

Doporučení veřejné ochránkyně práv

k naplňování práva na rovné zacházení v přístupu k povinné školní docházce

A - Úkoly veřejné ochránkyně práv

Doporučení k otázkám souvisejícím s diskriminací vydávám podle ustanovení § 21b písm. c) zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů. Obsahuje návod pro rozhodování o žádostech o přijetí dítěte k základnímu vzdělávání.

B - Úvodní slovo

Doporučení vzniká v reakci na větší množství podnětů a dotazů, se kterými se na mě v průběhu roku 2015 obrátili rodiče, neziskové organizace a představitelé samospráv. Podklady pro vytvoření doporučení jsem získala jak vlastní činností (šetřením konkrétních podnětů), tak i spoluprací s Českou školní inspekcí, která v roce 2015 provedla na můj podnět inspekci¹ v jedenácti základních školách a třech školských poradenských zařízeních. V inspekční činnosti se Česká školní inspekce zaměřila především na zápisy do prvních ročníků základních škol.

Předkládané doporučení vyhodnocuje nejčastěji používaná kritéria, na základě kterých ředitelky a ředitelé škol rozhodují o přijetí k základnímu vzdělávání. Nedílnou součástí doporučení je i bližší pohled na procesní postup ředitelky a ředitelů škol při samotném rozhodování o tom, které dítě přijmou či odmítnou.

Cílem doporučení je zejména zhodnocení kritérií z hlediska souladu se školským a antidiskriminačním zákonem a jejich uplatnění na různé skupiny dětí, zejména děti tzv. spádové a nespádové². Doporučení rovněž obsahuje návod pro posouzení dílčích kritérií a pro vedení správního řízení o (ne)přijetí k základnímu vzdělávání.

Doporučení je zejména určeno ředitelkám a ředitelům základních škol, jejichž zřizovatelem jsou obce či svazky obcí³, krajským úřadům, které posuzují odvolání proti rozhodnutí o nepřijetí dítěte, České školní inspekci a široké veřejnosti (zejména rodičům budoucích prvňáčků). Doporučení dále adresuji Ministerstvu školství,

¹ Zaměstnankyně a zaměstnanci Kanceláře veřejného ochránce práv působili v rámci inspekce jako přízvané osoby dle § 174 odst. 8 školského zákona.

² Slovníček pojmů je obsažen v části C tohoto doporučení.

³ Škol zřizovaných kraji, státem, církvemi či soukromými osobami se některé aplikační otázky (zejména kritéria týkající se spádovosti) z povahy věci netýkají. Povinnost nediskriminovat děti v přístupu k základnímu vzdělávání ale mají všechny školy bez ohledu na jejich zřizovatele.

mládeže a tělovýchovy, které je může využít k vydání prováděcí vyhlášky, která by závazně upravila podmínky a organizaci zápisu k povinné školní docházce.⁴

Doporučení si neklade za cíl pojmenovat a zhodnotit veškeré situace, které mohou v praxi nastat. Jedná se o dokument, který řeší nejčastější okruhy otázek, s nimiž se různí aktéři v praxi aktuálně potýkají. Jsem si vědoma, že doporučení vydávám v době, která těsně předchází zápisům k povinné školní docházce. Přesto věřím, že je adresáti budou chápat jako výkladové vodítko, které jim napomůže k nediskriminačnímu řešení situací vzniklých v souvislosti s přijímáním dětí k základnímu vzdělávání již v kalendářním roce 2016. Konečné slovo v posouzení, zda v konkrétním případě došlo k diskriminaci, bude mít vždy soud.

Doporučení vychází z právního stavu k 1. lednu 2016.

C - Slovníček pojmů

Školský obvod – území obce, části obce, nebo více obcí, které vymezuje obec v obecně závazné vyhlášce.

Spádová škola – základní škola zřízená obcí či svazkem obcí se sídlem ve školském obvodu, v němž má dítě/žák trvalý pobyt či má sídlo školské zařízení pro výkon ústavní výchovy, ochranné výchovy či preventivně výchovné péče (dále jen „ústavní zařízení“), ve kterém je žák/dítě umístěn/o⁵.

Nespádová škola – základní škola, v jejímž školském obvodu nemá žák/dítě trvalý pobyt; odvíjí se od volby zákonných zástupců.

Spádové dítě / spádový žák – dítě/žák, které/ý má trvalý pobyt ve školském obvodě základní školy, na kterou se hlásí, nebo kterou navštěvuje.

Nespádové dítě / nespádový žák – dítě/žák, které/ý má trvalý pobyt mimo školský obvod základní školy, na kterou se hlásí, nebo kterou navštěvuje.

Test školní zralosti – podklad, na základě kterého škola ověřuje školní zralost dítěte, které se dostavilo k zápisu; nejčastěji ho vytváří škola ve spolupráci se školským poradenským zařízením a jeho obsahové náležitosti zákon blíže neupravuje.

Odklad povinné školní docházky – znamená, že dítě ve školním roce, kdy dovrší šesti let věku, nemusí zahájit povinnou školní docházku; o odklad žádá zákonný zástupce dítěte a rozhoduje o něm ředitelka či ředitel školy; před rozhodnutím se musí k odkladu kladně vyjádřit školské poradenské zařízení a odborný lékař nebo klinický psycholog.

Speciální vzdělávací potřeby – dítětem/žákem se speciálními vzdělávacími potřebami je osoba se zdravotním postižením, zdravotním znevýhodněním nebo

⁴ podle § 56 školského zákona

⁵ Nevzdělává-li se žák ve škole zřízené při tomto školském zařízení.

sociálním znevýhodněním; tyto potřeby zjišťuje školské poradenské zařízení (pedagogicko-psychologická poradna nebo speciálně pedagogické centrum).

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 toto ustanovení, kritérium nebo praxe je objektivně odůvodněno legitimním cílem a prostředky k jeho dosažení jsou přiměřené a nezbytné.

D - Shrnutí doporučení k naplňování práva na rovné zacházení v přístupu k povinné školní docházce

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. Zápis 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.
- Své dítě nemusíte nechat testovat.
- Sdělte škole pouze údaje, které jsou nezbytné k rozhodnutí. K těm nepatří údaje o státním občanství dítěte, 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 odbyť na 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? Obrat'te 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.

E - Text doporučení

E.1 Právo na vzdělání a rovný přístup k němu

Právo na vzdělání, garantované množstvím mezinárodních i vnitrostátních předpisů⁶, patří mezi práva, kterých se lze domáhat pouze v mezích zákonů, jež ho provádějí. Mezi takové právní předpisy patří zejména antidiskriminační zákon a školský zákon.

⁶ Např. čl. 33 Listiny základních práv a svobod, čl. 2 prvního dodatkového protokolu Evropské úmluvy lidských práv, čl. 14 Charty základních práv Evropské unie.

E.1.1 Antidiskriminační zákon

Antidiskriminační zákon se vztahuje jak na přístup ke vzdělání, tak jeho poskytování.⁷ Zakazuje diskriminaci⁸ na základě rasy, etnického původu, národnosti, pohlaví, sexuální orientace, věku, zdravotního postižení, náboženského vyznání, víry či světového názoru. Výčet chráněných důvodů v antidiskriminačním zákoně je uzavřený (konečný).

Pokud dojde v přístupu ke vzdělání k diskriminaci (např. z důvodu národnosti či zdravotního postižení), může se osoba bránit u soudu a žádat, aby škola upustila od diskriminace, aby byly odstraněny následky diskriminačního zásahu a aby jí bylo dáno přiměřené zadostiučinění (např. omluva). Může též požadovat náhradu nemajetkové újmy v penězích.⁹

E.1.2 Školský zákon

Pro účely tohoto doporučení je nezbytné upozornit zejména na zásadu rovného přístupu ke vzdělávání zakotvenou v ustanovení § 2 školského zákona. Ten obsahuje výčet důvodů, na základě kterých zákon zakazuje rozlišovat mezi jednotlivými zájemci o vzdělávání, dětmi, žáky i studenty. Jsou mezi nimi důvody, které antidiskriminační zákon nezná (např. jazyk, rod, sociální původ, majetek).

Daný výčet je možné označit za tzv. otevřený, jelikož poslední z vymezených zakázaných diskriminačních důvodů je „jiné postavení občana“. Jak uvádí i odborná literatura, „zakázána je tak jakákoliv nerovnost v přístupu ke vzdělávání, která postrádá rozumné opodstatnění“.¹⁰

V praxi jsou to zejména ředitelky a ředitelé škol, kteří musí být velice obezřetní, pokud rozlišují mezi jednotlivými dětmi při zápisu k povinné školní docházce na základě kritérií. Jejich rozhodnutí o nepřijetí dítěte může pro rozpor se zákazem diskriminace zrušit krajský úřad či správní soud. Odborná literatura uvádí, že i v případech, kdy bylo dítě znevýhodněno v přístupu k základnímu vzdělávání na základě důvodu, který je uveden pouze ve školském zákoně (např. majetku či sociálního původu), může se domáhat zadostiučinění u soudu prostřednictvím žaloby na ochranu osobnosti.¹¹

E.2 Volba základní školy

Povinnou školní docházku může žák plnit buď ve spádové škole, nebo škole nespádové.^{12,13} Volba základní školy je významnou záležitostí¹⁴ v životě dítěte a řídí

⁷ podle § 1 odst. 1 písm. i) antidiskriminačního zákona

⁸ Za diskriminaci se považuje i obtěžování, sexuální obtěžování, pronásledování, pokyn k diskriminaci a navádění k diskriminaci (§ 4 antidiskriminačního zákona).

⁹ podle § 10 antidiskriminačního zákona

¹⁰ Rigel, F. a kol. *Školský zákon. Komentář*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2014, s. 29.

¹¹ Kvasnicová, J., Šamánek, J. a kol. *Antidiskriminační zákon. Komentář*. 1. vyd. Praha : Wolters Kluwer, 2015, s. 53.

¹² podle § 36 odst. 5 a 6 školského zákona

se rozhodnutím zákonných zástupců dítěte. Ti mají ze zákona povinnost dítě přihlásit k zápisu k povinné školní docházce, a to v době od 15. ledna do 15. února kalendářního roku, v němž má dítě povinnou školní docházku zahájit.¹⁵ Přitom musí respektovat postup ředitelky či ředitele, kteří jsou oprávněni stanovit konkrétní den a místo zápisu (nejčastěji se jedná o dva dny ve výše zmíněném období).¹⁶

E.2.1 Rozpory mezi zákonnými zástupci

V případě, že se rodiče nejsou schopni na volbě školy dohodnout, musí jejich rozhodnutí nahradit soud.¹⁷ Pokud žádost o přijetí dítěte podá pouze jeden z rodičů a nic nenasvědčuje neshodě zákonných zástupců, mohou ředitelka či ředitel školy 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“*.¹⁸

E.2.2 Děti umístěné v ústavních zařízeních

Umístění dítěte do ústavního zařízení neomezuje rodičovskou odpovědnost, nerozhodne-li soud jinak. Tedy i pro toto dítě platí, že volba školy primárně záleží na vůli jeho zákonných zástupců. Existuje však situace, kdy tomu může být jinak.

V případě, že zákonní zástupci dítěte neplní své povinnosti nebo o dítě nejeví skutečný zájem, může dítě i ve významných záležitostech, kterou je i volba základní školy, zastoupit ředitelka či ředitel ústavního zařízení, ve kterém je umístěno.¹⁹ Důvody vedoucí k zastoupení dítěte ředitelkou či ředitelem ústavního zařízení musí mít ředitelka či ředitel školy, do níž se dítě hlásí, rovněž podloženy.^{20, 21}

Tato praxe se neuplatní na děti umístěné v zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc, zařízení poskytovatele zdravotních služeb nebo v domově pro osoby se zdravotním postižením.

E.2.3 Jiné formy péče o dítě

Velmi často se také objevují případy, kdy o přijetí dítěte do základní školy žádá pěstoun dítěte. Svěřením dítěte do **pěstounské péče** nezaniká rodičovská

¹³ Pro účely tohoto doporučení nezohledňuji plnění povinné školní docházky dle ustanovení § 38 až 42 školského zákona, tj. v zahraniční škole, v zahraničí, ve střední škole, individuálním vzdělávání či za využití speciální úpravy pro žáky s hlubokým mentálním postižením.

¹⁴ podle § 877 odst. 2 občanského zákoníku

¹⁵ podle § 36 odst. 4 školského zákona

¹⁶ ustanovení § 46 odst. 1 školského zákona

¹⁷ podle § 877 odst. 1 občanského zákoníku

¹⁸ podle § 876 odst. 3 občanského zákoníku

¹⁹ podle § 23 odst. 1 písm. l) zákona o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy

²⁰ Rozsudek soudu o nařízení ústavní či ochranné výchovy nebo umístění do střediska výchovné péče, případně usnesení o předběžném opatření, kterým se dítě do ústavního zařízení svěřuje. Jako doklad je dostatečná část rozhodnutí obsahující výrok. K důvodům umístění dítěte rozepsané v odůvodnění rozhodnutí nesmí ředitelka či ředitel při rozhodování přihlížet.

²¹ Např. vyjádřením ředitelky či ředitele ústavního zařízení.

odpovědnost zákonných zástupců dítěte, nerozhodne-li soud jinak.²² Ti jsou tedy i nadále oprávněni a povinni rozhodovat o významných záležitostech dítěte. Ředitelka či ředitel školy by proto měli vyžadovat doložení souhlasu s žádostí o přijetí alespoň jednoho ze zákonných zástupců dítěte. Obdobný postup je třeba využít u dětí **svěřených do péče jiné osoby**.²³

Naopak rozdílně je nezbytné přistupovat k dítěti, kterému byl ustanoven **poručník**. Poručníka soud ustanovuje v případě, kdy tu není žádný z rodičů, který má a vůči dítěti vykonává rodičovskou odpovědnost v plném rozsahu. Poručník pak má zásadně všechna práva a povinnosti jako rodič (vyjma vyživovací povinnosti), nerozhodne-li soud jinak. Poručník tedy dítě může plně zastoupit také v případě volby základní školy.

E.3 Vymezení školského obvodu, jeho výhody a problémy

Vymezení školského obvodu stejně jako zajištění podmínek pro plnění povinné školní docházky všem dětem s trvalým pobytem ve školském obvodě je kompetencí, kterou školský zákon svěřuje primárně obci, v případě její nečinnosti krajskému úřadu.²⁴ Obec vymezuje obvody spádových škol (tzv. školské obvody) obecně závaznou vyhláškou.

Je tedy nezákonné, pokud obec zřídí na svém území více škol a nevymezí prostřednictvím obecně závazné vyhlášky školské obvody. V takové situaci doporučuji občanům obce informovat krajský úřad, který může o školském obvodu rozhodnout.²⁵ Pokud občané obce nesouhlasí s již existujícím vymezením školských obvodů, doporučuji jim oslovit přímo zastupitele.

Problematika školských obvodů se netýká škol, které uskutečňují vzdělávání výhradně podle vzdělávacího programu pro žáky se zdravotním postižením (typicky speciální školy) anebo škol, které byly zřízeny soukromými osobami či církvemi.

Velkým zvýhodněním spádových dětí je jejich **přednostní právo na přijetí ve spádové škole**.²⁶ Stát tak garantuje každému dítěti místo ve spádové škole, tedy přístup k základnímu vzdělávání. K prolomení tohoto práva může dojít pouze v případě překročení nejvyššího počtu žáků uvedeného ve školském rejstříku.²⁷ Takto vymezenou kapacitu školy nelze zaměňovat s nedostatečnou faktickou kapacitou (tj. situací, kdy kapacita dle školského rejstříku není naplněna, ale škola fakticky nemá prostory pro otevření další třídy příslušného ročníku). Takovéto situace by ředitelky a ředitelé základních škol měli řešit vždy společně se zřizovatelem. Předcházení nedostatečné kapacitě by měla napomoci také novela školského zákona účinná od 1. května 2015.²⁸ Ta ukládá povinnost obecním úřadům obce,

²² podle § 960 odst. 1 občanského zákoníku

²³ podle § 955 občanského zákoníku

²⁴ podle § 178 odst. 2 školského zákona

²⁵ podle § 178 odst. 3 školského zákona

²⁶ Viz § 36 odst. 7 věta první školského zákona. Elektronická verze školského rejstříku je dostupná na: <http://rejskol.msmt.cz/>.

²⁷ podle § 36 odst. 7 věta druhá školského zákona

²⁸ podle § 36 odst. 8 školského zákona

na jejímž území je školský obvod základní školy, s dostatečným předstihem poskytnout škole seznam spádových dětí, které mají nastoupit k povinné školní docházce.

Především „žádané“ školy se setkávají s případy, kdy rodiče několik týdnů před zápisem přihlásí dítě k trvalému pobytu ve školském obvodu této školy, aby mu zajistili přednostní právo na přijetí. Jsem přesvědčena, že jde o zneužití práva ze strany rodičů. Školy, jejichž kapacita vyhovovala situaci ve školském obvodu, se dostávají pod tlak žádostí dětí, s nimiž se počítalo ve školách v jiných obvodech. Tento stav navíc může některé školy zcela paralyzovat. Ředitelka či ředitel školy přitom nemají právní nástroje k ověření, zda nejde o účelové jednání. Pokud by ředitelka či ředitel chtěli odmítnout dítě, které rodič přihlásil k trvalému pobytu ve školském obvodu školy účelově, museli by své zamítavé rozhodnutí podložit důkazy a přesvědčivě ho odůvodnit. V opačném případě by bylo rozhodnutí nezákonné a mohlo by být krajským úřadem nebo soudem zrušeno.

Doporučuji ředitelkám a ředitelům škol, aby s obcemi (zřizovateli) komunikovali v dostatečném předstihu tak, aby bylo zajištěno právo dítěte na přednostní přijetí do spádové školy. Cílem je, aby školy byly připraveny na demografický vývoj v dané oblasti, a to například prostřednictvím úpravy školských obvodů. Na rodiče pak apeluji, aby nezneužívali práva na volbu místa trvalého pobytu dítěte.

E.4 Sběr informací o dětech a zákonných zástupcích

V rámci přípravy doporučení jsem se setkala s různou podobou formulářů, které zákonní zástupci dětí vyplňují u zápisu.²⁹ Jelikož obsah požadovaných informací přesahuje rozsah informací nezbytných k zahájení a vedení správního řízení a mohou se zároveň dostávat do rozporu se zákonem o ochraně osobních údajů, doporučuji ředitelkám a ředitelům škol, aby formuláře upravili v souladu s následujícími sděleními.

Správní řád jako nezbytné náležitosti pro zahájení a vedení správního řízení považuje jméno a příjmení dítěte, jeho datum narození, místo trvalého pobytu, popřípadě jinou adresu pro doručování a označení správního orgánu, jemuž je žádost určena (tedy k rukám ředitelky či ředitele školy). S ohledem na zákonné zastoupení dítěte jeho zákonným zástupcem či jinou osobou k tomu oprávněnou, je zároveň podstatné zjišťovat jméno, příjmení, místo trvalého pobytu, popřípadě jinou adresu pro doručování tohoto zástupce. Není však v souladu se zákonem (a to ani, když s tím zákonní zástupci souhlasí³⁰), pokud ředitelka či ředitel školy u zápisu zjišťují, jakého stupně vzdělání zákonný zástupce dosáhl, zda pracuje a jaká je jeho aktuální profese.

²⁹ Například informace o tom, zda je jeden z rodičů na rodičovské dovolené či matka na mateřské dovolené, zda je rodič v domácnosti, jaký je celkový počet dětí v rodině, kolik z těchto dětí navštěvuje mateřskou školu a kolik základní či střední školu, zda rodina bydlí v blízkosti školy, zda starší sourozenci navštěvují danou školu, jaké je zaměstnání rodičů, zda má dítě nějaké zdravotní postižení či znevýhodnění, zda je dítě sociálně znevýhodněné, zda rodiče žijí ve společné domácnosti či zda existuje rozsudek soudu o svěřeni dítěte do péče pouze jednoho rodiče, jiné osoby či ústavního zařízení.

³⁰ podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona o ochraně osobních údajů

Zastupuje-li dítě jiná osoba než jeho zákonný zástupce, je zároveň podstatné, aby doložila své oprávnění dítě zastupovat (viz část E.2 tohoto doporučení). S ohledem na pružnost správního řízení považují za akceptovatelné také evidenci telefonního spojení na žadatele či e-mailovou adresu.

Pro účely nastavení vhodných podpůrných opatření pro budoucího žáka školy je vhodné, aby škola zjišťovala, zda dítě má speciální vzdělávací potřeby.³¹ **Chci však zdůraznit, že tyto informace nemohou mít vliv na rozhodování ředitelky či ředitele o (ne)přijetí.**

Odmítáním dětí se speciálními vzdělávacími potřebami či jejich bodovým znevýhodněním by se totiž ředitelka či ředitel dopouštěli diskriminačního jednání vůči dítěti z důvodu jeho zdravotního postižení, etnicity nebo národnosti či nerovného přístupu k dítěti z důvodu jeho sociálního původu, barvy pleti či jazyka.³²

Na rozdíl od Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy³³ nedoporučuji ředitelkám a ředitelům škol, aby během zápisu zjišťovali údaj o státním občanství dítěte. Jedná se o osobní údaj, který přímo nesouvisí se správním řízením, a pokud ho zákonný zástupce odmítne sdělit, nemůže ředitelka či ředitel jeho žádost odmítnout jako neúplnou. Škola může zmíněný údaj požadovat po zákonném zástupci až poté, co je dítě do školy přijato a v měsíci září do ní nastoupí. Jedná se totiž o údaj, který se povinně zapisuje do školní matriky.

Údaj o předchozím vzdělávání dítěte (například v mateřské škole či přípravném ročníku) je možné sdělit, pokud k němu škola rozumně přihlíží a může za určité situace dítě zvýhodnit (blíže v části E.6.7 doporučení).

Za dobrou praxi považují, pokud formuláře s přihlašující osobou vyplňuje k tomu určený zaměstnanec školy, např. rovnou v elektronické formě, stejně jako pokud jsou formuláře rodičům předem k dispozici buď ve škole, nebo na webových stránkách školy. V takovém případě formuláře může přihlašující osoba vyplnit v předstihu doma a během zápisu může dojít pouze k jejich kontrole.

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 ředitelky a ředitelé škol ve správním řízení jako **vykonavatelé veřejné správy**.³⁴ Mohou tedy činit pouze to, co jim zákony ukládají a umožňují. Postupují podle školského zákona a správního řádu, a proto **nemohou v průběhu zápisu zákonné zástupce odmítat**.³⁵ O každé žádosti o přijetí musí

³¹ Může se jednat o zdravotní postižení, zdravotní či sociální znevýhodnění, případně o mateřský jazyk jiný než čeština.

³² Srovnej § 1 odst. 1 písm. i), § 2 odst. 3 a § 3 antidiskriminačního zákona a § 2 odst. 1 písm. a) školského zákona.

³³ doporučení k organizaci zápisů k povinné školní docházce ze dne 10. července 2014, č. j. MSMT-10670/2014

³⁴ Srov. § 165 odst. 2 písm. e) školského zákona a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. července 2011, č. j. 1 As 53/2011-109.

³⁵ Například proto, že se rodič dostavil do nespádové školy anebo žádost nepodal na tiskopisu, který škola zveřejnila na internetových stránkách.

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 vyzvou k jejich odstranění a poskytnou mu k tomu přiměřenou lhůtu.³⁶

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. 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.³⁷

Pokud ředitelka či ředitel přijímají dítě do **programu s redukováným obsahem vzdělávání**³⁸, musí správnímu rozhodnutí časově předcházet:

- (1) vydání doporučení školského poradenského zařízení, v němž je jednoznačně doporučeno vzdělávání dítěte podle redukováného vzdělávacího programu,
- (2) seznámení zákonných zástupců s důsledky vzdělávání dítěte podle tohoto programu potvrzené podpisem informovaného souhlasu zákonným zástupcem.³⁹

V odůvodnění rozhodnutí o přijetí dítěte pak musí ředitelka či ředitel zároveň uvést, podle kterého vzdělávacího programu bude dítě ve škole vzděláváno. 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.

▪ Výroková část

Při vypracovávání rozhodnutí o (ne)přijetí by měli ředitelka či ředitel věnovat zvýšenou pozornost identifikaci účastníků správního řízení, zejména správnosti

³⁶ podle § 37 odst. 3 školského zákona

³⁷ podle § 183 odst. 2 školského zákona

³⁸ Může se jednat o Rámcový vzdělávací program pro základní vzdělávání včetně přílohy upravující vzdělávání žáků s lehkým mentálním postižením (RVP ZV-LMP) nebo Rámcový vzdělávací program pro obor vzdělání základní škola speciální (RVP ZŠS).

³⁹ Minimální rozsah údajů a informací pro udělení informovaného souhlasu obsahuje příloha vyhlášky o vzdělávání dětí, žáků a studentů se speciálními vzdělávacími potřebami. Doporučuji však, aby ředitelka či ředitel upravili formulář informovaného souhlasu tak, aby byl pro zákonné zástupce dítěte co nejvíc srozumitelný a byly z něj zřejmé konkrétní důsledky zařazení dítěte.

jména dítěte a data jeho narození. Stejně tak je podstatné, aby uvedli ustanovení právních předpisů, podle nichž postupovali.⁴⁰

- Odůvodnění

Každé správní rozhodnutí musí být řádně odůvodněné. To znamená, že z něj musí 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.⁴¹ 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 či že je nedostatečně odůvodněno.

E.5.3 Předvídatelnost

S ohledem na zásadu předvídatelnosti⁴² by ředitelka či ředitel školy měli před konáním zápisu zveřejnit kritéria, podle kterých budou rozhodovat, stejně jako předpokládaný počet žáků, které bude škola přijímat s ohledem na její volnou kapacitu. Tyto informace by měli ředitelka a ředitel školy oznámit společně s místem a dobou zápisu způsobem v místě obvyklým.⁴³

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 ředitelů škol předejdou mnohým nejasnostem a případným stížnostem rodičů** na neférovost zápisu k povinné školní docházce.

⁴⁰ 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.

⁴¹ podle § 183 odst. 4 školského zákona

⁴² podle § 2 odst. 4 správního řádu

⁴³ podle § 46 odst. 1 školského zákona

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:

- zvláště mezi spádovými dětmi a
- zvláště mezi dětmi nespádovými.

Využívají k tomu také různá kritéria. Těm nejčastěji používaným 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 ředitelek a ředitelů podle obecné zásady rovného přístupu ke vzdělání bez jakékoliv diskriminace.

Jelikož může být tato problematika jak pro ředitelky a ředitele, tak i pro rodiče dětí složitá, dovolila jsem si přípustnost jednotlivých kritérií zobrazit v **diagramu**, který je obsažen v příloze k tomuto doporučení.

E.6.1 Trvalý pobyt ve školském obvodu

Školský zákon zaručuje spádovému dítěti přednostní právo na přijetí k základnímu vzdělávání na jeho spádové škole, tj. na 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 ředitelek a ředitelů škol je uplatnění výsledků bodovaného testu či ověření školní zralosti (např. formou Kernova-Jiráskova testu či jeho modifikací). Test může mít v praxi mnoho podob a dosud není nijak standardizován.

Obecně platí, že ověření školní zralosti 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.⁴⁴

Školy musí při ověřování školní zralosti 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 zralosti spolupracovaly nejen se školským poradenským zařízením, ale také s neziskovými organizacemi, které se věnují dětem se speciálními vzdělávacími potřebami.

Průběh zápisu k základnímu vzdělávání zákon také nikterak neupravuje. Nezávazně se k němu vyjadřuje doporučení Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy⁴⁵, které zdůrazňuje, že **účast dítěte na zápisu není povinná. Zákon ukládá zákonnému zástupci povinnost přihlásit dítě k zápisu, nestanoví však dítěti povinnost zúčastnit se daného zápisu.** 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 zralosti, postupují v rozporu se školským zákonem.

Domnívám se, že 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 typů škol.

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. 2 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.

⁴⁴ Povinností školy je zákonné zástupce dítěte pouze informovat o možnosti odkladu povinné školní docházky (§ 37 odst. 2 školského zákona).

⁴⁵ doporučení k organizaci zápisů k povinné školní docházce ze dne 10. července 2014, č. j. MSMT-10670/2014

Rozumím tomu, že škola může spoluprací 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 právo⁴⁶, 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 tyto postupy považují za **nedůstojné**. Zároveň dle mého názoru **odporují** smyslu školského zákona. Ten ukládá zákonným zástupcům povinnost přihlásit dítě k zápisu v období od 15. ledna do 15. února kalendářního roku, v němž má dítě zahájit povinnou školní docházku.⁴⁷ Pokud tak zákonný zástupce neučiní, je odpovědný za přestupek.⁴⁸

Místo a dobu zápisu stanoví ředitelka či ředitel školy; zápis se musí konat v rozmezí od 15. ledna do 15. února. Záleží na ředitelce či řediteli, kdy budou zápisy 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 řízení⁴⁹ 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 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

⁴⁶ čl. 20 Listiny základních práv a svobod

⁴⁷ podle § 36 odst. 4 školského zákona

⁴⁸ Srovnej § 31 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁹ podle § 7 správního řádu

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 či 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 odvozuje zvýhodnění dítěte od jeho rodinného postavení, tedy nezávisle na dítěti. Zároveň znevýhodňují děti jedináčky, děti, jejichž sourozenci navštěvují specializované školy (víceletá gymnázia, školy pro žáky se zdravotním postižením⁵⁰, 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 zákonem, musí 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 kapacity⁵¹, může upřednostnit to, které již ve škole má staršího sourozence, jedinež 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).

⁵⁰ Základní školy uskutečňující vzdělávání podle redukovaných vzdělávacích programů (RVP-LMP a RVP-ZŠS).

⁵¹ Přijetím všech spádových dětí, které požádaly o zápis do školy, by ředitelka či ředitel překročili nejvyšší počet žáků uvedených ve školském rejstříku.

Doporučuji ředitelkám či 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 v určitém 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.⁵² Z toho vyplývá, že i přesto, že 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.

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. Zároveň je třeba zdůraznit, že vzdělávání dítěte v mateřské škole je stále volbou jeho zákonných zástupců, nikoliv jeho povinností, v důsledku čehož jsou znevýhodněny děti, jejichž rodiče si předškolní vzdělávání nepřejí (volí individuální vzdělávání) či je z různých důvodů nezvolí (např. pobyt rodiny v zahraničí).

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

⁵² podle § 37 odst. 1 školského zákona

mateřská škola či přípravný ročník, které 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, musí 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 kapacity⁵³, může upřednostnit to, které navštěvovalo mateřskou školu či přípravný ročník 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 přípravný ročník 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 téhož cíle).

Doporučuji ředitelkám či ředitelům, aby v případě spádových dětí upřednostnili ty, které navštěvovaly mateřskou školu či přípravný ročník 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.

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 blíže 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.⁵⁴

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*“.⁵⁵

⁵³ Přijetím všech spádových dětí, které požádaly o zápis do školy, by ředitelka či ředitel překročili nejvyšší počet žáků uvedených ve školském rejstříku.

⁵⁴ podle § 10 zákona o evidenci obyvatel

⁵⁵ podle § 80 občanského zákoníku

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 jak v případě spádových, tak v případě nespádových dětí.

E.6.9 Znalost a sdílení alternativního pedagogického přístupu

U některých tzv. alternativních škol⁵⁶ jsem se setkala s vymezením kritérií přednostních, povinných a výběrových. **Přednostním** kritériem u alternativních škol (zřizovaných rovněž obcemi či svazky obcí) je spádovost dítěte. Zároveň však školy za **povinné** kritérium označují obeznamenost 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 zřizovaných 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 většinou vymezují školský obvod, přestože by ve většině případů nemusely. Školy tak i přes svůj odlišný pedagogický přístup musí garantovat právo na přednostní přijetí spádovým dětem.

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, musí 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 kapacity⁵⁷, 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).

⁵⁶ zejména uplatňujících Waldorfskou a Montessori pedagogiku

⁵⁷ Přijetím všech spádových dětí, které požádaly o zápis do školy, by ředitelka či ředitel překročili nejvyšší počet žáků uvedených ve školském rejstříku.

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 pečlivě zvažovali, zda školám uplatňujícím alternativní pedagogický přístup stanoví školský obvod. Pokud ano, doporučuji, aby koordinovali termíny zápisů tak, aby spádovému dítěti v případě nepřijetí do této školy zůstalo zachováno právo na přednostní přijetí v jiné spádové škole.

Doporučuji ředitelkám či 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 rozhodnout, doporučuji, aby využil **transparentního losování**. S určitou mírou nadsázky mohu 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 **nejobektivnější a nejspravedlivější**.

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 pořídit videozáznam.

F - Závěr

Testování dětí u zápisu či nedůstojné fronty před žádanými školami od časných ranních hodin, což jsou dva hlavní negativní jevy provázející zápisy v posledních letech, mají v zásadě dvě příčiny.

První z nich (krátkodobá) je pomalá reakce státu a obcí na populačně silné ročníky v některých regionech. Jsem si vědoma, že vláda realizuje od roku 2014 program na poskytování dotací ze státního rozpočtu a strukturálních fondů Evropské unie na rozvoj kapacit mateřských a základních škol. Intervence státu, který břímě zajištění povinné školní docházky přenesl na samosprávu, však přišla se zpožděním, proto si některé školy budou muset ještě několik let s přetlakem dětí poradit samy.

Druhou (dlouhodobou) příčinu je patrně nutné hledat v tom, že rodiče nevěří, že je škola v místě jejich bydliště kvalitní, a proto pro své dítě hledají jinou, „lepší“ školu. Je to přirozené a v žádném případě jim to nelze mít za zlé. Stát a obce by se proto měly více soustředit na kvalitu ve vzdělávání, neboť se jedná o veřejnou službu. Postupné zvyšování kvality všech základních škol povede k minimalizaci rozlišování a naplnění zásady rovného přístupu ke vzdělání v každodenní praxi.

Mým závěrečným přáním, byť zřejmě překvapivým, je, aby toto doporučení pozbylo aktuálnosti co nejdříve, aby každé dítě v naší zemi bylo přijato na první základní školu, na niž ho zákonný zástupce přihlásí, a aby ta škola byla samozřejmě kvalitní a férová.

Mgr. Anna Š a b a t o v á, Ph.D., v. r.
veřejná ochránkyně práv
(doporučení je opatřeno elektronickým podpisem)

Použité zkratky právních 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.

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

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

Občanský zákoník – zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

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.

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 výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy – zákon č. 109/2002 Sb., o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních a o preventivně výchovné péči ve školských zařízeních a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon o ochraně osobních údajů – zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška vzdělávání dětí, žáků a studentů se speciálními vzdělávacími potřebami – vyhláška č. 73/2005 Sb., o vzdělávání dětí, žáků a studentů se speciálními vzdělávacími potřebami a dětí, žáků a studentů mimořádně nadaných, ve znění pozdějších předpisů.