ombudsman
veřejný ochránce práv

ROVNÝ PŘÍSTUP K PŘEDŠKOLNÍMU VZDĚLÁVÁNÍ

DOPORUČENÍ VEŘEJNÉ OCHRÁNKYNĚ PRÁV

2018

ombudsman
veřejný ochránce práv

ROVNÝ PŘÍSTUP K PŘEDŠKOLNÍMU VZDĚLÁVÁNÍ

DOPORUČENÍ
VEŘEJNÉ OCHRÁNKYNĚ PRÁV 2018

Veřejný ochránce práv

Údolní 39, 602 00 Brno

informační linka: **+420 542 542 888**
telefon (ústředna): **+420 542 542 111**
e-mail: podatelna@ochrance.cz

www.ochrance.cz
www.facebook.com/verejny.ochrance.prav
www.twitter.com/ochranceprav

ISBN 978-80-87949-81-8

POSLÁNÍ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV

Již od roku 2001 ochránce chrání osoby před nezákonným či jinak nesprávným jednáním nebo nečinností správních úřadů a dalších institucí. Tehdy má právo nahlížet do úředních či soudních spisů, žádat úřady o vysvětlení a může bez ohlášení provádět místní šetření. Shledá-li pochybení úřadu a nepodaří se mu dosáhnout nápravy, může informovat nadřízený úřad či veřejnost.

Od roku 2006 ochránce plní úkoly národního preventivního mechanismu podle Opčního protokolu k Úmluvě proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání. Systematicky navštěvuje zařízení, v nichž se nacházejí osoby omezené na svobodě, a to jak z moci úřední, tak v důsledku závislosti na poskytované péči. Cílem návštěv je posílit ochranu před špatným zacházením. Svá zjištění a doporučení ochránce zobecňuje v souhrnných zprávách z návštěv a na jejich základě formuluje standardy zacházení. Návrhy na zlepšení zjištěného stavu a odstranění případného špatného zacházení ochránce směřuje jak k samotným zařízením a jejich zřizovatelům, tak k ústředním orgánům státní správy.

Od roku 2011 ochránce rovněž sleduje zajištění cizinců a výkon správního vyhoštění.

Počínaje lednem 2018 zastává ochránce také funkci monitorovacího orgánu pro naplňování práv zakotvených Úmluvou o právech osob se zdravotním postižením a pomáhá také cizincům-občanům Evropské unie, kteří žijí nebo pracují v České republice. Poskytuje jim informace o jejich právech a pomoc při podezření na diskriminaci z důvodu státní příslušnosti. Při tom spolupracuje se zahraničními orgány, které mají obdobné poslání vůči českým státním příslušníkům.

Ke zvláštním oprávněním ochránce patří právo podávat Ústavnímu soudu návrhy na zrušení podzákonných právních předpisů, právo vedlejšího účastenství před Ústavním soudem v řízení o zrušení zákona či jeho části, právo podat správní žalobu k ochraně veřejného zájmu či návrh na zahájení kárného řízení s předsedou či místopředsedou soudu. Ochránce také může doporučit vládě přijmout, změnit či zrušit zákon.

Ochránce je nezávislý a nestranný, z výkonu své funkce je odpovědný Poslanecké sněmovně, která ho zvolila. Má jednoho voleného zástupce, kterého může pověřit výkonem části své působnosti. Se svými poznatky ochránce průběžně seznamuje veřejnost prostřednictvím médií, internetu, sociálních sítí, odborných seminářů, kulatých stolů a konferencí. Nejdůležitější zjištění a doporučení shrnuje zpráva o činnosti veřejného ochránce práv předkládaná každoročně Poslanecké sněmovně.

OBSAH

A) Úvodní slovo 3

B) Slovníček pojmů 5

C) Shrnutí 6

D) Předškolní vzdělávání 8

E) Správní řízení 9

F) Povinné předškolní vzdělávání 11

G) Školské obvody 13

H) Očkování 14

I) Posouzení kritérií 15

- I.1) Povinnost předškolního vzdělávání 16
- I.2) Věk 18
- I.3) Zaměstnanost rodičů 19
- I.4) Sociální situace 19
- I.5) Zdravotní stav 20
- I.6) Trvalý pobyt 21
- I.7) Losování 22

J) Závěr 23

K) Přehled právních předpisů 24

A) Úvodní slovo

První doporučení k rovnému přístupu k předškolnímu vzdělávání vydal v roce 2010 tehdejší veřejný ochránce práv JUDr. Pavel Varvařovský. Opakovaně se totiž setkával s podněty rodičů, jejichž dítě se do mateřské školy nedostalo. Ředitelky a ředitelé mateřských škol rozhodovali podle kritérií, která rodiče považovali za diskriminační. Cílem doporučení proto bylo vyhodnotit nejčastěji používaná kritéria z hlediska jejich souladu se zákonem. V následujících letech počet podnětů týkajících se nepřijetí dítěte s odkazem na diskriminační kritéria výrazně poklesl. S doporučením se ztotožnili ředitelky a ředitelé mateřských škol a krajské úřady jako odvolací orgány, řídila se jím také Česká školní inspekce. Soudy se k povaze kritérií, pokud je mi známo, vyjádřily pouze v několika málo případech.[1]

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

V roce 2016 došlo k zásadní novele školského zákona,[2] která zavedla povinné předškolní vzdělávání a právo na přednostní přijetí podle věku. Stejně jako v jiných typech vzdělávání je třeba i v předškolním vzdělávání zajistit rovnost a řídit se zákazem diskriminace.[3] Rozhodla jsem se proto doporučení aktualizovat a uvést je do souladu se současnou právní úpravou. K tomu mi dává pravomoc zákon o veřejném ochránci práv.[4]

Doporučení je určeno zejména ředitelkám a ředitelům mateřských škol, jejichž zřizovatelem jsou obce či svazky obcí, krajským úřadům, které posuzují odvolání proti rozhodnutí o nepřijetí dítěte, zřizovatelům, České školní inspekci, rodičům či jiným zákonným zástupcům dětí a široké veřejnosti.

1 K otázce kritérií se vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 2. května 2012, č. j. 1 As 35/2012-40, avšak pouze obecně tak, že je při rozhodování o přijetí dítěte do mateřské školy nutno vážit předem stanovená kritéria. Konkrétněji se povahou kritérií zabýval Krajský soudu v Brně ve svém rozhodnutí ze dne 22. června 2017, č. j. 30 A 106/2015-63, přičemž posuzoval kritérium věku pro přijetí dítěte do mateřské školy. V odůvodnění svého rozhodnutí odkazoval také na doporučení veřejného ochránce práv k rovnému přístupu k předškolnímu vzdělávání.

2 Jde zejména o zákon č. 178/2016 Sb., který mění školský zákon.

3 Zákaz diskriminace v přístupu ke vzdělání a jeho poskytování upravuje obecně antidiskriminační zákon. Zásadu rovného přístupu ke vzdělávání bez jakékoliv diskriminace pak obsahuje také ustanovení § 2 odst. 1 písm. a) školského zákona.

4 Ustanovení § 21 b písm. c) zákona o veřejném ochránci práv.

Mateřských škol zřizovaných kraji, státem, církvemi či soukromými osobami se některé otázky netýkají (např. spádovost). Povinnost nediskriminovat však mají všechny mateřské školy bez ohledu na svého zřizovatele. Doporučení se tedy přiměřeně vztahuje také na tyto mateřské školy.

Doporučení se naopak nevztahuje na přijímání dětí do dětských skupin či mikrojeslí, neboť tyto instituce plní primárně jinou funkci než vzdělávací.[5]

Doporučení se věnuje jak dětem, pro které je předškolní vzdělávání povinné, tak dětem, na které se povinnost předškolního vzdělávání nevztahuje. Při posouzení rovného přístupu ke vzdělání je totiž třeba vzít v úvahu, do které z těchto skupin dítě patří.

Brno 22. března 2018

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

5 Dětské skupiny (zavedené zákonem o péči o dítě v dětské skupině) i mikrojesle (projekt podporovaný Ministerstvem práce a sociálních věcí) slouží především ke sladění rodinného a pracovního života rodičů malých dětí.

B) Slovníček pojmů

Školský obvod – území obce, části obce, nebo více obcí, které vymezuje obec v obecně závazné vyhlášce; v praxi se rovněž označuje jako spádová oblast.

Spádová mateřská škola – mateřská škola zřízená obcí či svazkem obcí se sídlem ve školském obvodu, v němž má dítě trvalý pobyt či má sídlo školské zařízení pro výkon ústavní výchovy, ochranné výchovy či preventivně výchovné péče.

Nespádová mateřská škola – mateřská škola, v jejímž školském obvodu nemá dítě trvalý pobyt.

Spádové dítě – dítě, které má trvalý pobyt ve školském obvodu mateřské školy, do které se hlásí, nebo kterou navštěvuje.

Nespádové dítě – dítě, které má trvalý pobyt mimo školský obvod mateřské školy, do které se hlásí, nebo kterou navštěvuje.

Dítě s povinností předškolního vzdělávání – dítě, které dosáhlo pátého roku věku; povinnost předškolního vzdělávání se na ně vztahuje od počátku školního roku, který následuje po dni, kdy dítě této věkové hranice dosáhlo, až do zahájení povinné školní docházky.

Dítě s právem přednostního přijetí – spádové dítě, které se do mateřské školy zřízené obcí přijímá přednostně na základě věku; v roce 2017 to byly děti, které před začátkem školního roku dosáhly nejméně čtvrtého roku věku, od roku 2018 pak mají být přednostně přijímány děti, které dosáhnou nejméně třetího roku věku, a od roku 2020 děti, které dosáhnou nejméně druhého roku věku. Děti splňující uvedená kritéria se přednostně přijímají až do výše povoleného počtu dětí uvedeného ve školském rejstříku.

Přímá diskriminace – jednání, včetně opomenutí, kdy se s jednou osobou zachází méně příznivě, než se zachází nebo zacházelo nebo by se zacházelo s jinou osobou ve srovnatelné situaci; antidiskriminační zákon zakazuje odlišné zacházení z důvodu rasy, etnického původu, národnosti, pohlaví, sexuální orientace, věku, zdravotního postižení, náboženského vyznání, víry či světového názoru; podle školského zákona nelze rozlišovat ani na základě jazyka, majetku, sociálního původu či jiného postavení osoby.

Nepřímá diskriminace – jednání nebo opomenutí, kdy na základě zdánlivě neutrálního ustanovení, kritéria nebo praxe je osoba znevýhodněna oproti ostatním; ve smyslu antidiskriminačního zákona dochází k takovému jednání ze stejných důvodů jako k přímé diskriminaci; o nepřímou diskriminaci se nejedná, pokud zdánlivě neutrální ustanovení, kritérium nebo praxe je objektivně odůvodněno legitimním cílem a prostředky k jeho dosažení jsou přiměřené a nezbytné.

C) Shrnutí

Doporučení pro ředitelky a ředitele mateřských škol

- Zveřejněte kritéria pro přijímání dětí v dostatečném předstihu. Přispíváte tak k větší transparentnosti. Kritéria je vhodné zveřejnit jak na webových stránkách školy, tak na informační desce školy přístupné veřejnosti.[6]
- Rozhodnutí o nepřijetí musí být řádně odůvodněné. Konstatování, že dítě nepřijímáte z kapacitních důvodů nebo kvůli nedostatečnému počtu bodů, nestačí.
- Na všechny děti se vztahuje povinnost podrobit se stanoveným druhům pravidelného očkování podle zákona o ochraně veřejného zdraví. Pouze u dětí s povinností předškolního vzdělávání není splnění této povinnosti podmínkou pro přijetí do mateřské školy.
- Pokud nemáte dostatečnou kapacitu, kontaktujte zřizovatele.
- Spádové děti, které mají povinnost předškolního vzdělávání, přijměte přednostně. Dále přijměte děti s právem přednostního přijetí, tedy spádové děti, které dosáhly před začátkem školního roku nejméně třetího roku věku (od roku 2018), resp. druhého roku věku (od roku 2020).
- Za určitých okolností, popsaných dále v tomto doporučení, můžete následně zvýhodnit děti na základě věku, docházky sourozence do mateřské školy, zaměstnanosti rodičů, sociální situace dítěte nebo sdílení alternativního pedagogického přístupu.
- Mezi nevhodná kritéria patří pořadí přijetí přihlášky, vzdálenost bydliště či místa trvalého pobytu od mateřské školy nebo zdravotní stav dítěte. Raději je nepoužívejte.

6 S kritérii se tak budou moci seznámit i rodiny, které nemají přístup k internetu či nejsou zvyklé s ním pracovat.

Doporučení pro rodiče a jiné zákonné zástupce dětí

- Pro děti, které před začátkem školního roku dosáhnou pátého roku věku, je předškolní vzdělávání povinné. Přihlaste je k zápisu, který se koná v období od 2. května do 16. května (konkrétní termín a místo se dozvíte v mateřské škole[7]).

- V odůvodněných případech[8] můžete své dítě vzdělávat individuálně (např. doma či v lesní mateřské škole nezapsané ve školském rejstříku). Vaše dítě pak bude do mateřské školy docházet pouze na ověření úrovně vzdělání za podmínek stanovených školním řádem. Účast dítěte u tohoto ověření jste povinni zajistit. Dle výkladu Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovu však není možné kombinovat individuální vzdělávání s docházkou do mateřské školy zapsané ve školském rejstříku.

- Přihlaste své dítě k trvalému pobytu v místě Vašeho skutečného bydliště. Jen tak zajistíte dítěti právo na přednostní přijetí do mateřské školy, v jejíž spádové oblasti žijete. Pro přihlášení k trvalému pobytu není nutný souhlas vlastníka nemovitosti, pokud doložíte oprávněnost užívání (například nájemní smlouvu).

- Pokud nemá Vámi zvolená mateřská škola kapacitu pro přijetí všech spádových dětí, ředitelka či ředitel musí upřednostnit děti, které mají povinnost předškolního vzdělávání, či děti s právem přednostního přijetí před Vaším. Mezi dětmi, které nedosáhly věkové hranice pro přednostní přijetí, lze upřednostnit starší děti před mladšími.

- Další rozlišování mezi dětmi je přípustné, pokud se zakládá na rozumných kritériích a Vy můžete požádat o přijetí do jiné mateřské školy, která Vašemu dítěti rovněž zaručuje právo na přednostní přijetí.[9]

- Proti rozhodnutí o nepřijetí je možné se písemně odvolat. Účastníkem řízení, a tedy osobou podávající odvolání, je dítě, Vy je pouze v řízení zastupujete jako zákonní zástupci.

- Nejste-li spokojeni se vzdělávací politikou ve Vaší obci, spojte se s ostatními nespokojenými rodiči a oslovte zřizovatele mateřské školy či zastupitelstvo obce (která je zpravidla současně zřizovatelem).

7 Ředitelka či ředitel tyto údaje také zveřejní způsobem v místě obvyklým, tedy například na úřední desce či v místním tisku. Kritéria bývají také zveřejněna na webových stránkách mateřských škol.

8 Školský zákon sice uvádí, že individuální vzdělávání je možné v odůvodněných případech, volba tohoto způsobu však nepodléhá žádnému schválení či povolení, postačí, aby zákonný zástupce dítěte volbu individuálního vzdělávání řádně oznámil v souladu se školským zákonem.

9 V některých obcích jsou spádové oblasti vymezeny tak, že zahrnují celou obec či městskou část. Nachází-li se pak v dané obci či městské části více spádových mateřských škol, má dítě právo na přednostní přijetí do všech těchto mateřských škol. Upozorňuji však na to, že tvorbu tzv. víceškolových spádových oblastí nedoporučuje Ministerstvo vnitra, podle kterého by měla být pro každou školu vymezena samostatná spádová oblast. Blíže viz Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků. Stanovení školských obvodů spádových mateřských a základních škol. Podle právního stavu k 1. 1. 2017. Ministerstvo vnitra České republiky, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly. Praha. 2017. Dostupné z http://www.mvcr.cz/clanek/metodicke-materialy-k-zakonnym-zmocnenim.aspx?q=Y2hudW09Mg%3d%3d.

D) Předškolní vzdělávání

Cílem předškolního vzdělávání je dle školského zákona podporovat rozvoj osobnosti dítěte předškolního věku, podílet se na jeho zdravém citovém, rozumovém a tělesném rozvoji a na osvojení základních pravidel chování, základních životních hodnot a mezilidských vztahů.[10] Má také vytvářet základní předpoklady pro pokračování ve vzdělávání, napomáhat vyrovnávat nerovnoměrnosti vývoje dětí před vstupem do základního vzdělávání a poskytovat speciálně pedagogickou péči dětem se speciálními vzdělávacími potřebami.[11]

Je tedy patrné, že **smyslem mateřských škol je poskytovat dětem vzdělání, které je nedílnou součástí celého vzdělávacího systému, nikoliv jen hlídání a péči**.[12] Mateřská škola sice fakticky umožňuje rodinám s malými dětmi skloubit rodinný a pracovní život, nejedná se však o hlavní a zákonem předpokládanou funkci předškolního vzdělávání.[13]

10 ustanovení § 33 školského zákona

11 Dítětem se speciálními vzdělávacími potřebami je osoba, která k naplnění svých vzdělávacích možností potřebuje podpůrná opatření. Těmi jsou nezbytné úpravy odpovídající zdravotnímu stavu, kulturnímu prostředí nebo jiným životním podmínkám dítěte (§ 16 odst. 1 školského zákona).

12 KATZOVÁ, Pavla. Školský zákon: komentář. In: ASPI verze 2015 [právní informační systém]. © 2000–2015 Wolters Kluwer ČR, a. s. [cit. 2. 4. 2017]. ISBN 9788073574123 ASPI ID: KO561_2004CZ.

13 Na rozdíl od dětské skupiny upravené zákonem o péči o dítě v dětské skupině a zavedené do právního řádu právě jako opatření pro sladění rodinného a pracovního života rodičů s malými dětmi.

E) Správní řízení

O přijetí dítěte k předškolnímu vzdělávání, tedy zároveň o naplnění práva dítěte na vzdělání,[14] rozhoduje výlučně[15] ředitelka či ředitel školy, a to dle školského zákona a správního řádu. Rozhodují z pozice orgánu státní správy.[16] Vzhledem k tomu, že kapacita mateřských škol může být někdy nedostatečná, zveřejněná kritéria deklarují, které skutečnosti jsou pro ředitelku či ředitele důležité při rozhodování o přijetí či nepřijetí dítěte. Kritéria tak napomáhají předvídatelnosti.

Rozhodnutí ředitelky či ředitele o nepřijetí musí být **řádně odůvodněné**. Z rozhodnutí musí být patrné veškeré skutečnosti, které k nepřijetí dítěte vedly, proč byly upřednostněny jiné děti atd. Pokud ředitelka či ředitel uvedou pouze, 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 odvolání by je měl krajský úřad, jako nadřízený správní orgán, zrušit.

> „Rozhodnutí ředitelky či ředitele o nepřijetí musí být řádně odůvodněné.“

Dítě se jako účastník správního řízení může prostřednictvím zákonných zástupců proti rozhodnutí **odvolat**. Důvodem pro zrušení rozhodnutí může být i skutečnost, že je rozhodnutí založeno na nezákonných kritériích. Ředitelka či ředitel školy by proto měli být připraveni na situaci, kdy bude rozhodnutí o nepřijetí dítěte zrušeno. Pokud by totiž byla mezitím naplněna kapacita mateřské školy a dítě by novým rozhodnutím nebylo přijato pro nedostatek kapacity, bylo by takové odvolání pouze formální. Maximální kapacita mateřské školy je omezením především pro zřizovatele a neměla by být na újmu dítěti, které nebylo přijato do mateřské školy v rozporu se zákonem. Protiprávní stav v případě přijetí dětí nad kapacitu mateřské školy nastane až začátkem školního roku. Pokud je tedy v důsledku úspěšného odvolání přijato dítě nad kapacitu mateřské školy, je na zřizovateli, aby před zahájením školního roku uvedl faktický stav do souladu se zákonem tím, že kapacitu zvýší.[17]

Pokud se v mateřské škole uvolní některá místa (například tím, že některé přijaté děti se nakonec budou vzdělávat v jiné mateřské škole), má ředitelka či ředitel možnost přijmout dodatečně děti (tzv. pod čarou) novým rozhodnutím ve smyslu ustanovení § 101 písm. b) správního řádu.[18] Takové řízení může ředitelka

14 Jedná se o základní právo, které Listina základních práv a svobod garantuje v ustanovení čl. 33 každému.

15 V případě zaměstnaneckých mateřských škol stanoví dle ustanovení § 34 odst. 8 školského zákona kritéria zřizovatel.

16 Ustanovení § 165 odst. 2 písm. b) školského zákona.

17 Zpráva veřejného ochránce práv ze dne 10. května 2013, sp. zn. 3204/2013/VOP, dostupná z http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/388. K obsahu této zprávy, zejména k možnosti nechat některá místa v mateřské škole volná právě pro účely odvolání, pak dodávám, že od doby vydání zprávy došlo ke změně ustanovení § 34 odst. 3 školského zákona, které nyní uvádí, že se přednostně přijímané děti přijímají do výše povoleného počtu dětí uvedeného ve školském rejstříku. Domnívám se proto, že volnou kapacitu pro účely odvolání lze ponechat jen v případě, že budou přijaty všechny děti s právem přednostního přijetí.

18 Toto ustanovení umožňuje „prolomit překážku… věci pravomocně rozhodnuté… v případě vyhovění žádosti, která byla pravomocně zamítnuta. Tato situace bude připadat v úvahu v případě změny skutkových a případně právních okolností, za nichž bylo původní rozhodnutí o zamítnutí žádosti vydáno.“ JEMELKA, Luboš, Klára PONDĚLÍČKOVÁ a David BOHADLO. Správní řád: komentář. 5. vydání. V Praze: C. H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-607-4, s. 564.

či ředitel zahájit i z moci úřední,[19] a není proto nutné, aby zákonní zástupci těchto dětí podávali novou žádost. Pokud by nebyla mateřská škola naplněna ani tímto způsobem, školský zákon nevylučuje, aby byla volná místa obsazena i v průběhu školního roku.

Další informace o správním řízení jsou v doporučení k rovnému přístupu k povinné školní docházce,[20] které lze analogicky použít i na řízení o přijetí dítěte do mateřské školy.

19 Srov. ustanovení § 102 odst. 3 správního řádu a VEDRAL, Josef. Správní řád: komentář. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012. ISBN 978-80-7273-166-4, s. 887.

20 Doporučení veřejné ochránkyně práv k rovnému přístupu k povinné školní docházce ze dne 28. února 2017, sp. zn. 14/2017/DIS/VB, dostupné na http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4926 nebo na webu veřejného ochránce práv http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/DISKRIMINACE/Doporuceni/Doporuceni-zapisy-do-ZS_14-17-DIS-VB.pdf.

F) Povinné předškolní vzdělávání

Novela školského zákona zavedla od 1. září 2017 povinnost předškolního vzdělávání pro pětileté děti.[21] Povinné předškolní vzdělávání začíná ve školním roce, který následuje po dni, kdy dítě dosáhlo pěti let věku. Končí zahájením povinné školní docházky.[22]

Zákonný zástupce dítěte je povinen přihlásit dítě k zápisu k předškolnímu vzdělávání, který probíhá v období od 2. do 16. května. Pokud tak neučiní, dopouští se tím přestupku, za který lze uložit pokutu až do výše 5.000 Kč.[23] Konkrétní termín a místo zápisu stanoví ředitelka či ředitel mateřské školy v dohodě se zřizovatelem. Dítě se vzdělává ve své spádové mateřské škole, pokud zákonný zástupce nezvolí pro dítě jinou mateřskou školu nebo jiný způsob povinného předškolního vzdělávání. Povinné předškolní vzdělávání má formu pravidelné denní docházky do mateřské školy v pracovních dnech v rozsahu nepřetržitých čtyř hodin. Důvody nepřítomnosti dítěte je zákonný zástupce povinen ředitelce či řediteli mateřské školy doložit do tří dnů ode dne výzvy. Další podmínky uvolňování dětí ze vzdělávání a omlouvání jejich neúčasti stanovuje školní řád dané mateřské školy.[24]

21 Povinné předškolní vzdělávání se vztahuje na státní občany České republiky, kteří pobývají na území České republiky déle než 90 dnů, na občany jiného členského státu Evropské unie, kteří na území České republiky pobývají déle než 90 dnů, na jiné cizince, kteří jsou oprávněni pobývat na území České republiky trvale nebo přechodně po dobu delší než 90 dnů, na účastníky řízení o udělení mezinárodní ochrany. Nevztahuje se na děti s hlubokým mentálním postižením (§ 34a odst. 1 školského zákona).

22 Ustanovení § 34 odst. 1 školského zákona.

23 Ustanovení § 182a odst. 1 písm. a) bodu 2 školského zákona ve spojení s § 182a odst. 2 školského zákona.

24 Blíže viz ustanovení § 34 a 34a školského zákona.

Vedle pravidelné denní docházky do mateřské školy lze povinnost předškolního vzdělávání plnit také jinými způsoby, a to vzděláváním v přípravné třídě základní školy (za podmínky odkladu povinné školní docházky[25]) nebo v zahraniční škole na území České republiky.[26] V odůvodněných případech mohou zákonní zástupci také zvolit, že bude dítě vzděláváno individuálně, tedy bez pravidelné denní docházky do mateřské školy (například doma či v lesní mateřské škole nezapsané ve školském rejstříku). Ředitelka či ředitel mateřské školy při tomto způsobu vzdělávání doporučí zákonnému zástupci dítěte oblasti, v nichž má být dítě vzděláváno, a mateřská škola pak ověří úroveň osvojování očekávaných výstupů. Zákonný zástupce dítěte je povinen účast dítěte u tohoto ověření zajistit. Konkrétní podmínky a termín ověřování stanoví školní řád mateřské školy tak, aby se ověřování uskutečnilo v období od listopadu do prosince daného školního roku. Individuální vzdělávání může být ze strany ředitelky či ředitele mateřské školy ukončeno pouze v případě, že zákonný zástupce nezajistí účast dítěte u tohoto ověřování, a to ani v náhradním termínu. Dle výkladu školského zákona podávaného Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy není možné individuální vzdělávání dítěte kombinovat s pravidelnou denní docházkou do mateřské školy zapsané ve školském rejstříku.[27]

25 Dítě s odkladem nemusí ve školním roce, kdy dovrší šesti let věku, zahájit povinnou školní docházku. O odklad žádá písemně zákonný zástupce dítěte. Ředitelka či ředitel žádosti o odklad vyhoví, pokud je žádost doložena doporučujícím posouzením příslušného školského poradenského zařízení a odborného lékaře nebo klinického psychologa (§ 37 školského zákona). Předpokladem je, že dítě není pro zahájení školní docházky tělesně nebo duševně přiměřeně vyspělé.

26 Ustanovení § 34a odst. 5 školského zákona.

27 Není tedy například možné, aby dítě s povinností předškolního vzdělávání chodilo do mateřské školy zapsané ve školském rejstříku pouze tři dny v týdnu. Povinné předškolní vzdělávání má s ohledem na svůj účel primárně probíhat formou pravidelné denní docházky do mateřské školy v pracovních dnech. Nepřítomnost dítěte je třeba omluvit. Pouze v odůvodněných případech, kdy kvůli situaci dítěte nebo rodiny není možné či vhodné, aby dítě docházelo k pravidelnému dennímu vzdělávání do mateřské školy, je možné je vzdělávat individuálně, avšak bez docházky do mateřské školy. Povinné předškolní vzdělávání bylo zavedeno právě proto, aby si děti zvykly na pravidelnou docházku do školy a připravily se na ni. Pokud by děti mohly docházet do mateřské školy jen některé dny, byla by taková možnost v rozporu s účelem právní úpravy. V případě volby individuálního vzdělávání je možné kombinovat vzdělávání dítěte doma s docházkou do jiného zařízení, například lesní školky nezapsané ve školském rejstříku.

G) Školské obvody

V souvislosti se zavedením povinného předškolního vzdělávání a práva na přednostní přijetí do mateřské školy od určitého věku má obec povinnost zajistit podmínky pro předškolní vzdělávání těchto dětí.[28] Obec proto musí vymezit školské obvody spádových mateřských škol. Pokud je v obci více mateřských škol zřízených obcí nebo svazkem obcí, vymezí obec jednotlivé školské obvody obecně závaznou vyhláškou.[29]

Ke stanovení školských obvodů spádových mateřský škol vydalo metodické doporučení Ministerstvo vnitra.[30] V kontextu rovného přístupu ke vzdělání v tomto dokumentu Ministerstvo vnitra doporučuje, aby obce stanovovaly školské obvody tak, aby nevznikaly segregované školy, v českém prostřední tedy zejména školy navštěvované převážně či výhradně romskými žáky. V opačném případě by se mohlo jednat o porušení školského či antidiskriminačního zákona. Situaci, kdy jsou romské děti vzdělávány ve škole navštěvované pouze Romy, označil za diskriminaci a porušení práva na vzdělání také Evropský soud pro lidská práva.[31] Tyto závěry lze bezpochyby vztáhnout také na mateřské školy.

28 Ustanovení § 179 odst. 2 školského zákona.

29 Ustanovení § 179 odst. 3 ve spojení s § 178 odst. 2 školského zákona.

30 Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků. Stanovení školských obvodů spádových mateřských a základních škol. Podle právního stavu k 1. 1. 2017. Ministerstvo vnitra České republiky, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly. Praha. 2017. Dostupné z http://www.mvcr.cz/clanek/metodicke-materialy-k-zakonnym-zmocnenim.aspx?q=Y2hudW09Mg%3d%3d.

31 Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ze dne 30. 5. 2013, Lavida a ostatní proti Řecku, č. 7973/10.

H) Očkování

Do mateřské školy lze přijmout pouze dítě, které se podrobilo stanoveným pravidelným očkováním. Výjimkou je dítě, které má doklad, že je proti nákaze imunní nebo že se nemůže očkování podrobit pro trvalou kontraindikaci.[32] To se však nevztahuje na děti, které mají povinnost předškolního vzdělávání. Tyto děti musejí ředitelka či ředitel mateřské školy přijmout i bez očkování.

> Pro doklad o trvalé kontraindikaci je klíčové materiální hledisko.

Pro doklad o trvalé kontraindikaci je klíčové **materiální hledisko**, nikoli hledisko formální. V potvrzení poskytovatele zdravotních služeb proto nemusí být výslovně uvedeno slovní spojení „trvalá kontraindikace". Musí z něj být ale patrné, že zdravotní stav dítěte brání z dlouhodobého hlediska podání příslušné očkovací látky. K tomuto závěru dospěl také Ústavní soud.[33] Postupují-li ředitelé a ředitelky mateřských škol či krajské úřady rozhodující o odvolání v rozporu se zmíněným nálezem Ústavního soudu,[34] dopouštějí se podle mě pochybení.[35] Chápu, že rozhodování o přijetí tak může být pro ředitelky a ředitele obtížné, když musejí bez odborných lékařských znalostí posoudit, zda se u dítěte jedná o trvalou kontraindikaci ve smyslu zákona, přestože lékař to v předložené dokumentaci výslovně neuvádí. Ve správním řízení však musejí zákon o ochraně veřejného zdraví vykládat v souladu s nálezem Ústavního soudu. Nejvyšší správní soud[36] pak předpokládá, že ošetřující lékař při posouzení existence kontraindikace k očkování vezme za určitých okolností v úvahu také zdravotní stav osob blízkých (například v případě existence intenzivních zdravotních problémů v rodině dítěte, které by mohly souviset s očkováním a které by mohly ukazovat na to, že by takové komplikace mohlo prodělat také dítě).

32 Ustanovení § 34 odst. 5 školského zákona ve spojení s § 50 zákona o ochraně veřejného zdraví.

33 Nález Ústavního soudu ze dne 27. 1. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 16/14 (N 15/76 SbNU 197; 99/2015 Sb.), dostupné na http://nalus.usoud.cz, bod 97 a Zpráva veřejného ochránce práv ze dne 24. června 2015, sp. zn. 5486/2013/VOP, dostupné z: http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2972.

34 Například tak, že trvají na předložení potvrzení, ve kterém bude výslovně uvedeno spojení „trvalá kontraindikace", přestože již z předložené dokumentace vyplývá, že zdravotní stav dítěte je takový, že z dlouhodobého hlediska podání očkovací látky neumožňuje.

35 Zpráva veřejného ochránce práv ze dne 16. srpna 2017, sp. zn. 3838/2016/VOP, dostupná po zadání spisové značky v evidenci stanovisek ochránce z: http://eso.ochrance.cz/Vyhledavani/Search.

36 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. června 2017, č. j. 5 As 317/2016-36, dostupné z http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2016/0317_5As__1600036_20170713154809_prevedeno.pdf.

I) Posouzení kritérií

Ředitelka či ředitel mateřské školy se mohou dostat do situace, kdy zájem dětí a rodičů o předškolní vzdělávání převýší možnosti mateřské školy. Pokud se to bude týkat spádových dětí s právem přednostního přijetí, je nezbytné, aby se ředitelka či ředitel mateřské školy obrátili na zřizovatele. Pokud jím je obec, má povinnost zajistit podmínky pro předškolní vzdělávání (např. požádat o navýšení kapacity školy zapsané ve školském rejstříku,[37] lépe vymezit školské obvody, uzavřít dohodu s jinou obcí o vytvoření společného školského obvodu,[38] povolit výjimku z nejvyššího počtu dětí ve třídě,[39] zajistit mateřské škole další prostory[40]). Jestliže zřizovatel situaci včas nevyřeší, případně pokud bude po přijetí dětí s právem přednostního přijetí stále větší zájem o přijetí dalších dětí, než je kapacita školy, bude muset ředitelka či ředitel mateřské školy přistoupit k přijímání dětí na základě kritérií.

Ředitelky a ředitelé mateřských škol by se měli vyvarovat stanovení **přímo diskriminačních** kritérií. To jsou taková, která mezi dětmi rozlišují na základě chráněných znaků uvedených v antidiskriminačním zákoně[41] nebo školském zákoně.[42] 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**.[43] 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**.[44] Pokud jsou tyto podmínky (legitimní cíl, přiměřenost, nezbytnost) splněny, o diskriminaci se nejedná.

37 Ustanovení § 149 školského zákona.

38 Ustanovení § 179 odst. 3 školského zákona ve spojení s § 178 odst. 2 písm. c) školského zákona.

39 Ustanovení 23 odst. 5 školského zákona.

40 Poslední dvě zmíněné možnosti řeší situaci, kdy mateřská škola má dostatečnou kapacitu zapsanou ve školském rejstříku, ale potýká se s faktickým nedostatkem prostoru.

41 Ustanovení § 2 odst. 3 antidiskriminačního zákona – rasa, etnický původ, národnost, pohlaví, sexuální orientace, věk, zdravotní postižení, náboženské vyznání, víra a světový názor.

42 Ustanovení § 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.

43 Ustanovení § 7 odst. 1 antidiskriminačního zákona.

44 Ustanovení § 3 odst. 1 antidiskriminačního zákona.

Se zavedením povinného předškolního vzdělávání a stanovením školských obvodů se přijímání dětí do mateřské školy blíží přijímání žáků do základní školy. Přípustnost některých kritérií jsem tak posoudila obdobně jako v mém doporučení k rovnému přístupu k povinné školní docházce:

- **trvalý pobyt** – vhodné, jde o přednostní kritérium, které výslovně uvádí školský zákon,
- **pořadí přijetí přihlášky** – nevhodné, jelikož odporuje smyslu školského zákona (zákonní zástupci mají povinnost přihlásit dítě k zápisu v období od 2. května do 16. května, nikoliv co nejdříve) a zásadě procesní rovnosti účastníků správního řízení,
- **sourozenec v mateřské škole** – vhodné, pokud má odmítnuté dítě právo na přednostní přijetí i v jiné mateřské škole (má více spádových mateřských škol),
- **vzdálenost bydliště či místa trvalého pobytu od mateřské školy** – nevhodné, jelikož odporuje smyslu školského zákona (školský zákon používá pouze pojem *trvalý pobyt*, což je evidenční údaj na rozdíl od pojmu *bydliště*, za které se považuje místo, na kterém se osoba fakticky zdržuje; pokud jde o trvalý pobyt, je podle školského zákona podstatné jen to, zda se nachází ve spádové oblasti mateřské školy, či mimo ni, nikoliv jeho vzdálenost od mateřské školy; česká právní úprava nestanovuje povinnost mít faktické bydliště na adrese trvalého pobytu a ředitelky a ředitelé nemají ani žádné oprávnění zjišťovat, zda se faktické bydliště odlišuje od místa trvalého pobytu),
- **sdílení alternativního pedagogického přístupu** – vhodné, pokud má odmítnuté dítě právo na přednostní přijetí i v jiné mateřské škole (má více spádových mateřských škol),
- **losování** – vhodné, nutné předem stanovit podmínky (kdy, kdo a jak bude losovat).

V podrobnostech odkazuji na své doporučení k rovnému přístupu k povinné školní docházce.[45] Další kritéria posuzuji níže.

Použití kritérií může být komplikované, jelikož školský zákon fakticky zavádí tři různé režimy přijímání dětí do předškolního vzdělávání – jde o děti s povinností předškolního vzdělávání, děti s právem přednostního přijetí od určitého věku a ostatní děti. Na tyto aplikační zvláštnosti upozorňuji níže u jednotlivých kritérií. Pro větší přehlednost přikládám k tomuto doporučení **diagram**, praktickou pomůcku pro ředitelky a ředitele mateřských škol, jak mohou při přijímání dětí postupovat.

I.1) Povinnost předškolního vzdělávání

Pro děti, které před začátkem školního roku dosáhnou pátého roku věku, je předškolní vzdělávání povinné, a to až do doby, než zahájí povinnou školní docházku (povinnost se tak například vztahuje i na děti šestileté s odkladem povinné školní docházky). Jestliže má mateřská škola nedostatečnou kapacitu a zřizovatel nedokáže tuto situaci včas vyřešit, ředitelka či ředitel mateřské školy by měli přednostně přijmout spádové děti s povinností předškolního vzdělávání.

Takové kritérium sleduje legitimní cíl – umožnit splnění zákonné povinnosti. Jde zároveň o kritérium nezbytné – kapacita mateřské školy je omezená a zřizovateli se nepodařilo situaci vyřešit. Domnívám

45 Doporučení veřejné ochránkyně práv k rovnému přístupu k povinné školní docházce ze dne 28. února 2017, sp. zn. 14/2017/DIS/VB, dostupné na http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4926 nebo na webu veřejného ochránce práv http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/DISKRIMINACE/Doporuceni/Doporuceni-zapisy-do-ZS_14-17-DIS-VB.pdf.

se, že jde i o kritérium přiměřené, jelikož za této situace povinnost předškolního vzdělávání převáží nad právem na rovné zacházení ostatních dětí. Pokud totiž zákonný zástupce zanedbá péči o povinné předškolní vzdělávání dítěte, dopustí se tím přestupku, za který lze uložit pokutu až do výše 5.000 Kč.[46] Zákonnému zástupci dítěte, které nemá povinnost předškolního vzdělávání, takový postih nehrozí.

Zároveň platí, že zásadně nelze přijmout nespádové dítě na úkor spádového. Není proto vhodné kritérium povinnosti předškolního vzdělávání používat bez rozdílu, jak na spádové, tak nespádové děti. Nespádové dítě má totiž právo na přednostní přijetí ve své spádové škole.

> „Platí, že zásadně nelze přijmout nespádové dítě na úkor spádového."

V praxi nejsou výjimečné situace, kdy má rodina hlášen trvalý pobyt v jiném místě, než kde skutečně žije. Často tento stav zdůvodňují například tím, že jim pronajímatel nedal souhlas k přihlášení k trvalému pobytu. V důsledku takové situace může být ohroženo vzdělávání dítěte, neboť nemá právo na přednostní přijetí do mateřské školy, v jejíž spádové oblasti se jeho bydliště nachází, a současně vzdálenost jeho spádové mateřské školy neumožňuje zákonným zástupcům dítěte zajistit jeho denní docházku. Tato situace může snadno nastat u dětí ze sociálně vyloučeného prostředí, jejichž zákonní zástupci pak volí individuální vzdělávání, přestože právě tyto děti by nejvíce potřebovaly předškolní vzdělávání formou pravidelné docházky do mateřské školy.

Byla bych ráda, pokud by ředitelé a ředitelky v takovém případě mohli dát přednost nespádovým dětem před spádovými, zejména nespádovým dětem s povinností předškolního vzdělávání před dětmi spádovými bez povinnosti předškolního vzdělávání. Školský zákon však výslovně stanoví právo na přednostní přijetí pouze v návaznosti na trvalý pobyt, nikoliv skutečné bydliště. Upřednostnit nespádové dítě s povinností předškolního vzdělávání lze proto až po přijetí všech spádových dětí s právem přednostního přijetí.

Zákonným zástupcům tak lze jedině doporučit, aby přihlásili dítě k trvalému pobytu v místě, kde skutečně žijí. K trvalému pobytu je možné se přihlásit v objektu, který je označen číslem popisným nebo evidenčním, popřípadě orientačním číslem a který je určen pro bydlení, ubytování nebo individuální rekreaci.[47] Pro účely přihlášení k trvalému pobytu postačí doložit oprávněnost užívání nemovitosti (tedy například nájemní smlouvu), souhlas vlastníka se pak nevyžaduje.[48]

Při přetlaku spádových dětí by měli ředitelky a ředitelé mateřských škol upřednostnit děti, které mají povinnost předškolního vzdělávání. Nespádové dítě lze takto upřednostnit až po přijetí všech spádových dětí s právem přednostního přijetí.

46 Ustanovení § 182a odst. 1 písm. a) bodu 3 školského zákona ve spojení s § 182a odst. 2 školského zákona.

47 Ustanovení § 10 odst. 1 zákona o evidenci obyvatel.

48 Ustanovení § 10 odst. 6 zákona o evidenci obyvatel.

I.2) Věk

Podle školského zákona se předškolní vzdělávání organizuje pro děti ve věku zpravidla od tří do šesti let, nejdříve však pro děti od dvou let.[49] Od roku 2017 měli právo na přednostní přijetí do své spádové mateřské školy děti čtyřleté a starší. Od roku 2018 mají toto právo děti starší tří let. Od roku 2020 se pak budou přednostně přijímat všechny spádové děti dvouleté a starší.[50]

Věk je tedy (spolu s místem trvalého pobytu) druhým přednostním kritériem, které výslovně uvádí školský zákon. Ze školského zákona však není patrné, jak by se měly řešit případy nedostatečné kapacity mateřské školy (zapsané ve školském rejstříku) při přetlaku spádových dětí různého věku. Rovněž není zřejmé, jakou roli by měl hrát věk při přijímání ostatních dětí (nespádových nebo bez práva přednostního přijetí, tj. mladších než předvídá školský zákon).

Domnívám se, že ředitelka či ředitel mateřské školy mohou při přetlaku spádových dětí s právem přednostního přijetí zvýhodnit starší děti na úkor mladších. Kritérium věku totiž sleduje legitimní cíl – poskytnout předškolní vzdělání dětem, jejichž potřeba vzdělávání se s věkem obecně zvyšuje. Zároveň jde o kritérium nezbytné, jelikož kapacita školy je omezená (a zřizovateli se tento nedostatek nepodařilo vyřešit jinak). Mám však za to, že poslední podmínka přípustného rozdílného zacházení – přiměřenost – je splněna pouze tehdy, pokud má odmítnuté dítě právo na přednostní přijetí i v jiné mateřské škole (pokud má více spádových mateřských škol).

Domnívám se, že ředitelka či ředitel mateřské školy mohou dále upřednostnit starší dítě na úkor mladšího, pokud budou rozhodovat mezi nespádovými dětmi nebo mezi dětmi, které nedosáhly na zákonnou věkovou hranici pro přednostní přijetí. Zásadně však nelze přijmout starší nespádové dítě na úkor dítěte mladšího spádového s právem na přednostní přijetí.

Za nevhodné lze označit kritérium **minimálního věku dítěte**. Takové kritérium brání přijetí mladších dětí, nemá oporu v právních předpisech, a je proto diskriminační z důvodu věku. Kritérium minimálního věku není diskriminační pouze, pokud odpovídá ustanovení § 34 odst. 1 školského zákona, tj. požadovaný minimální věk dítěte je 3 roky (případně nižší), resp. 2 roky (od roku 2020).

Při přetlaku spádových dětí s právem přednostního přijetí lze zvýhodnit starší děti na úkor mladších pouze tehdy, pokud má odmítnuté dítě právo na přednostní přijetí i v jiné mateřské škole. Kritérium věku lze použít i na nespádové děti a děti mladší než předpokládá zákonná věková hranice pro přednostní přijetí.

49 Ustanovení § 34 odst. 1 školského zákona, od roku 2020 pak pro děti ve věku od dvou do zpravidla šesti let.

50 Platí, že právo na přednostní přijetí mají děti, které dosáhly požadovaného věku před začátkem školního roku. Právo přednostního přijetí se tak vztahuje i na děti, které v době přijímání (květen) ještě nebudou mít požadovaný věk, ale do začátku školního roku v září tohoto věku dosáhnou (§ 34 odst. 3 školského zákona).

I.3) Zaměstnanost rodičů

Kritérium zaměstnanosti rodičů přehlíží vzdělávací funkci mateřských škol a akcentuje především funkci hlídací služby poskytované rodičům dětí. Děti jsou tak v přístupu ke vzdělávání rozlišovány podle skutečnosti, která nemá na jejich potřebu vzdělávat se přímý vliv. Proto nesmí být kritérium zaměstnanosti rodičů kritériem paušálním,[51] neboť pak nezohledňuje individuální potřeby dítěte z hlediska jeho práva na vzdělání. Doplňková funkce mateřské školy v podobě péče o děti nesmí mít přednost před úkolem poskytovat vzdělání.

Toto kritérium lze v odůvodněných případech využít pouze podpůrně (např. při rovnosti bodů). Při přetlaku spádových dětí s právem přednostního přijetí je toto kritérium navíc přiměřené pouze tehdy, pokud má odmítnuté dítě právo na přednostní přijetí i v jiné mateřské škole.

V praxi dochází někdy k tomu, že ředitelky a ředitelé mateřských škol upřednostňují děti i podle **konkrétního typu zaměstnání rodičů**. Speciální postavení se tak někdy přiznává dětem rodičů, kteří jsou zaměstnanci obce, obecního úřadu nebo mateřské školy zřizované obcí (nebo pracují ve školství obecně). Kritérium zvýhodňující děti rodičů zaměstnaných ve veřejném sektoru je však v rozporu s principem rovnosti účastníků řízení a nestrannosti správního orgánu.[52] Rozhodnutí založené na tomto zvýhodnění je nezákonné (s výjimkou speciálně zřízené mateřské školy pro tyto zaměstnance podle školského zákona[53]).

Kritérium zaměstnanosti rodičů nelze používat paušálně. Není přípustné, aby došlo ke zvýhodnění všech dětí, jejichž rodiče jsou zaměstnaní. Zaměstnanost rodičů lze využít pouze jako podpůrné kritérium. Není přípustné zvýhodnit dítě v návaznosti pouze na konkrétní typ zaměstnání jeho rodičů.

I.4) Sociální situace

Kritérium sociální situace nejčastěji deklaruje, že ředitelka či ředitel mateřské školy přihlédnou při přijímání k sociální potřebnosti dítěte. Zohlednění sociální situace zvýhodněním dítěte je legitimní a důvodné, protože některé složky předškolního vzdělávání jsou pro dítě v nepříznivé sociální situaci potřebnější (např. podíl na zdravém citovém rozvoji, socializace dítěte).

Formulace kritéria je velmi obecná, proto je žádoucí doplnit je o **demonstrativní výčet případů**, které mohou představovat nepříznivou sociální situaci dítěte (např. dítě samoživitelky či samoživitele, osiřelé dítě, dítě, kterému v důsledku nepříznivé sociální situace hrozí sociální vyloučení[54]). Tento výčet se může v čase rozšiřovat s ohledem na situace a žádosti, se kterými ředitelka či ředitel přijdou do styku. Výčet příkladů sociálně nepříznivých situací připravuje zákonné zástupce dítěte na možnost, že bude nutné

51 Takové uplatnění kritéria zaměstnanosti by totiž dostávalo nezaměstnané rodiče do situace, kdy pro jejich nezaměstnanost nepřijmou dítě do mateřské školy, avšak z důvodu péče o dítě se zhoršuje jejich situace při hledání zaměstnání.

52 Princip se odráží například v ustanovení § 7 odst. 1 správního řádu.

53 Ustanovení § 34 odst. 8 školského zákona.

54 Ve smyslu § 3 písm. f) zákona o sociálních službách.

nepříznivý sociální stav dítěte doložit. Zároveň přispívá k transparentnosti a předvídatelnosti procesu. Nevhodný je naopak úplný a uzavřený (taxativní) výčet situací. Taková konstrukce totiž neumožňuje v praxi reflektovat všechny možné sociálně nepříznivé situace.

Při přetlaku spádových dětí s právem přednostního přijetí lze v zásadě toto kritérium považovat za přiměřené pouze tehdy, pokud má odmítnuté dítě více spádových mateřských škol. Nevylučuji však, že v některých závažných případech může být tato zásada prolomena.

Ředitelka či ředitel mateřské školy musejí dbát mimo jiné na dodržování zásady předvídatelnosti a legitimního očekávání, tedy aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. Pokud tedy zvýhodní dítě v konkrétní nepříznivé sociální situaci, musí zvýhodnit i jiné dítě, které je v situaci shodné nebo podobné.

S ohledem na zásadu součinnosti mezi správními orgány je žádoucí, aby ředitelka či ředitel v případě nutnosti požádali o spolupráci a poskytnutí informací o sociální situaci dítěte jiné správní orgány,[55] které jsou s rodinným prostředím dítěte obeznámeny, zejména orgán sociálně-právní ochrany dítěte.[56]

Je legitimní, pokud ředitelka či ředitel mateřské školy zohlední při přijímání dětí k předškolnímu vzdělávání jejich sociální situaci. Při přetlaku spádových dětí s právem přednostního přijetí lze v zásadě toto kritérium použít pouze tehdy, pokud má odmítnuté dítě právo na přednostní přijetí i v jiné mateřské škole.

I.5) Zdravotní stav

Zdravotní stav dítěte je v kritériích reflektován v podobě požadavku na zdravotní způsobilost dítěte, doporučení od pediatra či školského poradenského zařízení. Je formulované velmi obecně a soulad se zákazem diskriminace souvisí s jeho naplňováním v konkrétních případech.

Pokud se požadavek zdravotní způsobilosti vykládá jako požadavek povinného očkování, jedná se o plnění zákonné povinnosti (viz část H doporučení). Za legitimní lze pokládat rovněž výklad, jenž by vylučoval přijetí dítěte trpícího vážnou dlouhodobou infekční chorobou, která by mohla ohrozit ostatní osoby dostávající se do styku s tímto dítětem v průběhu předškolního vzdělávání.[57] Obecně však lze říci, že kritéria související se zdravotním stavem dítěte jsou pro svou neurčitost nevhodná.

Pokud by k rozlišování docházelo na základě **zdravotního postižení**, mohlo by se jednat o diskriminaci dle antidiskriminačního zákona.[58] Ratifikací Úmluvy OSN o právech osob se zdravotním postižením

55 Ustanovení § 8 odst. 2 správního řádu.

56 Orgán sociálně-právní ochrany je povinen na žádost poskytnout správnímu úřadu údaje potřebné pro správní řízení dle ustanovení § 51 odst. 5 písm. a) bodu 1 zákona o sociálně-právní ochraně dětí.

57 V každém případě však musí být přijatý výklad a z něj vyplývající omezení věrohodně medicínsky podloženo.

58 Srov. ustanovení § 5 odst. 6 antidiskriminačního zákona, dle kterého je zdravotní postižení chápáno jako „tělesné, smyslové, mentální, duševní nebo jiné postižení, které brání nebo může bránit osobám v jejich právu na rovné zacházení v oblastech vymezených tímto zákonem; přitom musí jít o dlouhodobé zdravotní postižení, které trvá nebo má podle poznatků lékařské vědy trvat alespoň jeden rok." Jde o tzv. sociální model zdravotního postižení.

na sebe Česká republika vzala závazek zajistit, aby osoby se zdravotním postižením nebyly z důvodu svého postižení vyloučeny ze všeobecné vzdělávací soustavy.[59] Děti se speciálními vzdělávacími potřebami proto mají právo na bezplatné poskytování podpůrných opatření školou.[60] Ředitelky a ředitelé mateřských škol nesmějí odmítat děti kvůli jejich zdravotnímu postižení.

Kritérium zdravotního stavu je kvůli své neurčitosti v zásadě nevhodné. Odmítání nebo znevýhodňování dětí kvůli jejich zdravotnímu postižení je v zásadě diskriminační.

I.6) Trvalý pobyt

Místo trvalého pobytu hraje nezastupitelnou roli při přijímání dětí s povinností předškolního vzdělávání a dětí s právem přednostního přijetí na základě věku. Jde o kritérium, které výslovně uvádí školský zákon. Může se ale stát, že mateřská škola přijala všechny tyto děti a má stále volnou kapacitu. Pak se nabízí otázka, zda může ředitelka či ředitel upřednostnit děti, které mají místo trvalého pobytu ve školském obvodu mateřské školy (a prozatím nedosáhly věku pro přednostní přijetí dle školského zákona).

Zvýhodnění dítěte s trvalým pobytem v obci je za takových podmínek legitimní. Je-li zřizovatelem mateřské školy obec, naplňuje zřízením školy základní úkoly územní samosprávy. Vytváří tím podmínky pro uspokojování potřeb svých občanů, mezi které patří i vzdělávání.[61] Ředitelka či ředitel mateřské školy vykonávající státní správu sice nejsou vázáni úkoly samosprávy, není však úkolem státní správy činnost samosprávy a plnění jejich úkolů znesnadňovat. Zvýhodnění by se mělo vztahovat též na děti cizinců, pokud mají místo pobytu v příslušném školském obvodu.[62]

Podle informací z činnosti mateřských škol dochází v praxi často k tomu, že zákonní zástupci mění dětem adresu místa trvalého pobytu pouze účelově, aby mělo dítě právo na přednostní přijetí do mateřské školy, kterou pro jeho vzdělávání považují za nejvhodnější, přestože ve skutečnosti žijí ve spádové oblasti jiné mateřské školy. V důsledku takového jednání pak nemusí mít mateřská škola dostatečnou kapacitu pro všechny spádové děti, což znevýhodňuje zejména děti, které mají ve spádové oblasti skutečné bydliště a nejsou zde hlášeny jen účelově.

Účelové změny trvalého pobytu dítěte do spádové oblasti vybrané mateřské školy představují podle mého názoru obcházení zákona a jistě by bylo možné považovat takové jednání také za zneužití práva a jako takové by nemělo požívat právní ochrany. Přesto právní řád nedává ředitelkám a ředitelům mateřských škol příliš mnoho možností, jak takovému jednání zabránit. Někteří ředitelé a ředitelky mateřských škol nastavují kritéria pro přijetí dětí do mateřské školy tak, že požadují, aby dítě mělo trvalý pobyt evidovaný na stejné adrese jako minimálně jeden zákonný zástupce, případně požadují

59 Česká republika ratifikací Úmluvy OSN o právech osob se zdravotním postižením uznala právo osob s postižením na vzdělávání a zavázala se k vytvoření začleňujícího vzdělávacího systému na všech úrovních. Česká republika na sebe vzala závazek zajistit, aby osoby se zdravotním postižením nebyly z důvodu svého postižení vyloučeny ze všeobecné vzdělávací soustavy (čl. 24 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením).

60 Ustanovení § 16 odst. 1 školského zákona.

61 Ustanovení § 35 odst. 2 zákona o obcích.

62 Srov. ustanovení § 34 odst. 3 školského zákona s účinností od 1. září 2017 nebo § 34a odst. 2 školského zákona.

doložit, že dítě na dané adrese skutečně žije (například předložením nájemní smlouvy uzavřené jeho zákonnými zástupci prokazující užívání bytu/domu na dané adrese).

Ač rozumím důvodům takových požadavků, mám za to, že školský zákon takový postup neumožňuje. Spádovost mateřské školy podle školského zákona totiž určuje pouze místo trvalého pobytu. To podle české právní úpravy (zejména zákona o evidenci obyvatel) nemusí odpovídat skutečnému bydlišti. Nepřijmout tedy dítě s místem trvalého pobytu ve spádové oblasti mateřské školy s odůvodněním, že ve spádové oblasti ve skutečnosti nežije, případně dát přednost dětem, jejichž zákonní zástupci doloží, že místo trvalého pobytu dětí se shoduje s místem skutečného bydliště, se z pohledu školského zákona jeví jako problematické. Je pak otázkou, jak by o dané věci (například v důsledku odvolání nepřijatého dítěte) rozhodl krajský úřad a případně soud, a zda by účelové změny trvalého pobytu posuzoval také z pohledu možného obcházení zákona.[63]

Ředitelka či ředitel mateřské školy mohou po přijetí všech spádových dětí s právem přednostního přijetí upřednostnit děti s místem trvalého pobytu či místem pobytu v případě cizinců ve školském obvodu mateřské školy.

I.7) Losování

Pokud ani s využitím doporučených či jiných kritérií, která nejsou v rozporu se školským či antidiskriminačním zákonem, nebudou ředitelka či ředitel moci rozhodnout, které dítě při jejich přetlaku upřednostní, doporučuji využít transparentního losování. Tento způsob výběru mezi dětmi mohou rodiče považovat za příliš tvrdý, za dané situace se však jeví jako nejobjektivnější a nejspravedlivější.

Je nezbytné, aby ředitelka či ředitel mateřské školy předem stanovili podmínky losování. Zejména aby s dostatečným časovým předstihem informovali zákonné zástupce dětí o termínu a místu konání losování, aby u něj zákonní zástupci mohli být přítomni. Dopředu by také mělo být patrné, kdo losování uskuteční (např. ředitelka či ředitel mateřské školy) a jakým způsobem. O tom by měli ředitelka či ředitel školy poučit přítomné zákonné zástupce před zahájením losování. Doporučuji také z losování pořídit videozáznam.

63 Nejsem zatím seznámena s žádným soudním rozhodnutím, které by se zabývalo změnami trvalého pobytu pouze kvůli přijetí dítěte do mateřské či jiné školy. Účelovým přihlášením k trvalému pobytu se sice již věnoval Ústavní soud (např. nález Ústavního soudu ze dne 4. května 2011, sp. zn. Pl. ÚS 6/11), avšak z pohledu přihlášení většího počtu osob k trvalému pobytu kvůli právu volit do zastupitelstva obce. Ústavní soud se v tomto nálezu vyjádřil tak, že v situaci, kdy je trvalý pobyt rozhodujícím kritériem pro vznik aktivního i pasivního volebního práva do orgánů samosprávy obce, je třeba vzhledem k závažnosti možných dopadů pečlivě zkoumat i skutečnost, zda přihlášení nebylo zcela účelovým jednáním, jehož jediným cílem byl právě vznik aktivního volebního práva, tedy jednáním obcházejícím volební zákon. Podle Ústavního soudu není důvod právo na zvolení si trvalého pobytu upřednostnit před právem občanů územního společenství, aby se na jeho správě podíleli pouze ti, kdo do tohoto společenství skutečně patří.

J) Závěr

Úloha zřizovatelů a ředitelek a ředitelů mateřských škol není jednoduchá. Novela školského zákona přinesla podstatné změny, kterým se bude muset praxe přizpůsobit. Pevně věřím, že se zřizovatelům bude dařit zajistit takovou kapacitu mateřských škol, aby ředitelky a ředitelé nemuseli kritéria vůbec používat.

> Děkuji pedagogickým pracovníkům za nasazení a kvalitní práci.

Doporučení si neklade za cíl pojmenovat a zhodnotit veškeré situace, které mohou v praxi nastat. Věřím, že adresáti budou toto doporučení chápat jako výkladové vodítko, které jim napomůže k nediskriminačnímu řešení situací vzniklých v souvislosti s přijímáním dětí k předškolnímu vzdělávání. Konečné slovo v posouzení, zda v konkrétním případě došlo k diskriminaci, bude mít vždy soud. Jsem připravena se k doporučení vrátit pod vlivem dotazů a vybrané otázky znovu posoudit. Vím, že život přináší různé situace, na které jeden dokument zdaleka nestačí.

Závěrem bych ráda poděkovala ředitelkám a ředitelům, učitelkám a učitelům i ostatním pedagogickým pracovníkům v mateřských školách za jejich nasazení a kvalitní práci. Jsem si vědoma, že právě oni jsou klíčem k zajištění kvalitního vzdělání.

K) Přehled právních 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), ve znění pozdějších předpisů

Listina základních práv a svobod – usnesení předsednictva České národní rady 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Správní řád – zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

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

Úmluva o právech osob se zdravotním postižením – sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 10/2010 Sb. m. s., o přijetí Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením

Vyhláška o předškolním vzdělávání – vyhláška č. 14/2005 Sb., o předškolním vzdělávání, ve znění pozdějších předpisů

Zákon o evidenci obyvatel – zákon č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon o obcích – zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

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

Zákon o péči o dítě v dětské skupině – zákon č. 247/2014 Sb., o poskytování služby péče o dítě v dětské skupině a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon o sociálně-právní ochraně dětí – zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů

Zákon o sociálních službách – zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů

Zákon o veřejném ochránci práv – zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů

Příloha k Doporučení veřejné ochránkyně práv – rozhodování o přijetí k předškolnímu vzdělávání

Pomůcka pro ředitelky a ředitele mateřských škol zřizovaných obcemi či svazky obcí

Mám dostatečnou kapacitu?

ANO

Dítě přijímám.

NE

Má dítě povinnost předškolního vzdělávání (5 let, odklad)?

ANO

Dítě přijímám přednostně.
Pokud mám nedostatečnou kapacitu, losování + kontaktuji zřizovatele.

NE

Má dítě více spádových MŠ?*

ANO

Mohu přijmout přednostně na základě:
- věku,
- přítomnosti sourozence v MŠ,
- zaměstnanosti rodičů (pouze v odůvodněných případech),
- sociální situace,
- sdílení alternativního pedagogického přístupu.

V ostatních případech losování.

NE

Losování
+
kontaktuji zřizovatele.

ANO

Jde o dítě spádové, které před začátkem školního dosáhne tří let (2018), dvou let (2020)?

NE

Mám po přijetí všech spádových dětí, které před začátkem školního roku dosáhnou tří let (2018), dvou let (2020) dostatečnou kapacitu?

ANO

Mohu přijmout přednostně na základě:
- povinnosti předškolního vzdělávání,
- trvalého pobytu ve školském obvodu,
- věku,
- přítomnosti sourozence v MŠ,
- zaměstnanosti rodičů (pouze v odůvodněných případech),
- sociální situace,
- sdílení alternativního pedagogického přístupu.

V ostatních případech losování.

NE

Dítě nepřijímám.

!

Podezřelá kritéria:
- pořadí přijetí přihlášky
- vzdálenost bydliště / trvalého pobytu
- zdravotní stav

Raději nepoužívat!

* Vyhláška obce může stanovit, že v jednom školském obvodě sídlí více škol