



ROBERT PLAGA

ministr školství, mládeže a tělovýchovy

Praha, 30. září 2019

Č. j.: MSMT-29637/2019-1

Vážená paní hejtmanko, vážený pane hejtmane,
vážený pane předsedo,

v souvislosti s přechodem na nový systém financování regionálního školství od 1. ledna 2020 a představením modelu nepedagogické práce spojené s činností školy, ke kterému došlo v červnu tohoto roku, si Vám dovoluji zaslat shrnutí klíčových principů, na nichž je financování nepedagogické práce spojené s činností škol postaveno, a připomenout některá související legislativní východiska podstatná z pohledu zřizovatele.

V současném systému financování se i finanční prostředky státního rozpočtu na platy nepedagogických zaměstnanců (a s tím spojené limity počtu nepedagogických zaměstnanců) poskytují školám prostřednictvím krajských normativů (které stanovují krajské úřady, a jsou tedy mezikrajově rozdílné), a to podle počtu žáků (dětí, studentů) v dané škole.

Cílem nového systému financování regionálního školství účinného od ledna 2020 v oblasti financování nepedagogické práce v mateřských školách, základních školách a středních školách je především spravedlivější a transparentnější nastavení parametrů nepedagogické práce zohledňujících i jiné skutečnosti mající vliv na její rozsah, než je počet žáků (dětí, studentů) školy, a dále odstranění nedůvodných mezikrajových rozdílů v této oblasti.

V této souvislosti je dále stěžejní to, že se MŠMT podařilo vyjednat navýšení celkového limitu počtu nepedagogických zaměstnanců pro oblast regionálního školství pro rok 2020 o 3 154 úvazků (o více než 1 mld. Kč) ve srovnání s rozpočtovaným limitem pro rok 2019. Toto navýšení již je v modelu nepedagogické práce promítnuto, a to následovně: + 10% pro mateřské školy, + 10% pro základní školy a + 5% pro střední školy.

Objem prostředků na platy nepedagogických zaměstnanců tedy bude MŠMT rozepisovat na každou jednotlivou školu prostřednictvím normativu složeného z normativu na

- ředitelství,
- další pracoviště a
- každou třídu se zohledněním oborové struktury (VOŠ na studenta).

Stále se bude jednat o normativní (paušální) způsob výpočtu rozsahu nepedagogické práce financovatelného ze státního rozpočtu, nikoliv financování na její skutečný rozsah v konkrétní škole.

Tímto způsobem tak MŠMT vytváří určitý personálně-finanční standard nepedagogické práce spojené s činností daného druhu školy (se zohledněním oborové struktury u středních a vyšších odborných škol). Tento princip umožňuje reálnější zohlednění skutečné potřeby nepedagogické práce spojené s činností konkrétní školy (než současný princip na „dítě či žáka“) - zároveň však tímto MŠMT poprvé jednoznačněji definuje rozsah nepedagogické práce, kterou si u škol „objednává“ stát z titulu toho, že škola je vzdělávací institucí mající určité, s tímto postavením spojené, administrativní, odborné a ekonomické povinnosti (které by do značné míry daná právnická osoba neměla, kdyby nevykonávala činnost školy podle školského zákona).

Limity počtu nepedagogických zaměstnanců, které bude stanovovat MŠMT na základě výše popsaného modelu, se váží pouze k činnosti druhu školy – mateřské školy, základní školy, střední školy, konzervatoře či vyšší odborné školy.

Úvazky nepedagogických zaměstnanců spojené s činností školských zařízení, jejichž činnost vykonává daná právnická osoba (zařízení školního stravování, školní klub, středisko praktického vyučování apod.), budou i po změně financování stanovovány (a rozpočtovány) krajským úřadem prostřednictvím krajských normativů v rámci celkového rozpisu rozpočtu přímých výdajů na vzdělávání a školské služby dané právnické osoby pro příslušný kalendářní rok.

MŠMT opakovaně informovalo školy, jejich zřizovatele i správní úřady, že před případným hodnocením dopadu nového systému financování v oblasti nepedagogické práce v konkrétní právnické osobě vykonávající činnost školy, je potřeba vedle přiděleného limitu nepedagogických zaměstnanců na činnost daného druhu školy vzít v úvahu také údaje k nepedagogickým zaměstnancům spojených s činností školských zařízení, které stanoví příslušný krajský úřad.

Podstatné dále je, že oba výše uvedené normativy (jak ten stanovený pro školy ze strany MŠMT, tak ten stanovený pro školské zařízení ze strany KÚ), jsou pouze vnitřní konstrukcí pro výpočet celkového limitu počtu nepedagogických zaměstnanců spojeného s činností školy a školského zařízení. Konkrétní rozdělení limitu počtu nepedagogických zaměstnanců (který je nezávaznou součástí celkového limitu počtu zaměstnanců) v rámci dané právnické osoby vykonávající činnost školy bude vždy v kompetenci ředitele školy, tak jako nyní.

MŠMT zveřejnilo podrobné parametry modelu nepedagogické práce a konkrétní propočty limitu počtu nepedagogických zaměstnanců spojených s činností školy na každou právnickou osobu v červnu tohoto roku. Stanovené normativy jsou zveřejněny na webových stránkách MŠMT: <http://www.msmt.cz/vzdelavani/skolstvi-v-cr/ekonomika-skolstvi/metodiky-k-reforme-financovani-regionalniho-skolstvi>.

V návaznosti na negativní reakce z některých krajů si MŠMT následně vyžádalo ze 4 vybraných krajů podrobné podklady týkající se výpočtu stávajících krajských normativů v této oblasti a skladby nepedagogických zaměstnanců vázaných na činnost školy z vybraných škol (zejména středních odborných).

Na základě podrobné analýzy těchto podkladů je MŠMT i nadále přesvědčeno, že nový systém financování nepedagogické práce váží se k činnosti školy je nastaven správně a naplňuje výše popsané záměry státu. Zároveň jsme došli k závěru, že je nezbytné připomenout některá legislativní a kompetenční východiska v této oblasti:

V souladu s § 160 odst. 1 písm. c) a d) školského zákona se ze státního rozpočtu za podmínek stanovených tímto zákonem poskytují finanční prostředky vyčleněné na činnost škol a školských zařízení zřizovaných obcemi, svazky obcí nebo krajů, a to na tzv. přímé výdaje na vzdělávání a školské služby.

Školský zákon je tak v tomto ohledu postaven na principu financování činnosti (daného druhu školy či druhu a typu školského zařízení), nikoliv na principu institucionálního financování samotné právnické osoby tyto činnosti vykonávající.

Poskytnuté finanční prostředky státního rozpočtu lze obecně použít pouze na činnosti výslovně definované v § 7 odst. 2 školského zákona (tedy poskytování vzdělávání podle vzdělávacích programů uvedených v § 3 školského zákona) a činnosti výslovně definované v § 7 odst. 4 školského zákona (tedy poskytování služeb a vzdělávání, které doplňují nebo podporují vzdělávání ve školách nebo s ním přímo souvisejí, nebo zajišťování ústavní a ochranné výchovy nebo preventivně výchovné péče, tedy tzv. školské služby). V konkrétním případě je pak nezbytné vycházet z právní úpravy obsažené ve školském zákoně a jeho prováděcích právních předpisech pro konkrétní druh školy nebo druh a typ školského zařízení, jež má daná právnická osoba zapsány v rejstříku škol a školských zařízení a jež v praxi uskutečňuje.

Výše uvedené především znamená, že tyto finanční prostředky státního rozpočtu nelze použít na jiné činnosti, byť také realizované právnickou osobou vykonávající činnost školy nebo školského zařízení (tedy případně další činnosti, které jsou předmětem její činnosti, a to bez ohledu na to, zda jsou vymezeny v souladu s příslušnými právními předpisy v rámci její hlavní činnosti, či v rámci doplňkové činnosti, ale také některé činnosti vymezené přímo školským zákonem, například další vzdělávání ve školách podle § 114 školského zákona apod.).

Největší a nejdůležitější okruh výdajů tvoří výslovně vymezené výdaje vyplývající z pracovněprávních vztahů mezi zaměstnanci a příslušnou právnickou osobou vykonávající činnost dané školy nebo školského zařízení. Tito zaměstnanci také musejí vykonávat svou práci v rámci činnosti školy nebo školského zařízení podle školského zákona, na něž se poskytují finanční prostředky státního rozpočtu. Nesmí se tak jednat například o zaměstnance právnické osoby vykonávající činnost školy nebo školského zařízení, jenž koná pouze práci v rámci jiného předmětu činnosti dané právnické osoby (například pouze v rámci doplňkové činnosti). V případě, že jeden zaměstnanec koná práci jak v rámci činnosti školy nebo školského zařízení, tak v rámci jiného předmětu činnosti dané právnické osoby, je nezbytné tyto výdaje odpovídajícím způsobem důsledně oddělovat.

V této věci se právní úprava se změnou financování regionálního školství nijak nemění, přesto je nezbytné tento aspekt zdůraznit, neboť z aktuálních podkladů poskytnutých některými středními odbornými školami lze dojít k závěru, že v současné době k tomuto důslednému oddělování nákladů spojených s doplňkovou činností (či jinými předměty hlavní činnosti než je činnost školy) nedochází a z finančních prostředků státního rozpočtu jsou částečně hrazeny i činnosti váží se k této doplňkové činnosti (zejména pokud jde o ekonomické činnosti spočívající ve vedení účetnictví, plnění daňových povinností, správou majetku využívaného

k doplňkové činnosti, ale také činností spojených s následným prodejem výrobků či služeb vzniklých v rámci praktického vyučování apod.).

Školy a školská zařízení zřizovaná obcemi, kraji a svazky obcí mají z právního pohledu postavení příspěvkových organizací nebo školských právnických osob. Obce, kraje a svazky obcí jsou zřizovateli těchto právních subjektů s plným rozsahem zřizovatelských kompetencí vyplývajících z příslušných právních předpisů; zároveň jsou také ve většině případů vlastníkem majetku využívaného k činnosti školy či školského zařízení.

Obce, kraje a svazky obcí tedy také ve zřizovací listině dané právnické osoby určují jak předmět její hlavní činnosti (tedy zda bude v případě příspěvkové organizace v hlavní činnosti vykonávat pouze činnosti školy či školského zařízení podle § 7 školského zákona či zda budou součástí této činnosti i jiné, zpravidla neziskové, činnosti spadající do samostatné působnosti dané obce či kraje). Vedle toho také zřizovací listinou určuje předmět a podmínky výkonu případné doplňkové činnosti, jejímž smyslem je lépe využívat všechny hospodářské možnosti a odbornost zaměstnanců příspěvkové organizace (tato činnost nesmí narušovat plnění hlavního účelu organizace a sleduje se odděleně).

Konečně zřizovatel také zřizovací listinou určuje rozsah majetku ve svém vlastnictví, který bude svěřen příspěvkové organizaci k hospodaření a vymezení práv, která organizaci umožní, aby se svěřeným majetkem mohla plnit hlavní účel, k němuž byla zřízena; zejména uvedena 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.

Všechny tyto kompetence zřizovatele jsou výkonem samostatné působnosti obcí a krajů, do níž stát může zasahovat pouze zákonem. Uvedené v praxi znamená, že se zásadním způsobem liší přístup jednotlivých zřizovatelů k pojetí vzájemného vztahu mezi ním a příspěvkovými organizacemi, které zřizuje (a jejich řediteli). Zásadní odlišnosti se týkají zejména těchto oblastí:

- vymezení předmětu hlavní činnosti příspěvkové organizace – přestože většina příspěvkových organizací vykonávajících činnost školy nebo školského zařízení má předmět hlavní činnosti omezen na činnosti daného druhu školy či druhu a typu školského zařízení ve smyslu § 7 školského zákona, jsou i organizace, které v hlavní činnosti vykonávají i jiné činnosti (další vzdělávání podle § 114 školského zákona, rekvalifikační kurzy podle zákona o zaměstnanosti, činnost autorizované osoby podle zákona č. 179/2006 Sb., provoz sportoviště v majetku obce či kraje apod.). Tyto další činnosti vykonávané v hlavní činnosti sebou samozřejmě přinášejí i personální nároky na zaměstnance. Platy a ostatní pracovněprávní nároky těchto zaměstnanců však v žádném případě nelze hradit z finančních prostředků státního rozpočtu poskytovaných na činnost škol a školských zařízení podle § 161 a násl. školského zákona,
- vymezení doplňkové činnosti příspěvkové organizace – doplňková činnost může v praxi spočívat v různorodých ekonomických aktivitách (pronájem svěřeného majetku zřizovatele, stravování tzv. cizích strávníků, realizace vzdělávacích aktivit pro veřejnost, prodej výrobků a služeb vzniklých v rámci praktického vyučování apod.). Zákon č. 250/2000 Sb. vyžaduje jednoznačné a důsledné oddělení nákladů doplňkové činnosti od nákladů činnosti hlavní a z tohoto důvodu opět nelze zahrnovat personální nároky spojené s realizací doplňkové činnosti do limitu počtu nepedagogických zaměstnanců

stanoveného MŠMT či KÚ v rámci rozpisu finančních prostředků na tzv. přímé výdaje na vzdělávání podle školského zákona,

- rozsahem majetku ve vlastnictví zřizovatele svěřeného do správy dané příspěvkové organizaci a rozsahem majetkových práv a povinností spojených s péčí o něj – MŠMT ve vztahu k samotné činnosti škol (se zohledněním druhu školy a oborové různorodosti v případě středních škol) stanoví nezbytné materiální podmínky pro uskutečňování této činnosti v rámcových vzdělávacích programech. Tím je vymezen určitý obecný standard, a to jak v oblasti nemovitého majetku (prostor užívaných ke vzdělávací činnosti dané školy), tak v oblasti movitého majetku (vybavení školy, IT technika, strojové vybavení apod.).

V praxi se však rozsah majetku svěřeného k hospodaření příspěvkovým organizacím vykonávajícím činnost škol ze strany jejich zřizovatelů výrazně liší, v řadě případů jsou do „správy“ těchto organizací svěřovány rozsáhlé areály či sportoviště, která nejsou k realizaci vzdělávání podle daného rámcového vzdělávacího programu nezbytná (jsou k této činnosti využívána pouze částečně a zároveň slouží i dalším subjektům a veřejnosti, popřípadě nejsou k této činnosti využívána vůbec).

Současně se zásadně liší také rozsah majetkových práv, která k danému svěřenému majetku zřizovatel na organizaci deleguje. Jsou zřizovatelé, kteří vykonávají značný rozsah práv k majetku ve svém vlastnictví centralizovaně (prostřednictvím zaměstnanců obce či kraje či outsourcingem hrazeným z prostředků daného územního samosprávného celku – veškeré investiční akce, realizace veřejných zakázek nejenom k investičním akcím, ale i k nákupu energií, spotřebního materiálu apod., právní poradenství, správa a údržba majetku apod.). Na druhé straně jsou však i zřizovatelé (obecní i krajské), kteří postupují přesně opačně a v zásadě veškeré výše uvedené činnosti jsou jimi delegovány na samotné příspěvkové organizace, které je zajišťují prostřednictvím svých zaměstnanců.

Z aktuálních podkladů z vybraných středních odborných škol je uvedena rozmanitost zřejmá, neboť některé střední odborné školy vykazují mezi nepedagogickými zaměstnanci „školy“ i referenty veřejných zakázek, referenty správy majetku, právníky z oblasti veřejného zadávání, plavčíky, zahradníky a další pozice, které na základě vyžádaných doplňujících informací zcela nebo zčásti nevykonávají svou činnost v rámci činnosti školy podle § 7 školského zákona, ale v rámci správy dalšího majetku svěřeného organizaci k hospodaření či v rámci rozsáhlé delegace majetkoprávních povinností ze zřizovatele na organizaci.

Z pohledu státu je však nezbytné zdůraznit, že všechny obce a kraje získávají do svých rozpočtů objem daňových příjmů z tzv. sdílených daní podle zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), podle shodných a transparentních parametrů a podmínek. Tyto finanční prostředky jsou mimo jiné určeny také k péči o majetek ve vlastnictví obce a kraje a k jeho rozvoji (§ 38 obecního zřízení a § 17 krajského zřízení).

V návaznosti na to pak samozřejmě i MŠMT ve vazbě na § 160 školského zákona v modelu nepedagogické práce zohledňuje pouze rozsah nepedagogické práce vázící se na činnost školy v návaznosti na příslušné rámcové vzdělávací programy.

MŠMT si uvědomuje, že dosavadní systém financování regionálního školství a dosavadní, výrazně decentralizované, nastavení působnosti jednotlivých správních úřadů v této oblasti, umožnil, aby zřizovatelé (zejména krajské, kde se prolíná role zřizovatele v rámci samostatné

působnosti a role správního úřadu v rámci přenesené působnosti) tímto způsobem částečně přenášeli na resort školství (finanční prostředky státního rozpočtu poskytované na činnost škol a školských zařízení z rozpočtové kapitoly MŠMT) i část svých zřizovatelských povinností spojených se správou svého majetku.

Ještě více znepokojující je tento závěr proto, že v důsledku toho v některých případech docházelo ze strany škol k omezování rozsahu samotné vzdělávací činnosti školy (pedagogické práce školy) ve prospěch nepedagogické práce, kterou v jiných případech v souladu se svými samosprávnými povinnostmi vykonávají přímo zřizovatelé svými zaměstnanci (či outsourcingem) z finančních prostředků svého rozpočtu. Tento postup nebude po změně financování regionálního školství v zásadě možný, neboť pedagogická práce školy bude ze státního rozpočtu ze strany MŠMT financována podle svého skutečného rozsahu a ve své skutečné „ceně“.

Vážená paní hejtmanko, vážený pane hejtmane,
vážený pane předsedo,

věřím, že naším společným cílem je nastavit takový systém financování regionálního školství, který zajistí účelné využití finančních prostředků státního rozpočtu vyčleněných na činnost škol a školských zařízení v zájmu udržení a zvýšení kvality samotného vzdělávacího procesu. Dovoluji si tedy očekávat, že výše uvedená legislativní a kompetenční východiska promítnete do připravovaných krajských a obecních rozpočtů od roku 2020 včetně tak, aby byly výše uvedené principy financování nepedagogických zaměstnanců zohledněny ve vazbě na kompetence, které jsou vymezeny školským zákonem MŠMT a zřizovatelům, a dále zákonem č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní).

Závěrem si dovoluji doplnit, že na základě podrobné analýzy zaslaných podkladů ze 4 vybraných krajů došlo MŠMT k závěru, že určitým způsobem specifická je situace v oblasti nepedagogické práce v případě středních odborných škol.

Součástí vzdělávání ve středních odborných školách je i praktické vyučování, které je v souladu s § 65 odst. 2 školského zákona možné realizovat v samotné střední škole, ve školském zařízení (jedná se o typ školského účelového zařízení středisko praktického vyučování či školní hospodářství) nebo na pracovištích fyzických nebo právnických osob, které mají oprávnění k činnosti související s daným oborem vzdělání a uzavřely se školou smlouvu o obsahu a rozsahu praktického vyučování a podmínkách pro jeho konání.

V praxi jsou v různých kombinacích uplatňovány všechny výše uvedené způsoby zajištění praktického vyučování

- celý rozsah praktického vyučování v určitém oboru vzdělání (popřípadě určitém ročníku) je realizován přímo v dané střední škole v její „režii“;
- praktické vyučování je částečně realizováno přímo v dané střední škole, část (například ve formě určitých bloků či ve vyšších ročnících) je však uskutečňována v prostředí reálné praxe;
- praktické vyučování je komplexně zajištěno na pracovištích zaměstnavatelů či firem.

Skutečnost, který z výše uvedených modelů realizace praktického vyučování je uplatňován v konkrétní střední škole (v každém jejím oboru vzdělání či jednotlivých ročnících vzdělávání),

má samozřejmě vliv i na rozsah potřeby výkonu nepedagogické práce spojené s činností dané střední školy (pomocné odborné pozice připravující zázemí a materiál, obsluha a údržba strojů a zařízení, skladový personál apod.).

Model financování nepedagogické práce vychází z reálné výše krajských normativů pro rok 2019, a je z pochopitelných důvodů postaven na určitém průměru mezi výše popsány variantami.

Zároveň není reálné uvedený model dále rozpracovávat a zohledňovat v něm konkrétní způsob realizace praktického vyučování v konkrétní škole (v jednotlivých oborech vzdělání či ročnících vzdělávání), neboť by to znamenalo další zásadní zásah do rozsahu výkaznictví ze strany škol s problematickou možností následné kontroly ze strany státu.

Na základě aktuálních podkladů vybraných středních odborných škol tak MŠMT došlo k závěru, že v této oblasti skutečně může docházet k nesouladu mezi limity počtu nepedagogických zaměstnanců vázících se k činnosti dané střední školy stanovených na základě nového modelu a důvodnou potřebou (která dosud byla ze strany krajských úřadů v řadě případů vedle krajských normativů řešena z tzv. rezervy).

V této oblasti tak MŠMT zvažuje možná systémová řešení do budoucna s tím, že do té doby připravuje přechodné řešení s využitím rezervy krajských úřadů.

S pozdravem



DLE ROZDĚLOVNÍKU

Hejtmanky a hejtmani krajů ČR

Svaz měst a obcí ČR

Sdružení místních samospráv ČR

Doložka konverze do dokumentu obsaženého v datové zprávě

Tento dokument, který vznikl převedením vstupu v listinné podobě do podoby elektronické pod pořadovým číslem **122783743-238993-191004103029**, skládající se z **8** listů, se doslovně shoduje s obsahem vstupu.

Zajišťovací prvek: **bez zajišťovacího prvku**

Jméno a příjmení osoby, která konverzi provedla: **Radek Vráblík**

Vystavil: **Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy**

Pracoviště: **Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy**

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, Karmelitská 7, 118 12 Praha 1 dne 04.10.2019



122783743-238993-191004103029