



**JANA ZWYRTEK HAMPLOVÁ**  
advokátní kancelář

**Sídlo:** Olomoucká 36, 78985 Mohelnice  
**Telefon:** 583453026, 724882780 - sekretariát  
**E-mail:** sekretariat@hamplova.cz  
**Datová schránka:** u7pft7s

**www.hamplova.cz**  
**IČ:** 43989667  
**DIČ:** CZ 6555182480  
**ČAK:** 3049

## Obce a města jako zřizovatelé

Možnosti orgánů obcí a měst ve vztahu k opatřením ministerstva zdravotnictví (celodenní nošení roušek a pravidelné plošné testování)

## Postavení ředitelů a meze jejich rozhodování

Možnosti odmítnout plnění dle opatření ministerstva zdravotnictví (celodenní nošení roušek a pravidelné plošné testování)

## Možnosti kooperace jednotek územních samospráv a ředitelů škol

Možnosti vzájemného posílení svého právního postavení

### Úvodem:

Dále uvedený výklad je nutné přijímat s tím, že řeší otázky, které ještě nebyly v minulosti řešeny; proto musí využívat nestandardní právní pohledy, neboť tu nikdy nebyla obdobná právní situace. Není rovněž teoreticky vyčerpávající – snaží se popsat všechny právní možnosti **vědomého nerespektování opatření ministerstva zdravotnictví ze strany škol s popisem možné názorové kooperace mezi školami a samosprávou jako zřizovatelem škol**, a je poskytován obsahově se zaměřením na právní laiky.

### Výchozí poznámky, které je nutné brát v potaz

- Škola jako poskytovatel veřejné služby není a ani nemůže být orgán veřejné správy. Nemůže proto být ani v postavení „podřízeného“ hierarchizované organizační struktury veřejné správy.
- Škola je samostatnou právnickou osobou, jako taková je plně odpovědná nejen za svou činnost jako poskytovatele veřejné služby, ale i za chod, stejně jako kterákoli jiná právnická osoba.
- Každá škola je povinna fungovat v souladu s celým právním řádem České republiky a s příslušným rámcovým vzdělávacím programem jako státní vzdělávací politikou. Školy tak nejsou obecně vázány žádnými informacemi, instrukcemi nebo pokyny, a to ani zřizovatele, pouze zákony a právními předpisy vydanými na základě zákona.

**Jak má (může) postupovat škola v případě, kdy právní předpisy vydané na základě zákona jsou buď v rozporu se zákonem, anebo obsahují takovou úpravu, kterou obsahovat nemohou**

Jestliže ředitel školy identifikuje rozpor právních předpisů nižší právní síly, například nařízení vlády nebo nařízení ministerstva se zákonem (nebo dokonce s právními předpisy vyšší právní síly, např. s Ústavou), **měl by postupovat vždy podle zákona, nebo obecně právního předpisu vyšší právní síly, nebo ze smyslu právní úpravy, tj. z důvodů existence závazných právních předpisů a ochrany práv a povinností a zabránění jejich omezení, nebo dokonce zmaření.**

**Kdo všechno a co může ve školách a školských zařízeních kontrolovat**

Obecným orgánem státní kontroly ve školství je ČŠI. Její oprávnění jako kontrolního orgánu jsou nejširší.

Jako příspěvkové organizace jsou pak školy a školská zařízení **pod finanční kontrolou svých zřizovatelů** podle zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (č. 250/2000 Sb.).

K podstatné změně došlo 1. ledna 2014, kdy vstoupil v účinnost kontrolní řád (zákon č. 255/2012 Sb.), který nahradil zákon o státní kontrole (č. 552/1991 Sb.), podle kterého nebylo možné, aby zřizovatel prováděl kontrolní činnost u zřizované organizace včetně škol a školských zařízení. Kontrolní řád výslovně uvádí, že se kontrola vykonávaná podle něj vztahuje i na příspěvkové organizace samosprávných celků (§ 1 odst. 2 kontrolního řádu). Aby nedocházelo k situacím, kdy by kontrolní orgán kontroloval vše, co by shledal kontroly hodné, zavedl současně kontrolní řád podmínku, že kontrolovat lze pouze plnění právních povinností uložených zákonem nebo na jeho základě (§ 2 kontrolního řádu). **V případě škol a školských zařízení však nejde jen o školskou legislativu, ale o povinnosti obsažené v právním řádu jako celku.** V případě škol a školských zařízení je možné, aby se tak částečně překrývala kontrolní pravomoc ČŠI a zřizovatele, tj. půjde o všechny případy plnění právních povinností.

**Důležitý rozsudek Nejvyššího soudu ČR k odvolávání ředitelů**

sp. zn. 21 Cdo 1733/2016, ze dne 6. 9. 2017

**Podmínky platného odvolání ředitele školské právnické osoby**

*Poté, co s účinností od 1. 1. 2012 bylo ustanovení § 166 školského zákona novelizováno, již zákon nevyžaduje, aby v písemném právním jednání, kterým je ředitel školské právnické osoby podle ustanovení § 166 odst. 5 písm. a) školského zákona odvoláván z funkce, byly důvody, pro něž je ředitel odvoláván, vymezeny po stránce skutkové. Zřizovatel však musí v případném soudním řízení prokázat způsobem nevzbuzujícím pochybnost, že zde v době odvolání byl způsobilý důvod pro odvolání ředitele školy, tj. takové porušení nebo neplnění povinnosti, které je svojí intenzitou závažné; není tedy důvodem pro odvolání ředitele z funkce, dopustí-li se v předcházejícím období jen méně závažného porušení nebo neplnění zákonem stanovených povinností.*

## Samospráva a její role v oblasti vzdělávání – zákon o obcích

§ 35, odst.2:

*Do samostatné působnosti obce patří zejména záležitosti uvedené v § 84, 85 a 102, s výjimkou vydávání nařízení obce. Obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu dále pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeby bydlení, **ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku.***

§ 38

*Odst.1: Majetek obce musí být využíván účelně a hospodárně v souladu s jejími zájmy a úkoly vyplývajícími ze zákonem vymezené působnosti. **Obec je povinna pečovat o zachování a rozvoj svého majetku. Porušením povinností stanovených ve větě první a druhé není takové nakládání s majetkem obce, které sleduje jiný důležitý zájem obce, který je řádně odůvodněn.** Obec vede účetnictví podle zákona o účetnictví.*

*Odst. 5: **Stát neručí za hospodaření a závazky obce, pokud tento závazek nepřevzme stát smluvně.***

Z toho vyplývá, že oblast ochrany zdraví i vzdělávání je považována za úkoly obce v samostatné působnosti, tedy rozhodování v těchto oblastech je plně na úvaze samosprávy. Obec tedy může v mezích zákona v daných oblastech postupovat tak, jak považuje za správné a důležité, a plně dle své úvahy.

Dále zákon výslovně zbavuje stát odpovědnosti za závazky obce; pokud by tedy došlo k žalobám v souvislosti s přijatými opatřeními, stát by za škody neodpovídal. Opatřeními tedy přenesl odpovědnost na školy a jejich zřizovatele (zřizovatelé školy financují), a sám je zcela vyviněn z jakékoli případné povinnosti hradit škody.

## Obecná prevenční povinnost – možnost odmítnutí aplikovat opatření

Tu upravuje § 2900 občanského zákoníku (zák.č. 89/2012 Sb.):

*„Vyžadují-li to okolnosti případu nebo zvyklosti soukromého života, **je každý povinen počínat si při svém konání tak, aby nedošlo k nedůvodné újmě na svobodě, životě, zdraví nebo na vlastnictví jiného.**“*

Pokud jsou obec nebo ředitelé škol přesvědčeni, nebo mají důvodné pochybnosti o tom, že přijatá opatření mohou vážně ohrozit zdraví nezletilých dětí, mají povinnost konat tak, aby k této újmě nedošlo, a to třeba i tak, že nebudou z těchto důvodů nařízená opatření aplikovat. Tuto okolnost pak mohou sdělit ČŠI a svému zřizovateli s tím, že uvedou jasné důvody, pro opatření nebudou respektovat.

## VZOR MOŽNÉHO SDĚLENÍ ŘEDITELE

Česká školní inspekce (podle regionu)  
Obec/Město (zřizovatel).

Datum

Věc:

**Sdělení o postupu podle § 2900 občanského zákoníku, zák.č. 89/2012 Sb.**

Dovoluji si Vám tímto sdělit, že jako ředitel/ředitelka školy... jsem rozhodl/a, že na naší škole nebudou realizována tato opatření:

- mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví Č.j.: MZDR 14592/2021-3/MIN/KAN, o testování žáků ve školách od 12. dubna 2021 schváleného vládou ČR dne 6. dubna 2021,
- mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví Č.j.: MZDR 15757/2020-47/MIN/KAN, o nošení ochranných prostředků úst a nosu od 12. dubna 2021, schváleného vládou ČR dne 6. dubna 2021,

a to z důvodu zákonné prevenční povinnosti dle ustanovení § 2900 občanského zákoníku, zák.č. 89/2012 Sb., když mám z veřejných zdrojů důvodné pochybnosti o tom, že aplikace nařízených opatření nemůže ohrozit zdraví nezletilých dětí.

Současně mám vážné pochybnosti, zda jejich obsah není v rozporu s právními předpisy vyšší právní síly – s mezinárodními úmluvami a ústavním pořádkem České republiky o právu na ochranu zdraví a o právu na přístup vzdělávání.

Dále jako ředitel/ka jsem oprávněn/a vyřadit ze vzdělávání pouze děti vykazující znaky infekční choroby.

Do doby, než bude postaveno najisto, že uvedená opatření nejsou protizákonná, tj. do doby předložení garancí ve formě

- posudků znalců - specialistů z oblasti medicíny, že celodenní nošení roušky a testování nepoškozuje zdraví dětí (oblast plicní, oblast všeobecné imunity, oblast psychologie)
- výroku soudu o tom, že opatření neodporují právním předpisům vyšší síly

budeme proto postupovat ve smyslu citovaného ustanovení zákona, a opatření nebudeme na škole aplikovat.

Výuka bude současně zahájena s tím, že z jejího procesu budeme vyčleňovat pouze děti vykazující znaky onemocnění tak, jak nám ukládá zákon.

## Jak mohou podpořit v tomto jednání ředitele škol obce/města jako zřizovatelé

Školám může stát uložit sankci, což de facto znamená dopad do samosprávného rozpočtu zřizovatele. Současně se však sankci dá bránit klasickou právní cestou až k soudu. Tedy pro ředitele je důležité, že jim postup nebude vytýkán proto, že riskují uložení sankce, a že postup nebude důvodem jejich případného odvolání.

To může obec/město vyjádřit zcela jednoznačně usnesením rady obce, popř. rozhodnutí starosty v pravomoci rady obce tam, kde radu nezřizují, a to usnesením tohoto typu.

#### **Rada obce/města (nebo starosta v pravomoci rady obce)**

**bere na vědomí** postup ředitele školy podle ustanovení § 2900 zák.č. 89/2012 Sb. občanský zákoník ve věci neplnění obsahu mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví Č.j.: MZDR 14592/2021-3/MIN/KAN, o testování žáků ve školách od 12. dubna 2021 schváleného vládou ČR dne 6. dubna 2021, a mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví Č.j.: MZDR 15757/2020-47/MIN/KAN, o nošení ochranných prostředků úst a nosu od 12. dubna 2021, schváleného vládou ČR dne 6. dubna 2021, a s důvody tohoto postupu se ztotožňuje

#### **Rada obce/města (nebo starosta v pravomoci rady obce)**

**prohlašuje**, že postup ředitele školy nepovažuje za nesplnění důležité povinnosti, pro který by mohl být odvolán z funkce.

#### **Rada obce/města (nebo starosta v pravomoci rady obce)**

**prohlašuje**, že v případě uložení sankce obce zajistí právní obranu proti uložení sankce, popř. sankcí uhradí. Tento postup považuje za postup v souladu s ustanovením § 38, odst.1 zákona o obcích, když za důležitý zájem považuje ochranu zdraví nezletilých dětí, a soulad s právními předpisy vyšší právní síly, když obojí dnes není postaveno na jisto.

#### **Prevenční povinnost mají i autoři citovaných opatření Obec by měla žádat garanci případných škod**

Podle ustanovení § 2901 zák.č. 89/2012 Sb, občanský zákoník, „*Vyžadují-li to okolnosti případu nebo zvyklosti soukromého života, má povinnost zakročit na ochranu jiného každý, kdo vytvořil nebezpečnou situaci nebo kdo nad ní má kontrolu, anebo odůvodňuje-li to povaha poměru mezi osobami. Stejnou povinnost má ten, kdo může podle svých možností a schopností snadno odvrátit újmu, o níž ví nebo musí vědět, že hrozící závažností zjevně převyšuje, co je třeba k zákroku vynaložit*“.

Tedy ministerstvo zdravotnictví, bylo-li varováno specialisty v oblasti medicíny, a specialisty v oblasti práva, nemělo by zůstat nečinné, protože je tím orgánem, „který nebezpečnou situaci vytvořil a má nad ní kontrolu“.

Je proto na místě, aby se na dané ministerstvo zřizovatelé obrátili, a žádali právní jistoty - garance. Přípis, který by mohly obce nebo města na ministerstvo, popř. na úřad vlády, odeslat, může mít následující znění:

## VZOR MOŽNÉ ŽÁDOSTI obce/města o garance

Úřad vlády  
Ministerstvo zdravotnictví

Datum

Věc:

### Žádost o poskytnutí právních jistot – garancí

**Dovolujeme si Vám požádat**, a to zejména s ohledem na ustanovení § 38, odst. 5 zák.č. 128/2000 Sb. o obcích, obecní zřízení, které říká, že „*Stát neručí za hospodaření a závazky obce, pokud tento závazek nepřevzme stát smluvně*“, a protože došlo k přenosu odpovědnosti za realizaci mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví Č.j.: MZDR 14592/2021-3/MIN/KAN, o testování žáků ve školách od 12. dubna 2021 schváleného vládou ČR dne 6. dubna 2021, a mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví Č.j.: MZDR 15757/2020-47/MIN/KAN, o nošení ochranných prostředků úst a nosu od 12. dubna 2021, schváleného vládou ČR dne 6. dubna 2021, na školy a jejich zřizovatele, **o poskytnutí následujících garancí:**

- odstranění pochybností o tom, že aplikace nařízených opatření nemůže ohrozit zdraví nezletilých dětí (zasláním zpracovaných podkladů od znalců z oblasti medicíny, a pokud zpracovány nebyly, žádáme o sdělení, na základě čeho byla opatření schválena, poskytnutím podkladů o nutnosti invazivních testů a garance jejich kvality včetně českých návodů a chemických rozborů)
- odstranění pochybností o tom, že obsah opatření je v rozporu s právními předpisy vyšší právní síly – s mezinárodními úmluvami a ústavním pořádkem České republiky o právu na ochranu zdraví a o právu na přístup ke vzdělávání (rozborů specialistů v oboru právo, a pokud zpracovány nebyly, žádáme o sdělení, na základě čeho byla opatření schválena)
- prohlášení státu, že uhradí veškeré náhrady škod, které by v případě aplikace opatření vznikly školám, resp. jejich zřizovatelům

Podklady žádáme v právním režimu zák.č. 106/1999 Sb.

V případě, že nejste schopni dané garance poskytnout, žádáme Vás o okamžitý postup podle § 2901 obč. zákoníku.

K uvedenému přistupujeme proto, že existuje značný odpor veřejnosti vůči daným opatřením, zejména zákonných zástupců dětí, vážné výhrady odborníků z oblasti medicíny a práva, a jako subjekty hospodařící s veřejným majetkem musíme v dané věci jednat rov něž finančně odpovědně. Žádáme proto o poskytnutí výše specifikovaných jasných garancí, nebo zrušení daných opatření.

---

obec/město – podpis starosty/starostky

## Závěr

Ředitel školy není zaměstnancem zřizovatele. Nicméně propojení je úzké – personální (jmenování a odvolání ředitele), a finanční. **V obou těchto oblastech může být obec/město řediteli školy výraznou jistotou a v jeho krocích jej podpořit.**

**Ředitel školy by pak měl v této situaci zvážit, jakou odpovědnost na sebe za stát přijímá,** a to zcela mimo oblast své odbornosti a své role v oblasti veřejné služby – vzdělávání. Zde bych ráda připomněla rozsudek, který právě řeším - starosta obce byl odsouzen za trestný čin ublížení na zdraví z nedbalosti, a to jen proto, že je zástupcem (dokonce ne ani statutárním) obce, a není koho jiného odsoudit. Šlo o následky úrazu v budově obce.

V případě postupu dle opatření hrozí škody na zdraví dětí, a to třeba i s odstupem určité doby. Zde by to už nebyla ani nedbalost, protože jsou publikovány názory lékařů, kteří na daný negativní vliv na zdraví dětí upozorňují, a to i zdraví psychické, ale jednání s plným vědomím rizika. S ohledem na zmíněnou judikaturu je pravděpodobné, že by byl mohl být trestně odpovědný ředitel školy, protože nedbal varovných signálů, a slepě plnil opatření bez ohledu na možné následky.

**Tedy jak ředitelé, tak jejich zřizovatelé, by měli žádat uvedené garance, a nikdo jim tento požadavek nemůže jakkoli vytýkat. Naopak, je vysoce logický a plně oprávněný.** Cílů, které si opatření kladou, lze dosáhnout i jinými cestami.

**Materiál si klade za cíl popsat právní kooperaci samosprávy a škol ve vztahu škola a zřizovatel v procesu, který byl vyvolán přijatými citovanými opatřeními, která obsahují nestandardní míru pochybností medicínských, právních, důvodně předpokládaného problematického průběhu a spornost a nejasnost desítek situací v praxi, které mohou nastat.**

**To vše za masivního odporu tisíců rodičů jako zákonných zástupců, kterým nelze odpovědět na zcela základní otázky, a za situace, kdy odpovědnost státu byla nedůvodně přenesena na školská zařízení bez ohledu na to, že školy nejsou vůči státu v právním postavení podřízeného subjektu.**

Uvedený postup vyžaduje určitou míru odvahy postavit se za dané názory, nicméně důvody k tomuto postupu nepochybně jsou, a mají jasné kontury. Ze strany státu pak byla daná opatření hrubě odborně podceněna, a to dokonce s možným ohrožením zdraví dětí. Je pak logické, že tuto nekvalitní práci a vážné výhrady musí pojmenovat subjekty, na které byla přenesena faktická realizace, a odborná veřejnost.

**Mgr. Jana Zwyrtek Hamplová**  
advokátka