

2. Rozbor postupu při změně zřizovatele veřejných škol a školských zařízení na úrovni kraj – obec

S nabytím účinnosti zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), dochází ode dne 1. ledna 2005 k některým změnám v oblasti zřizování škol a školských zařízení kraji či obcemi.

I. Úvod

• obec

- Podle § 178 zákona č. 561/2004 Sb. **je obec povinna 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. Za tímto účelem obec zřídí základní školu nebo zajistí plnění povinné školní docházky v základní škole zřizované jinou obcí nebo svazkem obcí.
- Podle § 179 odst. 1 obec nebo svazek obcí **zřizuje** mateřské školy, mateřské a základní školy s vyučovacím jazykem národnostní menšiny, zařízení školního stravování sloužící dětem a žákům škol, které zřizuje.
- Podle § 179 odst. 4 **může** obec nebo svazek obcí **zřizovat** základní umělecké školy, školská zařízení pro zájmové vzdělávání, školská účelová zařízení a školy nebo školská zařízení, které jinak zřizuje kraj nebo Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, pokud prokáže potřebné finanční, materiální a personální zabezpečení jejich činnosti orgánu, který vede rejstřík škol a školských zařízení.

• kraj

- Podle § 181 odst. 1 zákona č. 561/2004 Sb. **je kraj povinen zajistit** podmínky pro uskutečňování středního a vyššího odborného vzdělávání, vzdělávání dětí, žáků a studentů se zdravotním postižením a zdravotním znevýhodněním, dále jazykového, základního uměleckého a zájmového vzdělávání a pro výkon ústavní výchovy. Za tímto účelem kraj **zřizuje a zrušuje** střední školy, vyšší odborné školy, mateřské, základní, střední školy a školská zařízení pro děti a žáky se zdravotním postižením, základní školy speciální, školy při zdravotnických zařízeních, školská výchovná a ubytovací zařízení a zařízení školního stravování pro děti, žáky a studenty škol, které zřizuje, střední školy s vyučovacím jazykem národnostní menšiny, jazykové školy s právem státní jazykové zkoušky, základní umělecké školy, školská zařízení pro zájmové vzdělávání a dětské domovy.

Pokud má obec zájem zřizovat školy a školská zařízení v souladu s § 179 odst. 4 písm. d) zákona č. 561/2004 Sb., tzn. školy a školská zařízení, které jinak zřizuje kraj nebo Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, při současném prokázání potřebného finančního, materiálního a personálního zabezpečení jejich činnosti orgánu, který vede rejstřík škol a školských zařízení, musí k tomu vždy projevit vlastní svobodnou vůli.

V žádném případě není možné, aby kraj nutil obec k „převzetí“ zřizovatelské funkce ke škole či školskému zařízení, jejichž zřizování náleží v souladu s § 181 odst. 1 zákona č. 561/2004 Sb. kraji. Mezi obcí a krajem při výkonu jejich samostatné působnosti neexistuje vztah nadřízenosti a podřízenosti a zřizování příspěvkových organizací je záležitostí samostatných působností územních samosprávných celků.

Dále je nutné uvést, že zákon č. 561/2004 Sb. již nevyžaduje ke zrušení školy nebo školského zařízení souhlas Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, resp. krajského

úřadu (viz stanovisko č. 1) - tím nejsou dotčeny povinnosti krajů ani obcí zajistit podmínky pro vzdělávání v příslušných oblastech vzdělávání a školských služeb.

II. Základní předpoklady pro změnu zřizovatele

Základním předpokladem uskutečnění změny zřizovatele veřejných škol a školských zařízení z kraje na obec je uzavření **dohody** mezi krajem jako dosavadním zřizovatelem, a obcí jako zřizovatelem, na kterého by měly zřizovatelské kompetence přejít. Není možné, aby iniciátorem přechodu byl pouze kraj bez souhlasného vyjádření obce.

Podle **§ 8 odst. 1** zákona č. 561/2004 Sb. zřizuje kraj, obec a dobrovolný svazek obcí, jehož předmětem činnosti jsou úkoly v oblasti školství, školy a školská zařízení jako **školské právnické osoby nebo příspěvkové organizace.**

Problematiku **příspěvkových organizací** upravuje zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů. Ustanovení tohoto zákona upravují zřizování, změny, zrušení, rozdělení, sloučení a splynutí příspěvkových organizací. **Tento zákon však nezná a neupravuje možnost přechodu zřizovatelských kompetencí z jednoho zřizovatele na zřizovatele jiného.** Není proto možné tuto změnu uskutečnit bez současného zániku jedné příspěvkové organizace a vzniku příspěvkové organizace nové. Podmínkou proto bude rozhodnutí zastupitelstva kraje o zrušení stávající příspěvkové organizace, jejímž zřizovatelem je kraj, a dále pak rozhodnutí zastupitelstva obce o zřízení příspěvkové organizace nové, jejímž zřizovatelem se stane obec.

Záležitosti týkající se školské právnické osoby jsou řešeny v § 124 a násl. zákona č. 561/2004 Sb. Tato ustanovení upravují hlavní činnost, zřizovatele, zřízení, vznik, zrušení, zánik, rozdělení, sloučení, splynutí nebo likvidaci školské právnické osoby. **Tato právní úprava však také neupravuje a nepřipouští možnost přechodu zřizovatelských kompetencí z jednoho zřizovatele na jiného.** Ani v tomto případě tedy není možné tuto změnu provést bez současného zániku jedné školské právnické osoby a vzniku školské právnické osoby nové (viz výše).

III. Pracovněprávní vztahy

Na základě stanoviska Ministerstva práce a sociálních věcí č. j. 2003/49494-52 ze dne 21. 1. 2004 k otázce přechodu práv a povinností z pracovněprávních vztahů, které si Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy vyžádalo, **by v tomto případě došlo k přechodu práv a povinností vyplývajících z pracovněprávních vztahů ve smyslu § 249 zákoníku práce.** Podle tohoto ustanovení v případě převodu zaměstnavatele nebo jeho části, převodu úkolů nebo **činností** zaměstnavatele k jinému zaměstnavateli přecházejí práva a povinnosti z pracovněprávních vztahů vždy na přejímajícího zaměstnavatele, aniž by bylo třeba končit pracovní poměry zaměstnanců a navazovat nové. Převod k jinému zaměstnavateli nemůže být výpovědním důvodem za strany zaměstnavatele.

K převodu zaměstnavatele, části zaměstnavatele nebo k převodu úkolů nebo činnosti zaměstnavatele může dojít jen tehdy, existuje-li pro to právním předpisem předpokládaný důvod, který je vyjádřen **konkrétním právním úkonem.** Převodem se rozumí změna osoby

odpovědné v právním smyslu za činnost dosavadního zaměstnavatele, a to bez ohledu na to, jaký je právní důvod převodu, a na to, zda byla na přejímajícího zaměstnavatele převedena vlastnická práva k majetku. Rozhodujícím kritériem pro posouzení převodu zaměstnavatele či činnosti zaměstnavatele je, že přejímající zaměstnavatel je způsobilý pokračovat v dosavadní činnosti bývalého zaměstnavatele.

Podmínkou možnosti přechodu činnosti stávajícího zaměstnavatele na přejímajícího zaměstnavatele (a s tím i přechod práv a povinností z pracovněprávních vztahů) je,

- že kraj školu zruší jako právnickou osobu k určitému datu a obec školu jako právnickou osobu zřídí tak, aby její činnost bezprostředně navazovala na činnost zrušené právnické osoby (ke vzniku nové právnické osoby dojde tentýž případně nejpozději následující den).
- právem předpokládaný právní úkon, na základě kterého dojde k převodu činností ze stávajícího zaměstnavatele na zaměstnavatele nového. Tímto právním úkonem může podle našeho názoru být pouze **dohoda mezi obcí a krajem**. Jestliže by taková dohoda chyběla, nebylo by vůbec možné přechod pracovněprávních vztahů uskutečnit.

V této dohodě musí být výslovně uvedeno, že dojde k převzetí vzdělávací činnosti v plném rozsahu a přechodu práv a povinností z pracovněprávních vztahů v plném rozsahu. Dále je nutné, aby došlo k vytvoření protokolu o převzetí zaměstnanců a pracovněprávních závazků mezi stávající právnickou osobou a právnickou osobou nově vznikající.

Právnická osoba nově zřízená obcí bude v plném rozsahu plnit úkoly krajem zrušené právnické osoby (školy, školského zařízení). Přejde na ni vzdělávací činnost, kterou zajišťovala zrušená právnická osoba, a bude též plnit úkoly zaměstnavatele pro zaměstnance zrušené právnické osoby.

➤ **Ředitel právnické osoby**

Zákon č. 561/2004 Sb. vymezuje v **§ 166 odst. 4** důvody, na základě kterých **zřizovatel odvolá** z funkce ředitele školské právnické osoby zřizované ministerstvem, krajem, obcí nebo svazkem obcí, ředitele příspěvkové organizace a vedoucího organizační složky státu. Těmito zákonem stanovenými důvody jsou: pozbytí některého z předpokladů pro výkon funkce ředitele školy nebo školského zařízení stanovených zvláštním zákonem, nesplnění podmínek získání znalostí z oblasti řízení školství studiem pro ředitele škol a školských zařízení podle zvláštního zákona a organizační změny, jejichž důsledkem je zrušení vykonávané funkce.

Ustanovení **§ 166 odst. 5** pak řeší případy, za kterých **zřizovatel může odvolat** ředitele školské právnické osoby zřizované ministerstvem, krajem, obcí nebo svazkem obcí, ředitele příspěvkové organizace a vedoucího organizační složky státu. Těmito důvody jsou: závažné porušení nebo neplnění právních povinností vyplývajících z vykonávané funkce, které bylo zjištěno zejména inspekční činností České školní inspekce, zřizovatelem nebo jinými kontrolními orgány, nebo dosažení věku 65 let.

S ohledem na výše uvedené tedy není možné, aby byl ředitel původní právnické osoby odvolán z funkce pouze z důvodu přechodu zřizovatelských kompetencí z jednoho zřizovatele na zřizovatele jiného.

Pokud však dojde k naplnění některé ze zákonem předvídaných situací a ředitel původní právnické osoby bude ze své funkce odvolán, je možné jmenovat ředitele nového pouze na základě výsledků konkursního řízení, a to v souladu s **§ 166 odst. 2**.

IV. Majetek

Dále je třeba, aby v dohodě mezi krajem a obcí byly vyjasněny právní vztahy týkající se majetku, který je užíván stávající právnickou osobou. Z dohody musí být zřejmé, jakým způsobem bude po majetkové stránce zajištěna činnost nově zřizované právnické osoby obce (zda dojde k převodu vlastnického práva k majetku ve vlastnictví kraje užívaného stávající právnickou osobou na obec, zda bude majetek nově zřizovanou právnickou osobou užíván na základě jiného, užívacího právního vztahu, např. výpůjčky či nájmu apod.).

Vztah příspěvkové organizace k majetku řeší § 27 odst. 2 písm. e) a f) zákona č. 250/2000 Sb., a to tak, že zřizovací listina, kterou vydá o vzniku příspěvkové organizace její zřizovatel, musí mj. obsahovat vymezení majetku ve vlastnictví zřizovatele, který se příspěvkové organizaci předává do správy k jejímu vlastnímu hospodářskému využití, a dále i vymezení takových majetkových práv, jež organizaci umožní, aby svěřený majetek, včetně majetku získaného její vlastní činností, spravovala pro hlavní účel, k němuž byla zřízena; zejména se uvedou práva a povinnosti spojené s jeho plným efektivním a ekonomicky účelným využitím, s péčí o jeho ochranu, rozvoj a zvelebení, podmínky pro jeho případnou další investiční výstavbu, dále pravidla pro výrobu a prodej zboží, pokud jsou předmětem činnosti organizace, práva a povinnosti spojená s případným pronajímáním svěřeného majetku jiným subjektům a podobně.

Vztah školské právnické osoby k majetku pak vymezuje § 140 zákona č. 561/2004 Sb., a to tak, že školská právnická osoba užívá ke své činnosti vlastní majetek nebo majetek vypůjčený nebo pronajatý od zřizovatele nebo jiné osoby.

- Majetek ve vlastnictví kraje, který je svěřen stávající právnické osobě do správy
Převod vlastnického práva k tomuto majetku je nutné řešit dohodou mezi krajem a obcí (ať už by šlo o darování či úplatný převod vlastnického práva). Případné užívací vztahy (výpůjčka, nájem) lze řešit také dohodou mezi krajem jako vlastníkem majetku a nově zřizovanou právnickou osobou.
- Majetek ve vlastnictví právnické osoby zřizované krajem
Pokud je stávající právnická osoba vlastníkem majetku (získaného darem apod.), přiklání se výklad Ministerstva financí publikovaný ve Finančních zprávách č. 01/04 k tomu, že i v tomto případě dojde zrušením stávající právnické osoby nejprve k přechodu tohoto majetku na kraj jako jejího zřizovatele a teprve následně koná kraj další právní úkony (viz výše).

V. Fondy, účetnictví, úprava rozpočtů

V této oblasti je nutné postupovat obdobně jako v případě přechodu škol a školských zařízení do právní subjektivity k 1. 1. 2003. V souvislosti s tímto přechodem byla ministerstvem ve spolupráci s Ministerstvem financí vydána Metodická pomoc školám, předškolním a školským zařízením zřizovaným obcí při přechodu na právní subjektivitu č. j. 23 620/2002-60.

Účetnictví

Príspevkové organizace postupují při vedení účetnictví, uzavírání účetních knih, provádění inventarizace a při sestavování účetních výkazů v souladu se **zákonem č. 563/1991 Sb., o účetnictví**, ve znění pozdějších předpisů, **vyhláškou č. 505/2002 Sb.**, kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, pro účetní jednotky, které jsou územními samosprávnými celky, příspěvkovými organizacemi, státními fondy a organizačními složkami státu, ve znění pozdějších předpisů, **vyhláškou č. 16/2001 Sb.**, o způsobu, termínech a rozsahu údajů předkládaných pro hodnocení plnění státního rozpočtu, rozpočtů státních fondů a rozpočtů územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů, a **Českými účetními standardy** pro účetní jednotky, které účtují podle vyhlášky č. 505/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

Školské právnické osoby jsou podle § 139 zákona č. 561/2004 Sb. zařazeny v rámci účetních jednotek mezi jiné právnické osoby, jejichž hlavní činností není podnikání. Při vedení účetnictví se řídí **zákonem č. 563/1991 Sb., o účetnictví**, ve znění pozdějších předpisů, **vyhláškou č. 504/2002 Sb.**, kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, pro účetní jednotky, u kterých hlavním předmětem činnosti není podnikání, pokud účtují v soustavě podvojného účetnictví, ve znění pozdějších předpisů a **Českými účetními standardy** pro účetní jednotky, které účtují podle vyhlášky č. 504/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

- Upozorňujeme, že pokud k „přechodu zřizovatelských kompetencí“ má dojít v průběhu kalendářního roku (např. ke dni 1. 9. 2005), je nutné provést **mimořádnou účetní závěrku včetně provedení mimořádné inventarizace, uzavření účetních knih a sestavení účetních výkazů**. Dále je nutné vypořádat dané období kalendářního roku jak v oblasti prostředků státního rozpočtu, tak v oblasti prostředků od zřizovatele a fondů. Nová právnická osoba musí sestavit na zbytek kalendářního roku (např. od 1. 9. do 31. 12.) svůj rozpočet, vést účetnictví a sestavovat účetní výkazy v termínech podle příslušných právních předpisů atd. Stejně tak bude muset krajský úřad upravit rozpis rozpočtu finančních prostředků státního rozpočtu poskytovaných podle **§ 161 odst. 6** zákona č. 561/2004 Sb.
- Příspěvkové organizace zrušené v průběhu běžného účetního období dále v souladu s Přílohou č. 2 k vyhlášce č. 16/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů, předkládají Ministerstvu financí v nejbližším stanoveném termínu platném pro účetní výkazy příspěvkových organizací účetní závěrku ke dni zrušení v souladu s ustanoveními § 18 a § 19 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů. **Na účetních výkazech rozvaha, výkaz zisku a ztráty a příloha účetní závěrky musí být vyznačeno, že jde o závěrku zrušených organizací, komentář k jednotlivým účtům převáděným na zřizovatele či nástupnickou organizaci bude připojen k příloze účetní závěrky.**

Blíže k této otázce výklad Ministerstva financí publikovaný ve Zprávách Ministerstva financí č. 01/04:

Při zrušení právnické osoby je nutné, aby tato účetní jednotka před uzavřením účetních knih provedla **mimořádnou inventarizaci majetku a závazků** (zjistila skutečný stav majetku a závazků, včetně vypořádání případných zjištěných inventarizačních rozdílů), poté převedla veškerý majetek a závazky na příslušného zřizovatele, tzn. příslušný územní samosprávný celek. Pokud tato účetní jednotka předpokládá, že hospodářským výsledkem jejího hospodaření bude ztráta, včetně ztráty z minulých účetních období, je nutné, aby se souhlasem zřizovatele před uzavřením účetních knih ztrátu vyrovnala, to znamená, že by měla účetní jednotka postupovat podle Českých účetních standardů pro účetní jednotky, které účtují

podle vyhlášky č. 505/2002 Sb. č. 501 - 522. V případě, že ztráta právnické osoby i po výše uvedených krocích nebyla v plné výši pokryta, je nutné, aby příslušný zřizovatel tuto ztrátu zanikající účetní jednotky uhradil ještě před uzavřením účetních knih. Pokud nedojde k úhradě ztráty zřizovatelem, je třeba, aby právnická osoba zaúčtovala pohledávku vůči zřizovateli ve výši nepokryté ztráty. Teprve po těchto krocích by zanikající příspěvková organizace měla sestavit účetní závěrku (rozvahu, bilanci), výkaz zisku a ztráty a přílohu.

Rozvaha této účetní jednotky po uplatnění výše uvedených postupů by neměla obsahovat zůstatky, tzn. Úhrn aktiv a Úhrn pasiv by měl být roven 0.

V případě zlepšeného hospodářského výsledku může rozvaha této účetní jednotky obsahovat hospodářský výsledek, v případě daňové povinnosti i závazek vůči finančnímu úřadu ve výši daně z příjmů.

Fondy

- Velmi podstatná je skutečnost, že **prostředky peněžních fondů právnické osoby (FKSP, investiční, rezervní a fond odměn) zřizované krajem nelze převést na právnickou osobu zřizovanou obcí**. Pokud právnická osoba zřizovaná krajem tyto prostředky do doby svého zrušení nevyčerpá, přejdou dnem zániku právnické osoby na zřizovatele ve smyslu § 27 odst. 3 zákona č. 250/2000 Sb. Uvedené je možné ošetřit pouze tak, že se kraj v dohodě mezi ním a obcí zaváže, že prostředky, které z fondů organizace do svého rozpočtu obdrží, poskytne formou účelové dotace do rozpočtu obce, která právnickou osobu zřídí. Pokud by tyto prostředky byly dále z rozpočtu obce poskytnuty do rozpočtu právnické osoby nad rámec běžných výdajů na provoz (což by mělo zajistit účelové určení dotace ze strany kraje), mohly by být ze zlepšeného hospodářského výsledku po případném zdanění rozděleny do fondů nové právnické osoby. V případě fondu kulturních a sociálních potřeb by se pak jednalo o další příjem fondu tvořený peněžními a jinými dary určenými do fondu, a to v souladu s § 2 odst. 2 písm. c) vyhlášky č. 114/2002 Sb., o fondu kulturních a sociálních potřeb, ve znění pozdějších předpisů.

Úprava rozpočtů

Pokud dojde k přechodu zřizovatelských kompetencí v průběhu kalendářního čtvrtletí např. k 1. 9. (vzhledem k tomu, že se jedná o termín uprostřed kalendářního čtvrtletí), bude nutné upravit vlastní rozpočty přímých vzdělávacích výdajů na právnické osoby zřizované krajem a právnické osoby zřizované obcemi.

Kromě výše uvedených oblastí by nezbytnou součástí dohody měla být informace o tom, jakým způsobem bude vyřešen převod prostředků na provoz této právnické osoby na zbývající část roku z kraje na obec.

VI. Školský rejstřík

Pro účely vedení rejstříku škol a školských zařízení již nadále nebude nutné, aby docházelo k výmazu stávající školy nebo školského zařízení z rejstříku a zápisu škol nebo školských zařízení nově vzniklých na základě řízení o zápisu školy nebo školského zařízení do rejstříku.

Aby žádost bylo možné posoudit jako žádost o zápis změny v údajích uváděných ve školském rejstříku, bude nutné společně s takovou žádostí předložit i dohodu mezi krajem

jako stávajícím zřizovatelem a obcí jako zřizovatelem novým. Z této dohody pak musí jednoznačně vyplývat zejména skutečnost, že se jedná o shodnou školu nebo školské zařízení (takovou skutečnost je možné doložit předložením dohody o přechodu činnosti v plném rozsahu, převodu majetkových práv, pracovně právních vztahů atd.)

S ohledem na skutečnost, že dojde ke změně zpravidla pouze v údajích uvedených v § 144 odst. 1 písm. b) a c) zákona č. 561/2004 Sb., bude žádost o zápis takové změny podávána orgánu, který vede rejstřík škol a školských zařízení, do 30 dnů ode dne, kdy ke změně došlo (§ 149 odst. 2).

VII. Závěr

Změna zřizovatele na úrovni kraj – obec je z právního hlediska komplikovaný proces, nesoucí v sobě nemalý počet problémů. Proto bychom tuto formu řešení doporučovali využívat pouze v ojedinělých odůvodněných případech.

Poznámka: Stanovisko č. 2 Právních výkladů č. 1/2004 bylo věcně i formálně upraveno s ohledem na novou právní úpravu obsaženou v zákoně č. 561/2004 Sb.