

SBORNÍK STANOVISEK
VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV

23

Školství



ombudsman
veřejný ochránce práv

ŠKOLSTVÍ

Školství



Sborník stanovisek veřejného ochránce práv

ŠKOLSTVÍ

Autorský kolektiv: JUDr. Stanislav Křeček, Mgr. Monika Šimůnková, Mgr. Bc. Veronika Bazalová, JUDr. Jiří Fuchs, Ph.D., Mgr. Bc. Lucie Obrovská, Ph.D., Mgr. Donika Stará, Mgr. Bc. Jana Vomelová

Sborník stanovisek veřejného ochránce práv vydává Kancelář veřejného ochránce práv k zajištění zákonné povinnosti veřejného ochránce práv soustavně seznamovat veřejnost se svou činností a s poznatky, které z ní vyplynuly.

© Kancelář veřejného ochránce práv, 2021

Adresa: Kancelář veřejného ochránce práv, Údolní 39, 602 00 Brno

Tel.: 542 542 888

Fax: 542 542 112

E-mail: podatelna@ochrance.cz

www.ochrance.cz

Tisk a redakční zpracování zajišťuje Wolters Kluwer ČR, a. s., U Nákladového nádraží 10, 130 00 Praha 3. Sazba: CADIS. Tisk: Sowa Sp. z o. o., Poland. Odpovědná redaktorka Marie Novotná. Tel. 246 040 417, 246 040 444. Vydání první. Stran 208

ISBN 978-80-7631-043-8 (brož., Kancelář veřejného ochránce práv, Brno)

ISBN 978-80-7676-002-8 (brož., Wolters Kluwer ČR, Praha)

ISBN 978-80-7631-042-1 (pdf, Kancelář veřejného ochránce práv, Brno)

ISBN 978-80-7676-003-5 (pdf, Wolters Kluwer ČR, Praha)

OBSAH

I. Úvod	9
II. Otázky a odpovědi	11
III. Předškolní vzdělávání	15
1. Povinné předškolní vzdělávání	15
2. Přijímání dětí do mateřské školy	16
2.1 Právní úprava	17
2.2 Kritéria pro přijímání	18
2.3 Správní řízení	22
3. Očkování	22
3.1 Trvalá kontraindikace	23
3.2 Očkování a světonázor ze strany	24
4. Letní provoz	25
5. Úplata za předškolní vzdělávání	25
6. Různé	26
IV. Základní vzdělávání	28
1. Přijímání do základních škol	28
1.1 Kritéria pro přijímání do ZŠ	29
1.2 Spádová turistika	32
1.3 Předčasné přijetí	32
1.4 Neshody rodičů	33
2. Šikana ve školách	34
2.1 Podstata a projevy šikany	35
2.2 Postup školy při podezření na šikanu	36
2.3 Pravomoci veřejného ochránce práv v oblasti šikany	37
2.4 Činnost České školní inspekce v oblasti šikany	37
2.5 Role zřizovatele školy	40
2.6 Obtěžování	41
3. Vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami	42
3.1 Mezinárodní a vnitrostátní legislativa	43
3.2 Pravomoci veřejného ochránce práv	44

3.3	Zákaz diskriminace	44
3.4	Podpůrná opatření v případě speciálních vzdělávacích potřeb	46
3.5	Přístup asistenčního psa do výuky	50
3.6	Vzdělávání žáků s odlišným mateřským jazykem	51
3.7	Zařazování do speciálních tříd	52
4.	Vzdělávání romských žáků	52
4.1	Sběr etnických dat	53
4.2	Segregace ve vzdělávání	55
4.3	Konkrétní případy ochránce	56
5.	Výchovná opatření	58
6.	Školní družina	59
7.	Různé	60
V.	Střední vzdělávání	62
1.	Přijímání na střední školu	63
1.1	Zápisové listky	64
1.2	Přijímání uchazečů se zdravotním postižením	65
1.3	Uchazeči s odlišným mateřským jazykem	66
1.4	Další kauzy týkající se přijímání na střední školu	67
2.	Průběh středního vzdělávání	68
2.1	Přestup do jiné SŠ, změna oboru a přerušení vzdělávání, opakování ročníku, uznání předchozího vzdělávání	68
2.2	Docházka do školy a omlouvání absencí	69
2.3	Zanechání studia	70
3.	Výchovná opatření	72
3.1	Podoby kázeňských opatření	72
3.2	Vyloučení žáka ze školy	73
4.	Maturitní zkoušky	74
4.1	Pravomoci ochránce a možnosti neúspěšných maturantů	76
4.2	Maturita žáků s postižením	77
4.3	Maturanti s odlišným mateřským jazykem	78
4.4	Přezkum maturitních zkoušek	78
4.5	Další otázky související s maturitami	83
5.	Různé	85
VI.	Školní stravování	89
VII.	Stanoviska veřejného ochránce práv	92
1.	Povinné předškolní vzdělávání	92
2.	Očkování v mateřské škole a světonázor	98

3. Rovný přístup žáků k povinné školní docházce	108
4. Nepřijetí do základní školy z důvodu pohlaví	123
5. Doporučení ke společnému vzdělávání romských a neromských dětí	128
6. Postih za kyberšikanu spolužaček	135
7. Podpůrná opatření pro žáka se zdravotním postižením	153
8. Přístup asistenčního psa do výuky a na školní akce	164
9. Nepřijetí uchazeče se zdravotním postižením ke studiu na střední škole	174
10. Šetření postupu MŠMT při přezkumech maturitních zkoušek	179
11. Nekvalitní nahrávka v poslechové části didaktického testu z angličtiny	190
12. Výběr vhodného typu inspekční činnosti České školní inspekce	194
Použité právní předpisy	203
Přehled zkratk	205
Rejstřík	206

Veřejný ochránce práv řešil od počátku své činnosti v roce 2000 přes 1 200 podnětů, které se týkaly školství. Nejčastěji se na něj obracejí rodiče dětí, které nebyly přijaté do mateřské, základní nebo střední školy. Ochránce se také zabýval případy šikany, problémy se vzděláváním žáků se speciálními vzdělávacími potřebami nebo neshodami rodičů se školou. Na ochránce se obracejí neúspěšní maturanti. Někdy ochránce řeší i stížnosti samotných škol, které například nesouhlasí s postupem České školní inspekce.

Přestože jsou pravomoci ochránce v oblasti školství omezené, v minulosti se ukázalo, že jeho šetření a právní závěry mohou pomoci úřadům, ředitelům škol i rodičům. Ochránce prošetřuje postupy krajských úřadů (jako odvolacích orgánů), České školní inspekce nebo Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy. Nemůže naopak zasahovat do činnosti ředitelů škol, učitelů nebo obcí jako zřizovatelů škol, ledaže by prověřoval podezření na diskriminaci.

Předkládaná publikace navazuje na tradici veřejného ochránce práv, který pravidelně vydává sborníky svých stanovisek spolu se zevrubnou analýzou daného tématu. Sborník ke školství je určený především ředitelům a ředitelkám mateřských, základních a středních škol, pracovníkům školských odborů krajů a obcí a odborné pedagogické veřejnosti. Cenným zdrojem informací může být sborník i pro Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, Českou školní inspekci a další státní instituce aktivní ve školství. V neposlední řadě je sborník určený i pro rodiče a žáky. Měli by zde najít řešení některých komplikovaných situací, se kterými se na vzdělávací cestě mohou potkat.

V první části sborníku se představuje činnost ochránce chronologicky od předškolního vzdělávání přes základní vzdělávání až ke střednímu vzdělávání. Následuje kapitola ke školnímu stravování. V poslední části sborníku jsou citovaná úplná nebo zkrácená znění závěrů veřejného ochránce práv z konkrétních kauz.

U předškolního vzdělávání jsme se zaměřili na téma povinného předškolního roku, přijímání do mateřské školy, očkování, letního provozu a úplaty za vzdělávání. V rámci základního vzdělávání se věnujeme přijímání žáků do první třídy, školní šikaně, vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami, vzdělávání romských dětí, výchovným opatřením a školní družině. Kapitola středního vzdělávání popisuje přijímání na střední školy, některé aspekty průběhu středoškolského vzdělávání, výchovná opatření a maturitní zkoušky.

Sborník se výslovně nevěnuje vzdělávání na vyšších odborných školách, byť některé aspekty (například správní řízení nebo problematika výchovných opatření) budou obdobné nebo shodné jako na nižších stupních vzdělávání. Sborník nepokrývá pracovněprávní otázky týkající se škol a jejich zaměstnanců či ředitelů. Studium na vysokých školách je rovněž mimo rámec předkládané publikace.

Věříme, že čtenáři v této publikaci naleznou užitečné tipy do praxe a sborník se jim stane návodem, jak navigovat složité právní otázky, které někdy vzdělávání provázejí.

Přejeme příjemné čtení.

Brno, listopad 2020

autorský kolektiv

II.

Otázky a odpovědi

1. JE PŘEDŠKOLNÍ VZDĚLÁVÁNÍ POVINNÉ?

Částečně ano, poslední rok předškolní docházky je povinný. Povinnost se vztahuje na děti, které před začátkem školního roku dosáhnou věku pěti let, až do jejich nástupu do základní školy.

2. JAKÁ KRITÉRIA MŮŽE POUŽÍT MATEŘSKÁ ŠKOLA PŘI PŘIJÍMÁNÍ DÍTĚTE KE VZDĚLÁVÁNÍ?

Mateřská škola přijímá přednostně pětileté děti a starší s trvalým pobytem ve svém školském obvodu. Pokud má dítě více spádových škol (např. v některých větších městech), může se dle ochránce zohlednit i kritérium věku, sourozence ve škole, zaměstnanosti rodičů, sociální situace nebo sdílení alternativního pedagogického přístupu. Mezi podezřelá kritéria patří pořadí přijetí přihlášky, vzdálenost bydliště od školy a zdravotní stav dítěte. Pokud nelze mezi dětmi vybrat, nabízí se losování.

3. MŮŽE MATEŘSKÁ ŠKOLA PŘIJMOUT NEOČKOVANÉ DÍTĚ?

Mateřská škola může přijmout neočkované dítě pouze tehdy, pokud je imunní nebo pokud má kontraindikaci k očkování. Mateřská škola přijímá bez omezení neočkované pětileté nebo starší dítě, protože pro ně je předškolní vzdělávání povinné.

4. JAKÁ KRITÉRIA MŮŽE POUŽÍT ZÁKLADNÍ ŠKOLA PŘI PŘIJÍMÁNÍ ŽÁKA K POVINNÉ ŠKOLNÍ DOCHÁZCE?

Základní škola přijímá přednostně žáky s trvalým pobytem ve svém školském obvodu a spádové žáky s odkladem. Pokud má dítě více spádových škol, může se dle ochránce zohlednit i kritérium sourozence ve škole, docházky do mateřské školy při základní škole nebo sdílení alternativního pedagogického přístupu. Mezi podezřelá kritéria patří výsledek v testu školní zralosti, členství ve sportovním klubu, pořadí přijetí přihlášky nebo vzdálenost bydliště od školy. Pokud nelze mezi dětmi vybrat, nabízí se losování.

5. CO MÁ DĚLAT ŘEDITEL/KA ŠKOLY V PŘÍPADĚ NESHOD RODIČŮ O TOM, DO KTERÉ (MATEŘSKÉ, ZÁKLADNÍ, STŘEDNÍ) ŠKOLY DÍTĚ PŘIHLÁSÍ?

Pokud se ředitel/ka školy dozví o tom, že se rodiče neshodnou na výběru školy pro své dítě, měl/a by přerušit správní řízení a odkázat rodiče na soud. Pouze soud může rozhodnout o závažných otázkách v životě dítěte, když se jeho rodiče nedomluví. Jestliže přihlášku ke vzdělávání podá pouze jeden z rodičů a ředitel/ka nemá indicie o tom, že by rodiče spolu nesouhlasili, může o přihlášce rozhodnout.

6. JAK MÁ ŠKOLA POSTUPOVAT V PŘÍPADĚ ŠIKANY MEZI ŽÁKY?

Škola by si měla stanovit jasný postup pro vyřizování stížností na šikanu. Konkrétní a srozumitelná pravidla chování pro prevenci a řešení šikany by měla být součástí školního řádu. Pokud se vyskytne šikany nepodaří zamezit, je potřeba aktivně o problému jednat s žáky a jejich zákonnými zástupci. Chování, které může naplňovat znaky přestupku nebo trestného činu, by škola měla oznámit Policii ČR.

7. CO TO JE INKLUZE?

Inkluze je přístup, jehož cílem je umožnit žákům se speciálními vzdělávacími potřebami (např. se zdravotním postižením, sociálně znevýhodněným žákům nebo žákům s odlišným mateřským jazykem) vzdělávat se v běžných školách.

8. KDO TO JSOU ŽÁCI SE SPECIÁLNÍMI VZDĚLÁVACÍMI POTŘEBAMI?

Děti nebo žáci se speciálními vzdělávacími potřebami jsou takoví, kteří k naplnění svých vzdělávacích možností nebo k uplatnění svých práv na rovnoprávném základě s ostatními potřebují poskytnutí podpůrných opatření.

9. CO TO JSOU PODPŮRNÁ OPATŘENÍ?

Podpůrná opatření jsou takové nezbytné úpravy ve vzdělávání, které odpovídají zdravotnímu stavu, kulturnímu prostředí nebo jiným životním podmínkám dítěte nebo žáka. Podpůrným opatřením mohou být například individualizované výukové metody, slovní hodnocení, snížení množství učiva, doučování, pomoc odborníka (např. na logopedii) nebo pomoc asistenta pedagoga. Děti a žáci se speciálními vzdělávacími potřebami mají právo na bezplatné poskytování podpůrných opatření školou.

10. MOHOU ŠKOLY SHROMAŽĎOVAT INFORMACE O ETNICITĚ ŽÁKŮ?

Školy mohou shromažďovat neadresné informace o etnicitě svých žáků. Neadresné znamená, že se shromážděné informace nedají spojit s konkrétním žákem.

Příkladem takového sběru dat je požadavek ministerstva školství, aby školy v rámci výkaznictví na začátku školního roku odhadly celkový počet svých romských žáků. Adresné údaje by školy mohly sbírat, pokud by tím sledovaly legitimní účel a měly k tomu souhlas rodičů.

11. MŮŽE ŠKOLA ZAKÁZAT POUŽÍVÁNÍ MOBILNÍCH TELEFONŮ?

Ano, může. Pravidla používání mobilních telefonů ve školách stanovuje školní řád. Ředitelé škol mohou používání mobilních telefonů omezit nebo úplně zakázat. Výjimkou je jejich nezbytné použití ze zdravotních důvodů.

12. CO DĚLAT, POKUD ŽÁK NEUSPĚL U PŘIJÍMACÍCH ZKOUŠEK NA STŘEDNÍ ŠKOLU?

Žák (či jeho zákonný zástupce, je-li žák nezletilý) se může proti rozhodnutí ředitele školy o nepřijetí odvolat ke krajskému úřadu. Lze tak učinit ve lhůtě tří pracovních dnů ode dne doručení rozhodnutí. V případě nespokojenosti s tím, jak o odvolání rozhodl krajský úřad, je možné podat žalobu k soudu. Postup krajského úřadu může rovněž prošetřit veřejný ochránce práv.

13. CO DĚLAT, POKUD ŽÁK NEUSPĚL U MATURITNÍ ZKOUŠKY?

Neúspěšný maturant může do 20 dnů od konce období pro konání zkoušek požádat o přezkum maturity krajský úřad (v případě profilové části zkoušky) nebo ministerstvo školství (v případě společné části). Proti rozhodnutí o žádosti o přezkum je možné se následně bránit žalobou u soudu. Postupem krajského úřadu a ministerstva při přezkumu se může zabývat také veřejný ochránce práv.

14. MUSÍ ŠKOLNÍ JÍDELNA POSKYTOVAT DIETNÍ STRAVU?

Pokud má žák zdravotní omezení (celiakie, intolerace laktózy apod.), pak má školní jídelna povinnost mu poskytnout dietní stravu, ledaže by poskytnutí této stravy bylo pro školní jídelnu nepřiměřeně zatěžující (např. nutnost stavebních úprav, výrazné navýšení personálu). Školní jídelna by však měla učinit vstřícné kroky podle svých možností, minimálně umožnit donášku jídel z domova, jejich ohřev a konzumaci v prostorách školní jídelny.

15. CO MŮŽE DĚLAT RODIČ NEBO ŠKOLA, POKUD NESOUHLASÍ SE ZÁVĚRY ČESKÉ ŠKOLNÍ INSPEKCE?

Rodič nebo škola mohou podat stížnost řediteli nebo ředitelce příslušného inspektorátu ČŠI (podle ustanovení § 175 správního řádu) a následně ústředí ČŠI. Pokud ČŠI ani poté postup nepřehodnotí, mohou se obrátit na veřejného ochránce práv s podnětem.

16. JAK MŮŽE VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV POMOCI DĚTEM, RODIČŮM NEBO ŠKOLÁM?

V oblasti školství ochránce může pomoci proti postupu úřadů, typicky České školní inspekce, Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy a krajských úřadů. Ochránce však nemůže přímo zasahovat do činnosti škol (např. rozhodování ředitelů škol). Rovněž nemůže vstupovat do činnosti obcí a krajů jakožto zřizovatelů škol, jelikož ti postupují v rámci samostatné působnosti. Vedle uvedeného ochránce v oblasti školství rovněž řeší podněty s námitkou diskriminace, kdy stěžovateli poskytuje metodickou pomoc. V rámci ní hodnotí, zda došlo k diskriminaci, a doporučuje další vhodné postupy k vyřešení věci.

Podrobnější informace najdou čtenáři dále v textu a v letáku veřejného ochránce práv ke školství: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Letaky/Skolstvi.pdf

III.

Předškolní vzdělávání

Mateřská škola (MŠ) je zpravidla první vzdělávací institucí v životě dítěte. Cílem předškolního vzdělávání je rozvíjet osobnost dítěte a podílet se na jeho zdravém citovém, rozumovém a tělesném rozvoji.¹ Předškolní vzdělávání přispívá k osvojení základních pravidel chování, základních životních hodnot a mezilidských vztahů. Hlavním úkolem mateřských škol je připravit děti na povinnou školní docházku. Předškolní vzdělávání vyrovnává případné rozdíly ve vývoji dětí. V komentáři ke školskému zákonu se uvádí, že tento cíl – vytvořit základní předpoklady pro další vzdělávání dětí – je obzvláště důležitý u dětí se zdravotním, sociálním nebo jiným znevýhodněním.²

V duchu těchto cílů je naformulovaný i rámcový vzdělávací program pro předškolní vzdělávání – základní dokument, který určuje, co se mají děti v mateřské škole naučit.³ Podle něj je úkolem předškolního vzdělávání doplňovat a podporovat rodinnou výchovu, smysluplně obohacovat denní program dítěte a poskytovat mu odbornou péči. Předškolní vzdělávání má usnadňovat dítěti jeho další životní a vzdělávací cestu. Má vytvářet dobré předpoklady pro pokračování ve vzdělávání tím, že za všech okolností budou maximálně podporovány individuální rozvojové možnosti dětí. Předškolní vzdělávání zároveň plní i diagnostický úkol. Vzhledem ke každodennímu kontaktu vyučujících s dítětem a jeho rodiči se totiž mohou odhalit speciální vzdělávací potřeby nebo mimořádné nadání významné pro další vzdělávání.

V této kapitole je představena činnost ochránce na poli předškolního vzdělávání. První část se věnuje povinnému předškolnímu vzdělávání, další přijímání dětí do mateřských škol (zejména otázce stanovení kritérií pro přijetí). Ostatní části této kapitoly se věnují podmínce očkování dětí pro přijetí do MŠ, letnímu provozu a úplatě za předškolní vzdělávání.

Cíl předškolního vzdělávání

RVP pro předškolní vzdělávání

1. POVINNÉ PŘEDŠKOLNÍ VZDĚLÁVÁNÍ

Novela školského zákona⁴ zavedla od září 2017 povinné předškolní vzdělávání pro pětileté děti. Podle informací Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy (MŠMT)

¹ Ustanovení § 33 školského zákona.

² RIGEL, Filip, BAHÝLOVÁ, Lenka, KUDROVÁ, Veronika, MORAVEC, Ondřej, PUŠKINOVÁ, Monika. *Školský zákon. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014. ISBN 978-80-7400-550-3, s. 186.

³ MŠMT. Rámcový vzdělávací program pro předškolní vzdělávání [dokument pdf]. Praha: MŠMT, leden 2018 [cit. 2020-08-10], s. 6-7. Dostupné z: <https://www.msmt.cz/file/45304/>

⁴ Zákon č. 178/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

se do povinného předškolního vzdělávání v prvním roce jeho fungování nepodařilo zapojit 3 % pětiletých dětí.⁵ Česká školní inspekce (ČŠI) navíc upozornila na to, že často jde o děti ze sociálně a ekonomicky znevýhodněného prostředí, pro které je toto vzdělávání nejvíce přínosné.⁶ Z toho důvodu ochránce vydal doporučení, jak zřizovatelé a mateřské školy mohou o povinnosti předškolního vzdělávání účinně informovat.⁷ Ochránce doporučuje:

- vytvořit srozumitelný informační leták (nejlépe v easy to read formě) o tom, co to je předškolní vzdělávání, jaké jsou na ně náklady, jak jsou vymezené školské obvody, kdy a kde budou zápisy a co je potřeba přinést s sebou k zápisu,
- leták vhodně šířit, např. osobním dopisem rodičům pětiletých dětí, v prostorách úřadů, ve výlohách místních obchodníků, v ordinacích dětských lékařů, v místních zpravodajských periodikách nebo na sociálních sítích,
- provádět terénní práci s rodinami s cílem motivovat rodiny k zápisu, do terénní práce se mohou podle místních podmínek zapojit pracovníci městského úřadu, zaměstnanci mateřské školy (např. sociální pedagogové, školní asistenti, školní sociální pracovníci) nebo místní nevládní organizace,
- v okamžiku zápisu a docházky do MŠ vstřícně komunikovat s rodiči – začít hovor něčím pozitivním, používat techniky aktivního naslouchání, komunikovat pomocí krátkých předtištěných vzkazů.

Úplné znění doporučení je v poslední části sborníku (blíže viz kapitola VII.1).

2. PŘIJÍMÁNÍ DĚTÍ DO MATEŘSKÉ ŠKOLY

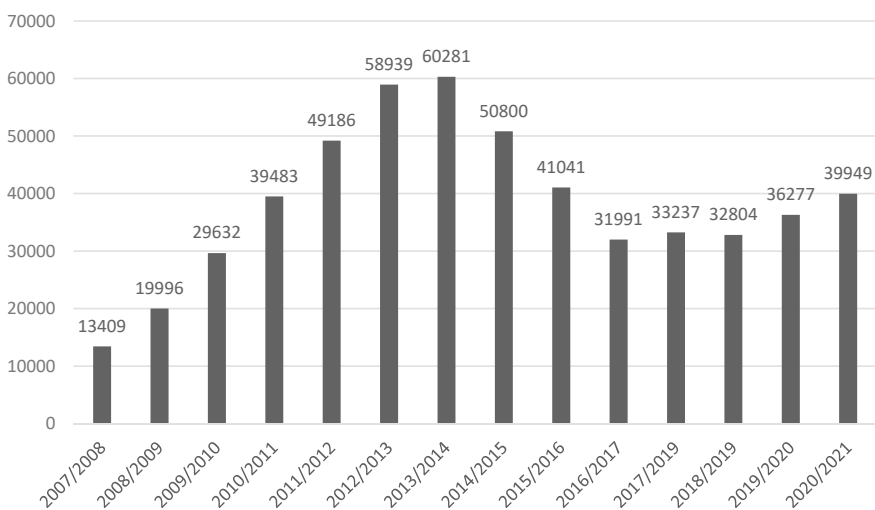
Od roku 2000 se veřejný ochránce práv opakovaně zabýval podněty lidí, kteří namítali neférovost přijímání dětí do mateřských škol. Nejčastěji šlo o nespokojené rodiče, jejichž dítě ředitel či ředitelka mateřské školy nepřijali. Ochránce za dobu svého působení eviduje přes 200 podnětů, které se týkaly procesu přijímání k předškolnímu vzdělávání. To je téměř 17 % z celkového počtu cca 1 200 podnětů, které se týkaly školství.

Nejvíce podnětů ochránce zaznamenal v období od roku 2011 do roku 2014. To pravděpodobně souvisí s populačním vývojem obyvatel ČR a počtem zamítnutých žádostí o přijetí dítěte do mateřské školy (viz graf 1).

⁵ MŠMT. Předškolního vzdělávání se účastní 97 procent pětiletých dětí [online]. Praha: MŠMT, 10. 11. 2017 [cit. 2020-08-13]. Dostupné z: <http://www.msmt.cz/ministerstvo/novinar/predskolniho-vzdelavani-se-ucastni-97-procent-petiletých>

⁶ ČŠI. Tematická zpráva: Dopady povinného předškolního vzdělávání na organizační a personální zajištění a výchovně-vzdělávací činnost mateřských škol za období 1. pololetí školního roku 2017/2018 [dokument pdf]. Praha: Česká školní inspekce, květen 2018 [cit. 2020-08-13]. Dostupné z: <https://www.csicr.cz/getattachment/494adcd7-2e4b-40a7-b564-383d964ce14d/TZ-Dopady-povinného-předškolního-vzdělávání.pdf>

⁷ Doporučení veřejného ochránce práv k povinnému předškolnímu vzdělávání ze dne 26. 4. 2019, sp. zn. 75/2018/DIS. Dostupné z: https://ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ES0/75-2018-DIS-VB-doporuceni.pdf

Graf 1: Počet zamítnutých žádostí o přijetí dítěte do MŠ

Zdroj: Statistické ročenky školství⁸

Z toho důvodu ochránce vydal v roce 2010 doporučení, ve kterém zhodnotil soulad nejčastěji používaných kritérií pro přijetí do MŠ s právem na rovné zacházení (podrobnosti níže v kapitole III.2.2). Vzhledem k následným změnám právních předpisů své doporučení v roce 2012 a 2018 aktualizoval.⁹

2.1 Právní úprava

Předškolní vzdělávání se organizuje pro děti od tří do šesti let. Do mateřské školy mohou být přijaty i dvouleté děti, které ale nemají na přijetí právní nárok. Pro pětileté děti je předškolní vzdělávání povinné. Zápisy probíhají v květnu a termín i místo zápisu stanovuje ředitel či ředitelka MŠ. O přijetí dítěte rozhoduje ředitel školy. K předškolnímu vzdělávání se přednostně přijímají děti starší tří let s trvalým pobytem ve školském obvodu mateřské školy. Ředitel má před zápisem od obecního úřadu k dispozici seznam dětí s právem přednostního přijetí.¹⁰

⁸ MŠMT. Statistické ročenky školství – výkonové ukazatele [online]. Praha: MŠMT, Odbor statistiky, analýz a rozvoje eEducation, © 2020 [cit. 2020-08-10]. Dostupné z: <http://toiler.uiv.cz/rocenka/rocenka.asp>

Údaje za rok 2020/2021 pocházejí z webových stránek ministerstva školství. MŠMT. Zápisy do předškolního vzdělávání [online]. Praha: MŠMT [cit. 2020-08-13]. Dostupné z: <https://sdv.msmt.cz/vzdelavani/skolstvi-v-cr/statistika-skolstvi/zapisy-do-predskolniho-vzdelavani>

⁹ Doporučení veřejného ochránce práv k rovnému přístupu k předškolnímu vzdělávání ze dne 22. 3. 2018, sp. zn. 25/2017/DIS. Dostupné z: https://ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ESO/25-2017-DIS-JMK_Doporuzeni_k_rovnemu_pristupu_k_predskolnimu_vzdelavani.pdf

¹⁰ K právní úpravě blíže viz § 34 školského zákona.

V souvislosti s přijímáním dětí do mateřských škol je vhodné připomenout i povinnosti obcí. Ty musejí především zajistit podmínky pro vzdělávání tříletých a starších dětí s trvalým pobytem na území obce.¹¹ Tuto povinnost splní buď zřízením vlastní mateřské školy s dostatečnou kapacitou, nebo zajištěním vzdělávání dětí v mateřské škole zřizované jinou obcí. I přesto se však někdy ředitelé a ředitelky mateřských škol mohou ocitnout v nezavidělné situaci, kdy musejí vyřídit více žádostí, než je kapacita školy. V takových případech většinou přistupují k tomu, že předem stanoví kritéria, podle kterých mezi dětmi vybírají.

2.2 Kritéria pro přijímání

Zákonná kritéria pro přijetí Školský zákon ředitelům škol stanovuje povinnost přednostně přijmout děti starší tří let, které mají trvalý pobyt ve školském obvodu mateřské školy.¹² Jde o tzv. spádové děti. Kromě tohoto pravidla zákon nedává školám žádný návod, jak postupovat při přetlaku spádových nebo nespádových dětí. Je tak na odpovědnosti ředitelů a ředitelky škol, aby stanovili taková kritéria, která dodrží zásadu rovného přístupu ke vzdělávání bez jakékoli diskriminace podle školského zákona¹³ a antidiskriminačního zákona.

NSS ke kritériím Nejvyšší správní soud v této souvislosti v roce 2012 řekl, že kritéria musejí být logická, nediskriminační, předem stanovená a uplatňovaná rovně.¹⁴ Kromě přednostního přijetí dětí předškolního věku by si soud dokázal jako další kritéria představit zvýhodnění starších dětí, zaměření na vzdělávání dětí v určité oblasti, teritoriální hledisko dle bydliště dítěte a sociální hledisko. V rozhodnutí z roku 2015 zdůraznil, že stanovení kritérií pro přijetí do mateřské školy je autonomním oprávněním ředitelů MŠ.¹⁵ Pokud je některé kritérium nejasné, vykládá jej ředitel. Odvolací orgán pouze ověřuje, zda bylo kritérium stanoveno v souladu se zákonem a zda nebylo vykládáno diskriminačně.

Na ochránce se lidé nejčastěji obracejí s dotazy, zda lze používat kritérium zaměstnanosti rodičů, přítomnosti sourozence ve škole, trvalého pobytu dítěte nebo jeho věku. Na podobu kritérií mělo vliv i zavedení povinného předškolního roku.

¹¹ Ustanovení § 179 odst. 2 školského zákona.

¹² Ustanovení § 34 odst. 3 školského zákona: „Ředitel mateřské školy rozhoduje o přijetí dítěte do mateřské školy, popřípadě o stanovení zkušebního pobytu dítěte, jehož délka nesmí přesáhnout 3 měsíce. Do mateřské školy zřízené obcí nebo svazkem obcí se přednostně přijímají děti, které před začátkem školního roku dosáhnou nejméně třetího roku věku, pokud mají místo trvalého pobytu, v případě cizinců místo pobytu, v příslušném školském obvodu (§ 179 odst. 3) nebo jsou umístěné v tomto obvodu v dětském domově, a to do výše povoleného počtu dětí uvedeného ve školském rejstříku.“

¹³ Ustanovení § 2 odst. 1 písm. a) školského zákona: „Vzdělávání je založeno na zásadách ... rovného přístupu každého státního občana České republiky nebo jiného členského státu Evropské unie ke vzdělávání bez jakékoli diskriminace z důvodu rasy, barvy pleti, pohlaví, jazyka, víry a náboženství, národnosti, etnického nebo sociálního původu, majetku, rodu a zdravotního stavu nebo jiného postavení občana...“

¹⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2012, čj. 1 As 35/2012-40, č. 2736/2013 Sb. NSS, www.nssoud.cz

¹⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 4. 2015, sp. zn. 8 As 154/2014, www.nssoud.cz

Povinné předškolní vzdělávání

Pokud mají ředitelé mateřských škol přetlak spádových dětí starších tří let, tak je vhodné, aby upřednostnili děti pětileté a starší. Tím totiž dětem umožní splnit jejich zákonnou povinnost. Zároveň platí, že přednostně se mají přijímat pouze spádové pětileté děti, nikoliv nespádové. Ty totiž mají spádovou mateřskou školu v místě svého trvalého pobytu.

Zaměstnanost rodičů

Rodiče se ochránce opakovaně dotazují, proč mateřské školy nemohou při přijímání zohlednit, zda rodiče dítěte pracují nebo zda jsou s mladšími sourozenci doma na mateřské či rodičovské dovolené. Nejčastější námitka spočívá v tom, že rodiče, kteří se po rodičovské dovolené vrací do zaměstnání nebo již pracují, mají větší potřebu dítě umístit do mateřské školy, aby mu tak zajistili hlídání. Naopak rodiče, kteří jsou doma, se o své děti mohou postarat sami.

Podle školského zákona mateřské školy dětem poskytují předškolní vzdělávání. Nejde o službu hlídání dětí, byť fakticky má umístění dítěte do mateřské školy i tento benefit. Mateřské školy umožňují dětem realizovat právo na vzdělání zakotvené v Listině základních práv a svobod.¹⁶ Kritérium zaměstnanosti rodičů tak lze použít pouze podpůrně (například při rovnosti bodů).¹⁷

**Vzdělávání
vs. hlídání**

Sourozenec

Upřednostnění dětí, které mají v mateřské škole starší sourozence, sleduje legitimní cíl. Tím je posilování sourozeneckých vazeb a sladování rodinného a pracovního života rodičů (úspora času při doprovodu dětí do jedné mateřské školy namísto dvou). Na druhou stranu toto kritérium může znevýhodňovat děti-jedináčky, sourozence s větším věkovým rozdílem nebo nově přistěhované děti. Při přetlaku spádových dětí je proto možné je použít pouze tehdy, pokud má odmítnuté dítě právo na přednostní přijetí i v jiné mateřské škole (jde o situaci, kdy jeden školský obvod zahrnuje více škol). Při vybírání nespádových dětí lze kritérium sourozence ve škole použít bez omezení.

Věk

Věk je jedním z kritérií, které předpokládá školský zákon. Přednostně se podle něj přijímají děti starší tří let. Zákon už ale neřeší situace přetlaku těchto dětí. V takovém případě je legitimní upřednostnit děti starší oproti mladším. U nich se totiž předpokládá větší potřeba předškolního vzdělávání s blížícím se nástupem do základní školy. Kritérium věku za přípustné považuje i Městský soud v Praze.¹⁸ V rozhodnutí z roku 2014 konstatoval, že rozlišování mezi dětmi na základě věku

¹⁶ Ustanovení čl. 33 Listiny základních práv a svobod.

¹⁷ Ochránce v minulosti také dospěl k závěru, že nepřijetí dítěte k předškolnímu vzdělávání z důvodu rodičovské dovolené matky dítěte je diskriminační z důvodu pohlaví. Blíže viz zpráva veřejného ochránce práv ze dne 2. 7. 2015, sp. zn. 67/2013/DIS. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/3026>

¹⁸ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 9. 4. 2014, sp. zn. 7 A 156/2010, www.nssoud.cz

sleduje legitimní cíl dosažení určitých dovedností, které jsou předpokladem řádného výkonu školní docházky.

Podle ochránce však lze při přetlaku spádových dětí toto kritérium použít, pouze pokud mají odmítnuté děti právo na přednostní přijetí i v jiné mateřské škole. V opačném případě by to nebylo vůči odmítnutým dětem přiměřené. U nespádových dětí lze toto kritérium použít bez omezení. Zásadně však nelze přijmout starší nespádové dítě na úkor dítěte mladšího spádového s právem na přednostní přijetí (starší 3 let).

Trvalý pobyt

Před zavedením povinnosti předškolního vzdělávání se na ochránce obraceli rodiče, kteří nesouhlasili s uplatněním kritéria trvalého pobytu u předškolních dětí. Zákon do konce srpna 2017 předpokládal pouze jedno přednostní kritérium – dítě v posledním roce před zahájením povinné školní docházky.¹⁹ Toto kritérium bylo v zákoně bez vazby na trvalý pobyt dítěte. Zřizovatelé ale někdy tlačili na ředitele a ředitelky mateřských škol, aby upřednostňovali pouze děti s trvalým pobytem v obci. Za tyto děti totiž obce dostávají částku ze státního rozpočtu na úhradu provozních nákladů vzdělávání (např. pronájem budovy školy, energie, opravy).

Ochránce konstatoval, že vyloučení předškolních dětí s trvalým pobytem mimo obec není legitimní, pokud se takové kritérium uplatňuje bezvýhradně.²⁰ Za takových okolností by totiž výrazně omezovalo právo nepřijatých dětí na vzdělání.

V současné době se již na ochránce lidé s tímto problémem neobracují. Je to pravděpodobně z toho důvodu, že po zavedení povinného předškolního vzdělávání musejí mít mateřské školy vymezené školské obvody. Každé dítě tak má již nyní právo přednostního přijetí ve své spádové mateřské škole.

Losování Pokud ředitel či ředitelka mateřské školy nebudou moci na základě vhodných kritérií rozhodnout o (ne)přijetí všech dětí, nabízí se varianta losování. Byť se může zdát toto opatření jako příliš tvrdé, může být za dané situace nejobektivnější a nejpravedlivější.

V poslední části sborníku je citovaná část doporučení veřejného ochránce práv k rovnému přístupu k povinné školní docházce²¹ (bližší viz kapitola VII.3). Některá v něm analyzovaná kritéria (např. pořadí přijetí přihlášky, vzdálenost bydliště od školy) lze analogicky použít i na přijímání dětí do mateřských škol. Obrázek č. 1 znázorňuje ochráncem doporučený postup při přijímání žáků do mateřské školy.

¹⁹ Ustanovení § 34 odst. 4 školského zákona, ve znění zákona č. 82/2015, která byla účinná do konce srpna 2017.

²⁰ Zpráva veřejného ochránce práv ze dne 21. 9. 2011, sp. zn. 138/2011/DIS. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2376>

²¹ Doporučení veřejného ochránce práv k rovnému přístupu k povinné školní docházce ze dne 28. 2. 2017, sp. zn. 14/2017/DIS. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ESO/14-2017-DIS-VB_doporuceni_k_zapisum_do_skol.pdf

2.3 Správní řízení

Ředitelé a ředitelky mateřských škol vedou o žádostech o přijetí k předškolnímu vzdělávání správní řízení. Řídí se při něm správním řádem. Proti jejich zamítavému rozhodnutí mají rodiče možnost podat jménem dítěte odvolání, které vyřizuje krajský úřad. Pokud odvolání není úspěšné, lze se proti nezákonnému rozhodnutí bránit podáním správní žaloby k soudu.

Neshody rodičů

Základní pravidla správního řízení, podmínky pro vydání rozhodnutí o přijetí a náležitosti rozhodnutí o nepřijetí popisuje doporučení veřejného ochránce práv k rovnému přístupu k povinné školní docházce²² (blíže viz kapitola VII.3). Analogicky jej lze využít i pro řízení o přijetí v mateřských školách. Kapitola IV.1.4 pak blíže popisuje postup v případech, kdy dochází k neshodám mezi rodiči o tom, do které mateřské školy dítě zapsat.

Obtěžující výrok

Ochránce řešil případ, kdy ředitel mateřské školy při přijímání dětí do MŠ prohlásil, že není nadšený z toho, že bude mít ve škole cizince.²³ Matka dětí-cizinců to vnímala jako diskriminaci. Ochránce dospěl k závěru, že namítaný výrok sice hraničil s obtěžováním, nedosáhl však dostatečné intenzity. Jednání ředitele školy bylo neprofesionální, ale o diskriminaci se nejednalo.

Nedostatečná kapacita po odvolání

V dalším případě šlo o nedostatečnou kapacitu školy poté, co krajský úřad jako odvolací orgán změnil rozhodnutí ředitelky školy o nepřijetí dítěte do MŠ tak, že se dítě přijímá.²⁴ V mezidobí, než se odvolání vyřídilo, však mateřská škola naplnila svou kapacitu. Ochránce dospěl k závěru, že krajský úřad postupoval správně, když původní nezákonné rozhodnutí změnil. Otázkou nedostatečné kapacity má následně řešit zřizovatel školy. Ochránce zároveň dal ředitelce školy ke zvážení, zda by bylo vhodné pro účely odvolání ponechat určité procento míst neobsazené, aby se do budoucna vyhnula situacím, že pro dítě po úspěšném odvolání nebude ve škole místo.

3. OČKOVÁNÍ

Výjimky z povinnosti očkování

Do mateřské školy lze přijmout pouze dítě, které se podrobilo stanoveným pravidelným očkováním.²⁵ Pokud dítě není očkované a chce docházet do mateřské školy, musejí jeho zákonní zástupci doložit:

²² Doporučení veřejného ochránce práv k rovnému přístupu k povinné školní docházce ze dne 28. 2. 2017, sp. zn. 14/2017/DIS. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ESO/14-2017-DIS-VB_doporuceni_k_zapisum_do_skol.pdf

²³ Dopis veřejného ochránce práv ze dne 24. 7. 2019, sp. zn. 302/2019/VOP. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/7162>

²⁴ Zpráva veřejného ochránce práv ze dne 10. 5. 2013, sp. zn. 3204/2013/VOP. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/388>

²⁵ Ustanovení § 34 odst. 5 školského zákona ve spojení s § 50 zákona o ochraně veřejného zdraví: „Poskytovatel služby péče o dítě v dětské skupině a dále právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba, která provozuje v provozovně živnost, v jejíž náplni je péče o děti do 3 let věku nebo výchova dětí nad 3 roky věku v předškolních zařízeních, nebo mateřská škola, s výjimkou zařízení uvedených v § 46 odst. 4 větě druhé a zařízení, do nichž je docházka povinná, mohou přijmout pouze dítě, které se podrobilo stanoveným pravidelným očkováním, má doklad, že je proti nákaze imunní nebo se nemůže očkování podrobit pro

- že je proti nákaze imunní,
- nebo že se nemůže očkování podrobit kvůli kontraindikaci.

Toto pravidlo se ale nevztahuje na přijímání do zařízení, kam je docházka povinná. Pětileté děti, které nejsou očkovány, tak mají nárok na přijetí k předškolnímu vzdělávání. S tímto závěrem se ztotožňuje i ministerstvo školství.²⁶

Ochránce řešil přibližně dvě desítky podnětů, které se týkaly povinnosti očkování dětí při přístupu k předškolnímu vzdělávání. Obsahově se stížnosti týkaly zejména odmítnutí přijmout dítě, které nemělo všechna očkování. Niž se podrobněji popisují situace rozporu mezi dočasnou a trvalou kontraindikací k očkování a nepřijetím dítěte do MŠ, které nebylo očkováno z důvodu světonázoru rodiny.

3.1 Trvalá kontraindikace

V minulosti zákon o ochraně veřejného zdraví obsahoval podmínku, že zákonní zástupci neočkovaného dítěte musejí doložit *trvalou* kontraindikaci k očkování. V praxi to způsobovalo napětí mezi rodinou dítěte, lékařem, školou a krajskou hygienickou stanicí (KHS). Lékař totiž v posouzení například napsal, že dítě má kontraindikaci, bez uvedení slova „trvalou“. Škola dítě v dobré víře přijala. A KHS mohla školu pokutovat za nedodržení zákona. Ústavní soud nakonec dospěl k závěru, že ředitelé mateřských škol mohou přijmout i děti, které sice nemají v lékařském potvrzení napsáno slovní spojení „trvalá kontraindikace“, ale kterým jejich zdravotní stav z dlouhodobého hlediska brání podání očkovací látky.²⁷ Ve prospěch zahrnutí dočasné kontraindikace do výjimek z povinného očkování se v řízení před Ústavním soudem vyjádřil i veřejný ochránce práv.²⁸

Ochránce se v roce 2017 zabýval případem dítěte, kterému lékařka kvůli opakovaným kožním problémům doporučila odložení dalšího očkování.²⁹ V lékařské zprávě však chyběla informace o tom, že by se mělo jednat o trvalou kontraindikaci. Ředitelka mateřské školy kontaktovala krajskou hygienickou stanicí. Ta se spojila s lékařkou, od které se dozvěděla, že rodiče očkování odmítají. KHS tak měla za to, že dítě nesplnilo podmínky pro přijetí do mateřské školy. Ředitelka mateřské školy dítě nepřijala. Rodina se proti tomu odvolala ke krajskému úřadu, ale neuspěla. Ochránce konstatoval, že krajský úřad pochybil. Rodina se následně bránila i u soudu. Nejvyšší správní soud ale zdůraznil, že je potřeba přihlídnout ke stanovisku KHS, které bylo

**Materiální
hledisko**

**Význam
stanoviska
KHS**

kontraindikaci. Doklad o provedení pravidelného očkování nebo doklad o tom, že je dítě proti nákaze imunní nebo se nemůže očkování podrobit pro kontraindikaci, vydá poskytovatel zdravotních služeb v oboru praktické lékařství pro děti a dorost na žádost zákonného zástupce dítěte, pěstouna nebo fyzické osoby, které bylo dítě soudem svěřeno do osobní péče.“

²⁶ MŠMT. Nejčastější dotazy k předškolnímu vzdělávání [online]. Praha: MŠMT, aktualizace 20. 9. 2019 [cit. 2020-08-20]. Dostupné z: <https://www.msmt.cz/vzdelavani/predskolni-vzdelavani/nejcastejsi-dotazy-k-predskolnimu-vzdelavani-aktualizace-k>

²⁷ Nález pléna Ústavního soudu ze dne 27. 1. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 16/14 (N 15/76 SbNU 197; 99/2015 Sb.), dostupné z: <http://nalus.usoud.cz>, bod 97.

²⁸ Vyjádření veřejného ochránce práv ze dne 19. 8. 2014, sp. zn. 19/2014/SZD. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1426>

²⁹ Zpráva veřejného ochránce práv ze dne 16. 8. 2017, sp. zn. 3838/2016/VOP. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5392>

zamítavé.³⁰ Ústavní soud považoval ústavní stížnost rodiny za neopodstatněnou, protože rodina nevyvrátila ani dostatečně nezpochybnila stanovisko KHS.³¹

**Dočasná
kontraindikace**

K podobným konfliktům by nyní již nemělo docházet. Na jaře 2020 se totiž změnil zákon o ochraně veřejného zdraví. Do mateřské školy lze teď přijmout i dítě s kontraindikací, která není trvalá. V odůvodnění této změny zákona se uvádí, že kromě trvalých kontraindikací (anafylaktický šok po předchozí dávce určité vakcíny, závažné poruchy imunity) se výjimka vztahuje i na poruchy, které brání podání očkovací látky po dobu měsíců či let (a není tak trvalá).³² Takovými poruchami mohou být například epilepsie, nádorová onemocnění, leukémie, generalizovaný atopický ekzém, progresivní encefalopatie nebo relaps roztroušené sklerózy. Přestože tato onemocnění nejsou trvalá, z hlediska trvání předškolního vzdělávání jsou významná.

3.2 Očkování a světonázor

**Definice
světonázoru**

Vzdělávání se podle školského zákona řídí zásadou rovného přístupu všech dětí ke vzdělání. Tuto zásadu dále rozvádí antidiskriminační zákon. Podle něj ředitelé a ředitelky mateřských škol nesmějí mezi dětmi bezdůvodně rozlišovat na základě jejich světonázoru.³³ Za světonázor se zpravidla považuje určitá životní filosofie,³⁴ která má náboženský, spirituální, filozofický nebo etický kontext. Jinými slovy, jde o komplexní pohled na otázky bytí a jsoucna. Samotný negativní postoj k očkování nebo jeho odmítání podle ochránce chráněným světonázorem není.

**Odmítnutí
očkování
z důvodu
světonázoru**

Ochránce se zabýval případem dítěte, které nebylo očkováno z důvodu světonázoru rodičů.³⁵ Ti věřili v homeopatickou a antroposofickou medicínu. Podle ní je překonání horečnatých nemocí významným milníkem v životě dítěte. Ředitelka mateřské školy kvůli chybějícímu očkování dítě neprijala. Rodina neuspěla s odvoláním u krajského úřadu. A podle ochránce bylo hodnocení krajského úřadu správné. Současná právní úprava neumožňuje ředitelům mateřských škol přijmout dítě, které není očkováno z důvodu svého světonázoru nebo světonázoru rodiny. Jediné zákonné výjimky z povinného očkování ve vztahu k přijetí do MŠ se totiž odvíjejí od zdravotního stavu dítěte (imunita, kontraindikace). Úplné znění zprávy ochránce je v poslední části sborníku (blíže viz kapitola VII.2).

³⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2018, čj. 10 As 242/2017-40, www.nssoud.cz

³¹ Usnesení Ústavního soudu ze dne 21. 5. 2019, sp. zn. III. ÚS 943/19, dostupné z: <http://nalus.usoud.cz>, bod 12.

³² Blíže viz Pozměňovací návrh č. 4140 Vlastimila Válka, Petra Třešňáka, Olgy Richterové, Karly Maříkové, Petra Pávka, Hany Aulické Jirovcové, Aleny Gajduškové k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (sněmovní tisk 530). Praha: Parlament ČR, Poslanecká sněmovna, 2019, VIII. volební období [cit. 2020-08-20]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=530>

³³ Ustanovení § 2 odst. 3 antidiskriminačního zákona.

³⁴ Zpráva veřejného ochránce práv ze dne 11. 2. 2015, sp. zn. 4/2013/DIS. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2608>

³⁵ Zpráva veřejného ochránce práv ze dne 24. 6. 2015, sp. zn. 5486/2013/VOP. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2972>

4. LETNÍ PROVOZ

Ochránce obdržel v minulých letech řadu podnětů, které se týkaly letního provozu v mateřských školách. Rodiče se opakovaně dotazovali na související právní úpravu a na kompetence ředitelů mateřských škol upravit jejich provoz. Dále někteří brojili proti tomu, že školy nejsou otevřené celé léto s odkazem na to, že je pro rodiče namáhavé zajistit si hlídání dětí.

Ochránce opakovaně v těchto případech konstatoval, že na provoz po celé léto neexistuje právní nárok.³⁶ Podle vyhlášky o předškolním vzdělávání lze provoz mateřské školy omezit v červenci, v srpnu, nebo v obou měsících.³⁷ Ředitel má tuto skutečnost projednat se zřizovatelem. Pokud k omezení provozu dojde, má současně s řediteli dalších škol projednat možnosti umístění dětí v těchto dalších školách.³⁸ Pokud rodiče rozporují nadměrné omezení letního provozu mateřské školy, mohou se obrátit na zřizovatele školy, kterým je zpravidla obec. Obec vyřizuje jakékoliv návrhy, připomínky a podněty neodkladně, nejpozději do 60 dnů (v případě zastupitelstva obce do 90 dnů).³⁹

Omezení
provozu MŠ

5. ÚPLATA ZA PŘEDŠKOLNÍ VZDĚLÁVÁNÍ

Na ochránce se v minulých letech obrátila řada stěžovatelů v otázkách týkajících se úplaty za předškolní vzdělávání. Buď obecně nesouhlasili s tím, že existuje povinnost platit školné ve školách veřejných zřizovatelů, nebo v konkrétním případě rozporovali neprominutí školného za vzdělávání dítěte.

Úplatu stanovuje ředitel mateřské školy. Její výši limituje vyhláška o předškolním vzdělávání.⁴⁰ Povinnost platit za docházku do mateřské školy není v rozporu

³⁶ Např. dopis veřejného ochránce práv ze dne 2. 3. 2010, sp. zn. 504/2010/VOP nebo dopis veřejného ochránce práv ze dne 24. 5. 2007, sp. zn. 914/2007/VOP.

³⁷ Ustanovení § 3 odst. 1 vyhlášky o předškolním vzdělávání: „Provoz mateřské školy lze podle místních podmínek omezit nebo přerušit v měsíci červenci nebo srpnu, popřípadě v obou měsících. Rozsah omezení nebo přerušení stanoví ředitel mateřské školy po projednání se zřizovatelem. Ředitel ve spolupráci se zřizovatelem zároveň projedná s řediteli jiných mateřských škol v obci možnosti a podmínky předškolního vzdělávání dětí mateřské školy v jiných mateřských školách po dobu omezení nebo přerušení provozu. Informaci o omezení nebo přerušení provozu zveřejní ředitel mateřské školy na přístupném místě ve škole nejméně 2 měsíce předem; zároveň zveřejní výsledky projednání podle věty třetí, popřípadě také informaci o možnostech a podmínkách zajištění péče o děti v souladu se zvláštním právním předpisem v době omezení nebo přerušení provozu.“

³⁸ Tento postup lze chápat jako naplnění povinnosti obce pečovat o potřebu vzdělávání svých občanů ve smyslu ustanovení § 2 odst. 2 zákona o obcích. Z této její povinnosti však nelze vyvodit právní nárok dětí (zákonných zástupců) na neomezený provoz všech zřízených mateřských škol po celé léto. Ředitel školy s omezeným provozem by však měl vyvinout úsilí k tomu, aby bylo vzdělávání dětí umožněno v jiných školách.

³⁹ Ustanovení § 16 odst. 2 písm. g) zákona o obcích.

⁴⁰ Ustanovení § 6 odst. 2 vyhlášky o předškolním vzdělávání: „Měsíční výše úplaty nesmí přesáhnout 50 % skutečných průměrných měsíčních neinvestičních nákladů právnické osoby vykonávající činnost mateřské školy, které připadají na předškolní vzdělávání dítěte v mateřské škole, popřípadě dítěte v příslušném druhu provozu mateřské školy, v uplynulém kalendářním roce. Určují-li se náklady podle předchozí věty zvlášť podle druhů provozu

s naplněním ústavně zaručeného práva na vzdělání. Podle Listiny základních práv a svobod je totiž zaručeno bezplatné vzdělávání pouze v základních a středních školách.⁴¹ Školné je možné vyžadovat jak u veřejných mateřských škol, tak u soukromých. Limit výše úplaty se však vztahuje pouze na veřejné školy. Školné neplatí pětileté děti a starší (s výjimkou soukromých mateřských škol), protože jejich předškolní vzdělávání je povinné.⁴²

**Prominutí
platby**

Existuje možnost prominutí plateb školného. Ředitel školy má povinnost osvobodit od úplaty ty děti, jejichž rodiče mají problémy s hmotným zajištěním rodiny.⁴³ V takovém případě ředitel nemá možnost úvahy. Mimo tyto situace ale může prominout platbu i v jiných případech podle svého uvážení.⁴⁴

6. RŮZNÉ

V rámci předškolního vzdělávání se na ochránce lidé obracují i ohledně dalších otázek. Řadě rodičů vadí některé organizační postupy ředitelů mateřských škol a zřizovatelů – zařazování dětí do různých budov školy a přiřazení konkrétní učitelky do třídy, slučování mateřských škol, rušení mateřských škol.

**Otevírací doba
MŠ**

Objevuje se i kritika právní úpravy, případně poukazování na obcházení účelu některých ustanovení školského zákona řediteli škol. Na ochránce se například obrátili rodiče s výtkou týkající se hodiny otevření a zavření mateřské školy.⁴⁵ Část rodičů namítala, že pro malé děti je nejlepší být s rodiči, a nikoli být ve škole do pozdního odpoledne. Zde ochránce pouze poukázal na to, že pokud ředitel školy

mateřské školy, musí jejich vzájemný poměr odpovídat počtu dětí v jednotlivých druzích provozu a skutečné průměrné denní délce jednotlivých druhů provozu v uplynulém kalendářním roce. Do nákladů podle věty první a druhé se nezapočítají platy, náhrady platů, nebo mzdy a náhrady mezd, odměny za pracovní pohotovost, odměny za práci vykonávanou na základě dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr a odstupné, úhrada pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti a úhrada pojistného na všeobecné zdravotní pojištění, přiděly do fondu kulturních a sociálních potřeb a ostatní platby vyplývající z pracovněprávních vztahů, nezbytné zvýšení nákladů spojených s výukou dětí uvedených v § 16 odst. 9 školského zákona, náklady na učební pomůcky, na další vzdělávání pedagogických pracovníků a na činnosti, které přímo souvisejí s rozvojem škol a kvalitou vzdělávání, na jejichž úhradu byly použity finanční prostředky poskytnuté ze státního rozpočtu a finanční prostředky Evropské unie.“

⁴¹ Ustanovení čl. 33 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

⁴² Ustanovení § 123 odst. 2 školského zákona: „... Vzdělávání v mateřské škole zřizované státem, krajem, obcí nebo svazkem obcí se dítěti poskytuje bezúplatně od počátku školního roku, který následuje po dni, kdy dítě dosáhne pátého roku věku...“

⁴³ Ustanovení § 6 odst. 6 vyhlášky o předškolním vzdělávání: „Osvobozen od úplaty je a) zákonný zástupce dítěte, který pobírá opakující se dávku pomoci v hmotné nouzi, b) zákonný zástupce nezaopatřeného dítěte, pokud tomuto dítěti náleží zvýšení příspěvku na péči, c) rodič, kterému náleží zvýšení příspěvku na péči z důvodu péče o nezaopatřené dítě, nebo d) fyzická osoba, která o dítě osobně pečuje a z důvodu péče o toto dítě pobírá dávky pěstounské péče, pokud tuto skutečnost prokáže řediteli mateřské školy.“

⁴⁴ Ustanovení § 123 odst. 4 školského zákona: „... O snížení nebo prominutí úplaty, zejména v případech uvedených v § 27 odst. 5 a v případě dětí, žáků a studentů uvedených v § 16 odst. 9, rozhoduje ředitel školy nebo školského zařízení.“

⁴⁵ Podnět sp. zn. 3510/2019/VOP.

postupuje v souladu s předpisy, je vše v pořádku. Podle vyhlášky o předškolním vzdělávání mateřská škola s celodenním provozem poskytuje dětem vzdělávání déle než 6,5 hodiny denně, nejdéle však 12 hodin denně.⁴⁶ Proto rodiče nemohou řediteli určovat, jak má přesně nastavit hodinu otevření a zavření školy.

V jiném případě chtěla stěžovatelka umístit svou dceru do mateřské školy v posledním roce před školní docházkou. Nesouhlasila s tím, že z jediné mateřské školy v obci se stala mateřská škola pro děti zaměstnanců obce. Na tu se nevztahovaly některé povinnosti podle školského zákona, zejména přednostní přijetí dětí v předškolním věku (v té době ještě neexistovala povinnost předškolního vzdělávání). Tato změna byla podle stěžovatelky účelová, protože ředitelka do školy přijala minimum dětí zaměstnanců zřizovatele, takže škola svůj deklarovaný účel nesplnila a současně obešla povinnost přijmout přednostně děti předškolního věku. Stěžovatelka se účinně bránila, když podala odvolání proti zamítavému rozhodnutí ředitelky školy. A zároveň Ministerstvo vnitra (v rámci dozoru nad samosprávou) vyzvalo zřizovatele k přijetí nápravy.

Opakovaně se také objevují stížnosti jak na odborné postupy, tedy volbu pedagogických metod nebo výchovných postupů vyučujících, tak na chování vyučujících vůči dětem. Pokud stěžovatel namítá nevhodné jednání učitelek nebo učitelů vůči dětem, je vhodné celou situaci řešit nejdříve ve škole. Když to nepomůže, je možné podat podnět k příslušnému inspektorátu České školní inspekce. V krajním případě mají rodiče možnost nápravy i soudní cestou.⁴⁷

Ochránce také zaznamenal více podnětů týkajících se výskytu vši v mateřské škole, v nichž stěžovatelé namítali neaktivitu rodičů dětí či nečinnost školy. Ochránce v takových případech upozornil, že škola má především povinnost upozornit na výskyt vši rodiče všech dětí, které mohou být ohroženy. Pokud je známo, kdo vši přináší, může ředitel využít své pravomoci vyplývající ze školského zákona⁴⁸ a vyzvat rodiče opakovaně neodvšiveného dítěte, aby se zúčastnili jednání ve škole. Rodičům (zákonným zástupcům) z tohoto ustanovení vyplývá povinnost se takového jednání zúčastnit. V některých situacích je zároveň namístě, aby ředitel kontaktoval orgán sociálně-právní ochrany dětí, případně i pediatra dítěte.

**MŠ pro děti
zaměstnanců
obce**

**Možnosti
obransy**

Vši

⁴⁶ Ustanovení § 1 odst. 3 vyhlášky o předškolním vzdělávání.

⁴⁷ V případě nevhodného jednání motivovaného například etnicitou dítěte, jeho zdravotním postižením nebo náboženstvím, které zastává jeho rodina, by bylo možné podat žalobu proti diskriminaci (viz § 10 antidiskriminačního zákona). V ostatních případech nedůstojného jednání lze podat žalobu na ochranu osobnosti.

⁴⁸ Ustanovení § 22 odst. 3 písm. b) školského zákona.

IV.

Základní vzdělávání

Cíle základního vzdělávání

Se základním vzděláváním spojuje školský zákon velké množství cílů. Předpokládá například, že povede k osvojení potřebných strategií učení, tvořivému myšlení a účinné komunikaci a spolupráci. Žáci by se během devíti ročníků základního vzdělávání měli učit poznávat své schopnosti a uplatňovat je spolu s osvojenými vědomostmi a dovednostmi při rozhodování o svém profesním uplatnění.⁴⁹

RVP pro základní vzdělávání

Základní vzdělávání na prvním stupni má podle rámcového vzdělávacího programu usnadnit přechod žáků z předškolního vzdělávání a rodinné péče do povinného, pravidelného a systematického vzdělávání. Druhý stupeň základního vzdělávání je charakteristický širokým rozvojem zájmů a větším přenosem odpovědnosti za vzdělávání na žáky.

Povinnost školní docházky vyplývá z Listiny základních práv a svobod.⁵⁰ Podmínky pro plnění povinné školní docházky, včetně její délky, stanoví školský zákon.⁵¹ Základní vzdělání lze získat na základní škole (ZŠ), na nižším stupni víceletého gymnázia nebo v odpovídající části vzdělávacího programu konzervatoře.⁵² Aby školní docházku mohli žáci řádně plnit, mělo by jim být umožněno vzdělávat se ve škole se sídlem ve školském obvodu v místě jejich trvalého pobytu (tzv. spádová škola).⁵³

Tato kapitola představuje činnost ochránce v oblasti základního vzdělávání. Věnuje se zejména tématům, se kterými má ochránce s ohledem na obdržené podněty stěžovatelů řadu zkušeností: přijímání do základních škol, šikana ve školním prostředí, vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami a vzdělávání romských žáků. Zbývající části této kapitoly zpracovávají témata související se školní družinou, výchovnými opatřeními a s dalšími jevy a situacemi, které jsou pro prostředí základních škol typické.

1. PŘIJÍMÁNÍ DO ZÁKLADNÍCH ŠKOL

Na ochránce se často obracejí rodiče dětí, které nebyly přijaty do vybrané základní školy. Ochránce se proto v minulosti zabýval kritérii pro přijímání žáků k povinné školní docházce, účelovým přehlašováními místa trvalého pobytu do školského obvodu vybrané školy (tzv. spádovou turistikou), předčasným přijetím žáka do ZŠ v pěti letech a neshodami rodičů, do které školy dítě zapsat.

⁴⁹ Ustanovení § 44 školského zákona.

⁵⁰ Ustanovení čl. 33 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

⁵¹ Ustanovení § 36 a násl. školského zákona.

⁵² Ustanovení § 45 odst. 1 školského zákona.

⁵³ Ustanovení § 36 odst. 5 školského zákona.

1.1 Kritéria pro přijímání do ZŠ

Školský zákon zná pouze jedno přednostní kritérium pro přijetí do ZŠ – místo trvalého pobytu ve školském obvodu.⁵⁴ Ředitel či ředitelka základní školy musejí přednostně přijmout spádové žáky do výše povoleného počtu žáků školy uvedené ve školském rejstříku. Vyhláška o základním vzdělávání nicméně předvídá (bez bližší specifikace) existenci i dalších kritérií.⁵⁵ A stanovuje, že kritéria mají být zveřejněna ještě před zápisy. I pro základní školy platí závěry Nejvyššího správního soudu ve vztahu ke kritériím pro přijetí k předškolnímu vzdělávání – kritéria mají být předem stanovená, rovně uplatňovaná, logická a nediskriminační.⁵⁶

Pro větší přehled vydalo ministerstvo školství metodickou informaci k organizaci zápisů.⁵⁷ V té zdůrazňuje, že obec má povinnost zajistit podmínky pro plnění povinné školní docházky pro všechny své děti – občany obce.⁵⁸ Pokud škola nemá kapacitu na přijetí všech spádových dětí, je na odpovědnosti obce, aby zajistila místo v jiné škole. Například tím, že uzavře dohodu s jinou obcí o docházce dětí do její školy. Ve vztahu ke kritériím ministerstvo v metodice výslovně odrazuje od použití některých z nich:

„Při rozhodování o přijetí nelze využít kritéria jako např. výsledek testu školní zralosti, členství ve sportovním klubu spolupracujícím se školou, pořadí přihlášky, vzdálenost bydliště dítěte od školy, bezproblémový sourozenec, dítě navštěvující mateřskou školu při dané základní škole či přípravnou třídu této školy z důvodu možné diskriminace a nerovného přístupu při přijímání.“⁵⁹

Metodika ministerstva je v tomto ohledu přísnější než doporučení ochránce. Ochránce za určitých okolností připouští například upřednostnění dítěte, které navštěvovalo mateřskou školu či přípravnou třídu při dané základní škole. Obrázek č. 2 znázorňuje ochráncem doporučený postup při přijímání žáků do základní školy.

**MŠMT
k organizaci
zápisů**

⁵⁴ Ustanovení § 36 odst. 7 školského zákona: „Ředitel spádové školy je povinen přednostně přijmout žáky s místem trvalého pobytu v příslušném školském obvodu a žáky umístěné v tomto obvodu ve školském zařízení pro výkon ústavní výchovy, ochranné výchovy nebo ve školském zařízení pro preventivně výchovnou péči, a to do výše povoleného počtu žáků uvedené ve školském rejstříku.“

⁵⁵ Ustanovení § 3a odst. 7 vyhlášky o základním vzdělávání: „Škola před zahájením zápisu zveřejní způsobem umožňujícím dálkový přístup informace k organizaci a průběhu zápisu, které obsahují kritéria pro přijímání žáků, počet žáků, které je možné přijmout, popis formální a případných dalších částí zápisu a popřípadě další údaje.“

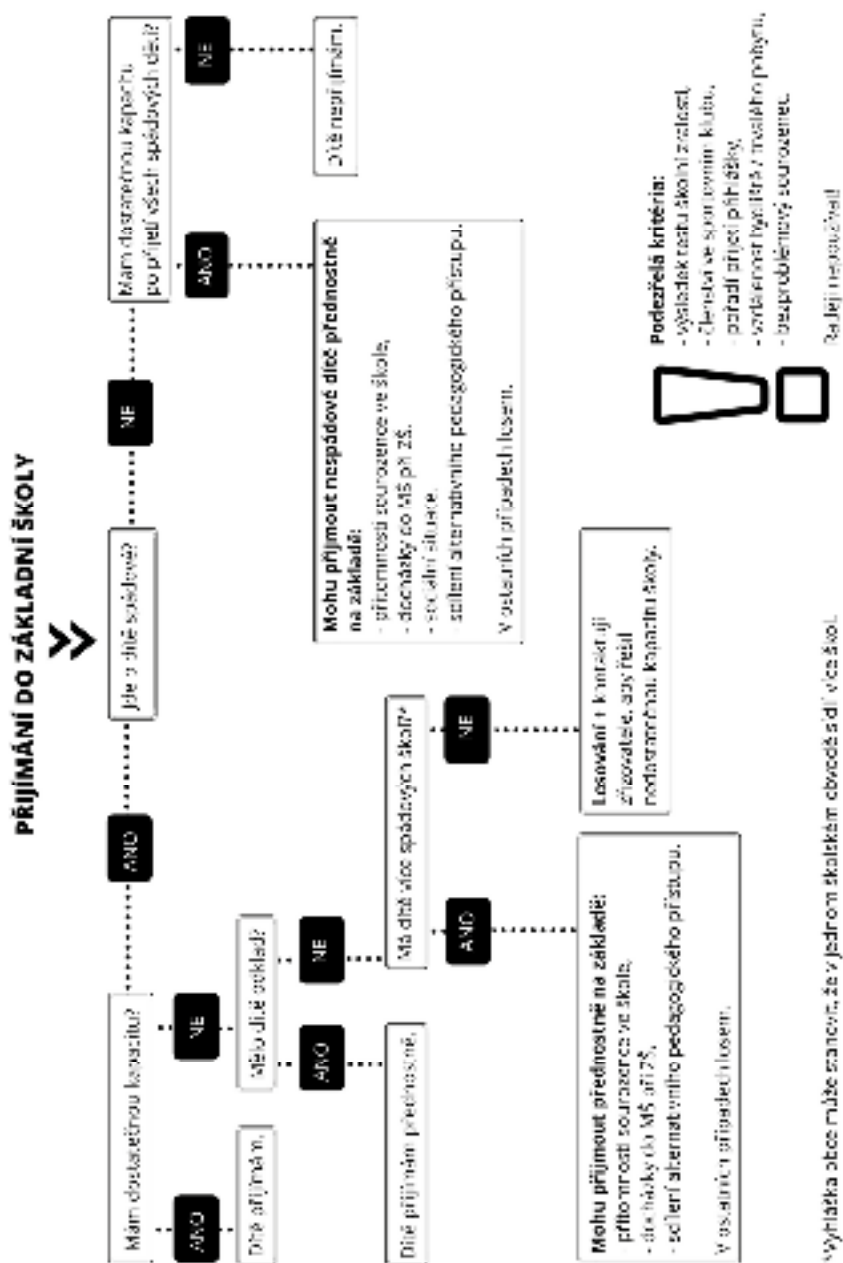
⁵⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 4. 2013, čj. 7 Ans 21/2012-22, s. 4. www.nssoud.cz

⁵⁷ MŠMT. Informace k organizaci zápisů k povinné školní docházce [dokument pdf]. Praha: MŠMT, 16. 12. 2016 [cit. 2020-08-28], čj. MSMT-27988/2016. Dostupné z: <https://www.msmt.cz/file/39796/>

⁵⁸ Ustanovení § 178 odst. 1 školského zákona.

⁵⁹ Informace k organizaci zápisů k povinné školní docházce, s. 4, blíže viz pozn. pod čarou č. 57.

Obrázek č. 2: Diagram rozhodování o přijímání k základnímu vzdělávání pro ředitele ZŠ



Jednotlivá kritéria ochránce rozebral v doporučení k rovnému přístupu k povinné školní docházce.⁶⁰ Část tohoto doporučení je citovaná v poslední části sborníku (blíže viz kapitola VII.3). Ochránce se v něm konkrétně zabývá těmito kritérii: trvalý pobyt, test školní zralosti, členství ve sportovním klubu, pořadí přijetí přihlášky, sourozenec ve škole, odklad školní docházky, docházka do MŠ nebo přípravné třídy při ZŠ, vzdálenost bydliště od školy, sdílení alternativního pedagogického přístupu, losování.

Z konkrétních kauz ochránce v roce 2003 řešil kritéria pro přijetí do třetího ročníku základní školy s rozšířenou výukou jazyků.⁶¹ Na školu nebylo přijato sedm dívek, přestože měly u přijímacího řízení lepší výsledky než chlapci. Ředitel školy totiž nastavil rozdílný limit počtu bodů pro dívky a chlapce tak, aby složení žáků bylo vyrovnané podle pohlaví. Ochránce tento postup nepovažoval za vhodný. Podle tehdejší právní úpravy měl totiž ředitel zohlednit pouze doporučení školy, ve které žák plnil povinnou školní docházku, jeho nadání a předpoklady. Zpráva ochránce je citovaná v poslední části sborníku (blíže viz kapitola VII.4).

V jiném případě ochránce kritizoval vůli ředitele školy regulovat počet přijatých romských žáků a rozhodování o přijetí na základě výsledku v testu školní zralosti.⁶² V důsledku tohoto kritéria nebylo do školy přijato několik romských dětí. Dva z těchto žáků se proti nepřijetí bránili podáním antidiskriminační žaloby k soudu. Soud jejich žalobě vyhověl a uložil škole povinnost se chlapcům omluvit.⁶³ Soud přihlédl i k tomu, že zápisy a přijetí do základní školy jsou významným okamžikem v životě dítěte:

„Základní škola přebírá po rodičích ‚štafetový kolík‘ výchovných vzorů a nesmazatelně se tak zapisuje do dětské duše jako obraz autority, který je pro dítě buď hodný následování anebo je jako nepřátelský odmítnut. Psychologický význam zápisu do první třídy je nesrovnatelný s jakýmkoliv jinými přijímacími řízeními, které člověk během života absolvuje, neboť zde je dítě de facto poprvé konfrontováno s veřejnou institucí, která pro něj reprezentuje stát. Obzvláště pro romské děti, které musí často již v raném věku čelit předsudkům a odsudkům majoritní společnosti, v důsledku čehož jsou mnohem zranitelnější než děti z majority, je téměř životně důležité, aby při svém prvotním kontaktu s touto institucí získaly pocit přijetí a důvěry. Dětská duše si velmi citlivě všímá toho, zda je okolím přijímána či nikoliv, a chová-li se škola k němu již při prvním setkání odmítavě či dokonce nepřátelsky, pak se nelze divit, že se jeho postoje nejen ke škole, ale potažmo i ke všem veřejným a státním institucím stanou v budoucnu hostilními. Je proto společenskou povinností školy vytvořit takovou atmosféru, a to jak při výuce, tak i u samotného zápisu do prvních tříd, ve které všechny děti bez rozdílu pocitů, že jsou ve škole vítány a že škola jejich individuální odlišnosti nechápe jako problém, nýbrž jako příležitost pro obohacení ostatních. Škola jako veřejná instituce se nesmí bránit přílivu romských dětí v obavách z reakce většinové společnosti, ale naopak by měla

**Doporučení
VOP k zápisům**

**Vyrovnaný
počet dívek
a chlapců**

**Regulace
počtu
romských žáků**

⁶⁰ Doporučení veřejného ochránce práv k rovnému přístupu k povinné školní docházce ze dne 28. 2. 2017, sp. zn. 14/2017/DIS. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ESO/14-2017-DIS-VB_doporuceni_k_zapisum_do_skol.pdf

⁶¹ Zpráva veřejného ochránce práv ze dne 14. 4. 2004, sp. zn. 1232/2003/VOP. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/8342>

⁶² Zpráva veřejného ochránce práv ze dne 16. 4. 2015, sp. zn. 5202/2014/VOP. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2812>

⁶³ Rozsudek Okresního soudu v Ostravě ze dne 1. 3. 2017, čj. 26 C 42/2016-124. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ESO/5202-2014-BN-rozsudek_OS_Ostrava.pdf

většinové společnosti dokázat, že i velký počet romských dětí ve třídách může znamenat vysokou kvalitu výuky.“⁶⁴

1.2 Spádová turistika

Ředitelé a ředitelky žádaných základních škol někdy čelí přetlaku spádových žáků v důsledku účelového přehlašování místa trvalého pobytu těchto dětí. Tento jev se označuje jako spádová turistika. Obrana proti takovému obcházení zákona rodiči dětí je problematická. Školský zákon totiž navazuje přednostní přijetí do základní školy na místo trvalého pobytu ve školském obvodu. Dle zákona o evidenci obyvatel je místo trvalého pobytu pouze evidenčním údajem a lidé nemají povinnost se na tomto místě fakticky zdržovat (na rozdíl od bydliště podle občanského zákoníku).⁶⁵

Ředitelé by mohli nepřijmout žáka s účelově přehlášeným místem trvalého pobytu pouze tehdy, pokud své rozhodnutí podloží dostatečnými důkazy a přesvědčivě ho odůvodní. V opačném případě je rozhodnutí nezákonné a mohlo by být krajským úřadem nebo soudem zrušeno. Soudy se prozatím spádovou turistikou při přijímání do školy nezabývaly. Ústavní soud ale řešil spádovou turistiku ve vztahu k volbám do zastupitelstva obce.⁶⁶ Upozornil na to, že právní úprava je nedokonalá z hlediska možné obrany proti takovému jednání.

1.3 Předčasné přijetí

Přijetí nadaných dětí

V minulosti ochránce řešil i několik podnětů rodičů nadaných dětí, které nemohly nastoupit do základní školy dříve než v šesti letech. Školský zákon totiž dříve umožňoval předčasný nástup do ZŠ v září daného roku pouze těm pětiletým dětem, které dosáhly věku šesti let do konce kalendářního roku (září až prosinec).⁶⁷ Výjimka

⁶⁴ Tamtéž, s. 17 a 18.

⁶⁵ Ustanovení § 10 odst. 1 zákona o evidenci obyvatel: „Místem trvalého pobytu se rozumí adresa pobytu občana v České republice, která je vedena v základním registru obyvatel ve formě referenční vazby (kódu adresního místa) na referenční údaj o adrese v základním registru územní identifikace, adres a nemovitostí, kterou si občan zvolí zpravidla v místě, kde má rodinu, rodiče, byt nebo zaměstnání. Občan může mít jen jedno místo trvalého pobytu, a to v objektu, který je podle zvláštního právního předpisu označen číslem popisným nebo evidenčním, popřípadě orientačním číslem a který je určen pro bydlení, ubytování nebo individuální rekreaci (dále jen „objekt“). V případech stanovených tímto zákonem může být místem trvalého pobytu sídlo ohlašovny nebo sídlo zvláštní matrice, které je v informačním systému označeno jako adresa úřadu.“

Ustanovení § 80 odst. 1 občanského zákoníku: „Člověk má bydliště v místě, kde se zdržuje s úmyslem žít tam s výhradou změny okolností trvale; takový úmysl může vyplývat z jeho prohlášení nebo z okolností případu. Uvádí-li člověk jako své bydliště jiné místo než své skutečné bydliště, může se každý dovolat i jeho skutečného bydliště. Proti tomu, kdo se v dobré víře dovolá uvedeného místa, nemůže člověk namítat, že má své skutečné bydliště v jiném místě.“

⁶⁶ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/11 ze dne 4. 5. 2011 (N 85/61 SbNU 315), dostupné z: <http://nalus.usoud.cz>, bod 34.

⁶⁷ Ustanovení § 36 odst. 3 školského zákona ve znění zákona č. 384/2008 Sb.: „Povinná školní docházka začíná počátkem školního roku, který následuje po dni, kdy dítě dosáhne šestého

ze zákona nebyla možná. Ředitelé a ředitelky základních škol proto mohli situaci nadaných dětí řešit jedině přijetím v šesti letech a jejich přeřazením do druhého ročníku bez absolvování prvního.⁶⁸

V roce 2009 došlo ke změně školského zákona, která umožnila nástup i těm pětiletým dětem, které dosáhnou věku šesti let do konce června následujícího po jejich nástupu do školy.⁶⁹ Ministerstvo školství přistoupilo k této změně v reakci na žádosti rodičů o výjimku.⁷⁰ Pokud by se zákon nezměnil, hrozilo by podle MŠMT riziko zpomalení vývoje mimořádně nadaných a talentovaných dětí.

Děti, které se narodily v období od září do prosince, musejí spolu se žádostí o předčasné přijetí do ZŠ předložit doporučující vyjádření školského poradenského zařízení (ŠPZ). Děti, které se narodily v lednu až červnu, musejí předložit kromě doporučujícího vyjádření ŠPZ i vyjádření odborného lékaře.

**Doporučení
ŠPZ a lékaře**

1.4 Neshody rodičů

V praxi se někdy stává, že se rodiče neshodnou na tom, do které školy dítě přihlásit. Jak v takové situaci mají postupovat ředitelé škol? Jak mají postupovat rodiče? V případě, že rodiče nejsou schopni se na volbě školy dohodnout, musí jejich rozhodnutí nahradit soud.⁷¹ Není v pravomoci ředitelů škol nebo krajského úřadu jako

roku věku, pokud mu není povolen odklad; dítě, které dosáhne šestého roku věku v době od počátku školního roku do konce roku kalendářního, může být přijato k plnění povinné školní docházky již v tomto školním roce, je-li tělesně i duševně přiměřeně vyspělé a požádá-li o to jeho zákonný zástupce.“

⁶⁸ Ustanovení § 17 odst. 3 školského zákona: „Ředitel školy může mimořádně nadaného nezletilého žáka na žádost jeho zákonného zástupce, a mimořádně nadaného zletilého žáka nebo studenta na jeho žádost přeřadit do vyššího ročníku bez absolvování předchozího ročníku. Součástí žádosti žáka, který plní povinnou školní docházku, je vyjádření školského poradenského zařízení a registrujícího poskytovatele zdravotních služeb v oboru praktické lékařství pro děti a dorost (dále jen ‚registrující lékař‘). Podmínkou přeřazení je vykonání zkoušek z učiva nebo části učiva ročníku, který žák nebo student nebude absolvovat. Obsah a rozsah zkoušek stanoví ředitel školy.“

⁶⁹ Ustanovení § 36 odst. 3 školského zákona: „Povinná školní docházka začíná počátkem školního roku, který následuje po dni, kdy dítě dosáhne šestého roku věku, pokud mu není povolen odklad. Dítě, které dosáhne šestého roku věku v době od září do konce června příslušného školního roku, může být přijato k plnění povinné školní docházky již v tomto školním roce, je-li přiměřeně tělesně i duševně vyspělé a požádá-li o to jeho zákonný zástupce. Podmínkou přijetí dítěte narozeného v období od září do konce prosince k plnění povinné školní docházky podle věty druhé je také doporučující vyjádření školského poradenského zařízení, podmínkou přijetí dítěte narozeného od ledna do konce června doporučující vyjádření školského poradenského zařízení a odborného lékaře, která k žádosti přiloží zákonný zástupce.“

⁷⁰ MŠMT. Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI verze 2018 [právní informační systém]. © 2000–2018 Wolters Kluwer ČR, a. s. [cit. 29. 10. 2013]. ISSN 2336-517X. ASPI ID: LIT31778CZ.

⁷¹ Ustanovení § 877 odst. 1 občanského zákoníku: „Nedohodnou-li se rodiče v záležitosti, která je pro dítě významná zejména se zřetelem k jeho zájmu, rozhodne soud na návrh rodiče; to platí i tehdy, vyloučil-li jeden rodič z rozhodování o významné záležitosti dítěte druhého rodiče.“

odvolacího orgánu řešit neshody rodičů o tom, kde má jejich nezletilé dítě plnit povinnou školní docházku.⁷²

Žádost podaná jedním rodičem Pokud žádost o přijetí dítěte do školy podá pouze jeden z rodičů a nic nenasvědčuje neshodě zákonných zástupců, mohou ředitelé danou žádost akceptovat a rozhodnout o ní. I pro tento úkon správního řízení totiž platí, že „jedná-li jeden z rodičů v záležitostech dítěte sám vůči třetí osobě, která je v dobré víře, má se za to, že jedná se souhlasem druhého rodiče“⁷³.

Ochránce se zabýval případem neshod rodičů ohledně umístění dítěte do mateřské školy.⁷⁴ Jeho závěry lze analogicky použít i pro přijímání žáka do základní školy. Rodiče dítěte spolu nežili. Matka syna bez vědomí jeho otce podala přihlášku do školy. Otec se to posléze dozvěděl a osobně jednal s ředitelkou školy o tom, že se chce účastnit procesu přijímání, seznámit se s přihláškou a dalšími podklady. Údajně se domluvili na tom, že ředitelka prozatím rozhodnutí nevydá a vyčká stanoviska otce, který se o celé věci chtěl poradit s advokátem. Ředitelka ale nepočkala a vydala rozhodnutí o přijetí. Otec proti rozhodnutí podal odvolání ke krajskému úřadu a žádal o jeho přezkoumání. Krajský úřad odvolání jako opožděné zamítl a přezkumné řízení nezahájil. Ochránce konstatoval, že ředitelka školy není v dobré víře a zákonná domněnka souhlasu druhého rodiče se neuplatní, pokud se ředitelka před vydáním rozhodnutí dozví, že druhý rodič o podání přihlášky vůbec nevěděl. Souhlas opomenutého rodiče nelze dovozovat z toho, že přihlášku výslovně odmítl (ale vzal si třeba čas na rozmyšlenou). Ředitelka školy měla řízení přerušit a rodiče žáka odkázat na soud.

2. ŠIKANA VE ŠKOLÁCH

Absence právní definice

Šikana je nebezpečný sociálně patologický jev, který vede ke snižování lidské důstojnosti a cti. Obětím šikany je mnohdy ubližováno na zdraví či na majetku.⁷⁵ Navzdory závažným dopadům šikany však její definici v právním řádu nenajdeme. Příčina spočívá zřejmě v tom, že šikana je složitý problém, který není jednoduché právně pojmut jako jeden celek. Svými znaky a důsledky totiž zasahuje do různých právních odvětví.⁷⁶ Nedostatečné ukotvení školní šikany v právním prostředí je patrné také v rozhodování českých soudů, které se tímto tématem dosud zabývaly pouze v jednotkách případů.⁷⁷

Tato kapitola se věnuje zkušenostem ochránce s případy šikany ve školním prostředí. Při jejich posuzování bere ochránce na vědomí, že projevy šikany mohou

⁷² Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 21. 9. 2015, čj. 52 A 81/2015-50, www.nssoud.cz. Zpráva veřejného ochránce práv ze dne 30. 11. 2016, sp. zn. 7921/2014/VOP. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4544>

⁷³ Ustanovení § 876 odst. 3 občanského zákoníku.

⁷⁴ Zpráva veřejného ochránce práv ze dne 24. 5. 2019, sp. zn. 398/2019/VOP. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/7500>. Závěrečné stanovisko veřejného ochránce práv ze dne 7. 8. 2019, sp. zn. 398/2019/VOP. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/7502>

⁷⁵ LOVASOVÁ, Lenka. *Šikana*. Praha: Vzdělávací institut ochrany dětí, 2006. ISBN 80-86991-65-2, s. 6.

⁷⁶ Tamtéž.

⁷⁷ Například rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. 3. 2019, sp. zn. 14 A 89/2017-47, www.nssoud.cz, který se týkal ochrany osobních údajů oběti šikany a útočnicků na základní škole.

mít závažný charakter a škodlivé důsledky. V současnosti šikana narůstá do větších rozměrů tím, že stoupá počet zjištěných případů šikanování. Zároveň se snižuje věková hranice agresorů a zvyšuje brutalita a propracovanost šikany.⁷⁸ Podle dat České školní inspekce je šikana, spolu s verbální agresí vůči učiteli, jednou z nejčastějších forem rizikového chování žáků identifikovaných základními školami. S řešením šikany se v roce 2019 potýkalo 38 % základních škol. Verbální agresí vůči učiteli identifikovala třetina základních škol.⁷⁹ S rozvojem technických prostředků ke komunikaci na dálku vzrůstá rovněž výskyt kyberšikany jako nové formy šikany.

Data ČŠI

2.1 Podstata a projevy šikany

Ministerstvo školství vymezuje šikanu ve škole jako agresivní chování žáka nebo žáků vůči jinému žákovi nebo skupině žáků či učiteli, které se může v čase opakovat. Zakládá se na vědomé, záměrné, úmyslné a obvykle skryté snaze ublížit fyzicky, emocionálně, sociálně nebo v případě šikany vůči učiteli také profesionálně. Šikana je dále charakteristická nepoměrem sil, bezmocností oběti, nepříjemností útoku pro oběť a samoúčelností její agrese.⁸⁰

Definice MŠMT

Šikana, která se odehrává ve škole nebo v souvislosti se školou, může mít mnoho podob. Přímalá šikana může mít fyzické projevy (např. plivání, tahání za vlasy, bití), verbální projevy (např. vulgární nadávky, zraňující komentáře, manipulativní příkazy) nebo neverbální projevy (např. urážlivá gesta či zvuky, ničení věcí, schovávání učebních pomůcek). Nepřímá šikana má většinou jinou než fyzickou podobu (např. záměrná ignorace, izolování žáka, rozšiřování pomluv).

S ohledem na rozvoj prostředků elektronické komunikace nelze opomenout kyberšikanu, která může spočívat v zakládání falešných profilů na sociálních sítích na jméno žáka či učitele, prezentaci ponižujících videí na internetu, zasílání výhrůžných SMS nebo e-mailových zpráv.⁸¹ Kyberšikana se podle názoru ochránce může ze své podstaty odehrávat i mimo školu, pokud je toto nežádoucí chování prokazatelně orientováno do rámce činnosti školy. Příkladem jsou výhrůžky na sociálních sítích, ve kterých agresor naznačuje, co se může oběti šikany stát ve škole.⁸² Podle dat České školní inspekce se s případem či případy kyberšikany potýkalo ve školním roce 2018/2019 30 % základních škol. ČŠI tento stav odůvodňuje i tím, že

Kyberšikana

⁷⁸ BLAHUTKOVÁ Marie, CHARVÁT, Michal. Šikana ve škole. In: *School and Health* [online]. Praha, 2008, 21, 3/2008, s. 143. Dostupné z: http://www.ped.muni.cz/z21/puv/sb07_aspekty_zdravi/cze/blahutkova_charvat_cz.pdf

⁷⁹ ČŠI. Výroční zpráva – Kvalita a efektivita vzdělávání a vzdělávací soustavy ve školním roce 2018/2019 [online] Praha [cit. 2020-7-22], s. 71 a 72. Dostupné z: https://www.csicr.cz/Csicr/media/Prilohy/PDF_el._publikace/V%3%bdro%4%8dn%3%ad%20zpr%3%a1vyj/VZ-CSI-2018-2019.pdf

⁸⁰ MŠMT. Metodický pokyn ministryně školství, mládeže a tělovýchovy k prevenci a řešení šikany ve školách a školských zařízeních (č. MSMT-21149/2016) [online] Praha [cit. 2020-7-22], s. 1. Dostupné z: <https://www.msmt.cz/vzdelavani/socialni-programy/metodicke-dokumenty-doporuceni-a-pokyny>

⁸¹ Tamtéž.

⁸² Zpráva veřejného ochránce práv ze dne 15. 3. 2016, sp. zn. 4400/2013/VOP. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/3810>. Zpráva je v úplném znění uvedena v poslední části sborníku (bližší viz kapitola VII.6).

téměř každý žák dnes vlastní nějaký informační a komunikační prostředek nebo má k němu přístup.⁸³

2.2 Postup školy při podezření na šikanu

Odpovědnost školy	<p>Povinnost předcházet vzniku sociálně patologických jevů, mezi které patří i šikana, vyplývá pro školy ze školského zákona.⁸⁴ Ucelené informace o šikaně pro představitele škol poskytuje metodický pokyn ministerstva.⁸⁵ Jeho úlohou je pomoci školám a školským zařízením šikaně rozumět, předcházet jí a řešit ji, pokud už k jejímu výskytu dojde. Vytváření a udržování bezpečného prostředí je podle ministerstva školství jednoznačnou odpovědností školy. Měla by proto chránit žáky a jejich zdraví a předcházet vzniku jakýchkoli forem rizikového chování na škole.</p> <p>Přestože aktivní přístup ředitelů škol je nenahraditelný, na vytváření bezpečného prostředí a prevenci šikany by se měla podílet celá škola. Ministerstvo doporučuje, aby pro prevenci a řešení šikany určilo vedení školy konkrétní odpovědnost řediteli a jeho zástupci, třídním učitelům, dalším pedagogům i ostatním zaměstnancům školy, a to adekvátně jejich roli a možnostem. Opatření by měla být podle ministerstva zacílena také na žáky, rodiče a školní poradenská pracoviště. Konkrétní a srozumitelná pravidla chování, která pokrývají problematiku šikany, by škola měla nastavit ve svém školním řádu. Touto cestou může škola vymezit, jaké chování je považováno za ponižující a ohrožující a jaký trest za něj může agresorovi uložit.⁸⁶</p>
Příjem podnětů	<p>Ministerstvo školství také navrhuje, aby si škola stanovila jasný a jednoznačný postup pro příjem podnětů a stížností žáků a jejich zákonných zástupců týkajících se šikany. Každý by měl vědět, kam a jak podnět podat, jak škola podněty vyřizuje a jak postupovat v případě nesouhlasu s vypořádáním. Měla by existovat i možnost anonymního podání.⁸⁷</p>
Oznamovací povinnost	<p>V případě výskytu šikany by škola tuto situaci měla aktivně řešit. Pokud k šikaně dojde v průběhu vyučování, při činnostech souvisejících se vzděláváním anebo při poskytování školských služeb, má škola podle ministerstva povinnost tuto skutečnost oznámit zákonným zástupcům žáka, který je útočníkem, i žáka, který je obětí. Jestliže je šikana důsledkem nepříznivé sociální situace dítěte a jeho rodiny, může do řešení věci vstoupit orgán sociálně-právní ochrany dětí. Pokud by jednání související se šikanou mohlo naplňovat znaky přestupku nebo trestného činu, měla by jej škola oznámit Policii ČR.⁸⁸ V souvislosti se šikanou připadají do úvahy trestné činy omezování osobní svobody, ublížení na zdraví, poškozování cizí věci apod.</p>
Nečinnost školy	<p>V praxi se mohou objevit případy, kdy škola podezření na šikanu neřeší vůbec nebo jej řeší nedostatečně. Pokud je ředitel školy nečinný nebo postup školy nedostatečný, je na místě jednat v této záležitosti se zřizovatelem školy nebo podat stížnost České školní inspekci.⁸⁹</p>

⁸³ Výroční zpráva ČŠI, s. 71, blíže viz pozn. pod čarou č. 79.

⁸⁴ Ustanovení § 29 školského zákona.

⁸⁵ Metodický pokyn ministryně, blíže viz pozn. pod čarou č. 80.

⁸⁶ Tamtéž, s. 3.

⁸⁷ Tamtéž, s. 14.

⁸⁸ Tamtéž, s. 12.

⁸⁹ Tamtéž, s. 14.

2.3 Pravomoci veřejného ochránce práv v oblasti šikany

Za svou dosavadní praxi obdržel ochránce desítky podnětů, ve kterých jej stěžovatelé upozorňovali na šikanu v prostředí školy. V těchto podnětech se objevovala jak šikana žáka žákem, tak šikana žáka učitelem. Dvě třetiny podnětů se přitom týkaly šikany na základních školách. Stěžovatelé popisovali jak slovní, tak fyzické projevy šikany, včetně kyberšikany.

Ochránce má zákonem vymezené možnosti prověřování šikany na školách. Může se jí zabývat pouze nepřímo při šetření postupu úřadu, kterým je v této oblasti typicky Česká školní inspekce. Nesprávný postup České školní inspekce při šetření šikany namítali stěžovatelé ve čtvrtině případů, které ochránce v oblasti šikany obdržel.

Úkolem ochránce je také přispívat k prosazování práva na rovné zacházení.⁹⁰ Proto se šikanou může zabývat i v případě, pokud je zde podezření, že souvisí s některým ze zákonem vymezených diskriminačních důvodů.⁹¹ V jednotkách případů šikany posuzoval ochránce i to, zda došlo k diskriminaci ve formě obtěžování⁹² (například z důvodu zdravotního postižení, etnického původu nebo sexuální orientace).

Podněty

Působnost vůči ČŠI

Rovné zacházení

2.4 Činnost České školní inspekce v oblasti šikany

Česká školní inspekce provádí inspekční činnost na školách a ve školských zařízeních. Má za úkol zjišťovat a hodnotit podmínky a průběh vzdělávání. Kontroluje také dodržování právních předpisů v oblasti vzdělávání.⁹³ Vykonává tedy zejména činnost hodnoticí a kontrolní. V rámci hodnoticí činnosti ČŠI shromažďuje a následně posuzuje informace o činnosti školy a podmínkách vzdělávání žáků, a to na základě příslušných školních vzdělávacích programů.⁹⁴ Bližší rozbor jednotlivých forem inspekční činnosti ČŠI obsahuje zpráva ochránce⁹⁵ citovaná v poslední části sborníku (blíže viz kapitola VII.12).

V případě podezření na šikanu může ČŠI volit z několika možností postupů. Nejčastěji na základě konkrétního podnětu přistupuje k šetření stížnosti⁹⁶, jejímž výstupem je zpravidla sdělení o výsledku šetření stížnosti. Dále může ČŠI provést kontrolu, o které sepíše protokol.⁹⁷ Další možností je zohlednit problematiku šikany v komplexní a veřejně přístupné inspekční zprávě, spolu s dalšími aspekty vzdělávání na dané škole.⁹⁸

Při volbě konkrétního typu inspekční činnosti by se ČŠI měla podle ochránce řídit principy dobré správy, které formuloval první veřejný ochránce práv JUDr. Otakar

Inspekční činnost

Možné postupy ČŠI

Principy dobré správy

⁹⁰ Ustanovení § 21b zákona o veřejném ochránci práv.

⁹¹ Tamtéž.

⁹² Ustanovení § 4 odst. 1 antidiskriminačního zákona.

⁹³ Ustanovení § 174 odst. 2 písm. d) školského zákona.

⁹⁴ RIGEL, Filip a kol. Školský zákon: komentář. 1. vydání. § 174. In: *Beck-online* [online]. Praha: Nakladatelství C. H. Beck. Copyright © 2020 [cit. 2020-7-22].

⁹⁵ Zpráva veřejného ochránce práv ze dne 13. 7. 2017, sp. zn. 4043/2016/VOP. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5410>

⁹⁶ Ustanovení § 174 odst. 6 školského zákona.

⁹⁷ Ustanovení § 12 kontrolního řádu.

⁹⁸ Ustanovení § 174 odst. 11 školského zákona.

Motejl.⁹⁹ Jako jiné úřady by měla činit účelné kroky k realizaci svých závěrů v praxi a provádět i následnou kontrolu jejich naplnění.¹⁰⁰

K šetření šikany formou souhrnné inspekční zprávy ČŠI v praxi nepřistupuje. Z tohoto důvodu se následující odstavce vztahují k mechanismu šetření stížnosti a procesu kontroly.

Šetření stížnosti

Zjišťování informací	Informace potřebné pro šetření stížnosti na šikanu si ČŠI může obstarat z více zdrojů, s ohledem na povahu věci. Z činnosti ochránce je patrné, že ČŠI zpravidla provádí osobní konzultaci s ředitelem školy, výchovným poradcem, metodikem prevence či třídním učitelem. Může provést kontrolu dokumentů vydaných školou, její spisové dokumentace nebo uskutečnit hospitační činnost ve vyučovacích hodinách. ¹⁰¹ Na šikanu se může dotazovat jak zaměstnanců školy, tak jejich žáků.
Role zřizovatele	Jestliže ČŠI šetří stížnost, předá výsledek šetření zřizovateli školy k dalšímu řízení. ¹⁰² ČŠI zpravidla nestanovuje opatření k odstranění nedostatků, pokud je zjistila. Školský zákon požaduje, aby zřizovatel následně informoval ČŠI o vyřízení stížnosti a o případných opatřeních k nápravě, která přijal. Zřizovatel však názorem ČŠI není vázán a následné řešení případné šikany na škole tak závisí na jeho přístupu a aktivitě.
Nevhodnost postupu v případech šikany	Šetření stížnosti bez provedení kontroly tak nemusí vést v konkrétním případě k žádnému zlepšení. ¹⁰³ Ve své dosavadní praxi proto vyslovil ochránce obavu, že mechanismus šetření stížnosti nemusí být zcela vhodný pro řešení podezření na šikanu ve škole. Pokud ČŠI obdrží stížnost na šikanu, musí podle ochránce zvažovat provedení kontroly ve škole. Důvodem je závažnost ohrožení vzdělávacího procesu, které šikana ve škole představuje.
Výhoda rychlosti	Klíčem pro rozhodování by podle ochránce mělo být, zda k účinnému potlačení šikany v konkrétním případě postačí šetření stížnosti podle ustanovení § 174 odst. 6 školského zákona nebo zda situace vyžaduje provedení kontroly podle odst. 2 téhož ustanovení. Mezi skutečnosti odůvodňující provedení kontroly řadí ochránce například delší dobu trvání šikany, fyzické napadání, zlehčování situace školou nebo indicie o možné nečinnosti zřizovatele. V případě kontroly si ČŠI může vynutit nápravu po škole pod hrozbou pokuty, zatímco při šetření stížnosti ponechává ČŠI rozhodnutí o další postupu na zřizovateli školy. ¹⁰⁴
Výhoda rychlosti	Výhodou šetření stížnosti je podle ochránce nepochybně rychlost jejího vyřízení. Odpadá totiž lhůta pro podání námitek či připomínek jako v případě kontrolní činnosti. V odůvodněných případech je však nutné poměřovat benefit rychlosti vyřízení s efektivitou postupu. Má-li ČŠI nebo stěžovatel indicie, že zřizovatel bude

⁹⁹ Veřejný ochránce práv. Principy dobré správy [online]. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv [cit. 25. 9. 2020]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/principy-dobre-spravy/>

¹⁰⁰ Zpráva veřejného ochránce práv ze dne 13. 7. 2017, sp. zn. 4043/2016/VOP. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5410>. Zpráva je citovaná v poslední části sborníku (bližší viz kapitola VII.12).

¹⁰¹ Zpráva veřejného ochránce práv ze dne 27. 8. 2014, sp. zn. 5893/2012/VOP.

¹⁰² Ustanovení § 174 odst. 6 školského zákona.

¹⁰³ Zpráva veřejného ochránce práv ze dne 20. 12. 2017, sp. zn. 3653/2017/VOP. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5650>

¹⁰⁴ Tamtéž.

na výsledek šetření reagovat neadekvátně nebo vůbec, měla by ČŠI upřednostnit standardní inspekční činnost (zejména kontrolu právních předpisů) před postupem šetření stížnosti. Stejně by ČŠI měla jednat, pokud jsou námitky v podání natolik závažné, že by případná nečinnost zřizovatele mohla vážně poškodit právem chráněný zájem. Mezi tyto závažné situace řadí ochránce také šikanu.¹⁰⁵

Ochránce se také zabýval otázkou, jak mohou školy vyjádřit svůj nesouhlas s postupem či výsledkem prošetřování stížnosti. Uzavřel, že školy mohou uplatnit stížnost podle ustanovení § 175 správního řádu.¹⁰⁶

Nesouhlas školy s závěry ČŠI

Kontrolní činnost

Mechanismus provádění kontroly je sice ve srovnání se šetřením stížnosti zdoluhavější, ale může podle hodnocení ochránce přispět k efektivnějšímu řešení. Zaměřuje se na zjištění skutečného stavu věci a objektivní posouzení jejího souladu s právními předpisy.¹⁰⁷ Výstupem z kontroly je právní povinnost kontrolované osoby odstranit případné nedostatky.

Vhodnost postupu

Kontrola probíhá v režimu školského zákona a kontrolního řádu. Kontrolní řád přímo nedává ČŠI jako kontrolnímu orgánu pravomoc ukládat opatření k nápravě.¹⁰⁸ ČŠI je ale může ukládat na základě zvláštního zákona. Tím je školský zákon, který stanoví školám povinnost přijmout opatření k odstranění nedostatků, které ČŠI zjistila při inspekční činnosti.¹⁰⁹ Neodstranění zjištěných nedostatků ve stanovené lhůtě označuje školský zákon jako přestupek, za který může ČŠI uložit pokutu řediteli školy až do výše 50 000 Kč.¹¹⁰ Proti kontrolnímu zjištění uvedenému v protokolu o kontrole se škola může bránit podáním námitek.¹¹¹

Odpovědnost školy za přestupek

Ochránce v jednom z posuzovaných případů konstatoval rozpor se zásadami dobré správy, konkrétně s principem efektivnosti, když ČŠI místo provedení kontroly pouze prošetřila stížnost stěžovatelky. Princip efektivnosti podle ochránce požaduje, aby každý úřad byl ve své činnosti důsledný a usiloval o skutečné, nikoliv pouze formální vyřešení celé věci.¹¹²

Princip efektivnosti

Odpovědnost za zjištění skutečného stavu

Související otázkou, kterou se ochránce v přístupu ČŠI k šikaně zabýval, je její odpovědnost za zjištění skutečného stavu věci. Správní orgán má obecně postupovat

¹⁰⁵ Zpráva veřejného ochránce práv ze dne 13. 7. 2017, sp. zn. 4043/2016/VOP. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5410>. Zpráva je citovaná v poslední části sborníku (bližší viz kapitola VII.12).

¹⁰⁶ Tamtéž.

¹⁰⁷ GABRIŠOVÁ, Veronika. *Kontrolní orgány*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv ve spolupráci se společností Wolters Kluwer, a. s., 2017. ISBN 978-80-87949-39-9, s. 22. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/sborniky_stanoviska/Sbornik_Kontrolni-organy.pdf

¹⁰⁸ Tamtéž, s. 58.

¹⁰⁹ Ustanovení § 175 odst. 1 školského zákona.

¹¹⁰ Ustanovení § 182a odst. 1b a odst. 2 školského zákona.

¹¹¹ Ustanovení § 13 odst. 1 kontrolního řádu.

¹¹² Zpráva veřejného ochránce práv ze dne 20. 12. 2017, sp. zn. 3653/2017/VOP. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5650>

Přizvané osoby	tak, aby zjistil stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. ¹¹³ V souladu s touto zásadou by ČŠI měla zkoumat, zda k šikaně skutečně dochází, a zohlednit všechny relevantní podklady. Za účelem zhodnocení situace z pohledu psychologického a psychosociálního může ČŠI využít odborníky na problematiku šikany jako přizvané osoby. ¹¹⁴
ČŠI zjišťuje šikanu	Ochránce v jedné ze šetřených věcí posuzoval stanovisko ČŠI, že není oprávněna prověřovat šikanu. Jestliže má ČŠI vyhodnotit, zda škola přijala dostatečná opatření, aby žáky ochránila před šikanou, musí se podle ochránce nejdříve zabývat tím, zda k šikaně ve škole došlo či dochází. Jedině na základě tohoto dílčího skutkového závěru může ČŠI hodnotit adekvátnost opatření, která škola přijala. ¹¹⁵ Správnost tohoto postupu uznal také ústřední školní inspektor ČŠI. Přisvědčil ochránci, že ČŠI bude při šetření šikany vždy zjišťovat, zda ve škole k šikaně skutečně dochází.
Informace od žáků	Ochránce také označil za důležité, aby při inspekční činnosti zaměřené na šikanu získávala ČŠI informace od žáků. Rozhovory s nimi totiž slouží zejména k tomu, aby se ověřila tvrzení zástupců školy. V úvahu je přitom potřeba brát věk žáků a dobu, která uběhla od předmětných událostí. ¹¹⁶ V jednom z případů se ochránce zabýval stížností na ČŠI při prověřování namítané psychické a fyzické šikany žáka ze strany třídní učitelky. Vyhodnotil, že ČŠI pochybila, protože během inspekční činnosti nevyužila možnosti získat informace od spolužáků oběti šikany a konstatovala nemožnost ověření namítaného jednání třídní učitelky. ¹¹⁷

2.5 Role zřizovatele školy

Nesouhlas zřizovatele se závěry ČŠI	Ochránce se setkal ve své činnosti rovněž se situací, kdy zřizovatel školy (v tomto případě obec) projevil nesouhlas se závěry šetření ČŠI. Jak již bylo uvedeno, zřizovatel má povinnost informovat ČŠI o vyřízení stížnosti a o případných opatřeních přijatých k nápravě. Ochránce přisvědčil tomu, že není v kompetenci ČŠI jakkoli přimět zřizovatele, aby opatření k nápravě přijal. Zřizovatel nemá zákonnou povinnost postupovat podle závěru ČŠI a opatření přijmout, pokud se závěr jeho dalšího řízení liší. Zákon totiž předvídá, že zřizovatel bude po předání výsledků šetření stížnosti ze strany ČŠI pokračovat v započatém řízení. ¹¹⁸ Zřizovatel tedy může, a dokonce by měl v řízení pokračovat. Není vyloučeno, že přitom dospěje k opačnému závěru, a proto dále nepřijme opatření vůči škole. ¹¹⁹ Zákonný zástupce žáka nebo jiná osoba, která na šikanu upozornila, se může v takové situaci opětovně obrátit na ČŠI a navrhnout provedení kontroly.
Podnět Ministerstvu vnitra	Na neefektivní vyřízení stížnosti nebo nečinnost zřizovatele může reagovat i přímo ČŠI tím, že podá podnět Ministerstvu vnitra k provedení kontroly nad výkonem samostatné působnosti obce. Na tuto kontrolu by však podle ochránce neměla

¹¹³ Ustanovení § 3 správního řádu.

¹¹⁴ Dopis veřejného ochránce práv ze dne 11. 1. 2018, sp. zn. 7083/2017/VOP.

¹¹⁵ Zpráva veřejného ochránce práv ze dne 20. 12. 2017, sp. zn. 3653/2017/VOP. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5650>

¹¹⁶ Zpráva veřejného ochránce práv ze dne 23. 5. 2019, sp. zn. 262/2019/VOP.

¹¹⁷ Zpráva veřejného ochránce práv ze dne 10. 1. 2017, sp. zn. 1922/2015/VOP. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4662>

¹¹⁸ Ustanovení § 174 odst. 6 školského zákona.

¹¹⁹ Zpráva veřejného ochránce práv ze dne 29. 7. 2013, sp. zn. 4704/2011/VOP.

ČŠI spoléhat, protože fakticky stát nemůže po zřizovateli odstranění zjištěných nedostatků vynutit. Ochránce proto apeluje na ČŠI, aby se při přijímání podnětů stěžovatelů odpovědně rozhodovala, zda je využije jako podnět k provedení kontroly, nebo je prověří jako stížnost a výsledek šetření předá zřizovateli.¹²⁰

2.6 Obtěžování

Šikana může za určitých podmínek naplňovat znaky obtěžování podle antidiskriminačního zákona. Obtěžováním rozumí zákon nežádoucí chování, jehož záměrem nebo důsledkem je snížit důstojnost člověka a vytvořit zastrašující, nepřátelské, ponižující, pokořující či urážlivé prostředí.¹²¹ Obtěžování je diskriminační, pokud souvisí s některým ze zákonem vymezených diskriminačních důvodů. Těmi jsou rasa, etnický původ, národnost, pohlaví, sexuální orientace, věk, zdravotní postižení, náboženské vyznání, víra či světový názor.

Ne každé nežádoucí chování v prostředí školy se proto bude považovat za diskriminační. Řada konfliktů mezi spolužáky navzájem nebo žákem a učitelem, které mají negativní vliv na průběh a podmínky vzdělávání, znaky obtěžování nenaplní. Mohou však představovat sociálně patologické jevy, kterým má škola ze zákona povinnost předcházet.¹²² Oproti tomu konkrétním projevem obtěžování ve smyslu antidiskriminačního zákona může být například zesměšňování žáků kvůli jejich zdravotnímu postižení nebo slovní urážky vztahující se k jejich etnickému původu.

Ochránce se ve své činnosti setkal s případy, ve kterých vyvstalo podezření na šikanu v souvislosti s některým z diskriminačních důvodů. Za účelem posouzení diskriminace je podle názoru ochránce v takové situaci potřeba zohlednit jak individuální prožívání následků daného chování konkrétní obětí, tak posoudit toto chování v objektivní perspektivě.¹²³ Podstatné je, zda lze rozumně předpokládat, že by dané chování za nežádoucí považoval běžný člověk v postavení oběti.¹²⁴

Podle závěrů ochránce musí obtěžující chování zároveň dosáhnout určité intenzity. Při posuzování diskriminace bere ochránce v úvahu, zda bylo obtěžování ojedinělým excesem, nebo působilo na oběť dlouhodobě. I na časově kratší obtěžování může být přitom pohlíženo jako na diskriminaci, pokud je zásah velmi intenzivní.¹²⁵ Obtěžující chování tak může podle ochránce spočívat ve více skutcích, ale může být i ojedinělým projevem (například hrubě urážlivý výrok).¹²⁶

**Diskriminace
ve formě
obtěžování**

**Subjektivní
a objektivní
rovina**

Intenzita

¹²⁰ Zpráva veřejného ochránce práv ze dne 13. 7. 2017, sp. zn. 4043/2016/VOP. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5410>. Zpráva je citovaná v poslední části sborníku (blíže viz kapitola VII.12).

¹²¹ Ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) antidiskriminačního zákona.

¹²² Ustanovení § 29 školského zákona.

¹²³ Dopis veřejného ochránce práv ze dne 3. 6. 2020, sp. zn. 5493/2019/VOP. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/8122>. Dopis je citovaný v poslední části sborníku (blíže viz kapitola VII.7).

¹²⁴ BOUČKOVÁ, Pavla a kol. *Antidiskriminační zákon: komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-618-0, s. 240-241.

¹²⁵ Zpráva veřejného ochránce práv ze dne 14. 1. 2016, sp. zn. 160/2013/DIS. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/3704>

¹²⁶ Zpráva veřejného ochránce práv ze dne 4. 12. 2017, sp. zn. 1494/2017/VOP. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5844>

Za další faktor ovlivňující intenzitu chování považuje ochránce vztah mezi obtěžovaným a člověkem, který se měl obtěžování dopustit.¹²⁷ Chování osoby v postavení moci může mít větší dopad na psychiku oběti. Intenzita obtěžování tak může být vyšší, pokud se závadného chování dopouští učitel vůči žákovi, protože vystupuje z mocensky nadřazené pozice a lze u něj předpokládat určitou autoritu.¹²⁸

3. VZDĚLÁVÁNÍ ŽÁKŮ SE SPECIÁLNÍMI VZDĚLÁVACÍMI POTŘEBAMI

Podpůrná opatření Žákům se speciálními vzdělávacími potřebami přiznává školský zákon právo na poskytnutí podpůrných opatření, aby se mohli vzdělávat na rovnoprávném základě s ostatními. Speciální vzdělávací potřeby mohou mít žáci se zdravotním postižením, ale také například žáci dlouhodobě nemocní, ze znevýhodněného sociálního prostředí nebo s odlišným mateřským jazykem. Podpůrnými opatřeními rozumí zákon nezbytné úpravy ve vzdělávání, které odpovídají zdravotnímu stavu, kulturnímu prostředí nebo jiným životním podmínkám dítěte, žáka či studenta.¹²⁹

Inkluze Podpůrná opatření jsou klíčovými nástroji pro umožnění inkluzivního přístupu. Inkluzivní vzdělávání lze charakterizovat jako systém, který usiluje o spravedlivý a rovný přístup ke vzdělávacím příležitostem pro všechny děti bez výjimky.¹³⁰ Výuka v inkluzivních školách se soustřeďuje zejména na to, aby každý žák využil plně svůj potenciál a zároveň se naučil komunikovat a spolupracovat se spolužáky. Jestliže žák ve vzdělávacím systému selhává, je podle inkluzivního přístupu potřeba hledat bariéry v systému, který není dostatečně otevřený potřebám jednotlivce. Cestou naopak není stigmatizovat jedince samotného.¹³¹ Problémy s učením nejsou v inkluzivní škole považovány za nedostatky žáka, ale vybízejí k úpravě kurikula a vyučovacími strategiemi.¹³² Společné vzdělávání proto můžeme chápat také jako proces, kdy dochází k systémovým změnám v obsahu, výukových metodách a přístupu s cílem překonat překážky vzdělávacího systému.¹³³

Další vzdělávací modely Kromě inkluze jsou ve školství využívány další vzdělávací modely, které reagují na potřeby žáků se speciálními vzdělávacími potřebami. Jedná se například o skupinovou integraci, kdy se žák se speciálními vzdělávacími potřebami vzdělává ve speciální třídě či škole (blíže viz kapitola IV.3.7). Podle Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením však státy musí dětem se zdravotním postižením umožnit, aby se mohly vzdělávat v běžných školách.

¹²⁷ Srov. zpráva veřejného ochránce práv ze dne 14. 1. 2016, sp. zn. 160/2013/DIS. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/3704>

¹²⁸ Dopis veřejného ochránce práv ze dne 3. 6. 2020, sp. zn. 5493/2019/VOP. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/8122>. Dopis je citovaný v poslední části sborníku (blíže viz kapitola VII.7).

¹²⁹ Ustanovení § 16 odst. 1 školského zákona.

¹³⁰ SPILKOVÁ, Vladimíra a kol. *Proměny primárního vzdělávání v ČR*. Praha: Portál, 2005. ISBN 80-7178-942-9, s. 35.

¹³¹ TANNENBERGEROVÁ, Monika. *Průvodce školní inkluzí*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016. ISBN 978-80-7552-008-1, s. 35-36.

¹³² KRATOCHVÍLOVÁ, Jana. *Inkluzivní vzdělávání v české primární škole: teorie, praxe, výzkum*. Brno: Masarykova univerzita, 2013. ISBN 978-80-210-6527-7, s. 16.

¹³³ ŠAMÁNEK, Jiří a kol. *Antidiskriminační právo v judikatuře a praxi*. Praha: C. H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-658-6, s. 184.

3.1 Mezinárodní a vnitrostátní legislativa

Rovný přístup ke vzdělání vyžadují některé mezinárodněprávní dokumenty, jimiž je Česká republika vázána. Na základě Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením by státy měly přijmout veškerá nezbytná opatření, aby mohly děti se zdravotním postižením plně užívat všech lidských práv a základních svobod na rovnoprávném základě s ostatními dětmi. Předním hlediskem při jakékoliv činnosti týkající se dětí s postižením musí být jejich nejlepší zájem.¹³⁴ Dále tato úmluva požaduje přístup k inkluzivnímu, kvalitnímu a bezplatnému vzdělávání v místě, kde žijí, a to jak na úrovni základního, tak středního školství.¹³⁵ Stát by vzhledem ke zmíněným závazkům měl zajistit takové podpůrné služby, které žákům s postižením umožní co nejúčinnější zapojení do společnosti.¹³⁶

Rovný přístup ke vzdělání

Listina základních práv Evropské unie zakazuje diskriminaci na základě zdravotního postižení a zajišťuje právo na vzdělání, jehož součástí je možnost bezplatné povinné školní docházky.¹³⁷ Požadavek na bezplatné a povinné základní vzdělání bez ohledu na zdravotní postižení zakotvuje také Úmluva o právech dítěte.¹³⁸ Dítě s postižením má podle této úmluvy právo na plný a řádný život za podmínek, které mu zabezpečí důstojnost, podporu sebedůvěry a umožní aktivní účast ve společnosti.¹³⁹

Na úrovni českých právních předpisů zakotvuje právo na vzdělání pro všechny lidi bez rozdílu Listina základních práv a svobod¹⁴⁰, která je součástí ústavního pořádku. Zásadu rovného přístupu všech občanů ČR nebo EU ke vzdělávání bez jakékoli diskriminace z důvodu zdravotního postižení obsahuje školský zákon.¹⁴¹ Vzdělávání má zohledňovat potřeby jednotlivce a zakládat se na vzájemné úctě, respektu, solidaritě a důstojnosti všech jeho účastníků.¹⁴²

Současný právní stav vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami je především výsledkem významné novelizace školského zákona, která nabyla účinnosti 1. září 2016.¹⁴³ Inkluzivní novela školského zákona zavedla nároková podpůrná opatření financovaná státem a nově nastavila, v jakých situacích je žákům poskytovat (bližší viz kapitola IV.3.4). Významný vliv na současný právní stav má i vyhláška o vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami.

Inkluzivní novela

¹³⁴ Ustanovení čl. 7 odst. 1 a 2 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením.

¹³⁵ Ustanovení čl. 24 odst. 2 písm. b) a písm. d) Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením.

¹³⁶ Zpráva veřejného ochránce práv ze dne 21. 8. 2013, sp. zn. 189/2012/DIS. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2152>

¹³⁷ Ustanovení čl. 14 Listiny základních práv Evropské unie.

¹³⁸ Ustanovení čl. 2 odst. 1 a 28 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte.

¹³⁹ Ustanovení čl. 23 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte.

¹⁴⁰ Ustanovení čl. 33 ve spojení s čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

¹⁴¹ Ustanovení § 2 odst. 1 písm. a) školského zákona.

¹⁴² Ustanovení § 2 odst. 1 písm. b) a c) školského zákona.

¹⁴³ Zákon č. 82/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

3.2 Právní moc veřejného ochránce práv

V oblasti vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami se ochránce dosud zabýval zejména třemi hlavními tématy. Jedná se o vzdělávání žáků se zdravotním postižením, vzdělávání romských žáků a vzdělávání žáků s odlišným mateřským jazykem. Jelikož ochránce není oprávněn přímo šetřit postup škol nebo jejich ředitelů, vyjadřoval se k daným tématům na základě svých dalších zákonných oprávnění. Zejména šetřil postup České školní inspekce, jestliže v posuzovaném případě vystupovala jako inspekční nebo kontrolní orgán.¹⁴⁴ Dalším nástrojem ochránce v inkluzivní tematice je jeho působnost ve věcech práva na rovné zacházení a ochrany před diskriminací.¹⁴⁵

Počty
podnětů

Ochránce doposud posuzoval více než 150 podnětů, které měly souvislost se vzděláváním žáků se speciálními vzdělávacími potřebami. To představuje téměř 13 % z celkového počtu podnětů, které v oblasti školství ochránce za dobu své činnosti obdržel. Nejvíce – až dvě třetiny – podnětů se týkalo základních škol (včetně školní družiny). Ve zbývajících případech se stěžovatelé na ochránce obraceli s problémem, který se týkal předškolního a středního vzdělání.

VOP jako
monitorovací
orgán

Ochránce je navíc od roku 2018 monitorovacím orgánem pro Úmluvu o právech osob se zdravotním postižením.¹⁴⁶ V rámci tohoto oprávnění navrhuje opatření k ochraně lidí se zdravotním postižením, provádí výzkumy a vydává doporučení k souvisejícím otázkám.¹⁴⁷ Tyto úkoly naplňuje také prostřednictvím poradního orgánu, mezi jehož členy jsou lidé se zdravotním postižením a lidé hájící jejich práva a zájmy.¹⁴⁸ Ochránce se také formou připomínek příležitostně vyjadřuje k návrhům právních předpisů, které upravují vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami.¹⁴⁹

3.3 Zákaz diskriminace

Zdravotní
postižení

V hodnocení podmínek vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami hraje významnou roli právo na rovné zacházení a zákaz diskriminace. K tomu je potřeba uvést, že diskriminace je zákonem definovaný pojem, nikoli jakákoli nerovnost či nespravedlnost. K diskriminaci dochází zejména tehdy, jestliže se s lidmi ve srovnatelné situaci zachází méně příznivě z důvodu zakázaného antidiskriminačním zákonem. Mezi diskriminační důvody patří mimo jiné i zdravotní postižení. Každý člověk s postižením má ze zákona právo na rovné zacházení v přístupu ke vzdělání a při jeho poskytování.¹⁵⁰ Zdravotním postižením je myšleno tělesné, smyslové, mentální, duševní nebo jiné postižení, které brání nebo může bránit lidem v jejich

¹⁴⁴ Ustanovení § 1 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

¹⁴⁵ Ustanovení § 21b zákona o veřejném ochránci práv.

¹⁴⁶ Ustanovení § 1 odst. 7 zákona o veřejném ochránci práv.

¹⁴⁷ Ustanovení § 21c zákona o veřejném ochránci práv.

¹⁴⁸ Ustanovení § 25a zákona o veřejném ochránci práv.

¹⁴⁹ Připomínky veřejného ochránce práv k návrhům právních předpisů jsou dostupné z: <https://www.ochrance.cz/zvlastni-opraveneni/pripominky-k-zakonom/>

¹⁵⁰ Ustanovení § 1 odst. 1 písm. l) ve spojení s § 1 odst. 3 a § 2 odst. 3 antidiskriminačního zákona.

právu na rovné zacházení. Současně se musí jednat o dlouhodobé postižení, které trvá nebo má trvat alespoň jeden rok.¹⁵¹

Kromě obecně stanoveného požadavku na rovné zacházení stanoví zákon specifické povinnosti právě ve vztahu k lidem se zdravotním postižením. Diskriminaci může představovat i odmítnutí či opomenutí přijmout tzv. přiměřené opatření pro člověka se zdravotním postižením, aby mohl využít služeb určených veřejnosti.¹⁵² Službou určenou veřejnosti ve smyslu antidiskriminačního zákona je i vzdělávání.¹⁵³ Ve vztahu k lidem se zdravotním postižením tak diskriminaci kromě nepříznivého zacházení může představovat i nesplnění povinnosti aktivně vycházet vstříc jejich potřebám. Pokud takové aktivní kroky povinný subjekt, kterým může být i škola, neučiní, může se dopustit nepřímé diskriminace. Protože lidé s postižením nepředstavují homogenní skupinu, bude mít povinnost přijmout přiměřené opatření v každé konkrétní situaci jinou, individuální podobu.¹⁵⁴

Poskytování přiměřených opatření podle antidiskriminačního zákona úzce souvisí s poskytováním podpůrných opatření podle školského zákona, ačkoliv tyto pojmy nelze zaměňovat. Přiměřená opatření zahrnují nejruznější materiální i nemateriální úpravy, které mají pomoci žákům se zdravotním postižením ve vzdělávání. **Okruh přiměřených opatření podle ochránce zahrnuje i podpůrná opatření podle školského zákona určená pro žáky se zdravotním postižením.**¹⁵⁵ Kategorie přiměřených opatření ve smyslu antidiskriminačního zákona je tak širší a může zahrnovat i opatření zajišťující přístupnost ke vzdělávání, která nejsou zahrnuta jako konkrétní podpůrná opatření ve školských předpisech.

V minulosti například ochránce označil za opomenutí přijmout přiměřené opatření situaci, kdy škola žákyni s kombinací mentálního a fyzického zdravotního postižení zrušila výuku anglického jazyka a neumožnila jí tyto hodiny navštěvovat. Obsah, formu a metody výuky měla škola podle ochránce přizpůsobit, aby odpovídaly vzdělávacím potřebám a možnostem žákyně.¹⁵⁶ Součástí přijímání přiměřených opatření může být v individuálním případě i požadavek, aby škola dostatečně komunikovala s ostatními žáky a jejich rodiči o jejich výhradách k začlenění žáků se speciálními vzdělávacími potřebami.¹⁵⁷

Povinnosti přijmout přiměřené opatření se povinné subjekty mohou zprostit, pouze pokud by pro ně takové opatření představovalo nepřiměřené zatížení. Za nepřiměřené zatížení se ovšem podle ustanovení § 3 odst. 4 antidiskriminačního zákona nepovažuje opatření, jehož uskutečnění vyplývá ze zvláštního právního

Přiměřená
opatření

Přizpůsobení
výuky
anglického
jazyka

Komunikace
s žáky a rodiči

Nepřiměřené
zatížení

¹⁵¹ Ustanovení § 5 odst. 6 antidiskriminačního zákona.

¹⁵² Ustanovení § 3 odst. 2 antidiskriminačního zákona.

¹⁵³ Zpráva veřejného ochránce práv ze dne 11. 2. 2015, sp. zn. 105/2013/DIS. Dostupné z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2386>. Dopis veřejného ochránce práv ze dne 3. 6. 2020, sp. zn. 5493/2019/VOP. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/8122>

¹⁵⁴ KVASNICOVÁ, Jana, ŠAMÁNEK, Jiří a další. *Antidiskriminační zákon: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. ISBN 978-80-7478-879-6, s. 177.

¹⁵⁵ Dopis veřejného ochránce práv ze dne 3. 6. 2020, sp. zn. 5493/2019/VOP. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/8122>. Dopis je citovaný v poslední části sborníku (blíže viz kapitola VII.7).

¹⁵⁶ Zpráva veřejného ochránce práv ze dne 11. 2. 2015, sp. zn. 105/2013/DIS. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2386>

¹⁵⁷ Zpráva o šetření veřejného ochránce práv ze dne 27. 3. 2017, sp. zn. 5252/2015/VOP. Dostupné z: <http://kvopap:81/KVOPesoSearch/Nalezene/Edit/29447>

předpisu. Tím je právě školský zákon, který zakotvuje právo na bezplatné poskytování podpůrných opatření.¹⁵⁸ Přiznává jej v celém rozsahu své působnosti, tedy žákům od předškolního po vyšší odborné vzdělávání.¹⁵⁹ Na úrovni terciárního vzdělávání pak platí povinnost vysokých škol činit všechna dostupná opatření pro vyrovnání příležitostí studovat na vysoké škole.¹⁶⁰

Antidiskriminační žaloba

Porušení antidiskriminačního zákona lze napadnout soudní cestou. Nejsou-li při poskytování vzdělání dostatečně zajištěny potřeby žáka se zdravotním postižením včetně práva na rovný přístup k bezplatnému vzdělávání, může se žák, resp. jeho zákonný zástupce bránit podáním žaloby proti diskriminaci.¹⁶¹ V žalobě lze žádat upuštění od diskriminace, odstranění následků diskriminačního zásahu či přiměřené zadostiučnění, případně náhradu nemajetkové újmy v penězích. Vznikne-li diskriminačním jednáním škoda, je možné požadovat i její náhradu.

3.4 Podpůrná opatření v případě speciálních vzdělávacích potřeb

Druhy a stupně podpůrných opatření

Jak už bylo zmíněno, podpůrná opatření představují podle školského zákona nezbytné úpravy ve vzdělávání, které zohledňují zdravotní stav, kulturní prostředí nebo jiné životní podmínky žáků. Vybírat je podle zákona možné z devíti vzájemně kombinovatelných druhů podpůrných opatření, které se člení do pěti stupňů podle organizační, pedagogické a finanční náročnosti.¹⁶² Konkrétní příklady jednotlivých druhů podpůrných opatření, včetně jejich normované finanční náročnosti, rozpracovává vyhláška o vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami. Uplatnění podpůrného opatření druhého až pátého stupně podléhá doporučení školského poradenského zařízení.¹⁶³ Škola by měla poskytovat ta podpůrná opatření, která jsou obsažena v doporučení školského poradenského zařízení.

Kdo má SVP

Školský zákon po novele již neuvádí uzavřený výčet situací, které nasvědčují tomu, že má daný žák speciální vzdělávací potřeby.¹⁶⁴ Toto posouzení tak ponechává zejména na školských poradenských zařízeních a školách. Podpůrná opatření by se měla dostat ke všem dětem, které jejich poskytnutí potřebují k naplnění svých vzdělávacích potřeb. Vodítkem je pravidlo, že úpravy ve vzdělávání a školských službách mají odpovídat zdravotnímu stavu, kulturnímu prostředí nebo jiným životním podmínkám žáka.¹⁶⁵ Vedle žáků se zdravotním postižením tak mohou podpůrné opatření využít žáci dlouhodobě nemocní, žáci ze znevýhodněného sociálního prostředí nebo s odlišným mateřským jazykem.¹⁶⁶

¹⁵⁸ Ustanovení § 16 odst. 1 školského zákona.

¹⁵⁹ Ustanovení § 1 školského zákona.

¹⁶⁰ Ustanovení § 21 odst. 1 písm. e) zákona o vysokých školách.

¹⁶¹ Ustanovení § 10 antidiskriminačního zákona.

¹⁶² Ustanovení § 16 odst. 2 a 3 školského zákona.

¹⁶³ Ustanovení § 16 odst. 4 školského zákona.

¹⁶⁴ Do inkluzivní novely školského zákona označoval školský zákon za dítě se speciálními vzdělávacími potřebami „osobu se zdravotním postižením, zdravotním znevýhodněním nebo sociálním znevýhodněním“. Zdravotním postižením zákon rozuměl „mentální, tělesné, zrakové nebo sluchové postižení, vady řeči, souběžné postižení více vadami, autismus a vývojové poruchy učení nebo chování“.

¹⁶⁵ Ustanovení § 16 odst. 1 školského zákona.

¹⁶⁶ BARTOŇOVÁ, Miroslava, VÍTKOVÁ, Marie et al. *Inkluze ve škole a ve společnosti jako interdisciplinární téma*. Brno: Masarykova univerzita, 2016. ISBN 978-80-210-8140-6, s. 147.

Asistent pedagoga

Využití asistenta pedagoga je typem podpůrného opatření, ke kterému ochránce obdržel v uplynulých letech¹⁶⁷ řadu podnětů od stěžovatelů. Úlohou asistenta pedagoga je poskytnout podporu jinému pedagogickému pracovníkovi při vzdělávání žáka či žáků se speciálními vzdělávacími potřebami. Pomáhá při organizaci vzdělávání a podporuje samostatné a aktivní zapojení žáka se speciálními vzdělávacími potřebami do všech relevantních školních činností.¹⁶⁸ Požadavky na odbornou kvalifikaci asistenta pedagoga stanoví zákon o pedagogických pracovnících.¹⁶⁹ Asistent pedagoga by měl především jednat v souladu s potřebami žáka, zohledňovat doporučení školského poradenského zařízení a pomoci vytvořit tomuto žákovi vhodné podmínky pro jeho vzdělávání.¹⁷⁰ Je zaměstnancem školy a je financován z prostředků, které škola získává ze státního rozpočtu.

Funkci asistenta pedagoga nelze ztotožňovat s náplní práce osobního asistenta. Ten poskytuje terénní službu lidem se sníženou soběstačností, pokud jejich situace vyžaduje pomoc někoho dalšího. Osobní asistenci provádí pracovník v sociálních službách. Škola nerozhoduje o tom, zda dítě bude mít k dispozici osobního asistenta, ani jej nefinancuje.¹⁷¹

Právní úprava týkající se financování asistentů pedagoga prošla v uplynulých letech výraznou proměnou. Před účinností inkluzivní novely školského zákona k 1. září 2016 nebyl na zřízení funkce asistenta pedagoga pro žáka, jehož speciální vzdělávací potřeby to vyžadují, právní nárok.¹⁷² Souhlas se zřízením funkce asistenta pedagoga pro třídu, v níž se vzdělává žák se speciálními vzdělávacími potřebami, uděloval krajský úřad na základě žádosti ředitele školy.¹⁷³ Finanční prostředky poskytovaly rovněž krajské úřady, a to z příplatku k normativu na žáka a z vyčleněných rezerv.

Docházelo však k paradoxní situaci, kdy krajský úřad udělil souhlas ke zřízení funkce asistenta pedagoga, ale ředitel školy následně neobdržel dostatek finančních prostředků potřebných k úhradě jeho služeb.¹⁷⁴ Přestože měly krajské úřady při vytváření rezerv a přidělování prostředků jistou míru uvážení, opakovaně uváděly, že prostředky, které mohou být uvolněny na asistenty, jsou vzhledem k počtům žádostí nedostatečné. Ochránce však upozorňoval na to, že škola nemůže při zajištění zdrojů na financování asistentů pedagoga spoléhat pouze na finanční prostředky od krajského úřadu.¹⁷⁵ I když uznal, že zajištění toku finančních prostředků není snadnou záležitostí, nemohou být podle něj tyto nedostatky faktorem

**Funkce
asistenta
pedagoga**

**Financování
před inkluzivní
novelou**

¹⁶⁷ Zejména v období let 2010 až 2016.

¹⁶⁸ Ustanovení § 5 odst. 1 vyhlášky o vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami.

¹⁶⁹ Ustanovení § 20 zákona o pedagogických pracovnících.

¹⁷⁰ Dopis veřejného ochránce práv ze dne 10. 5. 2017, sp. zn. 1903/2016/VOP.

¹⁷¹ Dopis veřejného ochránce práv ze dne 27. 2. 2019, sp. zn. 688/2019/VOP.

¹⁷² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2013, č. 8 As 4/2013-52, www.nssoud.cz

¹⁷³ Podle hodnocení ochránce se jednalo o správní rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu, viz zpráva veřejného ochránce práv ze dne 25. 9. 2014, sp. zn. 216/2012/DIS. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2008>

¹⁷⁴ Stanovisko veřejného ochránce práv ze dne 5. 2. 2015, sp. zn. 43/2014/DIS. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2342>

¹⁷⁵ Zpráva veřejného ochránce práv ze dne 15. 9. 2015, sp. zn. 3343/2014/VOP. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4606>

ovlivňujícím naplnění práva na vzdělávání konkrétních žáků.¹⁷⁶ Ochránce poukázal na povinnost škol hradit výdaje nad rozsah finančních prostředků státního rozpočtu z dalších finančních zdrojů, zejména vlastních příjmů.¹⁷⁷

Ochránce na druhou stranu připomněl také zákonnou povinnost krajů zajistit podmínky pro vzdělávání žáků se zdravotním postižením a zdravotním znevýhodněním.¹⁷⁸ Tuto kompetenci mají kraje v samostatné působnosti, souvisí tedy s výkonem jejich samosprávy. Postup udělování souhlasu a finančních prostředků ke zřízení funkce asistenta pedagoga je naopak činností krajského úřadu v přenesené působnosti.¹⁷⁹

Rodiče pak za této situace a s cílem umožnit dítěti plnohodnotné základní vzdělání přistupovali na návrh ředitelů škol, že budou plat asistenta spolufinancovat, nejčastěji formou daru škole. Často přitom službu hradili z příspěvku na péči, který je určen pro zcela jiné potřeby člověka s postižením.¹⁸⁰ Někdy se funkce asistenta pedagoga z důvodu nedostatku financí rozhodl dokonce ujmout přímo jeden z rodičů. Ochránce v několika případech vyvodil závěr, že nezajištěním podpory potřebné pro vzdělávání žáka stát porušuje rovnost při realizaci práva garantovaného Listinou základních práv a svobod na bezplatné vzdělání. Bezplatnost vzdělávání není dodržena v případě, kdy v důsledku systémových chyb částečně hradí mzdu asistenta pedagoga zákonní zástupci žáka.¹⁸¹

Pokud se neprokáže, že škola skutečně vyvinula veškeré možné úsilí, aby přiměřené opatření v podobě asistenta pedagoga zajistila, může se podle ochránce dopustit nepřímé diskriminace člověka se zdravotním postižením.¹⁸² Aby škola prokázala, že by pro ni bylo financování asistenta pedagoga v plném rozsahu nepřiměřené zatěžující, musí předložit důkazy o tom, že vyčerpala veškeré dostupné možnosti získání dodatečných finančních prostředků.¹⁸³

Současný
stav

Současná právní úprava po inkluzivní novele školského zákona z roku 2016 by již měla zamezovat tomu, aby k obdobným situacím docházelo. Prostředky na financování asistenta pedagoga se nyní poskytují ze státního rozpočtu na základě normované finanční náročnosti dané vyhláškou.¹⁸⁴ Z těchto prostředků však mohou čerpat pouze školy v hlavním vzdělávacím proudu. Školy pro žáky se speciálními vzdělávacími potřebami¹⁸⁵ se tedy do obdobných problémů dostat mohou.

¹⁷⁶ Zpráva veřejného ochránce práv ze dne 17. 8. 2017, sp. zn. 5105/2015/VOP. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5554>

¹⁷⁷ Ustanovení § 160 odst. 5 školského zákona.

¹⁷⁸ Povinnost pro kraje vyplývá z ustanovení § 181 odst. 1 školského zákona. S účinností od 1. 9. 2016 bylo ustanovení novelizováno tak, že kraj je povinen zajistit podmínky pro vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami.

¹⁷⁹ Zpráva veřejného ochránce práv ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. 6137/2013/VOP. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2970>

¹⁸⁰ Stanovisko veřejného ochránce práv ze dne 5. 2. 2015, sp. zn. 43/2014/DIS. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2342>

¹⁸¹ Tamtéž.

¹⁸² Zpráva veřejného ochránce práv ze dne 17. 8. 2017, sp. zn. 5105/2015/VOP. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5554>

¹⁸³ Dopis veřejného ochránce práv ze dne 22. 5. 2017, sp. zn. 7075/2015/VOP. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/6460>

¹⁸⁴ Vyhláška o vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami.

¹⁸⁵ Školy zřizované podle ustanovení § 16 odst. 9 školského zákona.

TLUMOČNÍK ČESKÉHO ZNAKOVÉHO JAZYKA

Podpůrné opatření pro žáka se sluchovým postižením může spočívat v zapojení tlumočnického českého znakového jazyka.¹⁸⁶ Tlumočnick musí prokázat znalost českého znakového jazyka na úrovni rodilého mluvčího a odpovídající tlumočnické dovednosti.¹⁸⁷

Ochránce se možnými překážkami, které mohou žákům se sluchovým postižením znesnadnit přístup ke vzdělání, zabýval komplexně.¹⁸⁸ U žáků, kteří preferují vzdělání v českém znakovém jazyce, je pro získávání informací a přístup ke vzdělání jako takovému naprosto klíčová komunikace v tomto jazyce. Nezajištění výuky v jazyce, který je pro žáky s ohledem na jejich sluchové postižení nevhodnější a maximalizuje jejich vzdělávací pokroky, představuje podle ochránce nepřímou diskriminaci.

Ochránce také poskytl několik doporučení pro inspekční činnost ČSI ve školách, kde se vzdělává žák nebo žáci se sluchovým postižením. Při hodnocení podmínek, průběhu a výsledků vzdělávání by se ČSI měla zaměřit na posouzení interakce mezi žáky se sluchovým postižením, pedagogickými pracovníky a ostatními spolužáky v českém znakovém jazyce. Ochránce navrhl, aby se inspekční činnosti v těchto případech vždy účastnil odborník na český znakový jazyk z řad neslyšících a tlumočnick českého znakového jazyka, aby se dorozuměl se všemi členy inspekčního týmu. Z hlediska principů dobré správy by podle ochránce měl inspekční spis zahrnovat také stanovisko odborníka na český znakový jazyk jako přizvané osoby.

**Výuka
v českém
znakovém
jazyce**

**Odborník
z řad
neslyšících
při inspekční
činnosti**

INDIVIDUÁLNÍ VZDĚLÁVACÍ PLÁN

Dalším typem podpůrného opatření, ohledně něhož se stěžovatelé na ochránce obracují, je individuální vzdělávací plán. Zpracovává jej škola na základě žádosti zákonného zástupce žáka a doporučení školského poradenského zařízení.¹⁸⁹ Individuální vzdělávací plán je závazným dokumentem pro zajištění speciálních vzdělávacích potřeb, který zahrnuje informace o úpravě obsahu vzdělávání, metod, forem výuky a hodnocení konkrétního žáka.¹⁹⁰ Školské poradenské zařízení sleduje a nejméně jednou ročně vyhodnocuje dodržování postupů a opatření stanovených v plánu.¹⁹¹

V jednom z případů posuzovaných ochráncem škola odmítla provést úpravu individuálního vzdělávacího plánu podle doporučení ŠPZ. K nápravě došlo až po provedení inspekční činnosti ze strany ČSI. Jelikož škola v rozporu s doporučením ŠPZ neupravila individuální vzdělávací plán, dopustila se podle ochránce nepřímé diskriminace. Nepřijala totiž přiměřené opatření pro žáka se zdravotním postižením.¹⁹²

V jiném případě se ochránce setkal se situací, kdy škola realizovala individuální vzdělávací plán až dva roky poté, co se dozvěděla o speciálních vzdělávacích potřebách žáka v souvislosti s jeho zdravotním postižením. Škola by přitom podle ochránce neměla pasivně vyčkávat, až jí bude potřeba přijetí podpůrných opatření

**IVP jako
přiměřené
opatření**

**Pozdní
realizace IVP**

¹⁸⁶ Ustanovení § 16 odst. 2 písm. h) školského zákona.

¹⁸⁷ Ustanovení § 16 odst. 7 školského zákona.

¹⁸⁸ Zpráva veřejného ochránce práv ze dne 20. 11. 2015, sp. zn. 4958/2012/VOP. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/3366>

¹⁸⁹ Ustanovení § 3 odst. 1 a 5 vyhlášky o vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami.

¹⁹⁰ Ustanovení § 3 odst. 2 a 3 vyhlášky o vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami.

¹⁹¹ Ustanovení § 4 odst. 2 vyhlášky o vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami.

¹⁹² Dopis veřejného ochránce práv ze dne 22. 5. 2017, sp. zn. 7075/2015/VOP. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/6460>

prokázána školským poradenským zařízením. Měla by činit aktivní kroky k tomu, aby získala dostatek informací ke zvážení, zda je pro vzdělávání žáka nutné přijmout příslušná opatření. Pokud by škola postupovala dostatečně aktivně, byl by podle ochránce individuální plán realizován dříve, a mohly tak být lépe naplněny vzdělávací potřeby žáka.¹⁹³

Realizace vs. formální náležitosti

Ochránce se rovněž zabýval případem, ve kterém si rodiče žáka stěžovali na nedostatečnou spolupráci zástupců školy při tvorbě individuálního vzdělávacího plánu. Přípomínky a návrhy, které stěžovatelé přednesli, podle nich škola odmítala zapracovat. Z tvrzení předložených rodiči a školou však nebylo možné prokázat, že se škola dopustila diskriminačního jednání. Podle názoru ochránce je klíčové vyhodnocení, zda žák skutečně měl přístup ke vzdělávání odpovídajícímu jeho speciálním vzdělávacím potřebám. Není přítom až tak podstatné, zda škola formálně dodržela jednotlivé postupy stanovené školskými předpisy v souvislosti s individuálním vzdělávacím plánem, ale jakým způsobem žáka reálně vzdělávala a vytvořila mu vhodné podmínky.¹⁹⁴

3.5 Přístup asistenčního psa do výuky

Pes jako kompenzační pomůcka

Přestože asistenční pes není zařazen mezi podpůrná opatření podle vyhlášky¹⁹⁵, může výrazně ovlivnit přístup některých žáků se zdravotním postižením ke vzdělávání. Psa se speciálním výcvikem lze chápat jako kompenzační pomůcku. Umožňuje člověku se zdravotním postižením vykonávat činnosti, které by bez jejího použití vykonávat nemohl, případně jen s nadměrnou fyzickou zátěží, neúměrně dlouho nebo jen za pomoci někoho dalšího. Speciálně vycvičení psi často pomáhají lidem se zrakovým postižením, ale mohou významně podpořit i lidi s jinými typy postižení.¹⁹⁶

Zákaz vstupu psů do budov

Ochránce vyhodnotil, že obecným zamezením přístupu psů do budov škol může být limitován přístup ke vzdělávání žáků se zdravotním postižením, kteří využívají doprovodu speciálně vycvičeného psa. Jednotlivé případy, kdy by přítomnost psa mohla způsobit problémy, ochránce doporučuje řešit individuálně a s ohledem na konkrétní okolnosti. O zákazu přístupu psů do budov lze v těchto případech uvažovat jen tehdy, pokud není možné jiné řešení, nikoliv ale preventivně.¹⁹⁷

Alergie na psí srst

Ochránce se ve své činnosti setkal s případem, kdy škola vysvětlovala odepření přístupu asistenčního psa do výuky obavami o žáky s alergiemi. Svůj postup doložila potvrzeními několika žáků o alergii na psí srst a lékařskými zprávami o možném ohrožení jejich zdravotního stavu, pokud by byli vystaveni přítomnosti asistenčního psa. Současně škola nedisponovala žádnou paralelní třídou, aby se žáci s alergiemi mohli vzdělávat odděleně od žáka s asistenčním psem.¹⁹⁸

¹⁹³ Zpráva veřejného ochránce práv ze dne 24. 8. 2017, sp. zn. 2774/2016/VOP.

¹⁹⁴ Zpráva veřejného ochránce práv ze dne 20. 12. 2017, sp. zn. 2113/2015/VOP. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5712>

¹⁹⁵ Vyhláška o vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami.

¹⁹⁶ Doporučení veřejného ochránce práv pro přístup vodících a asistenčních psů do veřejných prostor ze dne 10. 8. 2010, sp. zn. 31/2010/DIS. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2682>

¹⁹⁷ Tamtéž.

¹⁹⁸ Zpráva veřejného ochránce práv ze dne 8. 6. 2020, sp. zn. 7675/2018/VOP. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/8442>. Zpráva je citovaná v poslední části sborníku (bližší viz kapitola VII.8).

Protože přístup asistenčních psů do škol neupravuje žádný speciální zákon, vycházel ochránce při řešení tohoto případu z obecného zákazu diskriminace z důvodu zdravotního postižení stanoveného antidiskriminačním zákonem. Vyhodnotil, že odmítnutí asistenčního psa ve výuce v tomto případě nebylo diskriminační. Škola totiž usilovala o zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví žáků, což představuje legitimní cíl ve smyslu antidiskriminačního zákona. Tohoto cíle přitom nemohla v daném případě dosáhnout jinak než odepřením přístupu asistenčního psa do výuky.¹⁹⁹

Tento závěr v individuální kauze nemění nic na názoru ochránce, že asistenční pes může být nepostradatelnou součástí člověka se zdravotním postižením, která mu umožňuje plně uplatňovat právo na volný pohyb a samostatnost. Aby se lidé s asistenčním psem mohli účinněji domoci svých práv v přístupu do veřejných prostor, upozorňuje ochránce dlouhodobě na potřebu přijetí speciálního zákona.²⁰⁰

Potřeba speciálního zákona

3.6 Vzdělávání žáků s odlišným mateřským jazykem

Školský zákon zohledňuje situaci, když náležitému přístupu žáka ke vzdělání brání nedostatečná znalost českého jazyka. Žákům, kteří nejsou státními příslušníky ČR, má krajský úřad zajistit bezplatnou přípravu k jejich začlenění do základního vzdělávání.²⁰¹ Ta zahrnuje také výuku českého jazyka, kterou je třeba přizpůsobit potřebám žáka.²⁰² Nedostatečná znalost vyučovacího jazyka je současně podle školských předpisů důvodem pro přiznání podpůrných opatření druhého, případně třetího stupně.²⁰³

Bezplatná příprava

Školská poradenská zařízení však v praxi podpůrná opatření přiznávala žákům jen tehdy, když kromě neznanosti češtiny měli ještě další speciální vzdělávací potřeby (např. z důvodu zdravotního postižení). S tímto výkladem projevil ochránce nesouhlas. Podpůrná opatření ve smyslu § 16 školského zákona podle něj představují nezbytné úpravy přímo ve vzdělávání odpovídající potřebám žáka se speciálními vzdělávacími potřebami, zatímco jazyková příprava podle § 20 školského zákona sleduje jiný cíl. Je skutečně pouze přípravou k začlenění žáků cizinců do vzdělávání, a nesleduje tedy jejich inkluzi a podporu přímo v rámci výuky. Cizojazyční žáci potřebují pro naplnění svých vzdělávacích možností na rovnoprávném základě s ostatními podpůrná opatření, aby nebyli odkázáni pouze na jazykovou přípravu v podobě doučování v odpoledních hodinách. Ochránce v posuzovaném případě zjistil pochybení ministerstva školství, které nesprávným metodickým vedením vyloučilo žáky s odlišným mateřským jazykem z inkluzivního vzdělávání.²⁰⁴

Potřeba podpůrných opatření

¹⁹⁹ Zpráva veřejného ochránce práv ze dne 8. 6. 2020, sp. zn. 7675/2018/VOP. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/8442>. Zpráva je citovaná v poslední části sborníku (blíže viz kapitola VII.8).

²⁰⁰ Doporučení veřejného ochránce práv ze dne 11. 4. 2016, sp. zn. 23/2015/SZD. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4000>

²⁰¹ Povinnost se tedy nevztahuje na mateřské školy kromě posledního povinného ročníku, střední školy a vyšší odborné školy.

²⁰² Ustanovení § 20 odst. 5 a 6 školského zákona.

²⁰³ Příloha č. 1 k vyhlášce o vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami.

²⁰⁴ Zpráva veřejného ochránce práv ze dne 25. 10. 2017, sp. zn. 1345/2017/VOP. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5524>

**Diskriminace
kvůli jazykové
bariéře**

V jiném případě se ochránce zabýval stížností zákonného zástupce žáka ukrajinské národnosti s nedostatečnou znalostí vyučovacího (českého) jazyka. Podle školského poradenského zařízení měl žák zjevnou jazykovou bariéru, avšak byl školsky zralý a úspěšně si postupně osvojoval češtinu. Ochránce škoie vytkl, že žáku bez zohlednění těchto závěrů opakovaně doporučila odklad školní docházky a velmi negativně jej hodnotila. Méně příznivé zacházení se žákem se zakládalo na jeho nedostatečné znalosti vyučovacího jazyka, který nebyl jeho mateřským jazykem. Pokud s žákem škola zachází méně příznivě z důvodu nedostatečné znalosti jazyka, dopadá toto kritérium negativně zejména na žáky odlišné národnosti. Podle ochránce se škola dopustila nepřímé diskriminace.²⁰⁵

O specifikách vzdělávání žáků s odlišným mateřským jazykem na úrovni středních škol pojednávají i kapitoly V.1.3 a V.4.3.

3.7 Zařazování do speciálních tříd**Skupinová
integrace**

Inkluzivní novela školského zákona přinesla přísnější podmínky pro skupinovou integraci, tedy zařazení žáka do speciální třídy nebo skupiny žáků s postižením podle ustanovení § 16 odst. 9 školského zákona. Smyslem inkluze je totiž umožnit, aby vzdělávání žáků s postižením probíhalo přednostně v hlavním vzdělávacím proudu. Škola může ke skupinové integraci přistoupit jen tehdy, když k naplnění vzdělávacích možností žáka nepostačují samotná podpůrná opatření. Podmínkou zařazení je písemná žádost zákonného zástupce žáka a doporučení školského poradenského zařízení.²⁰⁶ Třídu, ve které se budou vzdělávat pouze žáci se zdravotním postižením, může škola zřídit pouze se souhlasem krajského úřadu.²⁰⁷

**Individuální
integrace**

Inkluzivní školství nicméně upřednostňuje přístup, kdy je žák s postižením zařazen do běžné školy a třídy s adekvátní podporou.²⁰⁸ Tam mohou žáci poskytnout podpůrná opatření zohledňující jeho speciální vzdělávací potřeby. Rigidní sociální prostředí, které člověka se zdravotním postižením obklopuje a odmítá se přizpůsobit jeho potřebám, mu může způsobovat neprekonatelné obtíže v běžném životě. Břemeno, které tento požadavek klade na školy, je podle ochránce ospravedlnitelné, protože lidem se zdravotním postižením může přinést velký užitek.²⁰⁹

4. VZDĚLÁVÁNÍ ROMSKÝCH ŽÁKŮ

Veřejný ochránce práv se systematicky zabývá vzděláváním romských žáků ve dvou rovinách – vyšším podílem romských žáků s diagnózou lehkého mentální postižení a odděleným vzděláváním romských a neromských žáků (tzv. segregací). První okruh navazuje na rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva z roku 2007 ve

²⁰⁵ Zpráva veřejného ochránce práv ze dne 12. 9. 2018, sp. zn. 1827/2016/VOP.

²⁰⁶ Ustanovení § 16 odst. 9 školského zákona.

²⁰⁷ Ustanovení § 16 odst. 10 školského zákona.

²⁰⁸ TANNENBERGEROVÁ, s. 29, blíže viz pozn. pod čarou č. 131.

²⁰⁹ Zpráva veřejného ochránce práv ze dne 17. 8. 2017, sp. zn. 5105/2015/VOP. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5554>

věci D. H. a další proti České republice.²¹⁰ V tomto rozhodnutí soud zkritizoval nadměrné umísťování romských dětí do zvláštních škol pro žáky s lehkým mentálním postižením. V návaznosti na to ochránce v roce 2012 zjišťoval počty romských žáků na bývalých zvláštních školách.²¹¹ Přišel na to, že podíl romských žáků je stále vysoký. Ti totiž tvořili 35 % ze všech žáků vzdělávaných v bývalých zvláštních školách podle programů pro žáky s lehkým mentálním postižením. Romů přitom bylo v té době v české společnosti 1,4 až 2,8 %. Poté začala Česká školní inspekce a následně ministerstvo školství systematicky sbírat odhady počtu romských žáků na základních školách. Díky tomu je možné sledovat vývoj a účinnost přijatých opatření. Sběru etnických dat se podrobně věnuje první část této kapitoly.

**Romští žáci
ve zvláštních
školách**

Ochránce se dále ve vztahu ke vzdělávání romských žáků věnuje segregaci ve vzdělávání. Tím je myšleno oddělené vzdělávání romských a neromských dětí, které v některých případech může představovat zakázanou diskriminaci. Ochránce v roce 2018 vedl rozhovory s řediteli a ředitelkami deseti škol, které mají zkušenost se vzděláváním romských a neromských žáků. Výsledkem je výzkumná zpráva a série doporučení, jak segregaci ve vzdělávání předcházet nebo ji napravit.²¹² Oddělenému vzdělávání se podrobně věnuje druhá část této kapitoly.

Segregace

V poslední části této kapitoly se popisují některé individuální podněty, které ochránce řešil ve vztahu ke vzdělávání romských dětí.

4.1 Sběr etnických dat

Ochránce v rámci výzkumu zastoupení romských žáků v bývalých zvláštních školách zjišťoval etnicitu žáků. V návaznosti na to obdržel asi desítku nesouhlasných reakcí od lidí z řad laické nebo odborné veřejnosti. Námitky proti sběru etnických dat přetrvávají i dnes, kdy ministerstvo školství na začátku školního roku v rámci výkaznictví žádá ředitele a ředitelky škol o vyplnění odhadovaného počtu romských žáků. Některé školy sběr dat odmítají.²¹³ Sběr je ale nezbytný pro tvorbu antidiskriminační politiky, zavádění vyrovnávacích opatření do praxe a vyhodnocování jejich účinnosti.

**Potřeba
sběru dat**

Obavy ze zjišťování etnického původu jsou legitimní, jelikož etnicita je citlivým osobním údajem člověka. Jde o zvláštní kategorii osobních údajů ve smyslu článku 9 GDPR. V praxi je však třeba rozlišit, zda dochází k adresnému či neadresnému sběru dat. K adresnému sběru dat by docházelo, pokud by ředitel školy shromažďoval informace o etnicitě konkrétních žáků (např. Jan Horváth ze třídy 6.B základní školy v Horní Dolní je Rom). Adresné citlivé osobní údaje se mohou shromažďovat a zpracovávat pouze za podmínek, které stanoví GDPR. Takové zpracování předpokládá především právní titul, kterým může být například výslovný souhlas žáka nebo jeho rodičů a který sleduje konkrétní legitimní účel. Naopak neadresným sběrem

**Adresný
a neadresný
sběr dat**

²¹⁰ Rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 13. 11. 2007, D. H. a další proti České republice, č. 57325/00.

²¹¹ Výzkum veřejného ochránce práv k otázce etnického složení žáků bývalých zvláštních škol ze dne 15. 6. 2011, sp. zn. 234/2011/DIS. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/6822>

²¹² Doporučení veřejného ochránce práv ke společnému vzdělávání romských a neromských dětí ze dne 12. 12. 2018, sp. zn. 86/2017/DIS. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/6670>

²¹³ Blíže viz MŠMT. Zpráva ze zjišťování kvalifikovaných odhadů počtu romských žáků v základních školách ve školním roce 2019/2020 [dokument pdf]. Praha: MŠMT, duben 2020, revize září 2020 [cit. 2020-10-07].

etnických dat je například zpráva ministerstvu školství, že ve třídě 6.B základní školy v Horní Dolní je osm romských žáků. Na neadresný sběr etnických dat se ochrana osobních údajů nevztahuje, neboť fakticky ke sběru osobních údajů nedochází.²¹⁴

Se sběrem etnických dat je spojeno několik metodologických překážek. Předně definice samotného pojmu etnicita je nejasná. Dále může být nejasné, koho konkrétně podřadit pod romskou etnicitu. Ministerstvo školství pracuje s touto definicí romského žáka: „... za Roma [je] označen takový jedinec, který se za něj sám považuje, aniž by se nutně k této příslušnosti za všech okolností hlásil, a/nebo je za něj považován významnou částí svého okolí na základě skutečných či domnělých (antropologických, kulturních nebo sociálních) indikátorů“.²¹⁵

Existuje několik metod sběru etnických dat. První metodou je sebeidentifikace – za příslušníka etnické skupiny se považuje ten, kdo se k dané skupině sám přihlásí. Druhou metodou je identifikace členy komunity – jednotlivec se považuje za člena určité skupiny, když je za něj považují ostatní členové té samé skupiny. Další metodou je identifikace třetí osobou na základě pozorování. Jednotlivec je v takovém případě považován za člena určité skupiny, pokud je na základě svého fyzického vzhledu vnímán jako člen této skupiny externím pozorovatelem. Poslední metodou je identifikace třetí osobou na základě objektivních nebo nepřímých kritérií. Tato metoda zařazuje jednotlivce do předdefinovaných kategorií na základě nepřímých indikátorů, jako je místo narození, národnost rodičů, mateřský jazyk a podobně. Tato kritéria jsou považována za objektivní v tom smyslu, že nejsou založena na počtech jiných, ale na faktických informacích, které mohou být objektivně posouzeny.

Ochránce ve svém výzkumu zastoupení romských žáků v bývalých zvláštních školách použil metodu neadresné identifikace etnicity žáka třetí osobou pomocí pozorování (fyzický vzhled) a zjišťování nepřímých znaků (např. jméno, národnost rodičů, sociální kontext). Zaměstnanci Kanceláře veřejného ochránce práv navštívili vybraný vzorek škol a odhadovali počet romských žáků. O odhad byli požádáni i třídní učitelé, kteří znají své žáky nejlépe.

Právě metoda identifikace třetí osobou na základě pozorování je v kontextu zákazu diskriminace a práva na rovné zacházení nejhodnější metodou. Z hlediska diskriminačního jednání v praxi nezáleží na skutečnosti, zda jednotlivec sám sebe identifikuje jako člena etnické menšiny nebo ho tak identifikují ostatní členové této etnické skupiny. Postačí, pokud jako člen etnické menšiny vypadá a většinová společnost s ním na základě jeho vzhledu tak zachází. Jinými slovy, i když identifikace třetí osobou na základě pozorování nemusí být vždy v souladu s identitou, kterou by uvedl sám daný člověk, zjevně odpovídá tomu, jak je jednotlivec vnímán. Z hlediska porozumění nepříznivému zacházení, kterému je tento jednotlivec potenciálně vystaven, je metoda identifikace třetí stranou na základě pozorování vhodnější a užitečnější než metoda sebeidentifikace nebo identifikace členy komunity.²¹⁶

²¹⁴ Osobním údajem jsou totiž veškeré informace o identifikované nebo identifikovatelné fyzické osobě. To je taková osoba, kterou lze přímo či nepřímo identifikovat (například odkazem na jméno, identifikační číslo nebo na jeden či více zvláštních prvků fyzické, fyziologické, genetické, kulturní nebo společenské identity této fyzické osoby). Srov. ustanovení čl. 4 odst. 1 GDPR.

²¹⁵ Zpráva ze zjišťování kvalifikovaných odhadů počtu romských žáků v základních školách ve školním roce 2019/2020, blíže viz pozn. pod čarou č. 213.

²¹⁶ Podrobnosti k zákonnosti sběru etnických dat a metodologickým přístupům ochránce zveřejnil v samostatném dokumentu, který je přílohou výzkumu z roku 2012. Blíže viz Veřejný

4.2 Segregace ve vzdělávání

Podle veřejného ochránce práv se segregací ve vzdělávání rozumí oddělené vzdělávání romských a neromských žáků v počtu, který výrazně převyšuje jejich poměrné zastoupení v celé populaci či dané oblasti, s omezenou možností vzájemného kontaktu a s rozdílnými vzdělávacími příležitostmi.²¹⁷ Takové oddělené vzdělávání má řadu negativních sociálních, pedagogických a ekonomických důsledků:

- snižuje šance vyčleněných žáků na dosažení vyššího stupně vzdělání,
- posiluje sociální vyloučení a znesnadňuje vymanění se z bludného kruhu chudoby,
- přispívá k sociálnímu napětí mezi různými skupinami obyvatel,
- klade neúměrně vysoké nároky na pedagogickou práci a vyvolává riziko pracovního přetížení učitelů,
- přispívá k masivním odchodům žáků z řad majority a pedagogů pryč z určitých škol, a tím destabilizuje místní vzdělávací soustavy,
- neodpovídá vzdělanostním potřebám vývoje budoucího světa,
- vede k nižší ekonomické aktivitě absolventů takto zatížených škol,
- zvyšuje ekonomickou zátěž zřizovatele v podobě nutnosti dodatečného dotování provozu školy z městského rozpočtu,
- způsobuje významné ztráty hrubého domácího produktu České republiky.

V některých případech je oddělené vzdělávání v rozporu s antidiskriminačním zákonem. Ředitelé škol a obce nesmějí rozdělovat děti do tříd, budov nebo stanovovat školské obvody podle etnicity žáků, jinak by se dopustili přímé diskriminace. Nemohou tak činit dokonce ani se souhlasem romských rodičů nebo v důsledku tlaku rodičů z majority. Pokud při tom použijí na etnicitě neutrální kritérium (např. výsledek testu školní zralosti), kvůli kterému ale fakticky vznikne etnický oddělená třída nebo škola, může se jednat o nepřímou diskriminaci. O nepřímou diskriminaci nepůjde, pokud by kritérium sledovalo legitimní cíl a prostředky k jeho dosažení by byly přiměřené a nezbytné.

Stát má odpovědnost zabránit vzniku segregovaných škol a zjednat nápravu již existující segregace. Vzhledem k negativním důsledkům segregace by obce měly aktivně předcházet samovolnému vzniku romských škol. Vzorový desegregační plán pro školy a obce je v poslední části sborníku (blíže viz kapitola VII.5).^{218, 219}

Důsledky segregace

Segregace jako diskriminace

Desegregace

ochránce práv. Popis metody a výsledky výzkumu etnického složení žáků bývalých zvláštních škol v ČR v roce 2011/2012 [dokument pdf]. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2012 [cit. 2020-10-07]. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/DISKRIMINACE/Vyzkum/Vyzkum_skoly-metoda.pdf

²¹⁷ Doporučení veřejného ochránce práv ke společnému vzdělávání romských a neromských dětí ze dne 12. 12. 2018, sp. zn. 86/2017/DIS. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/6670>

²¹⁸ Podrobný popis negativních důsledků segregace, právní rozbor, popis desegregačních opatření a analýza poznatků z praxe je v doporučení veřejného ochránce práv ke společnému vzdělávání romských a neromských dětí ze dne 12. 12. 2018, sp. zn. 86/2017/DIS. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/6670>

²¹⁹ Segregací ve vzdělávání se veřejný ochránce práv zabýval také ve Sborníku stanovisek veřejného ochránce práv k otázkám diskriminace. ŠABATOVÁ, Anna, KVASNICOVÁ, Jana, NEHUDKOVÁ, Eva a POLÁK, Petr. *Diskriminace*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv ve spolupráci se společností Wolters Kluwer, a. s., 2019. ISBN 978-80-7598-430-2, s. 29 a 69.

4.3 Konkrétní případy ochránce

Následující čtyři případy ilustrují typy podnětů, se kterými se na ochránce obracejí romští rodiče nespokojení se vzděláváním svých dětí. První případ se týká ponižujícího chování a šikany, další dva přestupů z jedné základní školy na druhou a poslední rozdělení žáků do paralelních tříd podle výsledku v testu školní zralosti.

Ponižující chování a šikana

Stěžovatelka namítala, že se k ní i dceři ve škole chovají ponižujícím způsobem a že dceru spolužáci šikají. Škola neuznávala některé absence omluvené lékařem. Stěžovatelka nesouhlasila se zařazením své dcery do logopedické třídy a s jejím vzděláváním podle individuálního vzdělávacího plánu. Vedení školy mělo vyvíjet nátlak na to, aby slabší žáci odešli jinam a ze školy se stala elitní vzdělávací instituce. Stěžovatelka měla za to, že k méně příznivému zacházení dochází kvůli tomu, že je dcera Romka.

Zaměstnanci Kanceláře veřejného ochránce práv se setkali se stěžovatelkou a představitelem školy. Na základě shromážděných podkladů ochránce následně konstatoval, že k diskriminaci nedochází.²²⁰ Ponižující chování ani šikana se neprokázala. Individuální vzdělávací plán školy vypracovala kvůli tomu, že dcera stěžovatelky byla opakovaně nemocná a měla ve škole delší absence. Děti nebyly do logopedické třídy zařazované podle etnického klíče. Dcera stěžovatelky měla být ve třídě jediná Romka. Ochránce ale škole doporučil do budoucna přehodnotit skupinové vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami ve speciální třídě ve prospěch individuální integrace (vzdělávání v běžných třídách). Upozornil rovněž na nedostatky v práci školského poradenského zařízení, které doporučilo vzdělávání v programu pro zvláštní školy, přestože dcera stěžovatelky neměla mentální postižení.

Přestupy romských žáků na jiné základní školy

Stěžovatelka s rodinou se přestěhovala a požádala o přestup svých dcer do školy v místě bydliště. Ředitel této školy však přestup nepovolil. Dcery tak musely cestovat do své původní školy vzdálené 21 km. Stěžovatelka měla za to, že ředitel přestup neumožnil kvůli tomu, že jsou Romky. Ředitel školy ochránci uvedl, že by přestoupit mohla mladší dcera. V sedmých třídách, kam potřebovala starší dcera, ale byla plná kapacita (třicet žáků). Navýšení počtu žáků by bylo na újmu kvalitě vzdělávání a snížila by se bezpečnost ve třídě. Vzhledem k protichůdným tvrzením věc ochránce uzavřel s tím, že se diskriminaci nepodařilo prokázat.²²¹ Vyjádřil však

Dostupné z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/sborniky_stanoviska/Sbornik_Diskriminace.pdf

²²⁰ Zpráva veřejného ochránce práv o šetření – namítání diskriminace v přístupu ke vzdělání na ZŠ a MŠ X. ve městě W. ze dne 23. 11. 2011, sp. zn. 3/2011/DIS. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1322>

²²¹ Zpráva veřejného ochránce práv o šetření ve věci diskriminace při přestupu do základní školy A. ze dne 2. 1. 2017, sp. zn. 7857/2014/VOP. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4674>

pochybnosti nad tím, jak by navýšení počtu žáků ve třídě pouze o jednoho mohlo snížit kvalitu vzdělávání a zda by bezpečnost ve třídě nešlo řešit například přesunem třídy do větší místnosti.

V jiném případě stěžovatelka žádala kvůli šikaně svého syna o přestup na jinou základní školu v rámci města. Ředitelka školy, kam měl syn přestoupit, však vyjádřila pochybnosti nad tím, zda syn školu zvládne. Dala mu testy z českého jazyka a matematiky, které dopadly špatně. Dle stěžovatelky byl úspěch v testech podmínkou přestupu. Z chování ředitelky bylo patrné, že syna na škole nechce. Stěžovatelka měla za to, že ředitelka přestup neumožnila kvůli tomu, že je syn Rom. Naproti tomu ředitelka ochránce sdělila, že testy nejsou podmínkou přestupu a že je běžně dává zájemcům o přestup. Ochránce věc uzavřel s tím, že se diskriminaci nepodařilo prokázat.²²²

V obou případech je shodné to, že jednání o přestupu probíhalo neformálně na chodbě školy. Stěžovatelky nepodaly písemnou žádost o přestup a ředitelé škol nezhájili správní řízení. Možnosti obrany tak byly omezené (nemožnost podat odvolání).

Vzdělávání romských dětí v oddělené třídě

Ochránce se v minulosti na základě podnětu romských rodičů zabýval případem základní školy, která prvňáčky rozdělila do tří tříd.²²³ 1.A a 1.B byly běžnými třídami, 1.C nabízela alternativní metody výuky, za což rodiče žáků platili finanční příspěvek. Třídu 1.A navštěvovali převážně romští žáci, zatímco do třídy 1.B a 1.C chodili neromští žáci. Důvodů pro takové rozdělení žáků bylo dle vyjádření ředitelky školy a zřizovatele několik – absentující předškolní příprava, neúspěšně zvládnutý první ročník, speciální vzdělávací potřeby, výsledek v tzv. testu školní zralosti. Kritériem tedy údajně nebyla etnicita žáků.

Pokud cílem vytvoření takové třídy bylo pomoci dětem, aby v učení dohaly své zdatnější spolužáky, lze jej považovat za legitimní. Jak ale zjistila Česká školní inspekce, v 1.A neučil kvalifikovaný pedagog. Žákům, kteří měli potřebu podpůrných opatření, nebyla tato podpora poskytnuta. Ve výuce chyběl individuální přístup, a to dokonce i u žáka s individuálním vzdělávacím plánem s výraznou redukcí učiva. Asistent pedagoga nespolečně pracoval s učitelem. A školní speciální pedagožka neposkytovala učitelům 1.A metodickou pomoc.

Za těchto okolností je patrné, že vyčlenění dětí do samostatné třídy bylo absolutně nezpůsobitelné dosáhnout sledovaného legitimního cíle. Ochránce proto vyhodnotil postup školy jako diskriminační a doporučil zřizovateli, jak situaci vyřešit (vybrat žáky za účelem desegregace, ustanovit koordinátora desegregace, zabezpečit nároková podpůrná opatření, poskytnout žákům doučování během letních prázdnin, zajistit bezpečné klima v desegregovaných třídách). Česká školní inspekce podala zřizovateli návrh na odvolání ředitelky z funkce. Zřizovatel však ředitelku školy neodvolal.

²²² Vyrozměnění veřejného ochránce práv ze dne 24. 4. 2017, sp. zn. 5704/2015/VOP. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5002>

²²³ Doporučení veřejného ochránce práv ze dne 16. 6. 2016, sp. zn. 16/2017/DIS. Dostupné z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4768>. Zpráva veřejného ochránce práv o šetření ve věci vzniku oddělených tříd prvního ročníku na základní škole ze dne 10. 5. 2017, sp. zn. 5495/2015/VOP. Dostupné z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5056>

5. VÝCHOVNÁ OPATŘENÍ

**Urážka
s rasovým
podtextem**

Ochránce obdržel také řadu podnětů od stěžovatelů, kteří nesouhlasili s uložením výchovného opatření svým dětem. Obecným cílem výchovných, respektive kázeňských opatření je působit výchovně na žáka. Nejměrnější formou výchovného opatření je zpravidla napomenutí třídního učitele.²²⁴ Ochránce se zabýval například postupem ČŠI v případě napomenutí, které učitelka žákovi udělila za „urážku spolužáka s rasovým podtextem“. Ve výsledku šetření ČŠI uvedla, že třídní učitelka posoudila incident jako porušení práv a povinností žáka stanovených ve školním řádu. Kromě povinnosti chovat se slušně k dospělým i jiným žákům školný řád stanovoval také právo na ochranu před jakoukoli formou diskriminace. Zvolené výchovné opatření tedy bylo v souladu s pravidlem, že napomenutí a důtky škola ukládá na základě školního řádu.²²⁵ ČŠI podle ochránce tuto stížnost řádně a bezodkladně prošetřila a své závěry náležitě odůvodnila.²²⁶

**Komunikace
školy s rodiči**

V jiném případě si rodiče ochránce stěžovali, že napomenutí jejich dcery třídní učitelka nedostatečně odůvodnila. Uvedla pouze, že napomenutí uděluje z důvodu „ústní šikany“ spolužáků. Rodiče také kritizovali nedostatečnou komunikaci o situaci ze strany školy. Ochránce konstatoval, že škola dostala své povinnosti neprodleně oznámit uložení napomenutí a jeho důvody prokazatelným způsobem žákyni a jejím zákonným zástupcům.²²⁷ Přisvědčil ale závěru ČŠI, že škola nesplnila svou povinnost informovat včas zákonné zástupce o průběhu a výsledcích vzdělávání žákyně,²²⁸ stejně jako povinnost předcházet sociálně patologickým jevům. Výskyt šikany je podle ochránce natolik závažnou skutečností, že o takové situaci mají být zákonní zástupci informováni dříve než po udělení napomenutí.²²⁹

Se stížností na údajně nedostatečné odůvodnění výchovného opatření se ochránce setkal i v dalším podnětu. Syn stěžovatelů dostal společně s několika dalšími spolužáky důtku ředitele školy za „vědomé ubližování mladšímu žákovi“. V souladu s vyhláškou²³⁰ ředitel důtku uložil po projednání na pedagogické radě. Ochránce ve shodě s ČŠI vyhodnotil, že oznamovací povinnost škola vůči rodičům splnila dopisem shrnujícím dílčí skutky, kterých se měl žák dopustit. Třídní učitelka také uspořádala třídnickou hodinu, kde žákům uvedla důvody pro uložení důtky, probírala s nimi chování vůči mladšímu žákovi a vhodný způsob řešení takových konfliktů. V případě nesouhlasu rodičů s uděleným výchovným opatřením však ochránce ČŠI doporučil, aby ředitele školy vedla k písemnému zaznamenávání jednání uskutečněných s rodiči.²³¹

**Přípustnost
utajené
nahrávky**

Postup ČŠI ochránce posuzoval i v případě ředitelské důtky udělené za údajnou krádež peněz spolužákovi. Utajenou nahrávku, která měla podle stěžovatelky dokázat, že se její syn krádeže nedopustil, ČŠI odmítla v rámci šetření zohlednit. Porušení povinností žáka, na jejichž základě se důtka ukládá, se podle ochránce

²²⁴ Ustanovení § 17 odst. 3 písm. a) vyhlášky o základním vzdělávání.

²²⁵ Ustanovení § 17 odst. 4 vyhlášky o základním vzdělávání.

²²⁶ Dopis veřejného ochránce práv ze dne 19. 5. 2015, sp. zn. 2053/2015/VOP.

²²⁷ Ustanovení § 17 odst. 6 vyhlášky o základním vzdělávání.

²²⁸ Ustanovení § 164 odst. 1 písm. f) školského zákona.

²²⁹ Dopis veřejného ochránce práv ze dne 29. 7. 2013, sp. zn. 4704/2011/VOP.

²³⁰ Ustanovení § 17 odst. 5 vyhlášky o základním vzdělávání.

²³¹ Dopis veřejného ochránce práv ze dne 15. 9. 2015, sp. zn. 3876/2015/VOP.

řadí mezi disciplinární správní delikty. Při jejich šetření by ČŠI měla jednat v souladu s principem presumpce nevinny a pravidlem „v pochybnostech ve prospěch“ (in dubio pro reo). Ochránce uzavřel, že ČŠI nevyčerpala všechny prostředky k tomu, aby zjistila stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Připomněl, že utajenou nahrávku rozhovoru s ředitelem školy již v minulosti připustil i soud.²³² Ústředí ČŠI se v reakci na výzvu ochránce nahrávkou zabývalo.²³³

Podněty stěžovatelů směřovaly i na jiné druhy výchovných opatření, které školské předpisy výslovně neupravují. Školy je v zásadě směřují udělovat, jestliže nemají právní důsledky pro žáka²³⁴ a pokud jsou pravidla pro jejich udělování součástí školního řádu. Ochránce se setkal s případy, kdy školy řešily nežádoucí jednání žáka poznámkami, sníženým stupněm z chování nebo vyloučením z výletu. Ochránce v takových případech stěžovatelům stručně nastínil právní situaci a doporučil obrátit se na ČŠI, případně řešit spor formou mediace.²³⁵

Další výchovná opatření

6. ŠKOLNÍ DRUŽINA

Na ochránce se obraceli také stěžovatelé, kteří brojili proti nepřijetí svých dětí do školní družiny. Ochránce v jednom z případů posuzoval změnu vnitřního řádu školní družiny, podle které družina nepřijímala žáky s diagnostikovanými poruchami chování ani žáky s potřebou péče asistenta pedagoga. Zákaz diskriminace v přístupu a poskytování vzdělání podle antidiskriminačního zákona a školských předpisů se přitom vztahuje i na školní družinu. Ta je integrální součástí základní školy, v níž se uskutečňuje zájmové vzdělávání.²³⁶

Zákaz diskriminace ve školní družině

Po posouzení případu dospěl ochránce k závěru, že toto pravidlo bylo diskriminační vůči žákovi s Aspergerovým syndromem. Žák se zdravotním postižením, který vyžaduje asistentskou péči, má právo účastnit se plnohodnotně a každodenně zájmového vzdělávání ve školní družině. Pokud škola žákovi tuto možnost ve stejném rozsahu jako dětem bez postižení neposkytne, může se dopustit diskriminace z důvodu zdravotního postižení. Nepříznivé zacházení nemůže škola ospravedlnit obavami ze zvládnutí výchovného a vzdělávacího procesu, pokud v družině nebude přítomen asistent pedagoga. Ředitel školy by měl v takovém případě na speciální vzdělávací potřeby žáka reagovat co nejflexibilněji a zajistit žákovi asistenci.²³⁷

V jiném z případů vychovatelka odmítla přijmout žačku do školní družiny s odkazem na to, že mají plno a její matka není zaměstnaná.²³⁸ Ochránce doporučil

²³² Rozsudek Okresního soudu v Ostravě ze dne 1. 3. 2017, čj. 26 C 42/2016-124. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/DISKRIMINACE/aktuality/Rozsudek-OS-Ostrava.pdf

²³³ Zpráva veřejného ochránce práv ze dne 20. 8. 2018, sp. zn. 7892/2017/VOP. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/6150>

²³⁴ Ustanovení § 31 odst. 1 školského zákona.

²³⁵ Např. dopis veřejného ochránce práv ze dne 10. 11. 2005, sp. zn. 1611/2005/VOP a ze dne 31. 5. 2019, sp. zn. 2612/2019/VOP. K mediaci blíže viz informační leták veřejného ochránce práv, dostupný z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Letaky/Mediace.pdf

²³⁶ Ustanovení § 111 odst. 1 školského zákona.

²³⁷ Zpráva veřejného ochránce práv ze dne 3. 7. 2014, sp. zn. 49/2013/DIS. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2014>

²³⁸ V době řešení podnětu ochránce ještě nebyla svěřena působnost v oblasti rovného zacházení a zákazu diskriminace. Nemohl se tedy podnětem stěžovatelky zabývat z pohledu možné

Navýšení kapacity školní družiny	obrátil se na ředitele školy, který následně situaci vyřešil a žačku přijal. Pro případ obdobné situace v budoucnu ochránce stěžovatele vysvětlil, za jakých podmínek může být kapacita školní družiny navýšena. ²³⁹ Zřizovatel školy může povolit výjimku z maximální kapacity družiny až do počtu čtyř dětí za předpokladu, že tímto zvýšením nedojde ke zhoršení kvality zájmového vzdělávání. ²⁴⁰
Přednost dětí z nižších ročníků	Ochránce byl také upozorněn na nepřijetí žáka třetí třídy do školní družiny, protože podle nastavených kritérií škola upřednostnila děti z nižších ročníků. Ze školských předpisů vyplývá, že školní družina je přednostně určena pro žáky prvního stupně základní školy. ²⁴¹ I když je ale činnost školních družin zásadně spojena s činností základních škol, nejedná se o součást povinné školní docházky. Ochránce proto stěžovatelku vyrozuměl, že školy nemají povinnost vytvořit dostatek míst ve školní družině pro všechny žáky prvního stupně. Podle ochránce není postup školy diskriminační, protože škola sleduje legitimní cíl poskytnout vzdělávání v družině především dětem, které mají na tomto vzdělávání největší zájem. Pokud stěžovatelka s postupem školy nesouhlasí, může se obrátit na ČŠI nebo zřizovatele školy. ²⁴²

7. RŮZNÉ

Slučování škol	Ochránce dostává od veřejnosti podněty i v dalších otázkách, které souvisejí se základním vzděláváním. Stěžovatelé například vyjadřovali nesouhlas se změnou školního vzdělávacího programu, ²⁴³ přestěhováním školy na jiné místo ²⁴⁴ nebo se záměrem slučování škol. ²⁴⁵ V prvním případě šetřil ochránce postup ČŠI, která zjistila pochybení při projednání změn na pedagogické radě. Ve věcech změny sídla školy a sloučení škol ochránce shodně objasnil, že jde o výkon samosprávy, do kterého mu nepřísluší zasahovat. Zároveň poučil stěžovatele o možnosti domáhat se přezkoumání rozhodnutí orgánu obce u správního soudu.
Sportovní výuka mimo školu	Ochránce se dále věnoval problémům, které souvisejí se sportovní výukou mimo prostory školy. Vytkl například ČŠI, že se nedostatečně zabývala možnou diskriminací při výběru účastníků lyžařského kurzu na základě kritéria absence ve výuce. ²⁴⁶ Toto kritérium totiž nepříznivě dopadalo na žákyni, která ve škole více chyběla z důvodu častější nemocnosti. Ochránce připomněl, že žádný žák či žákyňe by ze zákona neměli být znevýhodněni z důvodu zdravotního stavu. ²⁴⁷ V jiném případě nesouhlasu matky žáka s povinným plaveckým kurzem ochránce vysvětlil, že výuka plavání je součástí povinné školní docházky, a to na základě rámcového

diskriminace z důvodu pohlaví, resp. mateřství.

²³⁹ Dopis veřejného ochránce práv ze dne 16. 3. 2003, sp. zn. 623/2004/VOP.

²⁴⁰ Ustanovení § 111a odst. 4 školského zákona.

²⁴¹ Ustanovení § 9 odst. 1 vyhlášky o zájmovém vzdělávání.

²⁴² Dopis veřejného ochránce práv ze dne 6. 9. 2017, sp. zn. 5495/2017/VOP.

²⁴³ Dopis veřejného ochránce práv ze dne 16. 7. 2014, sp. zn. 771/2013/VOP.

²⁴⁴ Dopis veřejného ochránce práv ze dne 9. 5. 2011, sp. zn. 1914/2011/VOP.

²⁴⁵ Dopis veřejného ochránce práv ze dne 25. 5. 2007, sp. zn. 2135/2007/VOP a ze dne 17. 7. 2007, sp. zn. 3343/2007/VOP.

²⁴⁶ Zpráva veřejného ochránce práv ze dne 16. 5. 2016, sp. zn. 1352/2015/VOP. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4096>

²⁴⁷ Srov. ustanovení § 2 odst. 1 písm. a) školského zákona.

vzdělávacího plánu.²⁴⁸ Uvolnění z plaveckého kurzu, který je zařazen do povinné tělesné výchovy, je možné jen na písemné doporučení lékaře.²⁴⁹

Stěžovatelé se na ochránce obraceli také ohledně školních úrazů. V jednom z případů škola odmítla uhradit bolestné za úraz ruky, který žákyně utrpěla na školním hřišti během vzdělávání ve školní družině.²⁵⁰ Podle ochránce ČŠI v tomto případě pochybila, protože své hodnocení stížnosti neodůvodnila a nevysvětlila dostatečně, jak k němu dospěla. V jiné věci se ochránce zabýval úrazem žáka při odchodu ze školní jídelny.²⁵¹ Podle žáka se úraz stal na schodech do budovy školní jídelny, podle tvrzení pracovníků jídelny k němu došlo na chodníku. Rodič žáka s požadavkem na bolestné od školy neuspěl, a proto se obrátil na ČŠI. Ochránce ČŠI vytkl, že ve výsledku šetření nevedla prohlášení spolužáka zraněného, které mohlo mít vliv na konečné hodnocení stížnosti. V návaznosti na závěry ochránce ČŠI provedla nové šetření. Z důvodu dvou protichůdných svědectví se ale školní úraz nepodařilo prokázat.

Ke stížnosti na výskyt vši ve škole ochránce konstatoval, že mu nepřísluší postup školy hodnotit.²⁵² Připomněl zároveň povinnost škol předcházet vzniku a šíření infekčních nemocí, a případně i zajistit oddělení dítěte, které vykazuje známky nákazy.²⁵³ Doporučil stěžovatelce obrátit se na vedení školy, případně na zřizovatele školy a krajskou hygienickou stanici. K výskytu vši na školách viz také kapitola III.6.

Rodiče a žáci se na ochránce v minulosti obraceli i s dotazy, jak to je s používáním mobilních telefonů ve školách.²⁵⁴ Platí, že stanovení pravidel pro používání mobilních telefonů spadá do kompetence ředitelů škol. Pravidla by měl zachycovat školní řád. Od července 2020 školský zákon výslovně uvádí, že ředitel či ředitelka školy mohou omezit nebo zakázat používání mobilních telefonů ve školách.²⁵⁵ Výjimkou je jejich nezbytné používání ze zdravotních důvodů. To se vztahuje nejen na základní školy, ale i na jiné druhy škol.

Školní úrazy

Vši

Mobilní telefony

²⁴⁸ Dopis veřejného ochránce práv ze dne 7. 3. 2006, sp. zn. 123/2006/VOP.

²⁴⁹ Ustanovení § 50 odst. 2 školského zákona.

²⁵⁰ Zpráva veřejného ochránce práv ze dne 2. 6. 2011, sp. zn. 1941/2011/VOP.

²⁵¹ Zpráva veřejného ochránce práv ze dne 21. 5. 2011, sp. zn. 6140/2010/VOP.

²⁵² Dopis veřejného ochránce práv ze dne 29. 1. 2008, sp. zn. 203/2008/VOP.

²⁵³ Ustanovení § 7 odst. 3 zákona o ochraně veřejného zdraví.

²⁵⁴ Viz Veřejný ochránce práv. Můžou školy zakázat žákům používat mobilní telefony? [online]. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, © 2012–2020 [cit. 2020-10-16]. Dostupné z: <https://deti.ochrance.cz/mobily-ve-skole/>

²⁵⁵ Ustanovení § 30 odst. 3 školského zákona: „Školní řád nebo vnitřní řád může omezit nebo zakázat používání mobilních telefonů nebo jiných elektronických zařízení dětmi, žáky nebo studenty, s výjimkou jejich používání v nezbytném rozsahu ze zdravotních důvodů.“

V.

Střední vzdělávání

Cíle středního vzdělávání

Střední vzdělávání má rozvíjet pro osobnost jedince důležité vědomosti, dovednosti, schopnosti, postoje a hodnoty získané již v základním vzdělávání. Vytváří předpoklady pro plnoprávný osobní a občanský život, samostatné získávání informací a celoživotní učení, pokračování v navazujícím vzdělávání a přípravu pro výkon povolání nebo pracovní činnosti.²⁵⁶

Střední vzdělávání má žákům poskytnout buď širší všeobecné vzdělání, nebo odborné vzdělání se všeobecným vzděláním spojené. Širší všeobecné vzdělání představuje typický vzdělávací cíl pro skupiny oboru vzdělávání „obecná příprava“, tedy vzdělávání v gymnáziích. Spojení odborného a všeobecného vzdělávání je pak typické pro ostatní skupiny vzdělávacích oborů.²⁵⁷

Spolupráce škol a zaměstnavatelů

S ohledem na konkrétní obory vzdělání mají jednotlivé střední školy (SŠ) v rámci vytváření předpokladů pro výkon povolání nebo pracovní činnosti rovněž vyvíjet úsilí spolupracovat se zaměstnavateli. Například tak zaměstnavatele zapojují do tvorby koncepčních záměrů rozvoje školy, zabezpečují uskutečňování praktického vyučování na pracovištích souvisejících s daným oborem vzdělání nebo umožňují zapojení odborníků z praxe do vzdělávání.²⁵⁸

Stanovení oborů a stupňů vzdělání

Jednotlivé obory vzdělání stanoví vláda nařízením²⁵⁹ dle stupňů vzdělání, jichž lze studiem na SŠ dosáhnout. Těmito stupni jsou²⁶⁰ střední vzdělání,²⁶¹ střední vzdělání s výučním listem²⁶² a střední vzdělání s maturitní zkouškou.²⁶³

Vzdělávání v jednotlivých oborech se uskutečňuje v rámci příslušných vzdělávacích programů. Lze přitom říci, že tyto programy konkretizují obecně pojaté cíle

²⁵⁶ Ve smyslu § 57 odst. 1 školského zákona.

²⁵⁷ RIGEL, Filip, BAHÝLOVÁ, Lenka, KUDROVÁ, Veronika, MORAVEC, Ondřej, PUŠKINOVÁ, Monika. *Školský zákon. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014. ISBN 978-80-7400-550-3, s. 269–270.

²⁵⁸ Ustanovení § 57 odst. 2 školského zákona.

²⁵⁹ Ustanovení § 58 odst. 5 školského zákona ve spojení s nařízením vlády o soustavě oborů vzdělání.

²⁶⁰ Ve smyslu § 58 odst. 1 školského zákona.

²⁶¹ Střední vzdělání získá žák úspěšným ukončením vzdělávacího programu v délce jednoho roku nebo dvou let denní formy vzdělávání (ustanovení § 58 odst. 2 školského zákona).

²⁶² Střední vzdělání s výučním listem získá žák úspěšným ukončením vzdělávacího programu v délce dvou nebo tří let denní formy vzdělávání nebo vzdělávacího programu zkráceného studia pro získání středního vzdělání s výučním listem (ustanovení § 58 odst. 3 školského zákona).

²⁶³ Střední vzdělání s maturitní zkouškou získá žák úspěšným ukončením vzdělávacích programů šestiletého nebo osmiletého gymnázia, vzdělávacího programu v délce čtyř let denní formy vzdělávání, vzdělávacího programu nástavbového studia v délce dvou let denní formy vzdělávání nebo vzdělávacího programu zkráceného studia pro získání středního vzdělání s maturitní zkouškou (ustanovení § 58 odst. 4 školského zákona).

středního vzdělávání vymezené školským zákonem. Ministerstvo školství má na starost vydávání rámcových vzdělávacích programů (RVP).²⁶⁴ RVP jsou závazné pro tvorbu školních vzdělávacích programů (ŠVP). ŠVP pak vydávají ředitelé konkrétních středních škol.²⁶⁵

**Vzdělávací
programy**

V této kapitole se postupně přibližují s poukazem na konkrétní řešené případy některá témata týkající se přijímání ke vzdělávání na střední škole, průběhu středního vzdělávání, výchovných opatření (zejména vyloučení žáka ze studia) a maturitních zkoušek. Na závěr se uvádí přehled zajímavých nezařazených otázek, které se rovněž vážou ke střednímu vzdělávání.

1. PŘIJÍMÁNÍ NA STŘEDNÍ ŠKOLU

Právní úprava přijímání ke vzdělávání na střední škole se nachází primárně ve školském zákoně.²⁶⁶ Ke vzdělávání na SŠ lze přijmout uchazeče, kteří splnili povinnou školní docházku a podmínky pro přijetí v rámci přijímacího řízení. O přijetí uchazeče rozhoduje ředitel školy, jehož roli v rámci přijímacího řízení lze označit za stěžejní. Ředitel je povinen vyhlásit nejméně²⁶⁷ jedno kolo přijímacího řízení, přičemž zároveň stanovuje jednotná kritéria přijímání a způsob hodnocení jejich splnění a také předpokládaný počet přijímaných uchazečů. V přijímacím řízení v oborech vzdělání s maturitní zkouškou se koná²⁶⁸ jednotná přijímací zkouška (JPZ) z českého jazyka a literatury a z matematiky. Ředitel školy může zároveň stanovit pro přijímací řízení školní přijímací zkoušku. Splnění kritérií přijímacího řízení ředitel hodnotí podle hodnocení na vysvědčeních z předchozího vzdělávání, výsledků JPZ a školní přijímací zkoušky (je-li součástí přijímacího řízení) a případně dalších skutečností, které osvědčují vhodné schopnosti, vědomosti a zájmy uchazeče.

**Kritéria
přijímacího
řízení**

**Role
ředitele
školy**

V minulosti ochránce reagoval na vícero podnětů, v nichž stěžovatelé brojili proti jednotlivým změnám, které zákonodárce do procesu přijímacích zkoušek na střední školy v uplynulých letech zanesl. Lidé se na ochránce obraceli například se stížnostmi na změny v počtu přihlášek, které si zájemci o studium na střední škole mohou podávat, nebo na obtížnost některých úloh zadávaných v rámci JPZ. Ochránce tak často poukazoval na dotčenou právní úpravu a vysvětloval své omezené možnosti, jak ovlivnit podobu zákonů. V několika případech také ochránce upozornil stěžovatele, kteří brojili proti postupu ředitele střední školy, že nemůže posuzovat ředitelův postup a zasahovat do jím nastavených kritérií přijímacího řízení. Zároveň ochránce upozornil na možnost odvolat se proti rozhodnutí ředitele o nepřijetí ke vzdělávání u krajského úřadu²⁶⁹ s tím, že postup krajského úřadu může ochránce prošetřit.²⁷⁰

**Obrana
proti
nepřijetí**

²⁶⁴ Jednotlivé rámcové vzdělávací programy jsou dostupné z: <http://www.nuv.cz/t/rvp-pro-gymnazia> (RVP pro gymnázia) a z <http://www.nuv.cz/t/rvp-os> (RVP pro střední odborné vzdělávání).

²⁶⁵ Ustanovení § 3 a násl. školského zákona.

²⁶⁶ Ustanovení § 59 a násl. školského zákona.

²⁶⁷ K naplnění předpokládaného stavu žáků může dle § 60f školského zákona vyhlásit další kola přijímacího řízení.

²⁶⁸ Až na výjimky (blíže například § 62 odst. 4 školského zákona a přijímání do oborů vzdělání s talentovou zkouškou).

²⁶⁹ Dle § 60e odst. 3 školského zákona.

²⁷⁰ Ve smyslu § 1 odst. 1 a 2 zákona o veřejném ochránci práv.

1.1 Zápisové lístky

Důsledky (ne)uplatnění zápisového lístku Zápisový lístek slouží k potvrzení úmyslu uchazeče stát se žákem příslušného oboru vzdělání v dané střední škole.²⁷¹ Uchazeč obdrží jeden zápisový lístek, a to v základní škole, jejímž je žákem.²⁷² Svůj úmysl vzdělávat se ve vybrané střední škole potvrdí odevzdáním zápisového lístku řediteli školy, který rozhodl o jeho přijetí ke vzdělávání, a to nejpozději do deseti pracovních dnů ode dne oznámení rozhodnutí.²⁷³ Nepotvrdí-li takto uchazeč úmysl vzdělávat se ve střední škole, zanikají posledním dnem desetidenní lhůty právní účinky rozhodnutí o jeho přijetí ke vzdělávání v dané střední škole.²⁷⁴

Obory s talentovou zkouškou V minulosti ochránce reagoval na několik individuálních podnětů týkajících se zápisových lístků. V jednom případě stěžovatelka namítala diskriminaci svého syna, který se hlásil na obor vzdělání s talentovou zkouškou a zároveň si podal přihlášku i na obor bez talentové zkoušky. Když úspěšně složil talentové zkoušky, uplatnil na dané škole zápisový lístek. Později byl přijat i na obor bez talentové zkoušky, který chtěl upřednostnit, již ale neměl zápisový lístek. Ochránce stěžovatelce vysvětlil,²⁷⁵ že se vzhledem k absenci zakázaného důvodu rozlišování dle antidiskriminačního zákona nemůže jednat v případě jejího syna o diskriminaci. Dále s poukazem na tehdy účinnou právní úpravu²⁷⁶ uvedl, že zápisový lístek je možné uplatnit pouze jednou. Jednou uplatněný lístek sice může vzít uchazeč zpět, ale již mu nenáleží právo na jeho opětovné uplatnění. Žádná výjimka z tohoto pravidla pro žáky hlásící se na obory s talentovou zkouškou tehdy nebyla stanovena. Ochránce také poukázal na skutečnost, že nemožnost uplatnění zápisového lístku opakovaně má usnadnit ředitelům škol organizaci školního roku, mohou si včas udělat přehled o tom, kolik studentů nastoupí do ročníku a zda mohou rozhodnout o dalších kolech přijímacího řízení.²⁷⁷ V neposlední řadě také upozornil na některé závěry Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy k dané problematice. MŠMT se vyjadřovalo v tom smyslu, že u uchazečů, kteří budou úspěšní v oborech vzdělání s talentovou zkouškou, v nichž svůj talent budou moci uplatnit, lze předpokládat, že tyto obory upřednostní a nebudou se již ucházet o vzdělání v oborech bez talentové zkoušky. Uchazeči, kteří byli přijati do oborů vzdělání s talentovou zkouškou a zároveň si podali přihlášky do oborů bez talentové zkoušky, se musí rozhodovat, ačkoli neznají výsledky přijímacího řízení do jiných oborů, do kterých se přihlásili. Tato situace se s ohledem na nemožnost opětovného uplatnění zápisového lístku jeví jako problematická. Zákonodárce proto předpokládá, že uchazeč se před uplatněním zápisového lístku řádně rozmyslí, zda nastoupí do oboru s talentovou zkouškou a odevzdá

²⁷¹ Ustanovení § 60g odst. 1 školského zákona.

²⁷² Ustanovení § 60g odst. 2 a 3 školského zákona.

²⁷³ Ustanovení § 60g odst. 6 školského zákona.

²⁷⁴ Ustanovení § 60g odst. 7 školského zákona.

²⁷⁵ Dopis veřejného ochránce práv ze dne 21. 4. 2015, sp. zn. 4449/2014/VOP.

²⁷⁶ Ustanovení § 60a odst. 7 školského zákona, ve znění účinném do 30. 4. 2015.

²⁷⁷ Vláda České republiky. Důvodová zpráva k zákonu č. 472/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů [dokument doc]. Praha: Poslanecká sněmovna P ČR, 6. volební období, 2010–2013, Sněmovní tisk 340/0. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=6&ct=340&ct1=0>

zápisový lístek.²⁷⁸ Lze doplnit, že do dnešních dnů došlo ke změně právní úpravy. Uchazeč, který uplatní zápisový lístek na škole s talentovou zkouškou a později je přijat do oboru vzdělání bez talentové zkoušky, má možnost vzít již jednou uplatněný zápisový lístek zpět a uplatnit jej podruhé k potvrzení úmyslu vzdělávat se na střední škole v oboru bez talentové zkoušky.²⁷⁹ Stížnosti obdobné tě stěžovatelčině by se tak již nyní neměly objevovat.

V druhém případě týkajícím se zápisových lístků²⁸⁰ byl syn stěžovatelky přijat ke vzdělávání, škola mu však neumožnila k němu nastoupit, neboť neobdržela zápisový lístek. Problém byl v tom, že stěžovatelka odeslala zápisový lístek poštou jako obyčejnou zásilku, a nemohla tak odeslání doložit. Ochránce v tomto případě stěžovatelce vysvětlil, že nemůže prověřovat, zda byl zápisový lístek doručen či nikoli, neboť se jedná o problém z kategorie soukromoprávních vztahů mezi odesílatelem a provozovatelem poštovní služby, do nichž ochránce nemůže zasahovat. Uchazečům (a jejich zákonným zástupcům) lze v kontextu tohoto případu jediné doporučit, aby zápisový lístek neodesílali jako obyčejnou zásilku a aby si pro případ budoucího sporu uschovávali potvrzení o odeslání. Případně mohou zápisový lístek doručit do školy osobně.

Problémy s doručováním zápisového lístku

1.2 Přijímání uchazečů se zdravotním postižením

Jak již bylo zmíněno výše, kritéria přijímacího řízení stanovuje ředitel školy.²⁸¹ Mezi uchazeči o studium na střední škole jsou i tací, kteří mají vzhledem ke svým zdravotním omezením, kulturnímu prostředí, z něhož pocházejí, či vzhledem k jiným životním podmínkám speciální vzdělávací potřeby (SVP).²⁸² Na tyto uchazeče pamatuje s úpravou podmínek vyhláška o přijímacím řízení ke střednímu vzdělávání. Dle vyhlášky²⁸³ uchazečům se SVP ředitel školy upraví podmínky přijímacího řízení a uzpůsobí konání přijímací zkoušky podle doporučení školského poradenského zařízení (ŠPZ). Toto doporučení by mělo být přitom součástí přihlášky uchazeče ke vzdělávání.²⁸⁴

Uzpůsobení podmínek přijímacího řízení

V jednom z ochrácených případů se stěžovatel domníval, že škola, na niž se hlásil jeho syn, chlapce při přijímacím řízení diskriminovala z důvodu, že byl žákem se speciálními vzdělávacími potřebami (měl Aspergerův syndrom). Ochránce věc prověřil a zjistil, že ředitel školy respektoval doporučení školského poradenského zařízení a podmínky konání zkoušky chlapci uzpůsobil.²⁸⁵ Námitka diskriminace

²⁷⁸ Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy. Informace pro přijímání na střední školy a konzervatoře ve školním roce 2013/2014, čj. MSMT-42271/2013 [dokument doc]. Praha: Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy. Dostupné z: <http://www.msmt.cz/vzdělávání/skolství-v-cr/prijimani-do-strednich-skol-a-konzervatori-ve-skolnim-roce?highlightWord-s=z%C3%A1pisov%C3%BD+I%C3%ADstek>

²⁷⁹ Srov. § 60a odst. 7 školského zákona, ve znění účinném do 30. 4. 2015 a § 60g odst. 7 školského zákona, v aktuálně účinném znění.

²⁸⁰ Podnět sp. zn. 5715/2014/VOP.

²⁸¹ Zejm. § 60 školského zákona.

²⁸² K tomu například § 16 školského zákona.

²⁸³ Ustanovení § 13 odst. 1 vyhlášky o přijímacím řízení ke střednímu vzdělávání.

²⁸⁴ Dle § 1 odst. 1 písm. h) vyhlášky o přijímacím řízení ke střednímu vzdělávání.

²⁸⁵ Zpráva veřejného ochránce práv ze dne 2. 3. 2020, sp. zn. 3683/2019/VOP. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/8340>

**Nedostatky
v rozhodnutí
odvolacího
orgánu**

se tak zde nepotvrdila. Zároveň však ochránce shledal pochybení v postupu krajského úřadu, na nějž se stěžovatel obrátil s odvoláním proti rozhodnutí o nepřijetí. Ochránce uzavřel, že krajský úřad věcně správně potvrdil závěr ředitele školy o nepřijetí stěžovatelova syna. Zároveň se ale nedostatečně vypořádal se stěžovatelovou námitkou ohledně znevýhodnění chlapce z důvodu zdravotního postižení. V důsledku nedostatečného odůvodnění rozhodnutí krajského úřadu mohl stěžovatel nabýt dojmu, že se krajský úřad jeho námitkou znevýhodnění dostatečně nezabýval. Zpráva ochránce k případu je citovaná také v poslední části sborníku (blíže kapitola VII.9).

**Přijetí
uchazeče
s horšími
výsledky**

V jiné kauze²⁸⁶ se ochránce vyjadřoval k případu uchazečky se zdravotním postižením (ZP), která rovněž měla dle doporučení ŠPZ uzpůsobeny podmínky konání přijímací zkoušky. Zkoušku úspěšně složila, avšak ke vzdělávání nebyla přijata, protože ji předstihli uchazeči s lepšími výsledky. Ochránce stěžovatelce, matce uchazečky, vysvětlil, že podpora uchazečů se zdravotními obtížemi spočívá v úpravě podmínek konání zkoušky. Nelze ji vykládat tak, že pokud uchazeč se ZP s uzpůsobením podmínek konání zkoušky dosáhne u zkoušky horšího výsledku, bude na základě svých zdravotních obtíží upřednostněn před uchazeči s výsledky lepšími. Takový postup by znamenal porušení ústavního principu rovnosti a došlo by rovněž k porušení dotčených školských předpisů.

1.3 Uchazeči s odlišným mateřským jazykem

Mezi uchazeči o vzdělávání na střední škole jsou i děti, pro něž není čeština mateřským jazykem. Jedná se jak o cizince, tak o české občany pocházející například z vícejazyčných rodin nebo rodin, které dlouhodobě pobývaly v zahraničí. Významnou překážkou pro začlenění těchto dětí do vzdělávacího proudu a s tím související celkovou úspěšnou integrací do společnosti je nedostatečná znalost vyučovacího jazyka.

**Uzpůsobení
jednotné
přijímací
zkoušky**

Jedním z problémů, kterým žáci s odlišným mateřským jazykem (OMJ) čelí, je jednotná přijímací zkouška na střední školy z českého jazyka. Cizojazyční uchazeči mohou skrze status uchazeče se speciálními vzdělávacími potřebami a doporučení školského poradenského zařízení získat určité úlevy (prodloužení doby konání zkoušky, možnost využití slovníku). I přes tato dílčí uzpůsobení je však pro žáky s OMJ zkouška, koncipovaná primárně pro rodilé mluvčí češtiny, mnohdy příliš náročná. Současná právní úprava²⁸⁷ pak sice umožňuje na žádost prominutí přijímací zkoušky z českého jazyka, nicméně pouze pokud osoba (uchazeč) získala celé předchozí základní vzdělání mimo území České republiky.²⁸⁸

**Iniciativa
ochránce**

Ochránce považuje současnou úpravu za nedostatečnou. Podle jeho názoru například nezohledňuje vědecké poznatky, dle kterých si žáci s OMJ osvojí úroveň jazyka potřebnou pro úspěšné absolvování přijímací zkoušky z češtiny při intenzivní přípravě nejdříve po pěti až sedmi letech.²⁸⁹ Dlouhodobě proto, i s ohledem na některé individuální stížnosti, které mu dorazily,²⁹⁰ o dané problematice komunikuje

²⁸⁶ Podnět sp. zn. 652/2015/VOP.

²⁸⁷ Ustanovení § 20 odst. 4 školského zákona.

²⁸⁸ Znalost českého jazyka, která je nezbytná pro vzdělávání v daném oboru vzdělání, pak škola u této osoby ověřuje rozhovorem.

²⁸⁹ Blíže také na <https://www.inkluzivniskola.cz/kdo-odkud-prichazi-do-cr/teorie-ledovce>

²⁹⁰ Například podnět sp. zn. 1221/2017/VOP.

s MŠMT. V poslední době například navrhoval změnu školského zákona tak, aby se přijímací zkouška z českého jazyka promíjela²⁹¹ za předpokladu, že se uchazeč vzdělával ve škole na území ČR méně než pět let v předcházejících šesti letech před příslušnou zkouškou.²⁹² Některé dílčí problémy a navrhované změny ve vztahu k žákům s OMJ se týkají také maturitních zkoušek z českého jazyka (bliže kapitola V.4.3). Volání po změně právní úpravy však prozatím vyslyšeno nebylo.

1.4 Další kauzy týkající se přijímání na střední školu

Ochránce se zabýval i dalšími podněty, které se týkaly přijímání na SŠ. V jednom z nich se na ochránce obrátil ředitel středního odborného učiliště s dotazem, zda mohou být ke vzdělávání na škole přijati cizinci ze zemí mimo EU, jsou-li ve výkonu trestu. Ochránce objasnil,²⁹³ že cizinci ze zemí mimo EU mají přístup ke střednímu a vyššímu odbornému vzdělávání, pokud pobývají na území České republiky oprávněně.²⁹⁴ Za osoby s oprávněným pobytem se pak dle cizineckého zákona²⁹⁵ považují mj. osoby ve výkonu trestu odnětí svobody. Cizinci z třetích zemí by tedy měli mít možnost účasti na středním vzdělávání, i když jsou ve výkonu trestu.²⁹⁶

Ochránce dále například zodpovídal dotaz, zda je v jeho pravomoci řešit možné podvody při přijímacích zkouškách na gymnázia. Ochránce stěžovateli nastínil,²⁹⁷ jaké jsou jeho pravomoci v oblasti školství, a uvedl, že problematika podvodných jednání mezi okruh jím řešených otázek nespadá. Připomněl, že primární odpovědnost za zajištění řádného průběhu přijímacích zkoušek má ředitel školy. Stěžovateli dále doporučil, aby se v případě podezření na nějaké podvodné jednání obrátil na Českou školní inspekci nebo Policii České republiky (pokud existuje podezření ze spáchání přestupku nebo trestného činu, například jde o otázku korupce či úplatků).

Ochránce rovněž reagoval na podnět, v němž stěžovatel nesouhlasil s tím, že ředitelka školy zařadila jím podanou přihlášku k přijímacímu řízení nikoliv do prvního, ale do druhého kola.²⁹⁸ Přihláška dorazila škole až po uplynutí zákonné lhůty pro její podání²⁹⁹ bez uvedení, do jakého kola se uchazeč hlásí. Následně stěžovatel ke vzdělávání nebyl přijat. Stěžovatel pozdní doručení odůvodňoval zejména řešením

**Přijetí
cizince
ve výkonu
trestu**

**Podvody
u zkoušek**

**Zařazení
přihlášky do
přijímacího
řízení**

²⁹¹ Při zachování ověření znalosti jazyka nezbytné pro vzdělávání v daném oboru vzdělání formou rozhovoru s uchazečem.

²⁹² Podrobněji připomínka veřejného ochránce práv k návrhu zákona, kterým se mění školský zákon, ze dne 27. 3. 2019, sp. zn. 14857/2019/S. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/7244>. Dále také Výroční zpráva veřejného ochránce práv za rok 2018, s. 15. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snemovnu/Vyrocnizprava_2018.pdf

²⁹³ E-mailová zpráva ze dne 14. 1. 2020, sp. zn. 6708/2019/VOP.

²⁹⁴ Ustanovení § 20 odst. 2 písm. c) školského zákona.

²⁹⁵ Ustanovení § 18 písm. c) bod 1 cizineckého zákona.

²⁹⁶ Samozřejmě pokud splní další podmínky pro přijetí ke studiu (mají ukončenou povinnou školní docházku, složí přijímací zkoušky atp.).

²⁹⁷ E-mailová zpráva ze dne 1. 6. 2017, sp. zn. 3440/2017/VOP.

²⁹⁸ Které může ředitel školy ve smyslu § 60f školského zákona vyhlásit, pokud potřebuje naplnit předpokládaný stav žáků.

²⁹⁹ Dle tehdejší úpravy to byl 15. březen, dle aktuální (ustanovení § 60a odst. 5 školského zákona) uchazeč odevzdává přihlášku pro první kolo přijímacího řízení do 1. března daného roku.

nelehké situace (úmrtí) v rodině. Ochránce uzavřel,³⁰⁰ že lidsky chápe obtížnou osobní situaci, v níž se v době podávání přihlášek stěžovatel nacházel, ředitelka školy ale vzhledem k nastíněným okolnostem nemohla jednat jinak a přihlášku správně zařadila do druhého kola. Stěžovateli ochránce doporučil, aby se v případě zájmu o střední vzdělávání pokusil nalézt jinou školu, která ještě má volné kapacity. Několik stěžovatelů také v minulosti vyjádřilo svůj nesouhlas s úpravou³⁰¹ školského zákona, která stanovila pro žáky šestiletých a osmiletých gymnázií povinnost skládat přijímací zkoušky při přechodu z nižšího na vyšší stupeň gymnázia. První žáci, na něž se úprava vztahovala, byli přijati ke studiu v roce 2005. Důvodem zavedeného opatření mělo být zejména to, aby se do vyššího stupně gymnázií mohli dostat i uchazeči ze základních škol, kteří úspěšně dokončili povinnou školní docházku.³⁰² Odpůrcům se nelíbilo, že žáci, kteří již byli řádně přijati ke studiu na gymnáziu, mají v jeho průběhu znovu prokazovat své znalosti. Rovněž poukazovali na zvýšenou administrativní zátěž škol spojenou s organizací zkoušek.³⁰³ Novela školského zákona z února 2008 povinnost konání tzv. postupových zkoušek zrušila a v praxi se tak uplatňovaly pouze rok.³⁰⁴

2. PRŮBĚH STŘEDNÍHO VZDĚLÁVÁNÍ

Během studia na střední škole mohou nastat nejrůznější situace, které podstatným způsobem studium ovlivňují. Tato kapitola přibližuje některé z nich.

2.1 Přestup do jiné SŠ, změna oboru a přerušení vzdělávání, opakování ročníku, uznání předchozího vzdělávání

V průběhu studia se žák může z různých důvodů rozhodnout, že nechce pokračovat ve studiu zvoleného oboru, že jiný obor nebo škola by pro něj byla vhodnější nebo například potřebuje na nějakou dobu studium přerušit, ale rád by se k němu později zase vrátil.

Nejen na výše nastíněné situace pamatuje ustanovení § 66 školského zákona, dle kterého se žákovi v průběhu středního vzdělávání umožňuje přestup do jiné střední školy, změna oboru vzdělání, přerušení vzdělávání, ale také opakování ročníku a uznání předchozího vzdělání. Všechny tyto organizační změny ve vzdělávání žáka se realizují³⁰⁵ na základě písemné žádosti, jíž se zahajuje správní řízení o vydání rozhodnutí ředitele školy o uvedených změnách. V případě nezletilých žáků,

³⁰⁰ V dopise ze dne 2. 8. 2005, sp. zn. 2571/2005/VOP.

³⁰¹ Ustanovení § 61 školského zákona, ve znění účinném do 26. 2. 2008.

³⁰² Dopis veřejného ochránce práv ze dne 2. 1. 2007, sp. zn. 5742/2006/VOP.

³⁰³ Blíže například na https://www.irozhlaz.cz/zpravy-domov/prijimaci-řízení-mezí-jednotlivými-stupni-víceletých-gymnazií-se-nejspis-zrusi_200801291938_mmatusu

³⁰⁴ Podrobnější informace také ve Sdělení MŠMT k novele školského zákona, která se týká zrušení přijímacího řízení do vyššího stupně šestiletých a osmiletých gymnázií, ze dne 6. 3. 2008, čj. 3488/2008-20. Dostupné z: <https://www.msmt.cz/vzdelavani/stredni-vzdelavani/sdeleni-k-novele-skolskeho-zakona-ktera-se-tyka-zruseni-prijimacihorizeni-do-vysihostupne-sestiletých-a-osmiletých-gymnazií>

³⁰⁵ Ve smyslu § 66 odst. 2 školského zákona.

za něž podávají žádost jejich zákonní zástupci, k ní musí být připojen také souhlas žáka vyjádřený jeho podpisem. V této úpravě se konkrétně projevuje právo žáka vyjadřovat se ke všem rozhodnutím týkajícím se podstatných záležitostí jeho vzdělávání.³⁰⁶ Za nezletilého žáka může žádost podat i pouze jeden z jeho rodičů. Pokud by však s podáním žádosti druhý rodič nesouhlasil a toto oznámil řediteli školy, je ředitel povinen přerušit řízení a odkázat rodiče na soud.³⁰⁷

**Neshody
rodičů**

Ochránce například v minulosti odpovídal na podnět, v němž babičce zletilého žáka čtvrtého ročníku SŠ nebylo jasné, proč ředitel školy jejího vnuka nechtěl připustit k maturitě kvůli tomu, že neprospěl ze tří povinných předmětů. Ochránce uvedl,³⁰⁸ že postup ředitele byl správný, s vysvětlením, že ředitel má v popsaném případě v podstatě pouze možnost vnukovi na jeho žádost povolit opakování čtvrtého ročníku. To, zda žádosti vyhoví či nikoli, je na uvážení ředitele (nejedná se o jeho povinnost), přičemž posuzovat by měl při svém rozhodování dosavadní studijní výsledky žáka a důvody uvedené v jeho žádosti.³⁰⁹ Naproti tomu, pokud by žák neprospěl nejvýše ze dvou povinných předmětů, koná ze zákona z těchto předmětů opravnou komisionální zkoušku nejpozději do konce příslušného školního roku v termínu stanoveném ředitelem školy.³¹⁰ Takové opravné přezkoušení před komisí má sloužit k nápravě hodnocení, které žákovi brání v postupu do vyššího ročníku (či je překážkou pro úspěšné ukončení posledního ročníku). Obecně může žák rovněž požádat o přezkoumání výsledků svého hodnocení,³¹¹ pokud se domnívá, že neodpovídá jeho snaze, vědomostem, schopnostem atp. V návaznosti na takovou žádost se rovněž koná komisionální přezkoušení. To má však na rozdíl od již zmíněné opravné zkoušky sloužit k případné změně hodnocení, o kterém má žák pochybnosti. Z povahy věci se tak toto přezkoušení může odehrávat i v případě hodnocení, které žákovi nebrání v postupu do vyššího ročníku či ukončení posledního ročníku.³¹²

**Opakování
ročníku**

**Opravná
komisionální
zkouška**

**Přezkoumání
hodnocení na
žádost žáka**

2.2 Docházka do školy a omlouvání absencí

Jednou ze základních povinností žáků je řádně docházet do školy a řádně se vzdělávat.³¹³ V průběhu vzdělávání mohou nastat situace, kdy se žák z objektivních příčin (typicky onemocnění) nemůže výuky účastnit. Žák (případně jeho zákonný zástupce, je-li žák nezletilý) je však povinen doložit důvody nepřítomnosti ve vyučování, a to nejpozději do tří kalendářních dnů od počátku své nepřítomnosti.³¹⁴ Ze závažných důvodů, zejména zdravotních, rovněž může ředitel školy uvolnit žáka na

³⁰⁶ Ustanovení § 21 odst. 1 písm. e) školského zákona.

³⁰⁷ Blíže také RIGEL, Filip, BAHÝLOVÁ, Lenka, KUDROVÁ, Veronika, MORAVEC, Ondřej, PUŠKINOVÁ, Monika. *Školský zákon. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014. ISBN 978-80-7400-550-3, s. 333 a násl. K neshodám rodičů analogicky taktéž kapitola IV.1.4.

³⁰⁸ Dopis veřejného ochránce práv ze dne 22. 10. 2007, sp. zn. 3162/2007/VOP.

³⁰⁹ Ustanovení § 66 odst. 7 školského zákona.

³¹⁰ Ustanovení § 69 odst. 7 školského zákona.

³¹¹ Ve smyslu § 69 odst. 9 školského zákona.

³¹² V podrobnostech také RIGEL, Filip, BAHÝLOVÁ, Lenka, KUDROVÁ, Veronika, MORAVEC, Ondřej, PUŠKINOVÁ, Monika. *Školský zákon. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014. ISBN 978-80-7400-550-3, s. 363–365.

³¹³ Ustanovení § 22 odst. 1 písm. a) školského zákona.

³¹⁴ Ustanovení § 67 školského zákona.

Podrobnosti pro omlouvání žáka ve školním řádu žádost zcela nebo zčásti z vyučování některého předmětu. Školský zákon určuje základní rámec pro omlouvání a uvolňování žáka z vyučování, přičemž se počítá s tím, že podrobnosti stanoví školní řád.³¹⁵

Omlouvání absence u zletilého žáka Ochránce řešil podněty zletilých žáků, po nichž ředitel školy s odkazem na školní řád vyžadoval, aby měli absence omluvené svými rodiči. Ochránce připomněl,³¹⁶ že školní řád má stanovit podrobnosti pro omlouvání žáků z vyučování (může například vyžadovat, aby k omluvence z důvodu nemoci bylo přiloženo potvrzení lékaře). Nemůže však jít nad rámec zákona a upírat práva stanovená zákonem či ukládat povinnosti, které naopak zákon nestanoví. Zletilí žáci mají dle školského zákona³¹⁷ povinnost dokládat důvody své nepřítomnosti a ředitel školy tak nemůže zletilému žákovi zakazovat, aby svou nepřítomnost ve výuce omlouval sám. Ochránce rovněž stěžovatele informoval, že posuzovat soulad školského zákona se školním řádem je oprávněna Česká školní inspekce.

Povinnost účasti na cyklistickém kurzu Žačku střední školy zase zajímalo, zda jí může škola nařídít, aby se účastnila placeného cyklistického kurzu. Ochránce reagoval³¹⁸ tak, že škola by neměla účast na takovém kurzu vynucovat, i vzhledem k tomu, že mohou existovat různé, mnohdy opodstatněné důvody, proč se žák nechce či nemůže účastnit (hlediska finanční, osobní, zdravotní). Kurz může být součástí školního vzdělávacího programu. Prokázání dovedností, na něž se zaměřuje, může být součástí hodnocení některého z povinných předmětů (typicky tělesné výchovy). Přesto by škola měla své žačce nabídnout alternativu (například umožnit docházet v době kurzu ve škole do jiné třídy a dovednosti, na které se kurz zaměřuje, ověřit nějakým náhradním způsobem). Ochránce vyjádřil názor, že jako „omluvenka z kurzu“ by mělo postačit oznámení škole nebo nepřihlášení se na kurz (v případě nezletilosti musí oznámení učinit zákonný zástupce). Pokud dívka nechce v době kurzu vůbec chodit do školy, musí dodat omluvenku v souladu s pravidly stanovenými školním řádem. Pro případ, že jsou důvody neúčasti na kurzu zdravotní a hodnocení dovedností získaných na kurzu je součástí klasifikace z předmětu tělesná výchova, doporučil ochránce dívce požádat o částečné uvolnění z tělesné výchovy.³¹⁹

2.3 Zanechání studia

Postih za neomluvenou absenci S problematikou omlouvání nepřítomnosti žáka ve výuce souvisel rovněž podnět, jímž se stěžovatel obrátil na ochránce s dotazem na možný postih svého syna kvůli neomluvené absenci. Ochránce poukázal³²⁰ na výše zmíněnou povinnost žáka řádně docházet do školy.³²¹ Zároveň upozornil, že pokud se žák bez řádné omluvy neúčastní vyučování po dobu nejméně pěti vyučovacích dnů, ředitel školy by ho (případně jeho zákonného zástupce, je-li žák nezletilý) měl písemně vyzvat, aby

³¹⁵ Blíže také RIGEL, Filip, BAHÝLOVÁ, Lenka, KUDROVÁ, Veronika, MORAVEC, Ondřej, PUŠKINOVÁ, Monika. *Školský zákon. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014. ISBN 978-80-7400-550-3, s. 343 a násl.

³¹⁶ Například e-mailová zpráva ze dne 27. 3. 2015, sp. zn. 1983/2015/VOP.

³¹⁷ Ustanovení § 67 odst. 1 a § 22 odst. 2 písm. b) školského zákona.

³¹⁸ E-mailová zpráva ze dne 21. 8. 2018, sp. zn. 5491/2018/VOP.

³¹⁹ Ve smyslu § 67 odst. 2 školského zákona.

³²⁰ V dopise ze dne 12. 12. 2014, sp. zn. 6808/2014/VOP.

³²¹ Ustanovení § 22 odst. 1 písm. a) školského zákona.

neprodleně doložil důvod své nepřítomnosti a zároveň žáka upozornit, že jinak bude posuzován, jako by vzdělávání zanechal. Pokud žák ani přes řádně doručenou výzvu ředitele školy do deseti dnů ke vzdělávání nenastoupí ani nedoloží důvod své nepřítomnosti, posuzuje se situace tak, jako by vzdělávání zanechal.³²²

Vedle zanechání studia v důsledku neomluvené absence zná školský zákon institut zanechání studia na základě aktivního projevu vůle žáka směrem ke studované škole, respektive jejímu řediteli. Žák, který splnil povinnou školní docházku, může zanechat vzdělávání na základě písemného sdělení doručeného řediteli školy. Pokud je žák nezletilý, je nutný souhlas jeho zákonného zástupce.³²³

Zanechání studia písemným sdělením žáka a ukončení studia v důsledku neomluvené absence jsou³²⁴ způsoby ukončení středoškolského studia bez dosažení některého ze stupňů/typů středního vzdělávání. Tím se liší od způsobů ukončování studia upravených v § 72 školského zákona.³²⁵ Ani u zanechání studia písemným sdělením, ani u ukončení studia v důsledku neomluvené absence žáka nedochází k rozhodovací činnosti ředitele školy. Ředitel školy plní pouze roli jakéhosi „prostředníka“, který upozorňuje (skrže písemnou výzvu) na zákonné důsledky neomluvené absence (zanechání studia v důsledku neomluvené absence), respektive pouze pasivně bere na vědomí sdělení žáka (zanechání studia písemným oznámením žáka).³²⁶

Ochránce se v praxi setkal s případy, kdy ředitelé škol rozhodli o ukončení vzdělávání žáka, aniž by k tomu měli zákonné zmocnění. V prvním případě se ochránce zabýval tím, zda stěžovatel splnil podmínky pro dálkové studium nástavbového maturitního oboru na středním odborném učilišti. Stěžovatel byl nejprve ke vzdělávání přijat, následně mu po zhruba půl roce bylo rozhodnutím ředitelky studium ukončeno s odůvodněním, že nepředložil výuční list. Ochránce s poukazem na tehdy účinnou právní úpravu³²⁷ ve vztahu k ředitelce školy mimo jiné uvedl, že rozhodla o ukončení studia, aniž by jí to zákon umožňoval.³²⁸ Pokud se domnívala, že stěžovatel nesplňoval podmínky pro přijetí k nástavbovému studiu, mělo být rozhodnutí o přijetí ke studiu přezkoumáno v rámci tzv. mimoodvolacího řízení dle tehdy účinného správního řádu z roku 1967³²⁹ a touto cestou zrušeno.³³⁰

V dalším případě ochránce zjistil pochybení ředitele školy, který vydal rozhodnutí o ukončení studia v návaznosti na ústní žádost žákovy matky. Ochránce řediteli

Zanechání studia písemným sdělením žáka

Ukončení vzdělání bez zákonného zmocnění

³²² Ustanovení § 68 odst. 2 školského zákona.

³²³ Ustanovení § 68 odst. 1 školského zákona.

³²⁴ Spolu s ukončením statusu žáka školy nepostoupivšího do dalšího ročníku ve smyslu § 68 odst. 3 školského zákona.

³²⁵ Ukončení studia závěrečnou či maturitní zkouškou.

³²⁶ Podrobněji také RIGEL, Filip, BAHÝLOVÁ, Lenka, KUDROVÁ, Veronika, MORAVEC, Ondřej, PUŠKINOVÁ, Monika. *Školský zákon. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014. ISBN 978-80-7400-550-3, s. 348 a násl.

³²⁷ Ustanovení § 3 odst. 2 zákona o státní správě a samosprávě ve školství.

³²⁸ Dle § 3 odst. 2 zákona o státní správě a samosprávě ve školství mohl ředitel školy v rámci státní správy rozhodnout mimo jiné o přijetí ke studiu, o podmíněném vyloučení ze studia či o vyloučení ze studia, nikoliv o ukončení studia. Obdobu daného ustanovení (s určitými obměnami) představuje aktuálně § 165 odst. 2 školského zákona. Ani nyní nemůže ředitel školy skrže dané ustanovení rozhodnout o ukončení studia žáka.

³²⁹ Ve smyslu § 65 správního řádu z roku 1967.

³³⁰ Průběžná zpráva veřejného ochránce práv ze dne 31. 10. 2003, sp. zn. 1694/2003/VOP.

vysvětlil,³³¹ že žákovi ukončil studium způsobem, který zákon neumožňuje. Pokud by studium danému žákovi mělo skončit zanecháním, musel by tento projev vůle učinit on sám a doplnit jej jako nezletilý vyjádřením matky. Pak by nebylo nutné ukončovat studium správním rozhodnutím, ale studium by skončilo dnem následujícím po doručení oznámení o zanechání studia řediteli školy. Dotčený žák však žádný projev vůle směřující k ukončení studia neucinil, tudíž jeho studium nemohlo skončit zanecháním.³³² Pokud by ředitel školy chtěl žáka³³³ ze studia vyloučit,³³⁴ musel by vydat rozhodnutí, v němž by specifikoval důvody, jež ho k vyloučení vedly. K tomu v daném případě nedošlo. Zároveň ochránce dovodil, že ředitel školy pochybil, když rozhodnutí o ukončení studia zaslal pouze chlapcově matce a kurátorce, a nikoliv také diagnostickému ústavu, v jehož faktické péči se chlapec v té době nacházel. Ředitel školy své pochybení uznal a napravil tím, že vydal rozhodnutí, kterým zrušil rozhodnutí původní. Zároveň se dohodl s chlapcem na podmínkách pokračování jeho studia.

Zanechání studia vs. vyloučení

Na ochránce se rovněž obrátila stěžovatelka, která tvrdila, že pod nátlakem podepsala „oznámení o ukončení studia“ připravené ředitelem jí studované školy. Uvedla, že pokud by oznámení nepodepsala, neumožnili by jí pracovníci školy vykonat zkoušku, na kterou se dostavila v náhradním termínu kvůli vyšší absenci. Takový postup pracovníků školy by byl chybný. Stěžovatelka se nicméně obrátila na Českou školní inspekci, která její tvrzení vyhodnotila jako neprokazatelná. Ochránce přitom v postupu ČŠI neshledal nedostatky, když uvedl,³³⁵ že ČŠI se při šetření stěžovatelčiny stížnosti zabývala všemi dostupnými relevantními podklady, obstarala si vyjádření ředitele školy i některých zaměstnanců, přičemž žádné z využitých podkladů nepotvrdily stěžovatelčina sdělení. V situaci, kdy ani stěžovatelka sama nedoložila žádné přesvědčivé důkazy,³³⁶ které by její tvrzení o podepsání oznámení o zanechání studia pod nátlakem potvrdily, nemohla ČŠI rozhodnout o důvodnosti stěžovatelčiny stížnosti.

Zanechání studia učiněné pod nátlakem

Postup ČŠI

3. VÝCHOVNÁ OPATŘENÍ

V průběhu studia mohou nastat situace, kdy je žákovi třeba udělit některá z výchovných opatření. Těmi se rozumí pochvaly nebo jiná ocenění a kázeňská opatření.³³⁷

3.1 Podoby kázeňských opatření

Kázeňská opatření bez právních důsledků

Kázeňská opatření existují ve dvou podobách. První podobou jsou kázeňská opatření, která nemají pro žáka právní důsledky (napomenutí třídního učitele, důtka

³³¹ V závěrečné zprávě veřejného ochránce práv ze dne 22. 7. 2004, sp. zn. 758/2004/VOP.

³³² Ochránce zde odkazoval na tehdejší úpravu zanechání studia v § 7 vyhlášky č. 354/1991 Sb., o středních školách. Úprava je obdobná stávající úpravě zanechání studia obsažené ve školském zákoně.

³³³ Dle tehdy účinného § 3 odst. 2 zákona o státní správě a samosprávě ve školství.

³³⁴ Jednalo se o žáka, který měl ve škole incident, zřejmě pod vlivem drogy.

³³⁵ V dopise ze dne 15. 10. 2014, sp. zn. 4324/2014/VOP.

³³⁶ Jako důkazní materiál by přitom dle ochránce mohla sloužit například audionahrávka inkrimované situace či výpověď svědka, jenž byl dané situaci účasten.

³³⁷ Ve smyslu § 31 odst. 1 školského zákona.

třídního učitele, důtky ředitele školy).³³⁸ Tato opatření jsou určitým negativním důsledkem porušení povinností vztahujících se k poskytování vzdělávání,³³⁹ jejich uložení však nemá vliv na vlastní poskytování vzdělávání. Pravidla pro udělování těchto kázeňských opatření jsou součástí školního řádu, čímž dochází ke konkretizaci obecné úpravy zavedené školským zákonem a vyhláškou o středním vzdělávání. Druhým typem kázeňských opatření jsou ta, která mají právní důsledky pro žáka. Jedná se o vyloučení nebo podmíněně vyloučení žáka ze školy.³⁴⁰

**Konkretizace
pravidel ve
školním řádu**

3.2 Vyloučení žáka ze školy

Ředitel školy může v rámci správního řízení³⁴¹ rozhodnout o podmíněném vyloučení nebo o vyloučení žáka v případě závažného zaviněného porušení povinností stanovených školským zákonem³⁴² či školním nebo vnitřním řádem. V případě zvláště závažného zaviněného porušení povinností stanovených školským zákonem je vyloučení ze školy nebo školského zařízení koncipováno nikoliv jako možnost, ale jako povinnost ředitele školy.³⁴³ Zvláště závažným zaviněným porušením povinností se přitom rozumí zvláště hrubé opakované slovní a úmyslné fyzické útoky žáka vůči zaměstnancům školy nebo školského zařízení nebo vůči ostatním žákům.³⁴⁴ Pokud se žák dopustí zvláště závažného zaviněného porušení povinností, oznámí ředitel školy tuto skutečnost orgánu sociálně-právní ochrany dětí, pokud jde o nezletilého, a státnímu zastupitelství.³⁴⁵

**(Zvláště)
závažné
zaviněné
porušení
povinností**

**Zapojení
OSPOD a
státního
zastupitelství**

**Podmíněně
vyloučení žáka**

Zkušební lhůta

Podmíněně vyloučení žáka, stanoví zároveň zkušební lhůtu (nejdéle na dobu jednoho roku). Jestliže se žák v průběhu zkušební lhůty dopustí dalšího zaviněného porušení povinností, může ředitel rozhodnout o jeho vyloučení. Podmínkou již přitom není, aby se jednalo o závažné porušení povinností.³⁴⁶

Žák přestává být žákem školy dnem následujícím po dni nabytí právní moci rozhodnutí o vyloučení, nestanoví-li toto rozhodnutí den pozdější.³⁴⁷ Podmíněně vyloučit či vyloučit žáka je možné pouze v případě, že splnil povinnou školní docházku.³⁴⁸

³³⁸ Ustanovení § 31 odst. 1 školského zákona ve spojení s § 10 odst. 3 vyhlášky o středním vzdělávání.

³³⁹ Povinnosti žáka související se vzděláváním jsou pak zejména povinnosti stanovené v § 22 školského zákona a povinnosti stanovené školním a vnitřním řádem [ustanovení § 30 odst. 1 písm. a) školského zákona].

³⁴⁰ Podrobněji také RIGEL, Filip, BAHÝLOVÁ, Lenka, KUDROVÁ, Veronika, MORAVEC, Ondřej, PUŠKINOVÁ, Monika. *Školský zákon. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014. ISBN 978-80-7400-550-3, s. 174-176.

³⁴¹ Ustanovení § 165 odst. 2 písm. i) školského zákona.

³⁴² V tomto směru lze odkázat zejména na § 22 školského zákona, který vymezuje základní povinnosti žáků.

³⁴³ Ustanovení § 31 odst. 2 školského zákona. Tato povinnost neplatí pro zařízení pro výkon ústavní nebo ochranné výchovy a zařízení pro preventivně výchovnou péči.

³⁴⁴ Ustanovení § 31 odst. 3 školského zákona.

³⁴⁵ Ustanovení § 31 odst. 5 školského zákona.

³⁴⁶ Ustanovení § 31 odst. 2 školského zákona.

³⁴⁷ Ustanovení § 31 odst. 4 školského zákona.

³⁴⁸ Ustanovení § 31 odst. 2 ve spojení s § 36 školského zákona.

Obrana proti vyloučení ze studia

Ochránce v minulosti řešil vícero podnětů týkajících se vyloučení ze studia. Některé z nich byly předčasné, tj. stěžovatel byl vyloučen ze studia, proti rozhodnutí se odvolal a o odvolání ještě nebylo rozhodnuto,³⁴⁹ případně bylo teprve zahájeno řízení o vyloučení ze studia a k samotnému rozhodnutí ještě nedošlo.³⁵⁰ V těchto případech ochránce stěžovatelům přiblížil své kompetence a informoval je, že se na něj mohou znovu obrátit, pokud nebudou spokojeni s tím, jak jejich věc vyřídil odvolací správní orgán.

Vyloučení kvůli marihuaně ve škole

Ochránce se rovněž vyjadřoval³⁵¹ k případu vyloučení ze studia, o kterém svého času poměrně masivně informovala média. Žák maturitního ročníku střední odborné školy byl vyloučen pro porušení školního řádu, kterého se měl dopustit tím, že si do školy přinesl malé množství marihuany. Drogu pak u něj objevil jeden z vyučujících. Podle ochránce bylo nepochybné, že žák porušil školní řád a za svou chybu měl být potrestán, trest v podobě vyloučení ze studia byl však podle ochránce nepřiměřený. Za přiměřené potrestání by v případě žáka, který se poprvé vážněji provinil proti školnímu řádu, považoval mírnější kázeňská opatření v podobě ředitelské důtky či podmíněného vyloučení ze školy. Postup ředitele školy podle ochránce svědčil o snaze exemplárním, nikoliv individuálně zaměřeným trestem odstrašit ostatní žáky.³⁵²

Vyloučení za chování mimo školu

Zajímavý byl rovněž případ vyloučení žáka,³⁵³ jenž navštěvoval nikoliv střední školu, ale církevní vyšší odbornou školu. K vyloučení se ředitel školy uchýlil poté, co se žák na sociální síti dopustil vyhrožování fyzickým násilím několika svým spolužačkám, přičemž nad svými činy neprojevil lítost a jeho agresivní chování dále pokračovalo. Své rozhodnutí ředitel odůvodnil tím, že žákovo jednání bylo neslučitelné s etickými zásadami formulovanými v profilu absolventa školy a jednalo se o hrubé porušení školního řádu. Ochránce se mimo jiné zabýval otázkou, zda je možné žáka vyloučit za chování mimo školu a uzavřel, že takové kázeňské opatření může ředitel školy přijmout za předpokladu, že se následek závadného chování projeví v rámci činnosti školy (což se stalo právě i v řešeném případě).³⁵⁴ Kompletní zprávu o šetření věci je možné si přečíst v poslední části sborníku (blíže kapitola VII.6).

4. MATURITNÍ ZKOUŠKY

V rámci středoškolské problematiky se nejčastějším tématem, s nímž se v uplynulých letech lidé na ochránce obraceli, staly maturitní zkoušky.

Účel maturitní zkoušky

Maturitní zkouška je (vedle závěrečné zkoušky) jedním ze způsobů ukončení středního vzdělávání,³⁵⁵ který vede k jeho dosažení.³⁵⁶ Účelem maturitní zkoušky je ověřit, jak žáci dosáhli cílů vzdělávání stanovených rámcovým a školním

³⁴⁹ Podnět sp. zn. 2467/2008/VOP.

³⁵⁰ Podnět sp. zn. 7345/2015/VOP.

³⁵¹ Podněty sp. zn. 2616/2006/VOP, 2656/2006/VOP, 2657/2006/VOP a další.

³⁵² Například dopis veřejného ochránce práv ze dne 5. 10. 2006, sp. zn. 2616/2006/VOP.

³⁵³ Podnět sp. zn. 4400/2013/VOP.

³⁵⁴ Zpráva veřejného ochránce práv ze dne 15. 3. 2016, sp. zn. 4400/2013/VOP. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/3810>

³⁵⁵ Ustanovení § 72 odst. 3 školského zákona.

³⁵⁶ Na rozdíl od zanechání studia písemným sdělením žáka, ukončení studia v důsledku neomluvené absence a ukončením statusu žáka školy nepostoupivšího do dalšího ročníku

vzdělávacím programem v příslušném oboru vzdělání, zejména ověřit úroveň klíčových vědomostí a dovedností žáka, důležitých pro jeho další vzdělávání, případně výkon povolání nebo dalších odborných činností.³⁵⁷

Maturitní zkouška se skládá ze společné a profilové části.³⁵⁸ Společná část se někdy označuje jako tzv. státní. Její přípravu a metodické vedení průběhu má na starosti ministerstvo školství, které k zajištění některých dílčích otázek zřizuje Centrum pro zjišťování výsledků vzdělávání (známé též jako CERMAT).³⁵⁹ Zkušebními předměty společné části jsou³⁶⁰ český jazyk a literatura, cizí jazyk³⁶¹ a matematika, přičemž žák povinně skládá zkoušku z češtiny a k ní si vybírá³⁶² buď matematiku, nebo cizí jazyk.³⁶³ Žák se rovněž může ve společné části přihlásit až ke dvěma nepovinným zkouškám z matematiky nebo některého cizího jazyka.³⁶⁴ Zkoušky společné části se od školního roku 2020/2021 budou konat pouze ve formě didaktického testu, jehož hodnocení a zadávání podrobněji řeší maturitní vyhláška.³⁶⁵

Profilová, tzv. školní část maturitní zkoušky se skládá³⁶⁶ ze zkoušky z českého jazyka a literatury, a pokud si žák ve společné části maturitní zkoušky zvolil cizí jazyk, ze zkoušky z tohoto cizího jazyka a z dalších dvou nebo tří povinných zkoušek.³⁶⁷ Počet zkoušek povinně vykonávaných v rámci profilové části maturity se tak může na jednotlivých SŠ lišit, a to i s ohledem na rámcový vzdělávací program, který stanoví³⁶⁸

**Společná
(státní) část
maturity**

**Role MŠMT
a CERMAT**

**Profilová
(školní) část
maturity**

jako způsoby ukončení studia na SŠ, které k dosažení středního vzdělání nevedou. Blíže kapitola V.2.3.

³⁵⁷ Ustanovení § 73 školského zákona.

³⁵⁸ Ustanovení § 77 školského zákona.

³⁵⁹ Ustanovení § 80 školského zákona.

³⁶⁰ Ve smyslu § 78 odst. 1 školského zákona.

³⁶¹ Žáci mohou zkoušku z cizího jazyka konat dle § 78 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 7 odst. 1 maturitní vyhlášky z angličtiny, němčiny, francouzštiny, španělštiny nebo ruštiny. Podmínkou také je, že vybraný cizí jazyk se musí vyučovat ve škole, jíž je maturant žákem.

³⁶² Dle § 78 odst. 2 školského zákona.

³⁶³ Zároveň se dlouhodobě řeší, zda by matematika, alespoň pro některé obory vzdělání, neměla být povinným předmětem společné části. Blíže například inkluзивní novela školského zákona; nařízení vlády o stanovení oborů vzdělání, v nichž je matematika zkušebním předmětem společné části maturitní zkoušky; novela školského zákona z června 2020.

³⁶⁴ Ustanovení § 78 odst. 4 školského zákona.

³⁶⁵ Dle § 78 odst. 3 a 4 školského zákona, ve znění účinném do 1. 10. 2020, se zkouška z češtiny a cizího jazyka v rámci společné části maturity skládala z dílčích zkoušek konaných formou didaktického testu, písemné práce a ústní formou před zkušební maturitní komisí, zkouška z matematiky pak formou didaktického testu. Další podrobnosti k jednotlivým dílčím zkouškám stanovila maturitní vyhláška. Maturitní vyhláška bude nyní třeba novelizovat, právě v návaznosti na změny forem, v nichž se jednotlivé zkoušky konají.

³⁶⁶ Dle § 79 odst. 1 školského zákona.

³⁶⁷ Zkoušky profilové části se ve smyslu § 79 odst. 4 školského zákona konají formou vypracování maturitní práce a její obhajoby před zkušební maturitní komisí, ústní zkoušky před zkušební maturitní komisí, písemné zkoušky, písemné práce, praktické zkoušky, případně kombinací více uvedených forem. Dle odst. 5 zmíněného ustanovení se pak zkoušky z českého jazyka a literatury a z cizího jazyka konají vždy formou písemné práce a formou ústní zkoušky před zkušební maturitní komisí.

³⁶⁸ Dle § 79 odst. 1 školského zákona.

Role ředitele školy počet dalších povinných zkoušek pro daný obor vzdělání.³⁶⁹ V rámci profilové části může vedle povinných zkoušek žák konat i zkoušky nepovinné.³⁷⁰ Ředitel školy určuje³⁷¹ v souladu s maturitní vyhláškou nabídku povinných a nepovinných zkoušek a celkově odpovídá za zajištění podmínek pro řádný průběh maturitní zkoušky ve škole.³⁷²

Zavedení společné (státní) maturity Lze doplnit, že tzv. státní (společná) maturita se poprvé v ČR konala v roce 2011. Jejím zavedení předcházely dlouholeté diskuse a na ně také reagovaly podněty stěžovatelů, které přicházely ochránci. Lidé se na něj obraceli, aby vyjádřili nesouhlas se zavedením společné části maturitní zkoušky nebo sdíleli své pocity nejistoty (termín zavedení se několikrát posouval). Některým stěžovatelům se například také nelíbilo, že nastoupili ke studiu na střední škole v okamžiku, kdy ani nevěděli, že budou v budoucnu státní maturitu skládat. Ochránce v odpovědích vyjadřoval pochopení pro pocity stěžovatelů, zároveň však uváděl, že není v jeho kompetenci podobu maturitních zkoušek měnit. Zároveň vysvětloval,³⁷³ že tzv. státní maturity jsou výsledkem mnohaletého úsilí a práce řady kvalifikovaných odborníků i dlouhodobého hledání společenské a politické shody. Výchozím dokumentem pro přípravu společné části maturitní zkoušky se stal národní program rozvoje vzdělávání v České republice, tzv. Bílá kniha, z roku 2001. V té je zakotven mimo jiné požadavek na monitorování výsledků vzdělávání, respektive efektivnosti vzdělávacích systémů, jakožto jeden z obecných nástrojů zvyšování kvality vzdělávání. Rovněž vyjádřil názor, že opatření v podobě reformy maturitních zkoušek sleduje legitimní cíl, jímž je získání spolehlivé a transparentní informace o znalostech a dovednostech maturanta, posílení významu maturitní zkoušky pro studijní motivaci žáka i poskytnutí podkladů pro zpětnou vazbu školám a učitelům. Z těchto důvodů ochránce vnímal zavedení společné části maturitní zkoušky spíše jako pozitivní stimul k vyrovnání kvalit výstupů jednotlivých škol i k dalšímu zvyšování úrovně středoškolského vzdělání.

4.1 Pravomoci ochránce a možnosti neúspěšných maturantů

Poměrně typické je, že stěžovatelé se krom výtek ke koncepci maturity jako takové obrátí na ochránce po neúspěchu u dílčích částí zkoušek. Zajímá je, jak mohou dále postupovat. Případně přímo po ochránci požadují, aby výsledek jejich zkoušky prověřil či změnil.

Žádost o přezkum Ochránce není oprávněn přezkoumávat či měnit výsledky nebo průběh dílčích zkoušek jednotlivých žáků ani ovlivňovat celkovou koncepci maturit. Stěžovatelům tak vysvětluje, že se mohou bránit podáním žádosti o přezkum maturitní zkoušky u krajského úřadu (KÚ), respektive ministerstva školství. V případě nespokojenosti s tím, jak úřady jejich žádost vyřídily, je možné, aby postupy KÚ a MŠMT prošetřil ochránce. Ochránce může prošetřit, zda nedošlo k pochybení v procesu přezkumu.

³⁶⁹ K problematice rozděleného počtu povinných zkoušek na jednotlivých SŠ v rámci tzv. školní části maturity také například dopis veřejného ochránce práv ze dne 9. 11. 2017, sp. zn. 6433/2017/VOP.

³⁷⁰ Ustanovení § 79 odst. 2 školského zákona.

³⁷¹ Dle § 79 odst. 3 školského zákona.

³⁷² Ustanovení § 80 odst. 5 písm. a) školského zákona.

³⁷³ Například dopis veřejného ochránce práv ze dne 23. 5. 2005, sp. zn. 1249/2005/VOP.

Co se týče odborných otázek, například stran způsobu hodnocení jednotlivých úloh v testu, ochránce může předložit svůj pohled na věc, zdůrazňuje nicméně, že konečné posouzení těchto otázek náleží specialistům na danou oblast (například testologům). Ochránce stěžovatele rovněž informuje o možnosti bránit se proti případnému rozhodnutí o žádosti o přezkum maturity správní žalobou u soudu. Pokud jde o změnu koncepce maturitních zkoušek, doporučuje ochránce obrátit se na subjekty, které mají na rozdíl od něj zákonodárnou iniciativu (na poslance, Senát, vládu nebo zastupitelstvo kraje).

Pokud mají maturanti ještě k dispozici opravný pokus³⁷⁴ pro složení zkoušky, většinou ochránce doporučuje soustředit se právě na něj. V případě vyčerpání všech pokusů ochránce informuje stěžovatele, že mají možnost přihlásit se znovu ke studiu střední školy, přičemž mohou ředitele školy požádat, aby je zapsal do vyššího než prvního ročníku.³⁷⁵ Tak žák získá nové tři pokusy pro složení dílčích částí maturity, aniž by musel znovu absolvovat celé středoškolské studium.

V návaznosti na individuální podněty se ochránce rovněž vyjadřoval³⁷⁶ k dílčí problematice opravných pokusů. Jednomu z maturantů tak například vysvětloval, že žák má dva opravné pokusy pro složení jednotlivých povinných zkoušek jako součástí státní i školní maturity. Opravu koná vždy jen z té dílčí části zkoušky, kterou nezvládl (například pouze didaktický test, písemná práce, ústní zkouška, praktická zkouška³⁷⁷). Neúspěch u dílčí části se mu však pro účely opravných pokusů počítá jako neúspěch v celé zkoušce (předmětu). V případě neúspěchu u nepovinné zkoušky žák opravu nekoná.³⁷⁸

4.2 Maturita žáků s postižením

Na ochránce se obracejí rovněž žáci, kteří mají vzhledem ke svému handicapu problém úspěšně složit maturitní zkoušku. Tito žáci mohou získat na základě doporučení školského poradenského zařízení (ŠPZ) určitá uzpůsobení podmínek pro konání maturitní zkoušky.³⁷⁹ Podle závažnosti znevýhodnění se může jednat typicky o úpravu prostředí, navýšení časového limitu, obsahové a formální úpravy testových materiálů, odlišnosti v hodnocení, použití kompenzačních pomůcek, tlumočení a technickou nebo speciálně pedagogickou asistenci a přepis řešení zkoušek do záznamových archů.

Zřejmě největším problémem, který ochránce ve své praxi zaznamenal, se ukazují být didaktické testy z češtiny a cizího jazyka u žáků s tzv. specifickými poruchami učení (jako je například dyslexie, dysortografie a další). Pokud jsou tyto žáci zařazeni na základě doporučení ŠPZ do skupiny pro uzpůsobení SPUO-1,³⁸⁰ mají při didaktickém testu nárok pouze na navýšení časového limitu pro konání testu o 25 % a případné kompenzační pomůcky dle doporučení ŠPZ (například slovník,

Posouzení odborných otázek

Žaloba k soudu

Změna koncepce maturity

Opětovné přihlášení ke studiu

Opravné pokusy

Uzpůsobení podmínek pro konání maturity

Žáci se SPU

³⁷⁴ K opravným pokusům zejména § 81 odst. 2 školského zákona.

³⁷⁵ Tento postup umožňuje § 63 školského zákona.

³⁷⁶ Například dopis veřejného ochránce práv ze dne 8. 10. 2018, sp. zn. 4230/2018/VOP.

³⁷⁷ Blíže k dílčím částem zkoušek (resp. formám, v jakých se zkoušky konají) také například § 78 a § 79 školského zákona.

³⁷⁸ Ustanovení § 81 odst. 2 školského zákona.

³⁷⁹ Dle § 20 maturitní vyhlášky a jejích příloh č. 2 a 3.

³⁸⁰ Ve smyslu přílohy č. 2 maturitní vyhlášky.

Iniciativa ochránce osobní počítač s upravenými komponentami atd.). Ochránce se dlouhodobě zabývá tím, zda jsou možnosti uzpůsobení podmínek ve vztahu k uvedené kategorii žáků dostatečné a zda by se například nemělo s ohledem na specifické chyby v písemném projevu těchto žáků upravit hodnocení otevřených úloh v didaktických testech. V tomto duchu také v roce 2018 ochránce připomínkoval novelu maturitní vyhlášky, MŠMT však jeho připomínku neakceptovalo.³⁸¹

4.3 Maturanti s odlišným mateřským jazykem

Jak již bylo zmíněno v části tohoto sborníku věnované přijímání na střední školu, mezi žáky SŠ se vyskytují i tací, jejichž mateřským jazykem není čeština. Jedním z problémů, s nimiž se v rámci studií setkávají, je pak maturitní zkouška právě z českého jazyka, která je primárně nastavena pro rodilé mluvčí.

Uzpůsobení podmínek pro konání maturity

Na základě současné právní úpravy mají osoby, které se vzdělávaly alespoň čtyři roky v přecházejících osmi letech před maturitní zkouškou ve škole mimo území České republiky, právo na úpravu podmínek a způsobu konání zkoušky ze zkušebního předmětu český jazyk a literatura u společné části maturitní zkoušky.³⁸² Děje se tak na základě doporučení školského poradenského zařízení a úprava spočívá v navýšení časového limitu a možnosti využívat při zkoušce slovník.

Iniciativa ochránce

Ochránce se přihlednutím k vědeckým poznatkům ohledně potřebné doby pro osvojení si úrovně jazyka pro úspěšné zvládnutí maturitní zkoušky³⁸³ nepovažuje současnou právní úpravu za dostatečnou. Proto také v nedávné době, i vzhledem k některým individuálním podnětům stěžovatelů,³⁸⁴ například navrhol změnu právní úpravy, která by spočívala v umožnění upravení podmínek a způsobu konání maturitní zkoušky z češtiny, pokud se maturant vzdělával ve škole na území ČR méně než šest let v předcházejících osmi letech.³⁸⁵

4.4 Přezkum maturitních zkoušek

Krajský úřad nebo MŠMT?

Jak již bylo zmíněno v úvodu kapitoly, neúspěšní maturanti mají možnost bránit se proti průběhu či výsledku maturitní zkoušky podáním žádosti o přezkum. Tu je třeba podat v závislosti na tom, o jakou zkoušku se jedná, u krajského úřadu nebo ministerstva školství. Dle školského zákona ve znění účinném do 1. října 2020

³⁸¹ Připomínka veřejného ochránce práv k návrhu vyhlášky, kterou se mění maturitní vyhláška, ze dne 23. 7. 2018. Dostupné z: https://apps.odok.cz/veklep-detail?p_p_id=material_WAR_odokkpl&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=3&material_WAR_odokkpl_pid=KORNAYUHKXVD&tab=detail

³⁸² Ustanovení § 20 odst. 4 školského zákona.

³⁸³ Blíže také <https://www.inkluzivniskola.cz/kdo-odkud-prichazi-do-cr/teorie-ledovce>

³⁸⁴ Například podnět sp. zn. 3578/2018/VOP. Blíže k řešeným případům také Výroční zpráva o ochraně před diskriminací za rok 2018, s. 40–41. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/DISKRIMINACE/Vyrocní_zpravy/2018-DIS-vyrocní-zprava.pdf

³⁸⁵ Podrobněji připomínka veřejného ochránce práv k návrhu zákona, kterým se mění školský zákon, ze dne 27. 3. 2019, sp. zn. 14857/2019/S. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/7244>. Dále také Výroční zpráva veřejného ochránce práv za rok 2018, s. 15. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snemovnu/Vyrocní_zprava_2018.pdf

se maturanti krom žádostí o přezkum didaktického testu, které adresovali MŠMT, obraceli na krajské úřady. Těm tak bylo vedle žádostí o přezkum zkoušek profilové části maturity svěřeno řešit i písemné práce a ústní zkoušky jako součásti maturity společné. S účinností od 1. října 2020 sestává společná část maturitní zkoušky pouze z didaktických testů, přičemž žádosti o jejich přezkum nadále řeší MŠMT. Krajské úřady by měly řešit pouze žádosti o přezkum zkoušek profilové části.³⁸⁶

Desítky podnětů týkajících se přezkumů maturitních zkoušek ochránci dorazily v roce 2012, tedy krátce po zavedení tzv. státních maturit. Nejčastěji se jednalo o nesouhlas s hodnocením a přezkumem písemných (tj. slohových) prací z českého jazyka jako součásti společné části maturit krajskými úřady (KÚ). Stěžovatelé často poukazovali na to, že z písemné práce obdrželi málo, či dokonce 0 bodů kvůli tomu, že nenaplnili charakteristiku zvoleného slohového útvaru. Zároveň se z mnohdy velmi stručného hodnocení nedozvěděli, jak hodnotitelé k danému závěru dospěli a proč slohová práce neuspěla. Krajské úřady, na něž se maturanti obraceli, jejich žádosti o přezkum vyhodnocovaly jako nedůvodné. Ochránce prošetřoval postup krajských úřadů a dovedl, že KÚ musí při přezkumech podpůrně aplikovat správní řád.³⁸⁷ Krajské úřady se přitom v řešených případech dle zjištění ochránce dopustily vícero pochybení vůči správnímu řádu. Jednalo se zejména o neumožnění žadatelům, aby se seznámili s podklady rozhodnutí o žádosti o přezkum a vyjádřili se k nim, nezohledňování námitek žadatelů³⁸⁸ a nedostatky v odůvodnění rozhodnutí.³⁸⁹ Krajské úřady se se závěry ochránce neztotožnily a nevyhovělo mu ani Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, které ochránce žádal o zahájení přezkumného řízení³⁹⁰ v uvedených věcech. Někteří maturanti z řešených případů se na radu ochránce obrátili se správní žalobou k soudu, přičemž soudy potvrdily závěry ochránce. V několika případech rozhodly o zrušení rozhodnutí KÚ (z důvodu nepřezkoumatelnosti) a věc KÚ vrátily k dalšímu řízení.³⁹¹ Krajské úřady pak řízení

**Problémy
po zavedení
společné
(státní)
maturity**

³⁸⁶ Srov. § 82 ve spojení s § 78 školského zákona ve znění účinném do 1. 10. 2020 a školského zákona v aktuálně účinném znění.

³⁸⁷ Po zavedení tzv. státních maturit delší dobu panovala jak mezi krajskými úřady, tak MŠMT nejistota ohledně toho, zda a v jaké míře se na přezkumy vztahuje správní řád. Blíže k tomu například RIGEL, Filip, BAHÝLOVÁ, Lenka, KUDROVÁ, Veronika, MORAVEC, Ondřej, PUŠKINOVÁ, Monika. *Školský zákon. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014. ISBN 978-80-7400-550-3, s. 426-440.

³⁸⁸ Někteří maturanti například k žádosti o přezkum přiložili posudky ke své slohové práci, které si nechali vypracovat odborníky (vyučujícími) českého jazyka. Krajský úřad pak v rozhodnutí o žádosti maturantů s těmito podklady nepracoval, zároveň nezdůvodnil, proč k nim ve svém rozhodování nepřihlíží.

³⁸⁹ Typicky se v rozhodnutích krajských úřadů bylo možné setkat s tím, že do odůvodnění KÚ bez dalšího přebíraly oponentní posudky Centra pro zjišťování výsledků vzdělávání, které si ve smyslu § 82 školského zákona nechaly v rámci poskytnutí součinnosti při posuzování žádosti vyhotovit. Krajský úřad je přitom tím, kdo má odpovědnost ve věci rozhodnout. V rozhodnutí by měl uvést své úvahy, zdůvodnit, co ho vedlo k učiněným závěrům, vysvětlit, jak se dospělo ke konkrétnímu hodnocení slohové práce a proč je toto (ne)správné. KÚ by se neměl bez dalšího opírat o (mnohdy velmi stručné či nepřiléhavé) vyjádření Centra, které pouze poskytuje součinnost, jeho vyjádření se může stát jedním z podkladů rozhodnutí KÚ, nicméně nejedná se o pro krajský úřad závazné stanovisko.

³⁹⁰ Ve smyslu § 94 správního řádu.

³⁹¹ Rozhodnutí Krajského soudu v Brně ze dne 16. 8. 2012, sp. zn. 62 A 67/2012; rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 28. 8. 2012, sp. zn. 10 A 278/2011.

o žádostech o přezkum zastavovaly, neboť odpadl jeho předmět (maturanti v mezidobí zkoušku složili při opravném pokusu). Ve svých začátcích se tak (i vzhledem k neujasněnosti pojetí) přezkum zaručený školským zákonem ukázal jako poměrně neefektivní.³⁹²

**Důležité
usnesení
NSS**

Nejistotu ohledně pojetí přezkumů a možnosti aplikovat na rozhodování o nich správní řád do určité míry postupně odstranila judikatura, zejména pak usnesení Nejvyššího správního soudu (NSS) ze srpna 2014.³⁹³ V něm NSS mimo jiné uvedl, že v otázkách, jejichž řešení je nezbytné (a které nejsou upraveny školským zákonem), je třeba při přezkumech aplikovat správní řád. I přesto se ochránce nadále setkává v postupu krajských úřadů i ministerstva školství s některými nedostatky.

**Nedostatky
v přezkumech
MŠMT**

Co se týče přezkumu ze strany MŠMT, od zavedení státních maturit se ochránce setkával v podnětech stěžovatelů s tím, že MŠMT přistupovalo k přezkumu didaktických testů ryze formálně. Ochránce zjistil, že MŠMT se uchyluje k obecným, tzv. šablonovitým odpovědím, v nichž nereaguje na konkrétní námítky žadatelů a podrobněji se například nezabývá okolnostmi, které mohly ovlivnit průběh či výsledek zkoušky. Žadatele také nevyzývá k doplnění žádostí v případě, že jsou příliš obecné.³⁹⁴ MŠMT dokonce vyjevilo názor, že by na rozdíl od krajských úřadů nemělo přezkoumávat průběh, ale pouze výsledek zkoušky.³⁹⁵ Přístup MŠMT se v řadě aspektů nezměnil ani po vydání usnesení NSS.³⁹⁶ V návaznosti na svá zjištění

**Iniciativa
ochránce**

se ochránce v roce 2016 rozhodl provést z vlastní iniciativy rozsáhlé šetření postupů MŠMT. V rámci něho zkoumal a analyzoval celkem 500 náhodně vybraných rozhodnutí MŠMT o žádostech o přezkum z let 2014 a 2015. Předpoklady ochránce se potvrdily, když u velké části zkoumaných rozhodnutí objevil nedostatky týkající se odůvodnění, vyzývání k doplnění žádostí či umožňování vyjádřit se k podkladům

³⁹² Blíže například závěrečné stanovisko veřejného ochránce práv ze dne 28. 1. 2014, sp. zn. 4503/2012/VOP, dopis veřejného ochránce práv ze dne 18. 3. 2015, sp. zn. 4503/2012/VOP či Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2012, s. 76–77. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snmovnu/Souhrnna_zprava_VOP_2012-web.pdf

³⁹³ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2014, čj. 6 As 68/2012-47, č. 11/2014 Sb. NSS, www.nssoud.cz

³⁹⁴ Blíže například zpráva veřejného ochránce práv ze dne 18. 3. 2015, sp. zn. 1650/2014/VOP. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4238>. Dále také například zpráva veřejného ochránce práv ze dne 5. 6. 2015, sp. zn. 5842/2014/VOP. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/3870>

³⁹⁵ Z čistě jazykové dikce § 82 školského zákona by bylo možné takový závěr dovodit (srov. § 82 odst. 1 školského zákona, který upravuje přezkum krajským úřadem a hovoří o přezkumu „průběhu a výsledku“ zkoušky a § 82 odst. 2 školského zákona upravující přezkum MŠMT, kde je zmíněn pouze „výsledek“ zkoušky). Dle judikatury (například rozsudek NSS ze dne 17. 1. 2013, čj. 7 As 165/2012-22 či již několikrát zmiňované usnesení NSS ze dne 19. 8. 2014, čj. 6 As 68/2012-47, www.nssoud.cz) však není zásadní rozdíl mezi přezkumem prováděným KÚ a MŠMT a není důvod, aby se přezkumy těchto orgánů kvalitativně odlišovaly. Blíže k této problematice také RIGEL, Filip, BAHÝLOVÁ, Lenka, KUDROVÁ, Veronika, MORAVEC, Ondřej, PUŠKINOVÁ, Monika. *Školský zákon. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014. ISBN 978-80-7400-550-3. s. 433-444.

³⁹⁶ Dlouhodobě ochránce s MŠMT polemizuje například nad tím, o kterých otázkách, jež se v rámci přezkumů vyskytnou, lze říci, že se jedná o záležitosti, jejichž řešení je nezbytné (NSS ve svém usnesení ze srpna 2014 totiž výslovně zmínil pouze některé otázky, jejichž řešení je dle něj nezbytné).

rozhodnutí. MŠMT se s ochráncem shodlo pouze na některých aspektech věci (souhlasilo pouze s některými vytknutými nedostatky). Po vydání zprávy,³⁹⁷ závěrečného stanoviska³⁹⁸ a informování vlády o závadné praxi MŠMT³⁹⁹ se ale přece jen podařilo dohodnout na úpravách některých postupů. Změny by měly směřovat k férovějšímu a transparentnějšímu přístupu vůči maturantům.⁴⁰⁰ Tato iniciativa je popsána v poslední části sborníku (blíže kapitola VII.10).

Z individuálních případů z posledních let lze zmínit například případ maturantky, která nebyla spokojena s průběhem ústní zkoušky z českého jazyka konané v rámci společné části maturity. Namítala podjatost jedné z členek zkušební komise.⁴⁰¹ Tato členka se měla ve vztahu k výkonu stěžovatelky v průběhu ústní zkoušky vyjádřit ve smyslu, že „snad by tam ještě šlo nějaké body ubrat“. Následně skutečně došlo ke změně původního bodového hodnocení, která byla patrná ze záznamu o hodnocení zkoušky. Krajský úřad, na který se stěžovatelka obrátila s žádostí o přezkum, si vyžádal ve věci součinnost České školní inspekce. Ta na škole provedla kontrolu. Krajský úřad s odkazem na závěry ČŠI vyhodnotil stěžovatelčinu žádost jako nedůvodnou. Ochránce konstatoval,⁴⁰² že KÚ nedostatečně prošetřil stěžovatelčinu námitku podjatosti a jeho rozhodnutí o žádosti o přezkum bylo nepřesvědčivé. Nabízelo se, aby si KÚ k ověření tvrzení stěžovatelky například opatřil svědectví osob přítomných u zkoušky. To KÚ neučinil a v podstatě pouze odkazoval na provedenou kontrolu ČŠI, která však námitku podjatosti vůbec neřešila. Poukaz KÚ na skutečnost, že hodnotitelé (členové zkušební komise) byli řádně proškoleni Centrem pro zjišťování výsledků vzdělávání, což zaručuje vysokou míru jejich objektivitu, neobstojí. KÚ závěry ochránce akceptoval a přislíbil, že je v budoucích řízeních o přezkumu bude aplikovat.

**Podjatost
členky
zkušební
komise**

**Součinnost
ČŠI**

³⁹⁷ Zpráva veřejného ochránce práv ze dne 20. 9. 2016, sp. zn. 573/2016/VOP. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4634>

³⁹⁸ Závěrečné stanovisko veřejného ochránce práv ze dne 6. 9. 2017, sp. zn. 573/2016/VOP. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5794>

³⁹⁹ Vyrozměnění veřejného ochránce práv vládě ze dne 27. 6. 2018, sp. zn. 13/2018/SZD. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/6058>

⁴⁰⁰ Jedná se například o příslib konkretizace odůvodnění rozhodnutí MŠMT v případech didaktických testů z matematiky, u nichž se v minulosti objevovaly nejvýraznější problémy, zpřístupnění některých podkladů rozhodnutí, které maturantům dosud dostupné nebyly, změnu pokynů pro zadavatele zkoušek v učebně a změnu protokolů o průběhu zkoušky v učebně tak, aby maturanti byli lépe poučeni o svých právech a dále také o úpravu formulářů pro podávání žádostí o přezkum, které jsou přílohou maturitní vyhlášky, směrem k větší konkretizaci žádostí maturantů. Blíže například tisková zpráva ochránce ze dne 24. 10. 2018. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2018/prezkumy-maturit-budou-transparentnej-si-a-lepe-oduvodnovane/>. Dále také připomínka veřejného ochránce práv k návrhu vyhlášky, kterou se mění maturitní vyhláška, ze dne 23. 7. 2018. Dostupné z: https://apps.odok.cz/veklep-detail?p_p_id=material_WAR_odokkpl&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=3&material_WAR_odokkpl_pid=KORNAYUHKXVD&tab=detail

⁴⁰¹ Jednalo se o vyučující, která byla zároveň vedoucí stěžovatelčiny maturitní práce z jiného předmětu. Se stěžovatelkou se již dříve nepohodly ohledně hodnocení této práce, když vyučující práci nejprve označila za výbornou a následně své hodnocení změnila a tvrdila, že se jedná o plagiát. I na základě tohoto předchozího konfliktu stěžovatelka dovozovala možnou podjatost vyučující při ústní zkoušce z češtiny.

⁴⁰² Zpráva veřejného ochránce práv ze dne 12. 11. 2019, sp. zn. 4646/2019/VOP. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/7654>

**Nekvalitní
nahrávka
u didaktického
testu**

I v dalším případě ochránce správnímu orgánu mimo jiné vytkl, že si neopatřil dostatečné podklady pro vydání rozhodnutí. Jednalo se o případ, kdy maturantka podala žádost o přezkum k MŠMT a stěžovala si na nekvalitní nahrávku při poslechu jako součásti didaktického testu z angličtiny. Na jedné straně přitom v daném případě stálo tvrzení stěžovatelky, že v nahrávce vypadal text, až se nakonec úplně zasekla a muselo dojít k výměně CD. Druhá nahrávka však byla také údajně přerušovaná. Na druhé straně stojí tvrzení maturitních funkcionářů přítomných v době zkoušky ve škole, že nahrávka se zasekla a tato závada byla odstraněna (výměnou CD a navýšením času). V situaci tvrzení proti tvrzení mělo MŠMT dle ochránce⁴⁰³ využít některých možností, jak zjistit bez důvodných pochybností stav věci, které opomnělo. MŠMT se například mohlo obrátit na spolužáky stěžovatelky a požádat o jejich vyjádření, jak se celá situace v učebně odehrála. Rovněž se nabízelo porovnat výkony žáků v učebně s výkony ostatních maturujících. Zároveň MŠMT nedalo stěžovateli možnost vyjádřit se ke shromážděným podkladům a jeho rozhodnutí rovněž obsahovalo chyby v odůvodnění (například v něm MŠMT nepracovalo s vyjádřením učitelky angličtiny, která ve věci ověřovala kvalitu nahrávek a zčásti dala za pravdu stěžovateli). Tento případ je rovněž citován v poslední části sborníku (blíže kapitola VII.11).

**Nesprávná
jednotka
v řešení
úlohy**

Zajímavý byl také případ maturanta, který při svém druhém opravném pokusu nesložil didaktický test z matematiky o pouhý jeden bod. V žádosti o přezkum poukázal zejména na jednu konkrétní otevřenou otázku testu, kterou měl početně správně, u výsledku však uvedl nesprávnou jednotku (namísto Kč napsal m²). Za danou úlohu bylo možné udělit maximálně dva body, stěžovatel neobdržel žádný. MŠMT vyhodnotilo žádost o přezkum jako nedůvodnou s prostým konstatováním, že odpověď je chybná a nelze za ni přidělit body. Ochránce MŠMT vytkl nedostatky v odůvodnění rozhodnutí o žádosti o přezkum. MŠMT mělo stěžovateli vysvětlit, proč konkrétně nemohl v předmětné úloze obdržet alespoň jeden bod.⁴⁰⁴ Ochránce rovněž poukázal⁴⁰⁵ na některé rozpory, pokud jde o hodnocení úlohy jako takové, když dle jeho názoru hodnocení mimo jiné neodpovídalo interním pokynům pro hodnotitele otevřených úloh v didaktických testech vydaným Centrem pro zjišťování výsledků vzdělávání. Stěžovatel se proti postupu MŠMT bránil žalobou u soudu. Městský soud v Praze mu dal za pravdu, když zrušil rozhodnutí MŠMT pro nepřezkoumatelnost a věc vrátil MŠMT k dalšímu řízení. I napodruhé pak MŠMT vyhodnotilo žádost stěžovatele jako nedůvodnou, tentokrát ale své rozhodnutí podrobněji odůvodnilo. Stěžovatel se opět obrátil na soud, který jeho žalobě znovu vyhověl. MŠMT se ale proti rozsudku bránilo kasační stížností u Nejvyššího správního soudu. Ten uzavřel, že MŠMT přesvědčivě odůvodnilo, proč maturant neobdržel v předmětné úloze žádné body a kasační stížnosti vyhověl. Následně prvostupňový soud, vázán právním názorem NSS, věc znovu posoudil a žalobu maturanta nakonec zamítl.⁴⁰⁶

⁴⁰³ Zpráva veřejného ochránce práv ze dne 30. 7. 2018, sp. zn. 6584/2017/VOP. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/8410>

⁴⁰⁴ Zpráva veřejného ochránce práv ze dne 2. 6. 2016, sp. zn. 4441/2015/VOP. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4114>

⁴⁰⁵ Když zároveň uvedl, že se jedná o odbornou otázku, ohledně které je konečné vyjádření na specialistovi z řad testologů.

⁴⁰⁶ Blíže rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 9. 12. 2016, čj. 3 A 135/2016-43 a rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 5. 12. 2017, čj. 3 A 135/2016-75, www.nssoud.cz

Ačkoli posledně zmíněný případ nedopadl pro stěžovatele úspěchem, lze maturantům doporučit, aby se ve sporných situacích obraceli se žalobami k soudu. Jedině judikatura totiž může postupně některé doposud nevyjasněné aspekty přezkumů (například právě i problematiku bodování úloh v didaktických testech, k níž se soudy prozatím příliš nevyjadřovaly) autoritativně osvětlovat.⁴⁰⁷ Z nedávné doby můžeme v této souvislosti zmínit rozsudek Městského soudu v Praze, v němž soud dal za pravdu maturantovi, kterému unikla maturita z českého jazyka kvůli jednomu chybějícímu bodu v didaktickém testu.⁴⁰⁸ V jedné z otevřených úloh testu byly správnou odpovědí „Povídky malostranské“. Žák ale ve své odpovědi uvedl „Povídky malostranské“ (sic). Dle soudu mělo MŠMT tuto odpověď s drobnou chybou uznat jako správnou. Je totiž nepochybné, že žák znal správnou odpověď na položenou otázku a chyba v odpovědi nesouvisela s dovednostmi, které otázka testovala. Věc se tak od soudu vrátila k MŠMT, které o ní bude muset znovu rozhodnout.

**Důležitost
soudního
rozhodování**

**Chybějící
písmeno
v řešení
úlohy**

4.5 Další otázky související s maturitami

Vedle již zmíněných otázek řešil ochránce i některé další související s maturitními zkouškami. Zabýval se například problematikou přihlašování k maturitní zkoušce v případě, kdy stěžovatel nemohl vykonat druhou opravnou zkoušku z českého jazyka, jelikož všechny opravné zkoušky již údajně vyčerpал. Stěžovatel však tvrdil, že absolvoval pouze jednu opravnou zkoušku a na druhou se nepřihlásil. Ředitel školy se ve svém tvrzení ohledně vyčerpání pokusů odvolával na údaje o zkouškách dotyčného žáka z počítačového systému Centra pro zjišťování výsledků vzdělávání. Jiný doklad o žákově přihlášení se ke zkoušce ředitel v rukou neměl. Ochránce uvedl,⁴⁰⁹ že na rozdíl od přihlášky k maturitní zkoušce, která obsahuje mimo jiné podpis žáka, informace ze systému Centra nejsou dokladem o přihlášení se ke zkoušce, pokud žák tvrdí, že opravné zkoušky dosud nevyčerpал.⁴¹⁰ Česká školní inspekce, která provedla na škole šetření a stížnost žáka na postup ředitele vyhodnotila jako nedůvodnou, tak dle ochránce pochybila. Zároveň ochránce poukázal na skutečnost, že ředitelé škol neměli dle zákona povinnost archivovat přihlášky k maturitní zkoušce. Existovaly pouze doporučující pokyny Centra k archivaci do doby uzavření přezkumných řízení (přibližně dva měsíce od konce období stanoveného pro konání maturitní zkoušky). Vzhledem k tomu, že stěžovatel se o opětovné zvládnutí maturitní zkoušky pokoušel s časovým odstupem,⁴¹¹ dozvěděl se o vyčerpání

**Přihlašování
k maturitě**

**Povinnost
archivovat
přihlášku
ke zkoušce**

⁴⁰⁷ Lze rovněž připomenout, že i dle stěžejního usnesení NSS ze dne 19. 8. 2014, čj. 6 As 68/2012-47, č. 11/2014 Sb. NSS, www.nssoud.cz, jsou soudy povinny přezkoumávat rozhodnutí o žádostech o přezkum v rozsahu uplatněných žalobních bodů, a to i z hlediska věcné správnosti hodnocení testových otázek a úloh.

⁴⁰⁸ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 9. 9. 2020, čj. 10 A 83/2020-24. Dostupné z: <https://infodeska.justice.cz/soubor.aspx?souborid=6905201>

⁴⁰⁹ Zpráva veřejného ochránce práv ze dne 1. 9. 2016, sp. zn. 321/2015/VOP. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4340>

⁴¹⁰ Do systému předává údaje z přihlášky dle § 4 maturitní vyhlášky ředitel školy. Ze systému tak nelze doložit, zda stěžovatel přihlášku k opravné zkoušce skutečně podal (mohlo dojít k administrativní chybě nebo zfalšování přihlášky).

⁴¹¹ Ve smyslu § 81 odst. 5 školského zákona může žák maturitní zkoušku vykonat nejpozději do pěti let od data, kdy přestal být žákem školy. Žákem školy dle odst. 11 zmíněného ustanovení

svých opravných zkoušek až dva a půl roku poté, co skládal maturitní zkoušku poprvé. Případ stěžovatele tak ukázal, že pokyny Centra jsou nedostatečné, když doporučují ředitelům škol uschovávat doklady o přihlášení k maturitní zkoušce pouze po velmi krátkou dobu. Ministerstvo školství jako orgán zřizující Centrum se dle ochránce dopustilo pochybení, když umožnilo Centru vydat nedostatečné pokyny pro ředitele škol. V návaznosti na šetření ochránce MŠMT doporučilo ředitelům škol, aby přihlášky žáků k maturitním zkouškám do budoucna uschovávali.⁴¹² S účinností od 1. září 2017 vyplývá povinnost archivovat přihlášku k opravné zkoušce (po dobu pěti let) z maturitní vyhlášky.⁴¹³

Na ochránce se obraceli také stěžovatelé s problematikou uznání maturitní zkoušky absolvované v zahraničí. V jednom z těchto případů ochránce kontaktovala občanka Slovenska dlouhodobě žijící v České republice. V ČR pracovala ve školství, mimo jiné jako asistentka pedagoga. Absolvovala různé, s její prací související, kurzy. Nakonec se rozhodla, že si rozšíří kvalifikaci dálkovým studiem pro asistenty pedagoga na střední odborné škole, které mělo dle jejích informací být zakončeno profilovou maturitní zkouškou pouze z odborných předmětů. Podmínkou pro přijetí k uvedenému studiu bylo ukončené úplné středoškolské vzdělání, což stěžovatelka doložila maturitním vysvědčením ze Slovenska. Až v průběhu studia se od ředitelky školy, která věc konzultovala s Centrem pro zjišťování výsledků vzdělávání, dozvěděla, že má k úspěšnému ukončení studia skládat i společnou část maturity (zkoušku z češtiny a cizího jazyka). Stěžovatelka se přitom domnívala, že by jí v české škole měli maturitní zkoušku (společnou část) prominout, protože již střední vzdělání s maturitní zkouškou získala dříve na Slovensku. Ochránce stěžovatelce vysvětlil,⁴¹⁴ že se na ni s ohledem na dvoustrannou dohodu mezi ČR a Slovenskem o uznávání rovnocennosti dokladů o vzdělání pohlíží (pro účely přístupu ke vzdělání, zaměstnání) jako na osobu s nejvyšším dosaženým vzděláním „střední vzdělání s maturitní zkouškou“. Proto také splnila podmínku (ukončené středoškolské vzdělání) pro přijetí na jí studovaný obor. Nemá však podle českého práva vykonanou maturitu dle českého školského zákona. Právě dosažení středního vzdělání s maturitní zkouškou vykonáním maturity podle českého školského zákona je přitom podmínkou pro uznání výjimky v podobě nekonání dílčích částí maturity.⁴¹⁵ Možnost prominout konání dílčích částí maturity má sloužit k tomu, aby žák, který již v minulosti dle českého školského zákona úspěšně danou zkoušku složil, nemusel tu stejnou zkoušku

pak žák přestává být dnem následujícím po dni, kdy úspěšně vykonal maturitní zkoušku. Nevykonali-li žák jednu nebo obě části maturitní zkoušky v řádném termínu, přestává být žákem školy 30. června roku, v němž měl vzdělávání řádně ukončit. Časové období pro konání maturitních zkoušek přitom podrobněji vymezuje maturitní vyhláška.

⁴¹² Závěrečné stanovisko veřejného ochránce práv ze dne 17. 10. 2016, sp. zn. 321/2015/VOP. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4578>

⁴¹³ Ustanovení § 4 odst. 4 maturitní vyhlášky.

⁴¹⁴ E-mailová zpráva ze dne 27. 5. 2019, sp. zn. 2758/2019/VOP.

⁴¹⁵ Ustanovení § 81 odst. 6 školského zákona: „Žák, který již získal střední vzdělání s maturitní zkouškou vykonáním maturitní zkoušky podle tohoto zákona nebo podle předchozích právních předpisů, na svou žádost nekoná společnou část maturitní zkoušky a písemnou zkoušku a ústní zkoušku z českého jazyka a literatury a z cizího jazyka v profilové části maturitní zkoušky. Ředitel školy může žákovi podle věty první na jeho žádost uznat další zkoušku profilové části maturitní zkoušky, pokud je obsahově srovnatelná se zkouškou profilové části v dané škole.“

skládat znovu. To však nebyl případ stěžovatelky, která maturitu dle českého práva nikdy v minulosti neskládala.

V jiném případě ochránce vysvětloval,⁴¹⁶ že za vydání maturitního vysvědčení je odpovědný ředitel školy, který vysvědčení žákovi vystaví, pokud vykonal úspěšně obě části maturitní zkoušky (tj. společnou i profilovou).⁴¹⁷ Pokud jsou tyto podmínky splněny a ředitel školy přesto nechce žákovi vysvědčení vystavit, je možné obrátit se na Českou školní inspekci s podnětem k prošetření nedodržování školského zákona ze strany ředitele školy.

Na ochránce se obrátila i stěžovatelka,⁴¹⁸ která prodělala změnu pohlaví a kvůli zaměstnání potřebovala stejnopis maturitního vysvědčení, v němž by byly správně uvedeny její (nové) osobní údaje. Ředitel vystudované SŠ telefonicky odmítl stěžovatelce stejnopis vydat s tím, že to není jeho povinnost. Ochránce poradil stěžovatelce se sepsáním písemné žádosti o vydání stejnopisu a zdůraznil, které podklady má k této žádosti přiložit.⁴¹⁹ S využitím rad ochránce se následně stěžovatelce od školy již bez problémů podařilo stejnopis získat.

Odpovědnost za vydání maturitního vysvědčení

Stejnopis vysvědčení po změně pohlaví

5. RŮZNÉ

Na ochránce se vedle již zmíněných okruhů problémů obraceli stěžovatelé i s dalšími otázkami týkajícími se středního vzdělávání. Často se jednalo o různé spory mezi žáky (jejich rodiči) a školou ohledně obsahu výuky, výukových metod vyučujících, komunikace ředitele školy nebo vyučujících s žáky a rodiči, výběru vhodných učebních pomůcek, ale také například technického stavu budovy školy či učeben, v nichž probíhala výuka. Dle konkrétního obsahu podnětů ochránce vysvětloval dotčenou právní úpravu a doporučoval řešit věc smírně, obrátit se s oficiální písemnou stížností na ředitele školy či kontaktovat Českou školní inspekci, aby situaci na škole prošetřila.

Ochránce například reagoval na podněty, v nichž stěžovatelé brojili proti tomu, že jim škola odmítá sdělit informace o školním prospěchu jejich již zletilých potomků. Ochránce objasnil,⁴²⁰ že na informace o prospěchu svých dětí mají přímo ze zákona právo nejen rodiče nezletilých žáků, ale i rodiče žáků zletilých, popřípadě i další osoby, které vůči zletilým žákům plní vyživovací povinnost.⁴²¹

Na ochránce se obrátil také šestnáctiletý žák základní školy, který plánoval ve studiu pokračovat na střední škole tzv. dálkovou formou.⁴²² Chtěl totiž zároveň studovat i pracovat. Rodiče chlapce v jeho záměru podporovali, nicméně nelíbil se některým vyučujícím chlapcovy školy. Výchovná poradkyně dokonce rodičům měla

Informování o prospěchu zletilého žáka

Studium a zaměstnání u nezletilého žáka

⁴¹⁶ Dopis veřejného ochránce práv ze dne 2. 1. 2013, sp. zn. 7031/2012/VOP.

⁴¹⁷ Ustanovení § 81 odst. 4 školského zákona.

⁴¹⁸ Podnět sp. zn. 522/2015/VOP.

⁴¹⁹ Ve smyslu § 4 odst. 6 vyhlášky o některých dokladech o vzdělání ochránce doporučil k žádosti přiložit originál maturitního vysvědčení, úředně ověřenou kopii rozhodnutí o povolení změny jména a příjmení a úředně ověřenou kopii rodného listu.

⁴²⁰ Dopis veřejného ochránce práv ze dne 9. 7. 2012, sp. zn. 3332/2012/VOP. Dopis veřejného ochránce práv ze dne 13. 1. 2015, sp. zn. 3116/2014/VOP.

⁴²¹ Ustanovení § 21 odst. 3 školského zákona ve spojení s § 164 odst. 1 písm. f) školského zákona.

⁴²² Podnět sp. zn. 7369/2013/VOP.

vyhrožovat, že věc nahlásí na sociálním odboru s tím, že rodiče nutí syna pracovat. Ochránce přiblížil chlapci právní úpravu přiznání svéprávnosti osobě mladší osmnácti let obsaženou v občanském zákoníku.⁴²³ Zároveň uvedl, že pokud je chlapec s rodiči skutečně ve shodě ohledně svého dalšího studia a zaměstnání, nejeví se podání návrhu na přiznání svéprávnosti soudu jako potřebné a účelné. Výběr střední školy (a formy studia) je primárně věcí žáka a jeho zákonných zástupců, vyučující základní školy nejsou ti, kteří by měli mít ve věci rozhodující slovo. Výchovná poradkyně může podat podnět sociálnímu odboru, ochránce však vyjevil svůj názor, že za situace tak, jak ji chlapec popsal, se s rodiči nemusejí takového postupu obávat.

**Závažné
důvody pro
povolení IVP**

V případě chlapce, který měl problémy se svou vyučující dějepisu, jež ho měla urazit tím, že ho nazvala „malým fašounkem“, se ochránce vyjadřoval k možnosti povolení individuálního vzdělávacího plánu (IVP). O IVP si žák požádal právě z důvodu averze mezi ním a vyučující, aby s ní minimalizoval kontakt. Ředitel školy žádost zamítl a jeho postup následně posvětil krajský úřad. Ochránce poukázal⁴²⁴ na to, že IVP lze⁴²⁵ žákům střední školy povolit na žádost, pokud mají speciální vzdělávací potřeby či mimořádné nadání, případně z jiných závažných důvodů. Ačkoliv tyto závažné důvody školský zákon nevynechává, nemůže jimi být cokoli. Ochránce se ztotožnil se závěrem ředitele školy i krajského úřadu, že IVP nelze využít jen jako prostředku pro řešení averze mezi žákem a vyučující a k omezení či vyloučení jejich kontaktu.⁴²⁶

**Výběr
cizího
jazyka**

Stěžovatelé se rovněž na ochránce obraceli s podněty, v nichž namítali problémy související s výukou cizích jazyků. V prvním případě byl žák přijat ke studiu na osmiletém gymnáziu, nelíbilo se mu však, že byl posláze zařazen do francouzské, nikoliv německé jazykové třídy. K rozdělení žáků došlo na základě kombinace jejich preferencí a výsledků u přijímacího řízení. Ochránce vysvětlil,⁴²⁷ že zřizování tříd a jazykových skupin a zařazování jednotlivých žáků do nich je v kompetenci ředitele školy.⁴²⁸

**Preference
žáků
a výsledky
přijímacího
řízení**

Uvedená kritéria pro rozdělení žáků ochránce zhodnotil jako spravedlivá a vyvážená kompromis mezi možnostmi školy a přáními žáků. V dalším případě stěžovatel namítal, že škola, kterou navštěvovala jeho dcera, znevýhodnila při rozdělování žáků ke studiu jednotlivých cizích jazyků žáky s horším prospěchem. Ochránce uvedl, že prospěch nepatří mezi důvody chráněné antidiskriminačním zákonem, tudíž se nemůže jednat o diskriminaci ve smyslu tohoto zákona.⁴²⁹ Problém dále hodnotil také z pohledu rovného přístupu ke vzdělávání dle školského zákona,⁴³⁰ kde by se školní prospěch dal podřadit pod chráněnou charakteristiku „jiné postavení občana“. Zároveň však vysvětlil, že ačkoliv rovný přístup ke vzdělávání je jednou ze základních zásad, na nichž je postaven školský zákon, zakazuje se pouze taková nerovnost, která postrádá rozumné opodstatnění. V situaci, kdy není (personálně, organizačně) v možnostech školy uspokojit přání všech žáků, musí škola nastavit pro rozřazení ke

**Kritérium
prospěchu**

⁴²³ Ustanovení § 30 odst. 2 občanského zákoníku.

⁴²⁴ Dopis veřejného ochránce práv ze dne 19. 6. 2008, sp. zn. 1815/2008/VOP.

⁴²⁵ V souladu s § 18 školského zákona.

⁴²⁶ Na doplnění lze uvést, že ředitel školy v návaznosti na stížnost chlapce na jednání učitelky přijal některá opatření jako například pokárání vyučující a zajištění její omluvy chlapci před třídou. Opatření vyhodnotila jako dostatečná rovněž Česká školní inspekce.

⁴²⁷ E-mailová zpráva ze dne 16. 7. 2019, sp. zn. 3754/2019/VOP.

⁴²⁸ V souladu s § 164 odst. 1 písm. a) školského zákona.

⁴²⁹ Dopis veřejného ochránce práv ze dne 16. 1. 2015, sp. zn. 6437/2014/VOP.

⁴³⁰ Ustanovení § 2 odst. 1 písm. a) školského zákona.

studiu jazyků určitá kritéria. Školní prospěch pak ochránce považuje za opodstatněné, objektivní a měřitelné hledisko – podobně jako Česká školní inspekce, na niž se stěžovatel také obrátil. V postupu školy ochránce nevidí trestání žáků, ale naopak snahu motivovat je k lepším studijním výsledkům.

Ochránce odpovídal také na podnět, v němž se stěžovatel cítil dotčen tím, že jeho dceři nebyly poskytnuty bezplatně učebnice potřebné pro studium. Ochránce poukázal⁴³¹ na tehdy účinnou právní úpravu,⁴³² dle které bylo možné bezplatně zapůjčit učebnice a učební texty žákům se sociálním znevýhodněním a v hmotné nouzi. Uzavřel, že jak škola, tak krajský úřad, kam se stěžovatel obracel s podnětem, správně vyhodnotily, že stěžovatelova dcera ani do jedné z uvedených kategorií nespadá, a nemá tak na bezplatné zapůjčení pomůcek nárok. Zároveň uvedl, že bezplatné zapůjčení učebnic také žákům, kteří se prokazatelně nacházejí v obtížné ekonomické situaci (což byl i případ stěžovatelovy dcery), vnímá jako potřebné opatření. Nicméně změnu právní úpravy v daném případě považoval ochránce za politické rozhodnutí, které nemůže nijak ovlivnit. Lze doplnit, že právní úprava do dnešní doby skutečně doznala změn a učebnice a učební pomůcky je vedle jiných vymezených skupin žáků možné bezplatně zapůjčovat rovněž „v dalších případech hodných zvláštního zřetele“.⁴³³

Mediálně velmi sledovanou a probíranou se stala kauza somálské dívky muslimského vyznání, která se ucházela o studium na střední zdravotnické škole a dostala se do sporu s ředitelkou školy kvůli nošení hidžábu.⁴³⁴ Ochránce vyhodnotil, že plošný zákaz nošení pokrývek hlavy zakotvený školním řádem může být nepřímo diskriminační z důvodu náboženského vyznání.⁴³⁵ Nejvyšší soud názor ochránce potvrdil a rozhodl, že zákaz dopadající i na náboženské pokrývky hlavy v teoretické výuce nesleduje legitimní cíl.⁴³⁶

Jako nespravedlivé připadalo některým bývalým žákům středních škol, že na rozdíl od vysokoškoláků nejsou odškodňováni za to, že za komunistického režimu nemohli z politických důvodů dokončit svá studia. Ochránce v reakci na podněty tohoto druhu vysvětloval,⁴³⁷ že nařízení vlády o odškodnění studentů vysokých škol, proti němuž stěžovatelé primárně brojili, se skutečně na studenty SŠ nevztahuje. Ačkoliv vyjádřil pochopení pro pocity stěžovatelů, zároveň shrnul, že smyslem odškodňování je pouze částečné zmírnění některých křivd, nikoli jejich absolutní

**Bezplatné
zapůjčení
učebnic
pomůcek**

**Nošení
pokrývek
hlavy
ve výuce**

**Odškodnění za
neumožnění
dokončit
studium**

⁴³¹ Dopis veřejného ochránce práv ze dne 1. 11. 2013, sp. zn. 5916/2013/VOP.

⁴³² Ustanovení § 27 odst. 5 školského zákona, ve znění účinném od 19. 8. 2013: „Ředitel střední školy zřizuje fond učebnic a učebních textů, a to nejméně pro 10 % žáků střední školy; tyto učebnice a učební texty jsou bezplatně zapůjčovány žákům se sociálním znevýhodněním a žákům v hmotné nouzi.“

⁴³³ Ustanovení § 27 odst. 5 školského zákona: „Ředitel školy zřizuje fond učebnic a učebních textů, a to nejméně pro 10 % žáků střední školy; tyto učebnice a učební texty jsou bezplatně zapůjčovány žákům s nařízenou ústavní výchovou nebo uloženou ochrannou výchovou, žákům s postavením azylanta, osoby požívající doplňkové ochrany nebo účastníka řízení o udělení mezinárodní ochrany na území České republiky, žákům v hmotné nouzi, jakož i v dalších případech hodných zvláštního zřetele.“

⁴³⁴ Druh muslimského šátku, který zakrývá vlasy, ramena, dekolt a šíji.

⁴³⁵ Zpráva veřejného ochránce práv ze dne 2. 7. 2014, sp. zn. 173/2013/DIS. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2006>

⁴³⁶ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 11. 2019, sp. zn. 25 Cdo 348/2019, www.nsouid.cz

⁴³⁷ Například dopis veřejného ochránce práv ze dne 23. 4. 2010, sp. zn. 2580/2010/VOP.

odstranění. Náprava některých, zejména majetkových křivd (z období minulého režimu) by nutně vedla k výsledkům, které by mohly být pocítovány jako křivdy nové. Ochránce také stěžovatelům vysvětlil, že na postupy vlády, která přijala zmíněné nařízení, se jeho pravomoci nevztahují. Rovněž objasnil, že případ, kdy jsou odškodněni studenti VŠ oproti studentům středoškolským, nepředstavuje vzhledem k absenci zakázaného důvodu rozlišování diskriminaci ve smyslu antidiskriminačního zákona.

**Zřizování,
zrušování,
slučování
škol**

V neposlední řadě se problémem, s nímž se na ochránce v minulosti ve větší míře obraceli nespokojení žáci, jejich rodiče, ale také například ředitelé, stalo slučování středních škol v jednotlivých krajích. Ochránce stěžovatelům s odkazem na školský zákon⁴³⁸ a zákon o krajích⁴³⁹ vysvětloval,⁴⁴⁰ že problematika zřizování, zrušování, a tedy i slučování škol, jichž je kraj zřizovatelem, spadá do samostatné působnosti kraje. Ochránci ani dalším subjektům pak nepřísluší do rozhodování o těchto záležitostech zasahovat. Stěžovatelům proto ochránce doporučoval apelovat přímo na zřizovatele a předkládat argumenty svědčící o potřebě zachovat tu kterou střední školu jako školu samostatnou.⁴⁴¹

K procesu tzv. optimalizace sítě středních škol v minulosti kraje přistupovaly zejména v reakci na úbytek dětí ve školách.⁴⁴² Dle školského zákona⁴⁴³ kraje zřizují a zrušují střední školy za účelem naplnění své povinnosti zajistit podmínky pro uskutečňování středního vzdělávání. Při zřizování a zrušování škol by měly dbát o soulad rozvoje vzdělávání a školských služeb se zájmy občanů kraje, s potřebami trhu práce, s demografickým vývojem a rozvojem svého území a o dostupnost vzdělávání dle místních podmínek. Podrobnější kritéria pro zřizování, zrušování a slučování škol školský zákon nestanoví. Typicky bude kraj jako zřizovatel při svém rozhodování brát do úvahy okolnosti ekonomické, odborně-pedagogické či organizační.⁴⁴⁴

⁴³⁸ Zejména ustanovení § 177 ve spojení s § 181 a § 124 a násl. školského zákona.

⁴³⁹ Ustanovení § 4 zákona o krajích.

⁴⁴⁰ Například dopis veřejného ochránce práv ze dne 20. 12. 2011, sp. zn. 4958/2011/VOP.

⁴⁴¹ Například dopis veřejného ochránce práv ze dne 16. 5. 2003, sp. zn. 1083/2003/VOP.

⁴⁴² Dopis veřejného ochránce práv ze dne 28. 4. 2004, sp. zn. 3273/2004/VOP.

⁴⁴³ Ustanovení § 181 odst. 1 ve spojení s § 177 odst. 2 školského zákona.

⁴⁴⁴ Dopis veřejného ochránce práv ze dne 16. 5. 2003, sp. zn. 1083/2003/VOP.

Na ochránce se obracejí rodiče, kteří usilují o úpravu školní stravy pro své děti. Ochránce se těmito případy může zabývat pouze v případech, že je zde podezření na diskriminaci z některého z důvodů vymezených v antidiskriminačním zákoně. V podnětech, které obdržel, se objevily dva takové důvody. V některých případech rodiče požadují dietní stravu (např. bezlepkovou) pro své děti z důvodu jejich zdravotního omezení. Dalším důvodem je světonázor. Rodiče totiž někdy pro své děti požadují specifickou dietu (např. vegetariánskou, veganskou) z důvodu přesvědčení o tom, jaká strava je pro děti nejzdravější nebo jinak vhodná. Ačkoli se tyto rodiče mohou v praxi potkat s podobnými problémy jako rodiče dětí se zdravotním omezením, na jejich požadavky se antidiskriminační zákon vztahuje pouze omezeně.

Stravování dětí, žáků a studentů ve školách je upraveno školským zákonem,⁴⁴⁵ na který navazuje vyhláška o školním stravování. Poskytuje se dětem v mateřských školách, přípravných třídách základní školy a přípravném stupni základní školy speciální, žákům základních škol a nezletilým žákům středních škol. Lze jej také poskytnout zletilým žákům středních škol a studentům vyšších odborných škol. Ředitelé mateřských škol mají povinnost při přijetí dítěte stanovit po dohodě se zákonným zástupcem způsob a rozsah stravování dítěte tak, aby se dítě, je-li v době podávání jídla přítomno v mateřské škole, stravovalo vždy.⁴⁴⁶ V případě základních a středních škol se povinnost uzavřít dohodu o stravování dítěte nestanovuje.

V případech, kdy se na školní stravování vztahuje antidiskriminační zákon (zdravotní postižení, světonázor, náboženství), vyplývají z něho pro školu některé povinnosti. Školní stravování sice není z pohledu antidiskriminačního zákona součástí vzdělávání, avšak lze je zařadit do oblasti přístupu ke zboží a službám nabízeným veřejnosti.⁴⁴⁷ Škola tak má povinnost při školním stravování žáky nediskriminovat z důvodu zdravotního postižení nebo světonázoru.

Zdravotní postižení představuje „silnější“ důvod, protože škola má povinnost přijmout přiměřená opatření, aby se žák s postižením mohl ve škole stravovat, ledaže by takové opatření představovalo nepřiměřené zatížení.⁴⁴⁸ Platí to, přestože ze školských předpisů dále nevyplyvá povinnost poskytovat žákovi dietní stravu či učinit jiné úpravy školní stravy.

Podezření na diskriminaci

Kde se stravování poskytuje

Povinnost nediskriminovat

Povinnost přijímat přiměřená opatření

⁴⁴⁵ Ustanovení § 122 odst. 2 školského zákona.

⁴⁴⁶ Podle ustanovení § 4 vyhlášky o předškolním vzdělávání.

⁴⁴⁷ Ve smyslu ustanovení § 1 odst. 1 písm. j) antidiskriminačního zákona. Blíže viz KVASNICOVÁ, Jana, ŠAMÁNEK, Jiří a další. *Antidiskriminační zákon: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. ISBN 978-80-7478-879-6, s. 70.

⁴⁴⁸ Vyplývá to z ustanovení § 3 odst. 2 antidiskriminačního zákona. Ochránce potvrdil, že se tato povinnost na školy vztahuje. Blíže viz zpráva veřejného ochránce práv ze dne 23. 8. 2017, sp. zn. 6059/2015/VOP. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5430>

Každé zdravotní problémy nemusejí mít charakter zdravotního postižení.⁴⁴⁹ Ochránce ovšem dospěl k závěru, že nesnášenlivost na určité potraviny (např. celiakie, která je nesnášenlivostí na lepek) zdravotní postižení představuje.⁴⁵⁰

Minimální opatření

Přiměřená opatření mohou nabývat rozličných podob. Může to být jak zajištění přípravy dietní stravy přímo ve školní jídelně, tak například dovoz od dodavatelů, kteří tyto pokrmy připravují (například jiné školní jídelny, nemocnice, poskytovatelé sociálních služeb nebo komerční subjekty). Minimální formou přiměřeného opatření je umožnit žákům donášku jídel z domova, jejich ohřev a konzumaci v prostorách školní jídelny. Škola a školní jídelna tím plní povinnosti zajistit rovné zacházení v oblasti stravování v nejnižší možné míře. Nejedná se o možnost, pro kterou se může rozhodnout, ale o základní povinnost ve vztahu k dětem se zdravotním postižením. Donáška je adekvátním řešením pouze tehdy, kdy je pro školu či školní jídelnu nepřiměřeně zatěžující poskytování dietní stravy přímo ve školní jídelně.⁴⁵¹ Neposkytnutí tohoto minimálního opatření, tedy neumožnění konzumace doneseného oběda ve školní jídelně představuje diskriminaci z důvodu zdravotního postižení.⁴⁵²

Oddělené prostory pro přípravu dietní stravy

Škola nemůže odmítnout vařit dietní stravu jen s poukazem na to, že v prostorách školní jídelny není schopna zajistit stoprocentní oddělení prostoru pro přípravu běžných a dietních jídel, aniž by se zabývala tím, jestli zdravotní stav žáků vyžadujících dietní stravu takto přísné oddělení prostor opravdu vyžaduje. Pokud by se ukázalo, že v případě konkrétního žáka nemusí být prostory pro přípravu jídel zcela oddělené a hromadně připravovanou stravu by bylo možné jednoduše upravit na dietní, mohla by se škola dopustit diskriminace ve formě nepřijetí přiměřených opatření pro osobu se zdravotním postižením.⁴⁵³

Nepřiměřené zatížení

Co pro školu představuje nepřiměřené zatížení, je nutné posuzovat jednotlivě v každém případě podle konkrétních okolností. O nepřiměřené zatížení se může jednat typicky v případě nutnosti provedení zásadních stavebních úprav nebo výrazného navýšení personálu. Pouhé zvýšení nákladů pro poskytovatele ale automaticky za nepřiměřené zatížení považovat nelze. Je třeba zkoumat, zda by konkrétní výše finančních prostředků vynaložených navíc byla pro danou školu ještě únosná.⁴⁵⁴ Ochránce dále uvedl, že povinnost školy zajistit pro přípravu dietní stravy nutričního terapeuta nepředstavuje sama o sobě nepřiměřené zatížení. Je to jedna z okolností, kterou je při posouzení přiměřenosti zatížení nutno brát v potaz.⁴⁵⁵

⁴⁴⁹ Antidiskriminační zákon v ustanovení § 5 odst. 6 vymezuje zdravotní postižení jako tělesné, smyslové, mentální, duševní nebo jiné postižení, které brání nebo může bránit osobám v jejich právu na rovné zacházení a které trvá nebo má podle poznatků lékařské vědy trvat alespoň jeden rok.

⁴⁵⁰ Zpráva veřejného ochránce práv ze dne 23. 8. 2017, sp. zn. 6059/2015/VOP. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5430>

⁴⁵¹ Zpráva veřejného ochránce práv ze dne 8. 11. 2017, sp. zn. 5679/2016/VOP. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5654>

⁴⁵² Zpráva veřejného ochránce práv ze dne 23. 8. 2017, sp. zn. 6059/2015/VOP. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5430>

⁴⁵³ Zpráva veřejného ochránce práv ze dne 8. 11. 2017, sp. zn. 5679/2016/VOP. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5654>

⁴⁵⁴ Zpráva veřejného ochránce práv ze dne 23. 8. 2017, sp. zn. 6059/2015/VOP. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5430>

⁴⁵⁵ Tamtéž.

Zákaz konzumace vlastních potravin ve školní jídelně je dále nutné posoudit z hlediska zákazu nepřímé diskriminace. Podle antidiskriminačního zákona se o nepřímou diskriminaci jedná v případech, kdy škola používá zdánlivě neutrální pravidlo, které ovšem znevýhodňuje například žáky se zdravotním postižením. Diskriminací přitom není, jestliže takové pravidlo je objektivně odůvodněno legitimním cílem a představuje k jeho dosažení přiměřený a nezbytný prostředek.⁴⁵⁶

Jestliže škola neumožňuje konzumaci vlastních potravin ve školní jídelně, představuje to zdánlivě neutrální pravidlo. Legitimní cíl by v případě takového zákazu mohl představovat požadavek na zajištění pořádku a bezpečnosti v jídelně a ochrany zdraví strávníků (resp. zajištění bezpečnosti potravin). Ochránce ale zastává názor, že není přiměřené zcela vyloučit, aby žáci ve školní jídelně konzumovali vlastní potraviny. Například krátkodobé skladování jídla v termoboxu nepředstavuje pro školu žádné (nebo jen minimální) zatížení navíc, neboť jídlo není třeba skladovat v lednici ani ohřívat. Takové skladování není ani závadné ze zdravotního hlediska.⁴⁵⁷

Světónázor, ze kterého vyplývá požadavek na vegetariánskou nebo veganskou stravu, představuje slabší důvod v tom směru, že škola nemá povinnost přijímat vůči takovému žákovi přiměřená opatření. Nicméně škola je i v tomto případě vázána zákazem přímé a nepřímé diskriminace podle antidiskriminačního zákona. Není sice povinna vegetariánskou nebo veganskou stravu poskytovat, avšak musí – podobně jako v případě dietní stravy – alespoň umožnit konzumaci jídla přineseného odjinud v prostorách školní jídelny společně s ostatními dětmi.⁴⁵⁸

Ochránce se také vyslovil k povinnosti ředitelů a ředitelky mateřských škol stanovit rozsah a způsob stravování žáka na základě dohody se zákonnými zástupci. Aby mohla být dohoda uzavřena, je nutné učinit vstřícné kroky, pokud se objeví požadavky na alternativní stravování (vegetariánské, veganské). V případě, že by škola vyloučila jakoukoliv dohodu (o možnosti donášet jídlo z domu, mohla by se dopustit nepřímé diskriminace z důvodu světónázoru. Ředitelé nemusejí vyjít vstříc všem požadavkům ohledně stravování. Jsou však povinni jim v součinnosti se zákonnými zástupci dětí alespoň v nejvyšší možné míře vyhovět tak, aby se děti mohly ve školce stravovat. Tuto nejvyšší možnou míru součinnosti představuje umožnění konzumace doma připravené stravy v prostorách školní jídelny.^{459, 460}

Zákaz konzumace vlastních potravin

Vegetariánství, veganství

Vstřícné kroky mateřské školy

⁴⁵⁶ Podle ustanovení § 3 odst. 1 antidiskriminačního zákona.

⁴⁵⁷ Zpráva veřejného ochránce práv ze dne 15. 11. 2017, sp. zn. 6481/2017/VOP. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5544>. Zpráva veřejného ochránce práv ze dne 8. 11. 2017, sp. zn. 5906/2017/VOP. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/6526>

⁴⁵⁸ Tamtéž.

⁴⁵⁹ Zpráva veřejného ochránce práv ze dne 8. 11. 2017, sp. zn. 5906/2017/VOP. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/6526>

⁴⁶⁰ Další podrobnosti ke školnímu stravování jsou ve Sborníku stanovisek veřejného ochránce práv k otázkám diskriminace. ŠABATOVÁ, Anna, KVASNICOVÁ, Jana, NEHUDKOVÁ, Eva, POLÁK, Petr. *Diskriminace*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv ve spolupráci se společností Wolters Kluwer, a. s., 2019. ISBN 978-80-7598-430-2, s. 38, 68 a 73. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/sborniky_stanoviska/Sbornik_Diskriminace.pdf

VII.

Stanoviska veřejného ochránce práv

1. POVINNÉ PŘEDŠKOLNÍ VZDĚLÁVÁNÍ⁴⁶¹

Výsledek:

Doporučení obsahuje praktické rady, jak rozšířit informaci o povinném předškolním vzdělávání mezi všechny pětileté děti a jejich rodiče. Veřejný ochránce práv doporučení rozeslal obcím jako zřizovatelům mateřských škol, ministerstvu školství, České školní inspekci, organizacím, které pracují s rodinami, a dalším subjektům.

Sp. zn.: 75/2018/DIS/VB
Č. j.: KVOP-19227/2019
Brno 26. dubna 2019

Doporučení veřejné ochránkyně práv k povinnému předškolnímu vzdělávání

A. ÚČEL DOPORUČENÍ

Podle informací Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy (dále také „MŠMT“) se do povinného předškolního vzdělávání v prvním roce jeho fungování nepodařilo zapojit až 3 % pětiletých dětí.⁴⁶² Jde tak přibližně o 3 400 dětí,⁴⁶³ které mohou mít ztížený nástup do první třídy základní školy kvůli chybějící systematické předškolní přípravě. Česká školní inspekce (dále také „ČŠI“) navíc upozorňuje, že často jde o děti ze sociálně a ekonomicky znevýhodněného prostředí, pro které je toto vzdělávání nejvíce přínosné.⁴⁶⁴

⁴⁶¹ Elektronická verze je dostupná v Evidenci stanovisek ochránce z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/6946>

⁴⁶² Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy. Předškolního vzdělávání se účastní 97 procent pětiletých dětí [online]. Praha: MŠMT, 10. listopadu 2017 [cit. 2019-03-04]. Dostupné z: <http://www.msmt.cz/ministerstvo/novinar/predskolniho-vzdelavani-se-ucastni-97-procent-petiletých>

⁴⁶³ Údaje zahrnují i pětileté děti žijící v zahraničí, na které se povinnost předškolního vzdělávání nevztahuje. MŠMT proto odhaduje, že svou povinnost neplní 2,6 % pětiletých dětí.

⁴⁶⁴ Česká školní inspekce. Tematická zpráva: Dopady povinného předškolního vzdělávání na organizační a personální zajištění a výchovně-vzdělávací činnost mateřských škol za období 1. pololetí školního roku 2017/2018 [dokument pdf]. Praha: Česká školní inspekce, květen 2018 [cit. 2019-03-04]. Dostupné z: <https://www.csicr.cz/getattachment/494adcd7-2e4b-40a-b7b564-383d964ce14d/TZ-Dopady-povinného-predskolniho-vzdelavani.pdf>

Z toho důvodu jsem se rozhodla oslovit významné aktéry v oblasti školství se žádostí o **sdílení osvědčených postupů**, jak zajistit účast všech pětiletých dětí na povinném předškolním vzdělávání. Příklady dobré praxe předkládám v tomto doporučení.⁴⁶⁵ Doporučení **adresuji obcím**, které mají povinnost zajistit podmínky pro předškolní vzdělávání tříletých a starších dětí svých občanů.⁴⁶⁶ Inspirovat se jím ale mohou i mateřské školy, orgány sociálněprávní ochrany dětí nebo nevládní organizace, které pracují s rodinami pětiletých dětí.

Věnuji se pouze tématu zajištění docházky pětiletých dětí do mateřské školy. Zájemce o podrobnější informace k předškolnímu vzdělávání odkazuji na svá dřívější doporučení.⁴⁶⁷

B. PŘÍKLADY DOBRÉ PRAXE

B.1 Srozumitelný informační leták

Jednou z možností, jak rodiče pětiletých dětí informovat o povinnosti předškolního vzdělávání, je vytvoření stručného a přehledného informačního letáku.⁴⁶⁸ Leták by měl obsahovat **informace užitečné pro občany konkrétní obce**, například:

- pro koho je předškolní vzdělávání povinné,
- v čem předškolní vzdělávání spočívá – nejde o pouhé „hlídání dětí“, ale o cílený rozvoj dítěte, který mu usnadní přechod na základní školu,
- vymezení školských obvodů jednotlivých mateřských škol na území obce (nejlépe konkrétně popsat, neodkazovat pouze na obecně závaznou vyhlášku, kterou se školské obvody stanovují),
- dny a hodiny zápisu do mateřské školy,
- doklady potřebné k zápisu,

⁴⁶⁵ Doporučení vydávám na základě § 21b písm. c) zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, které mě opravňuje k vydávání doporučení k otázkám souvisejícím s diskriminací.

⁴⁶⁶ Ustanovení § 179 odst. 2 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů: „Obec je povinna zajistit podmínky pro předškolní vzdělávání dětí přednostně přijímaných podle § 34 odst. 3...“

Ustanovení § 34 odst. 3 školského zákona: „... Do mateřské školy zřízené obcí nebo svazkem obcí se přednostně přijímají děti, které před začátkem školního roku dosáhnou nejméně třetího roku věku, pokud mají místo trvalého pobytu, v případě cizinců místo pobytu, v příslušném školském obvodu (§ 179 odst. 3) nebo jsou umístěny v tomto obvodu v dětském domově, a to do výše povoleného počtu dětí uvedeného ve školském rejstříku.“

⁴⁶⁷ Především doporučení k rovnému přístupu k předškolnímu vzdělávání ze dne 22. 3. 2018, sp. zn. 25/2017/DIS, dostupné z: https://ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ESO/25-2017-DIS-JMK_Doporučení_k_rovnému_přístupu_k_předškolnímu_vzdělávání.pdf. Ani v mateřských školách nesmí docházet k segregaci, podrobnosti viz doporučení ke společnému vzdělávání romských a neromských dětí ze dne 12. prosince 2018, sp. zn. 86/2017/DIS, dostupné z: https://ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ESO/86-1207-DIS-VB_Doporučení_desegregace.pdf

⁴⁶⁸ Inspirovat se lze například letákem, který vypracovala organizace Amalthea ve spolupráci se zřizovatelem pro zápisy do mateřských škol ve městě Chrudim v roce 2019 a který je dostupný na jejich webových stránkách: http://www.amalthea.cz/data/File/PPRD/INFOMATERI%C3%81L%20PRO%20RODI%C4%8CE_A4_2019.pdf

- předpokládané náklady na docházku do mateřské školy (např. stravné a informace o tom, zda lze využít obědy zdarma⁴⁶⁹).

Obsah a formulace letáku by měly reagovat na potřeby cílové skupiny. Při jeho psaní lze využít metod pro tvorbu snadno srozumitelných informací, tzv. **easy to read**:

- používejte jednoduchá slova, kterým lidé dobře rozumějí (např. dětský lékař namísto pediatr),
- používejte v celém dokumentu stejné slovo pro vysvětlení stejné věci (např. ředitel mateřské školy namísto vedení/představitel/zástupce mateřské školy),
- nepoužívejte zkratky, ale celá slova (např. mateřská škola namísto MŠ),
- pište krátké věty,
- používejte raději činný rod než trpný (např. „ředitel Vám pošle dopis“ namísto „bude Vám zaslán dopis“),
- používejte jasný a snadno čitelný font písma – nejlépe bezpatkový, o velikosti 14 a více, nepoužívejte kurzívu (raději slovo napište tučně),
- zarovnávejte text doleva (nikoli do bloku).⁴⁷⁰

B.2 Šíření informačního letáku

Informační leták je potřeba vhodně šířit. S volbou nejlepších metod pomůže **znalost cílové skupiny** – kde se nejčastěji adresáti zdržují, s jakými institucemi jsou v kontaktu, jaké komunikační prostředky používají. Nejeefektivnější je **osobní předání**. Je proto vhodné spolupracovat se zaměstnanci úřadu práce, nevládních organizací, sociálními pracovníky a pracovníci a dalšími osobami, které jsou s cílovou skupinou v kontaktu.

V závislosti na místních podmínkách lze informační leták dále šířit například:

- osobním dopisem rodičům pětiletých dětí,
- v prostorách městského úřadu a úřadu práce,
- v prostorách mateřské školy a základní školy (kam rodiče mohou vodit staršího sourozence),
- ve výlohách místních obchodníků,
- v ordinacích dětských lékařů (pětileté děti podstupují preventivní prohlídku⁴⁷¹),
- v místních zpravodajských periodikách,

⁴⁶⁹ Projekt Potravinová pomoc dětem v hmotné nouzi – obědy do škol, jež zajišťuje Ministerstvo práce a sociálních věcí. Podrobnější informace dostupné z: <https://www.mpsv.cz/cs/19255>

⁴⁷⁰ Inclusion Europe a Společnost pro podporu lidí s mentálním postižením v České republice, o. s. Informace pro všechny: Evropská pravidla pro tvorbu snadno srozumitelných informací [dokument pdf]. ISBN 2-87460-119-5. Dostupné z: https://easy-to-read.eu/wp-content/uploads/2014/12/CZ_Information_for_all.pdf

⁴⁷¹ Ustanovení § 12 písm. e) zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů: „Pojištěnec je povinen: ... podrobit se na vyzvání preventivním prohlídkám, pokud tak stanoví tento zákon nebo obecně závazné právní předpisy...“

Ustanovení § 29 odst. 1 písm. c) zákona o veřejném zdravotním pojištění: „Hrazenými službami jsou také preventivní prohlídky, které se provádějí ... ve třech letech a dále vždy jedenkrát za dva roky, nejdříve však 18 měsíců po provedení poslední preventivní prohlídky.“

- na webových stránkách města, mateřských škol a dalších relevantních institucí,
- na sociálních sítích – na oficiálních profilech města a mateřských škol, ale i na soukromých profilech (např. sociálních nebo terénních pracovníků a pracovníc, kteří mají osobní vazby s lidmi z cílové skupiny).

B.3 Terénní práce

Dalším účinným opatřením pro zapojení všech pětiletých dětí do povinného předškolního vzdělávání je sociální a terénní práce přímo v rodinách. Konkrétně může jít o pracovníka či pracovníci **městského úřadu**, kteří vykonávají sociální práci nebo se zaměřují na sociální inkluzi či práci s národnostními a etnickými menšinami. **V mateřské škole** může jít o osobu, která tvoří most mezi mateřskou školou a rodiči (např. sociální pedagogové, školní asistenti, školní sociální pracovníci, koordinátoři či facilitátoři inkluze).⁴⁷² Některé z těchto pozic lze financovat z tzv. „šablon“.⁴⁷³ Další z možností je spolupráce města či mateřské školy s místními **nevládními organizacemi**, které pracují s rodinami s dětmi v předškolním věku. Nevládní organizace jsou totiž často nositelkami životního příběhu dítěte a jeho rodiny (mohou poskytnout informace o tom, v jaké situaci se rodina nachází, s čím se potýká a jaká řešení již vyzkoušela).

Ve městech, kde žily romské rodiny, a v mateřských školách, do kterých chodily romské děti, se **osvědčilo, když tuto terénní práci vykonával Rom či Romka**. Díky tomu se totiž dařilo mírnit strach romských rodičů ohledně adaptace dítěte v kolektivu dětí z majority a překonávat jejich nedůvěru vůči učitelům a instituci jako takové. Úřady ani mateřské školy nemusejí mít obavu, že by se upřednostněním romského pracovníka či pracovníce dopustily diskriminace při přijímání do zaměstnání. Pokud je k tomu **věcný důvod, spočívající v povaze vykonávané práce**, o diskriminaci se v zásadě nejedná.⁴⁷⁴

Práce těchto osob spočívá zejména v kontaktu s rodinami a **motivování rodičů** k zápisu dětí k povinnému předškolnímu vzdělávání. Vhodná je dlouhodobá spolupráce, opakované připomínání termínu zápisu, vysvětlování přínosů předškolního vzdělávání, předávání informací o českém vzdělávacím systému a nácvik dovedností, které rodiče využijí při kontaktu s mateřskou a základní školou. V praxi se osvědčilo znovu pozvat rodiny k zápisu do mateřské školy osobně krátce před jeho konáním (např. odpoledne předchozího dne).

⁴⁷² Podrobnější informace viz BARTOŠOVÁ, Inka a RŮŽKOVÁ, Johana. *Rovný přístup k předškolnímu vzdělávání v Ostravě* [dokument pdf]. Praha: Nadace Open Society Fund Praha, říjen 2018 [cit. 2019-04-16]. Dostupné z: https://osf.cz/wp-content/uploads/2018/12/Rovny_pristup_k_predskolnimu_vzdelavani_v_Ostrave_Nadace_OSF.pdf

⁴⁷³ Bližší informace na webových stránkách Operačního programu Výzkum, vývoj a vzdělávání dostupné z: <https://opvvv.msmt.cz/vyzva/vyzva-c-02-18-063-sablony-ii-mimo-hlavni-mesto-praha-verze-1.htm>

⁴⁷⁴ Ustanovení § 6 odst. 3 zákona č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), ve znění pozdějších předpisů: „Diskriminací není rozdílné zacházení ve věcech práva na zaměstnání, přístupu k zaměstnání nebo povolání, ve věcech pracovních, služebních poměrů nebo jiné závislé činnosti, pokud je k tomu věcný důvod spočívající v povaze vykonávané práce nebo činnosti a uplatněné požadavky jsou této povaze přiměřené...“

Terénní pracovník či pracovnice, kteří působí v mateřské škole, mohou v den zápisu **vítat známé rodiny před budovou** mateřské školy. Tím se zmírní obavy rodin z neznámé situace. Rodině lze nabídnout i možnost doprovodu k zápisu.

B.4 Komunikace s rodiči dětí

Po nástupu dítěte do mateřské školy má klíčovou roli pro úspěch ve vzdělávání **dobrá spolupráce školy a rodičů**. V praxi se osvědčila pravidelná a včasná komunikace s rodiči dítěte. Půdu pro bezkonfliktní komunikaci lze připravit hovorem o mimoškolních tématech, o situaci v rodině nebo o mladších sourozencích. Je dobré vždy hovor začít něčím pozitivním.⁴⁷⁵

Při komunikaci je vhodné využívat **techniky aktivního naslouchání**. Jde o nástroje, jejichž účelem je „slyšet a dát najevo, že slyším“:

- parafrázování – vlastními slovy se ptáme na to, co druhá strana řekla, a tím si ověřujeme, zda jsme sdělení správně pochopili,
- zrcadlení pocitů – pojmenováváme pocity, které druhá strana asi cítí, tím dáváme najevo, že druhé straně rozumíme, poskytujeme jí prostor, aby naše vnímání v případě omylu opravila, a potvrzujeme legitimitu pocitů,
- shrnování – průběžné jednoduché sdělení toho, co již bylo vyřčeno, pomáhá zdůraznit a pochopit detaily,
- povzbuzování k dalšímu hovoru („Řekněte nám prosím více...“, „Poslouchám...“, „Skutečně?“),
- oceňování („Skutečně si cením Vaší snahy o...“, „Vaše otevřenost mi pomohla pochopit, jak situaci vnímáte.“).⁴⁷⁶

Pravidelnost komunikace mezi mateřskou školou a rodiči lze kromě hovoru při převzetí dítěte zajistit i pomocí **krátkých předtištěných vzkazů**. Vyučující mohou napsat rodičům, co se dítě v mateřské škole naučilo nebo v čem se zlepšilo. Tím se posiluje důvěra mezi rodiči a mateřskou školou.⁴⁷⁷

⁴⁷⁵ Podrobnější informace viz HAVRDOVÁ, Egle a kol. *Příručka dobré praxe v oblasti inkluze v předškolním vzdělávání v České republice, v Anglii, na Slovensku a ve Walesu* [dokument pdf]. Praha: Schola Empirica, z. s., 2016 [cit. 20190416]. Dostupné z: http://www.scholaempirica.org/wp-content/uploads/2017/12/good_practice_CZ_4-copy1.pdf; HAVRDOVÁ, Egle, VYHNÁNKOVÁ, Kateřina. *Dobry začátek – Ověřené postupy pro učitelky mateřských škol* [dokument pdf]. Praha: Schola Empirica, z. s., 2015 [cit. 2019-04-16]. Dostupné z: http://www.scholaempirica.org/wp-content/uploads/2018/06/dobry_zacatek.pdf; JIRÁSEK, Aleš a kol. *Předškolní klub Amálka příručka dobré praxe – Spolupráce s rodiči dětí ze sociálně znevýhodněného prostředí* [dokument pdf]. Chrudim: Amalthea, z. s., prosinec 2016 [cit. 2019-04-16]. Dostupné z: http://www.amalthea.cz/data/File/metodiky%20ke%20stazeni/PUBLIKACE_predskolni_klub_FINAL_nahled.pdf

⁴⁷⁶ Podrobnější informace viz PLAMÍNEK, Jiří. *Mediace: nejúčinnější lék na konflikty*. Praha: Grada, 2013. ISBN 978-80-247-5031-6; ROSENBERG, Marshall, B. *Nenásilná komunikace*. Praha: Portál, 2016. ISBN 978-80-262-1079-5.

⁴⁷⁷ Inspirováno podle publikace *Dobry začátek – Ověřené postupy pro učitelky mateřských škol* uvedené v pozn. pod čarou č. 475, s. 102. Zdroj obrázku: https://cdn.pixabay.com/photo/2012/04/12/21/42/cat-30764_640.png

Vzkaz pro rodiče

S radostí Vám sděluji, že dnes se
komu: _____ moc povedlo: _____
Děkujeme Vám!
Učitel/-ka _____ Datum _____



Někdy může dojít i na telefonickou komunikaci mezi mateřskou školou a rodičem dítěte. V praxi se osvědčila možnost tzv. **prozvánění**. Pokud rodič s omezenými finančními prostředky chce kontaktovat mateřskou školu, po předchozí domluvě ji pouze prozvoní a **mateřská škola následně rodiči zavolá**. Tento postup napomáhá efektivnější komunikaci.

C. ZÁVĚR

Povinné předškolní vzdělávání přineslo mnohým mateřským školám a obcím (zřizovatelům) zvýšenou administrativní zátěž. Individuální přístup k dětem a jejich rodičům může komplikovat velký počet dětí ve třídě mateřské školy. Velmi si cením náročné práce všech učitelů a učitelek v mateřských školách, vedení škol a pracovníků obcí a měst, kteří mají agendu předškolního vzdělávání na starosti.

Předškolní vzdělávání má významný vliv na úspěch dítěte v jeho dalším životě. Je proto nezbytné, aby MŠMT, ČŠI, obce a mateřské školy vzájemně spolupracovaly a vytvořily podmínky k tomu, aby k němu měly přístup i děti ze sociálně a ekonomicky znevýhodněného prostředí. Těm totiž pomůže nejvíce.

Závěrem apeluji na obce a mateřské školy, aby se v odůvodněných případech snažily zajistit řádné předškolní vzdělávání i pro **nespádové pětileté děti ze sociálně znevýhodněného prostředí**. Mám na mysli zejména děti, které bydlí v dané obci, ale místo trvalého pobytu mají ve školském obvodu mateřské školy, do které je rodiče kvůli velké vzdálenosti nemohou dovážet.⁴⁷⁸

Platí, že nelze přijmout nespádové dítě na úkor spádového, a to ani za předpokladu, že nespádové dítě má povinnost předškolního vzdělávání.⁴⁷⁹ Byla bych ale ráda, aby obce a mateřské školy v takových situacích zvážily **zvýšení kapacity školy ve školském rejstříku** nebo **povolení výjimky** z nejvyššího počtu dětí ve třídě, aby rodině poskytly informaci o nejbližší mateřské škole s volnou kapacitou, kontaktovaly rodinu, jakmile se uvolní místo, a v nejkrajnějším případě dítěti umožnily alespoň individuální vzdělávání a rodičům zprostředkovaly kontakt na nejbližší předškolní klub. Uvědomuji si, že tyto postupy mohou být pro obce a mateřské školy komplikované. Jsem ale přesvědčena o tom, že **přínosy předškolního vzdělávání** pro tyto děti za to stojí.

Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., v. r.
veřejná ochránkyně práv

⁴⁷⁸ Majitel bytu, ve kterém rodina bydlí, si například nepřeje, aby si tam nájemníci nahlásili místo trvalého pobytu, pod pohrůzkou, že jim neprodlouží nájemní smlouvu (krátkodobý nájem zpravidla na několik měsíců).

⁴⁷⁹ Podrobně viz mé doporučení k rovnému přístupu k předškolnímu vzdělávání uvedené v pozn. pod čarou č. 467, s. 16 až 17.

2. OČKOVÁNÍ V MATEŘSKÉ ŠKOLE A SVĚTONÁZOR⁴⁸⁰

Výsledek:

Dcera stěžovatelů nebyla přijata do mateřské školy, protože jí chybělo povinné očkování z důvodu světonázoru rodiny a zdravotních problémů. Krajský úřad odvolání proti nepřijetí zamítl. Ochránce v postupu úřadu konstatoval pochybení. Ředitel krajského úřadu seznámil se závěry veřejného ochránce práv pracovníky odboru školství, kteří odvolání vyřizují. Stěžovatelé se již dále nebránili podáním správní žaloby k soudu. V současné době by již k obdobným situacím nemělo docházet, jelikož se změnil zákon o ochraně veřejného zdraví (bliže viz kapitola III.3.1).

Právní věty:

I. Správní orgán se nemůže zabývat možným rozparem platných a účinných právních předpisů s ústavním pořádkem, neboť je povinen tuto platnou a účinnou právní úpravu aplikovat. Jediným způsobem, jak podrobit kontrole ústavnosti právní úpravu, na základě které rozhodoval správní orgán ve správním řízení, je podrobit konečné rozhodnutí vydané ve správním řízení soudní kontrole. Pouze obecný soud se totiž může ve smyslu čl. 95 odst. 2 Ústavy obrátit na Ústavní soud s návrhem na kontrolu souladu právní úpravy s ústavním pořádkem.

II. Výjimka z povinnosti podrobit se pravidelnému očkování z důvodu kontraindikace ve smyslu § 50 zákona o ochraně veřejného zdraví zahrnuje i takový zdravotní stav dítěte, který z dlouhodobého hlediska brání podání příslušné očkovací látky (tj. materiální hledisko), a to bez ohledu na to, zda je termín „trvalá kontraindikace“ výslovně (tj. formální hledisko) uveden v příslušném potvrzení poskytovatele zdravotních služeb. Nemusí se tedy jednat pouze o překážku trvalou, ale i o překážku přechodnou (dočasnou), má-li zároveň dlouhodobý charakter.

Brno 24. června 2015
Sp. zn.: 5486/2013/VOP/IJ

Zpráva o šetření ve věci podmínky povinného očkování v souvislosti s přijímáním dítěte k předškolnímu vzdělávání

Na mého předchůdce, veřejného ochránce práv JUDr. Pavla Varvařovského, se obrátili manželé Mgr. K. B. a P. B., XXX (dále také „stěžovatelé“), ve věci možné diskriminace v přístupu ke vzdělání a jeho poskytování z důvodu jejich světonázoru. Dcera stěžovatelů H. B., YYY (dále také „dcera stěžovatelů“), nebyla přijata do Mateřské

⁴⁸⁰ Elektronická verze je dostupná v Evidenci stanovisek ochránce z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2972>

školy A., p. o. (dále také „mateřská škola“),⁴⁸¹ protože jí dosud ošetřující lékař neaplikoval vakcínu Priorix.⁴⁸² V době přijímacího řízení nebyla dcera stěžovatelů předškolákem, měla téměř 4 roky.

Stěžovatelé se obrátili na ředitelku mateřské školy se žádostí o udělení výjimky z očkovací povinnosti pro jejich dceru. Uvedli, že jejich dcera má individuální očkovací plán a „zatím odložen Priorix“, a to i s ohledem na velkou nemocnost v posledním půlroce před podáním žádosti. Stěžovatelé uvedli i skutečnosti týkající se jejich víry v homeopatickou a antroposofickou medicínu, která má považovat překonání horečnatých nemocí za významné milníky v životě dítěte. Ředitelka mateřské školy odmítla přijmout dceru stěžovatelů k předškolnímu vzdělávání a Krajský úřad Kraje Vysočina (dále také „krajský úřad“) toto rozhodnutí v rámci odvolacího řízení potvrdil. Stěžovatelé se nebránili proti rozhodnutí mateřské školy, resp. Krajského úřadu Kraje Vysočina, správním žalobou.

A. PŘEDMĚT ŠETŘENÍ

Můj předchůdce zahájil šetření vůči krajskému úřadu při projednávání odvolání stěžovatelů proti rozhodnutí ředitelky mateřské školy o nepřijetí jejich dcery k předškolnímu vzdělávání. Ve věci stěžovatelů totiž vzniklo podezření, že rozhodování krajského úřadu, resp. mateřské školy, mohlo založit diskriminaci stěžovatelů z důvodu světového názoru v oblasti přístupu ke vzdělání. Nezbytnou částí šetření proto bylo v první řadě zodpovězení otázky, zda ředitel, resp. ředitelka mateřské školy nebo krajský úřad, v rámci odvolacího řízení vůbec mohou přijmout k předškolnímu vzdělávání dítě, které se nepodrobilo pravidelnému očkování z důvodu světonázoru. Vyvstaly rovněž pochybnosti o tom, jak mateřská škola, resp. krajský úřad posoudily skutečnost, že dcera stěžovatelů má upraven očkovací kalendář, resp. kontraindikace k pravidelnému očkování.

V souvislosti s tvrzením stěžovatelů jsem se proto rovněž zabývala otázkou, zda ředitel, resp. ředitelka mateřské školy nebo krajský úřad, v rámci odvolacího řízení vůbec mohou přijmout k předškolnímu vzdělávání dítě, které se nepodrobilo pravidelnému očkování z důvodu svého aktuálního zdravotního stavu, tj. z důvodu tzv. dočasné kontraindikace.

B. SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

B.1 Rozhodnutí ředitelky Mateřské školy A., p. o.

Stěžovatelé se obrátili na mateřskou školu s přihláškou dcery k předškolnímu vzdělávání, kterou doručili dne 24. 4. 2013.⁴⁸³ Ředitelka mateřské školy rozhodla dne 16. 5. 2013 o pozastavení správního řízení protože stěžovatelé nedoložili

⁴⁸¹ Mateřská škola A., p. o., ZZZ, IČO BBB.

⁴⁸² Tzv. MMR vakcína očkuje děti před zarděnkami, spalničkami a příušnicemi. Stěžovatelé uvedli, že jejich dcera byla očkovaná hexavakcínou.

⁴⁸³ Žádost stěžovatelů byla evidována pod č. MŠ ZR 132/13.

potvrzení o očkování. Stěžovatelé zaslali dne 1. 6. 2013 mateřské škole „Žádost o udělení výjimky z podmínek pro přijetí do MŠ“, kde uvedli: „*Naše dcera je řádně očkována hexavakcínou, chybí jí vakcinace Priorixem, který chrání proti zarděnkám, spalničkám a příušnicím. K tomuto kroku nás vedly tyto důvody: [...] Velká nemocnost v posledním půlroce (opakované záněty horních dýchacích cest, které vedly v dubnu 2013 k pobytu v Dětské léčebně C.). Z tohoto důvodu je v přihlášce pro přijetí do MŠ uvedeno lékařkou, že má dcera individuální očkovací plán. [...] Souhlasíme s principy homeopatické a antroposofické medicíny, která považuje prodělání výše zmíněných dětských horečnatých nemocí za prospěšné. Podle antroposofické medicíny vede prodělání těchto onemocnění k posílení imunity a intelektuálnímu a duchovnímu rozvoji osobnosti. V dětském věku navíc probíhají tato onemocnění většinou bez komplikací.*“

Ředitelka mateřské školy vydala dne 28. 6. 2013 rozhodnutí o nepřijetí dcery stěžovatelů k předškolnímu vzdělávání z důvodu chybějícího očkování s odvoláním na ustanovení § 34 odst. 5 školského zákona,⁴⁸⁴ resp. ustanovení § 50 zákona o ochraně veřejného zdraví.⁴⁸⁵ Stěžovatelé podali dne 28. 6. 2013 odvolání, o kterém rozhodoval krajský úřad; a uvedli v podstatě stejné důvody jako v rámci přijímacího řízení. První dva důvody byly zdravotní (častá nemocnost dcery, vážné autoimunitní choroby v rodině, dočasně odložené očkování), další důvody byly duchovního a světonázorového charakteru, které vycházely z principů antroposofie.

Ředitelka mateřské školy mi sdělila, že v rámci přijímacího řízení nemohla postupovat jinak než dle zákona o ochraně veřejného zdraví, resp. školského zákona. Tvrdím stěžovatelů se vlastně nijak nezabývala, protože jí to platná právní úprava nijak neumožňovala, protože stěžovatelé nepředložili potvrzení o trvalé kontraindikaci k pravidelnému očkování ve smyslu ustanovení § 50 zákona o ochraně veřejného zdraví.⁴⁸⁶

B.2 Rozhodnutí Krajského úřadu Kraje Vysočina o odvolání stěžovatelů

Krajský úřad Kraje Vysočina, odbor školství, mládeže a sportu, zamítl odvolání stěžovatelů a napadené rozhodnutí potvrdil.⁴⁸⁷ V odůvodnění rozhodnutí o odvolání stěžovatelů konstatoval, že:

„[V]e svém odvolání odvolatelé (pozn. stěžovatelé) poukazují na důvody již uvedené v žádosti ze dne 1. 6. 2013 a připojují, že z jejich strany jde o pohnutky etické a světonázorové. Jako zdravotní důvody, pro které se z principu předběžné opatrnosti rozhodli dceru neočkovat proti zarděnkám, spalničkám a příušnicím, jsou vážná autoimunitní onemocnění v rodině (Crohnova nemoc tety a alergie a astma u matky a alergie u obou sourozenců) a velká nemocnost v posledním půlroce (opakované záněty horních cest dýchacích). Dále odvolatelé uvádějí, že souhlasí

⁴⁸⁴ Zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁸⁵ Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o ochraně veřejného zdraví), ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁸⁶ Ředitelka mateřské školy se k této věci vyjádřila v telefonickém hovoru ze dne 17. 4. 2015 s pověřenou zaměstnankyní Kanceláře veřejného ochránce práv Mgr. Ivanou Janouškovou.

⁴⁸⁷ Rozhodnutí krajského úřadu ze dne 12. srpna 2013, čj. KUJI 54115/2013, sp. zn. OSMS 739/2013.

s názory homeopatické a antroposofické medicíny, která považuje prodělání výše zmíněných dětských horečnatých nemocí za prospěšné. [...] **Krajský úřad nesdílí pohled odvolatelů a k jejich námitkám uvádí především to, že individuální očkovací plán, a to ani jako řešení tzv. dočasné kontraindikace, není zařazen ve výčtu § 50 zákona o ochraně veřejného zdraví.** Argumentace odvolatelů zdravotními důvody a principem předběžné opatrnosti ve spojení míry s pohnutkami etickými a světonázorovými je podle krajského úřadu do značné míry vzájemně rozporná, až budící pochyby o její neúčelovosti. [...] Podle krajského úřadu odvolatelé neuvedli žádné konkrétní důvody, z nichž by se dalo usuzovat o okolnostech, které by slovy shora odkazovaného nálezu Ústavního soudu zásadním způsobem volaly po zachování autonomie vůle odvolatelů; v tomtéž svém nálezu Ústavní soud mj. také konstatoval, že povinné očkování obecně je přípustné omezení základního práva na projevení náboženství nebo víry, a tím pádem – argumentem a maior ad minus – lze tento závěr zobecnit i pro namítaný zásah do osobní sféry odvolatelů, do sféry přístupu k předškolnímu vzdělávání jako veřejné službě. Námitka, že odvolatelé souhlasí s názory homeopatické a antroposofické medicíny o prospěšnosti prodělání dětských horečnatých nemocí, podle krajského úřadu není, a ani nemůže být důvodem pro udělení výjimky z ustanovení § 50 zákona č. 258/2000 Sb. Podle názoru krajského úřadu teorie dostatečně zřejmě definovala jak pojem světového názoru, víry, etiky, a i právní praxe umí s těmito pojmy a jejich obsahem pracovat. Pouhé ztotožnění se s názory homeopatické a antroposofické medicíny a negativní postoj k tzv. povinnému očkování nejsou podle krajského úřadu okolností vyžadující zachování autonomie vůle odvolatelů (ve smyslu uvedeného nálezu Ústavního soudu), nýbrž jsou racionální osobní volbou, vycházející z osobní zkušenosti, obav odvolatelů daných zdravotními důvody, jejich nesouhlasu s dotčenou platnou právní úpravou ochrany veřejného zdraví [...]“.

B.3 Vyjádření ředitele Krajského úřadu Kraje Vysočina na výzvu veřejného ochránce práv

V rámci zahájeného šetření vyzval můj zástupce JUDr. Stanislav Křeček ředitele krajského úřadu k vyjádření.

Ředitel Krajského úřadu Kraje Vysočina Mgr. Ing. Zdeněk Kadlec, dr. h. c., uvedl: „[...] rozhodnutí krajského úřadu o odvolání stěžovatelů považuji za souladné s právními předpisy a věcně správné. Odvolací námitky stěžovatelů byly krajským úřadem v odůvodnění rozhodnutí dostatečným způsobem vypořádány. [...] Vzhledem k tomu, že se jedná o kogentní ustanovení zákona, nedávalo ředitelce mateřské školy prostor pro správné uvážení. Splnění očkovací povinnosti je vymezeno jako objektivní podmínka pro přijetí do mateřské školy, a proto bylo pro rozhodnutí ředitelky významné pouze to, zda tato podmínka byla splněna, či nikoliv. [...] krajský úřad se v rozhodnutí vypořádal s námitkou stěžovatelů, že došlo k diskriminaci v přístupu ke vzdělávání. Skutečnost, že dcera stěžovatelů nepodstoupila povinné očkování, nelze podřadit pod žádný diskriminační důvod. [...] Dle mého názoru body 3) a 4) citované v odvolání nejsou ve své podstatě odvolacími námitkami, a pokud na ně krajský úřad v rozhodnutí o odvolání reagoval, učinil tak obiter dictum. [...] Individuální právo stěžovatelů, resp. jejich dcery, na vzdělání nelze v porovnání s právem ostatních na ochranu zdraví upřednostnit. Realizaci práva na vzdělání přitom

znemožnili sami stěžovatelé, když nepřistoupili na podmínky stanovené pro všechny uchazeče stejně. Stěžovatelé neuvedli ani nedoložili žádné výjimečné okolnosti, které by převážily nad ochranou veřejného zdraví. Neprokázali, že by stanovená povinnost očkování byla nepřiměřeným zásahem do jejich základních práv. Stěžovatelé pouze vyslovili odlišný názor na nezbytnost a prospěšnost povinného očkování.“

C. HODNOCENÍ VĚCI OCHRÁNKYNI

Podnět stěžovatelů vnímám ve dvou rovinách. Skutečnost, že se jejich dcera nepodrobila pravidelnému očkování, totiž zdůvodnili dvěma odlišnými argumenty. Na jedné straně se odvolali na svůj **světonázor** a na druhé straně na **zdravotní stav** své dcery, který nedovoloval provést očkování v určitém termínu. S ohledem na tuto skutečnost jsem se proto nejdříve zabývala právem rodičů vychovávat dítě dle svého přesvědčení a možnému omezení autonomie rodičů (část C.1). Následně jsem se věnovala otázce, zda by ředitel, resp. ředitelka mateřské školy, resp. ve druhém stupni příslušný krajský úřad, vůbec mohli rozhodnout o přijetí dítěte, které se nepodrobilo pravidelnému očkování z důvodu světonázoru (část C.2). Konečně jsem pak zhodnotila postup krajského úřadu při posouzení námítky stěžovatelů, která se týkala individuálního očkovacího kalendáře, tedy dočasné kontraindikace k pravidelnému očkování (část C.3).

C.1 Povinnost podrobit se pravidelnému očkování versus rodičovská práva

Dle ustanovení § 31 odst. 1 písm. a) zákona o rodině⁴⁸⁸ je rodičovská zodpovědnost souhrn práv a povinností při péči o nezletilé dítě, zahrnující zejména péči o jeho zdraví, jeho tělesný, citový, rozumový a mravní vývoj. Je přirozené, že rodiče mají rozhodující úlohu ve výchově dítěte, což nepochybně vyplývá z toho, že dítě od narození není schopno samo o sobě rozhodovat a samo se o sebe starat. Za děti jsou odpovědní oba rodiče stejnou měrou a vykonávají tuto odpovědnost v souladu s nejlepším zájmem dítěte. Rovněž nelze konstatovat, že míra péče a vlivu je stejná u dětí v raném věku a u dětí těsně před dovršením zletilosti. Projevování víry nebo světonázoru rodičů se většinou odráží právě ve výchově dětí, přičemž ale musí zůstat zachována premisa, že všechny výchovné kroky rodičů mají směřovat k nejlepšímu zájmu dítěte. Rozhodování rodičů o vhodné nebo nevhodné péči o děti je sice na jejich úvaze, v souvislosti s lékařskou péčí ale naráží na svoje limity.

Ústavní soud konstatoval, že: „podle čl. 32 odst. 4 věty první Listiny je péče o děti a jejich výchova právem rodičů; děti mají současně právo na tuto rodičovskou výchovu a péči. Ústavní soud již ve své judikatuře vyslovil právní názor, že autonomie rodičů při rozhodování o zdravotnických zákrocích vůči jejich dětem není absolutní. Může být výjimečně omezena, a to i tehdy, pokud rodiče nesouhlasí se zdravotnickým zákrokem z náboženských důvodů [viz náleze ze dne 20. 8. 2004, sp. zn. III. ÚS 459/03 (N 117/34 SbNU 223)]. Ochrana zdraví a života dítěte je relevantním a více než dostatečným důvodem pro zásah do rodičovských práv, neboť

⁴⁸⁸ Zákon č. 94/1963 Sb., o rodině, ve znění do 30. 12. 2013.

jde o hodnotu, jejíž ochrana je v systému základních práv a svobod prioritní. Obecné soudy jsou pak povinny při svém rozhodování o konkrétních případech hledat soulad mezi zájmy dítěte a zájmy jeho rodičů.“⁴⁸⁹ V jiném předchozím případě Ústavní soud v souvislosti s argumentem, že ve výchově každý rodič vlastně aplikuje svůj názor a svoje přesvědčení, výslovně potvrdil, že: „[...] povinné očkování v obecné rovině je ústavně konformním omezením základního práva podle čl. 16 Listiny.“⁴⁹⁰

Ačkoliv se dlouhodobě diskutuje o míře zdravotního přínosu a rizik pravidelného očkování, nepřísluší mi tyto skutečnosti hodnotit. S ohledem na konstantní judikaturu Ústavního soudu je potřebné respektovat závěr, že omezení rodičovských práv v souvislosti s lékařskými zákroky odmítanými z náboženských důvodů může být z hlediska zachování jejich základních práv akceptovatelným zásahem.

C.2 Rozhodování o přijetí dítěte k předškolnímu vzdělávání

Jak zdůrazňuje odborná literatura, „ve všech fázích řízení o přijetí dítěte k předškolnímu vzdělávání je nutno respektovat zásady a cíle vzdělávání podle ustanovení § 2 školského zákona (mj. tedy rozhodovat bez jakékoli diskriminace z důvodu rasy, barvy pleti, pohlaví, jazyka, **víry a náboženství**, národnosti, etnického nebo sociálního původu a zdravotního stavu)“.⁴⁹¹ Ustanovení § 34 odst. 5 školského zákona výslovně stanoví, že při přijímání dětí k předškolnímu vzdělávání je třeba dodržet podmínky dané zvláštním právním předpisem, tedy zákonem o ochraně veřejného zdraví. Základním předpokladem pro přijetí k předškolnímu vzdělávání je, že se dítě podrobilo stanoveným pravidelným očkováním, má doklad, že je proti nákaze imunní nebo se nemůže očkování podrobit pro trvalou kontraindikaci.⁴⁹²

Legislativní důraz na splnění očkovací povinnosti je patrný i z dalších zákonů ustanovení, např. podmiňujících účast dítěte ve škole v přírodě či na zotavovacích akcích.⁴⁹³ V rámci přijímacího procesu k předškolnímu vzdělávání, na který se vztahuje správní řád,⁴⁹⁴ je jasně vymezeno, jakým způsobem může postupovat mateřská škola, resp. v rámci odvolacího řízení krajský úřad, při posuzování splnění podmínek pro přijetí k předškolnímu vzdělávání.

Nejnovější judikatura Ústavního soudu navíc potvrdila, že ustanovení § 50 zákona o ochraně veřejného zdraví, který stanoví pouze dvě akceptovatelné výjimky pro děti, které se nepodrobily pravidelnému očkování, a to trvalou kontraindikaci k pravidelnému očkování a imunitu vůči onemocněním, které jsou cílem

⁴⁸⁹ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 19/14, ze dne 27. 1. 2015, dostupné z: <http://nalus.usoud.cz>, bod 59.

⁴⁹⁰ Nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 449/06, ze dne 3. 2. 2011 (N 10/60 SbNU 97), část IV./c, dostupné z: <http://nalus.usoud.cz>

⁴⁹¹ VALENTA, Jiří. Ještě k rozhodování ředitelů mateřských škol ve správním řízení. In: *Speciál pro MŠ: příloha časopisu Řízení školy*. Ročník 2012, č. 5.

⁴⁹² Ustanovení § 50 zákona o ochraně veřejného zdraví.

⁴⁹³ Ustanovení § 9 zákona o ochraně veřejného zdraví.

⁴⁹⁴ Ředitel, resp. ředitelka mateřské školy, rozhodují o přijímání dětí k předškolnímu vzdělávání ve smyslu ustanovení § 165 odst. 2 písm. b) školského zákona a na jejich rozhodování se vztahuje správní řád.

pravidelného očkování, je v souladu s ústavním pořádkem. Tato právní úprava rovněž není protiústavním omezením práva na vzdělání garantovaného čl. 33 Listiny.⁴⁹⁵

Ředitel nebo ředitelka mateřské školy rozhodují o přijetí dítěte k předškolnímu vzdělávání jako orgán státní správy. Ustanovení § 2 správního řádu stanoví, že správní orgán postupuje v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu. **Právní úprava přijímacího řízení neupravuje situaci, kdy by ředitel nebo ředitelka mateřské školy mohli přistoupit k tomu, že by nepostupovali v souladu s výslovným příkazem školského zákona, resp. zákona o ochranné veřejného zdraví, když tato právní úprava zná pouze zdravotní důvody jako výjimku z povinnosti podrobit se pravidelnému očkování.** V této souvislosti se ale nabízí otázka, zda by mohl správní orgán zohlednit světonázor rodičů a rozhodnout o přijetí neočkovaného dítěte i navzdory tomu, že platná právní úprava mu prostor pro takové rozhodnutí neposkytuje.

Ústavní soud v případě trestání přestupku, který spočívá v nepodrobení se pravidelnému očkování, nabádal k individuálnímu posouzení a výjimečnému nesankcionování osob, které pravidelné očkování odmítnou, když konstatoval, že: „*ústavní princip, stojící na požadavku zachování maxima jako základního práva, tak s tímto základním právem kolidujícího veřejného zájmu, se promítá do interpretace čl. 16 odst. 4 Listiny základních práv a svobod tak, že Ústavou České republiky požadovaná ochrana individuální autonomie, předpokládaná citovaným ustanovením, vyžaduje, aby povinné očkování nebylo proti povinným subjektům ve výjimečných případech vynucováno. Orgán veřejné moci při rozhodování o individuálním přestupku musí posoudit, zda jednání osoby, která se odmítla podrobit očkování, naplňuje tzv. materiální znak přestupku (§ 2 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů). V této souvislosti vezme v úvahu všechny relevantní okolnosti případu, zejména naléhavost danou osobou tvrzených důvodů, jejich ústavní relevanci, jakož i nebezpečí pro společnost, které může jednání dané osoby vyvolat. Významným aspektem bude také konzistentnost a přesvědčivost tvrzení dané osoby. [...] Jedná-li se o osobu nezletilou, reprezentovanou zákonným zástupcem, měl by být zohledněn též zájem této nezletilé osoby, je-li to s ohledem na její věk a okolnosti případu možné“⁴⁹⁶*

V této souvislosti ale vnímám jako významnou skutečnost, že při ukládání sankcí za spáchaný přestupek právní úprava předpokládá individuální posouzení skutku a stanovuje prostor pro uvážení správního orgánu při stanovení výše sankce. Na rozdíl od této úpravy jsou ale pravidla přijímání dětí k předškolnímu vzdělávání nastavena konkrétně bez možnosti jakéhokoliv prostoru pro výjimky. A jak již bylo zmíněno výše, tato úprava je v souladu s ústavním pořádkem.

Domnívám se proto, že není možné, aby správní orgán nepostupoval v souladu s platnou právní úpravou a svůj postup odůvodnil tak, že předmetná právní úprava je v rozporu s ústavním pořádkem, a proto ji na projednávanou věc neaplikoval. Správní orgán nelze zaměňovat s obecným soudem, který má ve smyslu čl. 95 odst. 2 Ústavy⁴⁹⁷ povinnosti předložit projednávanou věc Ústavnímu soudu, pokud dojde k závě-

⁴⁹⁵ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 16/14, ze dne 27. 1. 2015, dostupné z: <http://nalus.usoud.cz>, bod 98 a násl.

⁴⁹⁶ Nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 449/06, ze dne 3. 2. 2011 (N 10/60 Sb. NU 97), dostupné z: <http://nalus.usoud.cz>

⁴⁹⁷ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

ru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem. K této otázce se nedávno vyjádřil i Nejvyšší správní soud, který konstatoval, že: „správní orgán není oprávněn ani přerušit řízení a podat Ústavnímu soudu návrh na zrušení zákona, o jehož protiústavnosti je přesvědčen. Taková pravomoc náleží toliko soudu (čl. 95 odst. 2 Ústavy a § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů; srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 28. ledna 2009, sp. zn. Pl. ÚS 37/08). Nejvyšší správní soud proto musí přisvědčit stěžovateli, že za situace, kdy naznal, že žalobce spáchal správní delikt umožnění výkonu nelegální práce, neměl možnost upustit od uložení sankce“.⁴⁹⁸

Ústavní soud je jediným možným subjektem, který provádí kontrolu ústavnosti. Není dokonce ani úlohou obecných soudů „neaplikovat“ právní předpisy, které by považovaly za neústavní, ale právě předložit je Ústavnímu soudu. Jediným způsobem, jak by bylo možné podrobit kontrole ústavnosti právní úpravu, kterou aplikuje správní orgán, je napadení konečného správního rozhodnutí u obecného soudu. Následně má pak obecný soud možnost ve smyslu čl. 95 odst. 2 Ústavy předložit Ústavnímu soudu zákon, v souvislosti se kterým vznikly pochybnosti, zda je v rozporu s ústavním pořádkem.

Platná právní úprava tedy neumožňuje řediteli, resp. ředitelce mateřské školy nebo krajskému úřadu, v rámci odvolacího řízení přijmout k předškolnímu vzdělávání dítě, které se nepodrobilo pravidelnému očkování pouze z důvodu světonázoru a není zároveň nositelem zdravotního důvodu, na který pamatuje zákon o ochraně veřejného zdraví. Mateřská škola, resp. Krajský úřad Kraje Vysočina postupovaly v rámci přijímacího řízení k předškolnímu vzdělávání, resp. odvolacího řízení, dle školského zákona, zákona o ochraně veřejného zdraví a správního řádu, když argument světonázoru nezohlednily a na jeho základě nepřijaly dceru stěžovatelů k předškolnímu vzdělávání.

V průběhu šetření vyvstaly ale pochybnosti, zda aplikovaly ustanovení § 46 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví, resp. ustanovení § 50 zákona o ochraně veřejného zdraví ústavně konformním způsobem.

C.3 Průběh odvolacího řízení a posouzení kontraindikace k pravidelnému očkování v rámci přijímacího řízení k předškolnímu vzdělávání

Stěžovatelé uvedli v přihlášce k předškolnímu vzdělávání, že jejich dcera má na základě potvrzení dětské lékařky „prozatímně odloženo“ očkování vakcínou Priorix, tedy „individuální očkovací plán“.

Definování trvalé kontraindikace, která souvisí se zákonnou výjimkou z očkovací povinnosti, tedy takového zdravotního stavu, který brání podávání očkovacích látek, je v gesci příslušného odborného lékaře (neurologa, imunologa, alergologa atd.). Ustanovení § 46 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví přímo stanoví, že: „**před provedením pravidelného a zvláštního očkování je fyzická osoba povinná podrobit se v případech upravených prováděcím právním předpisem vyšetření stavu imunity (odolnosti). Pravidelné a zvláštní očkování se neprovede při zjištění imunity vůči infekci nebo zjištění zdravotního stavu, který brání podání očkovací látky (trvalá kontraindikace).** O těchto skutečnostech poskytovatel zdravotních služeb

⁴⁹⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2014, čj. 6 Ads 233/2014-31, bod 23.

vystaví fyzické osobě potvrzení a důvod upuštění od očkování zapíše do zdravotnické dokumentace“.

Ústavní soud se v nedávné době vyjádřil k otázce, zda ustanovení § 50 zákona o ochraně veřejného zdraví skutečně upravuje pouze tzv. trvalé kontraindikace k pravidelnému očkování, nebo se u dítěte mohou posuzovat i tzv. dočasné kontraindikace. Ústavní soud konstatoval, že: „při výkladu § 50 zákona o ochraně veřejného zdraví, resp. při posuzování naplnění podmínky trvalé kontraindikace pro výjimku z povinnosti podrobení se povinnému očkování k přijetí do předškolního zařízení, musí být dbáno na to, aby zde nevznikala nerovnost mezi dětmi, kterým z dlouhodobého hlediska brání jejich zdravotní stav podání příslušné očkovací látky (tedy materiální hledisko), a to bez ohledu na to, zda je termín, trvalá kontraindikace výslovně (formálně) uveden v příslušném potvrzení poskytovatele zdravotních služeb. Uvedený ústavně konformní výklad přitom dikce napadeného ustanovení nijak nevyklučuje“.⁴⁹⁹

Krajský úřad při rozhodování o odvolání stěžovatelů sice aplikoval ustanovení školského zákona, která se týkají přijímacího řízení k předškolnímu vzdělávání, a navazující ustanovení zákona o ochraně veřejného zdraví, ale nepřistoupil k řádnému posouzení argumentů stěžovatelů. Pokud by tak ale učinil, musel by dospět k tomu, že námitka stěžovatelů, že zdravotní stav jejich dcery nedovoluje aplikovat očkovací látku, což potvrdila i dětská lékařka, vyhovuje definici v ustanovení § 46 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví.

Krajský úřad Kraje Vysočina proto nedostal požadavkům ustanovení § 2 odst. 1 správního řádu, neboť na případ stěžovatelů řádně neaplikoval ustanovení § 46 odst. 2, resp. ustanovení § 50, zákona o ochraně veřejného zdraví, neboť konstatoval, že individuální očkovací plán, a to ani jako řešení tzv. dočasné kontraindikace, není zařazen ve výčtu § 50 zákona o ochraně veřejného zdraví.

Dle mého názoru měl krajský úřad postupovat v souladu s ustanovením § 90 odst. 1 písm. b), resp. písm. c), správního řádu, tedy napadené rozhodnutí nebo jeho část zrušit a věc vrátit k novému projednání správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal; případně mohl napadené rozhodnutí přímo změnit.

S ohledem na výše uvedené proto konstatuji, že krajský úřad pochybil, protože neposoudil věc stěžovatelů řádně a komplexně a nepostupoval podle ustanovení § 90 odst. 1 písm. b), resp. písm. c), správního řádu.

D. ZÁVĚRY

Na základě výše popsaných zjištění a úvah jsem ve smyslu § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv dospěla k přesvědčení, že se Krajský úřad Kraje Vysočina dopustil pochybení spočívajícího v nesprávném postupu při posouzení odvolání stěžovatelů proti rozhodnutí ředitelky Mateřské školy A., p. o., čímž porušil ustanovení § 2 správního řádu, jelikož neaplikoval na případ stěžovatelů platnou právní úpravu ústavně konformním způsobem.

⁴⁹⁹ Nález pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 16/14, ze dne 27. 1. 2015, dostupné z: <http://nalus.usoud.cz>, bod 97.

Zprávu o šetření zasílám Krajskému úřadu Kraje Vysočina a žádám, aby se v zákonné lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřil ke zjištěným pochybením a informoval mě o přijatých opatřeních k nápravě. Za adekvátní opatření k nápravě bych považovala, pokud by zaměstnanci krajského úřadu byli obeznámeni se závěry této zprávy, respektive s platnou právní úpravou a aktuální judikaturou Ústavního soudu.

Zprávu o šetření zasílám na vědomí rovněž Mateřské škole A., p. o., protože považuji za vhodné obeznámit ji s vyústěním tohoto případu.

Uvědomuji si, že situace mateřských škol, resp. krajských úřadů jako odvolacích orgánů, je v rámci přijímacího řízení k předškolnímu vzdělávání složitá a právní úprava není zcela jasná. Krajský úřad Kraje Vysočina rozhodl ve věci stěžovatelů nesprávně, obdobného pochybení by se proto měl vyvarovat alespoň v budoucím rozhodování.

Zpráva shrnuje moje dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko.

Zprávu zasílám rovněž stěžovatelům.

Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., v. r.
veřejná ochránkyně práv

3. ROVNÝ PŘÍSTUP ŽÁKŮ K POVINNÉ ŠKOLNÍ DOCHÁZCE⁵⁰⁰

Výsledek:

Na základě svého doporučení veřejný ochránce práv oslovil ministerstvo školství, ať vydá prováděcí vyhlášku, která by závazně upravila podmínky a organizaci zápisu k povinné školní docházce.⁵⁰¹ Ministerstvo do vyhlášky o základním vzdělávání vložilo nové ustanovení § 3a, které zápisy upravuje.⁵⁰²

Právní věty:

I. Kritéria, podle kterých bude ředitel/ka školy při rozhodování o (ne) přijetí k povinné školní docházce postupovat, musí stanovit v souladu se zásadou předvídatelnosti předem (§ 2 odst. 4 správního řádu).

II. Přítomnost dítěte u zápisu je jeho právem, nikoliv povinností.

III. Dítě s trvalým pobytem ve školském obvodu základní školy (tzv. spádové dítě) má přednostní právo na přijetí na tuto školu (§ 36 odst. 7 školského zákona).

IV. Ředitel/ka školy nikdy nemůže přijmout nespádové dítě na úkor spádového dítěte.

V. Pokud ředitel/ka školy zvýhodní dítě podle výsledku testu školní zralosti, členství ve sportovním klubu spolupracujícím se školou nebo ohodnocení staršího sourozence jako bezproblémového, postupuje v rozporu s § 2 odst. 1 písm. a) školského zákona a § 3 odst. 1 antidiskriminačního zákona, jelikož cíl, který takové rozlišování sleduje, není legitimní.

VI. Zvýhodnění dítěte podle pořadí přijetí jeho přihlášky či vzdálenosti bydliště dítěte od školy odporují zásadě procesní rovnosti účastníků správního řízení a smyslu školského zákona.

VII. U dítěte s odkladem školní docházky existuje vyšší potřeba nástupu do základní školy. Ředitel/ka proto může při přijímání zvýhodnit spádové dítě s odloženou školní docházkou, jelikož rozdílné zacházení sleduje legitimní cíl a naplňuje podmínky přiměřenosti a nezbytnosti.

VIII. Pokud počet spádových dětí u zápisu převyšuje kapacitu školy, může ředitel/ka použít další kritéria (přítomnost sourozence ve škole, docházka do mateřské školy při základní škole, sdílení alternativního pedagogického přístupu) jedině, pokud odmítnuté dítě může žádat o přijetí ještě v jiné škole, kde mu náleží právo na přednostní přijetí podle § 36 odst. 7 školského

⁵⁰⁰ Elektronická verze je dostupná v Evidenci stanovisek ochránce z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4926>

⁵⁰¹ Vedeno ve spise sp. zn. 4/2016/SZD.

⁵⁰² Ochránce měl k návrhu vyhlášky, kterou se mění vyhláška č. 72/2005 Sb., o poskytování poradenských služeb ve školách a školských poradenských zařízeních, ve znění pozdějších předpisů, a některé další vyhlášky, ze dne 30. března 2016, sp. zn. 713/2016/PDCJ. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/8338>

zákona. Pokud tomu tak není, není naplněna podmínka přiměřenosti, a rozlišování nelze považovat za přípustné.

**Sp. zn.: 14/2017/DIS/VB
Brno 28. února 2017**

Doporučení veřejné ochránkyně práv k rovnému přístupu k povinné školní docházce

(text je redakčně zkrácený)

D. SHRNUTÍ DOPORUČENÍ

Doporučení pro ředitelky a ředitele škol

- Před zápisem požádejte svého zřizovatele o seznam spádových dětí, pokud jste ho dosud neobdrželi.
- Při zápisu postupujte otevřeně. Vytvořte přátelskou a férovou atmosféru.
- Organizujte zápis tak, aby se před školou ani v ní netvořily nedůstojné fronty.
- Předem informujte rodiče o kritériích, podle kterých budete rozhodovat.
- Ověřte, zda za dítě u zápisu jedná oprávněná osoba.
- Nikoho ústně neodmítejte. Pomáhejte rodičům s vyplněním žádosti. Je to Váš zákonný úkol.
- Nikdy nepřijímejte dítě nespádové na úkor spádového. Porušili byste školský zákon.
- Pokud počet spádových dětí, které se dostaví k zápisu, převyšuje kapacitu školy, můžete některé z nich upřednostnit podle předem stanovených kritérií. Komunikujte se zřizovatelem a ostatními školami, aby se tato situace v budoucnu neopakovala.
- Některá kritéria zvýhodňující určité děti (např. odklad školní docházky, starší sourozenec ve škole, absolvování mateřské školy při základní škole) mohou být v souladu se zákonem. Záleží na konkrétní situaci dítěte a školy.
- Nepodmiňujte přijetí dítěte výsledkem testu školní zralosti. Zápisy nejsou přijímací zkoušky.
- Při rozhodování se vyhýbejte podezřelým kritériím (výsledek testu školní zralosti, členství ve sportovním klubu spolupracujícím se školou, pořadí přihlášky, vzdálenost bydliště dítěte od školy, bezproblémový sourozenec).
- Nelze-li děti vybrat podle přípustných kritérií, losujte. Jedná se o spravedlivé řešení.
- Pokud dítě odmítnete, vydejte rozhodnutí, řádně ho odůvodněte a doručte.

Doporučení pro rodiče budoucích prvňáčků

- Zjistěte si ve škole kritéria, podle kterých budou ředitelka či ředitel školy při zápisu rozhodovat. Pokud něčemu nerozumíte, obraťte se ihned na školu či na obec (zřizovatele).

- Přítomnost dítěte a rodiče u zápisu je Vaše právo, nikoliv povinnost.
- Svě dítě nemusíte nechat testovat.
- Sdělte škole pouze údaje, které jsou nezbytné k rozhodnutí. K těm nepatří údaje o Vašem vzdělání či profesi.
- Hlásí se na tutéž školu více spádových dětí, než je její kapacita? Škola může některé děti upřednostnit před Vaším za předpokladu, že použije rozumná kritéria a Vy můžete požádat o přijetí do jiné školy, která Vašemu dítěti rovněž zaručuje právo na přednostní přijetí.
- Má-li dítě hlášen trvalý pobyt ve školském obvodu školy, nemůže být odmítnuto ve prospěch dítěte, které má trvalý pobyt mimo školský obvod.
- Neměňte místo trvalého pobytu dítěte účelově před zápisem. Paralyzujete školy, které si pak neví rady s kapacitou.
- Pořadí přihlášky není rozhodující. První přihláška má stejnou hodnotu jako ta poslední.
- Losování je možná tvrdé, ale v případě nedostatečné kapacity školy nejspravedlivější řešení. Neodmítejte ho, ale žádejte, aby bylo transparentní.
- Nenechte se ústně odbýt při zápise. Škola má povinnost Vám pomoci s podáním žádosti a má také povinnost v případě nepřijetí dítěte vydat písemné rozhodnutí s odůvodněním.
- Nesouhlasíte s rozhodnutím o nepřijetí dítěte? Obráťte se na krajský úřad s odvoláním.
- Nelíbí se Vám školská politika v obci, kde žijete (např. rozdílná kvalita škol, vymezení školských obvodů, fronty na zápisech)? Komunikujte se zastupitelstvem.

(text je redakčně zkrácený)

E.5 Řízení o (ne)přijetí dítěte k základnímu vzdělávání

O přijetí či nepřijetí k základnímu vzdělávání, tedy zároveň o právu dítěte na vzdělání, rozhodují výlučně ředitelka a ředitel školy ve správním řízení jako **vykonavatelé veřejné správy**.⁵⁰³ Mohou tedy činit pouze to, co jim zákony ukládají a umožňují. Postupují podle školského zákona a správního řádu, a proto **nemohou v průběhu zápisu zákonně zástupce ústně odmítat**.⁵⁰⁴ O každé žádosti o přijetí musí ředitelka či ředitel školy rozhodnout. Nemá-li žádost předepsané náležitosti, anebo trpí jinými vadami, ředitelka či ředitel školy (nebo její zaměstnanci) musí pomoci zákonnému zástupci odstranit nedostatky žádosti přímo na místě nebo ho vyzvat k jejich odstranění a poskytnout mu k tomu přiměřenou lhůtu.⁵⁰⁵

Účastníkem správního řízení, jehož předmětem je rozhodování o přijetí dítěte k základnímu vzdělávání, je pouze dítě, které v zastoupení svých zákonných zástupců podává přihlášku k zápisu do základní školy.⁵⁰⁶

⁵⁰³ Srov. § 165 odst. 2 písm. e) školského zákona a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. července 2011, čj. 1 As 53/2011-109.

⁵⁰⁴ Například proto, že se rodič dostavil do nespádové školy anebo žádost nepodal na tiskopisu, který škola zveřejnila na internetových stránkách.

⁵⁰⁵ Podle § 37 odst. 3 správního řádu.

⁵⁰⁶ Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 21. 9. 2015, čj. 52 A 81/2015-50, www.nssoud.cz, rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka

E.5.1 Rozhodnutí o přijetí

Vyhoví-li ředitelka či ředitel žádosti o přijetí ke vzdělávání, oznámí své rozhodnutí zveřejněním seznamu uchazečů pod přiděleným registračním číslem.⁵⁰⁷ Seznam musí umístit na veřejně přístupné místo ve škole a zároveň jej zveřejnit způsobem umožňujícím dálkový přístup, a to alespoň na dobu patnácti dnů. Zveřejněním seznamu se považují rozhodnutí za oznámená.⁵⁰⁸

Pokud ředitelka či ředitel přijímají dítě do **školy nebo třídy pro žáky s postižením**,⁵⁰⁹ musí správním rozhodnutí časově předcházet:

- (A) souhlas krajského úřadu se zřízením takové třídy,⁵¹⁰
- (B) vydání doporučení školského poradenského zařízení, v němž je jednoznačně doporučeno vzdělávání dítěte v takové škole či třídě,
- (C) písemná žádost zákonného zástupce dítěte o zařazení do takové školy či třídy,⁵¹¹
- (D) seznámení zákonného zástupce s organizací vzdělávání, skladbou předmětů, dopady vzdělávání v takové třídě na možnosti rozvoje vzdělávacího potenciálu žáka, jeho další vzdělávání a profesní uplatnění,
- (E) podpis písemného vyhotovení poučení uvedeného v bodě C zákonným zástupcem, který tím stvrzuje, že informacím porozuměl,⁵¹²
- (F) posouzení, zda je zařazení dítěte do takové školy či třídy v souladu s jeho zájmem.⁵¹³

Pokud ředitelka či ředitel přijímají dítě do **vzdělávacího programu základní školy speciální**, musí správním rozhodnutí časově předcházet:

- (A) vydání doporučení školského poradenského zařízení, v němž je jednoznačně doporučeno vzdělávání dítěte podle tohoto vzdělávacího programu,⁵¹⁴
- (B) seznámení zákonného zástupce s rozdíly ve vzdělávacích programech, očekávanými výsledky vzdělávání a dopady na možnosti dalšího vzdělávání žáka a jeho profesní uplatnění,
- (C) podpis písemného vyhotovení poučení uvedeného v bodě B zákonným zástupcem, který tím stvrzuje, že informacím porozuměl.⁵¹⁵

V odůvodnění rozhodnutí o přijetí dítěte pak musí ředitelka či ředitel zároveň uvést, podle kterého vzdělávacího programu bude dítě ve škole vzděláváno.

v Liberci ze dne 27. 11. 2015, čj. 59 A 12/2015-29, www.nssoud.cz a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2016, čj. 4 As 280/2015-36, www.nssoud.cz

⁵⁰⁷ Vzorové rozhodnutí o přijetí je k dispozici v příloze č. 3 *Informace k organizaci zápisů k povinné školní docházce* ze dne 16. prosince 2016, čj. MSMT-27988/2016, dostupné z: <http://www.msmt.cz/vzdelavani/zakladni-vzdelavani/informace-k-organizaci-zapisu-k-povinne-skolni-dochazce>

⁵⁰⁸ Podle § 183 odst. 2 školského zákona.

⁵⁰⁹ Takové třídy lze zřizovat pouze pro žáky s mentálním, tělesným, zrakovým nebo sluchovým postižením, závažnými vadami řeči, závažnými vývojovými poruchami učení, závažnými vývojovými poruchami učení nebo chování, souběžným postižením více vadami nebo autismem (§ 16 odst. 9 školského zákona).

⁵¹⁰ Podle § 16 odst. 10 školského zákona.

⁵¹¹ Podle § 16 odst. 9 školského zákona.

⁵¹² Podle § 21 odst. 1 a 2 vyhlášky o vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami.

⁵¹³ Podle § 16 odst. 9 školského zákona.

⁵¹⁴ Podle § 49 odst. 2 školského zákona.

⁵¹⁵ Podle § 22 odst. 3 a 4 vyhlášky o vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami.

V tomto případě je také nezbytné uvést, že rozhodnutí je vydáno na základě žádosti zákonného zástupce dítěte a doporučení školského poradenského zařízení, včetně data vydání doporučení.

E.5.2 Rozhodnutí o nepřijetí

Pokud ředitelka či ředitel školy žádosti o přijetí nevyhoví, musí vydat zamítavé správní rozhodnutí. To kromě výrokové části musí obsahovat také řádné odůvodnění a poučení o možnosti se proti němu odvolat.⁵¹⁶

Výroková část

Při vypracovávání rozhodnutí o (ne)přijetí by měli ředitelka či ředitel věnovat zvýšenou pozornost identifikaci účastníků správního řízení, zejména správnosti jména dítěte a data jeho narození. Stejně tak je podstatné, aby uvedli ustanovení právních předpisů, podle nichž postupovali.⁵¹⁷

Odůvodnění

Každé správní rozhodnutí musí být řádně odůvodněno. To znamená, že z něj musejí být patrné veškeré skutečnosti, které ředitelku či ředitele k nepřijetí dítěte vedly, proč upřednostnili jiné děti, zda byla naplněna kapacita školy zapsaná ve školském rejstříku. **Pokud ředitelka či ředitel uvedou pouze tvrzení, že dítě nezískalo dostatečný počet bodů s odkazem na zveřejněná kritéria nebo že nebylo přijato z kapacitních důvodů, nejedná se o řádně odůvodněné rozhodnutí. Rozhodnutí je pak nepřezkoumatelné pro nedostatky v odůvodnění a v případném odvolacím řízení by je měl krajský úřad zrušit.**

Poučení

Z poučení musí být zřejmé, že se dítě (prostřednictvím svého zástupce) může proti danému rozhodnutí do patnácti dnů od jeho doručení odvolat. Zřejmé by také mělo být, jakým způsobem je možné odvolání podat a kdo o něm bude rozhodovat.

Úkoly nadřízeného správního orgánu plní krajský úřad kraje dle sídla školy.⁵¹⁸ Odvolání se krajskému úřadu podává prostřednictvím ředitelky či ředitele školy, kteří o žádosti o přijetí rozhodovali.

Důvodem pro zrušení rozhodnutí může být i skutečnost, že je vydané rozhodnutí ředitelky či ředitele školy založeno na nezákonných (diskriminačních) kritériích nebo že je nedostatečně odůvodněno.

⁵¹⁶ Vzorové rozhodnutí o nepřijetí je k dispozici v příloze č. 4 *Informace k organizaci zápisů k povinné školní docházce* ze dne 16. prosince 2016, čj. MSMT-27988/2016, dostupné z: <http://www.msmt.cz/vzdelavani/zakladni-vzdelavani/informace-k-organizaci-zapisu-k-povinne-skolni-dochazce>

⁵¹⁷ V případě nepřijetí k základnímu vzdělávání se jedná o ustanovení § 36, 46 a 165 odst. 2 písm. e) školského zákona a příslušná ustanovení správního řádu.

⁵¹⁸ Podle § 183 odst. 4 školského zákona.

E.5.3 Předvídatelnost

Škola má povinnost před zahájením zápisu zveřejnit informace k organizaci a průběhu zápisu, včetně kritérií pro přijímání žáků a počtu žáků, které je možné přijmout.⁵¹⁹ Ministerstvo zdůrazňuje, že má zveřejnění proběhnout v dostatečném předstihu.⁵²⁰ Tyto informace by měli ředitelka a ředitel školy oznámit společně s místem a dobou zápisu způsobem v místě obvyklým.⁵²¹

Doporučuji k tomu využívat více způsobů, např. zveřejnění na webových stránkách školy a obce, v místním periodiku, na veřejně přístupné nástěnce školy či na dveřích školy.

Z vlastní zkušenosti vím, že **dostatečným informováním a transparentním postupem ředitelky a ředitel škol předejdou mnohým nejasnostem a případným stížnostem rodičů** na neférovost zápisu k povinné školní docházce.

E.6 KRITÉRIA VYUŽÍVANÁ V ŘÍZENÍ O (NE)PŘIJETÍ K ZÁKLADNÍMU VZDĚLÁVÁNÍ

V důsledku nedostatečné kapacity jsou ředitelky a ředitelé škol často nuceni při rozhodování vybírat mezi skupinami dětí.

Nejčastěji rozlišují:

- zvlášť mezi spádovými dětmi a
- zvlášť mezi dětmi nespádovými.

Ministerstvo ve své informaci k zápisům použití jakýchkoli kritérií pro výběr mezi spádovými žáky odmítá a zdůrazňuje, že je odpovědností obce, aby zajistila podmínky pro plnění povinné školní docházky dětem s místem trvalého pobytu na svém území.⁵²² V praxi však ředitelky a ředitelé škol kritéria používají, a to i pro výběr mezi spádovými dětmi. Existenci předem stanovených, rovně uplatňovaných, logických a nediskriminačních kritérií předvídá i Nejvyšší správní soud.⁵²³

Těm nejčastěji používaným kritériím se věnuji podrobněji v následující části doporučení. Musím podotknout, že naprostá většina užívaných kritérií **nemá výslovnou oporu ve školském zákoně**. Proto mi nezbyvá než posuzovat postup ředitelky a ředitele podle obecné zásady rovného přístupu ke vzdělání bez jakékoliv diskriminace.

Ředitelky a ředitelé škol by se měli vyvarovat stanovení **přímo diskriminačních** kritérií. To jsou taková, která mezi dětmi rozlišují na základě chráněných znaků

⁵¹⁹ Podle § 3a vyhlášky o základním vzdělávání.

⁵²⁰ *Informace k organizaci zápisů k povinné školní docházce* ze dne 16. prosince 2016, čj. MSMT-27988/2016, dostupné z: <http://www.msmt.cz/vzdelavani/zakladni-vzdelavani/informace-k-organizaci-zapisu-k-povinne-skolni-dochazce>

⁵²¹ Podle § 46 odst. 1 školského zákona.

⁵²² *Informace k organizaci zápisů k povinné školní docházce* ze dne 16. prosince 2016, čj. MSMT-27988/2016, dostupné z: <http://www.msmt.cz/vzdelavani/zakladni-vzdelavani/informace-k-organizaci-zapisu-k-povinne-skolni-dochazce>

⁵²³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. dubna 2013, čj. 7 Ans 21/2012-22, www.nssoud.cz

uvedených v antidiskriminačním zákoně⁵²⁴ nebo školském zákoně.⁵²⁵ Mezi absolutně zakázané patří kritérium rasy, etnického původu a národnosti. Ostatní chráněné znaky lze použít jako kritérium pro přijetí pouze tehdy, pokud jejich použití sleduje legitimní cíl a prostředky k dosažení tohoto cíle jsou přiměřené a nezbytné.⁵²⁶ Pokud jsou tyto podmínky (legitimní cíl, přiměřenost, nezbytnost) splněny, o diskriminaci se nejedná.

I zdánlivě neutrální kritéria však mohou nepříznivě dopadat na děti, které jsou nositeli některého chráněného znaku (z antidiskriminačního zákona může jít například o etnický původ, národnost či zdravotní postižení; ze školského zákona o jazyk, sociální původ, majetek či jiné postavení). Takové kritérium pak může být **nepřímo diskriminační**. Ředitelky a ředitelé škol by proto měli opět uvažovat, zda jimi stanovené kritérium sleduje legitimní cíl a zda prostředky k dosažení tohoto cíle jsou přiměřené a nezbytné.⁵²⁷ Pokud jsou tyto podmínky (legitimní cíl, přiměřenost, nezbytnost) splněny, o diskriminaci se nejedná.

Jelikož může být tato problematika jak pro školy, tak i pro rodiče dětí složitá, dovolila jsem si přípustnost jednotlivých kritérií, kterými se zabývám níže, zobrazit v **diagramu**. Diagram je přílohou tohoto doporučení a je dostupný na webových stránkách veřejného ochránce práv.⁵²⁸

E.6.1 Trvalý pobyt ve školském obvodu

Školský zákon zaručuje spádovému dítěti přednostní právo na přijetí k základnímu vzdělávání v jeho spádové škole, tj. ve škole ve školském obvodu, v němž má trvalý pobyt nebo v němž je umístěno v ústavním zařízení, a to až do nejvyšší povolené kapacity zapsané ve školském rejstříku. Obecně tedy platí a uplatní se vždy, že **nespádové dítě nikdy nemůže být přijato k základnímu vzdělávání na úkor dítěte spádového**. Není možné, aby uplatnění kritéria trvalého pobytu předcházelo jakékoliv jiné zvýhodnění. **Pokud by ředitelka či ředitel školy upřednostnili nespádové dítě před spádovým, postupovali by nezákonně.**

Užívání kritéria trvalého pobytu dítěte ve školském obvodu školy jako zvýhodňujícího kritéria není v rozporu se zákonem.

E.6.2 Test školní zralosti

Velmi častým kritériem ovlivňujícím rozhodování ředitelky a ředitelů škol je uplatnění výsledků bodovaného testu či ověření školní připravenosti (např. formou Kernova-Jiráskova testu či jeho modifikací). Test může mít v praxi mnoho podob a dosud není nijak standardizován.

⁵²⁴ Podle § 2 odst. 3 antidiskriminačního zákona – rasa, etnický původ, národnost, pohlaví, sexuální orientace, věk, zdravotní postižení, náboženské vyznání, víra a světový názor.

⁵²⁵ Podle § 2 odst. 1 písm. a) školského zákona – rasa, barva pleti, pohlaví, jazyk, víra a náboženství, národnost, etnický nebo sociální původ, majetek, rod, zdravotní stav či jiné postavení občana.

⁵²⁶ Podle § 7 odst. 1 antidiskriminačního zákona.

⁵²⁷ Podle § 3 odst. 1 antidiskriminačního zákona.

⁵²⁸ Dostupný z: http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/DISKRIMINACE/Doporučení/Doporučení_zapisy_do_ZS.pdf

Obecně platí, že ověření školní připravenosti by vždy mělo mít spíše **motivační charakter pro dítě a doporučující charakter pro zákonné zástupce**. Považuji za vhodné, pokud škola na základě odborně vedeného zápisu poskytne rodiči objektivní zpětnou vazbu o schopnostech, dovednostech a znalostech dítěte (zejména těch nezbytných pro zahájení povinné školní docházky) a připojí doporučení pro přípravu na školní docházku. Konkrétně se může jednat o doporučení navázání spolupráce s logopedickou ambulancí či školským poradenským zařízením, vhodných cvičebnic, postupů pro procvičování určité schopnosti a dovednosti nebo osvojení konkrétní znalosti. Jednat se může také o doporučení odkladu školní docházky i přesto, že takovéto doporučení nemá pro zákonné zástupce dítěte závazný charakter.⁵²⁹

Školy musejí při ověřování školní připravenosti postupovat obezřetně a nepodrobovat děti úkolům, které jsou neférové vzhledem k jejich speciálním vzdělávacím potřebám. Pokud by školy opomíjely rozdílnosti mezi dětmi z různých skupin, mohly by nepřímo diskriminovat z důvodu zdravotního postižení, národnostního či etnického původu. Doporučuji školám, aby při ověřování školní připravenosti spolupracovaly nejen se školským poradenským zařízením, ale také s neziskovými organizacemi, které se věnují dětem se speciálními vzdělávacími potřebami.

Průběh zápisu k povinné školní docházce upravuje vyhláška o základním vzdělávání. Zápis se skládá z formální části, ve které zákonný zástupce požádá o zápis dítěte k plnění povinné školní docházky. Pokud se zápisu účastní i dítě a jeho zákonný zástupce s tím souhlasí, skládá se zápis rovněž z rozhovoru a dalších činností s dítětem.⁵³⁰ Ministerstvo ve své informaci upozorňuje, že školský zákon nestanoví dítěti povinnost zúčastnit se zápisu.⁵³¹

Využití testu školní zralosti jako kritéria pro rozhodování však účast dítěte nejenom předpokládá, ale také vyžaduje. **Škola tak tímto jednáním dítěti ukládá povinnost nad rámec zákona**. Pokud ředitelka či ředitel školy odmítnou přijetí (spádového i nespádového) dítěte, protože se nepodrobilo ověření školní připravenosti, postupují v rozporu se školským zákonem.

Pokud školy přijímají pouze děti, které lépe uspěly v testu školní zralosti, postupují v rozporu se školským zákonem. Jedná se o praxi zcela běžnou v případě středního či vysokého školství. Za **neakceptovatelnou** ji však musím označit u základního vzdělávání, které má v systému vzdělávání odlišné postavení. Právo žáka na vzdělání zde splývá s jeho povinností plnit povinnou školní docházku. Stejně tak na rozdíl od jiných typů škol mají základní školy vymezeny školské obvody, které všem spádovým dětem garantují právo na přednostní přijetí. Z těchto důvodů žáci vykonávající povinnou školní docházku a děti hlásící se k ní požívají vyšší míru ochrany než studenti vyšších druhů škol.

Rovněž **není vhodné, aby školy používaly výsledek testu školní zralosti pro rozdělení přijatých žáků do jednotlivých tříd**. Mohly by se tím dopustit nepřímé diskriminace na základě zdravotního postižení, etnicity či národnosti

⁵²⁹ Povinností školy je zákonné zástupce dítěte pouze informovat o možnosti odkladu povinné školní docházky (§ 37 odst. 2 školského zákona).

⁵³⁰ Podle § 3a odst. 1 až 4 vyhlášky o základním vzdělávání.

⁵³¹ Informace k organizaci zápisů k povinné školní docházce ze dne 16. prosince 2016, čj. MSMT-27988/2016, dostupné z: <http://www.msmt.cz/vzdelavani/zakladni-vzdelavani/informace-k-organizaci-zapisu-k-povinne-skolni-dochazce>

(chráněné znaky dle antidiskriminačního zákona) nebo diskriminaci na základě sociálního původu, jazyka či jiného postavení (chráněné znaky dle školského zákona).

Doporučuji školám ověřovat připravenost dítěte na povinnou školní docházku příjemnou a hravou formou. Nedoporučuji ředitelkám a ředitelům škol, aby v rámci rozhodování o (ne)přijetí (spádového či nespádového) dítěte jakkoliv zohledňovali výsledky testu školní zralosti. Takové rozlišování odporuje § 2 odst. 1 písm. a) školského zákona a § 3 odst. 1 antidiskriminačního zákona, jelikož cíl, který sleduje, není legitimní. Na používání tohoto kritéria by se měla zaměřit Česká školní inspekce v rámci své pravidelné inspekční činnosti.

E.6.3 Členství ve sportovním klubu spolupracujícím se školou

Některé školy profilující se rozšířenou výukou tělesné výchovy uplatňují jako zvýhodňující kritérium členství dítěte ve sportovním klubu, který spolupracuje se školou.

Rozumím tomu, že škola může spolupraci s určitým sportovním klubem považovat za smysluplnou, zejména z důvodu, že klub zajišťuje tréninky žáků v odpoledních hodinách či se podílí na výuce tělesné výchovy.

Na druhou stranu je třeba uvést, že orgán veřejné správy nemůže podmiňovat realizaci práva na vzdělání členstvím v jakékoliv organizaci či spolku. Právo svobodně se sdružovat je základní lidské právo,⁵³² k jehož výkonu nesmí být nikdo nucen (ani nepřímo). Nehledě na to, že členství v daném sportovním klubu s sebou většinou nese finanční závazky pro rodinu a předpokládá, že se rodina podílela na rozvoji talentu již v předškolním věku dítěte. Toto kritérium může mít nepřímo diskriminační dopad na děti, které pocházejí ze sociálně znevýhodněného prostředí.

Doporučuji ředitelkám a ředitelům, aby v rámci rozhodování o (ne)přijetí (spádového či nespádového) dítěte nezohledňovali členství dítěte ve sportovním klubu spolupracujícím se školou. Takové rozlišování odporuje § 2 odst. 1 písm. a) školského zákona, jelikož cíl, který sleduje, není legitimní.

E.6.4 Pořadí přijetí přihlášky

V důsledku enormního zájmu o vzdělávání dětí na vybraných školách či nevhodně vymezeného školského obvodu školy často volí kritérium pořadí přijetí přihlášek k zápisu. Ty sbírají buď fyzicky v papírové podobě, nebo elektronickou formou. Toto rozlišení však není pro posouzení podstatné.

V důsledku uplatnění tohoto kritéria zákonní zástupci dětí buď čekají v dlouhých frontách před školou, nebo jejich úspěch závisí na rychlosti internetového připojení či rychlosti zadání požadovaných informací do elektronického systému. Oba

⁵³² Čl. 20 Listiny základních práv a svobod.

tyto postupy považuji za **nedůstojné**. Zároveň, dle mého názoru, **odporuji** smyslu školského zákona. Ten ukládá zákonným zástupcům povinnost přihlásit dítě k zápisu v období od 1. dubna do 30. dubna kalendářního roku, v němž má dítě zahájit povinnou školní docházku.⁵³³ Pokud tak zákonný zástupce neučiní, je odpovědný za přestupek.⁵³⁴

Záleží na ředitelce či řediteli školy, kdy budou zápisy v tomto časovém rozmezí na své škole konat. Z povahy věci má první žádost přijatá v období, které ředitelka či ředitel stanovili jako dobu zápisu, stejnou hodnotu jako žádost poslední. Ve správním řízení platí rovnost účastníků správního řízení⁵³⁵ a všichni účastníci správního řízení mají tentýž zájem na realizaci práva na vzdělání a na splnění povinné školní docházky.

Kritérium pořadí přijetí přihlášky k zápisu odporuje smyslu školského zákona a zásadě procesní rovnosti účastníků správního řízení. Proto je nedoporučuji aplikovat na přihlášky jak spádových, tak i nespádových dětí. Naopak za velmi přínosné (zejména u škol s velkým počtem žáků) považuji, pokud škola zákonným zástupcům dětí přidělí konkrétní termín, včetně hodiny, ve kterém se mohou k zápisu dostavit. Tento postup přispívá k odstranění čekání během zápisů.

E.6.5 Sourozenec vzdělávající se ve stejné škole

Během přípravy doporučení jsem se setkala s mnoha školami, které upřednostňují při přijímání k základnímu vzdělávání děti, které na dané škole již mají sourozence. Toto kritérium se objevuje v mnohých variacích – od sourozence navštěvujícího školu bez dalšího, sourozence, který bude v následujícím školním roce navštěvovat danou školu, sourozence, který navštěvuje první stupeň dané školy, po posuzování jeho „bezproblémovosti“.

Využití tohoto kritéria považuji za projev prorodinné politiky, který může napomoci sladování rodinného a pracovního života rodičů či upevňování pocitu rodinné sounáležitosti.

Zároveň je nezbytné zdůraznit, že dle daného kritéria ředitelka či ředitel školy odvozují zvýhodnění dítěte od jeho rodinného postavení, tedy nezávisle na dítěti. Zároveň znevýhodňují děti jedináčky, děti, jejichž sourozenci navštěvují specializované školy (víceletá gymnázia, školy, které vzdělávají podle vzdělávacího programu základní školy speciální, soukromé školy), děti s velkým věkovým rozdílem od sourozenců, děti nově přistěhované do školského obvodu či svěřené do výchovy druhému rodiči. V neposlední řadě je nejasné, jak toto kritérium uplatňovat vůči polorodým sourozencům či dětem nového partnera/manžela rodiče.

Legitimním cílem, jímž může být rozlišování odůvodněno, je posilování sourozeneckých vazeb a sladování rodinného a pracovního života rodičů. Aby byl zásah do práva na vzdělání dítěte, které nebylo do školy přijato, v souladu se školským

⁵³³ Podle § 36 odst. 4 školského zákona.

⁵³⁴ Podle § 182a odst. 1 písm. a) bodu 1 školského zákona.

⁵³⁵ Podle § 7 správního řádu.

zákonem, musejí být zároveň naplněny **podmínky přiměřenosti a nezbytnosti**. Posouzení přiměřenosti a nezbytnosti se, podle mého názoru, liší především podle toho, zda je dítě spádové, či nespádové.

Vybírá-li ředitelka či ředitel mezi několika spádovými dětmi z důvodu kapacity,⁵³⁶ může upřednostnit to, které již ve škole má staršího sourozence jedině za předpokladu, že **odmítnuté dítě může žádat o přijetí ještě v jiné škole, kde mu náleží právo na přednostní přijetí podle § 36 odst. 7 školského zákona**. Pokud tomu tak není, není naplněna podmínka přiměřenosti a rozlišování nelze považovat za přípustné. Ředitelka či ředitel školy by měli přistoupit k losování (blíže část E.6.10 doporučení).

Pokud má škola kapacitu i na přijetí nespádových dětí, ale je nutné mezi nimi vybírat, mohou ředitelka či ředitel přijmout přednostně ty, které mají ve škole staršího sourozence. Rozlišování naplňuje podmínku přiměřenosti (nespádové děti se totiž vždy mohou přihlásit na svou spádovou školu) a nezbytnosti (vzhledem ke kapacitním možnostem školy neexistuje jiný prostředek, jak dosáhnout téhož cíle).

Doporučuji ředitelkám a ředitelům, aby v případě spádových dětí upřednostnili ty, které mají ve škole staršího sourozence jedině za předpokladu, že odmítnuté dítě může žádat o přijetí ještě v jiné škole, kde mu náleží právo na přednostní přijetí podle § 36 odst. 7 školského zákona. U nespádových dětí lze toto kritérium používat bez omezení. Nedoporučuji využívat kritérium „bezproblémového“ sourozence či sourozence určitého věku.

E.6.6 Dítě po odkladu školní docházky

V praxi se kritérium zvýhodnění dítěte po odkladu školní docházky objevuje ve dvou variantách. Ředitelky či ředitelé rozlišují, zda o odkladu rozhodli sami v předchozím školním roce, či zda o něm rozhodla jiná ředitelka či ředitel.

Domnívám se, že takové rozlišování není namístě. Pro rozhodnutí, zda je dítě tělesně nebo duševně přiměřeně vyspělé k zahájení povinné školní docházky, je podstatná žádost zákonného zástupce doplněná o doporučující posouzení školského poradenského zařízení a odborného lékaře nebo klinického psychologa.⁵³⁷ Z toho vyplývá, že přestože o odkladu rozhoduje ředitelka či ředitel školy, podstatné zůstává, zda je k tomu dán důvod. To však musí posoudit odborník z oblasti lékařství nebo psychologie, nikoliv ředitelka či ředitel.

Využití kritéria, že má dítě již odloženou školní docházku, považuji za legitimní pouze při uplatnění na spádové děti. Zde totiž takové zvýhodnění sleduje legitimní cíl a naplňuje podmínky přiměřenosti a nezbytnosti. U dítěte po odkladu školní docházky spatřuji vyšší potřebu nástupu do základní školy. V případě nespádových dětí nepovažuji využití tohoto kritéria za vhodné, jelikož nespádové dítě má garantováno přednostní přijetí ve své spádové škole.

⁵³⁶ Přijetím všech spádových dětí, které požádaly o zápis do školy, by ředitelka či ředitel překročili nejvyšší počet žáků uvedených ve školském rejstříku.

⁵³⁷ Podle § 37 odst. 1 školského zákona.

Doporučuji ředitelkám či ředitelům, aby v případě spádových dětí upřednostnili ty, kterým byla odložena školní docházka. U nespádových dětí toto kritérium nedoporučuji používat, jelikož nenaplnuje podmínku přiměřenosti a nezbytnosti.

E.6.7 Absolvování mateřské školy či přípravné třídy při dané základní škole

Některé ředitelky či ředitelé při rozhodování o (ne)přijetí upřednostňují děti, které navštěvují mateřskou školu při dané základní škole či přípravnou třídu této školy.

Tento postup znevýhodňuje děti, které ředitel nepřijal z kapacitních důvodů již k předškolnímu vzdělávání stejně jako děti nově přestěhované. Byť je poslední rok předškolního vzdělávání od roku 2017 povinný, zákonný zástupce může pro dítě zvolit jiný způsob povinného předškolního vzdělávání (např. individuální vzdělávání). Kritérium absolvování mateřské školy při dané základní škole pak znevýhodňuje i tyto děti.

Legitimním cílem, jímž může být rozlišování mezi dětmi odůvodněno, je zájem na tom, aby dítě i nadále chodilo do základní školy, u které je zřízena mateřská škola či přípravná třída, jež toto dítě navštěvovalo (podpora kontinuity vzdělávání dítěte). Aby byl zásah do práva na vzdělání dítěte, které nebylo do školy přijato, v souladu se školským zákonem, musejí být zároveň naplněny **podmínky přiměřenosti a nezbytnosti**. Posouzení přiměřenosti a nezbytnosti se, podle mého názoru, liší především podle toho, zda je dítě spádové, či nespádové.

Vybírá-li ředitelka či ředitel mezi několika spádovými dětmi z důvodu kapacity,⁵³⁸ může upřednostnit to, které navštěvovalo mateřskou školu či přípravnou třídu v dané základní škole jedině za předpokladu, že **odmítnuté dítě může žádat o přijetí ještě v jiné škole, kde mu náleží právo na přednostní přijetí podle § 36 odst. 7 školského zákona**. Pokud tomu tak není, není naplněna podmínka přiměřenosti a rozlišování nelze považovat za přípustné. Ředitelka či ředitel školy by měli přistoupit k losování (blíže část E.6.10 doporučení).

Pokud má škola kapacitu i na přijetí nespádových dětí, ale je nutné mezi nimi vybírat, mohou ředitelka či ředitel přijmout přednostně ty, které navštěvovaly mateřskou školu či přípravnou třídu v dané základní škole. Rozlišování naplňuje podmínku přiměřenosti (nespádové děti se totiž vždy mohou přihlásit na svou spádovou školu) a nezbytnosti (vzhledem ke kapacitním možnostem školy neexistuje jiný prostředek, jak dosáhnout tétož cíle).

Doporučuji ředitelkám či ředitelům, aby v případě spádových dětí upřednostnili ty, které navštěvovaly mateřskou školu či přípravnou třídu v dané základní škole jedině za předpokladu, že odmítnuté dítě může žádat o přijetí ještě v jiné škole, kde mu náleží právo na přednostní přijetí podle § 36 odst. 7 školského zákona. U nespádových dětí lze toto kritérium používat bez omezení.

⁵³⁸ Přijetím všech spádových dětí, které požádaly o zápis do školy, by ředitelka či ředitel překročili nejvyšší počet žáků uvedených ve školském rejstříku.

E.6.8 Vzdálenost bydliště / místa trvalého pobytu dítěte či rodičů od školy

Ředitelky a ředitelé škol pro rozhodování o (ne)přijetí někdy volí kritérium vzdálenosti bydliště či trvalého pobytu dítěte nebo zákonných zástupců od školy s odůvodněním, že děti ze vzdálenějších oblastí to mají blíž do jiných škol. V některých případech ředitelky a ředitelé pojmy bydliště a místo trvalého pobytu směšují, a to i přesto, že se jedná právně o dva rozdílné pojmy.

Pojmy bydliště a místo trvalého pobytu vymezují právní předpisy. **Místem trvalého pobytu** se podle zákona o evidenci obyvatel rozumí adresa pobytu občana v České republice, která je vedena v registru obyvatel. Jedná se tedy o evidenční údaj, který si občan volí zpravidla v místě, kde má rodinu, rodiče, byt nebo zaměstnání. Za nezletilého mladšího patnácti let tak činí jeho zákonní zástupci.⁵³⁹

Bydliště definuje občanský zákoník. Označuje tak místo, „kde se (člověk) zdržuje s úmyslem žít tam s výhradou změny okolností trvale; takový úmysl může vyplývat z jeho prohlášení nebo z okolností případu“.⁵⁴⁰

Právní předpisy ředitelce či řediteli neudělují žádné oprávnění, na základě kterého by mohli zjišťovat, zda se faktické bydliště dítěte odlišuje od místa jeho trvalého pobytu. Nemají tedy jak zabránit účelovému přehlašování trvalého pobytu dítěte pro účely zvýhodnění ve správním řízení, tzv. spádové turistice (viz bod E.3 doporučení).

Domnívám se, že využití kritéria vzdálenosti bydliště / místa trvalého pobytu dítěte či rodičů od školy odporuje smyslu školského zákona. Proto jeho využití ředitelkám a ředitelům nedoporučuji ani v případech spádových, ani v případech nespádových dětí.

E.6.9 Znalost a sdílení alternativního pedagogického přístupu

U některých tzv. alternativních škol⁵⁴¹ jsem se setkala s vymezením kritérií přednostních, povinných a výběrových. Přednostním kritériem u alternativních škol (zřízených rovněž obcemi či svazky obcí) je spádovost dítěte. Zároveň však školy za povinné kritérium označují obeznámenost zákonných zástupců s uplatňovanou pedagogikou, aktivní spolupráci zákonných zástupců se školou či jejich zájem o školu. Za výběrové kritérium školy považují zájem o daný pedagogický směr, již absolvované vzdělávání v daném pedagogickém směru, a to jak dítěte (v mateřské škole), tak rodiče, případně účast na akcích a programech organizovaných školou (dále jen „znalost a sdílení alternativního pedagogického přístupu“).

Obecně mohu říci, že jsem ráda, že alternativní pedagogické přístupy mají své místo i ve školách zřízených obcemi či svazky obcí, a jsem si vědoma toho, že jejich uplatnění s sebou nese také zaujetí zákonných zástupců dětí pro daný pedagogický směr. Avšak je nezbytné pamatovat, že daným školám obce musejí vymezit

⁵³⁹ Podle § 10 zákona o evidenci obyvatel.

⁵⁴⁰ Podle § 80 občanského zákoníku.

⁵⁴¹ Zejména uplatňujících Waldorfskou a Montessori pedagogiku.

školský obvod. Školy tak i přes svůj odlišný pedagogický přístup musejí garantovat právo na přednostní přijetí spádovým dětem.⁵⁴²

Legitimním cílem, jímž může být rozlišování na základě znalosti a sdílení alternativního pedagogického přístupu odůvodněno, je lepší spolupráce se zákonnými zástupci po dobu vzdělávání dítěte v takové škole. Aby byl zásah do práva na vzdělání dítěte, které nebylo do školy přijato, v souladu se školským zákonem, musejí být zároveň naplněny **podmínky přiměřenosti a nezbytnosti**. Posouzení přiměřenosti a nezbytnosti se opět liší především podle toho, zda je dítě spádové, či nespádové.

Vybírá-li ředitelka či ředitel mezi několika spádovými dětmi z důvodu kapacity,⁵⁴³ může upřednostnit to, jehož zákonní zástupci znají a sdílejí alternativní pedagogický přístup jedině za předpokladu, že **odmítnuté dítě může žádat o přijetí ještě v jiné škole, kde mu náleží právo na přednostní přijetí podle § 36 odst. 7 školského zákona**. Pokud tomu tak není, není naplněna podmínka přiměřenosti a rozlišování nelze považovat za přípustné. Ředitelka či ředitel školy by měli přistoupit k losování (blíže část E.6.10 doporučení).

Pokud má škola kapacitu i na přijetí nespádových dětí, ale je nutné mezi nimi vybírat, mohou ředitelka či ředitel přijmout přednostně ty, jejichž zákonní zástupci znají a sdílejí alternativní pedagogický přístup. Rozlišování naplňuje podmínku přiměřenosti (nespádové děti se vždy mohou přihlásit na svou spádovou školu) a nezbytnosti (vzhledem ke kapacitním možnostem školy neexistuje jiný prostředek, jak dosáhnout téhož cíle).

Doporučuji zřizovatelům, aby vymezili školské obvody tak, aby spádovému dítěti v případě nepřijetí do školy s alternativním pedagogickým přístupem zůstalo zachováno právo na přednostní přijetí v jiné spádové škole.

Doporučuji ředitelkám a ředitelům, aby v případě spádových dětí upřednostnili ty, jejichž zákonní zástupci znají a sdílejí alternativní pedagogický přístup jedině za předpokladu, že odmítnuté dítě může žádat o přijetí ještě v jiné škole, kde mu náleží právo na přednostní přijetí podle § 36 odst. 7 školského zákona. U nespádových dětí lze toto kritérium používat bez omezení.

E.6.10 Losování

V případě, že ani po uplatnění kritérií, která nejsou v rozporu se školským či antidiskriminačním zákonem a jsou legitimní, nebudou ředitelka či ředitel moci

⁵⁴² V případě, že je v obci vícero škol, kterým se stanovují školské obvody, lze situaci řešit tak, že území obce se rozdělí mezi školské obvody běžných škol. Škola s alternativním pedagogickým přístupem bude mít školský obvod, který tvoří celé území obce. Za takových podmínek je pak možné odmítnout přijetí spádového dítěte na alternativní školu, jelikož má dítě zároveň právo na přednostní přijetí i v jiné škole (má i jinou spádovou školu – běžnou), blíže viz dále v textu.

⁵⁴³ Přijetím všech spádových dětí, které požádaly o zápis do školy, by ředitelka či ředitel překročili nejvyšší počet žáků uvedených ve školském rejstříku.

rozhodnout, doporučuji využít transparentního losování. S určitou mírou nadsázky mohou říci, že se jedná o „nejlepší ze všech špatných řešení“. Z pohledu rodičů se toto řešení může jevit tvrdé, protože rozhodování staví na prvku náhody, ale s ohledem na platnou právní úpravu se losování zdá být **nejobjektivnější a nej-spravedlivější**.

Je nezbytné, aby ředitelka či ředitel školy předem upravili podmínky, za nichž k losování dojde. Zejména aby s dostatečným časovým předstihem informovali zákonné zástupce dětí o termínu losování a to proběhlo za jejich přítomnosti. Dopředu by také mělo být patrné, kdo losování uskuteční (např. ředitelka či ředitel školy nebo člen školské rady) a jakým způsobem. O tom by měli ředitelka či ředitel školy poučit přítomné zákonné zástupce před zahájením losování. Doporučuji také z losování pořídít videozáznam.

(text je redakčně zkrácený)

Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., v. r.
veřejná ochránkyně práv

4. NEPŘIJETÍ DO ZÁKLADNÍ ŠKOLY Z DŮVODU POHLAVÍ⁵⁴⁴

Výsledek:

Od následujícího školního roku ředitel školy od zohledňování pohlaví žáků upustil. Výsledky přijímacích zkoušek posuzoval jednotně pro obě pohlaví.

Brno 14. dubna 2004
Sp. zn.: 1232/2003/VOP/HV

Zpráva o šetření ve věci manželů A.

A.

Na základě podnětu manželů A., bytem xxx, jsem dne 21. 8. 2003 zahájila šetření podle § 14 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve věci přijímacího řízení, v němž byly odděleně posuzovány dívky a chlapci na základě pohlaví. Přijímací řízení pořádala státní škola, základní škola B. (dále jen jazyková ZŠ).

Manželé A. si stěžovali, že jejich dcera nebyla přijata do jazykové ZŠ proto, že je dívka. Dle jejich tvrzení byla ředitelem školy, panem C. (dále jen ředitel), diskriminována, když byla zařazena do skupiny neúspěšných uchazečů, ačkoliv chlapci se stejným počtem bodů ze vstupního testu na školu přijati byli. Na základě podnětu byl též šetřen postup České školní inspekce, na kterou se manželé A. obraceli takéž.

B.

Dne 22. 4. 2002 absolvovala dcera manželů A., slečna D. A., přijímací zkoušku na jazykovou ZŠ. Chlapci i děvčata se účastnili stejného přijímacího řízení ve stejný den do společných tříd, výsledek zkoušky byl vyjádřen v bodech. Ředitel přijal stejný počet chlapců a stejný počet dívek. Minimální bodový zisk v prvním kole přijímacího řízení činil u chlapců 88 bodů, u dívek 90 bodů. Slečna D. A. získala 89 bodů, a ocitla se tak ve skupině sedmi dívek, které získaly větší nebo stejný počet bodů než poslední přijatý chlapec, ale přijaty nebyly.

Pan A. se dne 2. května 2002 obrátil na jazykovou ZŠ s žádostí o poskytnutí informace dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Žádal mj. o sdělení všech pravidel, kterými se řídilo dotčené přijímací řízení. Tuto žádost znovu zopakoval v odvolání proti nepřijetí své dcery.

Odpověď na žádost o poskytnutí informace ředitel adresoval oběma rodičům společně s odpovědí na odvolání dne 3. 6. 2002. K pravidlům přijímacího řízení se vyjádřil tak, že posuzoval zvláště chlapce a zvláště dívky, právě z důvodu rovnosti

⁵⁴⁴ Elektronická verze je dostupná v Evidenci stanovisek ochránce z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/8342>

šancí a příležitostí pro obě pohlaví, aby dosáhl vyváženého počtu ve třídách. Obě kategorie procházejí stejným řízením a stejnými testy. V odpovědi na odvolání vyjádřil opačný názor než stěžovatelé, totiž že opatření vytvářející dvě kategorie při hodnocení přijímacích testů není v žádném případě diskriminační, ale naopak dává rovnoměrné šance oběma pohlavím. Sdělil: „jelikož... nikdy nevíme, která kategorie dosáhne v průměru lepšího výsledku, není možné považovat přijímací řízení... za diskriminační vůči dívkám.“

Jako reakci na vyjádření ředitele podali manželé A. dne 26. 5. 2002 stížnost na podmínky přijímacího řízení u zřizovatele jazykové ZŠ, Městské části Praha X. Stížnost byla po konzultaci s odborem školství Magistrátu hlavního města Prahy uznána za oprávněnou a řediteli školy bylo mj. doporučeno, aby zvážil možnost přehodnocení výsledků řízení.

Ředitel nepřijal dceru stěžovatelů na základě jejich odvolání. Manželé A. proto podali stížnost i k České školní inspekci dne 19. 6. 2002. Dne 3. 7. 2002 jim sdělila RNDr. Vlastimila Kozelská, zastupující ústřední školní inspektorku, Ing. Marii Kalábovou, že byl dán pokyn vrchní školní inspektorce k provedení orientační inspekce. Dne 30. 10. 2002 sdělila stěžovatelům Mgr. Hana Zvoníková, vrchní školní inspektorka, mimo jiné, že do tříd s rozšířenou výukou jazyků zařazuje žáky ředitel dle doporučení školy, kde žák plní povinnou školní docházku. Uvedla, že ČŠI provede orientační inspekci v období přijímacích zkoušek, při níž bude zjišťovat a hodnotit výsledky a průběh vzdělávání, včetně posouzení náročnosti přijímacího řízení vzhledem ke schváleným učebním dokumentům. V další korespondenci dne 31. 1. 2003 sdělila, že ČŠI provede ve škole inspekci zaměřenou na přijímací řízení i dodržování obecně závazných právních předpisů. Orientační inspekce proběhla ve dnech 28., 30. dubna a 5. května 2003. Jak vyplývá z inspekční zprávy, zařazování žáků do 3. ročníku s rozšířenou výukou jazyků ve školním roce 2002/2003 proběhlo odlišně než v roce predešlém, výkon dívek i chlapců byl posuzován společně.

Jak plyne z dopisu ředitele, který jsem obdržela dne 11. 9. 2003, oddělené hodnocení dívek a chlapců pramenilo z předpokladu různých psychických dispozic, které se u dětí ve věku odpovídajícím druhé třídě ZŠ vyskytují. Dle jeho názoru, podpořeného tvrzením psychologů, jsou dívky tohoto věku „napřed“ ve srovnání s chlapci. Tento rozdíl je podle něho třeba zohlednit odděleným posuzováním výsledků, což má výsledně zajistit stejné podmínky pro všechny.

Psychologický pohled, jak jsem zjistila v průběhu šetření, tvrzení o rozdílné psychické vyspělosti mezi pohlavími ve věku 8 let podporuje. Například pohled sociologický ale nabízí i jiné vysvětlení rozdílné úspěšnosti dívek u školních testů – větší úspěch dívek a žen u testů na školách různých stupňů vysvětluje tím, že je ořesena tradiční role muže v rodině. Pokládá za možné, že větší úspěšnost žen oproti mužům dnes již ve všech úrovních školského systému je výrazem změn ve vzájemném postavení mužů a žen ve společnosti a souvisí s proměnou mužské role.⁵⁴⁵

C. PRÁVNÍ PŘEDPISY

Podle § 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, působím k ochraně osob před jednáním úřadů, pokud je v rozporu s právem či neodpovídá principům

⁵⁴⁵ GIDDENS, A. *Sociologie*. Praha Argo, 1999, s. 397.

demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívám k ochraně základních práv a svobod. Podle citovaného zákona se zabývá i takovým jednáním, které lze označit pojmem špatná správa, tedy jednáním, které je v rozporu s principy dobré správy.

Přistoupením k Úmluvě o právech dítěte sice uznal náš stát právo dítěte na diskriminaci podle pohlaví, jedná se však o ustanovení mezinárodní normy, které nemá povahu normy bezprostředně použitelné (self-executing), a nelze ho tudíž použít bez dalšího aktu zákonodárce. V tomto smyslu tedy nejde o porušení Úmluvy o právech dítěte, ale o jednání, které jde proti jejímu duchu.

Vyhláška Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy č. 291/1991 Sb., o základní škole, v § 6 odst. 1 ukládá řediteli povinnost zařadit do třídy s rozšířeným vyučováním žáky na základě doporučení školy, ve které plní žák povinnou školní docházku, a podle nadání a předpokladů žáka.

D. ZÁVĚRY

Především je třeba zmínit, že ředitel měnil zdůvodnění svého rozhodnutí posuzovat zvláště chlapce a dívky. Manželům A. sdělil, že dopředu neví, která ze skupin dosáhne lepších výsledků, zatímco v korespondenci se mnou se zmínil o tom, že jsou dívky ve věku 8 let vývojově „napřed“ před chlapci.

Výše citovaná vyhláška Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy č. 291/1991 Sb., o základní škole, nedává řediteli školy pravomoc, aby stanovoval kvóty pro přijetí žáků do tříd s rozšířenou výukou jazyků podle svého volného uvážení. Ředitel si jako nástroj na zjištění nadání a předpokladů zvolil stejný test pro obě pohlaví, ale u chlapců pro přijetí toleroval horší bodový výsledek, čímž se stalo, že nepřijal ke studiu dívky, které byly stejně dobré nebo lepší než poslední přijatý chlapec. V prvním kole přijímacího řízení takto nebylo přijato sedm dívek.

I když si nemyslím, že by úmyslem ředitele bylo poškodit dívky, naopak chtěl dosáhnout relativní spravedlnosti při přijímání dětí, přesto jsem přesvědčena, že jeho postup nebyl správný. Vybral si a zohlednil kritérium, které bylo nejvíce rozpoznatelné, rozdílné tempo psychického vývoje chlapců a dívek. Toto kritérium ale vyňal ze všech dalších souvislostí. Handicapem, který může v úspěšnosti u přijímacího řízení hrát větší roli než příslušnost k pohlaví, může být např. příslušnost k etniku, k nižší sociální vrstvě, rozvrácená rodina dítěte, umístění do dětského domova, navštěvování školy s horší kvalitou výuky apod. Souhlasím se stěžovateli v tom, že dívky, které byly stejně dobré či lepší než poslední přijatý chlapec, jsou v důsledku ředitelova postupu konfrontovány se skutečností, že je při přijímání na školu znevýhodnilo jejich pohlaví.

Celé lidské dějiny jsou v jistém smyslu dějinami diskriminace žen. Až v posledních staletích a zejména desetiletích společnost postupně odstraňuje tuto diskriminaci a přijímá nejrůznější strategie, aby odstranila tuto historickou zátěž. Ještě dnes jsou ženy běžně diskriminovány na trhu práce, a nejen tam. Na pozadí těchto skutečností se jeví snaha „nediskriminovat chlapce“ právě ve věku osmi let a právě při přijímání na jazykovou školu poněkud nešťastná. Pokud některé společnosti dospějí k rozhodnutí, že určitou skupinu dočasně zvýhodní, proto aby překonala důsledky dlouhodobého znevýhodnění, je k tomu nutné rozhodnutí zákonodárce. Pokud by řediteli umožňoval zákon použít oddělených měřítek pro

chlapce a dívky, bylo by jeho jednání v pořádku. Žádný zákon mu ale tento postup neumožňuje.⁵⁴⁶

Argument týkající se vyváženého počtu dívek a chlapců ve třídách nemohu přijmout, i když vím, že pedagogové takový stav ve třídě vítají. Ani ve specializovaných třídách (matematické, sportovní, výtvarné) nebo na průmyslovkách či školách zdravotních ani na vysokých školách se o ideální padesátiprocentní poměr chlapců a dívek neusiluje. V tomto kontextu nevidím žádný rozumný důvod pro to, aby byl dosažení tohoto ideálního stavu na základní jazykové škole podřízen faktor spravedlivého posouzení chlapců a dívek.

Pokud jde o názor ředitele školy, že ve sportu jsou muži a ženy rovněž porovnávání odděleně, neboť jsou determinovány fyzickými předpoklady, mám za to, že kategorie znalostí a předpokladů pro studium nelze směřovat s fyzickou zdatností, a to z toho důvodu, že se dle psychologů psychická vyspělost chlapců a děvčat později vyrovnává. Ponechám nyní stranou právní nemožnost ředitele postupovat tak, aby odděleně posuzoval chlapce a dívky, a zaměřím se jen na ředitelem uvedený důvod zvýhodnění chlapců, kterým je nedostatečná psychická vyspělost. Nelze s jistotou tvrdit, že by rozdílné tempo psychického vývoje bylo jedinou příčinou menší úspěšnosti chlapců v přijímacích testech. Tudiž není možné chlapce se slabším bodovým ziskem upřednostnit před úspěšnějšími dívkami s odůvodněním, že se „současná“ nedostatečnost „v budoucnosti“ zlepší. Není rozpoznatelné, který z oněch protežovaných jedinců je skutečně determinován svým stadiem psychického vývoje a který se naopak svým spolužačkám a též spolužákům nebude schopen vyrovnat ani v pozdějším věku.

V postupu České školní inspekce jsem šetřením zjistila, že Mgr. Hana Zvoníková v dopisu ze dne 30. 10. 2002 sdělila manželům A. jen poloviční informaci, že ředitel školy rozhoduje o zařazení žáků do tříd s rozšířenou výukou cizích jazyků na základě doporučení školy, kde žák plní povinnou školní docházku. Jak jsem uvedla výše, vyhláška č. 291/1991 Sb., o základní škole, stanoví kromě doporučení školy také další kritérium – nadání a předpoklady žáka. Občané by měli být informováni státními úřady úplně a přesně. Jedná se o nepřesnost, ne o závažné pochybení v činnosti vrchní školní inspektorky. K samotnému provedení orientační inspekce nemám námitky a chápu, že byla načasována do období dalších přijímacích zkoušek, tj. na rok 2003, když zřizovatel školy v r. 2002 uznal stížnost manželů A. za oprávněnou a sdělil řediteli, že pravidla přijímacího řízení nesmí odporovat právním normám, a zároveň mu doporučil, aby zvážil přehodnocení výsledků přijímacího řízení.

E.

Tato zpráva je koncipována ve smyslu § 18 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv. Vzhledem k tomu, že výsledky přijímacích zkoušek se v současnosti na jazykové ZŠ posuzují společně pro obě pohlaví, nevyzývám ředitele pana C., aby se ke zprávě vyjadřoval a přijímal opatření. Vrchní školní inspektorku

⁵⁴⁶ Česká republika se naopak přihlásila k principu zapovězení nerovnoprávných nebo oddělených měřítek při posuzování mužů a žen v případě přijetí zvláštních opatření ke zrovnoprávnění žen a mužů (Úmluva o odstranění všech forem diskriminace žen, vyhl. pod č. 62/1987 Sb.).

Mgr. Hanu Zvoníkovou, rovněž nevyzývám k vyjádření a přijetí opatření, protože se dopustila pouze nepřesnosti v korespondenci s rodiči, která neměla zásadní vliv na meritum věci. Jestliže by však ředitel či vrchní školní inspektorka měli potřebu se ke zprávě vyjádřit, mohou tak samozřejmě učinit.

Anna Šabatová
zástupkyně veřejného ochránce práv

5. DOPORUČENÍ KE SPOLEČNÉMU VZDĚLÁVÁNÍ ROMSKÝCH A NEROMSKÝCH DĚTÍ⁵⁴⁷

Výsledek:

Výzkum a navazující doporučení popisují důsledky odděleného vzdělávání, právní rámec, příklady dobré praxe v ČR i zahraničí a poznatky z terénu. V návaznosti na tuto iniciativu se uskutečnil kulatý stůl.⁵⁴⁸ Veřejný ochránce práv v této věci jednal s ministrem školství. Závěry výzkumu a doporučení se prezentovaly na setkání ředitelů základních škol a na odborné konferenci.

Právní věty:

I. Ředitelé škol a obce nesmějí žáky rozdělovat do tříd/škol nebo nastavovat školské obvody podle etnicity žáků, jinak se dopustí přímé diskriminace (§ 2 odst. 3 antidiskriminačního zákona). Méně příznivým zacházením je již samotný akt oddělení romských žáků od ostatních. Není třeba, aby jej doprovázelo i další znevýhodnění (např. méně kvalitní výuka, horší vybavení třídy/školy).

II. Pokud na základě zdánlivě neutrálního kritéria či praxe vznikne třída či škola s vyšším podílem romských žáků, může jít o nepřímou diskriminaci (§ 3 odst. 1 antidiskriminačního zákona). Je proto potřeba dále zkoumat, zda kritérium či praxe sleduje legitimní cíl a prostředky k jeho dosažení jsou přiměřené a nezbytné. Legitimním cílem může být snaha vyrovnat počáteční znevýhodnění některých žáků, aby se mohli následně zařadit do běžné třídy. Půjde však pouze o výjimečné situace, protože tohoto cíle lze dosáhnout i vzděláváním žáka v běžné třídě za použití nárokových podpůrných opatření.

III. Ředitelé škol a obce mohou za účelem nastavení společného vzdělávání romských a neromských dětí zohledňovat etnicitu žáků. Půjde o pozitivní opatření dle § 7 odst. 2 antidiskriminačního zákona.

Sp. zn.: 86/2017/DIS/VB

Č. j.: KVOP-53237/2018

Brno 12. prosince 2018

Doporučení veřejné ochránkyně práv ke společnému vzdělávání romských a neromských dětí

(text je redakčně zkrácený)

⁵⁴⁷ Elektronická verze je dostupná v Evidenci stanovisek ochránce z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/6670>

⁵⁴⁸ Pozvánka, prezentace a zápis jsou dostupné z: https://www.ochrance.cz/dalsi-aktivity/archiv-vzdelavacich-akci/?tx_odcalendar%5Buid%5D=286&cHash=2aebfb4a0592ed49a642b5a57e274683

B. SHRUTÍ

Co to je segregace ve vzdělávání?

Ve škole nebo třídě se vzdělávají romští žáci odděleně od neromských žáků v počtu, který výrazně převyšuje jejich poměrné zastoupení v celé populaci či dané oblasti, s omezenou možností vzájemného kontaktu a s rozdílnými vzdělávacími příležitostmi.

Jaké jsou její důsledky?

Důsledky jsou sociální, pedagogické a ekonomické. Etnická segregace ve vzdělávání:

- snižuje šance vyčleněných žáků na dosažení vyššího stupně vzdělání,
- posiluje sociální vyloučení a znesnadňuje vymanění se z bludného kruhu chudoby,
- přispívá k sociálnímu napětí mezi různými skupinami obyvatel,
- klade neúměrně vysoké nároky na pedagogickou práci a vyvolává riziko pracovního přetížení učitelů,
- přispívá k masivním odchodům žáků z řad majority a pedagogů pryč z určitých škol, a tím destabilizuje místní vzdělávací soustavy,
- neodpovídá vzdělanostním potřebám vývoje budoucího světa,
- vede k nižší ekonomické aktivitě absolventů takto zatížených škol,
- zvyšuje ekonomickou zátěž zřizovatele v podobě nutnosti dodatečného dotování provozu školy z městského rozpočtu,
- způsobuje významné ztráty hrubého domácího produktu České republiky.

Je segregace nezákonná?

Ředitelé/-ky škol a obce nesmějí rozdělovat děti do tříd, škol nebo stanovovat školské obvody podle etnicity žáků, jinak by se dopustili **přímé diskriminace**. A to ani se souhlasem romských rodičů nebo v důsledku tlaku rodičů z majority. Pokud při tom použijí na etnicitě neutrální kritérium (např. výsledek testu školní zralosti), kvůli kterému ale fakticky vznikne etnicky oddělená třída nebo škola, může se jednat o **nepřímou diskriminaci**. O nepřímou diskriminaci nepůjde, pokud by kritérium sledovalo legitimní cíl a prostředky k jeho dosažení by byly přiměřené a nezbytné.

Stát má odpovědnost zabránit vzniku segregovaných škol a zjednat nápravu již existující segregace. Vzhledem k negativním důsledkům segregace by obce měly aktivně předcházet samovolnému vzniku romských škol.

Česká školní inspekce kontroluje, zda škola neodděluje romské a neromské děti neoprávněně. **Ministerstvo vnitra** kontroluje, zda vyhláška obce stanovující školské obvody nevede k segregaci romských dětí. **Antidiskriminační žalobou** se lze u soudu domáhat upuštění od diskriminace, odstranění následků diskriminačního zásahu a přiměřeného zadostiučinění formou omluvy a náhrady nemajetkové újmy v penězích. Ve výjimečných případech může být segregace **restrymálním činem**.

Jak se dá segregaci předcházet nebo zabránit?

Nezbytná je spolupráce všech významných aktérů, kteří působí v oblasti vzdělávání a kteří mají vliv na širší sociální kontext. Jde především o MŠMT, ČŠI, kraj, obec jako zřizovatele, vedení škol, pedagogy, žáky a jejich rodiče, nevládní organizace, odbor sociální péče města, OSPOD, sociální pracovníky/-ce a městskou policii. Identifikovali jsme deset opatření, která mohou přispět ke společnému vzdělávání:

- (1) kvalitní společné předškolní vzdělávání romských a neromských dětí,
- (2) vhodné nastavení školských obvodů,
- (3) rozvážení či doprovody žáků do vzdálenějších škol (bussing) s cílem dosažení rovnoměrného zastoupení romských a neromských žáků ve školách na území obce,
- (4) přesvědčení školy o smysluplnosti společného vzdělávání a jeho výslovná deklarace v jejím školním vzdělávacím programu,
- (5) dobrá příprava učitelů na etnicky heterogenní třídní kolektivy (další vzdělávání, sdílení dobré praxe mezi školami, hospitace ve školách, mentoring),
- (6) pomoc dalších (ne)pedagogických pracovníků školy (asistenti pedagoga, sociální pedagogové, školní asistenti, mediátoři) a podpora externích subjektů v lokalitě,
- (7) vytváření příležitostí pro setkávání romských a neromských rodin s cílem zlepšovat vzájemné vztahy,
- (8) doučování a mentoring žáků,
- (9) prevence šikany a nastavení přátelského školního klimatu,
- (10) pomoc nemajetným rodinám s finančními náklady na vzdělávání.

Jaké jsou poznatky z praxe?

Na téma segregace ve vzdělávání jsme provedli výzkumné šetření. Respondenty byli ředitelé/-ky a další pracovníci deseti škol, kteří mají zkušenost se společným/odděleným vzděláváním romských a neromských žáků.

Respondenti za hlavní příčiny segregovaného vzdělávání označili segregaci v bydlení, nečinnost nebo nevhodný zásah zřizovatele, nesouhlas části rodičů se společným vzděláváním, menší ochotu části škol přijmout romské děti, stahování žáků s vyšší potřebou podpory do segregovaných škol a absenci systémového řešení a jeho politické podpory.

Kromě deseti výše uvedených desegregačních opatření respondenti považovali za důležité budování dobrého jména školy s cílem přilákat neromské žáky a pravidelné setkávání se zúčastněnými aktéry (městská policie, OSPOD, neziskové organizace, ostatní školy, vedení města).

Oslovení ředitelé a ředitelky škol v zásadě vnímají oddělené vzdělávání romských a neromských žáků jako problém, chtěli by situaci změnit, ale nevědí jak. Často mají školy pouze omezené možnosti, jak situaci řešit. Klíčová je iniciativa obce jako zřizovatele.

(text je redakčně zkrácený)

I. NÁVRH DESEGREGAČNÍHO PLÁNU

Před desegregací na úrovni škol či tříd je vhodné vytvořit desegregační plán. Ten totiž může výrazně přispět k úspěchu celé akce. Plán by měl analyzovat příčiny segregace a formulovat konkrétní kroky k nápravě včetně uvedení termínů jejich splnění, způsobu jejich financování a subjektů či osob, které za splnění odpovídají. Již při tvorbě desegregačního plánu většinou vznikne potřeba zkontaktovat se s dalšími aktéry. Ideální je, pokud se do jeho tvorby zapojí obec, vedení škol a rodiče žáků.

Níže pro inspiraci uvádíme přehled kroků pro úspěšnou desegregaci na úrovni škol a tříd. Navržené kroky jsou pouze orientační. Konkrétní aktivity budou vždy záležet na místních podmínkách.

I.1 Řešení stávající segregace na úrovni škol

Je nutné si uvědomit, že v otázce řešení etnické segregace hraje škola, které se situace dotýká, nezáviděníhodnou roli. Ze své pozice „poskytovatele vzdělání“ není schopna výrazným způsobem situaci změnit, ovlivnit mechanismy fungování místní vzdělávací sítě a distribuci žáků mezi jednotlivé školy. Taková škola se většinou snaží maximálním způsobem vyrovnat s danou situací a svou vstřícností k žákům a rodičům s vyšší potřebou podpory často přitahuje další znevýhodněné žáky / odrazuje další majoritní žáky, a její segregace se tak nezáměrně prohlubuje. Potřeba zásahu je v tomto případě jednoznačně na straně obce jako zřizovatele, která je zodpovědná za nastavování vzdělávací politiky a má možnost realizovat vhodná opatření i ovlivnit jednání relevantních aktérů.

V zásadě se nabízejí dva způsoby, jak docílit rovnoměrnějšího zastoupení romských žáků v rámci všech obcí zřizovaných škol. Jedná se o snahu docílit stavu, kdy do školy, kterou navštěvují převážně Romové, se začne přihlašovat také významná část neromské populace, nebo se zaměřit na komplexní transformaci vzdělávací sítě (při které může nebo nemusí dojít ke zrušení segregované školy) a žáky mezi školami přemístit. Obě dvě cesty jsou však vzájemně provázány a vhodnost volby jednoho ze dvou zmiňovaných postupů (nebo jejich kombinace) je významně ovlivněna sociodemografickými podmínkami daného území. V procesu desegregace (zejména na území většího města, které zřizuje více škol) pak lze postupovat rámcově v těchto fázích.

Analýza stávající situace:

- obec pravidelně sbírá data o svých školských zařízeních a průběžně monitoruje situaci v rámci místní vzdělávací sítě;
- obec identifikuje školu, která má větší podíl romských žáků;
- zástupci obce (vedení obce či pracovníci školského odboru) se scházejí s vedením segregované školy a diskutují o příčinách, důsledcích a možnostech řešení odděleného vzdělávání romských a neromských žáků.

Tvorba desegregačního plánu:

- obec oslovuje další významné aktéry (ostatní školy, školské rady, OSPOD, sociální pracovníky, nevládní organizace, městskou policii, Agenturu pro sociální

začleňování) a nastavuje platformu pro další komunikaci a spolupráci tzv. multidisciplinárního týmu;

- obec se veřejně v aktu příslušného orgánu obce zavazuje k tomu, že bude situaci řešit;
- o svém záměru obec otevřeně, trpělivě a s dostatečným předstihem komunikuje s pedagogy všech škol, rodinami a širší veřejností (např. na veřejných zasedáních orgánů obce, v místních médiích, na sociálních sítích, při setkáních s veřejností), snaží se pro své rozhodnutí získávat podporu, zmírňovat obavy a odstraňovat pochybnosti zainteresovaných subjektů;
- obec transparentním způsobem realizuje strategické plánování za účasti zástupců multidisciplinárního týmu, ostatních zájemců a přizvaných dalších odborníků pod vedením (externího) facilitátora, následně navrhuje a schvaluje desegregační plán.

Příprava na změnu:

- obec ve spolupráci s řediteli/-kami škol mění nastavení školských obvodů a o tomto (i dalších krocích) otevřeně a trpělivě informuje zaměstnance škol, rodiče žáků i širší veřejnost;
- obec diskutuje s řediteli/-kami škol okolnosti případné transformace místní vzdělávací soustavy;
 - obec plánuje s ostatními školami (včetně pedagogů) zachování všech pracovních míst;
 - obec diskutuje s ostatními školami (včetně pedagogů) o tom, jak konkrétně realizovat případné přesuny žáků (kolik žáků, na které školy, do jakých tříd), dbá přitom na to, aby nově příchozí žáci byli spravedlivě rozděleni do všech škol, při větší docházkové vzdálenosti do škol lze uvažovat o rozvážení dětí školním autobusem nebo o úlevách na jízdném v městské hromadné dopravě pro žáky z nemajetných rodin;
 - obec podporuje setkávání pedagogů ze segregované školy s pedagogy z ostatních škol, cílem je přenos zkušeností se vzděláváním romských žáků;
- obec diskutuje s řediteli/-kami škol, jak na segregovanou školu přilákat neromské žáky a do budoucna předcházet vzniku segregace například formou:
- specializace v oblasti, kterou nepokrývají ostatní školy (informační technologie, matematika, jazyková výuka, sportovní výchova, hudební či výtvarná výchova, projektová výuka, výuka některých předmětů v angličtině, alternativní pedagogické směry jako např. waldorf či montessori);
 - investice do budovy, pozemků a vybavení školy (počítačová učebna, notebooky a tablety, interaktivní tabule, sportovní zázemí, vybavení tříd a školní družiny, otevření školní jídelny);
 - pravidelné prezentace činnosti školy v regionálních médiích a na sociálních sítích a vyjadřováním veřejné podpory z pozice místních autorit;
- obec poskytuje na realizaci vybraných opatření finanční prostředky, včetně například zvýšeného finančního ohodnocení zaměstnanců/-kyň škol, kteří vykonávají práci nad rámec svých běžných povinností.

Realizace opatření na úrovni místní vzdělávací soustavy:

- ředitel/-ky škol ve společné shodě striktně dbají na dodržování spádovosti při přijímání žáků k povinné školní docházce a dbají na to, aby se romští

a neromští žáci nekoncentrovali v oddělených třídách, ale aby byli rovnoměrně rozdělení;

- obec poskytuje školám na přijetí nových žáků finanční prostředky, včetně například zvýšeného finančního ohodnocení pedagogů, jejichž práce může být dočasně v důsledku příchodu nových žáků náročnější;
- školy se ve spolupráci s obcí zapojují do některého z projektů (MŠMT, MPSV, nevládní organizace) a čerpají prostředky na obědy zdarma pro děti z nemajetných rodin;
- školy ve spolupráci s obcí budují kvalitní školní poradenská pracoviště, ve kterých je zastoupený sociální pedagog, školní asistent nebo školní sociální pracovník, některé pozice lze financovat z podpůrných opatření nebo z šablon.

Realizace opatření na úrovni jednotlivých škol:

- školy organizují pro nově přijaté žáky adaptační kurzy a realizují seznamovací aktivity slučovaných kolektivů;
- školy poskytují potřebným žákům doučování, lze financovat z podpůrných opatření nebo z šablon, rovněž je možné navázat spolupráci s nevládní organizací;
- školy pořádají pro žáky a jejich rodiče společenské či kulturní akce, tak aby se rodiny mohly vzájemně lépe poznat;
- školy kontaktují v případě jakýchkoli problémů multidisciplinární tým s žádostí o pomoc.

1.2 Řešení stávající segregace na úrovni tříd

V případě segregovaných tříd leží odpovědnost za nápravu situace na řediteli či ředitelce školy. V zásadě lze postupovat v obdobných fázích jako u segregace na úrovni škol.

Analýza stávající situace:

- ředitel/-ka školy identifikuje třídu s vyšším podílem romských žáků a ve spolupráci s pedagogy školy analyzuje příčiny, důsledky a možnosti řešení odděleného vzdělávání romských a neromských žáků.

Tvorba desegregačního plánu:

- ředitel/-ka školy oslovuje další významné aktéry (školskou radu, sociální a školský odbor obce, OSPOD, sociální pracovníky, nevládní organizace, městskou policii, Agenturu pro sociální začleňování) a nastaví platformu pro další komunikaci a spolupráci tzv. multidisciplinárního týmu.
- ředitel/-ka školy transparentním způsobem realizuje strategické plánování za účasti pedagogů, zástupců multidisciplinárního týmu, ostatních zájemců a přizvaných dalších odborníků, následně navrhuje a schvaluje desegregační plán.

Příprava na změnu:

- ředitel/-ka školy oslovuje romské a neromské rodiče žáků daného ročníku a otevřeně a trpělivě jim vysvětluje své kroky, v případě přetrvávajících konfliktů mezi rodiči je vhodné využít mediaci;

- škola podporuje setkávání se romských a neromských žáků o přestávkách, ve školní jídelně či ve školní družině;
- škola organizuje společné mimoškolní aktivity pro všechny žáky daného ročníku;
- pokud se liší vzdělávací úroveň žáků v jednotlivých třídách, škola poskytuje potřebným žákům doučování, lze financovat z podpůrných opatření nebo z šablon, rovněž je možné navázat spolupráci s nevládní organizací.

Realizace opatření:

- do začátku následujícího školního roku škola žáky promíchává či spojuje na výuku předmětů, u kterých nevedí předchozí (odlišná) výuka jiným pedagogem, případné rozdíly v úrovni znalostí žáků nebo navyknutí na práci v konkrétním třídním kolektivu (např. tělesná výchova, výtvarná výchova, hudební výchova, pracovní činnosti) za účelem seznámení se spojovaných kolektivů;
- škola od následujícího školního roku promíchává žáky tak, aby se romští a neromští žáci vzdělávali spolu.

(text je redakčně zkrácený)

6. POSTIH ZA KYBERŠIKANU SPOLUŽAČEK⁵⁴⁹

Výsledek:

Ministerstvo školství seznámilo se závěry ochránce pracovníky odborů školství krajských úřadů. Umožnilo také ochránci uplatnit připomínky k metodickému doporučení týkajícímu se kyberšikany.⁵⁵⁰ Ochránce navrhl upravit doporučení tak, aby případný postih zahrnoval i případy kyberšikany orientované do činnosti školy, které se nestaly během vyučování. Tento návrh prozatím ministerstvo do svých pokynů nezpracovalo.

Právní věty:

I. Ředitel vyšší odborné školy může uložit kázeňské opatření studentovi za jeho chování mimo školu, které porušuje školský zákon nebo školní řád, za předpokladu, že se následek tohoto chování projeví v rámci činnosti školy.

II. Zásada, podle které lze týž skutek stíhat pouze jednou (ne bis in idem), se nevztahuje na disciplinární delikty ve školství, s výjimkou trestního obvinění a trestného činu dle Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

III. Česká školní inspekce postupuje v rozporu se zásadou procesní ekonomie (§ 6 odst. 2 správního řádu) a nedbá vzájemného souladu všech postupů správních orgánů (§ 8 odst. 1 správního řádu), pokud přistoupí k prošetření stížnosti vůči zákonnosti rozhodnutí ředitele školy, proti kterému je podáno odvolání. Takový postup porušuje principy dobré správy (princip přiměřenosti a efektivnosti).

Brno 15. března 2016

Sp. zn.: 4400/2013/VOP/VB

Zpráva o šetření ve věci vyloučení studenta ze školy za chování mimo školu

Dne 3. července 2013 se na veřejného ochránce práv obrátil Mgr. A. B., ředitel vyšší odborné školy A⁵⁵¹ (dále jen „škola“ nebo „A“), ve věci vyloučení studenta J. F. (dále také jen „student“) ze studia.

V prosinci 2012 se měl student F. na sociální síti dopustit vyhrožování fyzickým násilím několika svým spolužačkám. Při jednání s vedením školy student tyto své činy údajně potvrdil, zápis o jednání však odmítl podepsat. Jedna ze studentek

⁵⁴⁹ Elektronická verze je dostupná v Evidenci stanovisek ochránce z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/3810>

⁵⁵⁰ Závěrečné stanovisko veřejného ochránce práv k případu je dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4572>

⁵⁵¹ Jedná se o školu církevní, jejímž zřizovatelem je Arcibiskupství B.

se spolu s ředitelem školy obrátila na Policii České republiky. Ta ale trestní řízení pro nedostatek důkazů nezahájila a věc předala přestupkové komisi.

Vzhledem k tomu, že student nad svými činy neprojevil lítost a jeho agresivní chování pokračovalo, ředitel školy rozhodl o jeho vyloučení.⁵⁵² Rozhodnutí odůvodnil tím, že studentovo jednání bylo neslučitelné s etickými zásadami formulovanými v profilu absolventa školy a jednalo se o hrubé porušení školního řádu, konkrétně čl. 1 odst. 2:

„Student se dobrovolným rozhodnutím ke studiu na A zavazuje řádně plnit studijní požadavky, svou činností přispívat k upevnění dobrého jména školy, řídit se zásadami lásky k bližnímu a jednat v souladu s křesťanskými hodnotami.“⁵⁵³

Student F. s rozhodnutím ředitele školy nesouhlasil a podal stížnost k České školní inspekci (dále jen „inspekce“ nebo „ČŠI“) a odvolání k Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy (dále jen „ministerstvo“ nebo „MŠMT“).

Inspekce shledala stížnost důvodnou. Dospěla k závěru, že ředitel školy neměl právo studenta vyloučit ze školy, protože spolužačkám nevyhrožoval v době poskytování vzdělávání nebo v přímé souvislosti s ním.⁵⁵⁴ K podobnému závěru dospělo i ústředí ČŠI po vypořádání námítky zřizovatele školy proti výsledku šetření stížnosti.⁵⁵⁵

V prvním odvolacím řízení ministerstvo označilo rozhodnutí ředitele školy za nepřezkoumatelné a uložené kázeňské opatření ve formě vyloučení za příliš přísné. Takové opatření bylo represivní a neplnilo svou výchovnou funkci. Ministerstvo dospělo v rozhodnutí o prvním odvolání k závěru, že adekvátním a postačujícím trestem by bylo napomenutí nebo podmíněné vyloučení ze školy.⁵⁵⁶

Ředitel následně vydal nové rozhodnutí, ve kterém studenta podmíněně vyloučil se zkušební lhůtou jednoho roku.⁵⁵⁷ Student se i proti tomuto rozhodnutí odvolal. Ministerstvo se ve druhém odvolacím řízení odklonilo od svého názoru v prvním odvolacím řízení a označilo trest podmíněného vyloučení ze školy za neadekvátní. Svě rozhodnutí ministerstvo podložilo mimo jiné i závěry ČŠI o nemožnosti trestat studenta za chování mimo školu.⁵⁵⁸

Ředitel školy se proto s celou záležitostí obrátil na veřejného ochránce práv.

A. PŘEDMĚT ŠETŘENÍ

V mezidobí se situace ohledně studenta F. vyřešila.⁵⁵⁹ Na základě podnětu však vznikla pochybnost o správnosti postupu inspekce a ministerstva. Na prošetření jejich postupu je obecný zájem i nad rámec posuzování konkrétního případu.

⁵⁵² Blíže viz rozhodnutí A ze dne 7. ledna 2013, čj. CAR/12/2013.

⁵⁵³ Školní řád je dostupný na internetových stránkách A.

⁵⁵⁴ Blíže viz výsledek šetření stížnosti ČŠI ze dne 6. května 2013, čj. ČŠIM-432/13-M.

⁵⁵⁵ Blíže viz vyjádření vedoucí oddělení vnitřních věcí ČŠI, ze dne 28. května 2013, čj. ČŠIG-S-307/13-G21/2.

⁵⁵⁶ Blíže viz rozhodnutí MŠMT ze dne 24. července 2013, čj. 21731/2013.

⁵⁵⁷ Blíže viz rozhodnutí A ze dne 6. srpna 2013, čj. CAR/811/2013.

⁵⁵⁸ Blíže viz rozhodnutí MŠMT ze dne 15. října 2013, čj. MSMT-21731/2013-2.

⁵⁵⁹ Student ze školy dobrovolně odešel a náklady na jeho právní zastoupení se vyřešily narovnáním.

Předchozí veřejný ochránce práv JUDr. Pavel Varvařovský proto zahájil šetření a zaměřil se na tyto tři oblasti:

- 1) postih za chování mimo školu – správnost postupu ČŠI a MŠMT při hodnocení, že ředitel školy nemohl použít kázeňské opatření, jelikož se sporné chování odehrálo v době mimo poskytování vzdělávání,
- 2) alternativní tresty – vhodnost rozhodování ředitele školy o uložení kázeňského opatření, když existuje možnost uložení alternativního trestu (v rámci trestního nebo přestupkového řízení),
- 3) souběh činnosti ČŠI a MŠMT – účelnost souběžného šetření studentovy stížnosti inspekcí a vedení odvolacího řízení ministerstvem.

B. SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

Pro větší přehlednost člením tuto část zprávy podle výše uvedených oblastí šetření. Uvádím zde informace vyplývající ze spisové dokumentace nebo vyjádření oslovených subjektů. V rámci šetření jsem se skrze pověřené zaměstnance Kanceláře veřejného ochránce práv obrátila na ředitelku odboru kanceláře úřadu ČŠI Mgr. Marii Pickovou⁵⁶⁰ a ředitelku odboru dalšího vzdělávání a institucionální výchovy MŠMT Mgr. Lenku Šmídovou⁵⁶¹.

B.1 Postih za chování mimo školu

B.1.1 Spisová dokumentace

Ředitel školy na jednání s ČŠI uvedl:

„Komunikace na Facebooku probíhala mimo výchovně-vzdělávací proces a bylo to v osobním volnu studenta. Veškerá ostatní komunikace probíhala ve škole, studentky uvedly, že jim spolužák vyhrožuje a že se bojí jít společně s J. F. do vyučovací hodiny. Jedna z nich uvedla, že ji ve škole fyzicky dříve napadl (zezadu přitlačil hlavu). Facebooková komunikace nebyla důvodem vyloučení studenta ze školy, byl to pouze podpurný materiál k tvrzení studentek. **Vyhrožování se týkalo toho, co se bude dít ve škole** [zvýrazněno autorkou], že jim ublíží.“⁵⁶²

Zástupkyně ředitele školy Mgr. J. S. při stejné příležitosti uvedla:

„Nedělo se to na půdě školy, ale školy se to týkalo. Student vyhrožoval spolužačce, že jestli mu nebude povolná (týkalo se ruského jazyka), zařídím (*sic*), že se s tebou všichni nebudou bavit. Na základě komunikace na sociální síti se dívky obávaly setkání s J. v předmětu Filosofie, kde se měl psát zápočtový test... Facebook není půda školy, ale **jednání J. se školy dotýkalo** [zvýrazněno autorkou], jeho jednání jsem vyhodnotila jako nebezpečné, obávala jsem se o bezpečnost a zdraví studentek...“⁵⁶³

⁵⁶⁰ Blíže viz vyjádření Mgr. Pickové ze dne 20. září 2013, čj. ČŠIG-2317/13-G21.

⁵⁶¹ Blíže viz vyjádření Mgr. Šmídové ze dne 19. listopadu 2014, čj. MSMT-21731/2013-6.

⁵⁶² Blíže viz zápis z jednání ve věci šetření stížnosti uskutečněného mezi ČŠI a ředitelem školy dne 18. dubna 2013.

⁵⁶³ Blíže viz zápis z jednání ve věci šetření stížnosti uskutečněného mezi ČŠI a zástupkyní ředitele školy dne 18. dubna 2013.

Inspekce stížnost studenta posoudila jako důvodnou. V odůvodnění výsledku šetření uvedla, že ustanovení školního řádu, o které ředitel opřel své rozhodnutí o vyloučení, má pouze **deklaratorní charakter** a svým pojetím přesahuje úpravu práv a povinností při vzdělávání.⁵⁶⁴ Dále inspekce uvedla:

„Ředitel školy může trestat nebo jinak zohledňovat pouze to jednání a chování studenta, za něž odpovídá a které je škola reálně schopna ovlivnit. Kompetence školy regulovat chování a jednání studentů a v případě potřeby do tohoto jednání zasáhnout je **školským zákonem omezena na dobu poskytování výchovy a vzdělávání či v přímé souvislosti s nimi** [zvýrazněno autorkou]. V ostatních případech přísluší řediteli školy či ostatním pracovníkům pouze takové možnosti zásahu, které má každý obywatel tohoto státu (obrátit se na Policii ČR, obecní úřady s rozšířenou působností projedávající přestupky)...“⁵⁶⁵

Arcibiskupství olomoucké adresovalo inspekci námitku proti výsledku šetření studentovy stížnosti. Vedoucí oddělení vnitřních věcí ČŠI Mgr. Iva Lauermannová se k tomu vyjádřila následovně:

„Korespondence [mezi studenty] probíhala v době mimo vzdělávání, a ani **skutečnost, že se obsahově dotýkala školy, neznamená, že je škola oprávněna za ni studenta postihovat** [zvýrazněno autorkou]. Působnost ředitele školy se však podle školského zákona vztahuje výhradně k poskytování vzdělávání, které se odehrává v rámci vyučování, popřípadě na dalších akcích pořádaných školou.“⁵⁶⁶

B.1.2 Vyjádření ČŠI

Mgr. Picková ve vyjádření uvedla, že ČŠI při posuzování kázeňských opatření za chování, které se odehrálo mimo školu, **vychází ze stanovisek MŠMT**⁵⁶⁷ (bližze viz část B.1.4). Inspekce se nedomnívá, že by se výchova a vzdělávání ve škole omezovalo pouze na dobu dle rozvrhu hodin. Škola však nesmí suplovat postavení, odpovědnost a výchovné působení zákonných zástupců nebo úkoly orgánů sociálně-právní ochrany dětí. V kontextu vyšších odborných škol rovněž nemůže přímo zasahovat do osobního života většinou již dospělých osob. Škola má jasně vymezenou působnost, která se použije jak na mateřské školy, tak na vyšší odborné školy. Zároveň ale škola přizpůsobuje konkrétní jednání „věku a stupni vývoje“ dětí, žáků a studentů.

V případě agresivního chování mezi žáky na prvním stupni základní školy by škola měla reagovat a situaci řešit v rámci programů předcházení rizikovému chování, při třídnických hodinách, individuálních jednáních apod. Na úrovni vyšší odborné školy existuje předpoklad, že zvládnutí vzájemné komunikace mezi dospělými osobami již nebude vyžadovat tak úzké „vedení“ školy.

⁵⁶⁴ Blíže viz výsledek šetření stížnosti ČŠI ze dne 7. května 2013, čj. ČŠIM-432/13-M.

⁵⁶⁵ Tamtéž.

⁵⁶⁶ Blíže viz vyjádření Mgr. Ivy Lauermannové, vedoucí oddělení vnitřních věcí ČŠI, ze dne 28. května 2013, čj. ČŠIG-S-307/13-G21/2.

⁵⁶⁷ Jedná se o stanovisko MŠMT ze dne 30. března 2005 podepsané ředitelem odboru legislativního a právního Mgr. Miroslavem Šimůnkem, čj. 13 316/2005-14, a stanovisko MŠMT ze dne 26. dubna 2011 podepsané vrchním ředitelem sekce legislativy, práva a kontroly JUDr. Miroslavem Šimůnkem, čj. 4 275/2011-80.

Mgr. Picková také upozornila, že školský zákon⁵⁶⁸ staví veřejné, soukromé i církevní školy do srovnatelného postavení, byť v některých případech je zákon „přísnější“ na školy veřejné. Důležité ale je, že zákon stanoví, ve kterých případech může být postup škol a přístup k nim odlišný. Vzdělávání je dle § 2 odst. 3 školského zákona veřejnou službou a je vázáno principy veřejného práva. Základní pravidla pro poskytování vzdělávání se tak projevují v kogentní právní úpravě. Není důvod, aby se práva a povinnosti posuzovaly (mírněji, benevolentněji, či naopak striktněji) podle zřizovatele právnické osoby vykonávající činnost školy, která o nich rozhoduje. Je to právo studenta, aby se přístup ke vzdělání posuzoval shodně v souladu se základními zásadami činnosti správních orgánů.⁵⁶⁹ Na závěr Mgr. Picková uvedla:

„Církevní i soukromá škola (právnická osoba vykonávající činnost školy) čerpá východy školy zapsané ve školském rejstříku, musí tedy také dodržovat stanovená pravidla v požadovaném rozsahu. Skutečnost, že se nejedná o tzv. veřejnou školu, není důvodem pro jakkoli benevolentnější přístup.“⁵⁷⁰

B.1.3 Vyjádření MŠMT

Mgr. Šmídová ve svém vyjádření zdůraznila, že v případě studenta F. byly **skutkové okolnosti rozporuplné a škola studentovo jednání dostatečně neprokázala**.⁵⁷¹ Dále uvedla, že v době rozhodování o prvním odvolání MŠMT nemělo k dispozici výsledky šetření inspekce. Ministerstvo zrušilo rozhodnutí ředitele školy především pro nepřezkoumatelnost a pouze nad rámec se dotklo dalších problematických bodů (např. přijetí vhodnějšího kázeňského opatření v podobě podmíněného vyloučení). Při rozhodování o druhém odvolání studenta již ministerstvo vycházelo ze zprávy ČŠI a přiklonilo se k názoru, že student nemůže být trestán, jelikož se nedopustil porušení školního řádu.

B.1.4 Stanoviska MŠMT k postihu za chování mimo školu

Ministerstvo se otázce výchovných opatření a kybersikany věnovalo na žádost ČŠI ve dvou stanoviscích.

Ve stanovisku z roku 2005⁵⁷² se MŠMT zabývalo působností ředitele školy v oblasti výchovy a vzdělávání. Ta se vztahuje výhradně ke škole jako takové.⁵⁷³ Pouze při poskytování výchovy a vzdělávání ve škole může ředitel ukládat výchovná opatření. Ta jsou vázána na porušení školského zákona nebo školního řádu. Školní

⁵⁶⁸ Zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁶⁹ V této souvislosti Mgr. Picková odkazuje na judikaturu Nejvyššího správního soudu – rozsudek ze dne 2. 5. 2012, čj. 1 As 35/2012-40, č. 2736/2013 Sb. NSS, rozsudek ze dne 27. 7. 2011, čj. 1 As 53/2011-109, č. 2437/2011 Sb. NSS, a rozsudek ze dne 30. 11. 2004, čj. 3 As 24/2004-79, č. 739/2006 Sb. NSS, vše dostupné z: www.nssoud.cz

⁵⁷⁰ Blíže viz vyjádření Mgr. Pickové ze dne 20. září 2013, čj. ČŠIG-2317/13-G21.

⁵⁷¹ Blíže viz vyjádření Mgr. Šmídové ze dne 19. listopadu 2014, čj. MSMT-21731/2013-6.

⁵⁷² Blíže viz stanovisko MŠMT ze dne 30. března 2005 podepsané ředitelem odboru legislativního a právního Mgr. Miroslavem Šimůnkem, čj. 13 316/2005-14.

⁵⁷³ K tomu MŠMT odkazuje na § 164 a 165 školského zákona.

řád navíc může upravovat pouze pravidla chování či další práva a povinnosti uvnitř školy, nikoliv mimo školu.⁵⁷⁴

Ministerstvo upozornilo, že ředitel nebo jiní pracovníci školy mohou při ukládání trestů zohledňovat pouze takové **chování žáků, za které zodpovídají a které jsou schopni reálně ovlivnit**. Škola má odpovědnost za bezpečnost a ochranu zdraví žáků pouze v době výchovy a vzdělávání nebo v přímé souvislosti s nimi.⁵⁷⁵ A stejně tak to platí pro kompetence školy regulovat chování a jednání žáků. K tomu ministerstvo dodává:

„Zvolení opačné konstrukce v této věci (s nutností výrazného legislativního zá-
sahu) by nejenom podstatným způsobem změnilo účel a poslání školy (škola by
se změnila v obecnou instituci postihující jednání a chování žáků ve všech přípa-
dech), ale také **popřelo rozhodující roli rodičů** [zvýrazněno autorkou] (či jiných
zákonných zástupců) na výchově svých dětí. V neposlední řadě by došlo ke zdvojení
kompetence k postihu žáků za totožné jednání a chování ze strany jiných orgánů
státní správy oprávněných zasáhnout (Policie ČR, orgány sociálně-právní ochrany
dětí, obecní úřady obcí s rozšířenou působností projednávající přestupky apod.).“⁵⁷⁶

Pokud se pracovníci školy dozvědí o protiprávním chování žáka mimo výchovu
a vzdělávání ve škole či mimo přímou souvislost s nimi, musejí v rámci obecné
oznamovací povinnosti tuto skutečnost oznámit příslušným orgánům státní sprá-
vy a jeho zákonným zástupcům. Takové chování by škola měla **zohlednit v rámci
výchovné práce s daným žákem** (doporučení spolupráce se školským poraden-
ským zařízením, školním psychologem nebo výchovným poradcem).

Ve stanovisku z roku 2011⁵⁷⁷ MŠMT uvádí, že kyberšikana není *a priori* vyloučena
ze školního disciplinárního postihu. Nicméně při právní úpravě represe je třeba
dodržovat striktní zásadu legality, což znamená též **zákaz rozšiřujícího výkladu**.
Školský zákon výslovně nestanovuje odpovědnost za disciplinární delikty mimo
činnost školy. Vzhledem ke striktní zásadě legality tím pádem takové rozšíření za-
kazuje.

V některých případech je kyberšikana **distančním deliktem**, jehož podstatou je
rozdíl místa deliktního jednání a jeho následku. V teorii trestního práva se na obě
tato místa pohlíží jako na místo spáchání trestného činu. Postačí tedy, pokud se
v rámci činnosti školy **projev alespoň vlastní jednání nebo jeho následek**. Ná-
sledně se musí detailně posoudit znaky skutkové podstaty deliktu.

Smyslem (v teorii trestního práva objektem) školních disciplinárních deliktů je
udržení kázně žáků a podpora jejich vzájemného soužití.⁵⁷⁸ Spornou situací může
být, když se závadné jednání neuskutečňuje v rámci činnosti školy nebo v její bez-
prostřední souvislosti a pokud ani pachatel do této oblasti své jednání neorientuje.
Příkladem může být pomluva spolužáka mimo školu, která ale potenciálně může
narušit kázeň a vzájemné soužití žáků ve škole. S ohledem na striktní zásady práv-

⁵⁷⁴ K tomu MŠMT odkazuje na § 30 odst. 1 školského zákona.

⁵⁷⁵ K tomu MŠMT odkazuje na § 29 školského zákona a některá pracovněprávní ustanovení.

⁵⁷⁶ Blíže viz stanovisko MŠMT ze dne 30. března 2005 podepsané ředitelem odboru legislativního
a právního Mgr. Miroslavem Šimůnkem, čj. 13 316/2005-14.

⁵⁷⁷ Blíže viz stanovisko MŠMT ze dne 26. dubna 2011 podepsané vrchním ředitelem sekce
legislativy, práva a kontroly JUDr. Miroslavem Šimůnkem, čj. 4 275/2011-80.

⁵⁷⁸ K tomu MŠMT odkazuje na zásadu vzájemné úcty a respektu ve smyslu § 2 odst. 1 písm. c)
školského zákona.

ního trestání (zásada legality, zákaz rozšiřujícího výkladu) se MŠMT proto kloní k názoru, že by se k postihu ve sporných případech přistupovat nemělo.

V případech, na které stanovisko ministerstva nedopadá, mají zúčastněné osoby jiné možnosti postihu chování problémových žáků – upozornění orgánu sociálně-právní ochrany dětí, podnět soudu stran výchovy nezletilého, oznámení o přestupku, trestní oznámení, uplatnění soukromých práv vyplývajících z ochrany osobnosti.

B.2 Alternativní tresty

Ze shromážděné spisové dokumentace vyplynulo, že se ředitel školy a jedna ze studentek obrátili s celou záležitostí na Policii České republiky.⁵⁷⁹ Ředitel policii oznámil, že studentky jeho školy mají problémy se studentem F., který jim prostřednictvím sociální sítě Facebook vyhrožuje a zasílá vzkazy, které v nich vzbuzují obavu o život. Kvůli tomu se nechtějí zúčastnit zápočtového testu spolu se studentem F.

Dle vyjádření ředitele školy policie trestní stíhání studenta F. nezačala, jelikož neměla dostatek důkazů. Policie následně předala věc přestupkové komisi.⁵⁸⁰

Ministerstvo komentovalo ve svých rozhodnutích o odvolání souběh sankčních mechanismů následovně:

„Ředitel se v odůvodnění [rozhodnutí o vyloučení] spokojil s pouhým konstatováním, že jednání J. F. bylo předmětem trestního oznámení na Policii ČR, aniž by se zabýval závěry šetření Policie ČR a jakým způsobem následně s trestním oznámením naložili...“⁵⁸¹

Ministerstvo tak upozornilo na to, že ředitel ve svém rozhodnutí nezohlednil závěry šetření policie. Samotný souběh rozhodování o kázeňských opatřeních a šetření záležitosti policií však řediteli nevytýkalo.

B.3 Souběh činnosti ČŠI a MŠMT

B.3.1 Spisová dokumentace

Ze spisové dokumentace plyne, že o probíhajícím odvolacím řízení se inspekce dozvěděla ze vzájemné komunikace s právním zástupcem studenta F. až po prošetření jeho stížnosti. Právní zástupce se totiž obrátil na inspekci s novou stížností na druhé rozhodnutí ředitele školy. Inspekce mu sdělila následující:

„S přihlédnutím ke skutečnostem, že ve věci **bude probíhat odvolací řízení** [zvýrazněno autorkou] a že Česká školní inspekce provedla příslušné šetření, přičemž jeho výsledek zřizovateli školy potvrdila, **není účelné, aby prověřovala opakovaně totožnou záležitost** [zvýrazněno autorkou]. Zároveň Česká školní

⁵⁷⁹ Blíže viz úřední záznam komisaře Marcela Chmeliny z 3. oddělení obecné kriminality SKPV Územního odboru Olomouc Krajského ředitelství policie Olomouckého kraje ze dne 17. prosince 2012, čj. KRPM-163911-3/PŘ-2012-140574-207.

⁵⁸⁰ Právní zástupce školy ani ředitel školy neměli informaci o tom, jak přestupkové řízení proti studentovi skončilo.

⁵⁸¹ Blíže viz rozhodnutí MŠMT ze dne 24. července 2013, čj. 21731/2013, a rozhodnutí MŠMT ze dne 15. října 2013, čj. MSMT-21731/2013-2.

inspekce zašle Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy, které bude o odvolání rozhodovat, informaci o svých výsledcích šetření v předmětné věci.⁵⁸²

B.3.2 Vyjádření ČŠI

Mgr. Picková ve svém vyjádření sděluje, že odvolání proti rozhodnutí o vyloučení podal student F. ve stejný den jako stížnost inspekci. Odvolání podal škole. Zřizovatel jeho odvolání postoupil MŠMT až dne 13. května 2013. Mgr. Picková upozornila, že postup při řešení odvolání proti rozhodnutí ředitele soukromé školy nebyl v té době zcela ustálen. Dále uvádí:

„Česká školní inspekce se ... věci zabývala ve snaze podat vyjádření k věci, ačkoli toto **bylo v kompetenci odvolacího orgánu** [zvýrazněno autorkou]. Za tento podnět děkujeme. Česká školní inspekce bude **důsledněji dbát toho, aby nedocházelo k porušení zásady procesní ekonomie** [zvýrazněno autorkou] ve smyslu základních zásad činnosti správních orgánů.“⁵⁸³

C. HODNOCENÍ VĚCI OCHRÁNKYNÍ

Zákon o veřejném ochránci práv⁵⁸⁴ mi ukládá povinnost působit k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívat k ochraně práv a svobod.⁵⁸⁵

C.1 Postih za chování mimo školu

V této části posuzuji správnost postupu inspekce a ministerstva při hodnocení, že ředitel školy nemohl použít kázeňské opatření, jelikož se sporné chování odehrálo v době mimo poskytování vzdělávání.

Názory odborné veřejnosti na možnosti postihu chování žáka⁵⁸⁶ mimo činnost školy se různí. Někteří zdůrazňují, že škola není všemocná a postihnout lze pouze přestupky, které se stanou ve škole.⁵⁸⁷ Přestože je výchova kontinuálním procesem, který nekončí odchodem žáka ze školy, z právního hlediska tímto odchodem automaticky končí povinnost a zároveň možnost školy ovlivnit chování žáka výchovnými opatřeními.⁵⁸⁸

⁵⁸² Blíže viz dopis Mgr. Ivy Lauermannové, vedoucí oddělení vnitřních věcí ČŠI, adresovaný Mgr. P. A., advokátovi J. F., ze dne 21. srpna 2013, čj. ČŠIG-S-480/13-G21/2.

⁵⁸³ Blíže viz vyjádření Mgr. Pickové ze dne 20. září 2013, čj. ČŠIG-2317/13-G21.

⁵⁸⁴ Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁸⁵ Ustanovení § 1 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁸⁶ Pojem žák používám v této zprávě jako zobecňující pojem a označuji jím nejen žáky základních škol, ale i žáky středních škol a studenty vyšších odborných škol, pokud z textu zprávy nevyplývá jinak.

⁵⁸⁷ LHOTKOVÁ, Irena. *Trestat dítě za přestupek mimo školu? Řízení školy*. Praha: Wolters Kluwer, 2011, 5, 7. ISSN 1214-8679.

⁵⁸⁸ VALENTA, Jiří. *Nevhodné chování žáků mimo školu. Řízení školy*. Praha: Wolters Kluwer, 2010, 3, ISSN 1214-8679.

Jiní zase prosazují, že ředitelé by měli dostat do rukou kompetenci zareagovat i na chování žáka mimo školu, které je v rozporu s vizí školy, jejím duchem a pověstí.⁵⁸⁹

Pro posouzení, zda je dle platné právní úpravy možné ukládat žákům postih za chování mimo školu, považují za nutné se v obecné rovině podrobněji věnovat školním řádům, kázeňským opatřením a prostředí vyšších odborných škol.

C.1.1 Školní řád

Školský zákon ukládá řediteli školy povinnost vydat školní řád.⁵⁹⁰ Ten by měl kromě jiného obsahovat podrobnosti k výkonu práv a povinností žáků ve škole, podmínky zajištění bezpečnosti žáků a jejich ochranu před sociálně-patologickými jevy, projevy diskriminace, nepřátelstvím nebo násilím.

Školní řád je interním normativním aktem, a **nemůže tak ukládat povinnosti, které nejsou dány zákonem**. Školský zákon stanovuje žákům zejména povinnost řádně docházet do školy, řádně se vzdělávat, dodržovat školní řád, dodržovat předpisy k ochraně zdraví a bezpečnosti a plnit pokyny pedagogických pracovníků školy.⁵⁹¹ Výčet povinností je ve školském zákoně poměrně obecný. Je tedy na řediteli školy, aby ve školním řádu upravil konkrétní podrobnosti jejich výkonu ve škole.

Úmyslem zákonodárce při přijímání nového školského zákona bylo, aby se **posílilo postavení a význam školních řádů**, a tím i autonomie jednotlivých škol.⁵⁹²

Dle odborné literatury⁵⁹³ školní řád vyjadřuje práva a povinnosti žáků přímo nebo zprostředkovaně. Školní řád může zavazovat žáky k určitému jednání, pouze pokud toto jednání probíhá při vlastním vzdělávání (např. vyučování v rámci vyučovacích hodin, exkurze, lyžařský výcvikový kurz) nebo při činnostech přímo souvisejících se vzděláváním (např. přestávky, pobyt žáků před zahájením výuky v budově školy). Nemůže tak stanovovat povinnosti pro jednání mimo dobu vlastního vzdělávání a činnosti, které se vzděláváním přímo nesusouvisejí. Školní řád stanovuje práva a povinnosti žáků v návaznosti na konkrétní podmínky činnosti dané školy v mezích práv a povinností vymezených právními předpisy.

Ministerstvo vydalo v květnu 2015 pomůcku pro ředitele škol při tvorbě školního řádu.⁵⁹⁴ Mezi obecné požadavky zařadilo normativnost – školní řád by měl obsahovat konkrétní pravidla, kterými se mají žáci řídit, a nikoliv proklamativní ustanovení. Na druhou stranu ministerstvo ve zvláštních požadavcích na tvorbu školního řádu odkazuje na uvážení ředitele školy. Ten by měl posoudit, v jakých případech je vhodné stanovit přesná pravidla a v jakých **postačí obecnější usta-**

⁵⁸⁹ TROJAN, Václav. Trestat dítě za přestupek mimo školu? *Řízení školy*. Praha: Wolters Kluwer, 2011, 5, 7. ISSN 1214-8679.

⁵⁹⁰ Ustanovení § 30 odst. 1 školského zákona.

⁵⁹¹ Blíže viz ustanovení § 22 odst. 1 školského zákona. Další povinnosti ukládají i jiná ustanovení školského zákona a obecné právní předpisy.

⁵⁹² Poslanecká sněmovna PČR; Vláda ČR. Důvodová zpráva k zákonu č. 561/2004 Sb., školský zákon. In: ASPI verze 2015 [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 12. 1. 2016].

⁵⁹³ RIGEL, Filip, BAHÝLOVÁ, Lenka, KUDROVÁ, Veronika, MORAVEC, Ondřej, PUŠKINOVÁ, Monika. *Školský zákon. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014. ISBN 978-80-7400-550-3, s. 166.

⁵⁹⁴ Blíže viz Pomůcka pro ředitele škol při tvorbě školního řádu ze dne 22. května 2015, čj. MŠMT-10862/2015, dostupné z: <http://www.msmt.cz/vzdelavani/zakladni-vzdelavani/pomucka-pro-reditele-skol-pri-tvorbe-skolniho-radu>

novení. Obecnost totiž umožňuje zohlednit specifické okolnosti a ponechává prostor řediteli pro zhodnocení konkrétního případu a pro rozhodnutí o jeho řešení.

Pomůcka MŠMT zohledňuje volání odborné veřejnosti po změně nahlížení na působnost školního řádu.⁵⁹⁵ Namísto použití územní působnosti (budova školy) by se mělo vycházet z věcné působnosti – školní řád upravuje vztahy, které vznikají v souvislosti s poskytováním výchovy a vzdělávání ve škole. Podle tohoto přístupu by problém šikany, která často přesahuje i do doby trávené po vyučování, mohl být pod „dohledem“ školy a školního řádu, včetně ukládání kázeňských opatření.⁵⁹⁶ Lpění na teritorialitě se totiž ukázalo jako krátkozraké a právě kvůli kyberšikaně se prosazuje názor, že škola může uplatnit svou „jurisdikci“ i v souvislosti s jednáním, které se odehrálo mimo budovu školy a mimo dobu vyučování.⁵⁹⁷

C.1.2 Kázeňská opatření

Kázeňská opatření jsou výchovnými opatřeními sankčního charakteru, jež výslovně stanoví školský zákon.⁵⁹⁸ Jejich účelem je výchovné působení na žáka. Dělí se na kázeňská opatření s právním důsledkem a bez právního důsledku. Podmíněně vyloučení a vyloučení žáka ze školy jsou kázeňská opatření s právními důsledky – ukončuje se tím jeho vzdělávání ve škole a přestává být žákem.⁵⁹⁹ Existují i další kázeňská opatření bez právních důsledků pro žáka, která ukládají ředitel školy nebo třídní učitel. Druhy těchto dalších kázeňských opatření a podmínky pro jejich ukládání stanovuje ministerstvo prováděcím právním předpisem. Činí tak zvláště pro základní školy⁶⁰⁰ a zvláště pro střední školy⁶⁰¹. Prováděcí právní předpis pro vyšší odborné školy se dalším kázeňským opatřením nevěnuje (blíže viz část C.1.3).

Kázeňská opatření lze uložit žákovi pouze tehdy, jsou-li splněny podmínky stanovené školským zákonem nebo prováděcími vyhláškami.⁶⁰² Školský zákon a prováděcí předpisy obsahují taxativní výčet kázeňských opatření.⁶⁰³ Školy mohou ukládat i jiné „postihy“ za nevhodné chování (např. zápis poznámky do žákovské knížky), ale pak se nejedná o kázeňské opatření ve smyslu školského zákona.

⁵⁹⁵ PEKÁRKOVÁ, Martina. Ještě pár slov ke školnímu řádu. *Řízení školy*. Praha: Wolters Kluwer, 2013, 7, 8–9. ISSN 1214-8679.

⁵⁹⁶ Tamtéž.

⁵⁹⁷ VOKÁČ, Petr. Kudy kráčíte, školní řády? *Řízení školy*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, 12, 7–8. ISSN 1214-8679.

⁵⁹⁸ Ustanovení § 31 školského zákona.

⁵⁹⁹ RIGEL, Filip, BAHÝLOVÁ, Lenka, KUDROVÁ, Veronika, MORAVEC, Ondřej, PUŠKINOVÁ, Monika. *Školský zákon. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014. ISBN 978-80-7400-550-3, s. 174.

⁶⁰⁰ Blíže viz § 17 vyhlášky č. 48/2005 Sb., o základním vzdělávání a některých náležitostech plnění povinné školní docházky, ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁰¹ Blíže viz § 10 vyhlášky č. 13/2005 Sb., o středním vzdělávání a vzdělávání v konzervatoři, ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁰² RIGEL, Filip, BAHÝLOVÁ, Lenka, KUDROVÁ, Veronika, MORAVEC, Ondřej, PUŠKINOVÁ, Monika. *Školský zákon. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014. ISBN 978-80-7400-550-3, s. 174.

⁶⁰³ JANEČKOVÁ, Eva. *Kázeňská opatření podle školského zákona a jiná opatření. Právo a rodina*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, 4, 22–23. ISSN 1212-866X.

Ředitel školy může rozhodnout o vyloučení žáka v případě závažného zaviněného porušení povinností stanovených školským zákonem nebo školním řádem (§ 31 odst. 2 školského zákona).

V teorii správního práva trestního se porušení povinností žáka řadí mezi **disciplinární správní delikty**.⁶⁰⁴ Pro projednávání disciplinárních deliktů platí zásada legality a princip presumpce nevinoty. Pokud po shromáždění všech podkladů zůstanou pochybnosti o skutkové otázce pro rozhodnutí o vině pachatele, uplatní se pravidlo v pochybnostech ve prospěch (*in dubio pro reo*).⁶⁰⁵ Na rozhodování o kázeňských opatřeních se vztahují základní zásady činnosti správních orgánů.⁶⁰⁶

Musím se do jisté míry vymezit vůči stanovisku MŠMT z roku 2011⁶⁰⁷, které se týkalo možnosti postihu žáka za chování mimo školu. Ve stanovisku ministerstvo uvádí, že při právní úpravě represe je třeba dodržovat striktní zásadu legality, což také znamená zákaz rozšiřujícího výkladu.

Je pravda, že trestní právo a spolu s ním i správní právo trestní⁶⁰⁸ podléhají přísnějším pravidlům nalézání práva. Listina základních práv a svobod říká, že pouze zákon stanoví, které jednání je trestným činem a jaký trest lze za jeho spáchání uložit.⁶⁰⁹ V trestním právu hmotném a správním právu trestním se proto zakazuje právo dotvářet – použít analogii či teleologickou redukci. Tento zákaz ovšem již nedopadá na právní výklad. **Použití rozšiřujícího výkladu na ustanovení správního trestání je tak možné.**⁶¹⁰ Pokud si při výkladu konkurují dva rovnocenné výkladové výsledky, přistoupí se v případech, kdy jsou velmi silné důvody pro ochranu dobré víry adresáta právní úpravy (např. trestní nebo daňové právo), k použití zásady v pochybnostech ve prospěch (*in dubio mitius*).⁶¹¹

⁶⁰⁴ MATES, Pavel. *Základy správního práva trestního*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. ISBN 978-80-7400-357-8, s. 137.

⁶⁰⁵ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C. H. Beck, 2013. ISBN 978-80-7400-456-8, s. 75–76.

⁶⁰⁶ Ustanovení § 2 až 8 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁰⁷ Blíže viz stanovisko MŠMT ze dne 26. dubna 2011 podepsané vrchním ředitelem sekce legislativy, práva a kontroly JUDr. Miroslavem Šimůnkem, čj. 4 275/2011-80.

⁶⁰⁸ S ohledem na čl. 7 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, vyhlášené pod č. 209/1992 Sb. (dále jen „Evropská úmluva“), a judikaturu Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“), která správní delikty podřazuje pod trestní obvinění dle čl. 6 Evropské úmluvy, např. rozsudek ESLP ve věci Engel a ostatní proti Nizozemí ze dne 8. června 1976, č. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 a 5370/72. Jak ovšem uvádí odborná literatura, na disciplinární delikty se nemusí čl. 6 Evropské úmluvy vztahovat vždy, blíže viz JURNÍKOVÁ, Jana, KUDROVÁ, Veronika. Vybrané aspekty řízení o disciplinárním přestupku na vysoké škole. In: Košílková, Anna. *Přestupky a řízení o nich z pohledu teorie a praxe – sborník z mezinárodní vědecké konference konané dne 4. října 2013*. Praha: Policejní akademie České republiky v Praze, 2014, s. 73–85. ISBN 978-80-7251-408-3.

⁶⁰⁹ Ustanovení čl. 39 Listiny základních práv a svobod.

⁶¹⁰ MELZER, Filip. *Metodologie nalézání práva: úvod do právní argumentace*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, xviii, 276 s. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-382-0, s. 238.

⁶¹¹ Tamtéž, s. 205 a násl.

C.1.3 Vyšší odborné školy

Souhlasím s argumentací Mgr. Pickové z ČŠI, že veřejné, soukromé i církevní školy jsou vůči školskému zákonu ve srovnatelném postavení. Tento postoj zaujímá i judikatura:

„Školský zákon je postaven na jednotné úpravě poskytování vzdělávání v zásadě bez ohledu na zřizovatele školy či školského zařízení. Školský zákon neobsahuje žádné ustanovení, které by školy či školská zařízení zřízená některými typy zřizovatelů vyjímalo z působnosti části či celého školského zákona nebo které by těmto subjektům umožňovalo přijmout odchýlnou úpravu... S přihlédnutím k tomu, že normy práva veřejného, mezi něž úprava školského zákona patří, jsou kogentními normami, je třeba učinit závěr, že jiné školy než státní ve smyslu Listiny musí tyto normy respektovat a nemohou se od nich smluvně odchýlit, neumožňuje-li školský zákon výslovně jiný postup.“⁶¹²

Domnívám se však, že jisté odlišnosti lze vidět mezi jednotlivými druhy škol.⁶¹³ Cílem vyššího odborného vzdělávání je rozvoj a prohlubování znalostí a dovedností studenta získaných ve středním vzdělávání a poskytování všeobecného a odborného vzdělání, včetně praktické přípravy pro výkon náročných činností.⁶¹⁴

Důvodová zpráva⁶¹⁵ ke školskému zákonu uvádí, že vyšší odborné vzdělávání se chápe jako součást terciárního vzdělávání⁶¹⁶. Vzdělávání v konkrétní vyšší odborné škole se uskutečňuje podle vzdělávacího programu zpracovaného danou vyšší odbornou školou a akreditovaného ministerstvem na základě stanoviska akreditační komise.⁶¹⁷ Ve srovnání s bakalářskými programy vysokých škol jde o vzdělávání více prakticky zaměřené. Vzdělávání se poskytuje za úplatu.

Úmyslem zákonodárce rovněž bylo, aby **úprava vyššího odborného vzdělávání ve školském zákoně byla pouze dočasná, do doby přijetí zákona o terciárním vzdělávání**.⁶¹⁸ Vzniká tak otázka, zda by se řešení disciplinárních deliktů na vyšší odborné škole nemělo blížit tomu, jak se řeší disciplinární přestupky studentů na vysokých školách.

Předně je třeba upozornit na to, že vyhláška o vyšším odborném vzdělávání⁶¹⁹ neobsahuje žádná ustanovení, která by se týkala výchovných opatření, na rozdíl

⁶¹² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2011, čj. 1 As 53/2011-109, č. 2437/2011 Sb. NSS, www.nssoud.cz

⁶¹³ Těmi jsou dle § 7 odst. 3 školského zákona mateřská škola, základní škola, střední škola (gymnázium, střední odborná škola a střední odborné učiliště), konzervatoř, vyšší odborná škola, základní umělecká škola a jazyková škola s právem státní jazykové zkoušky.

⁶¹⁴ Ustanovení § 92 odst. 1 školského zákona.

⁶¹⁵ Poslanecká sněmovna PČR; Vláda ČR. Důvodová zpráva k zákonu č. 561/2004 Sb., školský zákon. In: ASPI verze 2015 [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 30. 1. 2016].

⁶¹⁶ Vyšší odborné vzdělávání je řazeno do terciárního vzdělávání i podle mezinárodních porovnávacích tabulek ISCED (International Standard Classification of Education – UNESCO 1978). Blíže viz <http://www.uis.unesco.org/Education/Pages/international-standard-classification-of-education.aspx> a důvodová zpráva ke školskému zákonu, komentář k § 92.

⁶¹⁷ Ustanovení § 104 a násl. školského zákona.

⁶¹⁸ Tato informace je uvedena ve zvláštní části důvodové zprávy, v komentáři k § 92.

⁶¹⁹ Vyhláška č. 10/2005 Sb., o vyšším odborném vzdělávání, ve znění pozdějších předpisů.

od vyhlášky k základnímu vzdělávání⁶²⁰ a vyhlášky o středním vzdělávání⁶²¹. Ty upravují další kázeňská opatření tak, jak je předvídá § 31 odst. 1 věty čtvrté školského zákona. Ředitelé a ředitelky vyšších odborných škol tak **nemají dle školského zákona k dispozici mírnější kázeňská opatření než podmíněně vyloučení a vyloučení studenta ze školy.**

Tento rozdíl si vykládám tak, že na základních a středních školách má stát větší zájem na výchovném působení na žáky, kterého lze docílit použitím přiměřených trestů – napomenutí třídního učitele, důtka třídního učitele, důtka ředitele školy. Je pochopitelné, že výchovné působení s repertoárem kázeňských opatření v podobě vyloučení a podmíněného vyloučení je značně omezené. **Kázeňská opatření na vyšších odborných školách tak mají ze své podstaty spíše represivní funkci než funkci výchovnou.**

Zákon o vysokých školách⁶²² za disciplinární přestupek považuje zaviněné porušení povinností stanovených právními předpisy nebo vnitřními předpisy vysoké školy a jejích součástí.⁶²³ Zákon nestanoví, že by se protiprávní jednání muselo přímo týkat studia. Odborná literatura ale uvádí, že „povinností studenta [je] chovat se určitým způsobem a pokud vysoká škola k trestání přistupuje, měla by vždy zvážit vztah protiprávního jednání a jeho důsledky ke statusu studenta a povinnostem, které z něj vyplývají“.⁶²⁴ Vysoká škola tak například může vzít v úvahu **ochranu své dobré pověsti.**

Domnívám se, že právní úprava kázeňských opatření ve školském zákoně je pro prostředí vyšších odborných škol nevhodná. Jedním z důvodů je to, že studium na vyšší odborné škole se řadí do terciárního vzdělávání, do kterého studenti vstupují dobrovolně a na základě zájmu o určitý obor. Vzhledem k tomu, že studenti vyšších odborných škol jsou osobami dospělého věku, měli by také **nést plnou odpovědnost za své jednání.**

C.1.4 Posouzení případu studenta J. F.

Neztotožňuji se s kritikou ministerstva⁶²⁵ vůči řediteli A, že jím uložený trest byl příliš represivní a že měl zvolit jiný postup, který by měl výchovnou funkci. A to především z toho důvodu, že vyšší odborné školy spadají do terciárního vzdělávání a kázeňská opatření na vyšších odborných školách mají spíše represivní funkci než funkci výchovnou. Na druhou stranu však musím s ministerstvem souhlasit, že prošetření případu vykazovalo vady. Ředitel školy měl především zjistit stav věci,

⁶²⁰ Ustanovení § 17 vyhlášky č. 48/2005 Sb., o základním vzdělávání a některých náležitostech plnění povinné školní docházky, ve znění pozdějších předpisů.

⁶²¹ Ustanovení § 10 vyhlášky č. 13/2005 Sb., o středním vzdělávání a vzdělávání v konzervatoři, ve znění pozdějších předpisů.

⁶²² Zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů.

⁶²³ Ustanovení § 64 zákona o vysokých školách.

⁶²⁴ JURŇÍKOVÁ, Jana, KUDROVÁ, Veronika. Vybrané aspekty řízení o disciplinárním přestupku na vysoké škole. In: KOŠLÍKOVÁ, Anna. *Přestupky a řízení o nich z pohledu teorie a praxe – sborník z mezinárodní vědecké konference konané dne 4. října 2013*. Praha: Policejní akademie České republiky v Praze, 2014, s. 73-85. ISBN 978-80-7251-408-3.

⁶²⁵ Blíže viz rozhodnutí MŠMT ze dne 24. července 2013, čj. 21731/2013.

o kterém nejsou důvodné pochybnosti, v souladu se zásadou materiální pravdy⁶²⁶ (např. zjistit, co vyhocené komunikaci mezi studenty předcházelo).

Na rozdíl od ČŠI⁶²⁷ nejsem přesvědčena o tom, že čl. 1 odst. 2 školního řádu A má pouze deklaratorní charakter a nelze o něm uvažovat jako o úpravě práv a povinností. Za předpokladu, že čl. 1 odst. 2 školního řádu A má pouze deklaratorní charakter, pak zásady v něm vyjádřené – přispívat k dobrému jménu školy, řídit se zásadami lásky k bližnímu a jednat v souladu s křesťanskými hodnotami – prostupují celým školním řádem. **Ve spojení s dalšími ustanoveními školního řádu by pak mohl dát podobu konkrétním právům a povinnostem.** Domnívám se, že ředitel školy mohl při svém rozhodování vhodněji podřadit chování studenta pod konkrétní povinnosti stanovené školním řádem. V tomto případě se nabízí povinnost podílet se na naplňování poslání školy⁶²⁸, povinnost jednat poctivě⁶²⁹ či povinnost neohrožovat zdraví a bezpečnost ostatních osob⁶³⁰.

V souladu se stanoviskem MŠMT z roku 2011⁶³¹ připadá v úvahu i teorie distančního deliktu. Je ke zvážení, zda se jednání studenta nedalo posoudit jako **distanční delikt, jehož následek se projeví v rámci činnosti školy.** Důsledkem studentova výhrůžného jednání totiž bylo vyvolání strachu u jeho spolužáček. Tento strach u nich přetrvával až do dalšího dne, jelikož se studentky nechtěly zúčastnit společné výuky a celou záležitost oznámily vedení školy. Jednáním studenta tak mohlo dojít ve smyslu teorie trestního práva k **narušení objektu školních disciplinárních deliktů**, kterým je soužití účastníků vzdělávání v souladu se zásadou vzájemné úcty, respektu, názorové snášenlivosti, solidarity a důstojnosti⁶³². K objektivní stránce skutkové podstaty disciplinárního deliktu ministerstvo řadí i jeho souvislost se vzděláváním nebo poskytováním školských služeb. Upozorňuje však, že není nutné, aby se čin odehrával v čase a místě poskytování vzdělávání. Postačí, aby pachatel orientoval své jednání k činnosti školy nebo činnosti bezprostředně související. Domnívám se, že v případě studenta F. by byla tato podmínka splněna, jelikož **cílem jeho výhrůžek měl být zisk informací ohledně výuky ruského jazyka a jeho slova se měla projevit v kolektivu ve škole** („a mám navíc na tebe peprné informace, a jestli mi nebudeš povolná, řeknu to ostatním a zařídím, že se s tebou všichni nebudou bavit“)⁶³³.

Domnívám se, že **ČŠI a MŠMT porušily zásadu nestranného postupu a rovného přístupu vyjádřenou v § 2 odst. 4 správního řádu** („aby přijaté řešení odpovídalo okolnostem daného případu“), **když dostatečně neposoudily možnost uložení kázeňského opatření studentovi.**

⁶²⁶ Ustanovení § 3 správního řádu.

⁶²⁷ Blíže viz výsledek šetření stížnosti ČŠI ze dne 7. května 2013, čj. ČŠIM-432/13-M.

⁶²⁸ Ustanovení čl. 2 bodu 1 v sekci „Student je povinen“ školního řádu A.

⁶²⁹ Ustanovení čl. 2 bodu 2 v sekci „Student je povinen“ školního řádu A.

⁶³⁰ Ustanovení čl. 2 bodu 7 v sekci „Student je povinen“ školního řádu A.

⁶³¹ Blíže viz stanovisko MŠMT ze dne 26. dubna 2011 podepsané vrchním ředitelem sekce legislativy, práva a kontroly JUDr. Miroslavem Šimůnkem, čj. 4 275/2011-80.

⁶³² Ustanovení § 2 odst. 1 písm. c) školského zákona.

⁶³³ Blíže viz kopie komunikace studenta F. a dalších studentů na sociální síti Facebook evidované ve spisu MŠMT pod sp. zn. MSMT-21731/2013.

C.2 Alternativní tresty

V této části posuzuji, zda je účelné, aby ředitel školy uložil studentovi kázeňské opatření, když jeho chování prošetřuje Policie České republiky nebo přestupková komise. Ministerstvo tento souběh řediteli školy nevytýkalo.

Je nutné odlišovat disciplinární delikty od přestupků či trestných činů. Odborná literatura uvádí následující:

„Protiprávní jednání, které je disciplinárním deliktem, může zároveň naplnit skutkovou podstatu trestného činu nebo přestupku anebo jiného správního deliktu. **Trest je pak v zásadě možné uložit jak za disciplinární delikt, tak za jiný (soudně nebo správně) trestný delikt** [zvýrazněno autorkou]. Souběžné potrestání by však bylo vyloučeno v případě, kdyby disciplinární delikt naplnil znaky trestního obvinění, trestného činu ve smyslu [Evropské úmluvy].“⁶³⁴

Možnost souběhu disciplinárního a přestupkového řízení výslovně uvádí i přestupkový zákon⁶³⁵. Zásada, podle které lze týž skutek stíhat pouze jednou (*ne bis in idem*), se na tyto situace s výjimkou trestního obvinění a trestného činu dle Evropské úmluvy nevztahuje.⁶³⁶ Souběh dvou postihů je možný především kvůli tomu, že se disciplinární delikty a přestupky ve smyslu teorie trestního práva liší svými objekty.⁶³⁷ Objektem disciplinárních deliktů je dodržování kázně uvnitř organizace. Objektem přestupků jsou obecně společenské vztahy (zájmy, hodnoty), které jsou chráněny zákonem.

Školský zákon navíc stanoví, že o podmíněném vyloučení nebo vyloučení žáka musí ředitel rozhodnout do dvou měsíců ode dne, kdy se o provinění žáka dozvěděl (subjektivní lhůta), nejpozději však do jednoho roku ode dne, kdy se žák provinění dopustil (objektivní lhůta).⁶³⁸ Subjektivní i objektivní lhůta navíc musejí být zachovány i tehdy, jestliže se žák proti rozhodnutí ředitele odvolá a odvolací orgán napadené rozhodnutí zruší a věc vrátí k novému projednání.⁶³⁹ Odborná veřejnost se také shoduje, že kázeňské opatření podle školského zákona musí ředitel uložit neprodleně po zjištění prohřešku.⁶⁴⁰

⁶³⁴ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C. H. Beck, 2013. ISBN 978-80-7400-456-8, s. 149.

⁶³⁵ Ustanovení § 12 odst. 1, § 66 odst. 3 písm. d) a § 76 odst. 1 písm. ch) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

⁶³⁶ Blíže k tomu i Stanovisko odboru bezpečnostní politiky k problematice „dvojitý trestání“ žáků ve školách za držení drog (zásada *ne bis in idem*) Ministerstva vnitra ze dne 27. dubna 2010, dostupné z: http://www.pppuo.cz/soubory/mv_obp_stanovisko_ne_bis_in_idem.pdf

⁶³⁷ MATES, Pavel. *Základy správního práva trestního*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. ISBN 978-80-7400-357-8, s. 129.

⁶³⁸ Ustanovení § 31 odst. 4 školského zákona.

⁶³⁹ RIGEL, Filip, BAHÝLOVÁ, Lenka, KUDROVÁ, Veronika, MORAVEC, Ondřej, PUŠKINOVÁ, Monika. *Školský zákon. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014. ISBN 978-80-7400-550-3, s. 177. MATES, Pavel. *Základy správního práva trestního*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. ISBN 978-80-7400-357-8, s. 33.

⁶⁴⁰ ANDRYS, Ondřej. Školní řád musí být jednoznačný. *Učitelské noviny* [online]. 2013, **30** [cit. 10. 2. 2016]. ISSN 0139-5718. Dostupné z: <http://www.ucitelkenoviny.cz/?archiv&clanek=7484>. JANEČKOVÁ, Eva. Kázeňské opatření podle školského zákona a jiná opatření. *Právo a rodina*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, 4, 22–23. ISSN 1212-866X.

Na základě výše uvedeného mám za to, že **MŠMT postupovalo v souladu se zákonem, když řediteli nevytklo, že uložil kázeňské opatření, aniž by měl k dispozici závěry šetření policie nebo přestupkové komise.**

C.3 Souběh činnosti ČŠI a MŠMT

V této části posuzuji účelnost souběžného šetření studentovy stížnosti inspekcí a vedení odvolacího řízení ministerstvem.

Na rozhodování ředitele školy o vyloučení žáka se vztahuje správní řád.^{641,642} Ředitel a odvolací orgán (v tomto případě MŠMT) se tak musejí řídit základními zásadami činnosti správních orgánů uvedenými v § 2–8 správního řádu. Na základě **zásady procesní ekonomie** (§ 6 odst. 2 správního řádu) jsou správní orgány povinny postupovat tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady. To platí jak pro dotčené osoby a dotčené orgány, tak pro samotný správní orgán.⁶⁴³ Rovněž správní orgány dbají **vzájemného souladu všech postupů**, které probíhají současně a souvisejí s týmiž právy nebo povinnostmi dotčené osoby (§ 8 odst. 1 správního řádu). K tomu se váže povinnost dotčených osob upozornit správní orgány na takový souběh.

Stejně zásady platí i pro ČŠI.⁶⁴⁴ Inspekce by měla v duchu zásady procesní ekonomie postupovat tak, aby jí při činnosti nevznikaly zbytečné náklady, a měla by dbát vzájemného souladu postupu správních orgánů.

Na činnost ČŠI se dále vztahují i principy dobré správy, které na základě § 1 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv vycházejí z činnosti ochránce a definoval je již první veřejný ochránce práv JUDr. Otakar Motejl.⁶⁴⁵ Na situaci souběhu inspekční činnosti ČŠI a odvolacího řízení MŠMT dopadá **princip přiměřenosti a efektivnosti**. Podle principu přiměřenosti úřad zasahuje do práv a oprávněných zájmů osob jen tam, kde je to nutné k dosažení účelu řízení, a pouze v nezbytné míře. Je tedy **potřebné, aby si kontrolní orgán před zahájením kontroly stanovil účel, který bude po celou dobu kontroly sledovat**. Princip efektivnosti apeluje na komplexní a skutečné, nikoli pouze formální, řešení věci.

Řádným opravným prostředkem proti rozhodnutí ředitele školy je odvolání. O tom v zásadě⁶⁴⁶ rozhoduje krajský úřad (§ 183 odst. 4 školského zákona), nikoli inspekce. Inspekce není způsobilá k tomu, aby změnila rozhodnutí ředitele školy

⁶⁴¹ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁴² Ustanovení § 183 odst. 1 školského zákona.

⁶⁴³ VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. Vyd. 1. Praha: BOVA POLYGON, 2006. 1042 s. ISBN 80-7273-134-3, s. 89.

⁶⁴⁴ Inspekční orgán má totiž při kontrole postupovat v souladu se správním řádem [§ 28 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů, § 26 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů].

⁶⁴⁵ Principy dobré správy jsou dostupné z: <http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/pripady-a-stanoviska-ochrance/principy-dobre-spravy/>

⁶⁴⁶ Předchozí právní úprava stanovila, že krajský úřad je nadřízeným správním orgánem ředitelů pouze škol, které zřizuje stát, kraj, obec nebo svazek obcí. Judikatura dovodila, že v případě škol církevních je nadřízeným správním orgánem MŠMT (blíže viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. ledna 2013, č. 1 As 160/2012-41, č. 2812/2013 Sb. NSS, www.nssoud.cz). Tento přístup se od 1. září 2015 sjednotil, jelikož došlo ke změně školského zákona a krajský úřad je od té doby nadřízeným správním orgánem ředitelů všech škol (blíže viz zákon č. 82/2015 Sb.).

vydané podle § 165 odst. 2 školského zákona. Není ani žádoucí, aby inspekce zdvojovala činnost odvolacího orgánu, který si má opatřit veškeré podklady pro rozhodnutí o odvolání.

Dokážu si však představit situaci, kdy se dotčená osoba, podobně jako v případě studenta F., obrátí s odvoláním jak na krajský úřad (či jiný odvolací orgán), tak se stížností na ČŠI. Inspekce by v takovém případě měla dbát na to, aby při šetření stížnosti neposuzovala zákonnost rozhodnutí ředitele školy. To přísluší pouze odvolacímu orgánu. Inspekce by se měla zabývat pouze postupem ředitele školy, například při prošetřování disciplinárního deliktu, případně dalšími námitkami uvedenými ve stížnosti, které nemíří přímo na zákonnost rozhodnutí ředitele školy.

Rovněž nevylučuji ani takovou situaci, kdy krajský úřad (či jiný odvolací orgán) v případě přetrvávajících nejasností požádá inspekci o spolupráci (např. kvůli zjištění faktických okolností na místě). Takový postup by byl v souladu se zásadou vzájemné spolupráce správních orgánů (§ 8 odst. 2 správního řádu).

Pokud by ovšem stížnost ČŠI neobsahovala žádné námitky směřující mimo posouzení zákonnosti rozhodnutí ředitele školy, pak inspekce musí **stížnost posoudit jako odvolání a postoupit ji věcně příslušnému správnímu orgánu (§ 12 správního řádu). O takovém postupu inspekce vyrozumí stěžovatele.**

Student F. se ve své stížnosti ČŠI neomezil pouze na zákonnost rozhodnutí ředitele. Namítal také nesprávný postup ředitele při prošetřování incidentu (ředitel neumožnil opravu zápisu z jednání své zástupkyně se studentem, ředitel nevyvodil důsledky pro druhou stranu vyhocené konverzace). Mám za to, že **inspekce postupovala v souladu se zákonem, když na základě studentovy stížnosti zahájila inspekční činnost.**

Domnívám se ale, že se inspekce měla omezit pouze na námitky studenta o způsobu prošetření záležitosti a neměla posuzovat zákonnost ředitelova rozhodnutí („... nelze využít ze strany školy kázeňské opatření, kterým bylo vyloučení J. F. ze studia“⁶⁴⁷). Jsem přesvědčena o tom, že **ČŠI tak porušila zásadu procesní ekonomie a nedbala vzájemného souladu všech postupů správních orgánů, když přistoupila k prošetření studentovy námitky i vůči zákonnosti rozhodnutí ředitele školy. Tím také porušila principy dobré správy (princip přiměřenosti a efektivnosti).**

Na okraj poznamenám, že jsem si vědoma specifičnosti případu studenta F. Ačkoli právní zástupce studenta podal odvolání i stížnost ve stejný den (23. března 2013), zřizovatel postoupil odvolání ministerstvu až 13. května 2013. Inspekce přitom prošetřila stížnost již dne 7. května 2013. Prodleva v postoupení odvolání vznikla kvůli tehdy panující nejistotě o tom, kdo je nadřízeným správním orgánem ředitelů církevních škol. Oceňuji, že inspekce poskytla závěry svého šetření ministerstvu, které je tak mohlo zohlednit ve svém rozhodnutí o odvolání. Takový postup je v souladu se zásadou vzájemné spolupráce správních orgánů (§ 8 odst. 2 správního řádu). Na druhou stranu se ovšem musím vymezit proti postupu ministerstva, které nekriticky převzalo závěry šetření inspekce.

⁶⁴⁷ Blíže viz výsledek šetření stížnosti ČŠI ze dne 7. května 2013, čj. ČŠIM-432/13-M, s. 2.

D. ZÁVĚRY

D.1 Postih za chování mimo školu

Na základě výše popsaných zjištění a úvah jsem ve smyslu § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv dospěla k přesvědčení, že ČŠI a MŠMT porušily zásadu nestranného postupu a rovného přístupu, když nedostatečně zvážily možnost uložení kázeňského opatření studentovi F. Nevzaly totiž v potaz specifické prostředí vyšší odborné školy a na případ neaplikovaly teorii distančního deliktu vyplývající ze stanoviska MŠMT z roku 2011.

D.2 Alternativní tresty

Na základě výše popsaných zjištění a úvah jsem ve smyslu § 17 zákona o veřejném ochránci práv dospěla k přesvědčení, že MŠMT postupovalo v souladu se zákonem, když řediteli nevytklo uložení kázeňského opatření, aniž by měl k dispozici závěry šetření policie nebo přestupkové komise. Kázeňská opatření dle školského zákona se totiž ukládají za disciplinární delikty, které až na výjimky nevylučují souběh postihů.

D.3 Souběh činnosti ČŠI a MŠMT

Na základě výše popsaných zjištění a úvah jsem ve smyslu § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv dospěla k přesvědčení, že ČŠI pochybila, když část stížnosti studenta nevyhodnotila jako odvolání a nepostoupila ji věcně příslušnému správnímu orgánu. Inspekce nepostupovala v souladu se zásadou procesní ekonomie a nedbala vzájemného souladu všech postupů správních orgánů, když přistoupila k prošetření studentovy námitky i vůči zákonitosti rozhodnutí ředitele školy. Tím také porušila principy dobré správy (princip přiměřenosti a efektivnosti).

Zprávu o šetření zasilám ČŠI a MŠMT a žádám je, aby se v zákonné lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřily ke zjištěným pochybením. Ministerstvo žádám o vyjádření ke zjištěnému pochybení v části D.1. Inspekci žádám o vyjádření k pochybením zjištěným v částech D.1 a D.3. **Zároveň požaduji, aby mě ministerstvo i inspekce informovaly o přijatých opatřeních k nápravě.** Zpráva shrnuje mé dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko.

O svých zjištěních a závěrech informuji rovněž stěžovatele.

Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., v. r.
veřejná ochránkyně práv

7. PODPŮRNÁ OPATŘENÍ PRO ŽÁKA SE ZDRAVOTNÍM POSTIŽENÍM⁶⁴⁸

Výsledek:

Ochránce stěžovateli objasnil právní souvislosti namítané diskriminace. Poskytl mu informace podstatné pro zvážení, zda se bude obracet na soud s antidiskriminační žalobou.

Právní věty:

I. Vzdělávání je službou určenou veřejnosti ve smyslu § 3 odst. 2 antidiskriminačního zákona, na niž dopadá povinnost přijímat přiměřená opatření.

II. Okruh přiměřených opatření dle antidiskriminačního zákona v sobě zahrnuje i podpůrná opatření pro žáky se zdravotním postižením dle § 16 školského zákona. Jestliže tedy škola v rozporu se školským zákonem (typicky bezdůvodným nerespektováním doporučení školského poradenského zařízení) nepřijme podpůrná opatření pro žáka se zdravotním postižením, může se dopustit nepřímé diskriminace v podobě nepřijetí přiměřených opatření (§ 3 odst. 2 antidiskriminačního zákona).

III. Diskriminací může být nejenom neposkytování podpůrných opatření, ale rovněž jejich poskytování v nedostatečné kvalitě. Pokud by škola poskytovala podpůrná opatření ve zcela neadekvátní podobě a nikterak nereagovala na výzvy ke zlepšení, mohlo by v důsledku jít o obdobnou situaci, jako by podpůrná opatření neposkytovala vůbec.

IV. Intenzita potenciálně obtěžujícího chování se zvyšuje, pokud se ho dopouští učitel vůči žákovi, protože vystupuje z mocensky nadřazené pozice a lze u něj předpokládat určitou autoritu.

**Brno 3. června 2020
Sp. zn.: 5493/2019/VOP/LK**

Vážený pane A.,

odpovídám tímto dopisem na Váš podnět, který jste podal jako zástupce svého syna Jana. Stěžujete si v něm na šikanu a neposkytování podpůrných opatření při vzdělávání Vašeho syna na střední škole X. (dále jen „škola“). Vyjádřil jste také nespokojenost s postupem České školní inspekce (dále jen „ČŠI“) při provádění inspekční činnosti ve škole. Vyřízení Vaší věci jsem převzal od své předchůdkyně Mgr. Anny Šabatové, Ph.D., na jejíž práci jako novému veřejnému ochránci práv navazuji.

Nejdříve prosím přijměte mou omluvu za to, že písemné vyrozumění o vyřízení Vašeho podnětu dostáváte až nyní.

Dovolte mi v krátkosti vymezit, kterými částmi Vašeho podnětu se mohu podle zákona⁶⁴⁹ zabývat. Obecně mi nepřísluší prověřovat jednání škol a jejich

⁶⁴⁸ Elektronická verze je dostupná v Evidenci stanovisek ochránce z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/8122>

⁶⁴⁹ Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

pracovníků (ředitelů, učitelů, školních psychologů apod.) ani jednání školských poradenských zařízení (dále jen „ŠPZ“) a zřizovatelů škol. Výjimku tvoří případy diskriminace, které řešit mohou, protože mi zákon svěřil úkol přispívat k prosazování práva na rovné zacházení.⁶⁵⁰ **Vaše námítky vůči škole tedy mohou posoudit pouze z pohledu práva na rovné zacházení a zákazu diskriminace. Vedle toho mohou zhodnotit postup ČŠI,** neboť jde o správný úřad spadající do mé zákonné působnosti.⁶⁵¹

Po důkladném prostudování Vašeho podnětu **jsem dospěl k závěru, že dostupné podklady neumožňují s jistotou prokázat, zda škola Vašeho syna diskriminovala.** Dále **jsem neshledal důvod pro zahájení šetření vůči ČŠI.** Níže vysvětlím úvahy, které mě k těmto závěrům vedly.

A. DISKRIMINACE

A.1 Metodická pomoc veřejného ochránce práv

V oblasti práva na rovné zacházení podle zákona poskytují metodickou pomoc obětem diskriminace.⁶⁵² Tato pomoc obvykle spočívá v tom, že případ posoudím z pohledu zákazu diskriminace a případně stěžovateli doporučím další vhodné kroky (např. podání antidiskriminační žaloby).⁶⁵³

Obvyčejně se řídím zásadou vyslyšení druhé strany a oslovuji školu se žádostí o vyjádření. Ve Vaší věci jsem se však rozhodl na školu neobracet, neboť to nepovažuji za nutné a efektivní. Ve škole již proběhla opakovaná šetření ČŠI (jejichž výsledky jste mi zaslal), při nichž měla škola možnost sdělit svůj názor a také tak činila. Navíc nyní Váš syn školu již nenavštěvuje a změnil se i ředitel školy. Je tedy krajně nepravděpodobné, že by další vyjádření školy přineslo nové podstatné informace, zvláště když škola nemá povinnost se mnou spolupracovat. Budu proto při svém hodnocení vycházet pouze z podkladů, které jste mi poskytl.⁶⁵⁴

Již na tomto místě předesílám, že případ Vašeho syna je skutkově složitý a přináší i řadu odborných (neprávních) otázek, což limituje moje možnosti přijímat jednoznačné závěry ohledně toho, zda se škola dopustila diskriminace. V rámci metodické pomoci Vám proto především poskytnu obecnější právní analýzu, kterou můžete využít při svém případném dalším postupu.

⁶⁵⁰ Ustanovení § 1 odst. 5 ve spojení s § 21b zákona o veřejném ochránci práv.

⁶⁵¹ Ustanovení § 1 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

⁶⁵² Ustanovení § 21b písm. a) zákona o veřejném ochránci práv.

⁶⁵³ Typický postup při vyřizování podnětů s námítkou diskriminace je přehledně znázorněn zde: <https://www.ochrance.cz/diskriminace/pomoc-obetem-diskriminace/jak-postupujeme/>

⁶⁵⁴ Vycházím ze všech podkladů, které jste k podnětu doložil, ale vzhledem k jejich velkému rozsahu je nyní nebudu vyjmenovávat. Nebylo by to ani účelné, protože jejich obsah rovněž znáte. V tomto dopisu proto výslovně zmiňuji jen ty informace, které považuji za relevantní pro své právní úvahy.

A.2 Diskriminace podle antidiskriminačního zákona

Diskriminaci v přístupu ke vzdělání a jeho poskytování zakazuje antidiskriminační zákon,⁶⁵⁵ který chrání mimo jiné i lidi se zdravotním postižením. Pro účely tohoto zákona se zdravotním postižením rozumí tělesné, smyslové, mentální, duševní nebo jiné postižení, které brání nebo může bránit osobám v jejich právu na rovné zacházení v zákonem vymezených oblastech. Musí přitom jít o dlouhodobé zdravotní postižení, které trvá nebo má podle poznatku lékařské vědy trvat alespoň jeden rok.⁶⁵⁶

Dle závěrů ŠPZ⁶⁵⁷ i nálezu psycholožky⁶⁵⁸ má Váš syn dyslexii, dysortografii a dysgrafii (doprovázené dalšími psychickými potížemi).⁶⁵⁹ Tyto specifické poruchy učení Vašemu synovi oproti jiným žákům ztěžují vzdělávání a trvají déle než jeden rok.⁶⁶⁰ Splňují tedy definici zdravotního postižení ve smyslu antidiskriminačního zákona.

Antidiskriminační zákon zná několik forem diskriminace.⁶⁶¹ V případě Vašeho syna přicházejí v úvahu dvě z nich – nepřímá diskriminace v podobě nepřijetí přiměřených opatření (pokud jde o tvrzené problémy týkající se podpůrných opatření) a obtěžování (pokud jde o tvrzenou šikanu učiteli). K jednání školy vůči Vašemu synovi se proto vyjádřím z těchto dvou perspektiv.

A.3 Přiměřená opatření

Za nepřímou diskriminaci antidiskriminační zákon označuje mimo jiné odmítnutí či opomenutí přijmout přiměřená opatření k tomu, aby člověk se zdravotním postižením mohl využít služeb určených veřejnosti.⁶⁶² Pokud je však takové opatření pro povinný subjekt nepřiměřeně zatěžující, o diskriminaci se nejedná.⁶⁶³ Nepřiměřené zatížení nelze shledat u opatření, které je nutné uskutečnit podle zvláštního právního předpisu.⁶⁶⁴

Veřejný ochránce práv v minulosti opakovaně konstatoval, že mezi služby určené veřejnosti, pro něž platí povinnost přijímat přiměřená opatření, patří také vzdělávání.⁶⁶⁵ Tento závěr není zcela samozřejmý, protože lze argumentovat, že „služba

⁶⁵⁵ Ustanovení § 1 odst. 1 písm. i) zákona č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁵⁶ Ustanovení § 5 odst. 6 antidiskriminačního zákona.

⁶⁵⁷ Doporučení PPP Brno ze dne 1. 6. 2017, čj. aaa; doporučení PPP Brno ze dne 17. 12. 2018, čj. bbb; revizní zpráva NÚV ze dne 13. 5. 2019, čj. ccc; doporučení NÚV ze dne 22. 5. 2019, čj. ddd.

⁶⁵⁸ Nález psycholožky paní C. ze dne 30. 8. 2018.

⁶⁵⁹ V některých detailech se jednotlivá odborná posouzení liší, ale na diagnóze dyslexie, dysortografie a dysgrafie se shodují všechna.

⁶⁶⁰ Specifické poruchy učení jsou obecně dlouhodobé, přičemž Vašemu synovi je ŠPZ diagnostikovalo v roce 2017.

⁶⁶¹ Ustanovení § 2 odst. 2 antidiskriminačního zákona.

⁶⁶² Ustanovení § 3 odst. 2 antidiskriminačního zákona.

⁶⁶³ Ustanovení § 3 odst. 2 a odst. 3 antidiskriminačního zákona.

⁶⁶⁴ Ustanovení § 3 odst. 4 antidiskriminačního zákona.

⁶⁶⁵ Viz např. zpráva veřejného ochránce práv ze dne 22. 5. 2017, sp. zn. 7075/2015/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/6460>; zpráva veřejného ochránce práv ze dne

určená veřejnosti“ podle § 3 odst. 2 antidiskriminačního zákona je totéž co „služba nabízená veřejnosti“ podle § 1 odst. 1 písm. j) antidiskriminačního zákona. V takovém případě by úprava přiměřených opatření na oblast vzdělání [uvedenou zvlášť v § 1 odst. 1 písm. i) antidiskriminačního zákona] nedopadala.⁶⁶⁶ Ustálená soudní judikatura k této otázce se přitom ještě nevyvinula.

V souladu s postoji předchozích veřejných ochránců práv se domnívám, že **vzdělávání je službou určenou veřejnosti, na niž dopadá povinnost přijímat přiměřená opatření.** Tomu nasvědčuje již jazykový význam slov použitých v zákoně, neboť vzdělávání je nepochybně obecně chápáno jako služba, jejímž příjemcem je veřejnost, nikoli jen vybraná skupina osob.⁶⁶⁷ Zajištění přiměřených opatření pro lidi se zdravotním postižením ve vzdělávání pak zejména vyžaduje Úmluva o právech osob se zdravotním postižením⁶⁶⁸ (dále jen „CRPD Úmluva“) a judikatura Evropského soudu pro lidská práva⁶⁶⁹ (dále jen „ESLP“), v jejichž světle je třeba antidiskriminační zákon vykládat.⁶⁷⁰ Ztotožnění „služeb určených veřejnosti“ a „služeb nabízených veřejnosti“ by dále bylo problematické z pohledu systematického výkladu, neboť používá-li zákon dva různé pojmy, bývá odlišný i jejich obsah. Ačkoli přesný úmysl zákonodárce je nejasný,⁶⁷¹ zdá se, že již při přijímání antidiskriminačního zákona mohl předjímat budoucí evropskou horizontální směrnicí, v jejímž navrhovaném znění se úprava přiměřených opatření uplatní i v oblasti vzdělání.⁶⁷² V neposlední řadě by úzký výklad pojmu „služba určená veřejnosti“ vedl

27. 3. 2017, sp. zn. 5252/2015/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4914>; zpráva veřejného ochránce práv ze dne 20. 12. 2017, sp. zn. 4524/2015/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5784>

⁶⁶⁶ Tento názor zastávají i někteří odborníci. Srov. BOUČKOVÁ, Pavla a kol. *Antidiskriminační zákon: komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 227–228. ISBN 978-80-7400-618-0.

⁶⁶⁷ I zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů, v § 2 odst. 3 o vzdělávání výslovně hovoří jako o veřejné službě. To potvrzuje, že vzdělávání je službou s blízkým vztahem k veřejnosti, ačkoli pojmy veřejná služba a služba určená veřejnosti se obsahově nemusí zcela překrývat.

⁶⁶⁸ Úmluva o právech osob se zdravotním postižením ze dne 13. 12. 2006, dostupná z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/CRPD/Umluva-CJ.pdf

⁶⁶⁹ Rozsudek ESLP ze dne 23. 2. 2016, *Cam v. Turkey*, č. 51500/08, dostupný z: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-161149>; rozsudek ESLP ze dne 25. 6. 2019, *Stoian v. Romania*, č. 289/14, dostupný z: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-194062>

⁶⁷⁰ Pro úplnost podotýkám, že terminologie antidiskriminačního zákona a mezinárodních dokumentů se může drobně lišit. Například antidiskriminační zákon hovoří o „přiměřených opatřeních“ a CRPD Úmluva o „přiměřených úpravách“. Jde nicméně o synonyma, neboť jde pouze o jiný překlad anglického pojmu „reasonable accommodation“.

⁶⁷¹ Důvodová zpráva se k tomu, co lze chápat jako služby určené veřejnosti, nevyjadřuje. Srov. Poslanecká sněmovna PČR, vláda ČR. *Důvodová zpráva k antidiskriminačnímu zákonu*. In: ASPI verze 2018 [právní informační systém]. © 2000–2018 Wolters Kluwer ČR, a. s. [cit. 11. 5. 2020]. ASPI ID: LIT32375CZ.

⁶⁷² Čl. 3 návrhu směrnice Rady o provádění zásady rovného zacházení s osobami bez ohledu na náboženské vyznání nebo víru, zdravotní postižení, věk nebo sexuální orientaci ze dne 2. 7. 2008, KOM(2008) 426 v konečném znění, dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008PC0426&from=en>. Že zákonodárce vzal chystanou směrnicí v potaz, se lze domnívat dle vymezení její působnosti, které je svou textací velmi podobné znění § 1 antidiskriminačního zákona. Určitý vliv na podobu antidiskriminačního zákona přisuzuje návrhu směrnice i komentářová literatura. Srov. BOUČKOVÁ, op. cit., s. 226–227.

k nelogickému výsledku, jelikož by se povinnost přijímat přiměřená opatření vztahovala na komerční služby soukromých poskytovatelů, ale nikoli na zásadní a dlouhodobý vztah mezi žákem a školou.⁶⁷³

Vedle přiměřených opatření ve smyslu antidiskriminačního zákona musí škola poskytovat také podpůrná opatření podle školského zákona.⁶⁷⁴ Právní úprava obsažená ve školském zákoně vychází z principů zohledňování individuálních vzdělávacích potřeb každého jednotlivce a rovného přístupu ke vzdělávání.⁶⁷⁵ Žákům se speciálními vzdělávacími potřebami musí škola bezplatně poskytovat podpůrná opatření, kterými se rozumí nezbytné úpravy ve vzdělávání a školských službách odpovídající zdravotnímu stavu, kulturnímu prostředí nebo jiným životním podmínkám žáka.⁶⁷⁶ Podpůrná opatření prvního stupně může škola uplatnit sama, podpůrná opatření druhého až pátého stupně pouze s doporučením ŠPZ.⁶⁷⁷ Doporučení ŠPZ jsou co do stupně podpůrných opatření pro školy závazná, avšak v některých případech může škola místo doporučeného podpůrného opatření přijmout po projednání se ŠPZ jiné podpůrné opatření stejného stupně.⁶⁷⁸

Ačkoli poskytování podpůrných opatření podle školského zákona a přiměřených opatření podle antidiskriminačního zákona nelze ztotožňovat, úzce spolu souvisí. Vztah těchto dvou právních režimů zatím nebyl zcela vyjasněn v soudní judikatuře ani v odborné literatuře, takže je otázkou, do jaké míry se překrývají. Na první pohled by formulace ustanovení § 3 odst. 2 antidiskriminačního zákona mohla vést k závěru, že přiměřená opatření ve vzdělávání se omezují pouze na taková podpůrná opatření, bez nichž by se žák se zdravotním postižením nemohl vůbec vzdělávat.⁶⁷⁹ Nicméně toto ustanovení je třeba vykládat v souladu s mezinárodními závazky vyplývajícími především ze CRPD Úmluvy a z Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (jak ji interpretuje ESLP). V těch jsou přiměřená opatření ve vzdělávání chápána široce a zahrnují nejrůznější materiální i nemateriální úpravy napomáhající žákům se zdravotním postižením ve vzdělávání.⁶⁸⁰ Proto se domnívám, že **okruh přiměřených opatření podle antidiskriminačního zákona v sobě zahrnuje i podpůrná opatření podle školského zákona určená pro žáky se zdravotním postižením.**⁶⁸¹ To rovněž odpovídá zásadám školského zákona

KVASNICOVÁ, Jana a kol. *Antidiskriminační zákon: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 179. ISBN 978-80-7478-879-6.

⁶⁷³ Srov. KVASNICOVÁ, op. cit., s. 179.

⁶⁷⁴ Ustanovení § 16 školského zákona.

⁶⁷⁵ Ustanovení § 2 odst. 1 písm. a) a b) školského zákona.

⁶⁷⁶ Ustanovení § 16 odst. 1 školského zákona.

⁶⁷⁷ Ustanovení § 16 odst. 4 školského zákona.

⁶⁷⁸ Ustanovení § 16 odst. 4 školského zákona a § 16 odst. 3 vyhlášky č. 27/2016 Sb., o vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami a žáků nadaných, ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁷⁹ Tomu nasvědčuje formulace „využití služeb určených veřejnosti“ v § 3 odst. 2 antidiskriminačního zákona i znění důvodové zprávy k antidiskriminačnímu zákonu.

⁶⁸⁰ Srov. rozsudek ESLP *Cam v. Turkey*, op. cit.; rozsudek ESLP *Stoian v. Romania*, op. cit.; Obecný komentář Výboru pro práva osob se zdravotním postižením o právu na inkluzivní vzdělávání, CRPG/C/GC/4, s. 9, dostupný z: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/GC/4&Lang=en

⁶⁸¹ Okruh přiměřených opatření je však širší než okruh podpůrných opatření. Příkladem přiměřeného opatření, které není zároveň podpůrným opatřením, by mohlo být zajištění bezbariérového přístupu do budovy školy.

a smyslu podpůrných opatření, která mají žákům se speciálními vzdělávacími potřebami zajistit vzdělávání na rovnoprávném základě s ostatními.⁶⁸² Pro upřesnění dodávám, že uvedené závěry o možných diskriminačních důsledcích neplatí pro veškerá podpůrná opatření, ale jen pro ta, která přímo souvisí se zdravotním postižením žáka.

Jestliže tedy škola v rozporu se školským zákonem (typicky bezdůvodným nerespektováním doporučení ŠPZ) nepřijme podpůrné opatření pro žáka se zdravotním postižením, může se dopustit nepřímé diskriminace v podobě nepřijetí přiměřeného opatření.⁶⁸³ V takovém případě se v souladu s § 3 odst. 4 antidiskriminačního zákona ani nezkoumá možné nepřiměřené zatížení školy, protože povinnost přijmout podpůrná opatření vyplývá ze školského zákona.

Ve svém podnětu si stěžujete na to, že škola Vašemu synovi dlouhodobě neposkytovala podpůrná opatření. Tvrdíte, že nepřijala podpůrná opatření prvního stupně, jakmile se dozvěděla o výukových problémech Vašeho syna, a následně neuplatňovala podpůrná opatření vyššího stupně přiznaná doporučeními ŠPZ. Škola naopak tato tvrzení popřela a uvedla, že podpůrná opatření Vašemu synovi poskytovala vždy a v souladu se zákonem.⁶⁸⁴ ČŠI při svých šetřeních dospěla k závěru, že škola Vašemu synovi neposkytla podpůrná opatření prvního stupně (tento závěr ČŠI blíže neodůvodnila) a doporučení ŠPZ nerealizovala zcela dostatečně.⁶⁸⁵ I nále z psychologického vyšetření Vašeho syna uvádí, že někteří vyučující podpůrná opatření nerespektovali.⁶⁸⁶ ČŠI však ve velké míře vycházela z několika hospitací ve výuce a psycholožka zřejmě pouze z rozhovoru s Vaším synem, a pracovaly tedy s omezeným množstvím informací. Skutkově tak v otázce poskytování podpůrných opatření přetrvávají určité rozpory a nevyjasněné okolnosti, které zmíním níže.⁶⁸⁷

Jestliže by se potvrdilo zjištění ČŠI, že škola Vašemu synovi neposkytovala žádná podpůrná opatření prvního stupně, mohlo by se jednat o diskriminaci. Bylo by však třeba zkoumat, zda škola věděla, nebo mohla vědět, že výukové potíže Vašeho syna pramení z jeho zdravotního postižení (v té době mu ještě nebylo diagnostikováno) a jaká opatření má z tohoto důvodu přijmout. Zatímco totiž školský zákon předpokládá, že podpůrná opatření bude škola u žáků se speciálními vzdělávacími potřebami sama aktivně zavádět, povinnost přijmout přiměřené opatření ve smyslu antidiskriminačního zákona je spíše reaktivní. Může tedy vzniknout

⁶⁸² Srov. ustanovení § 2 a § 16 školského zákona.

⁶⁸³ Obdobný závěr již zazněl například ve zprávě veřejného ochránce práv sp. zn. 7075/2015/VOP, op. cit., či ve zprávě veřejného ochránce práv, sp. zn. 5252/2015/VOP, op. cit. Šlo nicméně o případy posuzované podle právní úpravy před tzv. inkluzivní novelou školského zákona.

⁶⁸⁴ Tento postoj školy je zachycen ve Vámi předložených dokumentech, například v dopisu ředitele školy ze dne 5. 6. 2019 nebo i se zevrubným odůvodněním v námítkách školy ze dne 10. 7. 2019 adresovaných ČŠI.

⁶⁸⁵ Viz výsledek šetření stížnosti ze dne 15. 11. 2018, čj. eee, a výsledek šetření stížnosti ze dne 10. 5. 2019, čj. fff.

⁶⁸⁶ Nález psycholožky paní C. ze dne 30. 8. 2018.

⁶⁸⁷ Uvědomuji si, že jste předložil mnoho informací a podkladů a ze své pozice jste pravděpodobně žádné další ani získat nemohl. Za prokázaná však mohu mít jen ta tvrzení, která lze na základě důkazů objektivně ověřit (tj. nejde jen o tvrzení jedné strany). Těch je bez možnosti provést výsledek svědků či nechat zpracovat znalecký posudek v případě Vašeho syna jen velmi málo.

až později – zpravidla v okamžiku žádosti člověka s postižením o přijetí přiměřeného opatření, ale nejdříve tehdy, kdy povinný subjekt o zdravotním postižení vyžadujícím určité úpravy mohl a měl vědět.⁶⁸⁸ Pokud se tudíž škola o zdravotním postižení žáka nemá jak dozvědět, nelze jí to přičítat k tíži a požadovat, aby potřebu přijetí přiměřených opatření předvídala.

V případě Vašeho syna nemám dostatek informací k tomu, abych posoudil, jak přesně škola postupovala, když zaznamenala výukové potíže Vašeho syna. Z Vašich tvrzení vyplývá, že aktivní byla škola minimálně v tom, že Vašemu synovi doporučila vyšetření v ŠPZ. Zda do doby vyhotovení doporučení ŠPZ prováděla i nějaké další kroky, nemohu s jistotou říci. Zároveň nejsem schopen posoudit, kdy přesně škole vznikla povinnost přijmout přiměřená opatření ve smyslu antidiskriminačního zákona. Formálně se totiž se zdravotní diagnózou Vašeho syna mohla seznámit až v doporučení ŠPZ a je převážně odbornou otázkou, jestli škola mohla a měla zdravotní postižení Vašeho syna rozpoznat dříve.

Co se týče podpůrných opatření přiznaných Vašemu synovi doporučeními ŠPZ, již výše jsem vysvětlil, že škola by se dopustila nepřímé diskriminace, pokud by je neposkytovala. To však z Vámi předložených dokumentů nelze prokazatelně dovést. Je z nich naopak zřejmé, že v nějaké podobě škola podpůrná opatření poskytovala, avšak ne vždy zcela správně a dostatečně.⁶⁸⁹

Kvalita přijatých podpůrných opatření je jistě důležitá. Kdyby škola poskytovala podpůrná opatření ve zcela neadekvátní podobě a nikterak nereagovala na výzvy ke zlepšení, mohlo by v důsledku jít o obdobnou situaci, jako by podpůrná opatření neposkytovala vůbec. V takovém případě si lze představit, že by šlo rovněž o diskriminaci. Nicméně ne každé pedagogické pochybení při realizaci podpůrných opatření může být diskriminací, protože takto striktní povinnost zajistit dokonalé provedení přiměřených opatření z antidiskriminačního zákona nevyplývá.⁶⁹⁰

V případě Vašeho syna není možné jednoznačně zrekonstruovat, jak přesně škola podpůrná opatření prováděla, ale mnohé (zejména závěry ČŠI) nasvědčuje tomu, že se dopouštěla určitých chyb. Jak moc zásadní dopad měly tyto nedostatky na vzdělávání Vašeho syna, je otázka odborného posouzení, k němuž nejsem kompetentní. Nemohu tedy vyhodnotit, zda přijatá podpůrná opatření byla natolik neadekvátní, aby pochybení školy dosáhlo úrovně diskriminace.

Dospěl jsem proto k závěru, že **dostupné podklady neumožňují s jistotou prokázat, zda se škola vůči Vašemu synovi dopustila nepřímé diskriminace v podobě nepřijetí přiměřených opatření.**

⁶⁸⁸ Obecný komentář Výboru pro práva osob se zdravotním postižením o rovnosti a nediskriminaci, CRPG/C/GC/6, s. 6–7, dostupný z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/CRPD/Umluva-komentare/Vseobecny_komentar_cl_5_CJ.pdf

⁶⁸⁹ To zejména vyplývá z výše citovaných výsledků šetření ČŠI a z revizní zprávy NÚV.

⁶⁹⁰ Podobný problém ohledně implementace přiměřených opatření řešil ESLP v rozsudku *Stoian v. Romania*, op. cit. I přes pochyby o podobě a včasnosti některých opatření neshledal porušení práv stěžovatelů, protože příslušné orgány nebyly nečinné a očividně vyvíjely snahu přiměřená opatření zajistit, i když ne vždy se jim to podařilo. Zároveň vzdělávání dotčeného žáka nebylo znemožněno.

B. OBTĚŽOVÁNÍ

Vedle neposkytování podpůrných opatření si ve svém podnětu stěžujete na to, že někteří učitelé (zejména paní D.) Vašeho syna šikanovali. Jak jsem již avizoval, konflikty mezi žáky a učiteli se obecně nemohu zabývat. Výjimkou jsou případy, kdy šikana přímo souvisí s některým ze zakázaných diskriminačních důvodů (např. se zdravotním postižením žáka), a tím zároveň naplňuje znaky diskriminace. Pak by chování učitelů mohlo být kvalifikováno jako obtěžování podle antidiskriminačního zákona.

Obtěžováním se zejména rozumí nežádoucí chování související se zakázaným diskriminačním důvodem, jehož záměrem nebo důsledkem je snížení důstojnosti osoby a vytvoření zastrašujícího, nepřátelského, ponižujícího nebo urážlivého prostředí.⁶⁹¹ Ačkoli individuální prožívání následků daného chování konkrétní obětí není bez významu, nelze pro posouzení obtěžování použít jen subjektivní perspektivu. Podstatné naopak je, zda lze rozumně předpokládat, že by dané chování za nežádoucí považovala běžná osoba v postavení oběti.⁶⁹²

Z toho je patrné, že při posuzování možného snížení lidské důstojnosti a vytvoření jistého kvalifikovaného nepříznivého prostředí je třeba zkoumat subjektivní i objektivní stránku obtěžování. Zatímco subjektivní stránka se odvíjí od prožívání situace samotnou obětí, objektivní stránka vyžaduje hodnocení situace pohledem jiné osoby v obdobném postavení jako oběť. Aby se mohlo jednat o obtěžování, musí sledované chování obě tyto stránky kumulativně naplnit.⁶⁹³

Dle předchozích závěrů veřejného ochránce práv⁶⁹⁴ musí obtěžující chování zároveň dosáhnout určité intenzity, která je však proměnlivá s ohledem na dobu trvání. Jinými slovy, čím je zásah intenzivnější, tím kratší doba jeho trvání naplní skutkovou podstatu obtěžování. Obtěžující chování mnohdy spočívá ve více skutcích, které po určitou dobu utvářejí nepříznivé prostředí ve svém souhrnu. Obzvláště závadné chování však může být kvůli své intenzitě kvalifikováno jako obtěžování i při jednotlivém projevu (u verbálního obtěžování i při jednotlivém výroku), ačkoli jde spíše o výjimečné, excesivní případy. Dalším faktorem, ke kterému je třeba při posuzování intenzity chování přihlídnout, je vztah mezi obtěžovaným a osobou, která se měla obtěžování dopustit (např. chování osoby v postavení moci může mít větší dopad do psychiky oběti).⁶⁹⁵ Intenzita tak může být vyšší, když se závadného chování dopouští vůči žákovi jeho učitel, protože vystupuje z mocensky nadřazené pozice a lze u něj předpokládat určitou autoritu.⁶⁹⁶

⁶⁹¹ Ustanovení § 4 odst. 1 antidiskriminačního zákona.

⁶⁹² BOUČKOVÁ, op. cit., s. 240–241.

⁶⁹³ Srov. zpráva veřejného ochránce práv ze dne 4. 12. 2017, sp. zn. 1494/2017/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5844>; či zpráva veřejného ochránce práv ze dne 28. 3. 2018, sp. zn. 1047/2017/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5952>

⁶⁹⁴ Srov. zpráva veřejného ochránce práv ze dne 16. 12. 2014, sp. zn. 231/2012/DIS, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1994>; zpráva veřejného ochránce práv ze dne 14. 1. 2016, sp. zn. 160/2013/DIS, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/3704>; či zpráva veřejného ochránce práv sp. zn. 1494/2017/VOP, op. cit.

⁶⁹⁵ Srov. zpráva veřejného ochránce práv sp. zn. 160/2013/DIS, op. cit.

⁶⁹⁶ Podobně již veřejný ochránce práv konstatoval, že intenzita potenciálně obtěžujícího chování se zvyšuje v případě ředitele školy při výkonu jeho funkce. Viz dopis veřejného ochránce

Šikanu Vašeho syna učiteli namítáte poměrně obecně a spatřujete ji v mnoha různých konfliktech s učiteli, jejichž přesný průběh však lze obtížně prokázat. Z pohledu obtěžování se mohou jevit podezřelé výroky některých učitelů, které ve výsledcích svých šetření zachytila ČSI. Ta zejména zjistila, že paní D. před třídou použila výroky související s poruchou učení Vašeho syna (např. jej označila jako „dyslektika“).⁶⁹⁷

Samy o sobě podobné výroky automaticky nepředstavují obtěžování, ale záleží i na kontextu, v jakém je učitel pronáší. Jestliže jde pouze o neutrální označení žáka s poruchou učení, lze pochybovat o jeho pedagogické vhodnosti, ale běžná osoba by je podle mého názoru jen stěží považovala za natolik urážlivé, aby snížilo důstojnost daného žáka. Nebyla by tedy naplněna objektivní stránka obtěžování. Jiná by však byla situace, pokud by stejné označení učitel používal pejorativně tak, aby žáka kvůli jeho poruše učení zesměšnil či ponižil před ostatními. Pak by mohlo jít o obtěžování, pokud by s ohledem na individuální okolnosti případu byla zároveň splněna podmínka dostatečné intenzity.

Nemohu posoudit, do které z nastíněných kategorií by spadaly výroky paní D., neboť nemám potřebné informace o jejich kontextu. Vycházím-li jen ze stručného popisu ČSI, kloním se k tomu, že šlo o výroky bez negativní konotace, které obtěžováním nejsou. Avšak jednoznačný závěr v tomto směru kvůli nedostatku důkazů přijmout nemohu.

Dospěl jsem proto k závěru, že **dostupné podklady neumožňují s jistotou prokázat, zda se škola vůči Vašemu synovi dopustila diskriminace ve formě obtěžování.**

C. ANTIDISKRIMINAČNÍ ŽALOBA

Proti diskriminaci se lze bránit podáním antidiskriminační žaloby. Jelikož byste podle svých slov tento krok (jako zástupce Vašeho syna) chtěl zvážit, uvádím níže informace, které by Vám mohly při rozhodování pomoci.

Antidiskriminační žalobou se lze domáhat upuštění od diskriminace, odstranění následků diskriminačního zásahu, přiměřeného zadostiučinění a případně také náhrady nemajetkové újmy (pokud by zjednáni nápravy předcházejícími způsoby nebylo dostačující).⁶⁹⁸ Jelikož Váš syn nyní navštěvuje jinou školu, první z uvedených nároků již nepřipadá v úvahu. Ostatní nároky lze v žalobě uplatnit, a to jak některý z nich, tak i všechny současně. Váš syn by tak například mohl požadovat omluvu (jako přiměřené zadostiučinění) a náhradu škody, pokud mu nějaká vznikla (jako odstranění následků diskriminačního zásahu). Vedle toho by se mohl domáhat i přiznání náhrady nemajetkové újmy v penězích. U peněžitých nároků je pak třeba počítat s během tříleté promlčecí lhůty.⁶⁹⁹

práv ze dne 24. 7. 2019, sp. zn. 302/2019/VOP, dostupný z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/7162>

⁶⁹⁷ Výsledek šetření stížnosti ze dne 15. 11. 2018, čj. eee. Podobné výroky o žácích (ne konkrétně k Vašemu synovi) ČSI při hospitaci zaznamenala i u jiných učitelů (např. označení „slabá dvojice“ či „skupina intaktních a těch s nárokem na navýšení času“). Viz výsledek šetření stížnosti ze dne 10. 5. 2019, čj. fff.

⁶⁹⁸ Ustanovení § 10 antidiskriminačního zákona.

⁶⁹⁹ Nepeněžité nároky, například přiměřené zadostiučinění v podobě omluvy, se nepromlčují. Viz BOUČKOVÁ, op. cit., s. 402–403.

Výsledek případného soudního řízení nelze předvídat, neboť výše rozebranými právními otázkami se dosud soudy podrobně nezabývaly. Při podání antidiskriminační žaloby by Váš syn mohl předložit i tento dopis, ale soud se s mým právním názorem (například na interpretaci § 3 odst. 2 antidiskriminačního zákona) nemusí ztotožnit.

Za rizikový faktor v případě Vašeho syna považuji zejména důkazní situaci. V případech diskriminace z důvodu zdravotního postižení v oblasti vzdělávání nedochází k tzv. sdílení důkazního břemene.⁷⁰⁰ V soudním řízení by tedy Váš syn musel prokázat, že k diskriminaci skutečně došlo. Naopak výhodou je to, že soud může vycházet z více podkladů, než jaké jsem měl k dispozici já, protože má v oblasti dokazování větší pravomoci (např. může vyslýchat svědky nebo nechat zpracovat znalecké posudky).

D. POSTUP ČŠI

Ve svém podnětu jste si původně stěžoval na jednání školy, nikoli na postup ČŠI. Nespokojenost s některými kroky ČŠI jste vyjádřil dodatečně až v průběhu vyřizování Vašeho podnětu.⁷⁰¹ Stížnost na ČŠI tedy nepředstavuje těžiště Vašeho podnětu, kterým je chování školy vůči Vašemu synovi. Přesto považuji za vhodné se k postupu ČŠI alespoň krátce vyjádřit, neboť jde o úřad, jehož činností se mohou zabývat.

Ve vztahu k ČŠI zejména namítáte, že postupovala pomalu a neefektivně. Konkrétně poukazujete na to, že šetření provedené na základě Vaší stížnosti z ledna 2019 trvalo příliš dlouho, na Vaši poslední stížnost ČŠI nereagovala a celkově nepřijala účinná opatření k nápravě ve prospěch Vašeho syna.

Šetření stížnosti je specifickou formou inspekční činnosti ČŠI, kterou upravuje § 174 odst. 6 školského zákona.⁷⁰² Pro prošetření stížnosti zákon nestanoví žádnou konkrétní lhůtu. Nicméně ČŠI musí i při prošetřování stížností postupovat v souladu se základními zásadami činnosti správních orgánů, mezi něž patří zásada rychlosti zakotvená v § 6 odst. 1 správního řádu.⁷⁰³ Měla by tedy stížnost vyřídit bez zbytečných průtahů a v přiměřené lhůtě. Jak přesně by tato přiměřená lhůta měla být dlouhá, nelze obecně říci, neboť je třeba ji vždy posuzovat s ohledem na okolnosti konkrétního případu.⁷⁰⁴

Šetření Vaší stížnosti z ledna 2019 nepovažuji za nepřiměřeně dlouhé. Vaši stížnost ČŠI obdržela 18. 1. 2019 a výsledek šetření zpracovala 10. 5. 2019.⁷⁰⁵ Mezitím zjišťovala informace od Vás i od školy a sedmkrát v průběhu šetření školu přímo navštívila. Potřebě sběru velkého množství podkladů tedy odpovídá i délka šetření, která však nebyla způsobena nečinností ČŠI.

⁷⁰⁰ Ustanovení § 133a zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.

⁷⁰¹ Nespokojenost s postupem ČŠI jste nejdříve naznačil v e-mailu ze dne 20. 12. 2019 a v reakci na výzvu k upřesnění jste své námitky blíže specifikoval v e-mailu ze dne 9. 3. 2020.

⁷⁰² Pro bližší rozbor této i ostatních forem inspekční činnosti ČŠI viz zpráva veřejného ochránce práv ze dne 13. 7. 2017, sp. zn. 4043/2016/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5410>

⁷⁰³ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

⁷⁰⁴ Veřejný ochránce práv. *Kontrolní orgány*. Praha: Kancelář veřejného ochránce práv ve spolupráci s Wolters Kluwer ČR, 2017, s. 74–75. ISBN 978-80-87949-39-9. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/sborniky_stanoviska/Sbornik_Kontrolni-organy.pdf

⁷⁰⁵ Výsledek šetření stížnosti ze dne 10. 5. 2019, čj. fff.

Co se týče Vaší poslední stížnosti na školu ze dne 20. 8. 2019, opět v zákoně neexistuje pevná lhůta, v níž by na ni měla ČŠI reagovat.⁷⁰⁶ Nicméně uznávám, že obdrželi jste první odpověď ČŠI⁷⁰⁷ až v listopadu 2019, lze pochybovat o tom, zda byla zmíněná zásada rychlosti dodržena. Jelikož Vám však ČŠI již odpověděla, čímž svou možnou nečinnost sama napravila, nebudu se touto záležitostí nyní blíže zabývat. Na okraj dodávám, že i přes značnou strohost se nezdá obsahově problematická odpověď ČŠI, že postup školy již v rámci inspekční činnosti prošetřila a případnou trestněprávní rovinu řešit nemůže.

Pokud jde o efektivní nápravu, ČŠI může využívat pouze pravomoci, které jí svěříje zákon. Podle něj ČŠI výsledek šetření stížnosti ve smyslu § 174 odst. 6 školského zákona předává zřizovateli, který následně může přijmout opatření k nápravě. Ve Vašem případě ČŠI tímto způsobem postupovala a náprava zjištěných pochybení byla na Jihomoravském kraji jako zřizovateli školy.⁷⁰⁸ Ten ČŠI informoval o přijatých opatřeních k nápravě – mimo jiné i o změně ředitele jakožto jednoho z nejtvrdších představitelných opatření v moci zřizovatele.⁷⁰⁹ Nezdá se tedy, že by ČŠI měla v danou chvíli důvod do věci dále zasahovat.⁷¹⁰

Vzhledem k výše uvedenému **jsem neshledal důvod k tomu, abych zahájil šetření postupu ČŠI.**⁷¹¹

E. ZÁVĚREM

Vážený pane doktore, na základě Vašeho podnětu jsem bohužel nemohl vyslovit jednoznačnější závěry, než jaké jsem uvedl výše. Nicméně věřím, že jsem svůj postup i své úvahy v tomto dopisu srozumitelně vysvětlil a komplexně Vám objasnil právní souvislosti namítané diskriminace. Nyní tedy bude na Vás a především na Vašem synovi, abyste se rozhodli, zda přistoupíte k dalším právním krokům.

Osobně doufám, že Váš syn je na nové škole spokojen a daří se mu. Jemu i Vám přeji, abyste se na cestě za jeho vzděláním nesetkávali s žádnými dalšími překážkami.

S pozdravem

JUDr. Stanislav Křeček, v. r.
veřejný ochránce práv

⁷⁰⁶ V úvahu teoreticky připadá jen 30denní lhůta podle § 42 správního řádu, v níž má správní orgán sdělit podatel, jak naložil s jeho podnětem. To však platí jen tehdy, když podatel o takové vyrozumění požádá.

⁷⁰⁷ Dopis zástupkyně ředitelky inspektorátu Mgr. Ivany Přichystalové, čj. ggg. Dopis je datován dne 21. 10. 2019, ale zřejmě jde o chybu a pravděpodobně má správně jít o 21. 11. 2019.

⁷⁰⁸ Viz výsledek šetření stížnosti ze dne 15. 11. 2018, čj. eee, a výsledek šetření stížnosti ze dne 10. 5. 2019, čj. fff.

⁷⁰⁹ Sdělení zřizovatele o opatřeních přijatých k nápravě ze dne 18. 10. 2019, čj. hhh. Je samozřejmě možné, že bývalý ředitel svou funkci neopustil jen v důsledku šetření ČŠI v případě Vašeho syna, ale i z jiných (např. osobních) důvodů. Podstatné však je to, že výměna ředitele proběhla.

⁷¹⁰ Např. využít pravomoc podle ustanovení § 174 odst. 14 nebo § 175 školského zákona.

⁷¹¹ Ustanovení § 12 odst. 2 písm. b) zákona o veřejném ochránci práv.

8. PŘÍSTUP ASISTENČNÍHO PSA DO VÝUKY A NA ŠKOLNÍ AKCE⁷¹²

Výsledek:

Veřejný ochránce práv doporučil stěžovatelce a zástupcům školy, aby se pokusili urovnat konflikt za pomoci mediace. Ubezpečil stěžovatelku, že její případ zohlední při vydávání doporučení a návrhů opatření ke zlepšení postavení lidí s postižením.

Brno 8. června 2020
Sp. zn.: 7675/2018/VOP/JF

Posouzení námitky diskriminace ve věci přístupu asistenčního psa do školy

Na tehdejší veřejnou ochránkyni práv Mgr. Annu Šabatovou, Ph.D., se obrátila paní A. (dále také „stěžovatelka“) se stížností na postup školy B. (dále také „škola“). Domnívá se, že škola se vůči jejímu mladšímu synovi (dále také „Adam“) dopouští diskriminace z důvodu zdravotního postižení při poskytování vzdělání tím, že:

odmítá povolit přístup Adamova **asistenčního psa** do výuky i na školní akce mimo budovu školy a neposkytuje Adamovi **podpůrná opatření** podle školského zákona.⁷¹³

Stěžovatelka původně namítala pouze odmítnutí přístupu asistenčního psa. Posléze svůj podnět rozšířila o stížnost na neposkytování podpůrných opatření. Uvedla také, že usiluje o smírné urovnání konfliktu se školou.

Jako nový veřejný ochránce práv jsem případ převzal. Protože podle zákona poskytuji metodickou pomoc obětem diskriminace,⁷¹⁴ posoudil jsem, zda v tomto případě nedochází k diskriminaci podle antidiskriminačního zákona.⁷¹⁵ Při posouzení jsem vycházel z podkladů od stěžovatelky a z výsledku osobního jednání, které pověření pracovníci Kanceláře veřejného ochránce práv vedli se zástupkyněmi školy a zástupkyní zřizovatele.

Za podstatu sporu mezi stěžovatelkou a školou pokládám odepření přístupu asistenčního psa, a proto jsem se zaměřil zejména na tuto otázku. Nicméně za vhodné pokládám krátce se vyjádřit také k podpůrným opatřením. Své závěry v tomto směru shrnuji v oddíle A a podrobně zdůvodňuji v oddíle C.

⁷¹² Elektronická verze je dostupná v Evidenci stanovisek ochránce z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/8442>

⁷¹³ Zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

⁷¹⁴ Podle § 21b písm. a) zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

⁷¹⁵ Zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), ve znění pozdějších předpisů.

A. SHRNUTÍ ZÁVĚRŮ

A.1 Přístup asistenčního psa

A.1.1 Výuka v prostorách školy

Povinnost školy zajišťovat bezpečnost a ochranu zdraví žáků při vzdělávání představuje legitimní cíl podle § 3 odst. 1 antidiskriminačního zákona, který ospravedlňuje odepření přístupu asistenčního psa žáka do výuky v prostorách školy, pokud nelze zajistit ochranu zdraví žáků jiným způsobem. Škola se v těchto případech nedopouští nepřímé diskriminace při poskytování vzdělání z důvodu zdravotního postižení.

Stěžovatelka požádala o přístup Adamova asistenčního psa do výuky v prostorách školy. Ředitelka školy žádost zamítla a zdůvodnila to tím, že ve třídě jsou žáci s alergií na psí srst.

V daném ročníku nemá škola více tříd, díky nimž by mohla problém vyřešit přerozdělením žáků.

Nepovolením přístupu Adamova asistenčního psa do výuky v prostorách školy se škola nedopouští nepřímé diskriminace při poskytování vzdělání z důvodu zdravotního postižení podle § 3 odst. 1 antidiskriminačního zákona.

A.1.2 Školní akce mimo budovu školy

Snaha zabránit vzniku škody třetímu subjektu představuje legitimní cíl, který podle § 3 odst. 1 antidiskriminačního zákona může ospravedlnit přijetí přiměřených a nezbytných opatření ohledně účasti asistenčního psa na školních akcích mimo budovu školy.

Škola podmiňuje účast Adamova asistenčního psa na školních akcích mimo budovu školy předchozím oznámením a přítomností Adamova zákonného zástupce. O konkrétních proběhlých akcích, které ve svém podnětu uvedla stěžovatelka, však nemám dostatek informací.

Nelze učinit jednoznačný závěr, zda se škola dopustila nepřímé diskriminace při poskytování vzdělání z důvodu zdravotního postižení podle § 3 odst. 1 antidiskriminačního zákona tím, že odmítla účast Adamova asistenčního psa na školních akcích mimo budovu školy. Nelze posoudit, zda opatření školy vyhovují podmínkám přiměřenosti a nezbytnosti.

A.2 Podpůrná opatření

Pokud škola neposkytuje žákovi podpůrná opatření podle školského zákona, může se tím dopustit nepřímé diskriminace při poskytování vzdělání z důvodu zdravotního postižení ve formě nepřijetí přiměřených opatření podle § 3 odst. 2 antidiskriminačního zákona.

Tvrzení stěžovatelky a školy ohledně podpůrných opatření se rozcházejí. Škola tvrdí, že podpůrná opatření poskytuje, stěžovatelka to popírá. Otázka poskytování podpůrných opatření tak zůstává sporná.

Nelze učinit jednoznačný závěr, zda se škola v souvislosti s poskytováním podpůrných opatření dopouští nepřímé diskriminace při poskytování vzdělání z důvodu zdravotního postižení ve formě nepřijetí přiměřených opatření podle § 3 odst. 2 antidiskriminačního zákona.

B. SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

B.1 Přístup asistenčního psa

Stěžovatelka uvedla, že Adamovo zdravotní postižení nemá charakter postižení tělesného či smyslového, nýbrž jedná se o duševní onemocnění. Asistenční pes mu pomáhá toto onemocnění zvládnout. Pokud je Adam se svým psem, zmírňují se příznaky onemocnění, a lze tak snížit medikaci. Když však Adam musí výuku ve škole absolvovat bez psa, vyžaduje to, aby byla medikace navýšena. To pak znamená pro dětský organismus větší zátěž.

B.1.1 Výuka v prostorách školy

Adam aktuálně dochází do 8. ročníku základní školy. Specializovaná organizace pro něj vycvičila asistenčního psa.

Stěžovatelka dvakrát písemně žádala ředitelku školy o povolení přítomnosti Adamova asistenčního psa ve výuce v prostorách školy.⁷¹⁶ Ředitelka obě žádosti zamítla. Poprvé to odůvodnila tím, že zákonní zástupci některých žáků doložili potvrzení o alergii na psí srst. Podruhé to zdůvodnila nevhodností umístění asistenčního psa do 8. ročníku. Podrobnosti odmítla sdělit s ohledem na GDPR.

Přístupem psa do výuky se dvakrát zabývala Česká školní inspekce (dále také „ČŠI“). Poprvé tak učinila na základě stížnosti podané jiným subjektem. Stížnost na odepření přístupu asistenčního psa shledala nedůvodnou, a to na základě vyjádření ředitelky školy, že škola nemá paralelní třídy, kde by se mohli vzdělávat žáci s alergiemi.

V září 2019 provedla ČŠI ve škole druhou inspekční činnost zaměřenou na nepřípuštění asistenčního psa ve výuce, a to na základě podnětu stěžovatelky. Stížnost na nepovolení asistenčního psa ve výuce shledala opět nedůvodnou. Ředitelka školy totiž doložila lékařskými zprávami, že přítomnost asistenčního psa by ohrozila zdravotní stav některých žáků ve třídě.⁷¹⁷

B.1.2 Školní akce mimo budovu školy

Stěžovatelka nepodala žádnou písemnou žádost o povolení přítomnosti Adamova asistenčního psa na školních akcích mimo budovu školy.

Stěžovatelka poukázala na dva případy, kdy škola nepovolila asistenčního psa na školních akcích mimo budovu školy, přestože stěžovatelka na psa dohlížela.

⁷¹⁶ První žádost podala dne 12. listopadu 2018, druhou pak dne 26. června 2019.

⁷¹⁷ Při této inspekční činnosti šetřila ČŠI také neposkytování podpůrných opatření Adamovi. Viz oddíl B.2.

Konkrétně šlo o návštěvu divadla dne 17. května 2019 a sportovní den v areálu TJ Motorlet v Praze dne 31. května 2019.

Ředitelka školy k tomu uvedla, že v obou případech nikdo z učitelů o zamýšlené účasti asistenčního psa předem nevěděl. Pes se „najednou objevil mezi žáky“. Ředitelka školy dále uvedla, že je ochotna povolit asistenčního psa na akcích školy mimo budovu školy, pokud o tom bude vědět předem a pokud se psem bude Adamův zákonný zástupce. Tato opatření mají zabránit tomu, aby pes způsobil škodu třetímu subjektu.

B.2 Podpůrná opatření

Adamovi jsou podpůrná opatření určena doporučením školského poradenského zařízení. Stěžovatelka tvrdí, že škola podpůrná opatření od začátku neplní. Podle stěžovatelky škola v minulosti neposkytovala Adamovi asistenta pedagoga ani mu neopatřila relaxační pomůcky. Zakoupila sice tablet, který má Adam předepsán pro pořizování zvukového záznamu ve výuce a pro pořizování kopií, ale tablet není funkční.

Škola naopak trvá na tom, že podpůrná opatření poskytuje, ale Adam je odmítá. Adam měl celkem čtyři asistentky pedagoga, ale všechny ze školy odešly, protože Adam s nimi vždy po nějakém čase odmítl spolupracovat. Zakoupený tablet je podle školy funkční, ale Adam ho nechce používat, stejně jako relaxační pomůcky.

Stěžovatelka se proto v této věci obrátila se na ČŠI, která ve škole provedla inspekční činnost. Stížnost na nedůsledné naplňování doporučení školského poradenského zařízení shledala důvodnou. Škola podle ČŠI nevyvíjí při poskytování podpůrných opatření dostatečné úsilí a cíl těchto opatření není naplněn. Adamův vztah s asistentkou pedagoga není tolerantní a Adam nepoužívá ani tablet, ani relaxační pomůcky.

C. PRÁVNÍ HODNOCENÍ

C.1 Přístup asistenčního psa

Přístup asistenčních psů do škol neupravuje specificky žádný zákon. Je tak nutné vycházet z obecného zákazu diskriminace z důvodu zdravotního postižení stanoveného antidiskriminačním zákonem.

Již v roce 2010 vydala zástupkyně veřejného ochránce práv doporučení,⁷¹⁸ ve kterém se vyslovila k otázce přístupu psů se zvláštním výcvikem do budov škol. Vyšla z toho, že zákaz přístupu psů do školy může nepříznivě dopadat na žáky s postižením, kteří využívají doprovodu psa se zvláštním výcvikem. Jednotlivé případy, kdy by přítomnost psa mohla způsobit problémy, by měly být podle doporučení řešeny individuálně a s ohledem na konkrétní okolnosti. V případě alergií některých žáků na psí srst by tento problém měl být nejprve řešen zamezením kontaktu psa a potenciálně alergické osoby (tj. umístění v jiné místnosti, využívání jiných tras

⁷¹⁸ Doporučení veřejného ochránce práv pro přístup vodicích a asistenčních psů do veřejných prostor ze dne 10. srpna 2010, sp. zn. 31/2010/DIS/JKV; dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2682>

pro pohyb po budově). O vyloučení asistenčního psa lze uvažovat v případě, že by nebylo možné jiné řešení. Doporučení se nijak nevyсловilo k přístupu asistenčních psů na školní akci mimo budovu školy. S tímto obecným doporučením souhlasím a vycházím z něho při posouzení stěžovatelčina podnětu.

Podle § 3 odst. 1 věty první antidiskriminačního zákona musejí být ke vzniku odpovědnosti za nepřímou diskriminaci současně splněny následující podmínky:

- škola uplatňuje zdánlivě neutrální ustanovení, kritérium nebo praxi, a
- v jeho důsledku jsou žáci s postižením znevýhodněni v přístupu ke vzdělání.

Domnívám se, že obě podmínky jsou v tomto případě splněny. Zákaz psů ve výuce nebo na školních akcích představuje zdánlivě neutrální pravidlo, které ovšem ve svém důsledku znevýhodňuje žáky s postižením v přístupu ke vzdělání. Přestože míra užítka, kterou má Adam z přítomnosti svého psa, bude pravděpodobně menší než např. v případě vodícího psa pro nevidomého, jsem přesvědčen, že Adam je nepřítomností asistenčního psa znevýhodněn. Pes se zvláštním výcvikem totiž není běžný zvířecí společník, nýbrž pomůcka, kterou člověk s postižením nezbytně potřebuje. V některých případech by účast ve výuce bez psa mohla být pro žáka s postižením natolik nebezpečná, že by se v dané škole vůbec nemohl vzdělávat. V jiných případech by to pro něj mohlo být natolik nepohodlné a ztížené, že by mu to neumožnilo získávání plnohodnotného vzdělání.

Pro posouzení tohoto případu je klíčová otázka, zda lze postup školy ospravedlnit podle § 3 odst. 1 věty druhé antidiskriminačního zákona. O nepřímou diskriminaci se nebude jednat, jestliže jsou současně splněny tři podmínky:

- (1) postup školy je objektivně odůvodněn legitimním cílem,
- (2) prostředky k jeho dosažení jsou přiměřené a
- (3) prostředky k jeho dosažení jsou nezbytné.

Z pohledu tohoto ustanovení je zapotřebí odlišit dvě situace a u každé provést právní hodnocení zvlášť. Jedná se o tyto situace:

- neumožnění přítomnosti psa ve výuce v prostorách školy a
- podmínění účasti psa na školních akcích mimo budovu školy předchozím uvědoměním školy a přítomností zákonného zástupce žáka.

C.1.4 Výuka v prostorách školy

Domnívám se, že **odmítnutí asistenčního psa ve výuce v tomto případě nepředstavuje nepřímou diskriminaci** při poskytování vzdělání z důvodu zdravotního postižení podle § 3 odst. 1 antidiskriminačního zákona.

Pokud jde o **legitimní cíl** v otázce přítomnosti asistenčního psa ve výuce, podle § 29 školského zákona jsou školy povinny zajišťovat bezpečnost a ochranu zdraví žáků při vzdělávání a s ním přímo souvisejících činnostech. Přítomnost asistenčního psa může představovat nebezpečí pro žáky trpící alergiemi na psí srst. Podle mého názoru tak **zajišťování bezpečnosti a ochrany zdraví žáků představuje legitimní cíl ve smyslu antidiskriminačního zákona**. K tomu bych chtěl dodat, že výslovná opora v zákoně není nezbytným předpokladem, aby byl určitý cíl uznán za legitimní. Pokud však zákon výslovně stanovuje povinnost něco zajistit, jeví se mi legitimní povaha cíle jako nepochybná.

Navazuje otázka, zda odepření přístupu psa do výuky představuje **přiměřené opatření k dosažení uvedeného legitimního cíle**. Zde je namístě vyjasnit, co

zákon přiměřeným opatřením rozumí. Názory se ale rozcházejí. Někteří odborníci přiměřeností rozumí vhodnost zvoleného opatření, tj. zda je opatření vůbec schopno dosáhnout sledovaného cíle.⁷¹⁹ Jiní odborníci přiměřenost od vhodnosti oddělují⁷²⁰ či berou v úvahu, nakolik je opatření invazivní.⁷²¹

Domnívám se, že ustanovení § 3 odst. 1 antidiskriminačního zákona je třeba vykládat v souladu s judikaturou Soudního dvora Evropské unie (dále také „SDEU“), neboť toto ustanovení transponuje evropské antidiskriminační směrnice. SDEU chápe přiměřenost jako vhodnost. Zkoumá tedy, zda je zvolené opatření schopno dosáhnout sledovaného cíle.⁷²²

Domnívám se, že v tomto smyslu **podmínka přiměřenosti splněna je**. Nepovolení přístupu asistenčního psa je schopno odvrátit nebezpečí, které by pes mohl pro některé žáky znamenat.

Zbývá posoudit, zda takové opatření vyhovuje **podmínce nezbytnosti**. Tato podmínka obecně znamená, že neexistuje jiné opatření, kterým je možné efektivně dosáhnout daného cíle bez negativního dopadu na skupinu osob vymezených diskriminačním znakem. Jinými slovy, opatření vyhovuje podmínce nezbytnosti, pokud daného cíle nelze dosáhnout mírnějšími prostředky.⁷²³ Takto používá kritérium nezbytnosti i SDEU.⁷²⁴

Ze zjištěných skutkových okolností pokládám za důležité to, že:

- škola doložila ČŠI lékařské zprávy, ze kterých vyplývá, že přítomnost asistenčního psa ve výuce by ohrozila zdravotní stav některých žáků, a
- v každém ročníku je pouze jedna třída, a proto situaci nelze řešit přerozdělením žáků v rámci ročníku.

Dle mého názoru **postup školy vyhovuje podmínce nezbytnosti**, neboť za těchto okolností nelze bezpečnost a ochranu zdraví žáků zajistit jiným způsobem než odepřením přístupu asistenčního psa do výuky.

C.1.5 Školní akce mimo budovu školy

Shromážděné podklady mi neumožňují učinit jednoznačný závěr, zda se škola dopustila nepřímé diskriminace při poskytování vzdělání z důvodu zdravotního postižení podle § 3 odst. 1 antidiskriminačního zákona tím, že podmiňuje účast Adamova asistenčního psa na školních akcích mimo budovu školy předchozím oznámením a přítomností Adamova zákonného zástupce.

⁷¹⁹ KVASNICOVÁ, Jana ŠAMÁNEK, Jiří a kol. *Antidiskriminační zákon. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. ISBN 978-80-7478-879-6.

⁷²⁰ BOUČKOVÁ, Pavla a kol. *Antidiskriminační zákon: komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 212. ISBN 978-80-7400-618-0.

⁷²¹ ŠAMÁNEK, Jiří a kol. *Antidiskriminační právo v judikatuře a praxi*. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 57. ISBN 978-80-7400-658-6.

⁷²² Srov. zejména rozsudek Soudního dvora ze dne 13. 5. 1986, *Bilka – Kaufhaus GmbH*, C-170/84, rozsudek Soudního dvora ze dne 16. 7. 2015, *CHEZ Razpredelenie Bulgaria*, C-83/14, rozsudek Soudního dvora ze dne 11. 4. 2013, *HK Danmark*, C-335/11 a C-337/11; rozsudek Soudního dvora. Viz rozsudky SDEU citované v poznámce 10. dvora ze dne 6. 12. 2012, *Odar*, C-152/11; rozsudek Soudního dvora ze dne 18. 1. 2018, *Ruiz Conejero*, C-270/16 a rozsudek Soudního dvora ze dne 14. 3. 2017, *Achbita*, C-157/15.

⁷²³ KVASNICOVÁ, Jana a kol., op. cit. sub 7. ŠAMÁNEK, Jiří a kol., op. cit. sub. 9.

⁷²⁴ Viz rozsudky SDEU citované v poznámce 10.

K otázce přístupu asistenčního psa na školní akce mimo budovu školy se veřejný ochránce práv dosud nevyjadřoval. Domnívám se, že na posouzení postupu školy je zapotřebí použít stejný test nepřímé diskriminace, který jsem popsal v předešlém oddílu. Je tedy potřeba se zabývat tím, zda omezující požadavky školy sledují legitimní cíl a zda jsou ve vztahu k tomuto cíli přiměřené a nezbytné.

Ředitelka školy uvedla, že asistenčního psa povolí na školních akcích mimo budovu školy, pokud o tom bude vědět předem a pokud bude přítomen i Adamův zákonný zástupce. Tato opatření podle ní usilují o to, aby pes při školní akci mimo budovu škody nezpůsobil škodu třetímu subjektu.

K tomu bych chtěl uvést, že asistenční pes může ohrozit zdravotní stav žáků s alergiemi i na školních akcích mimo budovu školy. Z tohoto úhlu pohledu by jistě bylo důležité rozlišit akce čistě venkovní (např. na venkovním sportovišti) a akce v uzavřených prostorách (např. návštěva divadla či muzea). Ředitelka školy ovšem nenamítá, že by účast psa na školních akcích mohla ohrozit zdravotní stav žáků s alergiemi. Proto se dále zaměřím pouze na otázku, zda deklarovanou snahu předejít tomu, aby pes způsobil škodu třetímu subjektu, lze uznat za **legitimní cíl**.

Občanský zákoník stanovuje, že pokud to vyžadují 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.⁷²⁵ Ačkoliv je tato obecná povinnost předcházet škodám ve srovnání s předešlou úpravou významně omezena,⁷²⁶ je pro moje úvahy významná. Pokud by pes způsobil škodu, **za určitých okolností by škola musela škodu hradit společně a nerozdílně s majitelem psa**, přestože podle § 2933 občanského zákoníku nahradí škodu způsobenou zvířetem vlastník, i když zvíře nebylo pod jeho dohledem. Pokud by vlastníkem psa byl nezletilý žák, mohlo by se použít ustanovení § 2921 občanského zákoníku, podle kterého společně a nerozdílně s nezletilým nahradí škodu i ten, kdo nad ním zanedbal náležitý dohled. Vznikla by tak otázka, zda škola zanedbala náležitý dohled nad žákem. Podle § 2933 občanského zákoníku nahradí škodu způsobenou zvířetem společně a nerozdílně s vlastníkem osoba, které zvíře bylo svěřeno. Není jasné, zda by toto ustanovení nedopadlo na školu, pokud by psa na školní akci připustila.

Na základě těchto úvah se domnívám, že **snaha zabránit vzniku škody třetímu subjektu představuje legitimní cíl**.

Zda požadavek školy vyhovuje podmínce přiměřenosti, pokládám za sporné. Považuji za důležité, že asistenční psi procházejí zvláštním výcvikem, který je kromě jiného vede k tomu, aby ani v konfliktních či nepřehledných situacích nereagovali agresivně. Asistenční pes by tak měl zůstat klidný, když mu třeba někdo šlápne na tlapku nebo když na něj zaútočí jiný pes. Pravděpodobnost, že by asistenční pes způsobil třetímu subjektu škodu (třeba tím, že by ho pokousal), je obecně velmi malá.

Pokud by asistenční pes přesto v určité situaci reagoval tak, že by mohl způsobit škodu, je otázkou, zda by mu v tom zabránila přítomnost zákonného zástupce. V tomto ohledu by záleželo například na tom, jestli je zákonný zástupce schopen dotčeného asistenčního psa ovládnout (ať už povely, či fyzickou silou) lépe než

⁷²⁵ Podle § 2900 zákona č. 89/2012, občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů.

⁷²⁶ MELZER, F., TĚGL, P. a kol. *Občanský zákoník. Velký komentář. Svazek IX. § 2894–3081*. Praha: Leges, 2018, s. 88–91. ISBN 978-80-7502-199-1. ŠVESTKA, J. a kol. *Občanský zákoník. Komentář. Svazek VI*. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 892–893. ISBN 978-80-7478-630-3.

samotný žák. Ve většině případů však, dle mého názoru, přítomnost zákonného zástupce riziko vzniku škody výrazně snižuje.

Rovněž není jasné, zda povinnost dopředu oznámit škole účast asistenčního psa na školní akci pomůže předcházet vzniku škody. Lze si však představit, že by to mohlo být pro školu podstatné například proto, aby mohli učitelé v předstihu dostat zvláštní instrukce, jak v případě účasti asistenčního psa na školní akci postupovat. Obecně mám tedy pochyby o tom, zda jsou daná opatření skutečně schopna vzniku škody zabránit.

Stejně tak pokládám za sporné splnění podmínky nezbytnosti. Požadavek předchozího uvědomění představuje pro Adama a jeho zákonného zástupce jen minimální zatížení, a proto je pravděpodobné, že by požadavku nezbytnosti vyhověl. Složitější je však otázka, zda je nezbytná i přítomnost zákonného zástupce. Cíle, aby pes nepůsobil škodu třetímu subjektu, lze totiž dosáhnout například i tak, že pes bude opatřen náhubkem. To je jistě jednodušší než zajistit přítomnost zákonného zástupce, ale na druhou stranu asistenční pes nemůže s náhubkem plnit některé své funkce. Bude tedy záležet na konkrétních skutkových okolnostech, zda bude přijetí mírnějšího opatření reálně možné.

Stěžovatelka v podnětu uvedla dvě školní akce, kterých se asistenční pes nemohl zúčastnit. O průběhu těchto akcí mám však jen kusé informace a tvrzení stěžovatelky a školy se v popisu událostí rozcházejí. Nemám tedy dostatek informací k tomu, abych mohl výše uvedené obecné úvahy aplikovat na tyto konkrétní případy a jednoznačně uzavřít, zda v nich byly splněny podmínky přiměřenosti a nezbytnosti. Přesto zůstává poměrně silné podezření, že požadavky školy diskriminační povahu mít mohly.

C.2 Podpůrná opatření

Shromážděné podklady mi neumožňují učinit s určitostí závěr, zda se škola v souvislosti s poskytováním podpůrných opatření dopouští nepřímé diskriminace v přístupu ke vzdělávání z důvodu zdravotního postižení ve formě nepřijetí přiměřených opatření podle § 3 odst. 2 antidiskriminačního zákona.

Právní úprava obsažená ve školském zákoně je podle jeho § 2 odst. 1 písm. b) postavena na principu zohledňování individuálních vzdělávacích potřeb každého jednotlivce a nalezení co nejvhodnějšího způsobu vzdělávání pro každého. Vymezuje se přitom kategorie žáků, kteří jsou určitým způsobem znevýhodněni, a proto potřebují podporu.⁷²⁷ Podle § 16 odst. 1 školského zákona se žákem se speciálními vzdělávacími potřebami rozumí osoba, která k naplnění svých vzdělávacích možností nebo k uplatnění nebo užívání svých práv na rovnoprávném základě s ostatními potřebuje poskytnutí podpůrných opatření. Podpůrnými opatřeními pak jsou nezbytné úpravy ve vzdělávání a školských službách odpovídající zdravotnímu stavu, kulturnímu prostředí nebo jiným životním podmínkám dítěte, žáka nebo studenta. Žáci se speciálními vzdělávacími potřebami mají právo na to, aby jim škola poskytovala podpůrná opatření bezplatně.

Je namístě vysvětlit, jak otázka podpůrných opatření souvisí s diskriminací. Veřejný ochránce práv v minulosti opakovaně vyjádřil názor, že na poskytování

⁷²⁷ KATZOVÁ, P. *Školský zákon. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer (ČR), 2007. ISBN 978-80-7357-412-3.

vzdělání se vztahuje ustanovení § 3 odst. 2 antidiskriminačního zákona.⁷²⁸ Podle tohoto ustanovení se nepřímou diskriminací z důvodu zdravotního postižení rozumí také odmítnutí nebo opomenutí přijmout přiměřená opatření, aby osoba se zdravotním postižením mohla využít služeb určených veřejnosti, ledaže by takové opatření představovalo nepřiměřené zatížení. Nepřijetím podpůrných opatření by se pak škola za určitých okolností mohla dopustit nejen porušení školského zákona, ale také nepřímé diskriminace z důvodu zdravotního postižení. Tento výklad je ostatně v souladu s účelem ustanovení školského zákona. Podpůrná opatření totiž slouží k naplnění práva na vzdělání bez jakékoliv diskriminace.⁷²⁹

Je nepochybně významné, že ČŠI jakožto inspekční orgán dospěla k závěru, že doporučení školského poradenského zařízení není důsledně naplňováno. Nemám důvod pochybovat o správnosti závěru inspekční činnosti, že škola nevyvíjí dostatečné úsilí při poskytování podpůrných opatření a že cíl těchto opatření se nedaří naplnit. Avšak, dle mého soudu, **ze skutečnosti, že se nedaří naplnit cíl podpůrných opatření, nelze bez dalšího usuzovat na porušení antidiskriminačního zákona.** Je potřeba zkoumat konkrétní skutkové okolnosti, aby bylo možné učinit závěr, zda se škola dopouští nepřímé diskriminace ve formě nepřijetí přiměřených opatření podle § 3 odst. 2 antidiskriminačního zákona. V tomto směru vnímám jako relevantní to, že tvrzení školy se zcela rozcházejí s tvrzeními stěžovatelky. Stěžovatelka je přesvědčena, že škola záměrně nevyvíjí dostatečné úsilí, aby podpůrná opatření v praxi plnila svůj účel. Naproti tomu škola tvrdí, že se podpůrná opatření poskytovat snaží, ale Adam je odmítá.

Na tomto místě bych chtěl zdůraznit, že nemám takové možnosti dokazování jako soud v občanském soudním řízení. Nemohu předvolávat a vyslýchat svědky. Dále nemohu požadovat předložení listin, např. zdravotní dokumentace, a ani nemohu zadat znalecký posudek. Musím tedy vycházet z podkladů, které mně poskytla stěžovatelka, a z vyjádření, jež mně dobrovolně poskytla druhá strana. Na základě toho ovšem není možné všechny skutkové okolnosti objasnit.

Chtěl bych také zdůraznit, že způsob poskytování podpůrných opatření podle školského zákona je v případě stěžovatelky úzce provázán s odbornými pedagogickými otázkami. Domnívám se, že posuzování odborných pedagogických otázek mi nepřísluší.

Na základě těchto úvah mi nezbývá než konstatovat, že rozhodující skutkové okolnosti pro posouzení diskriminace zůstávají nejasné.

D. INFORMACE O DALŠÍM POSTUPU

Toto posouzení zasilám stěžovatelce, ředitelce školy a také zřizovateli, kterým je městská část Praha 5.

Na závěr bych se chtěl vyjádřit k přání stěžovatelky, aby konflikt se školou byl urovnán smírně. Obě strany se shodují v tom, že konflikt už trvá řadu let a spor

⁷²⁸ Kromě jiného ve zprávě ze dne 17. srpna 2017, sp. zn. 5105/2015/VOP, dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5554>; ve zprávě ze dne 22. května 2017, sp. zn. 7075/2015/VOP, dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/6460>, nebo ve zprávě ze dne 27. března 2017, sp. zn. 5252/2015/VOP, dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4914>

⁷²⁹ DANDOVÁ, E. *Školský zákon s komentářem*. Český Těšín: Poradce, s. r. o., 2019, s. 12–13. ISBN 978-80-7365-4207.

o asistenčního psa je pouze jeho vyvrcholením. Mnohé přitom ukazuje, jak moc je celá záležitost vyhrocena. Každá ze stran interpretuje mnohé události odlišně a rozsáhlá komunikace mezi stěžovatelkou a školou nevede k žádnému konkrétnímu výsledku.

Konflikt stěžovatelky se školou nemohu vyřešit. V rámci metodické pomoci jsem posoudil právní otázku, zda škola neporušuje antidiskriminační zákon. Nadto bych však rád učinil oběma stranám několik **doporučení**.

Vzhledem k povaze konfliktu je málo pravděpodobné, že by ke smírnému urovnání došlo bez účasti třetího subjektu. Doporučil bych proto škole i stěžovatelce využít **mediaci**. Vycházím z toho, že se jedná o konflikt dlouhodobý a značně vyhrocený. Samotné právní posouzení tento konflikt nevyřeší. Mnohé naznačuje, že příčina celého konfliktu může ležet ve špatně nastavené komunikaci mezi stěžovatelkou a školou. Urovnání dlouhodobého konfliktu obecně není jednoduché, a právě proto může být velmi cenná pomoc profesionálního mediátora.

Myslím si, že ke zklidnění situace by vedly určité ústupky z obou stran. Stěžovatelce tak dávám ke zvážení, zda je třeba podávat další stížnosti na školu. Škole pak dávám ke zvážení, zda by mohla umožnit přístup Adamova psa na školní akce mimo budovu školy.

Pokud je stěžovatelka přesvědčena, že škola se vůči Adamovi dopustila diskriminace, může se proti jejímu postupu bránit antidiskriminační žalobou. Vzhledem ke skutkovým nejasnostem bych to však spíše nedoporučoval. Stěžovatelka by totiž nemusela unést důkazní břemeno. Pokud by soud žalobu zamítl, mohl by jí navíc uložit povinnost uhradit druhé straně náklady řízení.

Brno 8. června 2020

JUDr. Stanislav Křeček, v. r.
veřejný ochránce práv

9. NEPŘIJETÍ UCHAZEČE SE ZDRAVOTNÍM POSTIŽENÍM KE STUDIU NA STŘEDNÍ ŠKOLE⁷³⁰

Výsledek:

Ochránce se zabýval postupem Magistrátu hlavního města Prahy („MHMP“), který vystupoval jako odvolací orgán ve věci nepřijetí uchazeče se zdravotním postižením ke studiu na gymnáziu. Níže dopis zástupkyni MHMP, který je zároveň závěrečnou shrnující zprávou ochránce o šetření věci.

Brno 2. března 2020
Sp. zn. 3683/2019/VOP/LK
Č. j. KVOP-9716/2020

Vážená paní inženýrko,

rád bych Vás informoval o výsledku šetření podnětu pana B. B. (dále jen „stěžovatel“), který si stěžoval na nepřijetí svého syna Davida ke vzdělávání na Gymnáziu D., s. r. o. (dále jen „škola“). V této věci jsem šetření převzal od předchozí veřejné ochránkyně práv Mgr. Anny Šabatové, Ph.D., na jejíž práci jako nový veřejný ochránce práv navazuji.

V šetření jsem se zabýval postupem Magistrátu hlavního města Prahy (dále jen „MHMP“), který ve věci rozhodoval jako odvolací orgán. Konkrétně jsem se zaměřil na to, zda MHMP řádně vypořádal námitku vznesenou v odvolání, že škola při přijímací zkoušce znevýhodnila Davida tím, že dostatečně nezohlednila jeho zdravotní diagnózu (dále také „odvolací námitka“).

Šetřením jsem zjistil, že MHMP v odvolacím řízení pochybil, protože své rozhodnutí řádně neodůvodnil. Svě závěry podrobně vysvětluji níže.

Shrnutí případu

David je žákem se speciálními vzdělávacími potřebami, který trpí Aspergerovým syndromem. Stěžovatel se domnívá, že z tohoto důvodu škola Davida při přijímacím řízení diskriminovala, v důsledku čehož nebyl přijat ke vzdělávání.

Proti rozhodnutí ředitele školy o nepřijetí ke vzdělávání⁷³¹ podal stěžovatel (jako zákonný zástupce Davida) odvolání k Magistrátu hlavního města Prahy. Stěžovatel v odvolání zejména namítal, že škola při přijímací zkoušce z angličtiny negativně hodnotila aspekty Davidova výkonu, které jsou zapříčiněny právě Aspergerovým syndromem (např. požadavky na opakování otázky či neodpovídání na položenou otázku). MHMP odvolání zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil.⁷³² K námitce o nezohlednění Davidovy diagnózy MHMP konstatoval, že k přihlášce ke vzdělávání

⁷³⁰ Elektronická verze je dostupná v Evidenci stanovisek ochránce z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/8340>

⁷³¹ Rozhodnutí ředitele školy o nepřijetí ke vzdělávání ze dne 30. 4. 2019, čj. 241-3/GJP/V/18-19/Ms.

⁷³² Rozhodnutí MHMP ze dne 4. 7. 2019, sp. zn. S-MHMP 989109/2019, čj. MHMP 1008837/2019.

bylo přiloženo doporučení školského poradenského zařízení (dále jen „ŠPZ“), na jehož základě byl Davidovi navýšen časový limit. Žádné další zvýhodnění pak podle MHMP není v souladu s právními předpisy možné.

A. HODNOCENÍ POSTUPU MHMP

Na postup MHMP při vypořádání odvolací námitky (tj. nezhlednutí zdravotní diagnózy) lze nahlížet ze dvou pohledů. První otázkou je, zda MHMP rozhodl věcně správně, když tuto námitku vyhodnotil jako nedůvodnou. Druhou otázkou je, zda MHMP své rozhodnutí v tomto bodě formálně správně odůvodnil. Níže se tedy zabývám každou z těchto otázek zvlášť.

B. VĚCNÁ STRÁNKA

Ke zhodnocení důvodnosti odvolací námitky je třeba zkoumat, jakým způsobem škola při přijímacím řízení přihlédla k Davidově diagnóze. To znamená zejména posoudit, zda škola při přijímacím řízení respektovala doporučení ŠPZ.

Kritéria přijímacího řízení, včetně obsahu a formy školní přijímací zkoušky, určuje podle školského zákona ředitel školy.⁷³³ Podmínky úprav přijímacího řízení pro uchazeče se speciálními vzdělávacími potřebami podrobně stanoví vyhláška o přijímacím řízení ke střednímu vzdělávání.⁷³⁴ Podle ní ředitel školy těmto uchazečům upraví podmínky přijímacího řízení a uzpůsobí konání přijímací zkoušky podle doporučení ŠPZ,⁷³⁵ které by mělo být součástí přihlášky ke vzdělávání.⁷³⁶

Ze spisu MHMP jsem zjistil, že k Davidově přihlášce ke vzdělávání bylo přiloženo doporučení ŠPZ pro vzdělávání žáka se speciálními vzdělávacími potřebami ve škole. To bylo později doplněno přílohou obsahující specifikaci požadovaných úprav přijímacího řízení.⁷³⁷ MHMP ve svém vyjádření tvrdí, že dané doporučení a jeho příloha nesplňují požadavky současného znění vyhlášky o přijímacím řízení ke střednímu vzdělávání. Obavy MHMP z nedostatku formálních náležitostí doporučení však nesdílím. Doporučení totiž ŠPZ vydalo dne 27. 8. 2018, tj. před novelou, která do vyhlášky doplnila podrobnější pravidla pro obsah a formu doporučení pro úpravu podmínek přijímání ke vzdělávání.⁷³⁸ Tato novela přitom v přechodných ustanoveních výslovně říká, že pro uzpůsobení podmínek pro přijímací řízení ke střednímu

⁷³³ Ustanovení § 60 a § 60b odst. 6 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

⁷³⁴ Vyhláška č. 353/2016 Sb., o přijímacím řízení ke střednímu vzdělávání, ve znění pozdějších předpisů.

⁷³⁵ Ustanovení § 13 odst. 1 vyhlášky o přijímacím řízení ke střednímu vzdělávání.

⁷³⁶ Ustanovení § 1 odst. 1 písm. h) vyhlášky o přijímacím řízení ke střednímu vzdělávání.

⁷³⁷ Doporučení školského poradenského zařízení ze dne 27. 8. 2018 a příloha k doporučení ze dne 1. 3. 2019.

⁷³⁸ Vyhláška o přijímacím řízení ke střednímu vzdělávání byla s účinností k 1. 11. 2018 novelizována vyhláškou č. 244/2018 Sb., kterou se mění vyhláška č. 353/2016 Sb., o přijímacím řízení ke střednímu vzdělávání, ve znění vyhlášky č. 243/2017 Sb., a vyhláška č. 27/2016 Sb., o vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami a žáků nadaných, ve znění pozdějších předpisů.

vzdělávání lze do 31. srpna 2019 využít i platná doporučení vydaná podle dosavadních právních předpisů.⁷³⁹ David takové platné doporučení ŠPZ měl, a ředitel školy se jím proto musel řídit.

Ze spisové dokumentace dále vyplývá, že si MHMP v odvolacím řízení vyžádal stanovisko ředitele školy, aby ověřil, jak škola podmínky přijímacího řízení v Davidově případě upravila. Na základě těchto informací MHMP zjistil, že ve vztahu ke školní přijímací zkoušce z angličtiny, jejíž problematičnost stěžovatel namítal, ředitel přijal tato opatření:

- Čas pro pohovor z angličtiny byl navýšen o 50 %.
- U pohovoru z angličtiny byla jako podporující osoba přítomna školní psycholožka, která měla zajistit odborný dohled nad Davidovým psychickým stavem.
- Pohovor z angličtiny vedla vyučující, která zastává funkci výchovné poradkyně, a dokáže tedy rozpoznat projevy poruch autistického spektra.
- Pohovor z angličtiny David vykonal v jiný den než jednotnou přijímací zkoušku.

Na základě shromážděných podkladů jsem dospěl k závěru, že ředitel školy respektoval doporučení ŠPZ a přijal potřebné úpravy přijímacího řízení. V souladu s požadavkem v doporučení ŠPZ se pohovor z angličtiny uskutečnil v jiný den než ostatní části přijímací zkoušky a s vyšší časovou dotací. Davidovu psychickou pohodu měla na starost školní psycholožka. Doporučení ŠPZ sice dále zmiňuje dopomoc asistenta pedagoga, ale o jeho přítomnost u pohovoru z angličtiny stěžovatel dle vyjádření ředitele školy neusiloval a ani v odvolání v tomto ohledu postup školy nenapadal. Namísto asistenta pedagoga odpovídala za to, že David pochopí zadání, výchovná poradkyně, která pohovor z angličtiny vedla. U té lze předpokládat dostatečnou odbornost k tomu, aby dokázala odlišit, zda David nereagoval správně na otázky z důvodu své diagnózy nebo neznalosti.⁷⁴⁰ Personální opatření v podobě vedení pohovoru výchovnou poradkyní považuji za příhodné a praktické, neboť díky tomu mohla jedna osoba odborně garantovat úroveň zkoušky jak po stránce lingvistické, tak po stránce speciálně-pedagogické.⁷⁴¹ Celkově si tak lze jen stěží představit, jak lépe mohl ředitel školy poměrně vágně formulované doporučení ŠPZ naplnit.

Z výše uvedených důvodů mám za to, že škola v přijímacím řízení dostatečně zohlednila Davidovu diagnózu. MHMP tedy oprávněně shledal odvolací námitku nedůvodnou, a i proto odvolání zamítl.

Pro úplnost dodávám, že odvolací námitku bylo možné chápat jako námitku nepřímé diskriminace z důvodu zdravotního postižení. To by měl odvolací orgán dle obsahu odvolání rozeznat, i když v něm pojem diskriminace výslovně nezazní. V nynějším případě však škola v souladu se zákonem na základě doporučení ŠPZ zohlednila Davidovu diagnózu (jak jsem rozebral výše), a proto nevzniklo podezření na nepřímou diskriminaci, kterým by se MHMP musel blíže zabývat.

⁷³⁹ Čl. II vyhlášky č. 244/2018 Sb.

⁷⁴⁰ Usuzovat tak lze z toho, že výchovní poradci se ve své činnosti zaměřují mimo jiné právě na žáky se speciálními vzdělávacími potřebami, k čemuž mají odpovídající specializované vzdělání. Srov. ustanovení § 7 vyhlášky č. 72/2005 Sb., o poskytování poradenských služeb ve školách a školských poradenských zařízeních, ve znění pozdějších předpisů, a § 8 vyhlášky č. 317/2005 Sb., o dalším vzdělávání pedagogických pracovníků, akreditační komisi a kariérním systému pedagogických pracovníků, ve znění pozdějších předpisů.

⁷⁴¹ Z pohledu dnešní právní úpravy tak výchovná poradkyně de facto vykonávala činnost podporující osoby ve smyslu § 13a odst. 2 písm. e) vyhlášky o přijímacím řízení ke střednímu vzdělávání.

C. FORMÁLNÍ STRÁNKA

To, že se MHMP odvolací námitkou zabýval, však nestačí. Je nutné, aby své závěry rovněž řádně odůvodnil.

Náležitosti správního rozhodnutí stanoví správní řád.⁷⁴² Podle něj má odůvodnění obsahovat důvody výroku rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.⁷⁴³ Pokud rozhodnutí neobsahuje náležité odůvodnění, působí nepřesvědčivě a nedostatek důvodů může vést až k jeho nepřezkoumatelnosti.⁷⁴⁴

V rozhodnutí MHMP je vypořádání odvolací námitky věnována jen krátká pasáž. V ní MHMP poukazuje na to, že škola měla k dispozici doporučení ŠPZ, na jehož základě byl Davidovi navýšen časový limit, přičemž právní předpisy neumožňují další zvýhodnění. Takové odůvodnění považují za nedostatečné, a navíc obsahuje nepravdivé tvrzení.

Z odůvodnění není v první řadě zřejmé, jaké úvahy vedl MHMP o tom, zda škola patřičně upravila podmínky přijímacího řízení v souladu s doporučením ŠPZ. MHMP ani nezmiňuje, že si vyžádal stanovisko ředitele školy, z něhož pak vycházel při posouzení odvolací námitky. Nelze se tedy divit, že na stěžovatele mohlo rozhodnutí působit tak, že nereaguje na jeho námitku.

Kromě toho není pravda, že úpravy přijímacího řízení pro žáky se speciálními vzdělávacími potřebami mohou spočívat pouze v navýšení časového limitu. Přípustná uzpůsobení dle druhu a míry znevýhodnění uchazeče obsahuje příloha vyhlášky o přijímacím řízení ke střednímu vzdělávání. U uchazečů s poruchami autistického spektra⁷⁴⁵ může ŠPZ dle vyhlášky kromě navýšení časového limitu doporučit také kompenzační pomůcky, alternativní zápis odpovědí, samostatnou učebnu, úpravu pracovního místa či učebny nebo využití služeb podporující osoby.⁷⁴⁶ Právní úprava před novelou vyhlášky byla přitom ve stanovení možných podpůrných opatření ještě benevolentnější, neboť takto konkrétní výčet přípustných uzpůsobení neobsahovala.⁷⁴⁷

Uvedené vady odůvodnění jsou zarážející zejména proto, že MHMP měl pro své závěry oporu ve spisu. Stačilo tedy jen podrobněji a srozumitelněji vysvětlit, jak MHMP postupoval, co zjistil, a jak získané podklady právně zhodnotil. V rámci šetření byl MHMP dokonce schopen takové zdůvodnění předložit. Avšak měl tak učinit již v samotném rozhodnutí. MHMP ostatně ve svém vyjádření sám přiznal, že odůvodnění rozhodnutí trpělo nedostatky.

Rozumím tomu, že dostát nárokům na formální bezvadnost rozhodnutí může být pro MHMP náročné kvůli vysokému počtu podaných odvolání. Ani tato okolnost

⁷⁴² Ustanovení § 68 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů.

⁷⁴³ Ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu.

⁷⁴⁴ Ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů.

⁷⁴⁵ Mezi poruchy autistického spektra patří také Aspergerův syndrom.

⁷⁴⁶ Příloha č. 1 vyhlášky o přijímacím řízení ke střednímu vzdělávání.

⁷⁴⁷ Příloha č. 1 vyhlášky č. 27/2016 Sb., o vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami a žáků nadaných, ve znění do 31. 10. 2018.

však MHMP nezbavuje povinnosti svá rozhodnutí řádně odůvodňovat. Nezbyvá mi tedy než uzavřít, že MHMP pochybil tím, že své rozhodnutí dostatečně neodůvodnil.

D. ZÁVĚREM

Na základě výše popsaných zjištění a úvah jsem dospěl k přesvědčení, že MHMP v odvolacím řízení pochybil. Ve vztahu k možným opatřením k nápravě je nicméně třeba zohlednit, že jde o dílčí formální pochybení v rozhodnutí, jehož výrok nerozporuji. Zároveň MHMP již své pochybení v průběhu šetření sám uznal. Lze si navíc obtížně představit nápravné opatření, které by mohlo efektivně pomoci stěžovateli (a zejména Davidovi, neboť ten napadal primárně věcnou nesprávnost rozhodnutí). Vůči stěžovateli bude nedostatek odůvodnění do značné míry zhojen už tím, že obdrží tuto zprávu, z níž se dozví všechny podstatné informace ze spisu MHMP. Apeluji proto na MHMP, aby se obdobných pochybení v budoucnu vyvaroval, ale v tuto chvíli nepožaduji přijetí dalších opatření k nápravě.

Vážená paní inženýrko, s ohledem na výše uvedené šetření uzavírám⁷⁴⁸ a Vaše vyjádření k mým zjištěním není nezbytné. Pokud byste se přesto chtěla k tomuto dopisu vyjádřit, učíňte tak prosím do 30 dnů od jeho doručení.

O svých závěrech budu informovat také stěžovatele.

S pozdravem

JUDr. Stanislav Křeček
veřejný ochránce práv

⁷⁴⁸ Dle ustanovení § 18 odst. 2 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

10. ŠETŘENÍ POSTUPU MŠMT PŘI PŘEZKUMECH MATURITNÍCH ZKOUŠEK⁷⁴⁹

Výsledek:

Jelikož ministerstvo ani po vydání závěrečného stanoviska VOP750 nepřijalo dostatečná opatření k nápravě, rozhodl se ochránce o jeho závadné správní praxi vyzoomět vládu,⁷⁵¹ zároveň informoval i veřejnost. Po jednání vlády a následné doplňující komunikaci mezi VOP a MŠMT stále ohledně některých dílčích aspektů nepanovala shoda, přece jen však ministerstvo přislíbilo některé své postupy do budoucna změnit.⁷⁵²

Právní věty:

I. Pokud v žádosti o přezkum maturitních zkoušek (§ 82 odst. 2 školského zákona) chybí některá náležitost a Ministerstvo školství žadatele nevyzve k jejímu doplnění, jedná se o postup v rozporu s § 37 odst. 3 správního řádu.

II. Ministerstvo školství nezjišťuje bez důvodných pochybností stav věci (§ 3 správního řádu), pokud při přezkumu maturitních zkoušek (§ 82 odst. 2 školského zákona) během prověřování tzv. organizačních incidentů (týkajících se okolností průběhu zkoušky) vychází především ze sdělení osob, které se měly dopustit potenciálního pochybení.

III. Ministerstvo školství by mělo žadatelům o přezkum maturitních zkoušek umožnit vyjádřit se skutečně ke všem materiálům, z nichž při rozhodování vychází, a k vyjádření žadatele vyzývat z vlastní iniciativy. V opačném případě se dopouští porušení § 36 odst. 3 správního řádu.

IV. Ministerstvo školství porušuje § 68 odst. 3 správního řádu, pokud se ve svých rozhodnutích v rámci přezkumného řízení (§ 82 odst. 2 školského zákona) omezuje na obecné (šablonovité) odpovědi, které se nevěnují konkrétním námitkám neúspěšného maturanta.

⁷⁴⁹ Elektronická verze je dostupná v Evidenci stanovisek ochránce z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4634>

⁷⁵⁰ Závěrečné stanovisko veřejného ochránce práv ze dne 6. září 2017, sp. zn. 573/2016/VOP, dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5794>

⁷⁵¹ Vyrozumění veřejného ochránce práv vládě ze dne 27. června 2018, sp. zn. 13/2018/SZD, dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/6058>

⁷⁵² Blíže například tisková zpráva ochránce ze dne 24. října 2018, dostupná z: <https://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2018/prezkumy-maturit-budou-transparentnejsi-a-lepe-oduvodnovane/>

Zpráva o šetření z vlastní iniciativy ve věci přezkumu maturitních zkoušek

Veřejný ochránce práv se zabývá postupem Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy (dále „MŠMT“ nebo „ministerstvo“) při přezkumu maturitních zkoušek dle § 82 odst. 2 školského zákona⁷⁵³ dlouhodobě.⁷⁵⁴ Od roku 2012 ministerstvu opakovaně vytyká šablonovité formální přezkoumání didaktických testů. Ochránce vydal několik doporučení, není však zřejmé, že by MŠMT tato doporučení při své činnosti nějak zohlednilo. Protože přetrvávaly pochybnosti o správnosti postupů MŠMT, a také abych získala bližší vhled do praxe přezkumu maturitních zkoušek, jsem se rozhodla zahájit šetření z vlastní iniciativy zaměřené zejména na prověření a analýzu 500 rozhodnutí (dále také „vyrozumění“ či „odpověď“)⁷⁵⁵ MŠMT v dané věci.

A. PŘEDMĚT A VÝSLEDEK ŠETŘENÍ

Dle zákona o veřejném ochránci práv⁷⁵⁶ je v působnosti ochránce prověřovat, zda jsou jednání správních úřadů v souladu s právem, odpovídají principům demokratického právního státu a dobré správy, případně zda nejsou úřady nečinné. Mezi správní úřady, na jejichž postupy se může ochránce v rámci své činnosti zaměřit, spadá také MŠMT.⁷⁵⁷

Ve svém šetření jsem se konkrétně zaměřila na prověření toho, zda:

- (1) MŠMT vyzývá v rámci přezkumu žadatele k doplnění žádosti, chybí-li v ní nějaká náležitost,
- (2) v případě tzv. organizačních incidentů postupuje tak, aby byl zjištěn stav věci bez důvodných pochybností,
- (3) umožňuje žadateli seznámit se s podklady rozhodnutí a vyjádřit se k nim,
- (4) rozhodnutí MŠMT obsahují náležitá odůvodnění věnující se konkrétním námitkám neúspěšného maturanta.

⁷⁵³ Zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

⁷⁵⁴ Například závěrečné stanovisko veřejného ochránce práv ze dne 28. ledna 2014, sp. zn. 4437/2012/VOP, právní závěry ze stanoviska zveřejněny v Souhrnné zprávě o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2012 (s. 76–77), dostupné z: http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snemovnu/Souhrnna_zprava_VOP_2012-web.pdf; zpráva o šetření veřejného ochránce práv ze dne 18. března 2015, sp. zn. 4513/2013/VOP; zpráva o šetření veřejného ochránce práv ze dne 18. března 2015, sp. zn. 1650/2014/VOP, či zpráva o šetření veřejného ochránce práv ze dne 5. června 2015, sp. zn. 5842/2014/VOP, vše dostupné z: <http://eso.ochrance.cz>

⁷⁵⁵ Školský zákon označuje ve svém § 82 odst. 2 rozhodnutí MŠMT o výsledku přezkoumání jako vyrozumění. Ve zprávě budou dále používány oba dva pojmy a vedle nich ještě pojem „odpověď“ ve stejném významu.

⁷⁵⁶ Zákon č. 349/199 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

⁷⁵⁷ Dle § 1 odst. 2 ve spojení s § 1 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv.

A.1 Výzva k doplnění žádosti

Pokud podání nemá předepsané náležitosti nebo trpí jinými vadami,⁷⁵⁸ správní orgán vyzve dle § 37 odst. 3 správního řádu podatele k odstranění těchto nedostatků.

Ze spisů, které jsem v rámci šetření prověřovala, ministerstvo u 93 % žádostí s chybějícími náležitostmi žadatele nevyzvalo k jejich doplnění. K doplnění vyzývalo prakticky pouze v situaci, kdy v žádosti chyběl žadatelův podpis.

Dospěla jsem k závěru, že MŠMT postupuje v rozporu s § 37 odst. 3 správního řádu, když v případech chybějících náležitostí nevyzývá žadatele k doplnění žádosti.

A.2 Zjišťování stavu v případě tzv. organizačního incidentu

Dle § 3 správního řádu má správní orgán postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci bez důvodných pochybností.

Při posuzování žádosti, v níž neúspěšný maturant namítá některé okolnosti průběhu zkoušky (tzv. organizační incident), MŠMT vychází zejména z vyjádření zadavatele zkoušky, školního maturitního komisaře a ředitele školy. MŠMT nevyzývá žadatele, aby označil konkrétní svědectví spolužáků, ani ze své vlastní iniciativy nežádá spolužáky žadatele o vyjádření.

MŠMT při prověřování tzv. organizačních incidentů nezjišťuje stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti, když vychází především ze sdělení osob, které se měly potenciálně pochybení dopustit. Tím porušuje § 3 správního řádu.

A.3 Možnost seznámit se s podklady rozhodnutí a vyjádřit se k nim

Před vydáním rozhodnutí ve věci musí podle § 36 odst. 3 správního řádu správní orgán účastníkům umožnit vyjádřit se k podkladům rozhodnutí.

MŠMT umožňuje seznámení s podklady/vyjádření se k nim pouze na výslovnou žádost žadatele. Navíc žadatelé neposkytuje kompletní podklady k rozhodnutí. Žadatel nemá k dispozici oponentní posouzení, které k jeho žádosti vytváří Centrum pro zjišťování výsledků vzdělávání, metodiku hodnocení testových úloh, stanovisko nezávislé odborné komise či vyjádření zadavatele, komisaře a ředitele v případě stížnosti na tzv. organizační incidenty.

MŠMT porušuje § 36 odst. 3 správního řádu, když ze své iniciativy nevyzývá žadatele k vyjádření k podkladům a neumožňuje jim vyjádřit se skutečně ke všem materiálům, z nichž při rozhodování vychází.

A.4 Odůvodnění rozhodnutí

Správní rozhodnutí musí dle § 68 odst. 3 správního řádu ve svém odůvodnění obsahovat důvody výroku rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.

⁷⁵⁸ Ve smyslu § 37 a 82 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů.

MŠMT ve více než polovině prověřovaných žádostí použilo zcela nebo částečně obecnou odpověď, v níž se nevěnovalo konkrétním námitkám žadatele.

Domnívám se, že MŠMT porušuje § 68 odst. 3 správního řádu, pokud se ve svých rozhodnutích omezuje na obecné (šablonovité) odpovědi, které se nevěnují konkrétním námitkám neúspěšného maturanta.

B. SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

Hlavní náplní mého šetření bylo prověření konkrétních spisů vedených MŠMT ve věci přezkumu maturitních zkoušek. Zvolenou metodou byla obsahová analýza,⁷⁵⁹ přičemž základním souborem pro analýzu byly všechny spisy za zkušební období podzim 2014, jaro 2015 a podzim 2015. Tato období jsem zvolila vzhledem k vývoji judikatury.⁷⁶⁰ Ze seznamu 3 365 spisů, který mi MŠMT poskytlo, jsem technikou náhodného výběru (pomocí generátoru náhodných čísel) vybrala vzorek čítající 500 spisů.⁷⁶¹ Následně MŠMT tento vzorek připravilo k fyzickému nahlédnutí v budově ministerstva, kde jej ve dnech 10. a 11. května 2016 podrobili analýze čtyři pověřeni zaměstnanci Kanceláře veřejného ochránce práv (dále jen „Kancelář“). Některé související otázky diskutovali s Mgr. Štěpánkou Thérovou, pověřenou zastupováním vedoucího oddělení všeobecného vzdělávání.⁷⁶² Výsledky analýzy jsou reprezentativní pro rozhodnutí v daném období. Velikost výběrové chyby⁷⁶³ je do ± 4 %.⁷⁶⁴

B.1 Výzva k doplnění žádosti

Z prověřování vybraného vzorku spisů vyplynulo, že MŠMT k doplnění žádosti v případě nějaké chybějící náležitosti vyzvalo pouze u 16 žádostí (7 % z celkového počtu žádostí s chybějícími náležitostmi). Zjištění z analýzy korespondují s tvrzením Mgr. Thérové, že k doplnění vyzývá MŠMT žadatele prakticky pouze v situaci, kdy chybí žadatelův podpis.

Za žádosti s některou chybějící náležitostí zaměstnanci Kanceláře považovali typicky ty, v nichž žadatel věcně nevymezil rozsah přezkoumání, nevedl konkrétní námitky. Objevovaly se například žádosti, ve kterých žadatel bez bližší specifikace pouze zmínil, že „žádá o přezkum maturitní zkoušky“, případně takové, ve kterých

⁷⁵⁹ Jde o výzkumnou techniku pro objektivní, systematický a kvantitativní popis manifestního obsahu komunikace, viz BERELSON, Bernard. *Content analysis in communication research*. Glencoe: Free Press, 1952.

⁷⁶⁰ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2014, čj. 6 As 68/2012-47, č. 11/2014 Sb. NSS, www.nssoud.cz; blíže v části C této zprávy.

⁷⁶¹ V tomto náhodném výběru spisů se nejčastěji objevily žádosti o přezkum didaktického testu z matematiky (41 %) a českého jazyka (38 %). Zbývající část tvořily žádosti o přezkum testů z cizích jazyků (německého, ruského a anglického).

⁷⁶² Hlavní řešené otázky jsou zachyceny v úředním záznamu z místního šetření ze dne 4. července 2016, který je součástí spisové dokumentace k šetření.

⁷⁶³ Jde o chybu zapříčiněnou působením náhody při výběru vzorku (jinými slovy chybu, která vzniká kvůli tomu, že není zkoumán celý základní soubor, ale pouze jeho část).

⁷⁶⁴ Podrobněji k popisu metody a výsledkům analýzy ve shrnující zprávě ze dne 4. července 2016, která je součástí spisové dokumentace k šetření.

označil předmět, jehož se žádost týkala, už ale neuvedl, o přezkum čeho (kterých konkrétních úloh) mu jde. Někteří žadatelé také svou žádost specifikovali částečně (například uvedli jednu či více konkrétních otázek, které se jim jevily jako sporné, v další části své žádosti se však vyjadřovali pouze nekonkrétně). Pokud žadatel žádal obecně o přezkum zkoušky, pravidlem byla ve zkoumaném vzorku také typicky šablonovitá obecná odpověď MŠMT.⁷⁶⁵

B.2 Zjišťování stavu v případě tzv. organizačního incidentu

U žádostí, v rámci nichž jsou namítány nedostatky v organizačních podmínkách (tzv. organizační incidenty), MŠMT dle vyjádření Mgr. Thérové mimo jiné přihlíží k tomu, zda si žák stěžoval již v průběhu zkoušky (nebo ihned po jejím skončení) či zda si stěžuje ještě někdo další z dané třídy/školy. Spolužáky žadatele MŠMT k vyjádření k incidentu běžně nevyzývá. Pokud jsou ve věci nějaké nejasnosti, žadatel sám poukáže na konkrétní svědectví spolužáků, MŠMT incident prozkoumá důkladněji. Jinak MŠMT při svém rozhodování u těchto typů žádostí vychází zejména z vyjádření zadavatele zkoušky, školního maturitního komisaře a ředitele školy.

B.3 Možnost seznámit se s podklady rozhodnutí a vyjádřit se k nim

Mgr. Thérová uvedla, že MŠMT ze své iniciativy k seznámení s podklady a vyjádření se k nim žadatele nevyzývá. V analyzovaném vzorku MŠMT takto žadatele nevyzvalo v 93 % případech. U 23 zkoumaných žádostí (5 % z celkového počtu)⁷⁶⁶ pak MŠMT umožnilo seznámit a vyjádřit se k podkladům částečně. Za takové „částečné umožnění“ zaměstnanci Kanceláře považovali situace, kdy MŠMT na výslovnou žádost žadatele zaslalo jeho opravený záznamový arch, odkázalo na informace na oficiálních stránkách maturitní zkoušky, upozornilo na existenci výsledkového portálu a také na skutečnost, že originál záznamového archu je žadateli k dispozici u ředitele kmenové školy.⁷⁶⁷ Zároveň MŠMT v takových případech určilo žadateli lhůtu, v níž se může k daným podkladům vyjádřit.

Referenti ministerstva však při přípravě vyrozumění vycházejí mimo jiné⁷⁶⁸ z tzv. oponentního posouzení, prostřednictvím kterého se k žádosti neúspěšného maturanta vyjadřuje Centrum pro zjišťování výsledků vzdělávání (dále „Centrum“).⁷⁶⁹ Toto

⁷⁶⁵ K obecným šablonovitým odpovědím blíže v částech B.4 a C.4 této zprávy.

⁷⁶⁶ Zbýlých 11 žádostí do 100 % tvořily ty, u nichž nebylo možné závěry ohledně umožnění seznámit se s podklady a vyjádřit se k nim aplikovat, a jeden případ, kdy MŠMT žadateli seznámení a vyjádření umožnilo.

⁷⁶⁷ Dopis, který MŠMT v takových případech zasílalo, měl označení „Seznámení se s podklady, které mají význam pro rozhodnutí o výsledku didaktického testu společné části maturitní zkoušky“.

⁷⁶⁸ Referenti vycházejí dále z kritérií hodnocení zkoušek, katalogů požadavků zkoušek společné části maturitní zkoušky, k dispozici mají rovněž zadání testu a záznamový arch žáka.

⁷⁶⁹ Centrum je státní příspěvkovou organizací zřízenou MŠMT dle § 80 odst. 2 školského zákona. Ve smyslu § 80 odst. 3 školského zákona Centrum krom jiného připravuje katalogy a zadání zkoušek společné části maturitní zkoušky a zajišťuje zpracování a centrální vyhodnocení výsledků.

posouzení zohledňuje závěry nezávislé odborné komise („NOK“).⁷⁷⁰ MŠMT ale opo-
nentní posudek Centra za podklad, s nímž by měl mít žadatel možnost se seznámit
či se k němu vyjádřit před vydáním rozhodnutí,⁷⁷¹ nepovažuje.

Podobně MŠMT žadatele neseznamuje s vyjádřením zadavatele zkoušky, školního
maturitního komisaře a ředitele školy při přezkumu tzv. organizačních incidentů.⁷⁷²

B.4 Odůvodnění rozhodnutí

Pověření zaměstnanci Kanceláře se při prověřování spisů soustředili také na to,
jakým způsobem MŠMT odůvodňuje svá rozhodnutí o žádostech o přezkum.

Za typicky obecná (šablonovitá) rozhodnutí považovali vyrozumění, která se sklá-
dají ze stále stejně znějících několika odstavců, v nichž MŠMT shrnuje právní úpravu,
vyjmenovává podklady, z nichž při svém rozhodování vycházelo, a nekonkrétně popi-
suje hlavní aspekty procesu hodnocení zkoušky. To celé bez toho, aby se individuálně
věnovalo námitkám žadatele o přezkum. Takové obecné (šablonovité) odpovědi za-
slalo MŠMT v celé třetině případů. Plně individualizovanou odpověď, v níž reagovalo
a vypořádalo se se všemi námitkami maturanta, MŠMT použilo u méně než poloviny
zkoumaných žádostí. Zbylou pětinu tvořily částečně obecné odpovědi.⁷⁷³

C. HODNOCENÍ VĚCI OCHRÁNKYNI

Dospěla jsem k závěru, že MŠMT se při přezkumu maturitních zkoušek dopouští
porušení právních předpisů a postupuje v rozporu s judikaturou správních soudů,
když nevyzývá žadatele k doplnění chybějících náležitostí jeho žádosti, nezjišťuje
dostatečně stav při přezkumu tzv. organizačních incidentů, neumožňuje žadateli
náležitě seznámení se všemi podklady rozhodnutí a omezuje se na formulářové
odpovědi bez řádného odůvodnění.

Přezkoumání průběhu a výsledků maturitní zkoušky upravuje § 82 školské-
ho zákona, přičemž ustanovení rozděluje přezkum zkoušek mezi krajský úřad⁷⁷⁴

⁷⁷⁰ NOK je v rámci přezkumu maturitních zkoušek poradním orgánem MŠMT složeným z od-
borníků na vzdělávání, testologii, metodiku a didaktiku. NOK se v souvislosti s přezkumy
maturit schází poté, co proběhnou didaktické testy, a zároveň ještě předtím, než jsou žákům
sděleny jejich výsledky, odborníci z NOK hodnotí po odborné stránce strukturu a náročnost
testů, věcnou správnost použitých úloh, klíče správných řešení a metodiky hodnocení
didaktického testu. Podobně se schází také validační komise Centra. Na základě závěrů
vzešlých ze zasedání těchto komisí je například možné vyřadit určité otázky, pokud se zjistí,
že jsou nejasně formulovány, lze upravit systém bodování či posléze při hodnocení žádostí
o přezkum přihlídnout k tomu, jaká byla plošně úspěšnost u té které otázky.

⁷⁷¹ Ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu.

⁷⁷² Dle slov Mgr. Thérové by však měl žadatel možnost seznámit se s těmito podklady, pokud
by přišel nahlížet do spisu.

⁷⁷³ Zde se jednalo typicky o případy, kdy MŠMT na některou námitku žadatele reagovalo, jinou
však nechalo zcela bez povšimnutí, šlo také o situace, kdy odpověď MŠMT byla velmi stručná,
strohá či neúplná.

⁷⁷⁴ Dle § 82 odst. 1 školského zákona krajský úřad přezkoumává průběh a výsledek závěrečné
zkoušky, maturitní zkoušky (kromě dílčí zkoušky společné části konané formou didaktického
testu) a rovněž rozhodnutí o vyloučení z těchto zkoušek.

a MŠMT⁷⁷⁵. V minulosti se po zavedení státních maturit objevovaly určité pochyby ohledně režimu, v jakém má MŠMT přezkoumání zkoušky provádět. Z jazykového výkladu⁷⁷⁶ by bylo možné dovozovat, že MŠMT přezkoumává pouze výsledek didaktického testu, nikoliv jeho průběh,⁷⁷⁷ a v tomto smyslu také k interpretaci ustanovení přistupovalo MŠMT.

Domnívám se, že zmíněná nejistota však byla překonána rozhodnutím rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (dále „NSS“) ze dne 19. srpna 2014,⁷⁷⁸ v němž NSS dospěl mimo jiné k závěru, že MŠMT přezkoumává maturity ve stejném rozsahu jako krajský úřad a že se na tento postup vztahuje § 180 odst. 1 správního řádu, tedy že v otázkách, jejichž řešení je nezbytné, se postupuje podle správního řádu včetně jeho části druhé.⁷⁷⁹

C.1 Výzva k doplnění žádosti

Dospěla jsem k závěru, že MŠMT postupuje v rozporu se správním řádem, když v případě chybějících náležitostí nevyzývá žadatele k doplnění žádosti.

Ministerstvo je povinno řídit se základními zásadami činnosti správních orgánů.⁷⁸⁰ Zároveň musí v otázkách, jejichž řešení je nezbytné, aplikovat správní řád.⁷⁸¹ Školský zákon pro žádost o přezkoumání výsledku maturitní zkoušky nestanoví žádné formální ani obsahové náležitosti. Právní úprava forem a náležitostí podání účastníků je přitom dle Nejvyššího správního soudu⁷⁸² potřebná pro řádné vyřízení žádosti. Domnívám se proto, že tato otázka je otázkou nezbytnou, při jejímž řešení je MŠMT povinno vycházet z příslušných ustanovení správního řádu.

Žádost o přezkoumání je nutno chápat jako podání ve smyslu § 37 správního řádu. Jestliže je žádost příliš obecná, chybí v ní některé náležitosti,⁷⁸³ mělo by MŠMT žadatele vyzvat k odstranění těchto nedostatků a poskytnout mu k tomu přiměřenou

⁷⁷⁵ MŠMT dle § 82 odst. 2 školského zákona přezkoumává zkoušku společné části konanou formou didaktického testu a rovněž rozhodnutí o vyloučení ze zkoušky.

⁷⁷⁶ V § 82 odst. 2 školského zákona se na rozdíl od odst. 1 hovoří pouze o přezkoumání „výsledku“ zkoušky.

⁷⁷⁷ K tomuto například RIGEL, Filip, BAHÝLOVÁ, Lenka, KUDROVÁ, Veronika, MORAVEC, Ondřej, PUŠKINOVÁ, Monika. *Školský zákon. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014. ISBN 978-80-7400-550-3, s. 433–434.

⁷⁷⁸ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2014, čj. 6 As 68/2012-47, č. 11/2014 Sb. NSS, www.nssoud.cz

⁷⁷⁹ V usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2014, čj. 6 As 68/2012-47, č. 11/2014 Sb. NSS, www.nssoud.cz, bod 31, NSS odkazuje na některé nálezy Ústavního soudu týkající se dovození práv spadajících pod právo na spravedlivý proces a konstatuje, že zárukami spravedlivého procesu, které nejsou ve školském zákoně nijak upraveny, jsou například právo účastníka řízení před správním orgánem být seznámen s podklady rozhodnutí a vyjádřit se k nim či právo na řádné přezkoumatelné odůvodnění rozhodnutí orgánů veřejné moci, včetně rozhodnutí správních orgánů.

⁷⁸⁰ Ve smyslu § 2 až 8 správního řádu.

⁷⁸¹ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2014, čj. 6 As 68/2012-47, č. 11/2014 Sb. NSS, www.nssoud.cz

⁷⁸² Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2014, čj. 6 As 68/2012-47, č. 11/2014 Sb. NSS, www.nssoud.cz, bod 31.

⁷⁸³ Ve smyslu § 37 správního řádu.

lhůtu.⁷⁸⁴ Takový postup by byl rovněž výrazem respektu k jedné ze základních zásad činnosti správních orgánů, zásadě výkonu veřejné správy jako služby veřejnosti.⁷⁸⁵

Ve vzorku 500 spisů zaměstnanci Kanceláře zaznamenali celkem 204 žádosti, u kterých chyběla nějaká náležitost,⁷⁸⁶ a MŠMT žadatele nevyzvalo k jejímu doplnění. MŠMT vyzývá žadatele k doplnění žádosti, pouze pokud chybí jeho podpis. V ostatních případech posoudí žádost bez výzvy k jejímu doplnění, přičemž provádí kompletní kontrolu jak samotného didaktického testu, tak organizačních podmínek.

Domnívám se, že ministerstvo porušuje správní řád, když nevyzývá žadatele k doplnění žádostí s chybějícími náležitostmi. Odkaz MŠMT na skutečnost, že u nespecifikovaných žádostí vždy provádí kompletní kontrolu průběhu i výsledku zkoušky, na mém konstatování nic nemění. Nedomnívám se totiž, že by taková komplexní kontrola byla smyslem přezkumu dle § 82 odst. 2 školského zákona.⁷⁸⁷

V tomto ohledu vítám iniciativu MŠMT upravit náležitosti žádosti o přezkum v maturitní vyhlášce.⁷⁸⁸ Domnívám se, že novelizace by do budoucna mohla vyřešit i absenci výzev k doplnění žádosti.⁷⁸⁹

C.2 Zjišťování stavu v případě tzv. organizačního incidentu

Ministerstvo postupuje v rozporu se správním řádem, když v případě tzv. organizačního incidentu nevyzývá žadatele k označení konkrétních svědectví spolužáků ani si tato svědectví neobstarává z vlastní iniciativy.

Ministerstvo je při přezkumu maturitních zkoušek povinno dle § 3 správního řádu zjišťovat stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Jedná se o tzv. zásadu materiální pravdy.

Při prověřování tzv. organizačních incidentů MŠMT vychází z vyjádření zadavatele zkoušky, školního maturitního komisaře a ředitele školy, k dispozici má také protokoly o průběhu zkoušky.⁷⁹⁰ Pokud žadatel sám neoznačí konkrétní svědectví

⁷⁸⁴ Ustanovení § 37 odst. 3 správního řádu.

⁷⁸⁵ Ustanovení § 4 odst. 1 správního řádu. Konkretizací tohoto ustanovení je pak § 37 odst. 3 správního řádu.

⁷⁸⁶ K chybějícím náležitostem blíže v části B.1 této zprávy.

⁷⁸⁷ K tomuto analogicky ustanovení § 89 odst. 2 správního řádu (postup odvolacího správního orgánu), dle kterého odvolací správní orgán „správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání...“.

⁷⁸⁸ Jedná se o novelu vyhlášky č. 177/2009 Sb., o bližších podmínkách ukončování vzdělávání ve středních školách maturitní zkouškou, ve znění pozdějších předpisů. Ke dni 8. září 2016 byla vložena souhlasná stanoviska všech pracovních komisí, které materiál projednávaly. Ustanovení § 51 odst. 6 zní: „Žádost o přezkoumání průběhu a výsledku maturitní zkoušky nebo rozhodnutí o vyloučení ze zkoušky podle § 82 odst. 1 písm. b) a odst. 2 školského zákona obsahuje tyto náležitosti: ... h) uvedení důvodů/námitek žadatele pro podání žádosti, pokud jde o přezkoumání průběhu zkoušky, popř. rozhodnutí o vyloučení z konání zkoušky.“

⁷⁸⁹ Z důvodové zprávy k novele dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNAAN-G4YX8> vyplývá, že pokud bude v žádosti chybět některá náležitost, MŠMT žadatele vyzve k jejímu doplnění. Tím by mělo dojít k vyloučení postupu v rozporu s § 37 odst. 3 správního řádu.

⁷⁹⁰ Protokol o průběhu maturitní zkoušky v učebně a protokol o průběhu maturitní zkoušky ve zkušebním místě ve smyslu § 27 a 28 vyhlášky č. 177/2009 Sb., o bližších podmínkách ukončování vzdělávání ve středních školách maturitní zkouškou, ve znění pozdějších předpisů.

spolužáků, MŠMT žadatele dodatečně nevyzývá, aby tak učinil, ani z vlastní iniciativy nežádá spolužáky žadatele o vyjádření k incidentu.

Oceňuji, že MŠMT při hodnocení organizačního incidentu nevychází pouze z obsahu protokolů, ale vyžádá si i vyjádření jednotlivých aktérů. Zároveň však nepovažují za správné, aby ministerstvo využívalo jako jediný doplňující zdroj informací svědectví osob, které se samy měly dopustit pochybení.

Domnívám se, že MŠMT by mělo vyzvat⁷⁹¹ žadatele k označení konkrétních svědectví spolužáků, z nichž by pak mohlo vycházet jako z dalšího doplňujícího zdroje informací při posuzování žádosti, případně si samo vyjádření dalších studentů obstarat. V opačném případě, kdy vyjde pouze z vyjádření zadavatele, komisaře a ředitele, není podle mého názoru MŠMT schopné zjistit stav věci bez důvodných pochybností.

Pokud ministerstvo v případě tzv. organizačních incidentů nevyzývá žadatele k označení konkrétních svědectví spolužáků ani si tato svědectví neobstarává z vlastní iniciativy, postupuje v rozporu se zásadou materiální pravdy ve smyslu § 3 správního řádu.

C.3 Možnost seznámit se s podklady rozhodnutí a vyjádřit se k nim

Dospěla jsem k závěru, že MŠMT postupuje v rozporu se správním řádem, když žadateli neumožňuje vyjádřit se ke všem podkladům, z nichž při svém rozhodování vychází, a když k vyjádření žadatele nevyzývá z vlastní iniciativy.

Rozšířený senát NSS právo seznámit se s podklady a vyjádřit se k nim označuje za jednu z ústavním pořádkem vyžadovaných záruk spravedlivého procesu.⁷⁹² Dle § 82 odst. 4 školského zákona má každý „... právo nahlédnout do všech materiálů týkajících se jeho osoby, které mají význam pro rozhodnutí o výsledku zkoušky“. Školský zákon hovoří pouze o právu nahlédnout, nikoli vyjádřit se. Samotné právo nahlížet do podkladů by bez práva vyjádřit se k nim ztrácelo svůj smysl. Školský zákon tedy právo seznámit se s podklady rozhodnutí a vyjádřit se k nim neupravuje v plné míře. Jedná se tak o nezbytnou otázku, na kterou je nutné použít správní řád.

Povinnost dát účastníkovi řízení možnost, aby se před vydáním rozhodnutí ve věci vyjádřil k podkladům rozhodnutí, upravuje správní řád v § 36 odst. 3.⁷⁹³

MŠMT umožňuje žadateli seznámit se s podklady rozhodnutí, pouze když o to žadatel výslovně požádá. MŠMT jej pak odkáže na volně dostupné informace na oficiálních stránkách maturitní zkoušky, na výsledkový portál žáka a záznamový arch.

První pochybení MŠMT spatřuji v tom, že nevyzývá žadatele, aby se k podkladům vyjádřil, z vlastní iniciativy. Správní orgán je tím, kdo ví, kdy je shromážděn finální důkazní materiál a všechny podklady pro rozhodnutí. Namísto toho, aby zastával jen pasivní úlohu spočívající v tom, že účastníku nebude bránit v uplatňování jeho práva, měl by sám aktivně účastníka vyzvat, aby se k podkladům pro rozhodnutí vyjádřil, a stanovit mu k tomu přiměřenou lhůtu.⁷⁹⁴

⁷⁹¹ Dle § 37 odst. 3 správního řádu.

⁷⁹² Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2014, čj. 6 As 68/2012-47, č. 11/2014 Sb. NSS, www.nssoud.cz, bod 31.

⁷⁹³ To se netýká žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje, a účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal.

⁷⁹⁴ Rozsudek Krajského soudu v Brně, čj. 30 A 71/2012-41.

Nadto jsem přesvědčena, že žadatel nemá ani za této situace k dispozici skutečně všechny materiály, ze kterých MŠMT při rozhodování o jeho žádosti vychází. Žadatel nemá možnost vyjádřit se k oponentnímu posouzení Centra, ke stanovisku nezávislé odborné komise, k metodice hodnocení jednotlivých úloh či k vyjádření zadavatele, komisaře a ředitele, která MŠMT využívá při posuzování tzv. organizačních incidentů.

Nezतोtožňuji se se závěrem MŠMT, že oponentní posouzení Centra není podklad rozhodnutí. Z vyjádření Mgr. Thérové je totiž zřejmé, že referenti při přípravě rozhodnutí z tohoto dokumentu vycházejí. Představuje tak důležitý materiál, který zásadním způsobem ovlivňuje konečnou podobu rozhodnutí.

MŠMT porušuje § 36 odst. 3 správního řádu, když ze své iniciativy nevyzývá žadatele k vyjádření k podkladům a neumožňuje jim vyjádřit se skutečně ke všem materiálům, z nichž při rozhodování vychází.

C.4 Odůvodnění rozhodnutí

MŠMT porušuje správní řád, pokud se ve svých rozhodnutích omezuje na formulářové odpovědi, které se nevěnují konkrétním námitkám neúspěšného maturanta.

Právo na řádné odůvodnění a jemu odpovídající povinnost správního orgánu je jedním ze základních principů materiálního právního státu, je projevem respektování zásady předvídatelnosti zákona, právní jistoty a vyloučení prostoru pro případnou svévoli ze strany exekutivní moci (rozhodujících správních orgánů).⁷⁹⁵ Náležité odůvodnění patří mezi základní zásady rozhodování ve veřejné správě.⁷⁹⁶

Rozšířený senát NSS poukázal na skutečnost, že právo na řádné odůvodnění rozhodnutí je součástí ústavně zaručeného práva na spravedlivý proces.⁷⁹⁷ Školský zákon však podobu odůvodnění neupravuje. Jedná se o otázku, jejíž řešení je nezbytné, a je tak nutné na ni aplikovat správní řád.

Dle správního řádu má odůvodnění obsahovat důvody výroku rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.⁷⁹⁸ Pokud rozhodnutí, které je rozhodnutím ve smyslu ustanovení § 65 soudního řádu správního,⁷⁹⁹ neobsahuje náležité odůvodnění, působí nepřesvědčivě a je nepřezkoumatelné.

Ve zkoumaném vzorku převažovala rozhodnutí, v nichž MŠMT požadavkům kladeným na odůvodnění zcela nebo částečně nevyhovělo. MŠMT v řadě svých výrozměnění vůbec nereagovalo na konkrétní námitky žadatele, případně se jim věnovalo jen omezeně.⁸⁰⁰ Dále MŠMT věnovalo velký prostor odůvodnění otázkám, které

⁷⁹⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2009, čj. 9 As 1/2009-141, www.nssoud.cz

⁷⁹⁶ Konkrétně se zde jedná o zásadu legitimního očekávání (předvídatelnosti správního rozhodnutí), která je zakotvena v § 2 odst. 4 správního řádu.

⁷⁹⁷ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2014, čj. 6 As 68/2012-47, č. 11/2014 Sb. NSS, www.nssoud.cz, bod 31.

⁷⁹⁸ Ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu.

⁷⁹⁹ Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

⁸⁰⁰ Lze zmínit například situaci, kdy žadatel namítal nejednoznačnost zadání jedné z úloh didaktického testu z matematiky a k žádosti přiložil obsáhlý odborný posudek, který si

žadatel vůbec nerozporoval.⁸⁰¹ Vyskytovaly se i situace, kdy MŠMT konstatovalo, že prověřilo postup hodnotitelů testu a že žadatel zkrátka na úlohu neodpověděl správně. Dále ale nerozvedlo, jak k této své úvaze dospělo.⁸⁰² Taková odůvodnění nelze považovat za náležitá.

Mám za to, že MŠMT porušilo § 68 odst. 3 ve spojení s § 2 odst. 1 a 4 správního řádu, když své výroky přiléhavě neodůvodnilo.

D. ZÁVĚRY

Na základě svých zjištění a úvah jsem ve smyslu § 18 odst. 1 ve spojení s § 1 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv dospěla k závěru, že MŠMT se při přezkumu maturitních zkoušek dopouští porušení právních předpisů a postupuje v rozporu s judikaturou správních soudů, když nevyzývá žadatele k doplnění chybějících náležitostí jeho žádosti, nezjišťuje dostatečně stav při přezkumu tzv. organizačních incidentů, neumožňuje žadateli náležitě seznámení se všemi podklady rozhodnutí a omezuje se na formulářové odpovědi bez řádného odůvodnění.

S ohledem na rozsah zjištěných nedostatků lze konstatovat, že se jedná o pochybení systematická. Za zvláště alarmující považuji zjištění, že ministerstvo při své činnosti nereflektuje klíčovou judikaturu Nejvyššího správního soudu,⁸⁰³ na což bylo ostatně upozorněno i soudem nižší instance.⁸⁰⁴

Svou zprávu zasílám ministryni školství, mládeže a tělovýchovy a podle ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv žádám, aby se ve lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřila ke zjištěným pochybením a informovala mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zpráva shrnuje mé dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko podle ustanovení § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., v. r.
veřejná ochránkyně práv

nechal zpracovat. MŠMT se věnovalo jeho námítce v jednom odstavci s prostým odkazem na stanovisko nezávislé odborné komise, aniž by rozvedlo její závěry, přiložilo její stanovisko a reagovalo na závěry z posudku, který žadatel k žádosti přiložil.

⁸⁰¹ Typicky lze poukázat například na situace, kdy si žadatel stěžuje na průběh konání didaktického testu (jde o tzv. organizační incident) a MŠMT v odůvodnění v několika odstavcích přibližuje právní úpravu či proces hodnocení didaktických testů v jeho obecné rovině.

⁸⁰² Obdobné počínání vytýkal MŠMT také Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 8. 3. 2016, čj. 3 A 104/2015-35, www.nssoud.cz: „Ze samotného vyrozumění není zřejmé, jaké bylo zadání úlohy, správné řešení a jakou metodou se udělovaly body. Stejně tak není jasné, proč bylo řešení žalobce nesprávné a z jakého důvodu za něj nedostal žádné body... Rovněž pak není žádným způsobem zdůvodněno, podle jakých kritérií hodnotitelé úlohu č. 12 posuzovali a z čeho žalovaný dovedl jejich objektivní postup...“

⁸⁰³ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2014, čj. 6 As 68/2012-47, č. 11/2014 Sb. NSS, www.nssoud.cz

⁸⁰⁴ K tomu blíže již zmíněný Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 3. 2016, čj. 3 A 104/2015-35, www.nssoud.cz: „Žalovaný vydal napadené vyrozumění dne 16. 6. 2015, a proto musel v době rozhodování znát citované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu... Žalovaný toto usnesení ale při vydání vyrozumění ani v náznaku nezohlednil a svoji současnou argumentaci fakticky popírá jeho význam...“

11. NEKVALITNÍ NAHRÁVKA V POSLECHOVÉ ČÁSTI DIDAKTICKÉHO TESTU Z ANGLIČTINY⁸⁰⁵

Výsledek:

Ochránce prošetřoval postup MŠMT při přezkumu didaktického testu z anglického jazyka. V postupu ministerstva shledal vícero pochybení. Shrnuje je v dopisu řediteli odboru středního a vyššího odborného vzdělávání a institucionální výchovy MŠMT (k přečtení níže). Jelikož v mezidobí stěžovatelka úspěšně maturitu složila, nepovažoval ochránce další postup ve věci za účelný a své šetření zmíněným dopisem uzavřel.

Brno 30. července 2018
Sp. zn. 6584/2017/VOP/VB
Č. j. KVOP-32466/2018

Vážený pane řediteli,

děkuji Vám za vyjádření k přezkumu maturitní zkoušky paní A. (dále také „stěžovatelka“),⁸⁰⁶ která namítala nekvalitní poslech při didaktickém testu z anglického jazyka.

Na základě shromážděných podkladů jsem dospěla k závěru, že ministerstvo porušilo zásadu materiální pravdy, dopustilo se chyb při hodnocení důkazů, nedostatečně své rozhodnutí odůvodnilo a v rozporu se zákonem neumožnilo stěžovatelce seznámit se s podklady rozhodnutí a vyjádřit se k nim.

Zároveň ale stěžovatelka již úspěšně maturitní zkoušku složila letos na jaře. Svůj další postup v této věci nepovažuji za účelný, a proto své šetření tímto uzavírám. S Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy (dále také „ministerstvo“) budu nadále jednat o systémových problémech přezkumů maturitních zkoušek.⁸⁰⁷

Přijměte prosím následující zdůvodnění mých závěrů.

A. ZÁSADA MATERIÁLNÍ PRAVDY

Ministerstvo má při přezkumu maturitní zkoušky dodržovat zásadu materiální pravdy a zjišťovat stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti.⁸⁰⁸

Ze zasláního spisového materiálu je patrné, že si ministerstvo k námitce nekvalitního poslechu opatřilo prezenční listinu žáků, protokol o průběhu maturitní

⁸⁰⁵ Elektronická verze je dostupná v Evidenci stanovisek ochránce z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/8410>

⁸⁰⁶ Blíže viz Váš dopis ze dne 4. prosince 2017, čj. MSMT-32551/2017-1.

⁸⁰⁷ Blíže viz <https://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2018/ministerstvo-skolstvi-mladeze-a-telovychovy-porusuje-zakon-pri-prezkumech-maturitnich-zk/>

⁸⁰⁸ Ustanovení § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů: „Nevyplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2.“

zkoušky v učebně, protokol o průběhu maturitní zkoušky ve zkušebním místě, vyjádření ředitelky školy (včetně vyjádření učitelky anglického jazyka), vyjádření školní maturitní komisařky a vyjádření zadavatele.

Na jedné straně stojí tvrzení stěžovatelky (a ostatních žáků v učebně), že v nahrávce vypadal text, až se nakonec nahrávka zasekla úplně, a muselo dojít k výměně CD. Druhá nahrávka však byla také údajně přerušovaná. Na druhé straně stojí tvrzení maturitních funkcionářů, že nahrávka se zasekla a tato závada byla odstraněna (výměnou CD a navýšením času). Z podkladů, které ministerstvo v průběhu přezkumu shromáždilo, přitom jasně nevyplývá, co se v učebně skutečně stalo.

Pozitivně hodnotím to, že si ministerstvo opatřilo vyjádření učitelky anglického jazyka, která obě CD přehrála na stejném přístroji jako u zkoušky, aby ověřila kvalitu nahrávek. Domnívám se však, že ministerstvo mělo i další možnosti, jak skutkový stav ověřit. Především mohlo telefonicky kontaktovat žáky a zvláště se jich zeptat na přesný průběh zkoušky (stěžovatelčino telefonní číslo je uvedené v žádosti o přezkum).⁸⁰⁹ Pověřený pracovník ministerstva mohl osobně ověřit kvalitu obou nahrávek na přístroji, který škola použila při zkoušce. Ministerstvo také mohlo porovnat aktuální výkon žáků v poslechové části didaktického testu s jejich výkonem v předchozím termínu na jaře 2017.

Vhodným nástrojem je také porovnání výkonu žáků v učebně s výkonem všech ostatních maturujících. Na to ministerstvo poukázalo v reakci na moji výzvu. V samotném vyrozumění adresovaném stěžovateli⁸¹⁰ však ministerstvo tento argument nepoužívá a spisový materiál tato data neobsahuje. Mám proto za to, že ministerstvo při posuzování stěžovatelčiny žádosti tento nástroj nevyužilo.

B. HODNOCENÍ DŮKAZŮ

Ministerstvo hodnotí podklady podle své úvahy, řídí se tzv. zásadou volného hodnocení důkazů.⁸¹¹ Dle vrchního soudu nelze správnímu orgánu upřít právo hodnotit důkazy podle vlastního uvážení a právo přiklonit se k jednomu z více protichůdných tvrzení.⁸¹² Samotné hodnocení důkazů pak vrchní soud popisuje jako myšlenkovou úvahu, při které usuzující přijímá jedno tvrzení a odmítá jiné, přičemž se opírá o logické, systematické, historické, pravděpodobnostní, věrohodnostní a jiné úsudky.

Žáci mají zájem na tom, aby s žádostí o přezkum uspěli. Ministerstvo v reakci na moji výzvu uvedlo, že žádosti o přezkum všech tří žáků v učebně obsahovaly totožné formulace, z čehož je zřejmé, že se na jejich podání domluvili. A to může snižovat věrohodnost výpovědí žáků.

⁸⁰⁹ Mimo jiné by se tak ministerstvo na stěžovatelčině přepisu nahrávky dozvědělo, k jakým konkrétním výpukům textu docházelo. Tuto informaci mi stěžovatelka poskytla také až k mojí výslovné výzvě k doplnění.

⁸¹⁰ Vyrozumění podepsané vedoucí oddělení všeobecného vzdělávání Mgr. Štěpánkou Thérovou ze dne 25. září 2017, čj. MSMT-25616/2017-1.

⁸¹¹ Ustanovení § 50 odst. 4 správního řádu: „Pokud zákon nestanoví, že některý podklad je pro správní orgán závazný, hodnotí správní orgán podklady, zejména důkazy, podle své úvahy; přitom pečlivě přihlíží ke všemu, co vyšlo v řízení najevo, včetně toho, co uvedli účastníci.“

⁸¹² Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 28. 5. 1996, sp. zn. 9 A 561/94, č. 270/1998, Soudní judikatury ve věcech správních.

Na druhou stranu maturitní funkcionáři mají zájem na tom, aby se nezjistilo pochybení při administraci testu, za kterou jsou zodpovědní. Navíc vyjádření školní maturitní komisařky a ředitelky školy mají pro posouzení věci malou relevanci, jelikož ve třídě v průběhu zkoušky nebyly. Ve svých vyjádřeních především popisují informace od zadavatele.

Ze sdělení učitelky anglického jazyka, která zpětně obě CD kontrolovala, je patrné, že kromě záseku u stopy č. 11 (na kterém se jak žáci, tak maturitní funkcionáři shodují), došlo i k několika výpadkům textu v předchozích částech nahrávky. Tento fakt jednoznačně hovoří ve prospěch žáků, kteří namítali, že nahrávka vypadávala i před stopou č. 11. Učitelka tvrdí, že k výpadkům textu došlo na takových místech nahrávky, že nemohly ovlivnit výsledek testu. Z jejího vyjádření však není patrné, zda nahrávku pouštěla opakovaně, aby ověřila, že výpadky slov budou vždy na totožných místech.

Zdá se, že ministerstvo porovnávalo výkony žáků v učebně s výkonem všech ostatních maturujících až v reakci na moji výzvu (a nejde tak o jeden z důkazů v rámci přezkumu). I přesto však považuji za nutné upozornit na to, že v první poslechové části C1 měli všichni tři žáci v učebně velmi podprůměrné skóre v porovnání se skóre všech ostatních maturantů (25 %, 0 % a 0 % v porovnání s 46 %). Zatímco v ostatních poslechových částech byla jejich skóre přibližně vyrovnaná. To koresponduje s tvrzením stěžovatelky v žádosti o přezkum, že nejvíce byla výpadky textu zasažena první část poslechu (tzv. obrázky).

C. ODŮVODNĚNÍ

V odůvodnění rozhodnutí musí ministerstvo uvést úvahy, kterými se řídilo při hodnocení shromážděných podkladů.⁸¹³

Ministerstvo se v odůvodnění opírá pouze o protokoly o průběhu maturitní zkoušky a o vyjádření maturitních funkcionářů. V odůvodnění ministerstva chybí hodnocení sdělení učitelky anglického jazyka jako jednoho z podkladů pro rozhodnutí. To je zarážející především vzhledem k tomu, že její sdělení dává částečně za pravdu žákům (viz výše).

D. PRÁVO VYJÁDŘIT SE K PODKLADŮM ROZHODNUTÍ

Ministerstvo má povinnost umožnit žadateli o přezkum vyjádřit se k podkladům rozhodnutí.⁸¹⁴

⁸¹³ Ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu: „V odůvodnění se uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí...“

⁸¹⁴ Ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu: „Nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí; to se netýká žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje, a účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal...“

Rozšířený senát NSS označuje právo seznámit se s podklady a vyjádřit se k nim za jednu z ústavních požadovaných záruk spravedlivého procesu (viz usnesení

Tuto možnost však stěžovatelka neměla. Kdyby se mohla seznámit s vyjádřeními maturitních funkcionářů a učitelky anglického jazyka, mohla by ministerstvu poskytnout relevantní protiargumenty. Stěžovatelka mi totiž v telefonické a e-mailové komunikaci sdělila, že na vypadávání slov v nahrávce na konci zkoušky upozornili zadavatele, který ale do protokolu asi zapsal pouze zásek na stopě č. 11. Zadavatel se žákům údajně svěřil, že sám anglicky neumí a že didaktický test z anglického jazyka administruje poprvé. Dále se měl vyjádřit v tom smyslu, že výpadky v nahrávce asi měly být. Žáci proto znejistěli, zda je nahrávka v pořádku, nebo ne. Žáci zároveň údajně neměli možnost nahlédnout do protokolu a zkontrolovat, co do něj zadavatel ve skutečnosti zapsal.

Ministerstvo v reakci na moji výzvu napsalo, že stěžovatelka ve své žádosti o přezkum „neuvedla, že by měla námitku proti vykonávání funkce zadavatele“. Ano, stěžovatelka skutečně tuto námitku do své žádosti o přezkum neuvedla. Nicméně nepochybuji o tom, že by se ji ministerstvo dozvědělo, kdyby dalo stěžovatelce možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, a konfrontovalo tak s ní některá tvrzení zadavatele.

E. ZÁVĚR

Vážený pane řediteli, v červenci 2018 jsem se obrátila na vládu, abych ji upozornila na nevhodnou správní praxi ministerstva při přezkumech maturitních zkoušek.⁸¹⁵ Na jednání dne 18. července 2018 vláda uložila ministerstvu, aby do poloviny října 2018 celou záležitost se mnou ještě projednalo a vyjádřilo se ke zjištěným pochybením. V této věci jsem již oslovila náměstkyni pro řízení sekce legislativy a mezinárodních vztahů Mgr. et Mgr. Danu Prudíkovou, Ph.D.

Děkuji Vám za spolupráci.

S pozdravem

Mgr. Anna Šabatová, Ph.D.
veřejná ochránkyně práv

Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2014, čj. 6 As 68/2012-47, č. 11/2014 Sb. NSS, www.nssoud.cz, bod 31.). Školský zákon toto právo dostatečně neupravuje. Jde tak o otázku nezbytnou, na kterou je nutné aplikovat správní řád.

⁸¹⁵ Blíže viz zpráva o šetření ze dne 20. září 2016, sp. zn. 573/2016/VOP; dostupné z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4634>, závěrečné stanovisko ze dne 6. září 2017; dostupné z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5794> a sankce ze dne 27. června 2018, sp. zn. 13/2018/SZD; dostupné z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/6058>

12. VÝBĚR VHDNĚHO TYPU INSPEKČNÍ ČINNOSTI ČESKÉ ŠKOLNÍ INSPEKCE⁸¹⁶

Výsledek:

Česká školní inspekce v reakci na zprávu ochránce upravila svou interní metodiku k šetření stížností. Zahrnula do ní požadavek, aby inspektoři při volbě vhodného typu inspekční činnosti zohledňovali kontext stížnosti a všechny okolnosti, které mohou přispět k objektivnímu výsledku šetření stížnosti. Při rozhodování mají inspektoři přihlídnout zejména k tomu, zda zda se jedná o opakované podání s upozorněním na nečinnost zřizovatele, inspekci jsou známy nedostatky v činnosti zřizovatele při předcházející inspekční činnosti nebo jsou informace v podání tak závažné, že případná nečinnost zřizovatele školy by mohla vážně poškodit právem chráněný zájem dítěte, žáka nebo studenta. O změně metodiky Česká školní inspekce informovala ředitele krajských inspektorátů.

Právní věty:

I. Česká školní inspekce porušuje princip efektivnosti, pokud při volbě konkrétního typu inspekční činnosti nezohledňuje kontext podání, kterým se na ni stěžovatel či stěžovatelka obrátili.

II. Kontrola dodržování právních předpisů dle § 174 odst. 2 písm. d) školského zákona může být vhodnější typ inspekční činnosti než šetření stížnosti dle § 174 odst. 6 školského zákona, pokud má Česká školní inspekce informace o tom, že zřizovatel školy je nebo pravděpodobně bude nečinný, nebo pokud námitky uvedené v podání jsou natolik závažné, že případná nečinnost zřizovatele by mohla vážně poškodit právem chráněný zájem.

III. Šetření stížnosti dle § 174 odst. 6 školského zákona neporušuje práva škol a školských zařízení, jelikož mají proti postupu České školní inspekce a jejím závěrům možnost obrany v podobě stížnosti dle § 175 správního řádu.

**Brno 13. července 2017
Sp. zn. 4043/2016/VOP/VB**

Zpráva o šetření z vlastní iniciativy ve věci prošetřování stížností Českou školní inspekcí

Česká školní inspekce (dále také „ČŠI“) provádí inspekční činnost na školách a ve školských zařízeních. Při inspekční činnosti například zjišťuje kvalitu poskytovaného vzdělávání nebo kontroluje dodržování právních předpisů. Pokud zjistí porušení, škola nebo školské zařízení mají povinnost nedostatky odstranit ve lhůtě, kterou jim ČŠI stanoví.

⁸¹⁶ Elektronická verze je dostupná v Evidenci stanovisek ochránce z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5410>

Vedle této standardní inspekční činnosti může ČŠI prošetřovat i konkrétní stížnosti. V takovém případě výsledek šetření stížnosti předává k dalšímu řízení zřizovateli školy, který je odpovědný za vyřízení stížnosti a přijetí případných opatření k nápravě.

V minulosti jsem se setkala se dvěma druhy podnětů na to, jak ČŠI stížnosti prošetřuje. Žáci a rodiče namítají, že ani po intervenci ČŠI se nepodařilo vadný stav napravit. Na druhou stranu školy namítají, že nemají dostatečné prostředky, jak se závěrům po prošetření stížnosti bránit. Z vlastní iniciativy jsem se proto rozhodla tyto skutečnosti prověřit.

Zákon o veřejném ochránci práv mi totiž ukládá povinnost působit k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívat k ochraně práv a svobod.⁸¹⁷

A. SHRNUTÍ ZÁVĚRŮ

Zjistila jsem, že Česká školní inspekce porušuje princip efektivnosti, když při volbě, jaký typ inspekční činnosti provede, nezohledňuje kontext, ve kterém se na ni stěžovatel či stěžovatelka obrátili.

Zároveň jsem zjistila, že speciální postup šetření stížnosti neporušuje práva škol a školských zařízení, když jim školský zákon⁸¹⁸ ani kontrolní řád⁸¹⁹ výslovně neumožňují podat námitky nebo připomínky proti výsledku šetření stížnosti. Školy a školská zařízení totiž mají jiný prostředek obrany – stížnost dle správního řádu.⁸²⁰

B. SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

V této části uvádím případy, se kterými jsem se setkala v minulosti a které odhalily limity postupu ČŠI při prošetřování stížností.

B.1 Efektivita šetření stížnosti

V minulém roce jsem řešila případ stěžovatelky, která byla nespokojená s tím, jak ČŠI vyřídila její stížnost proti postupům některých vyučujících a ředitelky školy, kam chodil její syn.⁸²¹ Jihočeský inspektorát shledal její stížnost v některých bodech důvodnou a výsledek šetření předal zřizovateli školy k dalšímu řízení. Zřizovatel výsledky projednal na jednání rady města a došel k závěru, že pochybení ředitelky školy nejsou natolik závažná, aby ji odvolal z funkce. Dále zřizovatel stěžovatelku

⁸¹⁷ Ustanovení § 1 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

⁸¹⁸ Zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

⁸¹⁹ Zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů.

⁸²⁰ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

⁸²¹ Blíže viz zpráva o šetření veřejné ochránčyně práv ze dne 6. prosince 2016, sp. zn. 4525/2015/VOP, dostupné z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4570>

informoval o tom, že do personálních a organizačních záležitostí vedení školy nebude zasahovat, jelikož se jedná o kompetenci školy.

S tímto výsledkem nebyla stěžovatelka spokojená a obrátila se na ČŠI znovu, tentokrát na Plzeňský inspektorát. Stěžovatelka ve svém opakovaném podnětu uvedla, že zřizovatel na výsledek šetření její první stížnosti reagoval nedostatečně a rovněž upozornila na osobní provázanost zaměstnanců školy s vedením města. Plzeňský inspektorát se i přesto rozhodl stížnost prošetřit stejným způsobem jako Jihočeský inspektorát. Stížnost shledal v několika bodech důvodnou a výsledek předal zřizovateli k dalšímu řízení. Rada města následně rozhodla o krácení mimořádné odměny ředitelce školy. Stěžovatelka však i nadále měla dojem, že škola i zřizovatel přijali pouze formální opatření k nápravě a ke skutečné změně na škole nedošlo.

B.2 B.2 Možnost obrany

V jiném případě se na mě obrátila škola, která nesouhlasila se závěry ČŠI při prošetřování stížnosti jednoho z jejích studentů.⁸²² ČŠI shledala jeho stížnost důvodnou a výsledek předala zřizovateli k dalšímu řízení. Škola měla za to, že ve výsledku šetření stížnosti jsou uvedeny nepravdy.

Škola může podat námítky proti kontrolnímu zjištění v protokolu o kontrole nebo připomínky proti obsahu inspekční zprávy. Možnost obrany proti výsledku šetření stížnosti však školský zákon výslovně neuvádí. Na základě tohoto případu tak vznikla otázka, zda postup, při kterém ČŠI prošetřuje stížnost a výsledek předává zřizovateli, neporušuje práva škol a školských zařízení.

C. PRÁVNÍ HODNOCENÍ

Školský zákon stanovuje pět standardních typů inspekční činnosti ČŠI:

Typ inspekční činnosti	Právní ustanovení	Výstup insp. činnosti
zisk a analýza informací o vzdělávání	§ 174 odst. 2 písm. a) školského zákona	tematická zpráva
zjištění a hodnocení podmínek, průběhu a výsledků vzdělávání a podmínek a průběhu poskytování poradenských služeb	§ 174 odst. 2 písm. b) školského zákona	inspekční zpráva
zjištění a hodnocení naplnění školního vzdělávacího programu	§ 174 odst. 2 písm. c) školského zákona	inspekční zpráva
kontrola dodržování právních předpisů	§ 174 odst. 2 písm. d) školského zákona	protokol o kontrole
veřejnosprávní kontrola využívání finančních prostředků	§ 174 odst. 2 písm. e) školského zákona	protokol o kontrole

⁸²² Blíže viz zpráva o šetření veřejné ochránčyně práv ze dne 15. března 2016, sp. zn. 4400/2013/VOP, dostupné z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/3810>

Pokud ČŠI zjistí při inspekční činnosti nějaké nedostatky, školy mají povinnost přijmout opatření k odstranění těchto nedostatků. A to bez zbytečného odkladu, nejpozději však ve lhůtě stanovené ČŠI. Podobně přijímá opatření i zřizovatel.⁸²³ Osoba, která je odpovědná za přijetí opatření k odstranění nedostatků zjištěných při inspekční činnosti, se dopustí přestupku, pokud taková opatření nepřijme. Za tento přestupek lze uložit pokutu až do výše 50 000 Kč. Tato správněprávní odpovědnost vzniká pouze při inspekční činnosti podle § 174 odst. 2 písm. b), c) a d) školského zákona.⁸²⁴

Standardně se inspekční činnost vykonává na základě plánu hlavních úkolů na příslušný školní rok.⁸²⁵ ČŠI však může inspekční činnost provést i na základě podnětů, stížností a petic, pokud svým obsahem spadají do její působnosti.

K pěti standardním typům inspekční činnosti (viz tabulka) se tak přidává ještě jeden speciální typ – šetření stížnosti. Pokud ČŠI provádí inspekční činnost na základě stížnosti, pak dle § 174 odst. 6 školského zákona prošetřuje jednotlivá tvrzení uvedená ve stížnosti a výsledek šetření předává zřizovateli k dalšímu řízení. Následně zřizovatel informuje ČŠI o vyřízení stížnosti a o případných opatřeních přijatých k nápravě.⁸²⁶ Správněprávní odpovědnost za nepřijetí opatření v tomto případě dle školského zákona nevzniká.

Do přijetí školského zákona v roce 2004 ČŠI stížnosti nevyřizovala, jelikož k tomu neměla pravomoc. Stížnosti považovala za podněty k provedení standardní inspekční činnosti, která vedla k vydání inspekční zprávy či protokolu o kontrole. Tyto zákonem stanovené výstupy však nebyly vhodné pro vyrozumění stěžovatele o způsobu vyřízení jeho stížnosti.⁸²⁷

ČŠI šetřením stížnosti dle § 174 odst. 6 školského zákona poskytuje součinnost zřizovateli školy, který nemá zákonné kompetence k tomu, aby věc sám na místě prošetřil. ČŠI stížnost nevyřizuje ani nestanovuje opatření k odstranění nedostatků.

⁸²³ Ustanovení § 175 odst. 1 školského zákona: „Osoby, u nichž byla provedena inspekční činnost, jsou povinny přijmout opatření k odstranění nedostatků zjištěných při inspekční činnosti bez zbytečného odkladu, nejpozději ve lhůtě stanovené Českou školní inspekcí. Na základě výsledků inspekční činnosti přijímá zřizovatel bez zbytečného odkladu opatření ve školách a školských zařízeních, které zřizuje.“

⁸²⁴ Ustanovení § 182a odst. 1 písm. c) školského zákona: „Fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že ... jako osoba odpovědná za přijetí nebo splnění opatření k odstranění nedostatků zjištěných při inspekční činnosti podle § 174 odst. 2 písm. b), c) a d) ve lhůtě stanovené Českou školní inspekcí tato opatření nepřijme nebo je nesplní.“ Ustanovení § 182a odst. 2 školského zákona: „... Za přestupek podle odstavce 1 písm. c) lze uložit pokutu až do 50 000 Kč.“

⁸²⁵ Ustanovení § 174 odst. 5 školského zákona: „Inspekční činnost se vykonává na základě plánu hlavních úkolů na příslušný školní rok, který schvaluje ministr školství, mládeže a tělovýchovy na návrh ústředního školního inspektora.“

⁸²⁶ Ustanovení § 174 odst. 6 školského zákona: „Inspekční činnost se dále provádí na základě podnětů, stížností a petic, které svým obsahem spadají do působnosti České školní inspekce podle odstavce 2 písm. b) až e). V případě inspekční činnosti konané na základě stížnosti prošetřuje Česká školní inspekce jednotlivá tvrzení uvedená ve stížnosti a výsledek šetření předává zřizovateli k dalšímu řízení. Zřizovatel informuje Českou školní inspekcí o vyřízení stížnosti a o případných opatřeních přijatých k nápravě.“

⁸²⁷ KATZOVÁ, Pavla. *Školský zákon: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2009. ISBN 978-80-7357-412-3.

Zjednáni nápravy náleží zřizovateli školy, který k tomu může využít pouze své zákonné pravomoci. Zřizovatel není vázán názorem ČŠI.⁸²⁸

Šetření stížností tvoří nezanedbatelnou část činnosti ČŠI. Ve školním roce 2015/2016 ČŠI šetřila 824 stížností. Pro srovnání standardní inspekční činnost vykonala v 2 069 případech (šlo o komplexní inspekční činnost, na žádost, na podnět, orientační inspekční činnost nebo následnou kontrolu).⁸²⁹

C.1 Efektivita šetření stížnosti

Školský zákon pojem stížnost nedefinuje. V zásadě však lze za stížnost označit podání jednotlivé osoby, které upozorňuje na nevhodný stav v konkrétní škole nebo školském zařízení. Jde o věc soukromého či individuálního charakteru.⁸³⁰ ČŠI za stížnost považuje podání, kterým se stěžovatel domáhá ochrany svých subjektivních práv nebo práv jiných osob.⁸³¹

Jelikož chybí zákonná definice, záleží tak vždy na ČŠI, zda podání od konkrétní osoby vyhodnotí jako stížnost a bude postupovat dle § 174 odst. 6 školského zákona, nebo ji vyhodnotí jako podnět k provedení některé standardní inspekční činnosti. Volba je na řediteli či ředitelce konkrétního krajského inspektorátu.⁸³²

V této souvislosti je také nutné poznamenat, že člověk, který se na ČŠI obrací, většinou nevede úvahy o tom, zda podá stížnost, nebo podnět k provedení kontroly. Podatel zpravidla nesouhlasí s postupem školy či jejich zaměstnanců a chce docílit nápravy.

Při volbě konkrétního typu inspekční činnosti by se ředitelé a ředitelky krajských inspektorátů měli řídit principy dobré správy, které formuloval první veřejný ochránce práv JUDr. Otakar Motejl.⁸³³ Konkrétně **princip efektivnosti** vyžaduje, aby každý úřad byl ve své činnosti důsledný a usiloval o skutečné, nikoliv pouze formální vyřešení celé věci. Má proto činit účelné kroky k realizaci svých rozhodnutí v praxi a provádět i následnou kontrolu jejich naplňování.

Mám za to, že s ohledem na princip efektivnosti by ředitelé a ředitelky krajských inspektorátů měli vždy důkladně zvažovat **kontext podání**. Standardní inspekční činnost (zejména kontrola právních předpisů) by měla převážet nad speciálním postupem šetření stížnosti především v těchto případech:

- opakované podání s námitkou nečinnosti nebo nedostatečné aktivity zřizovatele školy (viz případ popsany v části B.1 této zprávy),

⁸²⁸ Tamtéž.

⁸²⁹ Blíže viz Česká školní inspekce. Výroční zpráva České školní inspekce za školní rok 2015/2016. Praha, prosinec 2016. ISBN 978-80-88087-09-0, s. 10, 33 a 71; dostupné z: http://www.csicr.cz/html/VZCSI2015_2016/flipviewerxpress.html

⁸³⁰ KATZOVÁ, Pavla. *Školský zákon: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2009. ISBN 978-80-7357-412-3.

⁸³¹ Česká školní inspekce. *Metodika šetření stížností na školy a školská zařízení*. Praha: Česká školní inspekce, srpen 2016, čj. ČŠIG-3444/16-G23, s. 3.

⁸³² Viz vyjádření inspektorů a inspektorek na vzdělávacích seminářích, které pořádala Kancelář veřejného ochránce práv v únoru, březnu a dubnu 2017 a Česká školní inspekce. *Metodika šetření stížností na školy a školská zařízení*. Praha: Česká školní inspekce, srpen 2016, čj. ČŠIG-3444/16-G23, s. 3.

⁸³³ Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/principy-dobre-spravy/>

- stěžovatel se již neúspěšně obracel na zřizovatele školy a teprve poté oslovil ČŠI,
- stěžovatel nebo ČŠI mají indicie (např. z předchozí inspekční činnosti) o tom, že zřizovatel bude na výsledek šetření stížnosti reagovat neadekvátně nebo vůbec,
- námitky uvedené v podání jsou natolik závažné, že případná nečinnost zřizovatele by mohla vážně poškodit právem chráněný zájem (např. šikana, diskriminace, vážný zásah do práv dítěte, flagrantní nebo systematické porušování právních předpisů).

Naopak šetření stížnosti může být efektivní v případech, že ČŠI zjistí pochybení, jehož náprava je v kompetenci zřizovatele školy. Do působnosti zřizovatele patří vydávání zřizovacích listin, rozhodování o jejich změnách, rozhodování o sloučení, splynutí, rozdělení a zrušení školy, jmenování a odvolání ředitele školy (včetně stanovení jeho platu), jmenování a odvolání třetiny školské rady, schvalování rozpočtu školy a další finanční záležitosti.⁸³⁴

Rozumím tomu, že výhodou šetření stížnosti je rychlost jejího vyřízení. Při šetření stížnosti totiž odpadá lhůta pro podání námitek či připomínek (15 dnů ode dne doručení protokolu o kontrole,⁸³⁵ 14 dnů po převzetí inspekční zprávy⁸³⁶), lhůta pro vyřízení námitek (30 až 60 dnů ode dne jejich doručení⁸³⁷) a následná lhůta pro přijetí opatření. V situacích naznačených výše (a v jiných odůvodněných případech) je však nutné **poměřovat benefit rychlosti vyřízení s efektivitou postupu.**

Musím se rovněž vymezit proti případnému tvrzení, že šetření stížnosti by se mělo upřednostnit před standardní inspekční činností kvůli tomu, že výstup šetření stížnosti je pro stěžovatele srozumitelnější. Souhlasím s tím, že výstupy standardní inspekční činnosti jako inspekční zpráva či protokol o kontrole se pro vyzoomění stěžovatele o vyřízení jeho podání nehodí. Naopak při šetření stížnosti ČŠI vydává dokument označený jako „výsledek šetření stížnosti“. V něm k jednotlivým stížnostním námitkám uvádí zjištěné okolnosti a svůj závěr. Domnívám se, že tento dokument je pro stěžovatele skutečně přehlednější.

Náležitosti výsledku šetření stížnosti ani povinnost zaslat jej stěžovateli však školský zákon nestanovuje. Jde tak o **příklad dobré praxe**, která je v souladu s principy dobré správy, zejména principem otevřenosti. Mám proto za to, že podobně může ČŠI stěžovatele vyzoomět, i pokud nezvolí postup šetření stížnosti, ale například kontrolu dodržování právních předpisů dle § 174 odst. 2 písm. d) školského zákona. Stěžovatele může vyzoomět dle správního řádu o tom, jak s jeho podnětem naloží,⁸³⁸ a následně jej může v souladu s principem otevřenosti neformálně vyzoomět o výsledku obdobně jako při šetření stížnosti. Takový postup totiž nejlépe naplňuje funkci veřejné správy jako služby veřejnosti.⁸³⁹

⁸³⁴ Ustanovení § 129 školského zákona.

⁸³⁵ Ustanovení § 13 odst. 1 kontrolního řádu.

⁸³⁶ Ustanovení § 174 odst. 11 školského zákona.

⁸³⁷ Ustanovení § 14 odst. 1 kontrolního řádu.

⁸³⁸ Ustanovení § 42 správního řádu; k podobnému závěru dochází i RIGEL, Filip, BAHÝLOVÁ, Lenka, KUDROVÁ, Veronika, MORAVEC, Ondřej, PUŠKINOVÁ, Monika. *Školský zákon. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014. ISBN 978-80-7400-550-3, s. 764.

⁸³⁹ GABRIŠOVÁ, Veronika a kol. *Kontrolní orgány*. Praha: Kancelář veřejného ochránce práv ve spolupráci s Wolters Kluwer ČR, 2017. ISBN 978-80-87949-39-9, s. 94.

Oceňuji, že ČŠI má nastavené procesy, pomocí kterých se snaží reagovat na případné neefektivní šetření stížnosti.⁸⁴⁰ Pokud je totiž zřizovatel nečinný, pak ČŠI může podat podnět Ministerstvu vnitra k provedení kontroly nad výkonem samostatné působnosti obce.^{841,842} V odůvodněných případech ČŠI ve škole vykoná standardní inspekční činnost, na jejímž základě škole uloží povinnost přijmout opatření k odstranění nedostatků.⁸⁴³ Při jakékoli další inspekční činnosti navíc ČŠI zároveň kontroluje, zda škola pochybení zjištěné při šetření stížnosti odstranila nebo zda nedošlo k jeho opakování.

Všechny tyto metody jsou způsobilé dodatečně zhojit případné neefektivní šetření stížnosti. Musím však upozornit na to, že kontrola ze strany Ministerstva vnitra nad výkonem samostatné působnosti obce má značné limity. Kontrolovaná obec je povinna zajistit nápravu zjištěných nedostatků.⁸⁴⁴ Fakticky ale stát nemá vůči obci právní nástroje pro případ, že by nedostatky zjištěné při výkonu samostatné působnosti neodstranila.⁸⁴⁵ Není proto vhodné, aby se ČŠI při nečinnosti zřizovatele spoléhala výlučně na kontrolu ze strany Ministerstva vnitra.

Jsem přesvědčena o tom, že k efektivnosti postupu ČŠI by mohla výrazně přispět preventivní snaha ředitelů a ředitelky krajských inspektorátů při rozhodování, zda podání využijí jako podnět k provedení standardní inspekční činnosti, nebo je prověří jako stížnost a výsledek předají zřizovateli.

C.2 Možnost obrany

Inspekční činnost ČŠI se v zásadě řídí kontrolním řádem.⁸⁴⁶ Před kontrolním řádem se však upřednostní speciální úprava ve školském zákoně. Kontrolní řád se pak

⁸⁴⁰ Česká školní inspekce. *Metodika šetření stížností na školy a školská zařízení*. Praha: Česká školní inspekce, srpen 2016, čj. ČŠIG-3444/16-G23, s. 7.

⁸⁴¹ Ustanovení § 129 a násl. zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

⁸⁴² Této možnosti však nelze využít, pokud je zřizovatelem školy jiný subjekt než obec či město. Je proto vhodné, aby ředitel inspektorátu měl tuto skutečnost na paměti při rozhodování, zda ČŠI na takové škole povede šetření stížnosti, nebo jednu ze standardních inspekčních činností.

⁸⁴³ Od začátku školního roku 2014/2015 do 5. ledna 2016 (tedy před vydáním sjednocující interní metodiky k šetření stížností) se ČŠI obrátila na Ministerstvo vnitra s podnětem k provedení kontroly v jednom případě. Ve školním roce 2014/2015 inspekční tým na základě závěrů šetření stížnosti inicioval provedení další inspekční činnosti v 92 případech z celkové počtu 677 stížností. Ve školním roce 2015/2016 se jednalo o 19 případů z celkových 264 (k 5. lednu 2016). Další inspekční činnost ČŠI zahajuje kvůli nečinnosti zřizovatele, kvůli závažnosti zjištění při prošetřování stížnosti nebo kvůli zjištění dalších problémů ve škole, které nebyly předmětem šetření stížnosti. Viz e-mailová komunikace ze dne 5. ledna 2016 mezi pověřenou zaměstnankyní Kanceláře veřejného ochránce práv a tehdejší ředitelkou odboru kanceláře ústředí ČŠI Mgr. Marií Pickovou, evidovaná ve sp. zn. 4400/2013/VOP.

⁸⁴⁴ Ustanovení § 129a odst. 4 zákona o obcích.

⁸⁴⁵ KOPECKÝ, Martin, Petr PRŮCHA, Petr HAVLAN, JANEČEK, Jan. *Zákon o obcích: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. ISBN 978-80-7478-758-4.

⁸⁴⁶ Ustanovení § 1 odst. 1 kontrolního řádu: „Tento zákon upravuje postup orgánů moci výkoné, orgánů územních samosprávných celků, jiných orgánů a právnických nebo fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy (dále také ‚kontrolní orgán‘),

použije podřídně.⁸⁴⁷ Pokud některé záležitosti neupravuje ani kontrolní řád, použije se správní řád.⁸⁴⁸

Když ČŠI provádí ve škole standardní inspekční činnost, má škola možnost se proti jejím závěrům bránit. Proti kontrolnímu zjištění uvedenému v protokolu o kontrole může podat námitky dle kontrolního řádu.⁸⁴⁹ Podobně k obsahu inspekční zprávy může ředitel školy podat připomínky dle školského zákona.⁸⁵⁰

Při speciálním postupu prošetřování stížnosti však školský zákon výslovně nestanoví, že by škola či školské zařízení mohly formálně vyjádřit svůj nesouhlas. Zároveň se domnívám, že nelze subsidiárně použít kontrolní řád, jelikož výstupem šetření stížnosti dle § 174 odst. 6 školského zákona není protokol o kontrole. Je nutné proto použít správní řád. Mám za to, že školy a školská zařízení mohou vůči postupu ČŠI a proti výsledku šetření stížnosti uplatnit **stížnost dle správního řádu**.⁸⁵¹ Podezření na porušení práv škol a školských zařízení se tak nepotvrdilo, možnost obrany existuje.

Zároveň si cením toho, že ČŠI určitý mechanismus obrany zahrnula do svého metodického pokynu.⁸⁵² Pokud zřizovatel školy, ředitel školy nebo stěžovatel v návaznosti na výsledek šetření stížnosti projeví jakékoli pochybnosti, má ředitel či ředitelka krajského inspektorátu výsledek šetření stížnosti zkontrolovat a případně zajistit jeho doplnění, opravu nebo zrušení. O tom pak ČŠI písemně informuje zřizovatele školy, ředitele školy a stěžovatele.

D. INFORMACE O DALŠÍM POSTUPU

Uvědomuji si, že moje šetření je omezeno vzorkem případů, se kterými jsem se setkala ve své činnosti. Jsem přesvědčena o tom, že existují i další, kde šetření stížnosti bylo velmi efektivní. Stěžovatel pak neměl potřebu se obracet na veřejného ochránce práv.

při kontrole činnosti orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků, jiných orgánů, právnických a fyzických osob (dále také „kontrolovaná osoba“).“

⁸⁴⁷ Jedná se o vyjádření zásady systematického výkladu právních norem – *lex specialis derogat legi generali* – zvláštní úpravě musí být dána přednost před úpravou obecnou. Blíže viz WINTR, Jan. *Metody a zásady interpretace práva*. Praha: Auditorium, 2013. ISBN 978-80-87284-36-0, s. 82.

⁸⁴⁸ Ustanovení § 28 kontrolního řádu: „Nestanoví-li zákon jinak, postupuje se při kontrole podle správního řádu.“

⁸⁴⁹ Ustanovení § 13 odst. 1 kontrolního řádu: „Námitky proti kontrolnímu zjištění uvedenému v protokolu o kontrole může kontrolovaná osoba podat kontrolnímu orgánu ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení protokolu o kontrole, není-li stanovena v protokolu o kontrole lhůta delší.“

⁸⁵⁰ Ustanovení § 174 odst. 11 školského zákona: „... Připomínky k obsahu inspekční zprávy může ředitel školy nebo školského zařízení podat České školní inspekci do 14 dnů po jejím převzetí...“

⁸⁵¹ Ustanovení § 175 odst. 1 správního řádu: „Dotčené osoby mají právo obracet se na správní orgány se stížnostmi proti nevhodnému chování úředních osob nebo proti postupu správního orgánu, neposkytuje-li tento zákon jiný prostředek ochrany.“ GABRIŠOVÁ, Veronika a kol. *Kontrolní orgány*. Praha: Kancelář veřejného ochránce práv ve spolupráci s Wolters Kluwer ČR, 2017. ISBN 978-80-87949-39-9, s. 112 a 113.

⁸⁵² Česká školní inspekce. *Metodika šetření stížností na školy a školská zařízení*. Praha: Česká školní inspekce, srpen 2016, čj. ČŠIG-3444/16-G23, s. 6.

I přesto mám za to, že je nezbytné, aby ČŠI při volbě inspekční činnosti posuzovala kontext konkrétního podání. Zejména v případech, kdy dochází k vážnému zásahu do práv dítěte, je vhodné, aby ČŠI upřednostnila standardní inspekční činnost a nespolehala na aktivitu zřizovatele. Pokud ČŠI nezohlední kontext podání, porušuje princip efektivnosti. Ve vztahu k právům škol a školských zařízení a jejich možnosti obrany proti výsledku šetření stížnosti jsem pochybení nezjistila.

Zprávu zasílám ústřednímu školnímu inspektorovi Mgr. Tomáši Zatloukalovi a podle ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv jej žádám, aby se ve lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřil ke zjištěným pochybením a informoval mě o přijatých opatřeních k nápravě.

Za vhodná opatření k nápravě by se dalo například považovat, aby ČŠI:

- (1) seznámila s mými závěry ředitele a ředitelky krajských inspektorátů a instruovala je, aby při volbě konkrétního typu inspekční činnosti vzali do úvahy kontext podání (zejména výčet situací na str. 5 této zprávy),
- (2) doplnila v tomto duchu svůj metodický pokyn k šetření stížností (včetně výčtu situací na s. 5 této zprávy) do konce srpna 2017.

Zpráva shrnuje moje dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko podle ustanovení § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., v. r.
veřejná ochránkyně práv

POUŽITÉ PRÁVNÍ PŘEDPISY

Pokud není v textu uvedeno jinak, všechny předpisy jsou ve znění pozdějších předpisů.

Antidiskriminační zákon – zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon)

Cizinecký zákon – zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů

Dvoustranná dohoda mezi ČR a Slovenskem o uznávání rovnocennosti dokladů o vzdělání – sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 23/2015 Sb. m. s., o sjednání Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o vzájemném uznávání rovnocennosti dokladů o vzdělání vydávaných v České republice a ve Slovenské republice

GDPR – nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů)

Inkluzivní novela školského zákona – zákon č. 82/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony

Kontrolní řád – zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád)

Listina základních práv a svobod – usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky

Listina základních práv Evropské unie – Listina základních práv Evropské unie. Úřední věstník Evropské unie, C 326, 26. října 2012

Maturitní vyhláška – vyhláška č. 177/2009 Sb., o bližších podmínkách ukončování vzdělávání ve středních školách maturitní zkouškou

Nařízení vlády o odškodnění studentů vysokých škol – nařízení vlády č. 122/2009 Sb., o odškodnění studentů vysokých škol, kterým bylo v období komunistického režimu z politických důvodů znemožněno dokončit studium na vysoké škole

Nařízení vlády o soustavě oborů vzdělání – nařízení vlády č. 211/2010 Sb., o soustavě oborů vzdělání v základním, středním a vyšším odborném vzdělávání

Nařízení vlády o stanovení oborů vzdělání, v nichž je matematika zkušebním předmětem společné části maturitní zkoušky – nařízení vlády č. 445/2016 Sb., o stanovení oborů vzdělání, v nichž je matematika zkušebním předmětem společné části maturitní zkoušky – předpis byl zrušen k 1. 10. 2020

Novela školského zákona z února 2008 – zákon č. 58/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů

Novela školského zákona z června 2020 – zákon č. 284/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném

- a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 178/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů
- Občanský zákoník – zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník
- Správní řád – zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
- Správní řád z roku 1967 – zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád) – předpis byl zrušen k 1. 1. 2006
- Školský zákon – zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon)
- Úmluva o právech dítěte – Úmluva o právech dítěte, sjednaná 20. listopadu 1989 v New Yorku, vyhlášená pod č. 104/1991 Sb.
- Úmluva o právech osob se zdravotním postižením – Úmluva o právech osob se zdravotním postižením, sjednaná 13. prosince 2006 v New Yorku, vyhlášená pod č. 10/2010 Sb. m. s.
- Vyhláška o některých dokladech o vzdělání – vyhláška č. 3/2015 Sb., o některých dokladech o vzdělání
- Vyhláška o předškolním vzdělávání – vyhláška č. 14/2005 Sb., o předškolním vzdělávání
- Vyhláška o přijímacím řízení ke střednímu vzdělávání – vyhláška č. 353/2016 Sb., o přijímacím řízení ke střednímu vzdělávání
- Vyhláška o středním vzdělávání – vyhláška č. 13/2005 Sb., o středním vzdělávání a vzdělávání v konzervatořích
- Vyhláška o školním stravování – vyhláška č. 107/2005 Sb., o školním stravování
- Vyhláška o vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami – vyhláška č. 27/2016 Sb., o vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami a žáků nadaných
- Vyhláška o zájmovém vzdělávání – vyhláška č. 74/2005 Sb., o zájmovém vzdělávání
- Vyhláška o základním vzdělávání – vyhláška č. 48/2005 Sb., o základním vzdělávání a některých náležitostech plnění povinné školní docházky
- Zákon o evidenci obyvatel – zákon č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel)
- Zákon o krajích – zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)
- Zákon o obcích – zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)
- Zákon o ochraně veřejného zdraví – zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů
- Zákon o pedagogických pracovnících – zákon č. 563/2004 Sb., o pedagogických pracovnících a o změně některých zákonů
- Zákon o státní správě a samosprávě ve školství – zákon č. 564/1990 Sb., o státní správě a samosprávě ve školství – předpis byl zrušen k 1. 1. 2005
- Zákon o veřejném ochránci práv – zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv
- Zákon o vysokých školách – zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách)

PŘEHLED ZKRATEK

- ČR – Česká republika
- ČŠI – Česká školní inspekce
- ESLP – Evropský soud pro lidská práva
- EU – Evropská unie
- IVP – individuální vzdělávací plán
- JPZ – jednotná přijímací zkouška
- KHS – krajská hygienická stanice
- KÚ – krajský úřad
- MS – městský soud
- MŠ – mateřská škola
- MŠMT – Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy
- NSS – Nejvyšší správní soud
- OMJ – odlišný mateřský jazyk
- PPP – pedagogicko-psychologická poradna
- RVP – rámcový vzdělávací program
- SPC – speciálně pedagogické centrum
- SPU – specifické poruchy učení
- SPUO – specifické poruchy učení a ostatní
- SŠ – střední škola
- SVP – speciální vzdělávací potřeby
- ŠPZ – školské poradenské zařízení
- ŠŘ – školní řád
- ŠVP – školní vzdělávací program
- VOP – veřejný ochránce práv
- VŠ – vysoká škola
- ZP – zdravotní postižení
- ZŠ – základní škola

A

antidiskriminační žaloba 46, 161

asistenční pes 50, 164

- alergie na psí srst 50

- pes jako kompenzační pomůcka 50

- zákaz vstupu psů do budov 50

asistent pedagoga 47, 48

- funkce 47

B

bezplatné zapůjčení učebních pomůcek 87

C

cizí jazyk

- kritérium prospěchu 86

- výběr 86

I

individuální vzdělávací plán 49

- jako přiměřené opatření 49

- pozdní realizace 49

M

mateřská škola

- omezení provozu 25

- otevírací doba 26

- pro děti zaměstnanců obce 27

- prominutí platby 26

- stížnosti na vyučující 27

maturanti s odlišným mateřským jazykem 78

- iniciativa ochránce 78

- uzpůsobení podmínek pro konání maturity 78

maturitní zkouška 74

- opětovné přihlášení ke studiu 77

- opravný pokus 77

- posouzení odborných otázek 77

- povinnost archivovat přihlášku 83

- profilová část 75

- přezkum 78, 79

-- iniciativa ochránce 80, 179

-- nedostatky v přezkumech MŠMT 80

-- nekvalitní nahrávka u didaktického textu 82, 190

-- nesprávná jednotka v řešení úlohy 82

-- podjatost členky zkušební komise 81

-- součinnost ČŠI 81, 194

- přihlašování 83

- role MŠMT a CERMAT 75

- role ředitele školy 76

- společná část 75

- stejnopis vysvědčení po změně pohlaví 85

- účel 74

- uznání maturity absolvované v zahraničí 84

- žádost o přezkum 76

maturitní zkouška žáků s postižením 77

- iniciativa ochránce 78

- uzpůsobení podmínek pro konání 77

- žáci se SPU 77

mobilní telefony 61

N

nošení pokrývek hlavy ve výuce 87

O

očkování

- dočasná kontraindikace 24

- odmítnutí z důvodu světonázoru 24

-- definice světonázoru 24

- stanoviska ochránce 98

- trvalá kontraindikace 23

- výjimky z povinnosti očkování 22

- význam stanoviska KHS 23

obtěžování 41

- diskriminace ve formě obtěžování 41

- intenzita 41
- stanoviska ochránce 160

P

povinná školní docházka

- stanoviska ochránce k rovnému přístupu žáků 108

předškolní vzdělávání

- cíl 15
- informování o vzdělávání 16
- povinné 15
- stanoviska ochránce 92
- vzdělávání 19

přijímání dětí do mateřské školky

- losování 20
- správní řízení 22
- nedostatečná kapacita pro odvolání 22
- neshody rodičů 22
- obtěžující výrok 22
- zákonná kritéria pro přijetí 18
- NSS ke kritériím 18

R

rámcový vzdělávací program

- pro předškolní vzdělávání 15

S

slučování škol 60

sportovní výuka mimo školu 60

střední vzdělávání 62

- cíle 62
- informování o prospěchu zletilého žáka 85
- kritéria přijímacího řízení 63
- nedostatky v rozhodnutí odvolacího orgánu 66
- obory s talentovou zkouškou 64
- obrana proti nepřijetí 63
- odškodnění za neumožnění dokončit studium 87
- omlouvání absence u zletilého žáka 70
- opakování ročníku 69
- opravná komisionální zkouška 69
- podrobnosti omlouvání žáka 70
- podvody u zkoušek 67
- postih za neomluvenou absenci 70
- postupové zkoušky na gymnáziu 68

- povinnosti účasti na cyklistickém kurzu 70
- práva nezletilého žáka 68
- přezkoumání hodnocení na žádost žáka 69
- přijetí cizince ve výkonu trestu 67
- přijetí uchazeče s horšími výsledky 66
- přijímání na střední školu 63
- přijímání uchazečů se zdravotním postižením 65
- uzpůsobení podmínek přijímacího řízení 65
- stanovisko ochránce k nepřijetí 174
- role ředitele školy 63
- spolupráce škol a zaměstnavatelů 62
- ukončení vzdělání bez zákonného zmocnění 71
- stanovení oborů a vzdělání 62
- uchazeči s odlišným mateřským jazykem 66
- iniciativa ochránce 66
- uzpůsobení jednotné přijímací zkoušky 66
- vyloučení žáka ze školy 72, 73
- kvůli marihuaně 74
- obrana proti vyloučení 74
- podmíněné 73
- za chování mimo školu 74
- vzdělávací programy 63
- zanechání studia 70, 71, 72
- zápisové lístky 64
- problémy s doručováním 65
- zařazení přihlášky do přijímacího řízení 67
- zřizování, zrušování škol 88

Š

šikana 34, 56

- absence právní definice 34
- data ČŠI 35
- definice MŠMT 35
- inspekční činnost ČŠI 37
- kyberšikana 35
- stanoviska ochránce 135
- možné postupy ČŠI 37
- kontrolní činnost 39
- nevhodnost postupu v případech šikany 38

- odpovědnost školy za přešůpek 39
- podnět Ministerstvu vnřtra 40
- role zřřzovatele 38
- vřhoda rychlosti 38
- zřřšťování informací 38
- nečinnost školy 36
- nesouhlas školy se závěry ČŠI 39
- nesouhlas zřřzovatele školy se závěry ČŠI 40
- odpovědnost školy 36
- oznamovací povinnost 36
- podněty veřejnému ochránci 37
- odpovědnost za zřřšťování skutečného stavu 39
- působnost vůči ČŠI 37
- podstata a projevy 35
- příjem podnětů 36
- školní družina 59**
- navřšení kapacity 60
- přednost dětí z nižšřích ročníků 60
- zákaz diskřriminace 59
- školní stravování 89**
- minimální opatřření 90
- oddělené prostory pro přípravu dietní stravy 90
- podezřření na diskřriminaci 89
- vegetariánství 91
- vstřřicné kroky mateřské školy 91
- zákaz konzumace vlastních potravin 91
- školní úrazy 61**

T

- tłumočník znakového jazyka 49**
- odborník z řad neslyšřících 49
- vřuka v českém znakovém jazyce 49

U

- urážka s rasovým podtextem 58**
- utajená nahrávka 58**

V

- všř 27, 61**
- vřchovná opatřření 58**
- kázeňská opatřření bez právnřích dřsledků 72
- komunikace školy s rodiči 58
- vzdělávání romských řáků 52**

- metody identifikace romského řáka 54
- potřeba sběru dat 53
- romšřtř řáci ve zvlášřtnřích školách 52
- segregace 53, 55
- stanoviska ochránce 128
- vzdělávání řáků se speciálními potřebami 42**
- další vzdělávacř modely 42
- druhy a stupně podpřrných opatřření 46
- financování před inkluzivní novelou 47
- inkluze 42
- inkluzivní novela 43
- komunikace s řáky a rodiči 45
- nepřiměřené zatřžení 45
- podněty ochránci 44
- podpřrná opatřření 42, 153
- přřzpůsobení vřuky anglického jazyka 45
- rovnř přístup ke vzdělávání 43
- současnř stav 48
- zařazování do speciálních třříd 52
- individuální integrace 52
- skupinová integrace 52
- zdravotní postiřžení 44
- řáci s odlišným mateřským jazykem 51
- bezplatná přřprava 51
- diskřriminace kvřli jazykové bariěře 51
- potřeba podpřrných opatřření 51

Z

- základní vzdělávání 28**
- cíle 28
- doporučení ŠPZ a lékaře 33
- doporučení VOP k zápisům 31
- kritéria pro přřijímání 29
- MŠMT k organizaci zápisů 29
- nepřijetř z dřvodu pohlavř 123
- přřjetř nadaných dětí 32
- rámcové vzdělávacř programy 28
- regulace počtu romských řáků 31
- spádová turistika 32
- vyrovnánř počet chlapců a dřvek 31
- řádost podaná jedním rodičem 34