



MINISTERSTVO VNITRA  
ČESKÉ REPUBLIKY



MVCRX03D996N  
prvotní identifikátor

odbor veřejné správy, dozoru a kontroly  
náměstí Hrdinů 1634/3  
Praha 4  
140 21

Č. j. MV- 22731-2/ODK-2017

Praha 28. února 2017

Přílohy: 1

**Statutární město Ústí nad Labem**

Velká Hradební 8  
401 00 Ústí nad Labem

Posouzení zákonnosti návrhu obecně závazné vyhlášky statutárního města Ústí nad Labem, kterou se stanoví školské obvody spádových mateřských škol zřízených statutárním městem Ústí nad Labem

K č. j.: 24982/2017

K návrhu obecně závazné vyhlášky statutárního města Ústí nad Labem, kterou se stanoví školské obvody spádových mateřských škol zřízených statutárním městem Ústí nad Labem, a který byl na Ministerstvo vnitra doručen dne 16. 2. 2017, uvádíme, že návrh předmětné obecně závazné vyhlášky **nebyl shledán v rozporu se zákonem.**

Při zpracování dalších obecně závazných vyhlášek lze využít metodické pomoci zaměstnanců územního pracoviště dozoru v Ústí nad Labem, adresa: Mírové nám. 36, 400 01 Ústí nad Labem, kontaktní osoba: Mgr. Martin Pech, tel. 974 420 710, e-mail: [dozorul@mvcz.cz](mailto:dozorul@mvcz.cz).

Ing. Marie Kostruhová  
ředitelka odboru

Vyřizuje: Mgr. Ladislava Škrobáková  
tel. č.: 974 816 419  
e-mail: [odbordk@mvcz.cz](mailto:odbordk@mvcz.cz)



odbor veřejné správy, dozoru a kontroly

## Právní rozbor návrhu obecně závazné vyhlášky

Statutární město: Ústí nad Labem (dále jen „město“)

Návrh obecně závazné vyhlášky č. x/2017, kterou se stanoví školské obvody spádových mateřských škol zřízených statutárním městem Ústí nad Labem (dále jen „OZV“)

Datum vydání:	xx. xx. 2017 (plán)
Vyvěšeno na úřední desce:	xx. xx. 2017 (plán)
Sejmuto z úřední desky:	xx. xx. 2017 (plán)
Datum účinnosti:	patnáctým dnem po dni vyhlášení

### Na základě zmocnění:

Z úvodní věty OZV Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra České republiky (dále jen „ODK“) zjistil, že má být vydána na základě ustanovení § 178 odst. 2 písm. b) a § 179 odst. 3 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „školský zákon“), a v souladu s § 10 písm. d) a § 84 odst. 2 písm. h) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“).

### Posouzení OZV:

Při posuzování OZV byl použit **ústavní zákon č. 1/1993 Sb.**, Ústava České republiky (dále jen „Ústava“), usnesení předsednictva České národní rady č. **2/1993 Sb.**, o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky (dále jen „Listina“), **zákon o obcích a školský zákon**. Současně byly respektovány **nálezy Ústavního soudu České republiky** – zejména sp. zn. Pl. ÚS **24/06** a Pl. ÚS **57/05**. Dále bylo postupováno dle **stanovisek ODK č. 1/2007** podmínky platnosti a účinnosti obecně závazné vyhlášky, č. **22/2008** postup Ministerstva vnitra při hodnocení souladu obecně závazných vyhlášek obcí se zákonem. Dále byl při posuzování OZV využit **metodický materiál ODK č. 1** k vydání obecně závazné vyhlášky obce o vymezení školských obvodů a **metodické doporučení ODK k činnosti územních samosprávných celků č. 1** – „Proces tvorby a vydávání obecně závazných vyhlášek obcí – obecná část“. Bylo využito i **stanovisko Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy „K vymezení školských obvodů spádové školy a společných školských obvodů“** publikované v Právních výkladech č. 1/2005 dne 31. 5. 2005 (dále jen „stanovisko Ministerstva školství“), jakožto ústředního orgánu správy ve věci školského zákona.

### K obsahu OZV:



ODK nejdříve zkoumal, zda má být OZV přijata a vydána v mezích Ústavou stanovené kompetence a zda bude přijata ústavně předepsaným způsobem (tedy zda OZV samotná má být vydána oprávněným orgánem a zda proces jejího vydávání nebude poznamenán závažnou formální vadou). OZV má být vydána na zasedání Zastupitelstva města někdy v roce 2017 (z průvodního dopisu, kterým byla OZV zaslána na ODK, vyplývá, že se tak má stát krátce po 15. 3. 2017). Konkrétnější údaje o datu chystaného vyvěšení OZV na úřední desce Magistrátu města, jakož i datu sejmutí z této úřední desky, kromě roku 2017, OZV neobsahuje. Účinnost je nastavena patnáctým dnem po dni vyhlášení. Z tohoto důvodu nemůže být posouzeno, zda dojde k splnění podmínky platnosti OZV vyvěšením na dobu 15 dnů po jejím vydání na úřední desce Magistrátu města. Je však jisté, že nedojde vzhledem k nastavené účinnosti k zavedení právě zpětné účinnosti (retroaktivity). Lze zároveň důvodně předpokládat, že město takové vyvěšení na úřední desce provede, tedy že procedurální požadavky při schvalování OZV budou splněny, tedy že OZV bude přijata a vydána zákonným postupem a v rámci pravomoci svěřené městu Ústavou.

ODK se rovněž zaměřil na zkoumání, zda město při vydání OZV nebude jednat za hranici pravomoci (*ultra vires*), tj. mimo věcnou působnost zákonem mu vymezenou (srov. nálezy Pl. ÚS 63/04 nebo Pl. ÚS 1/05) nebo nezneužije zákonem svěřené působnosti (tj. na případné zjevné zneužití výkonu samostatné působnosti, resp. právem aprobovaného účelu či opomíjení relevantních úvah nebo věnování se nerelevantním úvahám při přijímání rozhodnutí). Dle ustanovení čl. 104 odst. 3 Ústavy jsou obce, resp. jejich zastupitelstva nadány pravomocí vydávat obecně závazné vyhlášky v mezích své působnosti. Na tuto činnost je třeba pohlížet jako na originární normotvorbu. Podle ustanovení § 84 odst. 2 písm. h) zákona o obcích je zastupitelstvu obce vyhrazeno vydávat obecně závaznou vyhlášku obce v rámci samostatné působnosti obce. Dle ustanovení § 35 odst. 1 zákona o obcích do samostatné působnosti obce patří záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud nejsou zákonem svěřeny krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zákon. Ukládat obecně závaznou vyhláškou občanům jednostrannými příkazy a zákazy povinnosti smí obec jen na základě a v mezích zákona, neboť je vázána čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny. Podle ustanovení § 35 odst. 3 písm. a) zákona o obcích se obec při výkonu samostatné působnosti (obecně definované ustanovením § 35 odst. 1 zákona o obcích) řídí při vydávání obecně závazné vyhlášky zákonem. Tomuto zákonnému příkazu odpovídá vymezení věcných oblastí, v nichž je obec oprávněna originárně tvořit právo. Zákon o obcích stanoví, v jaké věcně vymezené oblasti může obec ukládat povinnosti obecně závaznou vyhláškou vydanou v samostatné působnosti. Mimo jiné se jedná o případ, kdy je k tomu obec zmocněna zvláštním zákonem (§ 10 písm. d) zákona o obcích). V daném případě je takovým zvláštním zákonem školský zákon, dle jehož ustanovení:

- § 178 odst. 2 písm. b) se vymezují školské obvody spádové školy tak, že je-li v obci více základních škol zřizovaných obcí, stanoví obec školské obvody obecně závaznou vyhláškou;
- § 179 odst. 3 (ve znění od 1. 1. 2017) se na vymezení školského obvodu spádové mateřské školy a pravidla zajištění podmínek předškolního vzdělávání dětí uvedených v odstavci 2 použije § 178 odst. 2 až 4 obdobně.

## Článek 1 - „Vymezení školských obvodů spádových mateřských škol“



Na základě ustanovení § 178 odst. 2 písm. b) a § 179 odst. 3 školského zákona přistoupilo město k určení školských obvodů spádových mateřských škol. Ustanovení vymezuje třicet jedna školských obvodů třiceti jedna spádových mateřských škol. Náhledem do rejstříku škol a školských zařízení bylo zjištěno, že město zřídilo právě těchto třicet jedna mateřských škol, tedy naplňuje u všech mateřských škol v souladu se zákonným zmocněním rozsah tohoto zákonného zmocnění k vydání obecně závazné vyhlášky (tj. stanoví k nim školský obvod). Ke každému ze všech stanovených školských obvodů se přiřazuje konkrétně určená (spádová) mateřská škola. Mateřské školy, jimž přináležejí stanovené školské obvody, jsou v textu OZV konkretizovány svým oficiálním názvem dle rejstříku škol a školských zařízení. Územní rozsah školských obvodů spádových mateřských škol zřízených městem je v OZV vymezen konkrétně uvedením názvů ulic a náměstí, resp. částí ulic a náměstí (s konkrétními popisem rozdělení dané ulice). Školské obvody jsou z tohoto pohledu vymezeny dostatečně přesně a určitě. ODK v rámci abstraktní kontroly zákonnosti neposuzoval územní rozsah jednotlivých obvodů (např. jejich velikost) nebo úplnost pokrytí celého města všemi obvody (resp. vymezením ulic v rámci města, např. otázka adres nezařazených pod konkrétními ulicemi atd.), ani případné překrývání území obvodů. U překrývání obvodů podle výše uvedeného stanoviska Ministerstva školství (které je možné analogicky použít i pro vymezení školských obvodů spádových mateřských škol), které je příslušným orgánem státní správy pro výklad školského zákona, není vyloučeno, že mohou nastat situace, kdy je nutné, aby se školské obvody dvou nebo více základních škol co do území překrývaly. Potom bude vhodné zajistit, aby se „působnost“ těchto škol na území, kde se školské obvody územně překrývají, odlišila a vyloučily se případy, kdy by určití žáci na tomto území měli dvě (či více) spádové školy. Samotné překrývání školských obvodů, a tedy příslušnost žáka do školského obvodu dvou nebo i více škol, sice není přímo v rozporu se školským zákonem, v praxi by tím však mohly být způsobeny obtíže. Je totiž nutné mít na paměti, že žák má nárok na přednostní přijetí k plnění povinné školní docházky do základní školy, v jejímž školském obvodu má místo trvalého pobytu, a ředitel spádové školy je povinen přednostně přijímat žáky s místem trvalého pobytu ve školském obvodu této školy až do výše povoleného počtu žáků uvedené ve školském rejstříku (§ 36 odst. 7 zákona školského zákona). Tyto závěry je možné vztáhnout i na úpravu povinného předškolního vzdělávání a právo přednostního přijetí dle § 34 odst. 3 školského zákona (účinné však až od 1. 9. 2017). ODK ještě dodává, že školský zákon pamatuje i na případy, kdy území obce nebo jeho část nespadá pod školský obvod ani společný školský obvod a je ohroženo plnění povinné školní docházky dítěte (§ 178 odst. 3 ve spojení s § 179 odst. 3 školského zákona). V případě této OZV však žádné takové území ve městě patrně není (viz výše k abstraktní kontrole zákonnosti), nechybí-li ovšem nějaká z ulic města ve výčtu ulic, popřípadě se ve městě nenalézají jiné adresy, kde se lze přihlásit k trvalému pobytu, a které nejsou zařazeny pod konkrétní ulici. Takovému případnému opomenutí lze předejít zpravidla tak, že jeden či více z uvedených školských obvodů je určen jako obvod i pro ostatní v OZV neuvedené adresy ve městě (při určení více „sběrných obvodů“ je vhodné využít např. územního členění obce na místní části apod., aby nedocházelo k jejich překrývání), což tato OZV nečiní. Stát garantuje právo dětí na předškolní vzdělání. Zavedením institutu spádové školy se tak mělo garantovat každému dítěti místo ve spádové škole, a tedy přístup k předškolnímu vzdělávání. K prolomení tohoto práva může dojít pouze v případě překročení nejvyššího počtu žáků uvedeného ve školském rejstříku. Stát předpokládá, že když obce už ke stanovení spádových obvodů přistoupí, že tak učiní rozumně s ohledem na garanci tohoto přednostního přijetí promítnutého v § 34



odst. 3 školského zákona (přestože tato garance je zakotvena v zákoně až s účinností od 1. 9. 2017, resp. postupně se každým rokem bude rozšiřovat o další skupiny dětí).

Chystaná právní úprava nebyla shledána v rozporu se zákonem.

## **Článek 2 – „Účinnost“**

Účinnost OZV se stanoví patnáctým dnem po dni vyhlášení. Jedná se o účinnost se standardní legisvakantní lhůtou, kterou předpokládá také samotný § 12 odst. 2 zákona o obcích v první řadě (v případech, kdy obecně závazná vyhláška sama neurčí svou účinnost). Nezáleží na tom, kdy bude vydaná OZV skutečně vyvěšena, neboť nikdy nemůže při takto nastavené účinnosti dojít ke zpětné účinnosti (před dnem vyhlášení OZV), popř. k účinnosti datem dřívějším než patnáctým dnem po dni vyhlášení (z důvodu naléhavého obecného zájmu).

Chystaná právní úprava nebyla shledána v rozporu se zákonem.

**Závěr: Při posouzení nebyl shledán rozpor OZV se zákonem.**

Zpracoval: odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra  
Schválil: Ing. Bc. Miroslav Veselý  
V Praze dne 28. února 2017