

2. Povinnost obce podle § 178 odst. 1 zákona č. 561/2004 Sb. a způsoby jejího splnění

Obec je v souladu s § 178 odst. 1 zákona č. 561/2004 Sb. povinna v samostatné působnosti zajistit podmínky pro plnění povinné školní docházky dětí s místem trvalého pobytu na jejím území a dětí umístěných na jejím území ve školských zařízeních pro výkon ústavní nebo ochranné výchovy, které se v souladu se zvláštním právním předpisem nevzdělávají ve školách zřízených při těchto školských zařízeních. (Pro zjednodušení bude dále řeč jen o dětech s místem trvalého pobytu na území obce.)

- Tuto povinnost může obec splnit především **zřízením základní školy (§ 178 odst. 1 písm. a))**.
- Pokud obec nezřídí základní školu, umožňuje se jí zajistit plnění povinné školní docházky **v základní škole zřizované jinou obcí nebo svazkem obcí (§ 178 odst. 1 písm. b))**. Způsoby, jak lze zajistit plnění povinné školní docházky v základní škole zřizované jinou obcí nebo svazkem obcí, jsou uvedeny v ustanovení § 178 odst. 2 písm. c) a § 178 odst. 6 a 7 zákona č. 561/2004 Sb. Na prvním místě se uvádí **dohoda o společném školském obvodu základní školy a členství obce ve svazku obcí**.
- V souladu s ustanovením § 178 odst. 6 a 7 zákona č. 561/2004 Sb. se však obci umožňuje zajistit plnění povinné školní docházky ve škole zřízené jinou obcí nebo svazkem obcí také formou povinnosti hradit za tzv. „dojíždějícího žáka“ obci (nebo svazku obcí), která školu zřizuje, **neinvestiční výdaje základní školy připadající na jednoho žáka školy**, pokud není dohodnuto jinak.

➤ Obecně k pojmu školského obvodu spádové školy

Jak vyplývá z § 178 odst. 1 zákona č. 561/2004 Sb., je povinnost obce zajistit podmínky pro plnění povinné školní docházky vymezena především územním rozsahem, který je totožný s územím obce. Proto zavádí zákon č. 561/2004 Sb. v § 178 odst. 2 pojem školský obvod spádové školy, přičemž každé základní škole zřizované obcí (popřípadě svazkem obcí) musí být přiřazeno určité území, pro něž se tato škola stane školou spádovou. (Výjimkou jsou podle § 178 odst. 4 zákona č. 561/2004 Sb. základní školy, které poskytují vzdělávání výhradně podle vzdělávacích programů pro žáky se zdravotním postižením.)

Dětem s místem trvalého pobytu na území školského obvodu se zajišťují podmínky pro plnění povinné školní docházky v dané základní škole. Podle § 36 odst. 7 zákona č. 561/2004 Sb. je totiž ředitel základní školy zřízené obcí nebo svazkem obcí povinen přednostně přijmout k základnímu vzdělávání žáky s místem trvalého pobytu v příslušném školském obvodu... , a to do výše povoleného počtu žáků uvedené ve školském rejstříku.“ Školský obvod může být tvořen částí území obce, územím obce nebo může zahrnout také území více obcí.

V souladu s § 178 odst. 2 písm. a) zákona č. 561/2004 Sb. je školským obvodem pro jedinou základní školu zřízenou obcí ze zákona území obce. Písmeno a) tedy platí i v případě, kdy je v obci kromě základní školy zřízené obcí také základní škola jiného zřizovatele.

Písmeno b) se vztahuje na případy, kdy je v obci více základních škol zřizovaných obcí, a ukládá obci stanovit jejich školské obvody obecně závaznou vyhláškou. I zde lze dovodit, že školské obvody stanovené v obecně závazné vyhlášce musí v souhrnu pokrýt celé území obce. Je totiž nepřipustné, aby určité části území obce nebyly zahrnuty do školských obvodů základních škol zřizovaných touto obcí s tím, že dětem s místem trvalého pobytu v těchto částech území se zajišťuje plnění povinné školní docházky ve škole zřízené jinou obcí nebo svazkem obcí. Nelze spoléhat ani na zřizování škol jinými zřizovateli na území obce (tzn. škol, které nezřizuje obec nebo svazek obcí), neboť tato skutečnost nezáleží na vůli obce.

V písmeni c) se upravují případy, kdy byla uzavřena dohoda o vytvoření společného školského obvodu nebo se jedná o školu zřízenou svazkem obcí – tzn. školský obvod se vymezuje na území více obcí.

- **Zajištění plnění povinné školní docházky v základní škole zřizované jinou obcí nebo svazkem obcí, kdy je naplněno ustanovení § 178 odst. 2 písm. c) zákona č. 561/2004 Sb.**

a) dohoda o vytvoření společného školského obvodu základní školy a stanovení jeho částí jednotlivými obcemi

Ustanovení § 178 odst. 2 písm. c) zákona č. 561/2004 Sb. s účinností od 1. ledna 2005 nově upravuje případy, kdy se jedná o tzv. společný školský obvod.

Společný školský obvod základní školy se jako dosud vytváří dohodou obcí, z nichž jedna je zřizovatelem této školy. Ačkoliv povaha dohody o společném školském obvodu není v zákoně č. 561/2004 Sb. výslovně stanovena, lze ji považovat za smlouvu mezi dvěma nebo více obcemi ke splnění konkrétního úkolu podle § 48 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů. V souladu s citovaným ustanovením obecního zřízení musí být dohoda o vytvoření společného školského obvodu základní školy předem schválena zastupitelstvy obcí a musí mít písemnou podobu, jinak je neplatná.

Na rozdíl od předchozí právní úpravy ukládá zákon č. 561/2004 Sb. v návaznosti na uzavřenou dohodu o společném školském obvodu každé ze smluvních stran dohody stanovit příslušnou část společného školského obvodu obecně závaznou vyhláškou. Tuto povinnost má tudíž i obec, která je zřizovatelem školy, i když se jedná o jedinou jí zřizovanou základní školu na území obce (ustanovení § 178 odst. 2 písm. c) je v tomto směru ustanovením speciálním vůči písmeni a)). Příslušná část společného školského obvodu základní školy nesmí zahrnout území přesahující území obce, která ji stanoví. V opačném případě by se jednalo o překročení mezi samostatné působnosti obce a obecně závazná vyhláška by v daném rozsahu byla v rozporu s právními předpisy vyšší právní síly.

O způsobech, jimiž lze v obecně závazné vyhlášce obce vymezit školský obvod, popřípadě část společného školského obvodu, pojednává stanovisko č. 3.

b) stanovení školského obvodu školy zřizované svazkem obcí

Svazek obcí je právnickou osobou odlišnou od obcí, které jsou jeho členy, a základní školu jím zřízenou proto nelze považovat za zřízenou některou z členských obcí, popřípadě více těmito obcemi. U základní školy zřízené svazkem obcí se navíc očekává, že v ní bude zajištěna povinná školní docházka dětí s místem trvalého pobytu na území několika nebo všech členských obcí, a z těchto důvodů je nutné, aby příslušné části školského obvodu základní školy zřízené svazkem obcí byly rovněž vymezeny obecně závaznými vyhláškami dotčených obcí.

c) úhrada výdajů základní školy v případě stanovení společného školského obvodu a základní školy zřizované svazkem obcí

S vytvořením společného školského obvodu souvisí úhrada výdajů za žáky, kteří se vzdělávají v příslušné základní škole. V souladu s § 178 odst. 7 zákona č. 561/2004 Sb. obec, která je smluvní stranou dohody o vytvoření společného školského obvodu jedné nebo více základních škol zřizovaných některou z těchto obcí, pokud má žák zajištěny podmínky pro plnění povinné školní docházky v této škole, není povinna hradit neinvestiční výdaje za žáka

podle § 178 odst. 6. Ustanovení § 180 odst. 1 proto stanoví zvláštní úpravu pro úhradu výdajů za vzdělávání v případě dohody o společném školském obvodu.

Podle § 180 odst. 1 část věty za středníkem zákona č. 561/2004 Sb. zabezpečují výdaje základní školy ve společném školském obvodu a školských zařízení jí sloužících dotčené obce, které jsou smluvními stranami dohody, a to poměrně podle počtu žáků s místem trvalého pobytu v jednotlivých obcích, nedojde-li mezi obcemi k jiné dohodě. Citované ustanovení tedy umožňuje dohodnout odlišná pravidla pro vzájemnou úhradu výdajů základní školy a zároveň stanoví pravidlo, které se podpůrně použije, nebude-li taková dohoda uzavřena.

Z dikce § 180 odst. 1 zákona č. 561/2004 Sb. lze zároveň dovodit, že se na rozdíl od § 178 odst. 6 jedná o veškeré výdaje s výjimkou výdajů hrazených ze státního rozpočtu, čili nejen o výdaje neinvestiční. I v tomto směru však může případná dohoda obcí zabezpečování výdajů upravit jinak.

Z uvedeného jsou patrné výhody, které smluvním stranám dohoda o společném školském obvodu přináší zejména oproti řešení podle § 178 odst. 6 a 7 zákona č. 561/2004 Sb. Obec, která školu zřizuje, má ze zákona nárok na úhradu výdajů v širším rozsahu, než podle § 178 odst. 6, není-li dohodnuto jinak. Obec, která dohodou o společném školském obvodu zajišťuje plnění povinné školní docházky dětem s místem trvalého pobytu na jejím území, těmto dětem zajišťuje nárok na přednostní přijetí do spádové školy podle § 36 odst. 7 zákona č. 561/2004 Sb.

Pokud se jedná o školy a školská zařízení zřizované svazkem obcí, jsou co do financování postaveny naroveň školám obecním – svazek obcí tak má podle § 180 zákona č. 561/2004 Sb. povinnost zajišťovat výdaje právnických osob vykonávajících činnost škol a školských zařízení, které zřizuje, s výjimkou výdajů hrazených z finančních prostředků státního rozpočtu přidělovaných podle § 161 odst. 6 písm. b) a z jiných zdrojů.

Ustanovení § 180 část věty za středníkem zákona č. 561/2004 Sb. se vzhledem ke své dikci vztahuje také na financování základní školy (a školských zařízení jí sloužících) zřizované svazkem obcí. Vzhledem k podmínce „nedojde-li mezi obcemi k jiné dohodě“ se však citované ustanovení použije pouze subsidiárně ke stanovám svazku obcí, jejichž povinnou náležitostí je podle § 50 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb. také úprava podílu členských obcí na hospodaření svazku obcí a které jsou přílohou smlouvy o vytvoření svazku obcí. Majetek svazku obcí a jeho finanční hospodaření upravují § 38 a 39 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.

➤ **Zajištění plnění povinné školní docházky v základní škole zřizované jinou obcí nebo svazkem obcí, kdy není naplněno ustanovení § 178 odst. 2 písm. c) zákona č. 561/2004 Sb.**

Obec, která se nerozhodne pro žádný z výše popsanych způsobů, jak dítěti s trvalým pobytem na jejím území zajistit podmínky plnění povinné školní docházky, bude muset použít způsob, který připouští ustanovení § 178 odst. 6 a 7 zákona č. 561/2004 Sb. Jedná se o zajištění plnění povinné školní docházky dítěti, které buď nemá spádovou školu (tzn. místo jeho trvalého pobytu nespádá do žádného školského obvodu spádové školy), nebo nebylo do spádové školy z kapacitních důvodů přijato. V praxi se o dětech, jimž se takto zajišťují podmínky plnění povinné školní docházky v základní škole zřizované jinou obcí nebo svazkem obcí, nepřesně hovoří jako o tzv. „dojíždějících žácích“.

V případě úhrady výdajů podle § 178 odst. 6 zákona č. 561/2004 Sb. obec nemusí vyvíjet předchozí činnost k zajištění podmínek plnění povinné školní docházky, ale jedná až v návaznosti na skutečnost, že se žák vzdělává v základní škole zřizované jinou obcí nebo svazkem obcí. Za podmínek stanovených zákonem č. 561/2004 Sb. potom obec hradí druhé

obci za žáka neinvestiční výdaje dané školy a tím plní nejen povinnost podle § 178 odst. 6, ale také povinnost uloženou jí § 178 odst. 1.

Za účelem vymezit „dojíždějící žáky“ z věcného hlediska používá § 178 odst. 6 zákona č. 561/2004 Sb. pozitivní vymezení, které je však v odstavci 7 zpřesněno několika výjimkami. V § 178 odst. 6 se stanoví obecně:

„Jestliže žák plní povinnou školní docházku ve škole zřízené jinou obcí, je obec, ve které má žák místo trvalého pobytu, povinna hradit obci, která školu zřídila, neinvestiční výdaje této školy připadající na jednoho jejího žáka, pokud se dotčené obce nedohodnou jinak... Toto ustanovení se použije obdobně v případě, že žák plní povinnou školní docházku ve škole zřízené svazkem obcí, jehož členem není obec, ve které má žák místo trvalého pobytu.“

V § 178 odst. 7 zákona č. 561/2004 Sb. jsou uvedeny **výjimky**, kdy obec není povinna náklady podle § 178 odst. 6 hradit:

1. Obec zřizuje školu, ve které má žák zajištěny podmínky plnění povinné školní docházky.
2. Obec je členem svazku obcí, který zřizuje školu, v níž má žák zajištěny podmínky pro plnění povinné školní docházky.
3. Obec je smluvní stranou dohody několika obcí o vytvoření společného školského obvodu jedné nebo více základních škol zřizovaných některou z těchto obcí, pokud má žák v této škole zajištěny podmínky pro plnění povinné školní docházky.

Výjimkami uvedenými v bodech 2 až 3 se jednak zohledňuje existence odlišné úpravy úhrady výdajů za vzdělávání žáka v daných případech (srov. výše), jednak je jejich důvodem stejně jako v případě výjimky v bodu 1 potřeba zohlednit případy, kdy žák plní povinnou školní docházku v jiné škole, než ve které mu obec, na jejímž území má místo trvalého pobytu, zajistila podmínky pro plnění povinné školní docházky. Žáka totiž nelze právně donutit k plnění povinné školní docházky ve škole, v níž mu obec její plnění zajistila. Pokud však obec zajišťuje žákovi podmínky pro plnění povinné školní docházky způsobem podle bodů 1 až 3, nelze po ní spravedlivě zákonem žádat, aby zároveň za něj hradila neinvestiční výdaje jiné obci, neboť by tím došlo ke zdvojení jejich výdajů za vzdělávání žáka.

I při splnění některé z podmínek v bodech 1 až 3 bude obec povinna hradit výdaje podle § 178 odst. 6 zákona č. 561/2004 Sb., jedná-li se o žáka, který se vzdělává v základní škole s vyučovacím jazykem národnostní menšiny.

Rozsahu výdajů hrazených podle § 178 odst. 6 zákona č. 561/2004 Sb. je věnován zvláštní právní výklad (Stanovisko č. 5 Právních výkladů č. 3/2004 – Text aktualizovaný k právnímu stavu od 1. ledna 2005).

➤ **Zvláštní úprava úhrady neinvestičních výdajů podle § 178 odst. 6 zákona č. 561/2004 Sb. v případě dětí umístěných ve školském zařízení pro výkon ústavní nebo ochranné výchovy**

Speciální úprava úhrady neinvestičních výdajů podle § 178 odst. 6 zákona č. 561/2004 Sb. je dána § 178 odst. 8 v případě dítěte umístěného ve školském zařízení pro výkon ústavní nebo ochranné výchovy plnícího povinnou školní docházku v základní škole zřízené obcí nebo svazkem obcí, na jejichž území nemá místo trvalého pobytu. V tomto případě neinvestiční výdaje podle § 178 odst. 6 připadající na jednoho žáka této školy obci, která školu zřizuje, hradí právnická osoba vykonávající činnost daného školského zařízení (v tomto ohledu se jedná o změnu oproti právní úpravě zákona č. 564/1990 Sb., o státní správě a samosprávě ve školství, ve znění pozdějších předpisů, podle jehož § 14 odst. 6 byly případy dětí umístěných ve školských zařízeních pro výkon ústavní nebo ochranné výchovy zcela vyňaty z režimu úhrady neinvestičních výdajů, a tyto tudíž nesla obec, která zřizovala základní školu.).