

STÁTNÍ SPRÁVA A SAMOSPRÁVA VE ŠKOLSTVÍ

Josef Zilvar

Univerzita Pardubice, Fakulta ekonomicko-správní, Katedra veřejné správy

Author in his article creates characterisation of basic principles of relationship of the states control and the self-government in the educational system. He defines relationship of the public politics and the public administration control and the present law modification of the management of the educational system.

It presents characterisation of function of the state control and the self-government each other in Czech education.

Školství vzhledem ke svým funkcím v oblasti výchovy a vzdělávání je oblastí, v níž se promítají zájmy celé řady subjektů. Školství se bezprostředně dotýká každého občana a to jak z důvodu povinné školní docházky, tak i individuálního zájmu v rámci životní kariéry.

V systému školství se výrazně prosazují celospolečenské zájmy plynoucí z potřeby předat kulturní dědictví a hodnoty a rovněž z potřeby socializace jednotlivce jako předpokladu jeho začlenění do společnosti.

Zcela pochopitelně se utvářejí diferencované zájmy na vzdělávání, z čehož pak vyplývá, že v demokratické společnosti se vedle státního řízení utvářejí zájmová seskupení, usilující o uplatnění svých zájmů v konkrétních segmentech školství.

Veřejná politika a veřejná správa

V demokratické společnosti nabývají tyto skutečnosti reálného vyjádření v oblastech, které nazýváme veřejná politika a veřejná správa.

Veřejnou politiku chápeme jako mechanismus, který dokáže identifikovat veřejné zájmy, akceptovat je pro svou činnost a nalézt efektivní řešení pro jejich uspokojení. Veřejná politika by měla mít v oblasti školství dominantní úlohu, což však neznamená eliminaci stranické politiky, která by měla mít jasně vymezený prostor.

Veřejná politika je spojena s veřejnou správou. **Veřejná správa** představuje propojenou soustavu pro prosazování celospolečenských zájmů a územně či zájmově diferencovaných skupinových zájmů.

Uspořádají-li se záležitosti běžné v obvyklém úředním životě podle stávajících pravidel a předpisů, jde o správu. Tam, kde jde o tvorbu čehosi nového, kde nelze užít známých algoritmů rozhodování a implementace, tam máme co do činění s politikou.

Veřejná správa zahrnuje zaběhnuté, rutinně se opakující činnosti v rámci předem daných regulativů.

Státní správa (jako praktická činnost) je ta část veřejné správy, která je zabezpečena státem a jeho institucemi. Kromě ní je veřejná správa realizována také samosprávnými institucemi a neziskovými organizacemi.

Moderní stát má složitou vnitřní strukturu složenou z velkého počtu různých typů sociálních jednotek spojených rozdílnými typy vazeb. Jednu ze struktur společnosti tvoří státní instituce, které můžeme zhruba rozčlenit do dvou kategorií:

a) **státní správa**, složená ze tří větví:

- *legislativní větev* reprezentovaná obvykle parlamentem, který přijímá ústavu a na ni navazující zákony,
- *výkonná větev* zastoupená vládou, ministerstvy a dalšími vládními agenturami a institucemi decentralizované státní správy, které přijímají rozhodnutí,
- *soudní (kontrolní) větev* reprezentovaná soustavou soudů řešících spory a posuzujících ústavnost práce parlamentu a legálnost rozhodnutí výkonné větve,

b) **specializované státní organizace** přímo řízené některou ze státních institucí výkonné větve, sem patří: *policie, armáda, státní podniky* (pokud v ekonomice existuje státní sektor).

Právní úprava řízení školství

Abychom se vyvarovali možných omylů, považujeme za nutné nejprve rekapitulovat podobu současného systému řízení školství z hlediska jeho právní úpravy. V úplném znění zákona č. 564/1990 Sb. o státní správě a samosprávě ve školství jsou vymezeny orgány ve školství v konceptu tzv. "odvětvového systému řízení".

Hlavními subjekty řízení a správy školství jsou dle uvedeného zákona č. 564/1990 Sb.:

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy řídí výkon státní správy ve školství a vytváří podmínky pro jeho rozvoj. Při vedení MŠMT působí četné poradní sbory.

Česká školní inspekce je centrálně řízený kontrolní orgán se zaměřením na výsledky vzdělávací činnosti, úroveň odborného a pedagogického řízení, personální a materiální podmínky výchovně-vzdělávací činnosti, efektivitu využívání ekonomických prostředků a dodržování obecně závazných norem a předpisů v oblasti školství.

Školské úřady nezávislé na všeobecné státní správě (okresních úřadech) a přímo odpovědné MŠMT. Svým posláním, funkcemi a strukturou jsou zaměřeny převážně na ekonomicko-finanční, pedagogicko-organizační a správní úkoly.

Obce (obecní úřady a zastupitelstva) jako zřizovatelé škol, které jsou ze zákona povinny vytvářet podmínky pro plnění povinné školní docházky. Zřizují a po hospodářské stránce spravují předškolní zařízení a základní školy.

Důležitým subjektem v oblasti praktické profesní přípravy učňů byly do r. 1989 podniky, závody a družstva. Změny, především ekonomické, vedly k postupnému rozpadu celé sítě a odpovědnost za zabezpečení profesní přípravy se postupně přesouvala na jednotlivá rezortní ministerstva (min. hospodářství, zdravotnictví, zemědělství apod.)

Vztah státní správy a samosprávy ve školství

Vztah státní správy a samosprávy ve školství je jedním z klíčových problémů dlouhodobé transformace řízení školství.

Státní správu ve školství lze charakterizovat jako řídicí a realizační činnost orgánů zabezpečujících ingerenci státu ve smyslu jeho školské politiky na ochranu práv občanů a na rozvoj v oblasti výchovy a vzdělávání. Státní správa ve školství představuje a hájí celospolečenské veřejné zájmy, vyjádřené v ústavě a zákonech. V jejich intencích pak přijímá rozhodnutí a vykonává dohled. Vyznačuje se především profesionální přípravou pracovníků, kteří jsou do funkcí převážně jmenováni.

Samospráva ve školství ve své podstatě zahrnuje veřejnou činnost občanů a jejich volených zástupců, která směřuje nejen k ochraně, ale mnohdy i k prosazování zájmů jednotlivých skupin občanů bydlících v určité lokalitě ve vztahu k výchově a vzdělávání.

Vztah státní správy a samosprávy v oblasti školství je vztahem správního úřadu a zastupitelského orgánu. Jinými slovy: jde o setkávání profesionální linie s linií orgánu zastupujícího občany, kde se střetávají a řeší určité požadavky, názory, potřeby a někdy i postoje s cílem dosáhnout vzájemně přijatelný konsensus.

Obecně můžeme každý správní úřad a tedy i školský chápat jako systém, který má své vstupy, procesy a výstupy. Klíčovým rozhodnutím pak je to, na základě čeho budeme takový systém charakterizovat. V tomto kontextu je třeba upozornit na prozatím přetrvávající skutečnost spočívající v rychlém zvyšování rozsahu činností v realizaci změn. Pokud tyto činnosti překročí určitou hranici (optimum), jsou zcela evidentně doprovázena snížením úrovně kvality.

Zachování úrovně kvality při extenzivním rozšiřování činností vyžaduje účinnou kontrolu kvality těchto činností. Problémem však zůstává aspekt jak definovat, kvantifikovat a měřit výstupy nejen správních či řídicích činností školského úřadu, ale rovněž celého vzdělávacího procesu. Jednou z možností hodnocení výstupů je zavedení *standardů* výchovy a vzdělávání.

V mechanismu řízení jsou pro **státní správu** charakteristické přímé metody řízení, vycházející především z právně formulovaných dokumentů (např. nařízení, směrnice, pokyny apod.), které vlastně determinují způsob práce správního úřadu. Hlavním orgánem k uplatnění vlivu na fungování školy se stávají rady škol.

Samospráva se ve školství uplatňuje dle zákona o obecním zřízení např. shromážděním občanů (v obcích do 300 obyvatel), místním referendem nebo obecním zastupitelstvem a jeho orgány. Samospráva na vyšších stupních se realizuje především formou usnesení ze zasedání.

Dobré fungování a vztahy vyžadují rozdělení pravomocí a odpovědností, vhodné formy práce a vzájemné spolupráce, kde dělba práce hlavních partnerů ve správních a samosprávných školských orgánech je založena na vzájemném respektování práv.

Kontaktní adresa:

Ing. Josef Zilvar,CSc., Univerzita Pardubice, Fakulta ekonomicko-správní, Katedra veřejné správy, Studentská 84, 532 10 Pardubice,

☎ 040/6036525,

e-mail josef.zilvar@upce.cz

Recenzoval: prof.PhDr.Karel Lacina,DrSc., KVS, FES, UPa