktur a rozhodující slovo má státní úředník. Oba modely mají tak své výhody a nevýhody a záleží spíše na tom, jak dobře korespondují s celým systémem.

6.6 ŠKOLY JINÝCH ZŘIZOVATELŮ - „NEVEŘEJNÉ“ ŠKOLSTVÍ

Abychom získali kompletní obrázek o řízení školství a o školské soustavě, zbývá ještě krátce se zmínit o té části školství, která zahrnuje školy a školská zařízení neveřejných zřizovatelů, tedy o školství soukromém a církevním. I když je to poměrně malý segment školství (soukromých škol je u nás přibližně 650 a církevních 130¹²⁷), je jeho existence významným rozšířením vzdělávací nabídky. Současně zde platí v řadě ohledů trochu jiná pravidla, která si alespoň stručně objasníme.

Zasahování státu do soukromého a církevního školství není samozřejmě tak silné, jako do školství veřejného. Školský zákon v některých částech výslovně uvádí, že tyto se týkají pouze škol veřejných zřizovatelů. Jako příklad můžeme uvést výše popsany režim jmenování a odvolávání ředitelů škol, který se na soukromé a církevní školství nevztahuje. V případě těchto škol je samozřejmě zcela na zřizovateli (kterým může být církev, náboženská společnost nebo jakákoli právnická či dokonce fyzická osoba), kdy a za jakých okolností jmenuje nebo odvolá ředitele školy. Jiným příkladem může být skutečnost, že ředitele soukromých škol nerozhodují ve správním řízení, což je procedura uložená výhradně veřejným orgánům státní správy. Dále se na soukromé a církevní školy nevztahuje řada podzákonných právních norem. Naproti tomu lze ale konstatovat, že naprostá většina ustanovení školského zákona i zákona o pedagogických pracovnících¹²⁸ se škol neveřejných zřizovatelů týkají zcela stejně jako škol veřejných. Soukromé i církevní školy jsou takřka všechny zapsány ve školském rejstříku, podléhají kontrolám České školní inspekce, ale na druhou stranu také dostávají dotace ze státního rozpočtu. Proto můžeme konstatovat, že většina textu uvedeného v části o řízení školské soustavy se vztahuje i na neveřejný sektor školství.

6.7 SLOVNÍČEK

Regionální školství – veškeré školství mimo školství vysokého

Veřejná správa - správa veřejných záležitostí realizovaná jako projev výkonné moci ve státě

Státní správa – správa vykonávaná orgány státní správy, které vystupují jménem státu, reprezentují jeho zájmy a disponují prostředky mocenské povahy

Samospráva - veřejnosprávní činnosti uskutečňované samosprávnými subjekty, které při výkonu samostatné působnosti vystupují svým jménem a v zájmu samosprávného celku

127 Podrobnější údaje včetně časového vývoje viz. <http://www.msmt.cz/vzdelavani/skolstvi-v-cr/statistika-skolstvi/zakladni-udaje-o-skolach-v-regionalnim-skolstvi-za-obdobi>

128 Zákon č. 563/2004 Sb., o pedagogických pracovnících a o změně některých zákonů

Školský rejstřík – veřejný seznam škol a školských zařízení, který poskytuje právo čerpat finanční prostředky ze státního rozpočtu a v případě škol také vydávat státem garantovaná vysvědčení

Školská rada – samosprávný orgán na úrovni školy, který se skládá z jedné třetiny ze zástupců rodičů, z jedné třetiny ze zástupců pedagogů školy a z jedné třetiny ze zástupců zřizovatele

Dlouhodobý záměr vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy – dokument, který podle školského zákona povinně vydává každé čtyři roky Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy ČR a krajský úřad každého kraje.

6.8 OTÁZKY A ÚKOLY:

1. Vraťte se k textu o dlouhodobých záměrech vzdělávání a zkuste vysvětlit, jak je na krajské úrovni oddělen v této oblasti výkon státní správy a samosprávy.
2. V popisu výkonu státní správy ve školství jsme vynechali jeden článek (a to z toho důvodu, že jeho význam je takřka výhradně v oblasti financování školství) – který to je?
3. Jaké výhody přináší škole zapsání do školského rejstříku? Mohla by vzdělávací činnost vyvíjet škola, která do něj zapsaná není? Jaké by to pro ni mělo důsledky? A je nějaký segment školské soustavy, kde to vůbec není možné?
4. Může Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy nějak „zařídít“, aby ředitel konkrétní školy zařadil do výuky určitý předmět (obsah) nebo jej naopak ve škole nevyučoval?
5. V jakých případech potřebuje ředitel škol ke svému rozhodnutí souhlas jiného subjektu? Kdy je omezen ve svém rozhodování (něčím jiným, než jsou právní předpisy)?
6. Zkuste vysvětlit některá rizika, která mají konkrétní modely jmenování a odvolávání ředitelů škol (státní úředník vs. místní samospráva). Jak byste tato rizika v systému ošetřili?
7. Jak může Ministerstvo ovlivnit vývoj vzdělávací soustavy v krajích?
8. Zkuste si představit situaci, kdy v systému neexistuje Česká školní inspekce (ostatně existují země, kde inspekci ve školství nemají). Navrhněte změny, které by v systému bylo třeba provést, aby „vyrovnaly“ případné negativní dopady.

9. V současné době je jedním z problémů vzdělávací soustavy nedostatek míst v mateřských školách. Když se podíváte na tento problém z hlediska popsaných kompetencí na jednotlivých úrovních veřejné správy – kde byste všude mohli najít konkrétní odpovědnost za tento stav a kde odpovědnost a možnosti k jeho nápravě?

LITERATURA

- České školství v mezinárodním srovnání. Vybrané ukazatele publikace OECD Education at a Glance 2012; dostupné na <http://www.msmt.cz/vzdelavani/skolstvi-v-cr/statistika-skolstvi/ceske-skolstvi-v-mezinarodnim-srovnani>.
- Dlouhodobý záměr vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy ČR (2011–2015), dostupné na: <http://www.msmt.cz/vzdelavani/skolstvi-v-cr/strategicke-a-koncepcni-dokumenty-cerven-2009>.
- JANKŮ, M. Základy práva pro posluchače právnických fakult. Praha: C. H. Beck, 2008.
- Vyhláška č. 15/2005 Sb., kterou se stanoví náležitosti dlouhodobých záměrů, výročních zpráv a vlastního hodnocení školy.
- Vyhláška č. 16/2005 Sb., o organizaci školního roku.
- 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 a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
- Základní údaje o školách v regionálním školství za období 1989/90 až 2012/13. Dostupné na <http://www.msmt.cz/vzdelavani/skolstvi-v-cr/statistika-skolstvi/zakladni-udaje-o-skolach-v-regionalnim-skolstvi-za-obdobi>.

Další doporučená literatura

- POL, M., RABUŠICOVÁ, M. (eds.): Řízení a správa škol: Rady škol v mezinárodní perspektivě. Brno: Paido, 1996.
- POL, M.: Škola v proměnách. Brno: Masarykova univerzita, 2009.
- POLÁKOVÁ, H.: Prováděcí předpisy ke školskému zákonu a k zákonu o pedagogických pracovnících. Žďár nad Sázavou: Fakta v. o. s., 2005.
- KATZOVÁ, P. *Školský zákon. Komentář*. 1. vyd. Praha: ASPI, a. s., 2008.
- VESELÝ, A., KALOUS, J.: *Teorie a nástroje vzdělávací politiky*, Praha: Karolinum, 2007.
- Výroční zpráva o stavu a rozvoji vzdělávání v České republice v roce 2012. Dostupné na: <http://www.msmt.cz/vzdelavani/skolstvi-v-cr/statistika-skolstvi/vyrocní-zpravy-o-stavu-a-rozvoji-vzdelavani-v-ceske-1>.