

Univerzita Palackého v Olomouci

Právnická fakulta

Veronika Krahulcová

Právní úprava mateřských škol s důrazem na přijímací řízení

Diplomová práce

Olomouc 2016

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „Právní úprava mateřských škol s důrazem na přijímací řízení“ vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne 28. června 2016
Krahulcová

Veronika

Na tomto místě bych ráda poděkovala JUDr. Lucii Madleňákové, Ph.D. za odborné vedení a užitečné rady, které mi pomohly při vypracování této diplomové práce. Děkuji také Mgr. et Mgr. Ondřejovi Ipserovi za věcné a metodické připomínky při konečné revizi diplomové práce.

Obsah

Seznam použitých zkratk	7
Úvod	8
1 Základní východiska	11
1.1 Právní úprava předškolního vzdělání	11
1.2 Proces přijímání dětí k předškolnímu vzdělání	13
1.3 Kapacita MŠ	16
1.4 Druhy a formy MŠ	19
2 Ředitel školy a jeho úloha v rámci přijímacího řízení	23
2.1 Postavení ředitele v rámci veřejné správy	23
2.2 Vztah ředitele, zřizovatele a rady	24
2.3 Rozhodování ředitele o přijetí a nepřijetí	27
3 Podmínky přijetí k předškolnímu vzdělání	33
3.1 Povaha kritérií	33
3.2 Meze nastavování kritérií	35
3.3 Druhy kritérií	36
3.3.1 Kritérium věku dítěte	37
3.3.2 Povinné očkování a zdravotní stav dítěte	39
3.3.3 Trvalý pobyt	40
3.3.4 Sourozenec žadatele	41
3.3.5 Sociální status rodiny	42
3.3.6 Termín nástupu dítěte do MŠ	43
3.3.7 Docházka dítěte do MŠ	44
3.3.8 Zaměstnanci zřizovatele	44
3.3.9 Opakovaná žádost	45
4 Prostředky nápravy rozhodnutí o nepřijetí do MŠ	47
4.1 Odvolání	47
4.2 Soudní přezkum	49

4.3	Stížnost.....	51
5	Kategorizace analyzovaných problémů a návrhy na jejich řešení.....	53
5.1	Problémy spojené s kapacitou a zaplněním MŠ.....	53
5.2	Problémy v procesu přijímacího řízení.....	55
5.3	Problémy spjaté s kritérii přijímacího řízení.....	56
5.4	Problémy v prostředcích nápravy.....	59
	Závěr.....	62
	Seznam použitých zdrojů.....	65
	Shrnutí.....	71
	Seznam klíčových slov.....	72

Seznam použitých zkratk

ADZ,

antidiskriminační zákon Zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

ČŠI Česká školní inspekce

LZPS, Listina Usnesení č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.

MŠ, školka Mateřská škola

MŠMT Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy

NSS Nejvyšší správní soud

OŠMT Orgán školství mládeže a tělovýchovy

s. ř., správní řád Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád ve znění pozdějších předpisů.

s. ř. s., soudní řád správní Zákon č. 120/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

ŠkolZ, Školský zákon Zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání ve znění pozdějších předpisů.

ZOVZ Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů.

ZPP Zákon č. 563/2004 Sb., o pedagogických pracovnících ve znění pozdějších předpisů.

ZP, zákoník práce Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce ve znění pozdějších předpisů.

ZŠ Základní škola

Úvod

Téma mé diplomové práce zní „**Právní úprava mateřských škol s důrazem na přijímací řízení**“. K výběru tohoto tématu mne inspirovala stáž na Krajském soudě v Brně, kde jsem se zabývala případem rodičů, jejichž dítě nebylo přijato do mateřské školy. Dítě nedosáhlo na dostatečný počet bodů na základě kritérií zvolených ředitelem mateřské školy, kterými je určováno pořadí pro přijímání dětí.

Momentálně se MŠ potýkají s problémem nedostatečné kapacity, která neumožňuje nástup do školky všem přihlášeným dětem. Tato skutečnost způsobuje starosti mnohým rodičům, ale i ředitelům škol, kteří se potýkají s problémy ohledně přijímacího řízení, kde mohou vybrat jen určitý počet dětí, které se do mateřské školy hlásí.

V předešlých letech, kdy počty dětí přihlášených do MŠ nebyly tak vysoké, docházelo nejen ke snižování kapacit ve školkách, ale také k propouštění pedagogů a využívání vzniklých nadbytečných prostor školek k jiným účelům. Docházelo také k častému slučování mateřských škol se základními školami. V důsledku demografického vývoje společnosti se však v současnosti razantně zvýšily počty narozených dětí, jejichž možnou příčinou by mohla být také třetí populační vlna „Husákových dětí“, respektive vlna populačně silné poválečné generace. Zřejmě tedy toto zapříčinilo problém nedostatku míst v mateřských školách.

Současné omezení počtu dětí, které mohou navštěvovat mateřské školy, je dané zákonnými pravidly, přičemž úprava týkající se přijímacího řízení a výběru z velkého množství žadatelů postrádá v zákoně podrobnou úpravu, a hlavní slovo tak mají především ředitelé škol, v jejichž pravomoci je rozhodování o přijetí, či nepřijetí. Proto bych se chtěla zaměřit na současný stav právní úpravy přijímacího řízení a odpovědět na hlavní výzkumnou otázku mé práce: „Jaké problematické aspekty obsahuje přijímací řízení k předškolnímu vzdělávání?“

K odpovědi na hlavní výzkumnou otázku se dostanu metodou analýzy dílčích výzkumných otázek, které budou obsahem 1. až 4. kapitoly. Následně metodou syntézy shrnu fungování a vhodnost aplikování úpravy v praxi s upozorněním na konkrétní výsledky analýzy a závěrem navrhu možné způsoby řešení. Celou práci jsem rozdělila do pěti kapitol, které se následně rozčleňují do podkapitol pro srozumitelný výklad.

V první kapitole se metodou deskripce zabývám základními východisky, kterými uvedu problematiku přijímacího řízení. Především se zaměřím na právní úpravu předškolního vzdělávání a otázku procesu přijímacího řízení, což je dílčí výzkumnou otázkou této kapitoly: „Jak je právně upraven proces přijímacího řízení?“ Zde se budu snažit vyzdvihnout, co vše má na přijímací řízení vliv. Tato kapitola bude základním východiskem dalších kapitol, ve kterých se budu zabývat konkrétně jednotlivými fázemi procesu přijímání dětí k předškolnímu vzdělávání.

Druhou kapitolu věnuji hledání odpovědi na druhou dílčí výzkumnou otázku: „Jaké postavení mají vedle ředitele MŠ orgány mateřské školy, konkrétně zřizovatel a rada?“ Tím se pokusím vymezit, jaké postavení má ředitel v rámci veřejné správy a jak to ovlivňuje jeho rozhodování. Současně chci touto otázkou také zjistit, zda je možné, aby zřizovatel zasáhl do pravomocí ředitele, a tak ovlivnil jeho rozhodování v otázce přijímání dětí, konkrétně volbu kritérií a průběh přijímacího řízení, a to vše s ohledem na úpravu ve školských předpisech. Celou touto kapitolou se prolíná pravomoc ředitele rozhodovat o přijetí, či nepřijetí dítěte k předškolnímu vzdělávání, proto na tomto místě analyzuji právní úpravu jeho rozhodování.

Ve třetí kapitole se zaměřuji na stěžejní problémovou oblast přijímacího řízení, kterou jsou kritéria přijímacího řízení a jejich význam při procesu výběru dětí. Dílčí výzkumná otázka zní: „Jaká existují kritéria při posuzování každého žadatele a jakou mají povahu?“ Zde vymezuji, co jsou kritéria přijímacího řízení a popisuji způsob jejich stanovení a veškerá možná omezení při vytváření těchto kritérií. V závěru kapitoly rozebírám jednotlivá kritéria, která jsou v praxi užívána, a upozorňuji na jejich problematické aspekty a hranice, v jakých mohou být nastaveny. Vedle toho je posuzuji také v souvislosti s právem rovného přístupu k předškolnímu vzdělávání, kterým se ve svém doporučení zabývá veřejný ochránce práv.¹

Ve čtvrté kapitole se věnuji možným opravným nebo kontrolním prostředkům proti rozhodnutí ředitele o nepřijetí dětí k předškolnímu vzdělávání. A zabývám se další dílčí výzkumnou otázkou: „Jaké jsou prostředky nápravy v případě nepřijetí dítěte k předškolnímu vzdělávání a jak systém těchto prostředků funguje?“ Zjišťuji, zda tyto prostředky mají schopnost ochránit žadatele o předškolní vzdělávání a řeší tak situaci rovného přístupu ke vzdělání v mateřských školách, přičemž se zaměřuji na úpravu ve správním řádu, ale i v soudním řádu správním.

V kapitole páté, poslední, metodou syntézy kategorizuji informace získané v předchozích kapitolách. Členění volím dle problémů, s nimiž se mohou setkávat rodiče dětí ucházející se o předškolní vzdělávání v MŠ. Kromě této kategorizace navrhuji způsoby řešení zjištěných nedostatků, které vidím v oblasti právní úpravy přijímacího řízení.

Seznam všech citovaných zdrojů uvádím v seznamu použitých zdrojů. Veškeré použité právní předpisy odpovídají právnímu stavu ke dni 30. března 2016 a jsou uváděné v platném znění. Vedle právních předpisů, zde pro mne byl významným komentář ke ŠkolZ,² který se částečně danou problematikou zabývá a současně doporučení bývalého ombudsmana Pavla

¹ VARVAŘOVSKÝ, Pavel. *Doporučení ochránce ke rovnému zacházení v přístupu ke předškolnímu vzdělávání* [online]. Kancelář veřejného ochránce práv, 9. října 2012 [cit. 13. března 2016]. Dostupné na <<http://www.ochrance.cz/diskriminace/doproceni-pro-verejnost>>.

² MORAVEC, Ondřej a kol. *Školský zákon. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2014, 838 s.

Varvařovského,³ který se zabývá konkrétními druhy kritérií přijímacího řízení. V neposlední řadě jsem ve své práci vycházela především ze soudní judikatury Nejvyššího správního soudu, který přinesl do této problematiky odpovědi na otázky, které vyvstávají z nedostatečné právní úpravy.

³ VARVAŘOVSKÝ, Pavel. *Doporučení ochránce ke rovnému zacházení v přístupu ke předškolnímu vzdělávání* [online]. Kancelář veřejného ochránce práv, 9. října 2012 [cit. 13. března 2016]. Dostupné na <<http://www.ochrance.cz/diskriminace/doporučení-pro-verejnost>>.

1 Základní východiska

Tato kapitola slouží jako úvod do problematiky přijímacího řízení k předškolnímu vzdělávání. V první podkapitole se budu věnovat předpisům, které garantují právo na vzdělání, případně právo na předškolní vzdělávání, a stanovují nejen právní povahu mateřské školy, ale především celý proces přijímacího řízení. Druhá podkapitola bude věnovaná obecně procesu přijímání dětí k předškolnímu vzdělávání tak, aby byly zdůrazněny všechny fáze tohoto řízení, kterým se pak budu následně jednotlivě věnovat v dalších kapitolách.

Problematickým aspektem a důvodem nedostatku míst v mateřských školách je možná kapacita, kterou nám umožňuje česká legislativa, proto v podkapitole 1.3 rozeberu omezení při nastavení kapacity mateřské školy a konkrétních tříd v ní. Poslední podkapitolu věnuji druhům a formám mateřských škol a jejich možnému vlivu na přijímací řízení nebo jejich možné odlišnosti právní úpravy.

1.1 Právní úprava předškolního vzdělání

Právo na vzdělání najdeme v hlavě čtvrté Listiny pod skupinou práv hospodářských, sociálních a kulturních. Specifikem práv zařazených do této hlavy je, že se jich lze domáhat pouze v mezích zákona, jak uvádí čl. 41 odst. 1 Listiny. To lze volně vyložit tak, že vymezení tohoto práva nám určuje samotný prováděcí předpis⁴, v tomto případě ŠkolZ. Obecně právo na vzdělání má každý dle čl. 33 Listiny, přičemž pod pojem „každý“ jsou zahrnuty i osoby odlišné od občana České republiky, tedy například i cizinci, bezdomovci a azylanti, a nikomu nesmí být bráněno se vzdělávat. Z Listiny vyplývá, že se jedná o veřejnou službu.⁵

Ochrana práva na vzdělání má tři roviny. První z nich je samotný rovný a spravedlivý přístup ke vzdělání, který souvisí s přijímacím řízením, přičemž se však nejedná o právo být přijat, ale o právo ucházet se o místo na konkrétní škole za splnění podmínek a o právo na vysvětlení, z jakého důvodu bylo odepřeno případné přijetí.⁶ Rovný přístup ke vzdělání je spojen se zákazem diskriminace, a jedná se tak o aspekt, který ovlivňuje jednak podmínky přijímacího řízení, konkrétně nastavení kritérií pro přijetí, ale též i samotný průběh vzdělávání. Druhou rovinou je právo setrvání ve vzdělávacím procesu při splnění podmínek, které brání libovolnému vyloučení

⁴ MORAVEC, Ondřej. *Ústavněprávní ochrana práva na vzdělání*. [online]. Hjf.cz. Příspěvek z konference Olomoucké právnícké dny, 2014 [cit. 16. února 2016]. Dostupné z: <http://www.hjf.cz/downloads/dokumenty/ustavnepravni-ochrana-prava-na_.pdf>.

⁵ KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. s. 1265.

⁶ BOBEK, Michal a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s. 2012, s. 680.

dítěte, žáka nebo studenta ze vzdělání. Poslední rovinou je právo na určitou kvalitu vzdělání, kterou stát tímto garantuje.⁷

Ustanovení čl. 33 odst. 1 Listiny mluví o právu na vzdělání obecně a nepochybně lze uvažovat o tom, že sem spadá i právo na předškolní vzdělání. Je však nutné si uvědomit, že toto právo jako takové, které může být uplatněno, mají až děti v posledním roce před zahájením povinné školní docházky. To vyplývá z ustanovení § 34 odst. 4 ŠkolZ, neboť těmto dětem je povinna obec, ve které mají děti trvalé bydliště, zajistit zařazení do jiné mateřské školy v případě, že nejsou přijaty z kapacitních důvodů. Mladší děti tak nemají výslovně stanovené právo na předškolní vzdělávání, což je důsledek výše zmíněného režimu sociálních práv, kam spadá právo na vzdělání, jehož rozsah a obsah nám určuje prováděcí předpis.⁸

Právo na vzdělání má základ i v mezinárodním právu. Prvním komplexním dokumentem, který se zabýval lidskými právy, byla Všeobecná deklarace lidských práv⁹, která v sobě obsahuje právo na vzdělání v podobě čl. 26. Přestože se jedná pouze o doporučující dokument,¹⁰ deklaruje bezplatnost vzdělání alespoň v počátečních a základních stupních. Za počáteční stupně můžeme na tomto místě považovat právě předškolní vzdělání. Současně vymezuje účel vzdělání vedoucí k plnému rozvoji osobnosti. V čl. 2 protokolu č. 1 Evropské úmluvy o lidských právech¹¹ najdeme zakotvené právo rovného přístupu ke vzdělání a povinnost státu respektovat právo rodičů zajišťovat výchovu a vzdělání ve shodě s jejich vlastním náboženským a filozofickým přesvědčením. Zde najdeme odlišení od Listiny, neboť podle čl. 32 odst. 4 LZPS hlavním nositelem výchovy dětí jsou rodiče, nikoli stát, který dle Evropské úmluvy o lidských právech právo rodičů na výchovu dle jejich přesvědčení pouze respektuje při výkonu funkcí v oblasti výchovy a výuky.¹² Z Evropské úmluvy o lidských právech vychází Listina základních práv Evropské unie¹³ a ve svém čl. 14 dále právo na vzdělání rozšiřuje o právo na bezplatnou povinnou školní docházku,¹⁴ která se však v našem případě vztahuje až na základní školy. Stejně tak deklaruje ve svém čl. 13 Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech¹⁵ bezplatné základní vzdělání pro všechny nehledě na to, zda se jedná o občana státu, či nikoli.

⁷ BOBEK, Michal a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s. 2012, s. 680.

⁸ Vyhláška Ministerstva školství č. 14/2005 Sb., o předškolním vzdělávání.

⁹ Všeobecná deklarace lidských práv ze dne 10. prosince 1948.

¹⁰ LUKÁŠEK, L. *Mezinárodní právo v komentovaných dokumentech*. Praha: Karolinum, 2011, Vydavatel: Univerzita Karlova v Praze. s. 350.

¹¹ Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod ze dne 4. listopadu 1950.

¹² BOBEK, Michal a kol. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 1305.

¹³ Listina základních práv Evropské unie, ve znění publikované v Úředním věstníku EU C 303 ze dne 14. 12. 2007.

¹⁴ BOBEK, Michal a kol. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 1305

¹⁵ Vyhláška ministra zahraničních věcí č. 120/1976 Sb. o Mezinárodním paktu o občanských a politických právech a Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech ze dne 10. května 1976.

Posledním dokumentem, který se vyjadřuje ve věci práva na vzdělání, je Úmluva o právech dítěte,¹⁶ která deklaruje toto právo na základě rovných možností přístupu.

Na úrovni zákonných předpisů nám školství upravuje školský zákon. Ten nahradil roztržštěnou úpravu vzdělávacích institucí a spojil ji do jednoho právního předpisu, který představuje komplexní základní normu pro oblast tzv. regionálního školství.¹⁷ Byl jím nahrazen i zákon č. 76/1978 Sb., o školských zařízeních, který obsahoval úpravu předškolního vzdělávání.

Úprava školství spadá do věcných úseků veřejné správy, neboť poskytování vzdělání je významnou oblastí veřejného zájmu, a jak sám stanovuje § 2 odst. 3 ŠkolZ, jedná se o veřejnou službu. Stát garantuje, že se vzdělání dostane každému, a musí tak mít kontrolu nad jejím fungováním.¹⁸ Veřejnoprávní regulace zajišťuje kontrolu i nad soukromými subjekty, které se rozhodnou poskytovat vzdělání v jakékoli formě. Tato kontrola je důležitá právě z toho důvodu, aby obchodní účel v soukromém sektoru nepřevýšil významnost zachování si patřičné úrovně a kvality vzdělání.

Na úrovni podzákonných předpisů máme řadu vyhlášek, které spravují jednotlivé oblasti školství. Já se však ve své práci dále zabývám v jednotlivých kapitolách pouze těmi, které se týkají předškolního vzdělání, konkrétně přijímacím řízením.¹⁹

1.2 Proces přijímání dětí k předškolnímu vzdělání

Školy a školská zařízení tvoří vzdělávací soustavu v České republice, jak najdeme v ustanovení § 7 odst. 1 ŠkolZ. Škola je institucí, která poskytuje vzdělání a výchovu. Vzdělání je nutným atributem školy poskytovaným prostřednictvím vzdělávacích programů a musí splňovat určitý obsah a kvalitu, kterou, jak bylo uvedeno výše, garantuje stát. Vzdělávání dětí předškolního věku uskutečňuje mateřská škola, případně je toto vzdělání poskytováno v přípravné třídě základní školy.²⁰ Vedle škol doplňují vzdělávací systém školská zařízení a instituce zajišťující vzdělávání pedagogických pracovníků, poradenská zařízení, zařízení zabezpečující sociální zázemí, především stravování dětí, a zařízení pro děti se speciálními vzdělávacími potřebami.²¹

¹⁶ Sdělení č. 104/1991 Sb. federálního ministerstva zahraničních věcí o Úmluvě o právech dítěte.

¹⁷ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 2. května 2012, sp. zn. 1 As 35/2012.

¹⁸ GADASOVÁ, Dalimila. *Základy veřejné správy v ČR II*. Veřejná správa a školství pro školský management. Studijní texty pro distanční vzdělávání. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2010, s. 7.

¹⁹ Vyhláška Ministerstva školství č. 14/2005 Sb., o předškolním vzdělávání. Vyhláška Ministerstva zdravotnictví č. 410/2005 Sb., o hygienických požadavcích na prostory a provoz zařízení a provozoven pro výchovu a vzdělávání dětí a mladistvých.

²⁰ Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy. *Výroční zpráva o stavu a rozvoji vzdělávání v České republice v roce 2012*, [online]. MŠMT, 20. října 2013, s. 10. [cit. 4. prosince 2015]. Dostupné z: <<http://www.msmt.cz/vzdelavani/skolstvi-v-cr/statistika-skolstvi/vyrocní-zpravy-o-stavu-a-rozvoji-vzdelavani-v-ceske-1>>.

²¹ Tamtéž s. 64.

Mateřská škola je tedy institucí, která koná přijímací řízení dětí k předškolnímu vzdělávání. Jedná se o proces správního řízení zakončený vydáním správního rozhodnutí. V ustanovení § 183 odst. 1 ŠkolZ najdeme výčet rozhodování, na které se správní řád nevztahuje, ve výčtu nenajdeme odkaz na § 34 odst. 3 ŠkolZ, který opravňuje ředitele rozhodovat o přijetí dítěte do mateřské školy. Vyplyvá z toho, že v rámci přijetí dětí do MŠ je rozhodováno ve správním řízení. Přijímání dětí k předškolnímu vzdělávání nám tedy v tomto případě upravuje školský zákon, prováděcí vyhláška školského zákona,²² správní řád a potažmo i soudní řád správní.

Proces přijímání můžeme rozdělit do několika fází. Počátkem tohoto procesu je dohoda mezi ředitelem a zřizovatelem o místě, termínu a době pro podání žádostí o přijetí dětí k předškolnímu vzdělávání, jak stanovuje § 34 odst. 2 ŠkolZ. Tyto informace pro zápis do mateřské školy jsou zveřejněny obvyklým způsobem. Stanovený termín a doba pro podání žádosti nejsou nepřekročitelné, neboť rodiče mohou podat žádost i v průběhu roku.²³ To však lze učinit pouze v případě, že kapacita školy není naplněná. Otázkou, na kterou nám však neodpovídá zákon, je, zda je možné, aby zřizovatel povolil zvýšení kapacity školy v tomto okamžiku, tedy v průběhu roku, nad rámec stanovený ve vyhlášce o předškolním vzdělávání.²⁴ Ministerstvo školství nám na tento problém dává vysvětlení ve svých dokumentech zveřejněných na svých stránkách, kde odpovídá na nečastější dotazy veřejnosti.²⁵ Zde se vyjadřuje tak, že v případě, že bylo povoleno zvýšení kapacity až po vydání rozhodnutí o přijetí, nebo nepřijetí, je nutné, aby bylo provedeno nové standardní řízení. Je nutné, aby se zřizovatel s ředitelem znovu dohodl na novém termínu, místě a době pro podávání žádostí o přijetí. V rámci tohoto řízení musí být nastavena stejná kritéria jako v předchozím přijímacím řízení, aby nevznikaly nedůvodné rozdíly. Současně vzhledem k tomu, že bude vypsána nová doba pro podávání přihlášek, je umožněno, aby svoje žádosti zaslali i neúspěšní žadatelé z předchozího řízení.²⁶ Zvýšení kapacity by se tak týkalo již tohoto školního roku. Lze tedy tuto otázku uzavřít tak, že možnost povolení zvýšené kapacity školy tu je i po zahájení školního roku.

Spolu se stanovením místa, termínu a doby podávání žádostí má ředitel povinnost zveřejnit i kritéria přijetí, a to způsobem umožňujícím dálkový přístup, jak stanovuje § 34 odst. 8 poslední věta ŠkolZ. Specifikem oproti přijímacímu řízení na základní nebo střední školy je, že při přijímání nejsou hodnoceny schopnosti a dosavadní znalosti dítěte. Účelem mateřských škol, jak

²² Vyhláška Ministerstva školství č. 14/2005 Sb., o předškolním vzdělávání.

²³ Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy. Nečastější dotazy k předškolnímu vzdělávání a zahájení povinné školní docházky [online]. MŠMT, 11. října 2013. [cit. 4. února 2016]. Dostupné z: <<http://www.msmt.cz/vzdelavani/predskolni-vzdelavani/nejcastejsi-dotazy-k-predskolnimu-vzdelavani>>.

²⁴ Vyhláška Ministerstva školství č. 14/2005 Sb., o předškolním vzdělávání.

²⁵ Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy. *MJ Nečastější dotazy 3* [online]. MŠMT, 11. října 2013, s. 5 [cit. 21. února 2016]. Dostupné z: <<http://www.msmt.cz/file/13321/>>.

²⁶ VALENTA, Jiří. Ještě k rozhodování ředitelů mateřských škol ve správním řízení [Program] ASPI pro Windows verze 8.0, aktualizace 27. října 2014 [cit. 28. března 2015]. ASPI ID: LIT42543CZ.

bylo uvedeno v předešlé podkapitole, je totiž právě příprava na povinnou školní docházku a předání schopností pro budoucí vzdělávání na základních školách. Při přijetí do mateřských škol jsou tak děti posuzovány pouze z hlediska objektivních kritérií, kterými se blíže budeme zabývat ve třetí kapitole. Specifickou podmínku vedle kritérií přijetí nám stanovuje § 50 zákona o ochraně veřejného zdraví,²⁷ který říká, že do MŠ mohou být přijaty pouze děti, které se podrobily stanovenému pravidelnému očkování, mají doklad, že jsou proti nákaze imunní nebo se nemůžou očkování podrobit pro trvalou kontraindikaci. Toto zástupci dítěte doloží s žádostí o přijetí do MŠ.

Je nutné si uvědomit, že samotné správní řízení je zahájeno až podáním žádosti zákonnými zástupci dětí. Dále o dětech, které se uchází o místo v mateřské škole, pro výstižnější vyjádření budeme mluvit, jako o „žadatelích“, přestože za ně podávají žádost rodiče. Náležitosti této žádosti se budou řídit správním řádem. Konkrétní údaje, které musí být uvedeny v žádosti, nám upravuje § 45 odst. 2 ve spojení s § 37 odst. 2 s. ř.. Jedná se o informace o osobě, která žádost podává (jméno a příjmení, datum narození, trvalé bydliště, popř. doručovací adresa), a dále o údaje o tom, které věci se týká a co žádá. Žádost podává zákonný zástupce jménem dítěte. Přitom je třeba souhlas obou rodičů o vybrané škole.²⁸ V praxi zjistíme, že každá škola má pro rodiče již přichystané formuláře pro vyplnění všech dalších údajů, které mateřská škola vyžaduje. V rámci přijímacího řízení tak v žádostech netkví žádný problém.

Následuje fáze hodnocení žádostí z hlediska splnění podmínky a případné bodování kritérií, pokud bylo podáno více žádostí, než jaká je kapacita školy. Výsledkem této fáze je správní rozhodnutí ředitele školy. Ten je povinen toto rozhodnutí vydat do 30 dnů od zahájení řízení dle ustanovení § 71 odst. 3 s. ř.. Za tento okamžik lze ale pravděpodobně považovat okamžik, kterým je ukončeno podávání žádostí o přijetí do mateřské školy, neboť v závěru řízení je vydán seznam všech přijatých dětí. Není tedy možné, aby se lhůta u každého přihlášeného počítala jinak. Tuto lhůtu si však každá mateřská škola upravuje ve vlastní směrnici. Následně je vydáno rozhodnutí o přijetí, nebo nepřijetí dítěte. Ustanovení § 183 odst. 2 ŠkolZ stanovuje, že kladná rozhodnutí se zveřejňují seznamem přijatých žadatelů, kteří pod svým registračním číslem najdou výsledek rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že ŠkolZ neupravuje, jak má ředitel postupovat při vydání zamítavého rozhodnutí, je nutné se zaměřit na správní řád. Ten ve svých ustanoveních hlavy VI. dílu 6. upravuje formu a náležitosti daného rozhodnutí. Zjednodušený způsob u

²⁷ Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví ve znění pozdějších předpisů.

²⁸ MORAVEC, Ondřej a kol. *Školský zákon. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 195.

přijatých zájemců o předškolní studium byl zaveden z důvodu snížení administrativní zátěže při přijímání k předškolnímu vzdělávání.²⁹

Neúspěšní žadatelé o předškolní studium mají následně možnost podat do 15 dnů odvolání dle ustanovení § 81 a násl. s. ř. Odvolacím orgánem v tomto případě je krajský úřad, jež je nadřízeným orgánem ředitelů škol a školských zařízení dle § 183 odst. 4 ŠkolZ při rozhodování ve věcech státní správy vyčtených v § 165 odst. 2 ŠkolZ. Ředitel školy může sám vyhovět odvolání v případě, že žadatelé splňují podmínky přijímacího řízení, ale žádost byla zamítnuta z důvodu, že podmínky přijetí splňuje více dětí, než lze přijmout. V opačném případě ředitel předá odvolání krajskému úřadu, který v dané věci rozhodne jako odvolací orgán.

V dalších kapitolách se budu podrobně zaměřovat na zřizovatele mateřských škol a na to, zda jejich rozdělení může mít vliv na proces přijímání. Dále rozeberu rozhodování ředitele a jeho vliv na výběr dětí a v neposlední řadě se budu zabývat konkrétními kritérii, která ovlivňují sestavení pořadí přijatých dětí k předškolnímu vzdělávání.

1.3 Kapacita MŠ

Podstatným omezením při přijímání dětí je kapacita mateřské školy, do které se dítě hlásí. Tento počet může výrazně ovlivnit, zda se dítě do školy dostane, či nikoli, neboť přes splnění podmínek, za kterých mohou děti nastoupit k předškolnímu vzdělávání, musí být z kapacitních důvodů vytvořen pořadník na základě předem stanovených kritérií přijatých dětí. Kapacita hraje výraznou roli právě z toho důvodu, že stanovená kritéria jsou užita až v situacích, kdy počet přihlášených žadatelů převyšuje kapacitu dětí, které mohou mateřskou školu následně navštěvovat.

Kapacita mateřských škol je upravena v § 23 ŠkolZ, kde zaprvé stanovuje ministerstvo prováděcím předpisem nejnižší počet dětí v mateřské škole podle druhu školy a za druhé stanovuje dolní i horní hranici počtu dětí v konkrétní třídě. Tímto prováděcím předpisem je vyhláška o předškolním vzdělávání,³⁰ která ve svém ustanovení § 2 odst. 2 určuje, pro nás významnou, horní hranici 24 dětí na jednu třídu. Přičemž tento počet se prostřednictvím odst. 4 téhož ustanovení modifikuje na 19 dětí v případě, že jsou do třídy zařazeny děti se zdravotním postižením. Celkový nejvyšší povolený počet dětí v MŠ se eviduje v rejstříku škol a školských zařízení podle ustanovení § 144 odst. 1 písm. e) ŠkolZ. Tento rejstřík vede ministerstvo školství a eviduje veškeré školy a školská zařízení včetně všech jejich poboček.

²⁹KUBAS, Patrik. *Vyjádření MŠMT k nadměrné administrativní zátěži v souvislosti s přijímáním k předškolnímu vzdělávání* [Program] ASPI pro Windows verze 8.0, aktualizace 25. srpna 2015 [cit. 8. února 2016]. ASPI ID: LIT38481CZ.

³⁰ Vyhláška Ministerstva školství č. 14/2005 Sb., o předškolním vzdělávání.

Řediteli školy je ustanovením § 164 odst. 1 písm. a) ŠkolZ dána pravomoc rozhodovat o všech záležitostech týkajících se poskytování vzdělání a školských služeb. Do této pravomoci zde takto stanovené spadá i oprávnění neotevření všech tříd školy nebo nenaplnění maximální kapacity třídy, tedy že ředitel má možnost přijmout menší počet dětí. Jediné, co musí splnit, jsou mantinely stanovené vyhláškou o předškolním vzdělávání, a to minimálně 15 dětí ve třídě v mateřské škole s jednou třídou a 18 dětí ve třídě v průměru v mateřské škole s dvěma a více třídami. Ředitel školy tak může činit jak ze vzdělávacích důvodů, tak i z organizačních důvodů, aby byla zajištěna bezpečnost a ochrana zdraví dle ustanovení § 29 ŠkolZ. Toto může být i důvod k nepřijetí dítěte do mateřské školy, avšak za splnění podmínky, že toto organizační opatření bude stanoveno předem společně s kritérii pro přijetí k předškolnímu vzdělávání.³¹

V případě přijetí dětí do mateřské školy nad maximální hranici stanovenou ŠkolZ již nemá pravomoc v rukou ředitel, nýbrž zřizovatel dané školy. Ten může povolit výjimku z nejvyššího počtu dětí stanoveném ve vyhlášce o předškolním vzdělávání, a to maximálně 4 děti nad rámec vyhlášky. Podmínkou stanovenou v ustanovení § 23 odst. 5 ŠkolZ je, že musí být zachována dostatečná kvalita vzdělávací činnosti školy a musí být zajištěna podmínka bezpečnosti a ochrany zdraví. S tím souvisí i stanovení počtu dětí na jednu učitelku ve třídě. V tomto směru se počty liší podle toho, zda je učitelka s dětmi uvnitř prostorů, kde se uskutečňuje vzdělání, nebo mimo tyto prostory. Uvnitř prostorů mateřské školy může mít jeden pedagog na starost dokonce až 28 dětí. Mimo prostory vzdělávání může mít pedagog na starost pouze 20 dětí nebo 12 dětí ve třídě, kde jsou zařazeny děti se zdravotním postižením. Ustanovení § 5 odst. 3 a odst. 4 vyhlášky o předškolním vzdělávání povoluje ve výjimečných případech řediteli, aby počet dětí na jednoho pedagoga mimo prostory vzdělávání zvýšil nejvýše o 8 dětí nebo o 11 dětí ve třídě s dětmi se zdravotním postižením, současně mu ale stanovuje povinnost určit dalšího pedagoga nebo jiného zletilého pracovníka mateřské školy jako pomocný dohled.

MŠMT vytvořilo databázi mateřských škol pro rok 2014/2015 včetně údajů o jejich kapacitě a aktuální zaplněnosti,³² kterou zveřejnil na svých stránkách Český rozhlas. Z tohoto dokumentu vyplývá, že 48 % MŠ má kompletně zaplněnou svou kapacitu evidovanou v rejstříku škol a školských zařízení a 2 % jsou naplněna nad tuto oficiální kapacitu. Je tedy patrné, že kapacity nejsou plně využívány, ale je třeba se na tento problém dívat z pohledu jednotlivých regionů. Najdeme okresy či města, kde se objevuje velký problém s nedostatkem míst, a na druhé

³¹ Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy. *MJ Nejčastější dotazy 3* [online]. MŠMT, 11. října 2013, s. 5 [cit. 21. listopadu 2015]. Dostupné z: <<http://www.msmt.cz/file/13321/>>.

³² Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy <Vančurová Jindřiška>. *Kompletní databáze mateřských škol včetně údajů o jejich kapacitě a aktuální zaplněnosti* [soubor – skolky.xlsx]. MŠMT. 15. ledna 2015. [cit. 8. prosince 2015]. Dostupné z: <http://www.rozhlas.cz/zpravy/data/_zprava/preplnene-materske-skoly-podivejte-se-na-mapu-kde-jich-je-nejvic-1495469>. <<https://samizdat.cz/data/skolky-kapacita-www/data/skolky.xlsx>>.

straně najdeme města, kde kapacita není dostatečně využívána. Důvodem je buď menší počet dětí v dané oblasti, nebo nevhodně zvolený způsob, jakým jsou děti do MŠ vybírány. Úprava přijímacího řízení totiž umožňuje, aby rodiče umístili dítě do MŠ ve městě svého zaměstnání a nikoli do MŠ v místě svého bydliště, tím pádem by se dalo pochybovat o rovnosti přístupu k předškolnímu vzdělávání. Počet pedagogů předškolního vzdělávání dosahuje v České republice podle posledních průzkumů na rok 2014/2015 až 30 679 osob. Počet dětí zařazených do mateřských škol v témže období činí 367 603 dětí.³³ Průměrně by na každého pedagoga mělo vycházet 12 dětí. Bohužel praxe je jiná a někteří pedagogové se starají až o 28 dětí. Podmínkou přijetí dětí nad maximální kapacitu škol, jak bylo uvedeno výše, je především zachování dostatečné kvality vzdělávací činnosti dle § 23 odst. 5 ŠkolZ. Vzhledem k tomu, že ale nejsou zákonem nastaveny žádné vzdělávací standardy mateřských škol, problém nastává ve správném zhodnocení, zda zvýšení počtu nezasahuje do kvality vzdělání, tedy zda je jeden pedagog schopen 28 dětem poskytnout dostatečnou péči.

Problémem jsou především nedostatečné finance na zaměstnání dalších pedagogů. Mateřské školy si ve většině případů nemohou dovolit větší počet zaměstnanců. Školám tak nezbyvá, než se s danou situací nějak vypořádat.

Další důvod k omezení počtu dětí v mateřských školách najdeme v ZOVZ,³⁴ který nás pro stanovení hygienických podmínek prostorů škol, předškolních zařízení a jiných školských zařízení odkazuje do prováděcí vyhlášky Ministerstva zdravotnictví.³⁵ Tato vyhláška přesně stanovuje rozlohu vnitřního i venkovního prostoru školy na jedno dítě a dále stanovuje další specifikace hygienických zařízení. Lze tedy tuto podmínku jednoznačně zařadit mezi aspekty, které ovlivňují možný počet tříd či dětí v konkrétní mateřské škole, a brání tak přijetí více dětí.

V dalších kapitolách mimo jiné budu rozebírat kritéria přijetí dětí do mateřské školy. Vedle kritérií, která určuje sám ředitel školy, zákon stanovuje ustanovením § 34 odst. 4 ŠkolZ pravidlo, že musí být přednostně přijaty děti v posledním roce před zahájením školní docházky. Zde je zákonodárcem dán právní nárok dítěte na nástup do mateřské školy před základní školou. Nejedná se však o povinnost, aby dítě k předškolnímu vzdělávání nastoupilo. Tímto aspektem se ředitel zabývá v době posuzování žádostí a sestavování seznamu pořadí dětí. Problém by však mohl nastat v případě, kdy se do dané mateřské školy přihlásí více těchto dětí nad kapacitu školy. Jedná se o děti, které mají 6 let do 31. srpna daného roku nebo o děti s odloženou školní

³³ Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy <Vančurová Jindřiška>. *Kompletní databáze mateřských škol včetně údajů o jejich kapacitě a aktuální zaplněnosti* [soubor – skolky.xlsx]. MŠMT. 15. ledna 2015. [cit. 8. prosince 2015]. Dostupné z: < http://www.rozhlas.cz/zpravy/data/_zprava/preplnene-materske-skoly-podivejte-se-na-mapu-kde-jich-je-nejvic-1495469>. < <https://samizdat.cz/data/skolky-kapacita-www/data/skolky.xlsx>>.

³⁴ Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů.

³⁵ Vyhláška Ministerstva zdravotnictví č. 410/2005 Sb., o hygienických požadavcích na prostory a provoz zařízení a provozoven pro výchovu a vzdělávání dětí a mladistvých.

docházkou.³⁶ Tedy by nastal problém, že by i po upřednostnění dětí, které před sebou mají poslední rok před nástupem na základní školu, nebylo v dané školce místo. V tomto případě musí zasáhnout obec, kde má dítě trvalé bydliště. Dle ustanovení § 179 odst. 3 ŠkolZ musí za tímto účelem zřídit mateřskou školu nebo zajistit zařazení dítěte do jiné MŠ. Může jít o mateřskou školu zřizovanou jinou obcí nebo svazkem obcí. Je nutné v tomto okamžiku upozornit také na to, že obec nemusí být v tomto případě zřizovatelem školy, a jedná se tak o zásah orgánu, který není zařazen do organizační struktury MŠ.

Následkem nedostatečné kapacity MŠ je pak zřizování soukromých mateřských škol nebo mateřských center či dalších alternativ předškolního vzdělání, které však spíše než vzdělání poskytují hlídací služby zaměstnaným rodičům dětí. Přestože se na soukromé mateřské školy vztahuje veřejnoprávní úprava, je nutné si uvědomit, že jako soukromému subjektu jde hlavně o zisk z poskytování služeb. Tím se tu nabourává princip veřejného zájmu v poskytování vzdělání a nelze mluvit ani o rovném přístupu k předškolnímu vzdělávání. Soukromé MŠ jsou totiž výraznou zátěží pro rodiny, které se k přihlášení dítěte do této MŠ uchylují právě z důvodu, aby samy mohly zajišťovat finanční prostředky pro rodinu.

1.4 Druhy a formy MŠ

Do působnosti veřejné správy státu v oblasti školství spadají veškeré vzdělávací aktivity veřejných i soukromých subjektů, jejichž poskytování stát garantuje.³⁷ Jedná se o právo na vzdělání vycházející z čl. 33 LZPS, které má současně nastavené hranice v zákonných a podzákonných předpisech upravujících školství. Zřizovatelem může být tedy jen ten, komu to přiznává zákon. Obecně otázku zřizovatele upravuje ŠkolZ a konkrétní úpravu pak najdeme v jednotlivých zákonech upravujících subjekty, které mají oprávnění zakládat mateřské školy. Zřizovatele můžeme v praxi dělit na veřejné a neveřejné.

Za veřejného zřizovatele je považován stát, respektive jeho orgány, které mají pravomoc zřizovat školy a školská zařízení. Těmito orgány jsou dle § 8 odst. 3 ŠkolZ Ministerstvo obrany, Ministerstvo vnitra, Ministerstvo spravedlnosti a Ministerstvo práce a sociálních věcí. Vedle orgánů státu jsou veřejnými zřizovateli samosprávné celky, na které stát přenesl část pravomocí z důvodu zajištění regionálního školství.³⁸ Obce a kraje zřizují školy nebo školská zařízení dle

³⁶ SYSLOVÁ, Zora a kol. ŠTĚPÁNKOVÁ, Lucie. *Jak úspěšně řídit mateřskou školu*. 2. doplněné a aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015. s. 101.

³⁷ GADASOVÁ, Dalimila. *Základy veřejné správy v ČR II*. Veřejná správa a školství pro školský management. Studijní texty pro distanční vzdělávání. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2010, s. 7.

³⁸ MORAVEC, Ondřej a kol. *Školský zákon: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 55.

ustanovení § 35 odst. 2 zákona o obcích³⁹ a dle ustanovení 14 odst. 3 zákona o krajích⁴⁰ jako realizaci působnosti samosprávných celků.

ŠkolZ umožňuje svým ustanovením § 124 odst. 2, aby mateřská škola byla zřízena neveřejným zřizovatelem, tedy zřizovatelem odlišným od státu a územních samosprávných celků. Můžeme sem zařadit církve a náboženské společnosti, jejichž právo založit školu vychází ze zákona o církvích a náboženských společnostech.⁴¹ Dále mezi neveřejné zřizovatele můžeme zařadit další právnické nebo fyzické osoby z oblasti privátního sektoru.⁴² V oblasti mateřských škol není příliš vhodné mluvit o obligatorním nebo fakultativním zřizování mateřských škol, neboť ze ŠkolZ nevyplývá povinnost zřídit MŠ. Tak tomu je pouze u základních a středních škol. Ohledně mateřských škol najdeme v zákoně pouze oprávnění zřídit mateřské školy. A vedle toho jedinou povinností, jak bylo již uvedeno výše, stanovenou v § 34 odst. 4 ŠkolZ je, že v případě, kdy dítě není přijato k předškolnímu vzdělání z kapacitních důvodů v posledním roce před zahájením povinné školní docházky, obec, ve které má dítě trvalé bydliště, je povinna zajistit dítěti zařazení do jiné MŠ.

Zvláštní kategorií jsou mateřské školy zřízené za účelem vzdělávání dětí zaměstnanců zřizovatele nebo jiného zaměstnavatele na základě ustanovení § 34 odst. 8 ŠkolZ, jedná se o tzv. firemní školky. Možnost zřízení firemní mateřské školy byla zařazena do ŠkolZ novelou č. 472/2011,⁴³ jejímž účelem bylo odstranit možnou diskriminaci dětí, jejichž rodiče nejsou zaměstnanci zřizovatele školy.⁴⁴ Tento druh škol může založit jak veřejný zřizovatel, tak neveřejný zřizovatel. V současné době se jedná o velmi užívanou formu velkých firem, které se snaží zajistit svým zaměstnancům možnost pracovat i v případech, že jejich dítě nebylo přijato do místních školek z kapacitních důvodů.

Ve všech případech zřizovatelů a jimi zřízených mateřských škol se jedná o součásti vzdělávacího systému. Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí ze dne 27. července 2011, č. j. 1 As 53/2011-114 potvrdil, že přestože je škola zřízena neveřejným subjektem, tedy subjektem odlišným od státu, stále se jedná o veřejnou službu poskytování vzdělání tak, jak popisuje sám ŠkolZ ve svém ustanovení § 2 odst. 3. Pokud je třeba odlišení druhů škol dle zřizovatele a případná jejich práva či povinnosti, bylo by toto v zákoně stanoveno výslovně. To však v zákoně

³⁹ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁰ Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích ve znění pozdějších předpisů.

⁴¹ Zákon č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností ve znění pozdějších předpisů.

⁴² MORAVEC, Ondřej a kol. *Školský zákon. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 56.

⁴³ Zákon č. 472/2011Sb., kterým se mění zákon o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁴ Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy. *Firemní škola – Informace*, [online]. MŠMT, 14. března 2012. [cit. 3. února 2016]. Dostupné z: <<http://www.msmt.cz/vzdelavani/predskolni-vzdelavani/firemni-skolka-informace?highlightWords=firem%C3%AD+%C5%A1kola>>.

v oblasti rozhodování o přijímacím procesu dětí do mateřských škol nenajdeme. I když se tedy jedná o školku zřízenou soukromým subjektem nebo o tzv. firemní školku, stále se řídí všechny školy totožnou právní úpravou, nad kterou drží stát dozor.

V otázce rozhodování o přijetí dětí do MŠ se však důvod rozdělení na veřejného a neveřejného zřizovatele prakticky stírá. V dubnu 2015 byla vydána novela školského zákona č. 82/2015 Sb., která změnila ustanovení § 165 odst. 2 tak, že ředitel školy a školského zařízení rozhoduje v oblasti státní správy neohledně na to, o jakého se jedná zřizovatele. Původně se ustanovení týkalo pouze škol zřízených státem, krajem, obcí nebo svazkem obcí. Na školy neveřejného zřizovatele, v našem případě mateřské školy, se tak nevztahovalo ustanovení o správním rozhodování, což bylo vykládáno tak, že soukromé a církevní školy veřejnou správu nevykonávají.⁴⁵ Jedná se však o omyl, neboť v otázkách, kde ředitel školy rozhoduje o právech a povinnostech fyzických nebo právnických osob, tedy kdy jim zasahuje do subjektivních práv, je třeba veřejné ochrany, které se do té doby dostávalo pouze školám zřízeným veřejným zřizovatelem.

Tato logická úvaha navazuje na závěry judikatury správního soudnictví. Nejvyšší správní soud nejprve v rozhodnutí ze dne 27. července 2011, č. j. 1 As 53/2011 řešil otázku ukončení předškolního vzdělávání podle § 35 odst. 1 ŠkolZ. Na tomto místě uvedl: „*Jestliže chce určitý subjekt vzdělávání jako veřejnou službu poskytovat, musí tak učinit v souladu se školským zákonem a musí být zapsán příslušným orgánem do školského rejstříku...*“. Z čehož můžeme dovodit, že zapsáním mateřských škol zřízených neveřejným zřizovatelem do školského rejstříku se stává veřejnou službou, a na školy se tak vztahuje veřejnoprávní regulace. Soud řešil tuto situaci s ohledem na ukončení předškolního vzdělání, tedy odebrání subjektivního práva. Ve svém rozhodnutí se vyjadřuje, že v tomto případě by se tak nepochybně dělo ve sféře veřejné správy, jak to sám uvádí i zákon v ustanovení § 165 odst. 2 ŠkolZ, jedná se tak o rozhodování v oblasti státní správy dle § 35 odst. 1 ŠkolZ, neohledně na to, kdo je zřizovatelem. Toto lze aplikovat i na přijímací řízení mateřských škol. Je nutné, aby se žadatelům dostalo spravedlivého přijímacího řízení s možností se bránit. V rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 30. ledna 2013, č. j. 1 As 160/2013-43 se NSS vyjadřuje tak, že v případě vynětí neveřejných zřizovatelů z rozhodování dle správního řádu by současně musela být vytvořena procesní úprava jejich rozhodování, kterou však ve ŠkolZ nenajdeme.

Jak bylo již uvedeno v podkapitole 1.2, zřizovatel je v postavení, v němž však nemá možnost zasáhnout do samotného rozhodování v přijímacím řízení, neboť toto oprávnění má pouze ředitel. Jediné, co může zřizovatel ovlivnit, je místo, termín a doba pro podávání přihlášek k předškolnímu vzdělávání. Ředitel se totiž musí na tomto místě se zřizovatelem dohodnout. Je

⁴⁵ Důvodová zpráva k zákonu č. 82/2015 ze dne 27. srpna 2014, kterým se mění zákon č. 561/2004 Sb., zákon o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání ve znění pozdějších předpisů.

však nutné vzít v potaz, že tato dohoda nijak neovlivní samotný proces přijímacího řízení. I co se týče nastavení kritérií, jedná se o kompetenci svěřenou řediteli školy, a zřizovatel se tak může v této věci vyjádřit pouze formou doporučení.⁴⁶ Problém nastává v okamžiku, kdy například obec zřídí několik mateřských škol, ale nemůže pak zasáhnout do stanovených kritérií pro určení pořadí, pokud počet žadatelů převyšuje kapacitu školy. Všechny školky pak v dané obci mohou mít rozdílná kritéria. Může se pak stát, že rodiče si vyberou takovou školku, která má pro ně nejvýhodnější kritéria a kde tak budou mít větší šanci se dostat.

Jako příklad mohu uvést okresní město Znojmo, které mělo k roku 2015 osm škol pod obcí jako zřizovatelem. Na svých stránkách⁴⁷ město zveřejnilo, kde a kdy budou zápisy pro rok 2015/2016, ale co se týče kritérií, odkázalo už na jednotlivé mateřské školy. Opačným příkladem je město Brno, které na základě dohody ředitelů vytvořilo jednotná kritéria přijímacího řízení, včetně vysvětlení veškerých pojmů tak, aby nedošlo k žádnému nedorozumění. Tyto informace zveřejňuje na svých stránkách, kde nalezneme i elektronické podávání přihlášek.⁴⁸ Tento projekt podporuje politiku školství ve městě s cílem předcházet diskriminaci a řešit současný problém nedostatku kapacity. Proto si myslím, že je na místě, pokusit se o plošné sjednocení nastavování těchto pravidel, aby tak byl zajištěn rovnocenný přístup ke všem mateřským školám.

Mateřské školy mají několik forem, které mohou zřizovatelé využít. Jedná se o školskou právnickou osobu, státní příspěvkovou organizaci, organizační složku státu v případě, kdy je zřizovatelem ministerstvo, příspěvkovou organizaci, společnost s ručením omezeným nebo obecně prospěšnou společnost.⁴⁹ Tyto formy však nemají žádný vliv na přijímací řízení, nijak nemohou přijetí dětí ovlivnit, protože rovný přístup ke vzdělání jako veřejné službě musí být zajištěn všem.

⁴⁶ KUCHAR, Filip. Přijímací řízení do mateřských škol očima zřizovatele. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer, a. s. ČR [cit. 6. ledna. 2015]. ASPI ID: LIT42561CZ.

⁴⁷ PASTRŇÁKOVÁ, Zuzana. *Zápis do mateřských škol bude v polovině května* [online]. Znojnocity.cz, 27. března 2015 [cit. 15. února. 2016] <<http://www.znojnocity.cz/zapis-do-materskych-skol-bude-v-polovine-kvetna/d-43590>>.

⁴⁸ Mateřské školy Brno. *Kritéria pro stanovení pořadí přijetí dětí do mateřských škol* [online]. Zapisdoms.brno.cz [cit. 15. února 2016]. Dostupné z: <<http://zapisdoms.brno.cz/kriteria-rizeni>>.

⁴⁹ GADASOVÁ, Dalimila. *Základy veřejné správy v ČR II. Veřejná správa a školství pro školský management. Studijní texty pro distanční vzdělávání.* Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2010, s. 37.

2 Ředitel školy a jeho úloha v rámci přijímacího řízení

Orgánem MŠ, který rozhoduje o otázkách přijímacího řízení a následně vydává rozhodnutí o přijetí, nebo nepřijetí dětí k předškolnímu vzdělávání, je ředitel. Úpravu ředitele škol a školských zařízení najdeme pouze ve ŠkolZ. Ten ve svých ustanoveních upravuje funkci ředitele obecně, nehledě na to, jestli se jedná o ředitele školy mateřské, základní, střední, vyšší odborné či dalších školských zařízení.

2.1 Postavení ředitele v rámci veřejné správy

Ředitelovo postavení a jeho funkce je třeba rozlišovat podle druhu jeho postavení, které mu stanovuje ŠkolZ. V jednom případě je ředitel v postavení vykonavatele veřejné správy, též označovaného za orgánního nositele veřejné moci, a ve druhém je v postavení statutárního orgánu školské právnické osoby.⁵⁰

Na tomto místě je nutné vysvětlit pojem organizace veřejné správy, čímž je subjekt veřejné správy a vykonavatel veřejné správy. Subjektem veřejné správy je stát a vedle něj právnické a fyzické osoby, které jsou jako subjekt veřejné správy označeny Ústavou nebo zákonem. Tyto subjekty jsou nositelé veřejné moci a nesou odpovědnost za výkon veřejné správy.⁵¹ Vedle toho vykonavatelem jsou instituce, které jednájí jménem subjektu veřejné správy, též nazývané jako správní úřady. Ty nemají právní subjektivitu, přesto fakticky vykonávají veřejnou správu,⁵² potažmo v našem případě státní správu na úseku školství. Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí ze dne 27. července 2011 pod č. j. 1 As 53/2011-109 označil ředitele jako vykonavatele veřejné správy, který jedná jménem správního orgánu, tedy subjektu veřejné správy, kterým je samotná právnická osoba (škola nebo školské zařízení), nehledě na to, zda se jedná o právnickou osobu soukromého nebo veřejného práva.⁵³

Ředitel školy nebo školského zařízení rozhoduje v oblasti státní správy v případech vymezených § 165 odst. 2 ŠkolZ, který je pozměněn zákonem č. 82/2015 Sb., kterým se mění ŠkolZ tak, že se již týká všech zřizovatelů, a to soukromých i veřejných. Ředitel rozhoduje v rámci státní správy také o přijetí dítěte do mateřské školy dle § 34 ŠkolZ. Před touto novelou⁵⁴ tomu tak nebylo, neboť dle ustanovení 165 odst. 2 ŠkolZ bylo za rozhodování o právech a povinnostech v oblasti státní správy považováno ve vyčtených případech jen rozhodování

⁵⁰ MORAVEC, Ondřej a kol. *Školský zákon. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 718.

⁵¹ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 96.

⁵² FUCHS, Jiří. *Základy správního práva I. Obecná část*. Praha: Vysoká škola manažerské informatiky a ekonomiky a. s., 2013, s. 21.

⁵³ MORAVEC, Ondřej a kol. *Školský zákon. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 725.

⁵⁴ Zákon č. 82/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

veřejných zřizovatelů. Proto se tato situace neveřejných zřizovatelů před výše zmíněnou novelou⁵⁵ řešila přes ustanovení § 164 odst. 1 písm. a) ŠkolZ spojeného s výkladem NSS, které umožňuje řediteli rozhodovat o všech záležitostech týkajících se poskytování vzdělávání a školských služeb, pokud zákon nestanoví jinak. NSS ve svém rozhodnutí č. j. 1 As 53/2011-109 uvádí: „Obecně nelze přistoupit na názor, že uvede-li zákonodárce v určité právní úpravě, že některé druhy činností (rozhodování) se dějí v oblasti státní správy, implicitně tím říká, že jiné druhy rozhodování se v rámci státní (veřejné) správy neodehrávají. Pro úvahu o tom, zda se činnost určitého subjektu odehrává ve veřejné správě, je rozhodný charakter této samotné činnosti a jeho úprava v právních předpisech, nikoliv to, kdo tento subjekt zřídil.“ Z toho je možné dovodit, že přestože je v § 165 odst. 2 ŠkolZ taxativně vymezen výčet rozhodování nebo činností v rámci státní správy, nelze tím z rozhodování o právech a povinnostech v oblasti státní správy vyloučit ty, které tu nenajdeme. Pokud před novelou⁵⁶ neveřejný zřizovatel rozhodoval o přijetí dítěte do MŠ a jeho rozhodování bylo taktéž považováno za rozhodování v rámci státní správy na úseku školství stejně jako u veřejných zřizovatelů. Od dubna 2015 byla zmíněnou novelou tato rozdělená úprava zrušena a vše najdeme v jasně vyjádřeném ustanovení § 165 odst. 2 ŠkolZ.

Ředitel tak vždy v rozhodování o přijetí k předškolnímu vzdělání vystupuje ve vrchnostenském postavení, což znamená, že se musí řídit zásadou zakotvenou již v čl. 2 odst. 2 LZPS: „Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.“ A to i v případech soukromých zřizovatelů a církví a náboženských společností. Opačná situace je v ustanovení § 130 a § 131 ŠkolZ, která upravuje postavení ředitele jako statutárního orgánu, který jedná za školu, a dle které je ředitel povinen funkci vykonávat v zájmu školské právnické osoby a nikoli v zájmu všech.

Odpověď na otázku postavení ředitele je nutné hledat i v souvislosti s orgány, které by mohly mít vliv na jeho rozhodování v rámci přijímacího řízení. Vymezení vztahu k orgánům tak řadím do navazující podkapitoly.

2.2 Vztah ředitele, zřizovatele a rady

V této podkapitole bych se chtěla zaměřit na vztah ředitele a zřizovatele a otázku toho, zda by jmenování zřizovatelem mohlo mít vliv na samotné rozhodování ředitele. Ředitel je do své funkce jmenován. Rozdíly však najdeme ve zvolené formě mateřské školy, kterou si zřizovatel vybral, a především v tom, zda se jedná o veřejného nebo neveřejného zřizovatele. Úpravu jmenování ředitele školy zřízené veřejným zřizovatelem najdeme v § 166 odst. 2 ŠkolZ.

⁵⁵ Zákon č. 82/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁶ Tamtéž.

V případě, že se jedná o školskou právnickou osobu nebo příspěvkovou organizaci (státní příspěvková organizace i příspěvková organizace samosprávných celků),⁵⁷ jmenuje zřizovatel ředitele, a v případě organizační složky státu nebo jeho částí jmenuje vedoucího na základě konkurzního řízení dle vyhlášky MŠMT č. 54/2005 Sb., o náležitostech konkurzního řízení a konkurzních komisí.

Významným aspektem je, že ředitel svým rozhodováním vykonává státní správu. Lze tedy uvažovat o tom, že jistá kontrola při výběru vhodného kandidáta na vedoucí pozici je na místě. Pokud by vázanost výsledkem konkurzního řízení byla pouze dobrovolná, postrádalo by dle mého smyslu, aby byla dána veřejným zřizovatelům povinnost vůbec konkurzní řízení vyhlášovat. Výsledek by pak byl totiž stejný, jako by si sami vybrali z přihlášených kandidátů. Na tomto místě jsou vedeny spekulace, zda se zřizovatel daným výsledkem musí řídit, či nikoli. V této věci se přikláním k názoru autora komentáře ŠkolZ,⁵⁸ který se domnívá, že by zřizovatel neměl ignorovat výsledek konkurzního řízení a odchýlit by se mohl jen ve výjimečném případě s dostatečným odůvodněním. Souhlasím s autorem komentáře ŠkolZ také v tom, že prvek konkurzního řízení je z důvodu zajištění transparentnosti zvolení ředitele školy, jehož postavení se zásadně odlišuje od postavení vedoucích pozic soukromého sektoru. Je tak třeba trvat na tom, aby výsledek konkurzního řízení nebyl zřizovatelem zcela opomíjen. Přesto je následek nesprávného postupu zřizovatele při jmenování postihnutelný pouze občanskoprávně, v závislosti na odpovědnosti zřizovatele za výběr nevhodného kandidáta.⁵⁹

Problém však v praxi nastává i dle názorů ředitelů škol,⁶⁰ že i přes konkurzní řízení si zřizovatel, konkrétně zastupitelský orgán zřizovatele, dosadí na post ředitele svého vybraného kandidáta, který by pak vykonával funkci pod jejich vlivem. Tak by se mohlo stát, že i v oblasti přijímacího řízení by nastavování kritérií mohlo být ovlivněno názorem zřizovatele, který by tak ředitel respektoval z přílišné loajality ke zřizovateli nebo ze strachu o ztrátu své funkce. Tím by byla popřena nezávislost rozhodování ředitele. To je dle mého jeden z negativních důsledků nenastavených kritérií zákonem, kdy je výběr kritérií ponechán na vůli ředitele.

S tím souvisí obligatorní a fakultativní důvody, na základě nichž může zřizovatel odvolat ředitele školy, které najdeme v ustanovení § 166 odst. 4 a 5 ŠkolZ. Jako problémové se může jevit ustanovení § 166 odst. 5 písm. a) ŠkolZ, které stanovuje, že ředitel může být odvolán při závažném porušení nebo neplnění povinností vyplývajících z jeho funkce. Nejvyšší soud k tomuto ve svém rozhodnutí ze dne 16. září 2008, sp. zn. 21 Cdo 3863/2009 uvádí následující:

⁵⁷ BĚLINA, M. a kol. *Zákoník práce. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 215.

⁵⁸ MORAVEC, Ondřej a kol. *Školský zákon. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 733.

⁵⁹ Tamtéž.

⁶⁰ ŠTEFFLOVÁ, Jaroslava. Je ředitel základní školy pokusný králík. *Učitelské noviny* [online]. 2010, č. 23 [cit. 21. února 2016]. Dostupné z: <<http://www.ucitelskenoviny.cz/?archiv&clanek=5350>>.

„(...) Vzhledem k tomu, že školský zákon, zákoník práce a ani jiné právní předpisy neuvádí, jaké porušení nebo neplnění právních povinností vyplývajících z vykonávané funkce ředitele školské právnické osoby, ředitele příspěvkové organizace nebo vedoucího organizační složky státu je třeba považovat za „závažné“, patří ustanovení § 166 odst. 5 písm. a) školského zákona, jak správně dovodil odvolací soud, k právním normám s relativně neurčitou (abstraktní) hypotézou, tj. k právním normám, jejichž hypotéza není stanovena přímo právním předpisem a které tak přenechávají soudu, aby podle svého uvážení v každém jednotlivém případě vymezil sám hypotézu právní normy ze širokého, předem neomezeného okruhu okolností.“ Z toho vyplývá, že až soud může závazně zhodnotit, zda se jedná o závažné porušení pracovních povinností, či nikoli. Ředitel, který tak byl odvolán dle prvotního hodnocení závažnosti porušení zřizovatelem, se může dovolat až u soudu, že takové odvolání bylo neplatné. Je ovšem nutné si uvědomit, že ředitelé i jiní zaměstnanci si jsou v praxi vědomi následků soudního řízení, i kdyby pro ně bylo úspěšné. Nabourání vztahů by pro ně mohlo být natolik výrazné, že by již ani návrat do výkonu funkce nezvažovali. Proto je tu na místě vaha to, zda se ředitel podřídí názorům zřizovatele, který se například formou ovlivňování kritérií snaží kontrolovat inertní věci školy, nebo zda se takovému nezákonnému ovlivňování postaví a znelíbí se tak zřizovateli. V praxi je stále mnoho případů nezákonného jednání bez soudní ochrany i právě z toho důvodu, že se lidé nechtějí do dlouhých soudních procesů pouštět. Nelze pominout ani fakt, že ředitelé nejsou právníci a takovéto zasahování do jejich práv si nemusí uvědomovat.

V případě školské právnické osoby zřízené jinou právnickou nebo fyzickou osobou dle § 131 odst. 3 ŠkolZ jmenuje a odvolává ředitele zřizovatel na návrh rady. Už na tomto místě nenajdeme žádné konkurzní řízení, neboť je tu ponechána větší volnost zřizovateli. Ani zde zákon nespecifikuje vázanost zřizovatele návrhem, který mu předloží rada. Samotný termín „návrh“ však naznačuje, že poslední slovo ve výběru a jmenování má zřizovatel. K témuž se přiklání autor komentáře ŠkolZ,⁶¹ který považuje vzhledem k postavení nevěřejného zřizovatele za vhodné, aby jmenování a odvolání náleželo pouze jemu. Stejně tak považuji za logickou úvahu, že pokud by byla vázanost návrhem rady, postrádala by smysl úprava, kde je možné zřizovací listinou převést na radu tyto pravomoci, jak uvádí § 130 odst. 3 ŠkolZ ve spojení s § 166 odst. 1 ŠkolZ.

Postavení škol a školských zařízení je v oblasti jmenování a odvolání ještě volnější, pokud se jedná o školy zřízené ve formách podle občanského zákoníku,⁶² potažmo podle zákona o obchodních korporacích,⁶³ jako je společnost s ručením omezením nebo obecně prospěšná společnost. Jejich volbu nebo odvolání ředitele ŠkolZ vůbec neupravuje. Z rozhodování podle

⁶¹ MORAVEC, Ondřej a kol. *Školský zákon. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 612.

⁶² Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

⁶³ Zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech, ve znění pozdějších předpisů.

§ 165 odst. 2 ŠkolZ, tedy konkrétně z rozhodování o přijetí dítěte k předškolnímu vzdělávání však tito ředitelé vyňati nejsou, neboť toto ustanovení upravuje rozhodování o právech a povinnostech obecně všech ředitelů škol a školských zařízení nehledě na zřizovatele nebo formu školy. V praxi se však i s ohledem na nedostatek míst v mateřských školách nesetkáme s problémem ohledně přijetí dětí do těchto soukromých škol. Kapacita v nich je většinou dostačená a přijaty jsou všechny děti, které splní zákonnou podmínku povinného očkování a řádně podají žádost.

Vztah rady a ředitele nemá na přijímací řízení žádný vliv. Radu jako orgán mateřské školy najdeme pouze u školské právnické osoby zřízené neveřejným zřizovatelem dle ustanovení § 129 ŠkolZ, nehledě na to, kolik má mateřská škola forem, ve kterých ji může zřizovatel zřídit. Rada v případě neveřejného zřizovatele nemá pravomoci na to, aby mohla nějakým způsobem zasáhnout do přijímacího procesu. Jejím hlavním účelem totiž je především majetková a hospodářská stránka fungování školy. V zákoně nenajdeme žádnou zmínku ani o tom, že by na ni byla převedena pravomoc zřizovatele dohodnout se na místě, termínu a době pro podání žádostí k přihlášení se do mateřské školy. Lze tedy uvažovat o tom, že také u neveřejných zřizovatelů tato pravomoc nadále náleží zřizovateli, včetně rozhodování o navýšení kapacity školy.

Ustanovení § 131 odst. 4 ŠkolZ pouze zakládá odpovědnost ředitele radě, avšak samotná možnost odvolat ředitele radě nepřísluší. V takovém případě může rada odvolání ředitele pouze navrhnout zřizovateli. Výjimku nám však přináší ustanovení § 129 odst. 4 ŠkolZ, které umožňuje, aby zřizovatel tuto pravomoc přenesl na radu již ve zřizovatelské smlouvě na počátku vzniku školy nebo její změnou.⁶⁴ V obligatorních nebo fakultativních důvodech pro odvolání ředitele uvedených v ustanovení § 166 ŠkolZ ale nenajdeme žádné ustanovení, které by opravňovalo zřizovatele, aby odvolal ředitele z důvodu týkajícího se procesu přijímání, jeho rozhodnutí nebo nastavení kritérií. Proto ani rada nemůže svévolně navrhnout odvolání ředitele.

2.3 Rozhodování ředitele o přijetí a nepřijetí

Ředitel v rámci svého postavení má pravomoci rozhodovat, dá se říct, ve dvou oblastech. První oblast se týká řízení a fungování školy a školského zařízení v rámci řídicí pravomoci, kdy autoritativně vydává rozhodnutí vůči podřízeným subjektům zaměstnaneckého poměru.⁶⁵ Druhou oblastí je rozhodování ve státní správě, kam řadíme rozhodování o právech a povinnostech subjektů ve vymezených případech v ustanovení § 165 odst. 2 ŠkolZ. Toto

⁶⁴ MORAVEC, Ondřej a kol. *Školský zákon. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 613.

⁶⁵ GADASOVÁ, Dalimila. *Základy veřejné správy v ČR II*. Veřejná správa a školství pro školský management. Studijní texty pro distanční vzdělávání. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2010, s. 37.

můžeme také dále rozlišovat na rozhodování v režimu správního řádu a mimo režim správního řádu. V této kapitole se budu zabývat pouze rozhodnutími o přijetí a nepřijetí dítěte k předškolnímu vzdělávání, spadající do rozhodování ve státní správě, tedy v režimu správního řádu.

Jak opakovaně uvádím, řediteli přísluší pravomoc posuzovat, které dítě bude přijato k předškolnímu vzdělání a které nikoli. Věcnou příslušnost ředitele nám stanovuje § 165 odst. 2 ŠkolZ, místní příslušnost je dána mateřské škole, kterou žadatel o předškolní vzdělání plánuje navštěvovat. Není možné, aby ředitel rozhodoval o přijetí ze své libovůle, a je tedy nutné, aby se držel zákonem nastavených hranic, ze kterých však vybočují již zmíněná kritéria přijetí, jež určují pořadí žadatelů.

Správní řád stanovuje průběh správního řízení v prvním stupni ve své části druhé hlavy VI. Po podání žádosti o přijetí, kterou jsem již rozebírala v podkapitole 1.2, ředitel vyhodnocuje podklady pro rozhodnutí a sestavuje pořadník.⁶⁶ Dle ustanovení § 50 s. ř. si podklady pro rozhodnutí zajišťuje sám správní orgán, v našem případě ředitel školy, který jedná a vykonává státní správu jménem školy jako správního orgánu. Zákon vyžaduje součinnost účastníků správního řízení v případě potřeby. Ředitel současně může žádat, aby sám účastník řízení opatřil podklady pro rozhodnutí, v našem případě je za účastníka bude obstarávat zákonný zástupce dítěte. V případě žadatele o předškolní vzdělání mají hlavní vliv především důkazy prokazující tvrzení uvedené v žádosti pro naplnění kritérií bodování.

Ustanovení § 50 odst. 4 s. ř. přináší do správního řízení zásadu volného hodnocení důkazů.⁶⁷ V případě, že zákon nestanoví závaznost nějakého podkladu, bude ředitel hodnotit zejména důkazy podle své úvahy. V oblasti tohoto rozhodování se dá mluvit o tom, že ředitel rozhoduje v rámci správního uvážení. Jedná se o situaci, kdy zákon ponechává aplikačnímu orgánu určitý prostor pro vlastní volbu určitého řešení či rozhodnutí.⁶⁸ Není však jasné, v jaké míře se ředitelovo správní uvážení uplatňuje, neboť je částečně omezován dvěma zákonnými kritérii, a to povinným očkovaním a předností dětí v posledním roce před povinnou školní docházkou.⁶⁹ Správní uvážení nelze zaměňovat s libovůlí. Sám NSS ve svém rozhodnutí ze dne 2. 8. 2012, č. j. 5 Azs 2/2012-49 uvádí, že: „...závěr hodnocení podkladů musí vyplynout z racionálního myšlenkového procesu odpovídajícího požadavkům formální logiky, v jehož rámci bude důkladně posouzen každý z provedených důkazů jednotlivě a zároveň budou veškeré tyto důkazy posouzeny v jejich vzájemné souvislosti ..., z odůvodnění rozhodnutí pak musí být jednoznačné, jaké důkazy byly provedeny, jak byly hodnoceny nebo proč

⁶⁶ SYSLOVÁ, Zora a kol. ŠTĚPÁNKOVÁ, Lucie. *Jak úspěšně řídit mateřskou školu*. 2. doplněné a aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, s. 103.

⁶⁷ HEJČ, David a kol. *Správní řád. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 268.

⁶⁸ OSINA, Petr. *Teorie práva*. Praha: Leges, 2013, s. 125.

⁶⁹ MORAVEC, Ondřej a kol. *Školský zákon. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 195.

byly odmítnuty.“ Z čehož dovozujeme, že ředitel musí ve svém rozhodnutí každou úvahu o podkladech, konkrétně o důkazech prokazujících nějakou skutečnost, dostatečně odůvodnit.

Meze správního uvážení musíme hledat nejprve v zákoně, ale vzhledem k tomu, že nenajdeme výslovná omezení pro ředitelovo rozhodování o přijetí dětí do MŠ kromě předem nastavených kritérií a podmínek pro předškolní vzdělání, je třeba, aby se ředitel při svém rozhodování držel zásad správního řízení. Především se jedná o zásadu rovnosti žadatelů před zákonem, tedy rovného přístupu v řízení a spravedlivé posuzování jejich žádostí. Vedle toho by měli mít též žadatelé možnost vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí. Dále je významnou zásada legitimního očekávání, tedy rozhodování v obdobných případech stejně s případným odůvodněním rozhodnutí odlišného. Následně je nutné, aby bylo rozhodnutí vydáno tak, aby byla poskytnuta ochrana účastníkům formou přezkumu rozhodnutí díky prostředkům nápravy. Neboť hlavním důvodem, pro dostatečné a pečlivé odůvodnění rozhodnutí, je především možnost žadatele postoupit k opravnému řízení v případě zamítnutí žádosti.⁷⁰

Tím se dostáváme k samotnému vydání rozhodnutí, jeho povaze a náležitostem. Výsledkem ředitelova hodnocení je autoritativní projev vůle.⁷¹ Jedná se o správní akt, který má konstitutivní účinky, tedy rozhodnutí, kterým se zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti konkrétní osoby.⁷² Rozhodnutí musí mít písemnou formu dle § 67 odst. 2 s. ř. a jeho náležitosti dále stanovuje ustanovení § 68 s. ř. Rozhodnutí o přijetí k předškolnímu vzdělávání má jisté specifikum, pokud se jedná o formu daného rozhodnutí. Rozlišuje se totiž na rozhodnutí pozitivní a negativní pro konkrétního žadatele o předškolní vzdělávání. Pokud jde o kladné rozhodnutí, zákon nevyžaduje striktně formální náležitosti rozhodnutí, ale postačí oznámení zveřejněním seznamu přijatých dětí na veřejně přístupném místě po dobu 15 dnů dle ustanovení § 183 odst. 2 ŠkolZ. Zákonodárce na tomto místě nepředpokládá, že se účastník bude proti danému rozhodnutí odvolávat, proto je tato relativně neformální forma oznámení dostačující.⁷³

U negativních rozhodnutí se však forma řídí striktně stanovenými náležitostmi ve správním řádu. Rozhodnutí se kromě identifikačních údajů dle ustanovení § 69 s. ř. skládá ze tří částí. Musí zahrnovat výrokovou část, odůvodnění a poučení podle § 68 s. ř. Výroková část je obligatorní součástí rozhodnutí, která konkrétně stanovuje práva a povinnosti, jež jsou následně

⁷⁰ KUBAS, Patrik. Vyjádření MŠMT k nadměrné administrativní zátěži v souvislosti s přijímáním k předškolnímu vzdělávání [Program] ASPI pro Windows verze 8,0, aktualizace 25. srpna 2015 [cit. 8. února 2016]. ASPI ID: LIT38481CZ.

⁷¹ GADASOVÁ, Dalimila. *Základy veřejné správy v ČR II*. Veřejná správa a školství pro školský management. Studijní texty pro distanční vzdělávání. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2010, s. 37.

⁷² HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 196.

⁷³ KUBAS, Patrik. *Vyjádření MŠMT k nadměrné administrativní zátěži v souvislosti s přijímáním k předškolnímu vzdělávání* [Program] ASPI pro Windows verze 8,0, aktualizace 25. srpna 2015 [cit. 8. února 2016]. ASPI ID: LIT38481CZ.

vykonatelné.⁷⁴ Zahrnuje tedy označení účastníka řízení a závazné rozhodnutí ve věci spolu s uvedením ustanovení, podle kterého bylo rozhodováno. Významnou částí rozhodnutí je odůvodnění, ve kterém je ředitel povinen vylíčit veškeré své úvahy, na základě kterých došel k rozhodnutí. Musí zahrnovat všechny důvody rozhodnutí, podklady pro vydání a úvahy, kterými se řídil při hodnocení těchto podkladů a jednotlivých důkazů. Stejně se vyjadřuje NSS v rozhodnutí mnou zmíněném výše ze dne 2. srpna 2012, č. j. 5 Azs 2/2012-49. Právě u nevyhovujících rozhodnutí je odůvodnění naopak od vyhovujících rozhodnutí zcela nezbytné, neboť se jedná o záchytnou část pro neúspěšné účastníky řízení. Třetí a poslední částí rozhodnutí je poučení o opravných prostředcích, které v rozhodnutí nesmí chybět stejně jako výrok. Poučení dle § 68 odst. 5 s. ř. obsahuje informaci o tom, zda je možné podat odvolání a v jaké lhůtě, od kdy se lhůta počítá a kdo o odvolání rozhoduje. Podrobněji se však prostředky nápravy rozhodování budu zabývat ve čtvrté kapitole.

Zásadně v rozhodnutí nesmí chybět datum, kterým je termín nástupu dítěte k předškolnímu vzdělání, současně se jedná o termín přijetí dítěte k předškolnímu vzdělání. Jedná se o datum, od kterého vznikají práva a povinnosti mateřské školy, ale i konkrétnímu dítěti. Termín nástupu a přijetí je vždy totožný a není možné, aby se jednalo o dva odlišné dny. S tímto datem jsou spojeny tři právní následky. V první řadě tímto dnem dítěti vzniká právo na poskytování předškolního vzdělání.⁷⁵ Může tak docházet do konkrétní mateřské školy a vzdělávat se. Druhým právním následkem je povinnost dítěte, resp. jeho rodičů, hradit úplaty za vzdělávání. To umožňuje ustanovení § 123 odst. 2 ŠkolZ, neboť v případě vzdělávání neposkytující stupeň vzdělání, vzdělání mateřských a například uměleckých škol a dalších, může škola požadovat úplatu.⁷⁶ Výjimka nastává v případě posledního roku před nástupem na základní školu, který je u škol zřízených veřejným zřizovatelem bezúplatné. Úplaty za poskytování předškolního vzdělávání upravuje ustanovení § 6 vyhlášky o předškolním vzdělávání.⁷⁷ Třetím právním následkem je, že MŠ má od toho dne dle § 160 ŠkolZ nárok na finanční prostředky ze státního rozpočtu na předškolní vzdělávání jednotlivých dětí. Tyto následky musí být započaty stejným dnem, jinak by se jednalo o obcházení zákona.⁷⁸ Nelze tedy připustit, aby ředitel stanovil termín přijetí dítěte k 1. září, ale termín nástupu by však nastal až 2. ledna. Takový postup by byl

⁷⁴ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 334.

⁷⁵ Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy. *Právní výklady 1/2005* [online]. MSMT.cz. 31. května 2005 [cit. 21. března 2016]. Dostupné z <<http://www.msmt.cz/dokumenty/pravni-vyklady-1-2005?highlightWords=term%C3%ADn+n%C3%A1stupu+mate%C5%99sk%C3%A9+%C5%A1koly>>.

⁷⁶ MORAVEC, Ondřej a kol. *Školský zákon. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 587.

⁷⁷ Vyhláška č. 14/2005 Sb., o předškolním vzdělávání ve znění pozdějších předpisů.

⁷⁸ Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy. *Právní výklady 1/2005* [online]. MSMT.cz. 31. května 2005 [cit. 21. března 2016]. Dostupné z <<http://www.msmt.cz/dokumenty/pravni-vyklady-1-2005?highlightWords=term%C3%ADn+n%C3%A1stupu+mate%C5%99sk%C3%A9+%C5%A1koly>>.

v rozporu se zákonem, neboť by ředitel pobíral finanční prostředky na dítě od státu od 1. září, přestože by dítěti ještě nebylo fakticky poskytováno předškolní vzdělávání.

Ohledně právní moci rozhodnutí a vykonatelnosti ŠkolZ neobsahuje žádnou speciální úpravu, musíme ji hledat ve správním řádu. Rozhodnutí se považuje za oznámené doručením stejnopisů u negativních nevyhovujících rozhodnutí dle § 72 odst. 2 s. ř. nebo zveřejněním seznamu pořadí žadatelů na veřejně přístupném místě ve škole v případě kladných rozhodnutí dle zvláštního ustanovení § 183 odst. 3 ŠkolZ. Právní moc nastává u rozhodnutí, které bylo oznámeno a proti kterému již uplynula patnáctidenní lhůta k odvolání dle ustanovení § 73 odst. 1 a § 84 odst. 1 s. ř. Vykonatelnost nastává dnem nabytí právní moci nebo pozdějším dnem uvedeným ve výrokové části rozhodnutí dle ustanovení § 74 odst. 1 s. ř.

Mohou nastat situace, kdy je žadatel přijat k předškolnímu vzdělávání do konkrétní MŠ, avšak nastoupí do jiné MŠ, a místo se uvolní. Řešení se nabízí v ustanovení § 101 písm. b) s. ř., které dle ombudsmana umožňuje přijmout děti, které se v seznamu pořadí nachází pod čarou, tedy v prvním kole nebyly přijaty. Ředitel tak může zahájit řízení o přijetí na volná místa do MŠ z moci úřední.⁷⁹ V praxi se tak jedná o druhá kola řízení o přijetí k předškolnímu vzdělávání.

Je namístě si odpovědět, zda ředitel školy má dostatečnou kvalifikaci na to, aby vydával zcela korektní rozhodnutí tak, jak vyžaduje úprava správního řádu a rozsáhlá judikatura k němu. Problematickou by se v praxi mohla stát právě právní ne odbornost ředitele školy. Na místě rozhodování ve státní správě se totiž stále jedná o jednotlivce, který čistě právní vzdělání nemá. V řadě rozhodnutí se tak může objevovat mnoho nedostatků, které pak mají za následek časté využívání opravných prostředků. Zákon č. 563/2004 Sb., o pedagogických pracovnících, se zabývá podrobně vzděláním a kvalifikací pedagogických pracovníků a současně zde najdeme podrobnou úpravu předpokladů pro výkon funkce ředitele školy. Jedná se o ustanovení § 3, § 5 a § 24 ZPP. V prvé řadě musí ředitel splnit obecné předpoklady pedagogického pracovníka, uvedené v § 3 ZPP, konkrétně způsobilost k právním úkonům, odbornou kvalifikaci pro přímou pedagogickou činnost, bezúhonnost, zdravotní způsobilost a musí prokázat znalosti českého jazyka. Specifické předpoklady pro ředitele školy najdeme v ustanovení § 5 odst. 1 ZPP, kde obecně pro všechny ředitele mateřských škol je povinná tříletá praxe ve výkonu přímé pedagogické činnosti.

Problém však nastává dle mého názoru v § 5 odst. 2 ZPP, neboť se vztahuje pouze na ředitele škol a školských zařízení zřízených veřejným zřizovatelem. Toto ustanovení stanovuje řediteli povinnost do dvou let absolvovat další studium znalostí v oblasti řízení školství v rámci

⁷⁹ VARVAŘOVSKÝ, Pavel. *Doporučení veřejného ochránce práv k naplňování práva na rovné zacházení v přístupu k předškolnímu vzdělávání* [online]. Kancelář veřejného ochránce práv, 8. prosince 2010 [cit. 25. března 2016]. Dostupné na <http://www.ochrance.cz/uploads/tx_odlistdocument/Doporučení-skolky-orig.pdf>.

dalšího vzdělávání pedagogických pracovníků podle ustanovení § 24 odst. 4 ZPP, a to buď na vysoké škole, v zařízení pro další vzdělávání pedagogických pracovníků, nebo ve vzdělávacích institucích s akreditací udělenou ministerstvem. Posledně zmíněnou institucí je například Národní institut pro další vzdělávání⁸⁰, který nabízí kvalifikační studium pro ředitele škol a školských zařízení ve všech krajích ČR. Kvalifikační studium má dle MŠMT připravit ředitele na výkon vedoucí pozice na škole a naučit je tak znalostem nutným k řízení právního školského subjektu. Studium obsahuje i základy práva a organizace školy a pedagogického procesu, který by měl ředitele připravit i na správní rozhodování.⁸¹

Je však nutné se znovu vrátit k tomu, že dané ustanovení § 5 odst. 2 ZPP popisuje jen povinnost ředitele školy zřízené veřejným zřizovatelem. Vzhledem k tomu, že ustanovení § 165 odst. 2 ŠkolZ bylo novelou⁸² změněno tak, že se o rozhodování v oblasti státní správy jedná i v případě neveřejných zřizovatelů, otázkou je, zda by u soukromých škol kvalifikace ředitele neměla být totožná s kvalifikací ředitelů veřejných škol a školských zařízení. Stále se nám tu totiž objevuje správní rozhodování a je nutné vyžadovat jistou míru právního vzdělání alespoň v oblasti týkající se státní správy a kompetence ředitele. Dle mého názoru by se tak mělo toto ustanovení vztahovat i na ředitele škol neveřejných zřizovatelů, aby se vzdělání v oblasti řízení školy a základů správního rozhodování dostalo i jim. Novela ŠkolZ a jeho ustanovení § 165 odst. 2 byla vyhlášena v dubnu 2015, otázkou ovšem zůstává, proč zákonodárce poslední novelou ZPP⁸³ vyhlášenou v prosinci 2015 neučinil i změnu ustanovení § 24 odst. 2 ohledně kvalifikace ředitelů. Domnívám se totiž, že je jasným účelem vedle správního fungování veřejné školy i zajištění dostatečného vzdělání v rámci postavení ředitele jako osoby vykonávající funkci správního orgánu.

⁸⁰ Národní institut pro další vzdělávání [online]. Nidv.cz. 2008. [cit. 7. března 2016]. Dostupné z: <<http://www.nidv.cz/cs/>>.

⁸¹ *Národní institut pro další vzdělávání a studium pro ředitele* [online]. Msmt.cz. 14. března 2011. [cit. 7. března 2016]. Dostupné z: <www.msmt.cz/vzdelavani/dalsi-vzdelavani/narodni-insitut-pro-dalsi-vzdelavani-a-studium-pro-reditele>.

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

⁸³ Zákon č. 197/2014 Sb., kterým se mění zákon č. 563/2004 Sb., o pedagogických pracovnících a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

3 Podmínky přijetí k předškolnímu vzdělání

Oblast přijímání dětí k předškolnímu vzdělávání upravují jen tři ustanovení ŠkolZ.⁸⁴ Lze tedy objektivně říct, že zákon je pro tak komplikovanou část právní úpravy předškolního vzdělávání, velmi stručný. V zákoně totiž nenajdeme žádná pravidla, na jejichž základě ředitel vybírá děti, které přijme. Možnost o tomto si rozhodnout nechává zákon řediteli, který by si měl sám sestavit kritéria pro přijímací řízení. Není tu žádné ustanovení, které by kritéria nastavovalo plošně pro celou republiku. Zákon tu ponechává každé MŠ jistou autonomii v tom, jaká pravidla si nastaví, ale je nutné si uvědomit, že na druhé stojí poskytování vzdělání jako zajištění veřejné služby a škola by tak měla zajistit rovný přístup ke vzdělání i v případě přístupu k předškolnímu vzdělání. Za podstatné v této chvíli považuji určit povahu daných kritérií a najít meze jejich nastavení. Hranice a povaha kritérií nám totiž odpoví na to, jakým způsobem je možné se bránit proti excesivně nastaveným kritériím.

3.1 Povaha kritérií

Jak bylo uvedeno výše, kritéria sestavuje sám ředitel školy a zřizovatel nemá možnost žádným způsobem mu do toho dle ŠkolZ zasáhnout. Měla by tu být zaručena ředitelova nezávislost, neboť je i on sám za stanovená kritéria odpovědný. Problém v praxi je samozřejmě v tom, že zřizovatel je tím, kdo financuje školu, kontroluje hospodaření a jmenuje a odvolává ředitele. Přestože zásah zřizovatele není zákonem umožněn, lze si možné ovlivňování kritérií na tomto místě představit. Jak jsem již uváděla ve druhé kapitole, nehledě na to, že důvody pro odvolání ředitele jsou jasně dané zákonem, dle mého názoru nelze o jisté míře ovlivnění ředitele pochybovat. Určitými nastavenými kritérii může docházet například ke zvýhodňování dětí zaměstnanců obce.⁸⁵ Lze tak o rovném přístupu k předškolnímu vzdělání pochybovat.

Funkce kritérií vyvstává především v okamžiku, kdy se k předškolnímu vzdělávání přihlásilo více dětí, než kolik je škola schopna přijmout. Jedná se tedy o pravidla pro sestavení pořadí jednotlivých dětí, které se do dané mateřské školy hlásí. V zákoně však nenajdeme žádnou zmínku o sestavení kritérií nebo pravidel pro výběr, protože dle ustanovení § 34 odst. 3 ŠkolZ zákon pouze stručně určuje, že o přijetí rozhoduje ředitel školy. Mnohé najdeme především v judikatuře správních soudů.

NSS se ve svém rozhodnutí ze dne 2. května 2012, č. j. 1 As 35/2012-40 přímo vyjadřuje k nutnosti předem stanovit kritéria přijetí: „*Disponuje-li mateřská škola pravomocí rozhodovat o přijetí*

⁸⁴ Jedná se o ustanovení § 34, §164 a § 183 ŠkolZ.

⁸⁵ ŠAMÁNEK, Jiří. Rovné zacházení v přístupu k předškolnímu vzdělávání [Program] ASPI pro Windows verze 8.0, aktualizace 27. října 2014 [cit. 10. března 2016]. ASPI ID: LIT41210CZ.

dítěte do systému (předškolního) vzdělávání – mateřské školy – podle § 34 školského zákona, přičemž zákonné podmínky pro taková rozhodování zákon nikterak neupravuje, pak je nutno zajistit, aby byla při rozhodování vážena předem stanovená kritéria pro přijímání dětí do tohoto systému vzdělávání. To právě proto, že nelze zajistit zpravidla z kapacitních důvodů vždy a všem dětem přístup právě do jimi zvoleného předškolního zařízení a tedy i do zmíněného předškolního vzdělávacího systému.“ Důležitá je tedy především transparentnost kritérií, která jsou zveřejněna předem. Tedy v okamžiku, kdy je stanoven termín a doba pro podávání žádostí o přijetí, musí již být určeno, na základě kterých kritérií se bude ředitel rozhodovat v případě většího počtu žadatelů, než dovoluje kapacita školy. Již zde můžeme vidět nedostatek v aplikaci předem nastavených kritérií. Ty sice zajišťují rovný přístup, ale úskalí nalezneme v kombinaci s tím, že kritéria nemusí být například v jednom městě jednotná. V okamžiku, kdy jsou zveřejněna kritéria, zákonný zástupce si může vybrat takovou mateřskou školu, která bude z hlediska kritérií pro něj nejvýhodnější.

Hlavní otázkou je však samotná povaha kritérií pro přijetí, zda se jedná o rozhodnutí, proti kterému existuje možnost se bránit, či zda má někde nastavené meze pro jejich sestavení. Toto převratně vyřešil NSS ve svém rozhodnutí ze dne 9. dubna 2015, č. j. 8 As 154/2014-49. Vzhledem k tomu, že se jedná o relativně nové rozhodnutí, které výrazně ovlivňuje pohled na kritéria pro přijetí, budu se k tomuto rozhodnutí a jeho právním větám v následujících kapitolách obracet. V tomto případě šlo o nepřijetí dítěte k předškolnímu vzdělávání na základě sestaveného pořadníku. Hlavním problémem byly především ředitelem nejasně nastavená kritéria, která se odvolací orgán v následujícím řízení snažil reinterpretovat. NSS se však v této věci vyjádřil následovně: „Stanovení kritérií pro přijetí do mateřské školy je autonomním oprávněním ředitelky mateřské školy § 164 odst. 1 písm. a) zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání], není výsledkem správního řízení, resp. rozhodování o právech a povinnostech v oblasti státní správy (§ 165 odst. 2 zákona o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání), a nepodléhá tedy přezkumu odvolacím orgánem, a to ani v řízení o přijetí, nebo nepřijetí žadatele do mateřské školy.⁸⁶ Kritéria pro přijetí jsou v tomto případě považována za autonomní oprávnění ředitele, tedy taková práva a povinnosti, které si účastník právního vztahu stanoví sám. Adresát a normotvůrce tu splývá v jedno.⁸⁷ Ředitel si tak sám stanovuje povinnost se danými pravidly řídit při rozhodování. Rozhodování ve státní správě tak není stanovení těchto kritérií, ale až následné rozhodnutí o přijetí, či nepřijetí žadatele o předškolní vzdělání. Nastavování konkrétních kritérií a jejich bodování není správním řízením, jehož výsledkem je správní rozhodování.

Kritéria ředitel stanovuje většinou ve směrnici školy, kterou zveřejní před započatím přijímacího řízení. Jedná se o interní předpis školy, který slouží například k naplnění povinnosti

⁸⁶ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 9. dubna 2015 sp. zn. 8 As 154/2014.

⁸⁷ ŠKOP, Martin, MACHÁČ, Petr. *Základy právní nauky*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2011, s. 12.

stanovené zákonem.⁸⁸ ŠkolZ však nedává řediteli výslovnou povinnost stanovit kritéria formou směrnice, ale z důvodu lepší organizace přijímacího řízení je tato forma ředitelem užívaná nejčastěji. K vydání směrnice není zapotřebí žádné zmocnění zřizovatele, je tedy na řediteli jako statutárním orgánu školy, zda považuje vydání směrnice pro chod školy za účelné.⁸⁹ V případě, že si ředitel nezvolí možnost vydat kritéria formou směrnice, je povinen pouze zveřejnit vytvořená kritéria, aby tak zajistil již výše uváděnou transparentnost kritérií.

Při tvoření směrnic musí ředitel dbát na jejich stručnost, věcnost, konkrétnost a srozumitelnost tak, aby jejich výklad byl jednoznačný.⁹⁰ Totéž platí pro konkrétní kritéria, která musí být nastavena zcela jasně a srozumitelně. Problémem nejasně stanovených kritérií se zabýval NSS taktéž v rozhodnutí zmíněném výše,⁹¹ ze kterého můžeme dovodit nutnost jasného výkladu kritérií, aby se předešlo problémům při jejich užití. NSS se další právní větou zaměřil na otázku zásahu odvolacího orgánu do stanovených kritérií: „*Jestliže odvolací správní orgán v řízení o odvolání proti rozhodnutí o nepřijetí do mateřské školy obsahově reinterpretoval kritérium trvalého pobytu namísto správního orgánu prvního stupně, zasáhl tím do stanovení podmínek pro přijetí žadatele do mateřské školy.*“⁹² Zde uvádí, že jediný, kdo může interpretovat nebo vysvětlit nejasně stanovená kritéria, je pouze ředitel MŠ. Nadřízenému krajskému úřadu tak není dovoleno jakýmkoli způsobem do stanovených kritérií zasahovat, stejně jako to není umožněno zřizovateli školy.

3.2 Meze nastavování kritérií

Otázkou zůstává, co omezuje ředitele při výběru kritérií, když zákon nespécifikuje jeho výběr. Jediné tu tak zůstávají dvě zákonné podmínky, které následně rozeberu v další podkapitole, a ústavní principy, především co se týče zákazu diskriminace, které najdeme v čl. 3 LZPS. Specifika najdeme také v antidiskriminační zákoně, který ve svých ustanoveních vymezuje právo na rovné zacházení a zákaz diskriminace ve věci přístupu ke vzdělání a jeho poskytování, a současně pak vymezuje konkrétní výčet znaků, na základě kterých může docházet k přímé diskriminaci. Jedná se o znevýhodňování z důvodu rasy, etnického původu, národnosti, pohlaví, sexuální orientace, věku, zdravotního postižení, náboženského vyznání, víry či světového názoru dle ustanovení § 2 odst. 3 ADZ. Kritické znaky rozeberu v následující kapitole u jednotlivých kritérií.

⁸⁸ SYSLOVÁ, Zora a kol. ŠTĚPÁNKOVÁ, Lucie. Jak úspěšně řídit mateřskou školu. 2. doplněné a aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2015. s. 309.

⁸⁹ MKÁČ, Jan, PUŠKINOVÁ, Monika. *Vnitřní předpisy, směrnice a řády ve školství*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2011, s. 21.

⁹⁰ Tamtéž s. 28.

⁹¹ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu zde dne 9. dubna 2015, sp. zn. 8 As 154/2014.

⁹² Tamtéž.

V oblasti nastavení kritérií je též nutné, aby bylo zamezeno svévůli ředitele. Kritéria by neměla být nastavena excesivně tak, aby se nejednalo o nesmyslně nastavená kritéria. Ředitel ve svém odůvodnění rozhodnutí musí jasně vymezit, proč nepřijal dítě k předškolnímu vzdělání, aby tak zamezil vydání nepřezkoumatelného rozhodnutí. Ale není jeho povinností v jednotlivých rozhodnutích odůvodňovat konkrétní kritéria, na základě kterých byl žadatel bodován v případě většího počtu uchazečů. Většinou ředitel v odůvodnění rozhodnutí pouze odkáže na předem stanovená kritéria a popíše způsob, jakým hodnotil jejich naplnění, ale nevysvětluje, proč a z jakého důvodu zvolil konkrétní kritéria. Tím pádem ani zde nenajdeme možnou kontrolu nastavených kritérií, protože v případě stanovení kritérií se jedná o autonomní oprávnění ředitele, nikoli o rozhodnutí, které by podléhalo kontrole. Jedinou kontrolou a omezením nám tu tedy zůstávají ústavní principy. Při porušení zákazu diskriminace by se tak ředitel dopustil porušení zákona.

Omezení můžeme najít pouze v pravidlech vedení správního řízení rozhodování o přijetí dětí k předškolnímu vzdělávání, tedy pravidel, která jsou obsažena ve správním řádu. Ředitel musí rozhodovat nestranně a spravedlivě. Zásadu nestrannosti správního orgánu najdeme v § 2 odst. 4 s. ř.: „*Správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.*“ Lze tedy vyčíst z tohoto ustanovení, že ředitel v první řadě musí dbát veřejného zájmu poskytování vzdělání a současně nesmí upřednostňovat zájmy konkrétního žadatele nad zájmy druhého. Musí být v rozhodování nestranný a přistupovat k rozhodování spravedlivě včetně nastavení kritérií tak, aby docházelo ke spravedlivému seřazení žadatelů. Aby tak výrazně nezvýhodňoval jednoho či více žadatelů, tedy aby nenastavil kritérium, které by viditelně mohl splnit jen jeden konkrétní žadatel. V takovém případě by se mohlo jednat i o podjatost ředitele, který by záměrně předem takto nastavil kritéria s úmyslem zvýhodnit konkrétního budoucího žadatele.

Ředitel se při rozhodování musí držet zásady rovného přístupu ke vzdělávání, jehož poskytování je veřejným zájmem. Musí se tak jednat o kritéria, která nebudou žadatele znevýhodňovat z důvodů, jejichž výčet nalezneme v § 2 odst. 3 ADZ. Kromě ústavních principů zakotvených především v LZPS však v oblasti nastavování kritérií jiné zásady nenajdeme.

3.3 Druhy kritérií

Kritérií, která ředitelé mateřských škol užívají pro sestavení pořadí žadatelů o předškolní vzdělání, je celá řada. Některá však mohou skýtat jisté pochybnosti o tom, zda na základě nich dochází ke spravedlivému a rovnému hodnocení žadatelů. Zákonem upravená kritéria nalezneme

pouze dvě, ostatní jsou výsledkem praxe ředitelů či doporučení veřejného ochránce práv.⁹³ Každému kritériu ředitel přidělí určitý počet bodů, který značí jeho váhu. Za každé splnění konkrétního kritéria žadatel daný počet bodů získá a dle celkového počtu se pak sestavuje seznam. Žadatelé s nejvyšším počtem bodů mají přednost.

3.3.1 Kritérium věku dítěte

Toto kritérium má v oblasti přijímacího řízení, dá se říct, tři roviny hodnocení.⁹⁴ První rovinou je zákonné kritérium uvedené v § 34 odst. 4 ŠkolZ přednostního přijetí dětí, které jsou v posledním roce před zahájením povinné školní docházky. Do této kategorie spadají dvě skupiny dětí. A to děti, které mají zahájit povinnou školní docházku dle § 36 odst. 3 ŠkolZ ve školním roce, který následuje po roce, pro který jsou přijímány do MŠ, a dále děti, které mají dle ustanovení § 37 ŠkolZ povolen roční odklad nástupu k povinné školní docházce.⁹⁵ Toto kritérium musí být splněno nehledě na to, jaká další kritéria si ředitel školy zvolí. V praxi tak budou přijaty všechny tyto děti a ostatní budou seřazeny podle počtu bodů za splněná kritéria. V případě, že bude větší počet těchto dětí, je povinná obec, nikoli ředitel školy, zajistit umístění dítěte do jiné MŠ nebo zřídit MŠ za tímto účelem, jak jsem již uváděla v podkapitole 1.3. Na tomto místě je třeba zmínit, že 9. března 2016 byla Poslaneckou sněmovnou schválena dlouho projednávaná novela ŠkolZ, která by měla mimo jiné zavést povinnou docházku do MŠ právě v tomto posledním roce před nástupem do ZŠ.⁹⁶ Dále je však o této novele jednáno.⁹⁷ Důvodem je dle ministerstva potřebná příprava dětí na základní vzdělávání společně s osvojením si základních návyků, které pak budou užívat na ZŠ. Problém však může nastat jednak ve zvýšení nedostatku

⁹³ Toto doporučení vydal v roce 2010 tehdejší ombudsman Pavel Varvařovský a jedná se doposud o jediné doporučení ze strany kanceláře veřejného ochránce práv, které bylo vydáno. V této kapitole tedy budu především reagovat na toto jeho doporučení, takže dále zmiňovaným ombudsmanem bude pouze Pavel Varvařovský.

⁹⁴ VARVAŘOVSKÝ, Pavel. *Doporučení ochránce k rovnému zacházení v přístupu ke předškolnímu vzdělávání* [online]. Kancelář veřejného ochránce práv, 9. října 2012 [cit. 13. března 2016]. Dostupné na <<http://www.ochrance.cz/diskriminace/doporuzeni-pro-verejnost>>, s. 4.

⁹⁵ Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy. *Stanovisko MŠMT k vykladu § 34 odst. 4 školského zákona – přijímání předškoláků do MŠ* [online]. Školský portál Pardubického kraje, 22. června 2015, [cit. 13. března 2016]. Dostupné z: <<https://www.klickevzdelani.cz/Management-%C5%A1kol/%C5%98editelna/Legislativa-pro-%C5%A1koly/ID/25668/Stanovisko-MSMT-k-vykladu-34-odst-4-skolskeho-zakona--prijimani-predskolaku-do-MS>>.

⁹⁶ Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy. *Poslanci schválili novelu školského zákona*. [online]. Msm.cz Praha, 2016 [cit. 13. března 2016]. Dostupné z: <<http://www.msmt.cz/ministerstvo/novinar/poslanci-schvalili-novelu-skolskeho-zakona-2>>.

⁹⁷ Revize poznámky pod čarou dne 8. června 2016. Nezávisle na mém výzkumu byla problematika nedostatků přijímacího řízení MŠ částečně řešena i na vládní a zákonné úrovni, přičemž dne 8. června 2016 byl schválen zákon č. 178/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů. Od platnosti této novely je tak problematika spádovosti a částečně i kritérií přijímacího řízení upravena přímo ve ŠkolZ.

míst v mateřských školách, ale především v nesouhlasu rodičů, kteří o umístění dětí do mateřských škol neuvažují.

Druhou rovinou je zákonem stanovený věk, pro který se organizuje předškolní vzdělání. Jedná se o ustanovení § 34 odst. 1 ŠkolZ, které určuje věk dětí „zpravidla od tří do šesti let“, přičemž termín „zpravidla“ umožňuje ředitelům škol přijmout děti mladší.⁹⁸ Toto kritérium se tak nemůže jevit diskriminačním z důvodu věku, neboť není zakázáno přijmout děti mladší. Právní větou ohledně minimálního věku dětí pro předškolní vzdělávání se stal výnatek z rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 9. dubna 2014, č. j. 7 A 156/2010-38 následující: *„Obdobně není diskriminační požadavek dosažení určitého minimálního věku dítěte ke dni zápisu do předškolního zařízení, neboť i předškolní vzdělávání v mateřské škole vyžaduje určité dovednosti, které jsou obvykle dány věkem dítěte. Jakkoli schopnosti dítěte nejsou výlučně dány jeho věkem, jde o objektivní výchozí hledisko pro posouzení schopností dítěte.“* Z toho vyplývá, že se jedná o objektivní posouzení schopností dětí, které již mohou navštěvovat MŠ, přičemž se nejedná o diskriminační hledisko. Vzhledem k věku nelze totiž děti podrobovat přijímacím řízením, která mají vyzkoušet jejich schopnosti, protože mateřská škola má právě nedostatky vyrovnat a dovednostem a chování dětí naučit tak, aby byly dostatečně připraveny pokračovat.

Rovina třetí kritérium věku však dává možnost, která se může jevit nejvíce diskriminační. Zde se již nejedná o zákonem nastavené pravidlo. Jde o kritérium, které zvýhodňuje děti vyššího věku, tedy je posouvá v pořadí na přední místo. Dle doporučení veřejného ochránce práv, pokud však nedojde k paušálnímu omezení dětí určitého věku, nelze o legitimitě takto nastaveného kritéria pochybovat.⁹⁹ Stejně potvrdil i Městský soud v Praze ve výše zmíněné právní větě rozhodnutím¹⁰⁰: *„Kritérium věku (přednosti staršího dítěte) pro přijetí dítěte do předškolního zařízení dle zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání, nemá atributy diskriminace, neboť tímto kritériem je v souladu s § 7 odst. 1 zákona č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací, sledován legitimní cíl spočívající v prioritě dosažení dovedností dětí předškolního věku. Přiměřenost a nezbytnost rozdílného zacházení žadatelů o zařazení do předškolního zařízení plyne z omezení dostupnosti poskytování předškolního vzdělání.“* Toto pravidlo lze tedy používat jen v případech výběru pouze omezeného počtu žadatelů z důvodu právě nedostatečné kapacity v MŠ. Nelze uvažovat o diskriminaci z toho důvodu, že předem nastavené kritérium věku nemusí vylučovat všechny děti tohoto věku, spolu s dalšími kritérii tak děti

⁹⁸ Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy. MJ Nejčastější dotazy 3 [online]. MŠMT, 11. října 2013, s. 5 [cit. 13. března 2016]. Dostupné z: <<http://www.msmt.cz/file/13321>>.

⁹⁹ VARVAŘOVSKÝ, Pavel. *Doporučení ochránce k rovnému zacházení v přístupu ke předškolnímu vzdělávání* [online]. Kancelář veřejného ochránce práv, 9. října 2012 [cit. 13. března 2016]. Dostupné na <<http://www.ochrance.cz/diskriminace/doporučení-pro-verejnost>>, s. 4.

¹⁰⁰ Rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 9. dubna 2014, č. j. 7 A 156/2010-38.

stejného věku mohou dosáhnout různého počtu bodů. Není tak dopředu řečeno, že například všechny děti ve věku tří let nebudou přijaty, ale pouze, že tak budou děti spravedlivě a transparentně seřazeny.

V žádném z těchto tří případů také nemůže dojít k diskriminaci z důvodu možného opětovného podání žádosti o rok později. Nedochozí tak k úplnému vyloučení daného žadatele z předškolního vzdělání, nýbrž mu tak bude umožněno až později. S tím souvisí možnost získání bodů navíc, pokud se žadatel uchází o předškolní vzdělání v dané MŠ podruhé. Toto kritérium však najdeme v praxi jen zřídka.

3.3.2 Povinné očkování a zdravotní stav dítěte

Další zákonnou podmínku najdeme v ustanovení § 34 odst. 5 ŠkolZ, které nás odkazuje do zákona č. 258/2000 sb., o ochraně veřejného zdraví, konkrétně do ustanovení § 50, které umožňuje mateřským školám přijmout pouze dítě, které se podrobilo stanoveným pravidelným očkováním, má doklad, že je proti nákaze imunní, nebo se nemůže očkování podrobit pro trvalou kontraindikaci. Tato zákonná podmínka tak zajišťuje ochranu veřejného zdraví obecně a současně tak i ochranu samotných dětí a pedagogů v MŠ, jejichž zdraví by tak mohlo být ohrožené při šíření nemoci, kterému má zabránit právě očkování. Judikatura NSS opakovaně rozhodovala v neprospěch rodičů, kteří odmítli očkovat své děti, neboť dle NSS nevedli relevantní důvody, které by tak znamenaly výjimku ze splnění tohoto pravidla.¹⁰¹ Jedná se na příklad o rozhodnutí NSS ze dne 30. září 2011, č. j. 5 As 17/2005-120, rozhodnutí NSS ze dne 29. srpna 2012, č. j. 8 As 6/2011-142 nebo rozhodnutí NSS ze dne 25. dubna 2012, 4 As 11/2011-97. Současně však z těchto rozhodnutí je možné dovodit, že je taktéž nutné přistupovat individuálně k hodnocení důvodů zákonných zástupců dětí, kteří povinné očkování odmítají. Což však vede rodiče k tomu, stále bojovat proti této zákonné podmínce, bez jejíhož splnění své děti do MŠ nebudou moci umístit.

Jako problematické bych viděla rozhodnutí v případě účinnosti novely ŠkolZ zatím schválené pouze Poslaneckou sněmovnou dne 9. března 2016,¹⁰² které zavádí povinnou docházku v MŠ v posledním roce před nástupem na základní školu. Byla by tak rodičům odepřena možnost děti neočkovat a současně tím pádem neumístit do MŠ. Povinností nástupu do MŠ by jim tak byla založena i povinnost podrobit svoje děti očkování, protože ZŠ již mohou přijmout i děti, které podrobeny očkování nejsou, nehledě na to, že tyto děti jsou pak omezeny v určitých

¹⁰¹ MORAVEC, Ondřej a kol. *Školský zákon. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 194.

¹⁰² Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy. *Poslanci schválili novelu školského zákona*. [online]. Msmt.cz Praha, 2016 [cit. 13. března 2016]. Dostupné z: <<http://www.msmt.cz/ministerstvo/novinar/poslanci-schvalili-novelu-skolskeho-zakona-2>>.

školních aktivitách, kde očkování vyžadováno je dle ustanovení § 9 a násl. ZOVZ, které upravují podmínky zřízení škol v přírodě a zotavovacích akcí, jako jsou dětské tábory.

Obecně neexistuje žádné zákonné pravidlo, které by stanovilo povinnost posuzování zdravotního stavu žadatele, kromě povinného očkování. Je však možné, aby ředitel školy stanovil kritérium zdravotní způsobilosti dítěte. Dle ombudsmana je však nutné, aby toto kritérium přesně specifikoval a vyjasnil, v jakém případě se jedná o zdravotní nezpůsobilost. Lze posuzovat dítě s ohledem na možnost, že dítě trpí dlouhodobou infekční chorobu, která by mohla ohrozit osoby, které se dostanou do styku s dítětem. Nelze však dítě nepřijmout z důvodu běžné infekční choroby, například s chřipkou.¹⁰³ Ředitelé tak v praxi pro přijetí žadatele k předškolnímu vzdělávání vyžadují doporučení pediatra, přičemž dle ombudsmana se nejedná o problémovou podmínku.

Není však možné děti rozdělovat podle trvalého zdravotního stavu, tedy zdravotního postižení, a na jeho základě nepřijmout dítě k předškolnímu vzdělávání. Jednalo by se tak o přímou diskriminaci na základě zdravotního postižení, jehož ochrana je garantována v ustanovení § 2 odst. 3 ADZ.

3.3.3 Trvalý pobyt

Dalším poměrně diskutovaným kritériem je trvalý pobyt. Toto kritérium již není stanoveno zákonem, ale je pouze užíváno řediteli MŠ. Plusové body ředitelé udělují za to, že dítě, resp. zákonný zástupce dítěte, má trvalý pobyt na území daného města, jeho části nebo na území obce. Ředitelé se tímto způsobem snaží napodobit formu spádového školství, kterou najdeme u základních škol. Problémem však je, že děti žijící v malé obci bez MŠ tak mají prakticky znemožněno se dostat do městské školy. Dle autora komentáře ŠkolZ je důvodem též praktická nemožnost oddělit od sebe státní správu a samosprávu, a ředitelé se tak ve shodě s obcí snaží zajistit vzdělání jen občanům jejich území.¹⁰⁴ Tímto způsobem by se tak mohlo jednat o diskriminaci dětí pocházejících z malých vesnic. Veřejný ochránce práv se však v této věci vyjadřuje tak, že pokud je kritérium pouze zvýhodňujícím a neodpírá tak žadatelům mimo určené území možnost přijetí k předškolnímu vzdělání, jedná se o kritérium legitimní.¹⁰⁵

Ředitelé toto kritérium užívají v mnoha modifikacích a s různě stanovenými počty bodů. Při nastavení tohoto kritéria však musí dbát na to, aby je jasně stanovili tak, aby nebylo možné si

¹⁰³ VARVAŘOVSKÝ, Pavel. *Doporučení ochránce k rovnému zacházení v přístupu k předškolnímu vzdělávání* [online]. Kancelář veřejného ochránce práv, 9. října 2012 [cit. 13. března 2016]. Dostupné na <<http://www.ochrance.cz/diskriminace/doporučení-pro-verejnost>>, s. 9.

¹⁰⁴ MORAVEC, Ondřej a kol. *Školský zákon. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 193.

¹⁰⁵ VARVAŘOVSKÝ, Pavel. *Doporučení ochránce k rovnému zacházení v přístupu k předškolnímu vzdělávání* [online]. Kancelář veřejného ochránce práv, 9. října 2012 [cit. 13. března 2016]. Dostupné na <<http://www.ochrance.cz/diskriminace/doporučení-pro-verejnost>>, s. 5.

je vyložit jiným způsobem. Zde je třeba, aby ředitel předem jasně stanovil, k jakému termínu musí mít žadatel trvalé bydliště v dané obci, případně pokud umožňuje, aby tím termínem bylo datum budoucí, a jakým způsobem má být tato skutečnost prokázána.

3.3.4 Sourozenec žadatele

Kritérium poskytující body navíc za to, že je již v dané MŠ sourozenec žadatele, je užíváno především ve větších MŠ, kde se potýkají s velkým nedostatkem kapacity. Jedná se o pravidlo, které je jednoznačně prokazatelné a snadno tak rozdělí žadatele. Veřejný ochránce práv se ve svém doporučení zaměřuje na dvě strany tohoto kritéria.¹⁰⁶ Jedná se o dva důvody, proč je toto kritérium zařazeno řediteli mezi ostatní kritéria pro řazení žadatelů. Prvním z nich je znevýhodnění dětí, jejichž rodiče se doma starají o mladšího sourozence, a druhým je zvýhodnění dětí, které mají v MŠ již staršího sourozence.

Kritérium znevýhodňující dítě je dle ombudsmana nezákonné, neboť se jedná o kritérium, které je v rozporu se zásadou rovného zacházení a zákazu diskriminace. Ombudsman tu dovodil přímou diskriminaci v přístupu ke vzdělání z důvodu pohlaví matky, které se narodilo druhé dítě a ona se o něj stará v rámci mateřské (rodičovské) dovolené.¹⁰⁷ Těhotenství matky se odráží i na dítěti, na které matka kvůli mladšímu dítěti může mít méně času. Nelze tak zakázat nebo znevýhodnit jeho přijetí do MŠ. Účelem předškolního vzdělání je především příprava dítěte na ZŠ a naučení ho dovednostem nutným k jeho dalšímu vývoji.

Na druhé straně kritérium zvýhodňující žadatele, jehož sourozenec do MŠ již dochází, nemá dle ombudsmana diskriminační charakter a je možno ho tak užívat, především pokud se jedná o potřebu seřadit děti kvůli velkému počtu žadatelů. Důvodem může být v první řadě soudržnost sourozenců, neboť přítomnost staršího sourozence může mít pozitivní vliv.¹⁰⁸ Výhodou může být, že rodiče již systém školy znají a MŠ je tak i obeznámena s přístupem rodičů a případným řešením problémů. V menších MŠ se setkáme i s případy, kdy jsou třídy složeny z dětí různého věku. Sourozenci tak mohou docházet do společné třídy. Současně účelem tohoto kritéria je i úleva rodičům v tom směru, aby svoje děti nemuseli vodit do různých škol. Z toho důvodu toto kritérium ředitelé škol považují za kladné i ve směru budoucí docházky a není důvod, který by bránil toto zvýhodňující kritérium užít.

¹⁰⁶ VARVAŘOVSKÝ, Pavel. *Doporučení ochránce k rovnému zacházení v přístupu ke předškolnímu vzdělávání* [online]. Kancelář veřejného ochránce práv, 9. října 2012 [cit. 16. března 2016]. Dostupné na <<http://www.ochrance.cz/diskriminace/doporuceni-pro-verejnost>>, s. 8.

¹⁰⁷ VARVAŘOVSKÝ, Pavel. *Doporučení veřejného ochránce práv k naplňování práva na rovné zacházení v přístupu ke předškolnímu vzdělávání*. [online]. Kancelář veřejného ochránce práv, 8. prosince 2010 [cit. 16. března 2016]. Dostupné na <http://www.ochrance.cz/uploads/tx_odlistdocument/Doporuceni-skolky-orig.pdf>, s. 20.

¹⁰⁸ Tamtéž s. 20.

Je však nutné, aby bodové hodnocení tohoto kritéria bylo dostatečně vyváжено, aby nedošlo k tomu, že by tyto děti byly výrazně zvýhodněny i v případě, že se jedná o děti mladší tří let. Pokud škola umožňuje přijetí mladších dětí, mohla by nastat situace, že bude nová třída plná mladších dětí právě z důvodu, že mají v MŠ již svého sourozence, přičemž vzhledem k věku dětí a jejich schopnostem by to mohlo být na úkor ostatních dětí. Je na řediteli školy, aby objektivně posoudil, zda je škola schopná postarat se o děti mladší tak, aby se všem dostávala dostatečná péče.

3.3.5 Sociální status rodiny

„Sociální kritéria“ v sobě zahrnují různé aspekty a modifikace, jako jsou zaměstnanost rodičů, rodičovská dovolená nebo problematika matek samoživitelek. Toto kritérium je velmi diskutované a objevují se odlišné názory. Hlavní otázkou s tímto spojenou je především funkce MŠ. Dle ombudsmana je hlavním účelem MŠ vzdělání dětí a nelze za účel považovat pečování o děti v pracovní době, kdy jsou rodiče v zaměstnání. Nelze však ohledně zvýhodňujícího kritéria dětí, jejichž rodiče mají zaměstnání, mluvit o přímém diskriminačním důvodu dle § 2 odst. 3 ADZ. V doporučení se ombudsman vyjadřuje, že by takovéto kritérium, kde je dítě hodnoceno podle sociálního statusu rodičů, užíváno být nemělo. Primárně je nutné zajistit individuální potřeby dítěte socializovat se.¹⁰⁹ V tomto ohledu je relevantním i názor autora komentáře ŠkolZ, který za sekundární účel považuje i sociální funkci, která usnadňuje rodičům návrat do zaměstnání.¹¹⁰ S vývojem společnosti dle mého názoru toto nelze zcela opomíjet a jistou váhu je naopak nutné tomuto přiřadit.

Kritérium se často objevuje v podobě připočtení více bodů v případě, že mají rodiče zaměstnání. U matek, které se samy starají o dítě, je to zvýhodňující kritérium a pomoc zajistit pro rodinu dostatečné finance. Protože zajištění hlídání pro děti matky samoživitelky, která potřebuje nastoupit do zaměstnání, tak může být finančně více náročné, ve většině případů tak nemohou přijít v úvahu ani soukromé školy. Problém však je, že v praxi jsou rodiče žadatelů schopni si zajistit potvrzení o tom, že jsou zaměstnaní, ale ve skutečnosti tomu tak není. S tímto problémem se potýkají ředitelé škol velmi často a je to jeden z důvodů, pro který toto kritérium vyřazují.

Za zmínku stojí situace, kdy se dítě z důvodu nedostatku míst nedostane do MŠ i v případě, kdy matka již musí nastoupit do zaměstnání z důvodu ukončení rodičovské dovolené. Na základě

¹⁰⁹ VARVAŘOVSKÝ, Pavel. *Doporučení ochránce k rovnému zacházení v přístupu ke předškolnímu vzdělávání* [online]. Kancelář veřejného ochránce práv, 9. října 2012 [cit. 13. března 2016]. Dostupné na: <<http://www.ochrance.cz/diskriminace/doporučení-pro-verejnost>>, s. 7.

¹¹⁰ MORAVEC, Ondřej a kol. *Školský zákon. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 193.

toho může tak ztratit i svoje zaměstnání, neboť nenastoupila v určitou dobu, což vede k negativním dopadům na rodinu v případě ztráty potřebného příjmu. Rodičovská dovolená může trvat maximálně do třetího roku dítěte dle § 196 ZP.¹¹¹ Rodičovská dovolená tedy končí nehledě na to, jestli dítě je umístěno do MŠ či nikoli. Je na místě zvážit, zda by nebylo vhodnou variantou kritérium nastavit tak, aby byl individuálně hodnocen případ každé takové matky nebo rodiče. Protože v oblasti pracovního práva tato situace řešena není.

3.3.6 Termín nástupu dítěte do MŠ

Kritérium termínu nástupu dítěte do MŠ patří mezi ta kritéria, která může rodič žadatele ovlivnit, pokud bude mít dojem, že má pro přijetí do MŠ málo bodů. Ředitel může nastavit kritérium tak, že v případě nástupu dítěte prvním dnem školního roku získá body navíc. V případě, že by dítě nastoupilo v pozdějších termínech, získá bodů už méně. Nejedná se ale o kritérium, které by vedlo k objektivnímu rozlišení žadatelů. Kritérium totiž postrádá smysl v případě, kdy je rodič může ovlivnit nástupem do MŠ v konkrétním termínu. Důvodem je pravděpodobně upřednostnění dětí, které nastoupí do MŠ hned od září, a zajistí tak škole možnost získat finanční prostředky na náklady předškolního vzdělávání dítěte.

Problematické u tohoto kritéria může být však způsob prokázání dané skutečnosti. Rodiče totiž mohou zaškrtnout, že dítě nastoupí v konkrétní den, ale nikdo neví, zda se v ten okamžik následně skutečně podaří nástup do MŠ, nebo zda se u rodičů nezmění situace s tím, že pro ně bude výhodnější nástup později. Spolu s nástupem vzniká škole nárok i na úplatu za předškolní vzdělávání. V případě, že by dítě mohlo nastoupit třeba až o měsíc později, lze předpokládat, že i rodič by nechtěl hradit úplatu, když dítě školu zatím nenavštěvuje.

Považuji toto kritérium za ne příliš vhodné k seřazení dětí. V praxi je toto kritérium již užíváno pouze zřídka. Především po zveřejnění doporučení ombudsmana ředitelé škol užívají spíše kritéria jím navržená, aby se nedopustili nezákonného, nebo dokonce protiústavního kritéria. Přesto je ještě v některých městech či obcích najdeme. Ukázkou může být Mateřská škola Újezd u Brna, které byt' již byla účastníkem řízení před krajským soudem¹¹² ve věci hodnocení a nastavení kritérií MŠ, kde bylo toto kritérium stranou nařčeno jako irelevantní, stále zmíněné kritérium užívá.¹¹³

¹¹¹ Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce ve znění pozdějších předpisů.

¹¹² Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 14. srpna 2014, č. j. 30 A 115/2012-62 (získáno 9. února 2016 z <http://nssoud.cz>).

¹¹³ Mateřská škola Újezd u Brna. *Přijímání dětí k předškolnímu vzdělání v mateřské škole Újezd u Brna pro školní rok 2016/2017*. [online]. Msujezdubrna.cz [cit. 24. června 2016]. Dostupné z <www.msujezdubrna.cz/dokumenty/zapis2016.pdf>.

3.3.7 Docházka dítěte do MŠ

Jako podobné kritérium předchozího se jeví docházka dítěte do MŠ. Mateřské školy umožňují celodenní docházku, ale i docházku pouze polodenní. Možnou docházku MŠ upravuje vyhláška o předškolním vzdělávání,¹¹⁴ která umožňuje MŠ docházku s celodenním provozem, jež poskytuje dětem vzdělání déle než 6,5 hodin a méně než 12 hodin. MŠ s polodenním provozem poskytuje vzdělání maximálně 6,5 hodin. Ustanovení § 1a odst. 5 vyhlášky o předškolním vzdělávání stanovuje povinnost ředitele písemně se dohodnout se zákonnými zástupci dítěte, jakou docházku bude dítě plnit. Výsledek dohody ředitele a rodičů by měl být znám již při přijímacím řízení.¹¹⁵

Je zcela jasné, že ředitelé škol upřednostňují celodenní docházku už z toho důvodu, aby vzdělávání umožnili především dětem, jejichž rodiče navštěvují zaměstnání, a potřebují tak vedle vzdělání zajistit péči na celou dobu, po kterou jsou v zaměstnání. Jedná se o kritérium, které je užíváno řediteli během sestavení pořadí při nedostatku míst v MŠ. Stejně jako u předchozího kritéria však i toto mohou rodiče ovlivnit tím, že se rozhodnou, že dítě bude navštěvovat MŠ celodenně pro získání většího počtu bodů a větší možnost přijetí do MŠ. Nelze uvažovat o kritériu jako diskriminačním, avšak v případě velkého nedostatku míst v MŠ je možné, že neposkytne ředitelům žádné řešení pro seřazení žadatelů. Je však možné je považovat za podmínku, kterou si ředitel nastaví vzhledem k organizaci MŠ.

3.3.8 Zaměstnanci zřizovatele

Toto kritérium se váže na rodiče nebo příbuzné dětí, kteří pracují pro danou obec nebo pro školu. Dle doporučení ombudsmana je toto kritérium naprosto nevhodné, neboť tu staví do popředí vztah rodičů a například zřizovatele nebo ředitele a je tu opomíjen účel MŠ, tedy vzdělání dítěte.¹¹⁶ Nejedná se o diskriminační kritérium, ale dochází jeho aplikací k porušení ustanovení § 7 odst. 1 s. ř., které obsahuje zásadu rovnosti a nestrannosti správního orgánu.¹¹⁷ Upřednostnění těchto dětí by tak bylo nezákonné. Toto kritérium tedy v praxi již zpravidla nenajdeme, ale objevují se jisté znaky ovlivnění ředitele při nastavení těchto kritérií.

Tuto situaci částečně řeší institut firemních školek, který umožňuje jako podmínku přijetí do dané MŠ zaměstnanecký poměr rodičů či prarodičů dětí k zřizovateli MŠ nebo jinému

¹¹⁴ Vyhláška č. 14/2005 Sb., o předškolním vzdělávání ve znění pozdějších předpisů.

¹¹⁵ Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy. *Upřesnění stanoviska k celodenní docházce*. [online] Mujweb.cz [cit. 21. března 2016]. Dostupné z <mujweb.cz/seminar.ms/aktuality/ctyr_hod_deti.doc>.

¹¹⁶ VARVAŘOVSKÝ, Pavel. Doporučení veřejného ochránce práv k naplňování práva na rovné zacházení v přístupu k předškolnímu vzdělávání [online]. Kancelář veřejného ochránce práv, 9. října 2012 [cit. 28. března 2015]. Dostupné na <http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/DISKRIMINACE/Doporuceni/Doporuceni-skolky-2012.pdf>. s. 6.

¹¹⁷ Tamtéž.

určenému zaměstnavateli. V této formě MŠ však kritéria stanovuje zřizovatel mateřské školy dle § 34 odst. 8 ŠkolZ a ředitel rozhoduje o přijetí, či nepřijetí k předškolnímu vzdělávání, pokud se jedná o veřejného zřizovatele. Jinak ředitel rozhoduje na základě kritérií stanovených vnitřním předpisem školy.

3.3.9 Opakovaná žádost

Získání bodů navíc v případě podání opakované žádosti považují za vhodné kritérium, pokud se jedná o seřazení žadatelů. Je však nutné si uvědomit, že pravděpodobně žadatel, který neuspěl v předchozím řízení, bude mít větší šanci se dostat do MŠ už jen z důvodu vyššího věku, jakožto kritéria nejvíce užívaného řediteli škol. Zájem o danou MŠ by však tak mohl být zhodnocen právě tímto kritériem. Nejedná se ani o diskriminační kritérium, neboť se jedná pouze o zvýhodnění žadatele, který byl původně neúspěšný.

Řediteli škol je toto kritérium užíváno zřídka, ale i tak najdeme MŠ, kde jsou lépe bodováni žadatelé, kteří se hlásí do MŠ podruhé, a ještě lépe jsou bodováni ti, co se hlásí dokonce potřetí. Lze tedy uznat, že v praxi přijímacích řízení nastanou i takové případy. Vystává však otázka, jestli i takovéto kritérium by nemohlo být rodiči zneužito v jejich aktivnějším přístupu. Protože, co brání rodičům podat přihlášku o rok dříve s tím, že počítají s nepřijetím, ale v jejich potřebný rok bylo dítě přijato díky většímu počtu bodů. Na druhou stranu však nelze rodiče trestat za větší zájem a snahu o získání místa v MŠ pro jejich potomka.

Závěrem k této kapitole musím uvést, že nastavení kritérií má různou podobu, a to především různé bodování a různé kombinace. Prakticky nenajdeme MŠ, které by měly kompletně stejná kritéria pro přijetí dětí k předškolnímu vzdělávání. Ředitelé by však kritéria měli opravdu nastavovat tak, aby nebyla pravděpodobnost, že dojde ke stejnému počtu bodů, a hlavně aby se nejednalo o bezpředmětná kritéria. Problémem však je, že jisté kombinace kritérií mohou být pro některé žadatele výhodnější, a ti si také vyberou MŠ podle toho, kde je větší pravděpodobnost vyhovění jejich žádosti. To se dle mého názoru jeví jako zcela nepřijatelné. Je nutné si také uvědomit, že rodiče nejsou omezeni v počtu přihlášek, které podávají, a tím si tak zvyšují pravděpodobnost úspěchu. Je možné pochybovat o rovnosti přístupu, když si některé rodiny školu v jiné lokalitě nemůžou dovolit, pokud se jedná například o MŠ v jiném městě.

V okamžiku, kdy získá více žadatelů stejný počet bodů, vzniká situace velice problematická a je na řediteli, aby rozhodl, který z žadatelů bude přijat. Přitom je třeba trvat na tom, aby se jednalo o spravedlivý výběr. Běžně tak ředitelé pro tyto situace užívají přednost žadatele, který podal dříve žádost o přijetí do MŠ nebo rozhodne datum narození dětí. Takovýto výběr mezi žadateli se dá považovat za spravedlivý, protože tu není diskriminována předem daná

skupina osob, neboť těchto pravidel jde užit pouze v případě nerozhodného počtu bodů a způsob tohoto určení je stanoven předem.

4 Prostředky nápravy rozhodnutí o nepřijetí do MŠ

Jak je možné bránit se proti rozhodnutím o nepřijetí nebo proti excesivně nastaveným kritériím, je otázka oblasti opravných řízení a kontrolních prostředků, které nám poskytuje správní právo. První možností, jak se rodiče mohou bránit, je podání odvolání k nadřízenému orgánu ředitele. Další možnost je podat správní žalobu z vymezených důvodů k soudu. Poslední možností, kterou sice nelze považovat za opravný prostředek, ale jistou obranou proti jednání ředitele, je možnost podání stížnosti na ředitele školy z důvodů excesivního jednání v procesu přijímacího řízení.

4.1 Odvolání

Jedná se o opravný prostředek správního práva, kterým lze napadnout výrok rozhodnutí, jež ještě nenabylo právní moci,¹¹⁸ v našem případě rozhodnutí o nepřijetí k předškolnímu vzdělávání. Odvolání dle správního řádu je možné podat pouze proti výroku rozhodnutí, není však přípustné jej podat proti samotnému odůvodnění rozhodnutí dle § 82 odst. 1 s. ř.. Lze jej podat ve lhůtě 15 dní ode dne jeho oznámení, jak nám říká ustanovení § 83 odst. 1 s. ř., tedy od okamžiku doručení rozhodnutí o nepřijetí. Odvolání je oprávněn podat zákonný zástupce nepřijatého dítěte, tak jako v případě podání žádosti o přijetí k předškolnímu vzdělávání dle § 31 s. ř.. Odvolání je podáváno u orgánu, který rozhodnutí vydal dle § 86 odst. 1 s. ř., ředitel může rozhodnutí zrušit nebo změnit, pokud tím zcela vyhoví odvolání. Pokud však nevyhoví, předá spis se svým stanoviskem odvolacímu orgánu, kterým je v dané věci správní orgán nejbližší nadřízený, jak stanovují ustanovení § 87 až 89 s. ř.. Odvolacím orgánem je v tomto případě krajský úřad, a to pro MŠ založené veřejným i neveřejným zřizovatelem dle § 183 odst. 4 ŠkolZ. Pokud ředitel nevyhoví odvolání, předá spis krajskému úřadu, v jehož správním obvodu se nachází obec, ve které je daná MŠ.

V odvolání je možné napadnout v první řadě zákonnost a správnost daného rozhodnutí a v druhé řadě i procesní postup vydání rozhodnutí, tedy vady řízení, kterých se ředitel v průběhu svého rozhodování dopustil.¹¹⁹ Je tedy možné napadnout postup, jakým ředitel došel k danému rozhodnutí a jak hodnotil jednotlivé podklady a namítané skutečnosti. Pokud ředitel učinil užší výběr žadatelů z důvodu omezené kapacity na základě předem nastavených kritérií, je možné se odvolat proti hodnocení splnění těchto kritérií, pokud se žadatelům zdá hodnocení nesprávné. Je nutné v odvolání odvolací důvody jasně vymezit, konkrétně v čem odvolatel, v našem případě zákonný zástupce dítěte, spatřuje nesprávné hodnocení.

¹¹⁸ HROZINKOVÁ, Eva. *Správní právo procesní*. 5. vydání. Praha: Leges, 2015, s. 240.

¹¹⁹ POTĚŠIL, Lukáš. *Správní řád. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 400.

Hlavní otázkou však je, zda je možné v odvolání vytknout ředitelem nastavená kritéria. Jak bylo uvedeno výše, NSS ve svém rozhodnutí ze dne 9. dubna 2015, č. j. 8 As 154/2014-49 došel k závěru, že v případě kritérií se jedná o autonomní oprávnění, tedy že nejde o rozhodnutí ve správním řízení. Současně upozorňuje na to, že odvolací orgán není oprávněn posuzovat obsah nastavených kritérií, ale může pouze hodnotit, zda se ředitel při sestavování kritérií pohyboval v zákonných mezích. „*Jestliže stěžovatel reinterpretoval obsahově kritérium trvalého pobytu namísto správního orgánu prvního stupně, zasáhl tím do stanovení podmínek pro přijetí žadatele do mateřské školy, ačkoliv byl oprávněn pouze hodnotit, zda se správní orgán prvního stupně pohyboval ve stanovených mantinelech.*“¹²⁰ Ty spatřuji v ústavních základech a zásadách správního řízení, jak jsem již vymezila v podkapitole 3.2 o mezích nastavování kritérií. Pokud dojde k porušení těchto hranic, je možné jako odvolací důvod označit nezákonně nastavená kritéria. Přestože odvolací orgán nemůže obsahově změnit nebo nějak zasáhnout do nastavených kritérií, je možné, aby deklaroval jejich nezákonnost.

Pokud krajský úřad shledá nezákonnost nebo nesprávnost rozhodnutí nebo samotného řízení, může rozhodnout trojím způsobem.¹²¹ Může rozhodnutí zrušit a řízení zastavit dle § 90 odst. 1 písm. a) s. ř. v případě, že dospěje k názoru, že dané rozhodnutí nemělo být vydáno.¹²² S takovým rozhodnutím se však v případě nepřijetí k předškolnímu vzdělávání nesetkáme, neboť nespokojení rodiče naopak budou namítat, že rozhodnutí vydáno být mělo, ale s jiným výsledkem, tedy že jejich dítě mělo být přijato. Další možností je dle § 90 odst. 1 písm. b) s. ř. rozhodnutí zrušit a věc vrátit prvostupňovému orgánu k dalšímu projednání spolu s právním názorem, který je pro ředitele závazný. Odvolací orgán zpravidla věc vrací k novému projednání v případě, že procesní vady vedly k nezákonnému rozhodnutí a nelze je odstranit.¹²³

Posledním způsobem, jak může odvolací orgán věc vyřešit, je, že rozhodnutí nebo jeho část sám změní dle § 90 odst. 1 písm. c) s. ř. Podle autora komentáře správního řádu se jedná o rozhodnutí s nejmenším zásahem odvolacího orgánu, neboť se jedná o případy pochybení ředitele, které může napravit odvolací orgán sám.¹²⁴ Dle mého názoru se však v případě rozhodnutí o přijetí k předškolnímu vzdělání jedná o zásah s mnohem většími dopady. Problematická se v tomto okamžiku jeví právě situace, kdy si ředitelé škol nenechají dostatečnou kapacitu pro případná úspěšná odvolání. Tím, že krajský úřad změní rozhodnutí o nepřijetí sám tak, že vydá rozhodnutí o přijetí daného žadatele, čímž nahradí rozhodnutí ředitele, dostane se

¹²⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 9. dubna 2015, č. j. 8 As 154/2014-49 (získáno 9. 2. 2016 z <http://nssoud.cz>).

¹²¹ PUŠKINOVÁ, Monika; MIKÁČ, Jan. *Rozhodování ředitele školy a školského zařízení ve správním řízení a mimo správní řízení*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2010, s. 40.

¹²² POTĚŠIL, Lukáš. *Správní řád. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 459.

¹²³ Tamtéž.

¹²⁴ Tamtéž.

MŠ do situace, kdy se musí potýkat s řešením situace, kdy již není v MŠ místo. Stanislav Křeček, současný zástupce ombudsmanky Anny Šabatové, se vyjádřil tak, že je naopak žádoucí stav, aby krajský úřad nahrazoval dané rozhodnutí a zřizovatel by tak sám měl situaci nedostatku kapacity vyřešit, a to buď umožněním výjimky nejvyššího počtu dětí dle § 23 odst. 5 ŠkolZ, nebo rozšířením kapacity školy. Považuje za nevhodné, aby docházelo k situacím, kdy krajský úřad rozhodnutí zruší a vrátí pro nezákonnost k novému projednání a ředitel školy pak stejně rozhodne o nepřijetí do MŠ, ale z důvodu nedostatečné kapacity. Takové odvolání by dle Stanislava Křečka postrádalo smysl.¹²⁵ Zastávám však názor, že situace by neměla být řešena pouhým doporučením krajským úřadům, aby nahrazovaly rozhodnutí ředitele a situaci následně nechaly na zřizovateli, ale měla by na tomto místě nastoupit legislativní úprava. A to tak, aby byla procesně konkrétně vyřešena situace, kdy by ředitel měl nechat volná místa pro případná odvolání.

4.2 Soudní přezkum

Princip soudní kontroly správních rozhodnutí je zakotven v LZPS, a je tak umožněn soudní přezkum pravomocných rozhodnutí správního orgánu.¹²⁶ Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu je upravena v § 65 s. ř. s. Umožňuje všem osobám, jež se cítí zkráceny na svých veřejných subjektivních právech v důsledku rozhodnutí správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti, domáhat se zrušení takového rozhodnutí. Problematická se tu může jevit především podmínka „zkrácení na svých veřejných subjektivních právech“, nicméně přestože na předškolní vzdělání nevzniká právní nárok, pokud se nejedná o děti v posledním roce před nástupem na ZŠ, NSS dovodil, že za splnění určitých kritérií, která spadají do veřejnoprávní regulace, může jednotlivci vzniknout veřejné subjektivní právo. V případě nepřijetí dítěte k předškolnímu vzdělání na základě nezákonného postupu správního orgánu nebo dle nezákonně nastavených kritérií založených na libovůli správního orgánu toto veřejné subjektivní právo vzniká. Podstatné tu též není, zda MŠ zřídil veřejný či neveřejný zřizovatel.¹²⁷

Ustanovení § 66 odst. 1 s. ř. s. stanovuje podmínku pro možnost podání žaloby, kterou je vyčerpání řádných opravných prostředků, v našem případě se jedná o odvolání dle správního řádu, jinak se žaloba stává nepřijatelnou. Pokud tedy žadatel o přijetí k předškolnímu vzdělání

¹²⁵ KŘEČEK, Stanislav. *Dítě lze přijmout do školky i nad kapacitu míst*. Ochrance.cz. 27. května 2013 [cit. 25. března 2016]. Dostupné z: <<http://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2013/dite-lze-prijmout-do-skolky-i-nad-kapacitu-mist>>.

¹²⁶ NOVOTNÝ, Vladimír. *Správní právo procesní*. 5. vydání. Praha: Leges, 2015, s. 283.

¹²⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 2. května 2012 č. j. 1 As 35/2012-40 (získáno 20. března 2015 z <http://nssoud.cz/>).

nevyužil možnost podání odvolání ke krajskému úřadu, není oprávněn podat žalobu, a využít tak soudní ochranu. Soudní přezkum správních rozhodnutí je vnímán jako následný prostředek ochrany, který nemůže nahrazovat rozhodnutí správních orgánů, ale pouze posuzovat jejich zákonnost, jak uvádí NSS ve svém rozhodnutí ze dne 2. května 2005, č. j. 2 Afs 98/2004. Soud nemůže vydat nebo změnit rozhodnutí za správní orgán, může pouze dané rozhodnutí zrušit a vyložit závazný právní názor dle § 78 odst. 5 s. ř. s.

Žaloba se podává proti rozhodnutí správního orgánu, který rozhodoval jako poslední ve správním řízení dle § 69 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že správní řád ve věci rozhodování ředitele umožňuje podat odvolání, správním orgánem, proti kterému bude směřovat žaloba, je krajský úřad jako odvolací správní orgán. V žalobě však může být napadán jeho postup nebo rozhodnutí právě z důvodu, že neshledal nesprávný nebo nezákonný postup v předchozím řízení.

Lze tedy říct, že soud může posuzovat jednak postup správního orgánu při vydání rozhodnutí, celé řízení ředitele školy a nadřízeného správního orgánu podle správního řádu. Dále může hodnotit právní úvahy těchto správních orgánů a hodnocení podkladů vedoucích k rozhodnutím, současně může posuzovat i samotné požadavky na rozhodnutí tak, aby bylo vydáno v rámci zákonných mezí a mělo veškeré své náležitosti. Možnost posouzení nastavených kritérií tu však nenalezneme, protože soud posuzuje pouze soulad s právními předpisy, a tedy, jak bylo uváděno výše, pouze to, zda při jejich stanovení nedošlo k nezákonnosti. Je možné, aby soud posuzoval, zda bylo správně hodnoceno splnění kritérií nebo zda byla splněna podmínka předem stanovených transparentních kritérií, nemůže však posuzovat jejich logičnost nebo účel, neporušují-li právní předpisy. V rámci rozhodování před správním soudem nemůžeme podřadit hodnocení nastavených kritérií ani pod správní uvážení správního orgánu, ředitele, neboť nastavená kritéria nejsou rozhodnutím, které by bylo závěrem správního uvážení.

Shledá-li správní soud důvodnost žaloby, může zrušit rozhodnutí pro nezákonnost nebo pro vady řízení. Zrušit rozhodnutí pro nezákonnost může též, došlo-li k překročení mezí správního uvážení nebo jeho zneužití dle § 78 s. ř. s. Současně s vyslovením zrušení rozhodnutí, které je žalováno, může zrušit i rozhodnutí nižšího stupně, pokud zjistí nezákonnost nebo vady již v tomto rozhodnutí. Se zrušením musí vyslovit i vrácení žalovanému k dalšímu řízení dle § 78 odst. 4 s. ř. s., neboť soud nemůže vydávat rozhodnutí za správní orgán, nýbrž pouze přezkoumávat jeho zákonnost. Rozhodnutí je tak vráceno do odvolacího řízení,¹²⁸ a může tak dojít opět k závěrům uvedeným v podkapitole 4.1 o odvolání. V dalším řízení je správní orgán právním názorem soudu vázán dle § 78 odst. 5 s. ř. s. Pokud naopak shledá soud nedůvodnost žaloby, přičemž nemá ani důvody ke zrušení z úřední povinnosti, žalobu dle § 78 odst. 7 s. ř. s.

¹²⁸ SOCHOROVÁ, Vendula. *Soudní řád správní*. Online komentář. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2014, komentář k ustanovení § 78.

zamítne. Důvodem zamítnutí žaloby může být především omezení s ohledem na žalobní body vyčtené v žalobě, které vymezují rozsah, v němž může soud rozhodnutí přezkoumávat.

4.3 Stížnost

V praxi však žadatelé o předškolní vzdělání vidí největší problém především v ředitelem nastavených kritériích, která se jeví jako excesivní, tedy že jejich zařazení mezi kritéria nemá racionální důvod. Proti takto nastaveným kritériím, která se zcela vymykají praxi, přesto nejsou nezákonná nebo protiústavní, nenajdeme obranu v podobě odvolání nebo správní žaloby, které řeší pouze vydaná rozhodnutí. Ve správním řádu však můžeme najít institut, který tento problém může řešit. Jedná se o obecný institut správního práva, prostřednictvím kterého je možné napadnout chování nebo jednání úředních osob,¹²⁹ ale především postup správního orgánu, pokud nám zákon nenabízí jiný prostředek ochrany. Stížnost tak může napadat jednání nebo postup ředitele.

V oblasti rozhodování ředitele o přijetí k předškolnímu vzdělání se dle § 165 odst. 2 ŠkolZ ve spojení s § 183 odst. 1 ŠkolZ jedná o rozhodování ve státní správě dle úpravy správního řádu. Dle § 1 s. ř. je tak ředitel fyzickou osobou vykonávající působnost v oblasti veřejné správy.¹³⁰ Proto pouze postupy ředitele vedoucí k rozhodnutí dle § 165 odst. 2 ŠkolZ je možné napadnout stížností dle § 175 s. ř.

Stížnost je podávána u správního orgánu, který vede řízení, jehož postup stěžovatel napadá dle § 175 odst. 4 s. ř.. V našem případě by bylo možné, podat stížnost proti nastaveným kritériím přímo řediteli MŠ. Přestože dle § 175 odst. 4 a 5 s. ř. tuto stížnost řeší v našem případě ředitel, při nespokojenosti s vyřízením žádosti se může stěžovatel obrátit na nadřízený správní orgán. Ten dle § 175 odst. 7 s. ř. může přešetřit způsob vyřízení žádosti. Přešetření se však netýká věcné stránky stížnosti. Nadřízený správní orgán může posoudit jen to, jak ředitel žádost vyřídil. Možnost přešetření se nám tu nabízí z důvodu, že závěry ke kterým ředitel v posuzování stížnosti došel, nemají formu správního rozhodnutí. Není tedy možné, aby se stěžovatel ve věci vyřízení žádosti odvolal.¹³¹ Stěžovateli zde však není bráněno, aby podával stížnosti nové.¹³²

ŠkolZ nám ještě v § 174 odst. 5 umožňuje podávat stížnost k České školní inspekci. Ta však může napadat pouze věci spadající pod inspekční činnost ČŠI uvedené v § 174 odst. 2 ŠkolZ. Zde však nenajdeme pod písm. d) tohoto ustanovení, že ČŠI vykonává kontrolu nad

¹²⁹ MATES, Pavel. *Řádné opravní prostředky ve správním řízení (podle správního řádu a stavebního zákona)*. Praha: Leges, 2015, s. 153.

¹³⁰ Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy. Právní výklady 1/2006 [online]. MSMT.cz. 31. ledna 2006 [cit. 27. března 2016]. Dostupné z <<http://www.msmt.cz/dokumenty/pravni-vyklady-c-1-2006?highlightWords=PR%C3%81VN%C3%8D+V%C3%9DKLADY+1%2F2006>>.

¹³¹ PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2015, s. 478.

¹³² POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Správní řád. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 765.

dodržováním právních předpisů vztahujících se k poskytování vzdělávání.¹³³ Ovšem opět tu narazíme na neexistenci úpravy nastavení kritérií pro přijetí k předškolnímu vzdělávání. Podání stížnosti by tak mohlo opět znamenat pouze upozornění na postup ředitele, který neodpovídá zájmu všech žadatelů. Výsledek tak, stejně jako v případě stížnosti dle s. ř. nebo podávaných stížností k veřejnému ochránci práv a svobod, může mít pouze vydání doporučujícího stanoviska daných orgánů.

V případě všech zmíněných prostředků nápravy se nám tu stejně objevuje zcela specifický problém. Pokud je totiž vydáno rozhodnutí o nepřijetí z důvodu nedostatku kapacity v dané mateřské škole, byť se jedná o rozhodnutí zákonné, důvod, z jakého bylo podáno odvolání, to neřeší, protože žadatelé stejně není vyhověno a k předškolnímu vzdělání přijat není. Lze tedy souhlasit s autory komentáře ŠkolZ, že tím pádem prostředky nápravy postrádají smysl.¹³⁴

¹³³ RIGEL, Filip a kol. Školský zákon. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 764.

¹³⁴ MORAVEC, Ondřej a kol. Školský zákon. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 196.

5 Kategorizace analyzovaných problémů a návrhy na jejich řešení

Tato závěrečná kapitola je syntézou předchozích analyzovaných informací. Syntéza je cílena na nalezení obecnějších kategorií, které se týkají stejné či podobné skupiny problémů, proto se nejedná o zcela shodné kategorie s dílčími výzkumnými otázkami. Rozdělení slouží především k zodpovězení hlavní výzkumné otázky zaměřené na zásadní nedostatky v úpravě týkající se přijímacího řízení k předškolnímu vzdělávání. Současně nastíním možnosti řešení těchto problémů nebo možnosti zlepšení právní úpravy. Vzhledem k omezení rozsahu práce se však nejedná o komplexní řešení, ale pouze o nástin možné změny. Smyslem mé práce bylo především analyzovat, zda úprava nějaké nedostatky obsahuje a případně upozornit na to, které to jsou. Zaměřuji se především na problémy, které jsou patrné z pohledu rodičů resp. neúspěšných žadatelů.

5.1 Problémy spojené s kapacitou a zaplněním MŠ

První kategorii jsem označila jako „Problémy spojené s kapacitou a zaplněním MŠ“. Do této kategorie jsem začlenila problémy, které obsahují aspekt problému přijetí dítěte na základě velkého množství žadatelů či malé kapacity MŠ. Nejedná se tedy o čistě o úpravu přijímacího řízení, ale je to příčina, která zásadně tento proces ovlivňuje. Jedná se o kategorii obecnější, která samotnému přijímacímu řízení předchází. Ke každému z problémů uvádím i nástin jeho řešení. Konkrétními problémy jsou následující tři:

Hlavní důvod nedostatku míst v MŠ tkví v tom, že ne každá obec má zřízenou MŠ pro své občany nebo nemá dostatečné množství či potřebnou velikost školek. Příčinou tu může být, že dle ŠkolZ obce mají obligatorní povinnost zajistit předškolní vzdělání pouze dětem v posledním roce před nástupem na ZŠ dle § 179 odst. 2 ŠkolZ nikoli však pro děti mladší, byť se předškolní vzdělávání organizuje zpravidla pro děti ve věku od 3 do 6 let, jak říká § 34 odst. 1 ŠkolZ. Současně zajištění předškolního vzdělávání tu neznamená zřízení MŠ, ale může se jednat pouze o umístění dětí do MŠ jiné obce. Je totiž otázka, zda je opravdu účelem předškolního vzdělávání připravit pouze děti, které jsou v posledním roce před nástupem na ZŠ. Obligatorním zřízením školek by tuto situaci řešilo i s ohledem na diskriminaci dětí z vesnic, které dle bodování následně většinou nemají šanci na umístění do dané MŠ. V souvislosti s projednávanou novelou ŠkolZ¹³⁵ MŠMT zveřejnilo stanoviska statutárních měst ohledně této novely, přičemž byly vedeny diskuze

¹³⁵ Nezávisle na mém výzkumu byla problematika nedostatků přijímacího řízení MŠ částečně řešena i na vládní a zákonné úrovni, přičemž dne 8. června 2016 byl schválen zákon č. 178/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů. Od platnosti této novely je tak problematika spádovosti a částečně i kritérií přijímacího řízení upravena přímo ve ŠkolZ.

o vhodnosti obligatorního zřizování škol a konkrétně i ohledně spádovosti mateřských škol. Statutární města tento návrh nepodpořily souhlasem.¹³⁶

Jak jsem uváděla výše, řešením by bylo i zavedení spádového školství, jako najdeme v právní úpravě základních škol.¹³⁷ Jako nevhodné se totiž jeví jednak to, že rodiče mohou své děti přihlásit do kterékoli MŠ bez ohledu na to, že by byli omezeni trvalým bydlištěm, přestože dítě může být znevýhodněno v získání bodů, a také to že rodiče mají možnost podat přihlášek více. Dle mého názoru však možnost více přihlášek není tak nutná jako například u středních škol, kde se žák podrobuje přijímacímu řízení, které má formu zkoušky znalostí či dovedností. Tam pravděpodobnost, že tuto zkoušku vzhledem k individuální úrovni vzdělání nesloží a není následně přijat. V případě předškolního vzdělání však nejsou posuzovány žádné speciální individuální vědomosti a schopnosti na základě, kterých by nebylo dítě přijato.

Jedna přihláška se jeví jako dostačující. Dle statistiky¹³⁸ uváděné v 1. kapitole lze také vidět, že v předškolním vzdělání není dostatečná vyváženost zaplnění MŠ. Některé MŠ mají problém s nedostatkem míst a jiné zase řeší přemíru volných míst. Vytvoření spádového školství v rámci okresu by pak daný problém mohlo řešit. Zároveň s tím by měl ředitel povinnost do kritérií zahrnout stejnou bodovou hranici pro žadatele z obce, která by pod danou MŠ nebo její odloučené pracoviště spadala. Systém by v této úpravě mohl být převzat z právní úpravy základních škol dle § 178 odst. 2 ŠkolZ, kde jsou vymezeny školské obvody spádových škol. Tato úprava by rodiče přiměla hlásit děti do předem stanovených spádových MŠ a přístup by byl rovnocenný. Současně úprava umožnila snadný přestup na ZŠ, která byla v blízkosti MŠ.

Dále je třeba upozornit na nedostatek sladění úpravy zákoníku práce a školského zákona, kdy rodičovská dovolená může trvat pouze do třetího roku dítěte dle § 158 zákoníku práce a následně končí bez ohledu na to, zda je dítě umístěno do MŠ či nikoli. Tato situace pak rodiče staví do velmi těžké situace při zajištění péče o děti. Je tedy na místě, aby byl vzat v potaz vývoj společnosti a především účel předškolního vzdělávání, který už nemusí být pouze vzdělání a rozvoj dítěte, nýbrž i péče o něj při pracovním vyčerpání rodičů. Je nutné a zcela žádoucí podporovat rodiny při zajišťování finanční stránky rodiny. Tímto problémem jsou často postiženy především matky samoživitelky, které nemají v zákoně v tomto směru žádnou podporu. Situaci by vyřešila úprava zákoníku práce, ve směru že by byl brán ohled na to, zda dítě

¹³⁶ Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy. *Stanovisko k návrhu na zrušení povinnosti obce zřizovat školské obvody pro mateřské školy*. MŠMT. 1. ledna 2016 [cit. 1. března 2016]. Dostupné z: <<http://www.msmt.cz/ministerstvo/novinar/stanovisko-k-navrhu-na-zruseni-povinnosti-obce-zrizovat>>.

¹³⁷ § 179 a násl. zákona č. 561/2004, ve znění pozdějších předpisů.

¹³⁸ Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy <Vančurová Jindřiška>. *Kompletní databáze mateřských škol včetně údajů o jejich kapacitě a aktuální zaplněnosti* [soubor – skolky.xlsx]. MŠMT. 15. ledna 2015. [cit. 8. prosince 2015]. Dostupné z: <http://www.rozhlas.cz/zpravy/data/_zprava/preplnene-materske-skoly-podivejte-se-na-mapu-kde-jich-je-nejvic--149546>. <<https://samizdat.cz/data/skolky-kapacita-www/data/skolky.xlsx>>.

je přijato či nikoli nebo úprava ve ŠkolZ tak, že by byly zvýhodněny děti, jejichž rodičům tato rodičovská dovolená končí. Jistým zúžením této podpory by tu bylo to, že takovéto zvýhodnění by nemusel získat každý a případy by měly být hodnoceny individuálně. Potřeba umístění dítěte do MŠ totiž nemusí být u všech stejná, neboť určité rodiny jsou schopny si zajistit hlídání dítěte i mimo mateřskou. Také se nabízí možnost zvážení, zda by neměla být snížena hranice věku dětí, které mají nárok na předškolní vzdělávání.

V souvislosti s kapacitou školek se tu jeví jako vhodná úvaha nad důvodem nízké kapacity školek, kterým je i nedostatek pedagogů. Škola si často nemůže dovolit přijetí více pedagogů a navýšit tak možný počet dětí, které může přijmout. Druhým problémem je, že v praxi se často stane, že jeden pedagog má na starost mnohem více dětí, než je povoleno právními předpisy, a to z toho důvodu, že v případě absence pedagoga není ředitel schopen zajistit náhradu. Může se tak objevit pochybnost o zajištění dostatečné bezpečnosti dětí a pedagogů. Otázkou také zůstává, zda kontrola školních inspektorů je dostatečná.

Řešení této situace se může nabízet v zavedení praxe studentů tohoto oboru, kterým by byla stanovena povinnost absolvovat například rok v MŠ. Studenti by mohli být nápomocni učitelce, což by mohlo přispět ke zkvalitnění péče.

5.2 Problémy v procesu přijímacího řízení

Druhá kategorie se týká především procesu přijímacího řízení a jeho právní úpravy a osoby ředitele, která hraje v přijímacím procesu zásadní roli.

Nedostatek jsem našla v otázce kvalifikace ředitele, který v přijímacím řízení jako jediný autoritativně rozhoduje. Zákon o pedagogických pracovnících¹³⁹ stanovuje ředitelům povinnost doplnit si vzdělání v oblasti řízení školství, a to na vysoké škole nebo ve vzdělávacích institucích, které jsem uváděla v podkapitole 2.3. Toto studium by je mělo připravit i po právní stránce, na to že budou rozhodovat ve správním řízení. Tento zákon se však výslovně vztahuje pouze na ředitele škol veřejných zřizovatelů, protože ani novela ZPP¹⁴⁰ nevzala v potaz, že i ředitelé neveřejných zřizovatelů rozhodují v rámci správního řízení. Analogicky bychom mohli dovodit, že tato povinnost by se měla vztahovat i na ně. Není však důvod, proč by tento nedostatek neměl být výslovně v zákoně upraven.

S kvalifikací souvisí hodnocení podkladů a důkazů, na základě kterých ředitel rozhoduje, tedy zjišťuje, zda byla splněna nastavená kritéria. Vedle možnosti nevhodně nastavených kritérií může nastat i problém, že tato předem nastavená kritéria, jsou nejasná. Rodiče spíše než by podali

¹³⁹ Zákon č. 563/2004 Sb., o pedagogických pracovnících ve znění pozdějších předpisů.

¹⁴⁰ Zákon č. 197/2014 Sb., kterým se mění zákon č. 563/2004 Sb., o pedagogických pracovnících a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

žádost o vysvětlení podmínek splnění kritérií, si je vyloží dle své úvahy a v závěru pro ně řízení skončí neúspěchem. Zákonná úprava tak postrádá systém, jakým jsou podklady hodnoceny, tedy jaké podklady jsou významné a jakou mají váhu. Zavedením do právní úpravy výčtu podkladů a důkazních prostředků, samozřejmě vedle nastavení kritérií přijímacího řízení, by tak přineslo snadnější práci při rozhodování pro ředitele, a především transparentní a jasné informace pro rodiče.

Tyto dva problematické aspekty lze řešit vytvořením vlastní procesní úpravy řízení ve ŠkolZ. Tři ustanovení ŠkolZ a odkaz na správní řád, jak jsem již uváděla výše, jsou dle mého názoru nedostačující. Důvodem pro vznik vlastní procesní úpravy je především specifická kategorie osob, na které se přijímací řízení vztahuje. Těmito osobami jsou děti předškolního věku. Druhým specifikem je hodnocení podmínek k přijetí do MŠ. V neposlední řadě za specifikum tohoto řízení považuji, že neúspěch může vzniknout ne vinou subjektu, o kterém je rozhodováno, ale vinou objektivního problému, jakým je nezajištění dostatečné kapacity a problémy s rovným přístupem, které provází celé přijímací řízení k předškolnímu vzdělávání.

S procesem přijímacího řízení jsou též spojené dvě situace, které je třeba řešit. První z nich je případ, kdy zřizovatel umožní navýšení kapacity MŠ a to až po uskutečněním přijímacím řízení. Nikde v ŠkolZ není zmínka o tom, jak by se tato situace měla spravedlivě řešit, když se navýší počet míst v MŠ. Na tuto otázku nám odpovídá *MŠMT svým vysvětlením v dokumentu zveřejněném na svých stránkách*,¹⁴¹ kde předesílá, že je nutné provést nové standardní řízení a umožnit znovu podání přihlášek i neúspěšným žadatelům. Tento dokument však nelze považovat za závazný, protože nemá formu zákona nebo jiného podzákoného předpisu, ale jde pouze o doporučení. Proto by tato situace měla být řešena ve ŠkolZ, případně i spolu s celým procesem přijímacího řízení. Dalším a podobným případem je druhé kolo přijímacího řízení, které též nemá vlastní úpravu ve ŠkolZ, ale je odkazováno na správní řád. Ustanovení § 101 písm. b) s. ř tak umožňuje, aby ředitel přijal žadatele, kteří se nachází pod čarou dle seznamu pořadí.

5.3 Problémy spjaté s kritérii přijímacího řízení

Třetí kategorií problémů jsou nedostatky v přijímacím řízení, avšak se jedná o problémy v obsahu kritérií, což tuto kategorii odlišuje od té předchozí. První skupina se týká především povahy kritérií a jejich nastavení a druhá skupina se týká možnosti zásahu ze strany zřizovatele.

Kritéria jsou zásadní s ohledem na určování pořadí žadatelů při nedostatku míst v MŠ. Jsou autonomním oprávněním ředitele a tím je zamezen jakýkoli zásah ze strany zřizovatele do

¹⁴¹ Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy. *MJ Nejčastější dotazy 3* [online]. MŠMT, 11. října 2013, s. 5 [cit. 21. února 2016]. Dostupné z: <<http://www.msmt.cz/file/13321/>>.

nastavení těchto kritérií. Sám ředitel si tak nastavuje kritéria, kterými se pak bude řídit. Při zajištění předškolního vzdělání jako veřejné služby, však dle mého názoru není zajištěn rovný přístup, pokud každý ředitel může stanovit kritéria jiná, byť nastavená v rámci ústavních limitů. Je pak pravděpodobné, že nastává situace, kdy jsou v jednom městě kritéria různá (viz Znojmo). Zároveň jsou tato kritéria jinak bodována, čili jedna MŠ zvýhodňuje jedno kritérium oproti MŠ druhé. Rodiče pak mohou vybírat školku podle toho, kde by dosáhli nejvíce bodů.

Jako problém se může jevit i to, že ředitelé bodují kritéria zcela libovolně a bodové hranice se liší. Mnohdy můžeme objevit, dle mého názoru zcela zbytečná kritéria, které žadatel může přímo ovlivnit, jako je například kritérium termínu nástupu do MŠ nebo docházka dítěte do MŠ. Přičemž otázka vhodnosti či relevantnosti těchto kritérií byla zmíněna v rozhodnutí Krajského soudu v Brně ze dne 14. srpna 2014, č. j. 30 A 115/2012-62, kde soud sice nebyl oprávněn řešit vhodnost kritéria, ale hodnotil transparentnost kritérií dané MŠ.¹⁴²

Prvním nejtvrdějším řešením tohoto problému by byla možnost nastavit do zákona přesná kritéria pro přijetí k předškolnímu vzdělávání. Jednalo by se o systém, který by zajistil pravidla seřazení žadatelů, pokud by jejich počet převyšoval kapacitu školy. O nejtvrděší variantu se jedná právě proto, že ředitelům by byla zcela odebrána možnost si tato kritéria vybírat. Zůstala by jim jen pravomoc hodnotit splnění daných kritérií a podmínek pro přijetí. Po zavedení stejných pravidel pro všechny MŠ na celém území ČR by vznikl jednoznačně rovný přístup k předškolnímu vzdělání. Kritéria by musela být nastavena dostatečně přesně, aby se zamezilo situacím, kde získá více žadatelů stejný počet bodů. Úprava by měla být doplněna o systém, který by daný problém spravedlivě vyřešil.

Je nutné vzít v potaz, že u neveřejných zřizovatelů je vzhledem k jejich povaze potřeba umožnit volnější prostor pro nastavení kritérií. U neveřejných zřizovatelů můžeme najít například vyšší úplatu za poskytování vzdělání nebo jinou povahu výuky. Požadavky na žadatele pro předškolní vzdělávání MŠ zřízené například církví a náboženskou společností mohou být jiné. Proto je nutné jim nechat větší míru autonomie. Na nedostatek míst v MŠ ale narážíme právě v MŠ zřízených veřejným zřizovatelem, protože právě ten je na úrovni obcí povinen zajišťovat předškolní vzdělávání, byť i jen dětem, které jsou v posledním roce před nástupem na ZŠ.

V praxi se již někteří ředitelé zákonnost kritérií snaží zajistit tím, že užívají kritéria doporučená veřejným ochráncem práv.¹⁴³ Lze tak předpokládat, že tu je ochota se jednotně

¹⁴² V této věci následně rozhodoval i NSS v otázce povahy kritérií přijímacího řízení. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 9. dubna 2015, č. j. 8 As 154/2014-49 (získáno 9. února 2016 z <http://nssoud.cz>).

¹⁴³ VARVAŘOVSKÝ, Pavel. *Doporučení veřejného ochránce práv k naplňování práva na rovné zacházení v přístupu k předškolnímu vzdělávání* [online]. Kancelář veřejného ochránce práv, 9. října 2012 [cit. 31. března 2016]. Dostupné na: <http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/DISKRIMINACE/Doporuceni/Doporuceni-skolky-2012.pdf>.

nastavenými kritérii řídit. Nastavení kompletní úpravy kritérií do ŠkolZ je však velký zásah a znamenal by rozsáhlou právní úpravu.

Dalším možností jak řešit problém s kritérii, by mohly být dohody zřizovatelů a ředitelů konkrétních měst či okresů na společných kritériích přijímacího řízení. Dohodou by se zabezpečilo, že by se kritéria nelišila a nedocházelo by tak k výběru mateřské školy podle nevhodnějších kritérií pro daného žadatele. Touha rodičů zajistit dítěti docházku do MŠ i v nižším věku je tak velká, že se pokouší najít různé způsoby, jak dané místo získat. Například přihlásit se do MŠ mimo své bydliště jen proto, že mají větší šanci splnit bodovou hranici pro přijetí. Transparentnost a předem nastavená kritéria toto rodičům umožňují, neboť v zákoně není žádné omezení, co se týče počtu možných přihlášek.

Dohoda ředitelů a zřizovatele MŠ se již objevuje na úrovni několika měst. Stejná kritéria ve všech MŠ tak najdeme například v Brně¹⁴⁴ nebo Plzni.¹⁴⁵ V těchto městech se jedná o projekt Orgánu školství mládeže a tělovýchovy, jehož cílem je transparentnost přijímacího řízení, zajištění online přístupu rodičů k přijímacímu řízení, usnadnění práce ředitelům, co se týče administrativy, ale především rovný přístup žadatelů k předškolnímu vzdělání. Lze tu za výhodu považovat i jistou zpětnou vazbu zřizovateli, který vlastně nese odpovědnost za poskytování vzdělání vůči veřejnosti.¹⁴⁶ Jedná se však pouze o dohodu ředitele a města jako zřizovatele, proto najdeme sjednocení kritérií pouze u škol zřízených obcí.

ŠkolZ sice ve svém ustanovení § 34 stanovuje pravomoc rozhodovat o přijetí řediteli školy, tedy možnost nastavení kritérií umožňuje jemu, nikde však není v tomto zákoně zakázána možnost dohody zřizovatele a ředitele na kritériích. Přestože se problematicky jeví především vliv zřizovatele na kritéria ve směru upřednostňování některých žadatelů. Může se jednat například o žadatele, kteří mají vztah například na pracovněprávní úrovni se zřizovatelem. Umožnění dohody zřizovatele a ředitelů škol nebo ředitelů a města zákonem by spolu s nastavením hranic kritérií tak, aby nedocházelo k upřednostnění některých žadatelů, mohlo vést k lepšímu zajištění rovného přístupu.

Nastavení kritérií dohodou zřizovatele a ředitelů škol, i pouze jen na úrovni měst, by také mohlo zamezit nastavení nezákonných kritérií z důvodu chyby ředitele. Mohlo by se tak předejít odvolacím řízením, ve kterých je posuzována zákonnost nastavených kritérií. Do projektu

¹⁴⁴ Mateřské školy Brno. Kritéria pro stanovení pořadí přijetí dětí do mateřských škol [online]. Zapisdoms.brno.cz [cit. 30. března 2016]. Dostupné z: <<http://zapisdoms.brno.cz/kriteria-rizeni>>.

¹⁴⁵ Mateřské školy Plzeň. Kritéria pro stanovení pořadí přijetí dětí do mateřských škol [online]. Zapisdoms.plzen.cz [cit. 30. března 2016]. Dostupné z: <https://mszapis.plzen-edu.cz/?session_test=1459319109>.

¹⁴⁶ Novela chce usnadnit odvolání i jmenování ředitelů škol. *Učitelské noviny* [online]. 2007, č. 3 [cit. 30. března 2016]. Dostupné z: <<http://www.ucitelskenoviny.cz/?archiv&clanek=2341>>.

organizovanému OŠMT města Brno nebo Plzeň vstoupila právě i z důvodu, aby se chybám při nastavení kritérií vyhnula.

Tuto možnost lze považovat za měkkou variantu nastavení kritérií do zákona, která by umožňovala ředitelům dobrovolnou možnost zajistit rovný přístup a současně tak odstranit negativní odezvy rodičů při nastavených kritériích individuálně. Hlavním problémem se totiž nemusí jevit různorodost kritérií, která jsou užívána, ale především fakt, že jsou tato kritéria a jejich kombinace v různých MŠ odlišná, a umožňují tak rodičům vybírat podle výhodnosti, čímž zamezí rovnému přístupu všech žadatelů. Celkově by však tato možnost problém vyřešila jen v případě, že by na dohodu přistoupila všechna města, která se zaprvé potýkají s nedostatkem míst v MŠ, nebo města, kde je zřízen větší počet MŠ a kde jsou všichni ředitelé pod konkrétním zřizovatelem. Dohoda, vzhledem k její povaze dobrovolnosti, tak neřeší nedostatečnou rovnost v přístupu komplexně, ale lze to považovat za jistou cestu k lepšímu přístupu.

Co se týče vlivu zřizovatele na ředitele, jakýkoli zásah zřizovatele do nastavení kritérií nebo procesu posuzování žádostí není ŠkolZ umožněn, byť je to subjekt, který danou MŠ zřizuje a je odpovědný za její fungování v souladu se zákony. Problém však nastává v situaci, kdy způsobem ovlivnění, může zřizovatel svůj názor prosadit. A to tím že je jmenovaný ředitel, je ke zřizovateli více loajální. Ustanovení § 166 odst. 2 ŠkolZ, které upravuje konkurzní řízení, neobsahuje jasné vymezení toho, že výsledek konkurzního řízení je pro zřizovatele závazný. Proto by bylo na místě, danou část ŠkolZ jasně vymezit a tuto závaznost zde stanovit, aby se zamezilo tomu, že zřizovatel přesto následně zvolí svého vybraného kandidáta nehledě na výsledky konkurzního řízení.

5.4 Problémy v prostředcích nápravy

V poslední vysledované kategorii jsou zdůrazněny problémy a návrhy jejich řešení, které se mohou vyskytnout po přijímacím řízení, jež pro jeho žadatele skončilo neúspěšně.

Problémy prostředků nápravy nalezené v této práci jsou nejvíce spjaty s kritérii přijímacího řízení. Nastává zde totiž otázka v oblasti povahy kritérií a odvolacího řízení. Pokud kritéria mají povahu autonomního oprávnění ředitele, jeví se to jako nedostatek v nemožnosti bránit se kritériím, které jsou nastaveny nevhodně byť v rámci zákonnosti. V souhrnu mohou konkrétního žadatele znevýhodnit oproti situaci, kdyby se hlásil do jiné MŠ. V rámci odvolání není možné tato kritéria nijak hodnotit či přezkoumat, protože nejsou rozhodnutím. Žadatel se tak může bránit pouze proti postupu ředitele při hodnocení splnění kritérií, přičemž podmínky a jejich posuzování nemusí být vždy stanoveny zcela jasně. Řešení se nabízí stejně jako v podkapitole

5.3.. Kritéria by měla být zákonem upravena a při jejich nedodržení nebo nesprávné aplikaci, by žadatel měl možnost bránit se odvoláním.

Jak jsem uváděla na konci čtvrté kapitoly problémem též je, že právní úprava odvolání, kterou nalezneme ve správním řádu, postrádá na významu, pokud ředitel následně může vydat rozhodnutí, které sice napraví nezákonnost a nesprávnost, ale stejně žadateli není vyhověno.¹⁴⁷ V případě úpravy školství a oblasti přijímacího řízení aplikace správního řádu v tomto znění není účelným řešením. Správní řád se aplikuje subsidiárně, protože samotný ŠkolZ tuto úpravu neobsahuje. Proto by bylo vhodné do zvláštní úpravy ŠkolZ zavést jistou odlišnost od klasického správního řízení. Může jít o takový způsob, že v případě vydání nezákonného rozhodnutí by krajský úřad rozhodnutí rovnou změnil a vyhověl žádosti o přijetí. Tím, že je řediteli umožněno vydat nové rozhodnutí, je mu tak umožněno nepřijmout žadatele z kapacitních důvodů. A lze dokonce uvažovat o jisté podjatosti v případě nového rozhodování. Krajský úřad by měl buď rozhodnutí sám změnit, nebo by měla být řediteli dána povinnost rozhodnutí změnit tak, že žadatele přijme. Na zřizovateli by pak bylo zajistit dané místo v MŠ, když se ředitel při rozhodování dopustil chyby.¹⁴⁸ Úprava by se tak měla dostavit pouze na úrovni ŠkolZ.

V případě stížnosti lze spatřovat nedostatek v tom, že o ní rozhoduje sám ředitel. Proto není možné ani cestou stížnosti, aby někdo zasáhl do nastavených kritérií. Přestože stížnost může být podána těsně po nastavení kritérií a nikoli po vedení přijímacího řízení, má povahu pouhého upozornění. Na základě stížnosti není ředitel povinen kritéria změnit. Následně ani nadřízený správní orgán nemůže věcnou otázku stížnosti posoudit a přešetřuje pouze způsob, jakým se ředitel ke stížnosti postavil. Nadřízeným správním orgánem tu je krajský úřad, proto by za zmínku stála úvaha o tom, zda by nebylo vhodnější umožnit zřizovateli MŠ řešit stížnosti mířící proti řediteli. Zřizovatel je totiž ten, kdo odpovídá za běh školy a za zajištění vzdělávání jako veřejné služby, ve které je nutné zabezpečit rovný přístup. Úprava ve ŠkolZ by mohla obsahovat umožnění zřizovateli prošetřovat stížnosti mířené proti postupu ředitele školy.¹⁴⁹

Stížnost podávaná k ČŠI danou problematiku neřeší vůbec. Jak jsem uváděla na konci podkapitoly 4.3, není v pravomoci ČŠI posuzovat nastavení kritérií či postup ředitele, který k jejich nastavení došel.¹⁵⁰ Nabízí se myšlenka, zda by bylo řešením, kdyby měla pravomoc řešit

¹⁴⁷ POTĚŠIL, Lukáš. *Správní řád. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 459.

¹⁴⁸ KŘEČEK, Stanislav. Dítě lze přijmout do školky i nad kapacitu míst. *Ochrance.cz*. 27. května 2013 [cit. 25. března 2016]. Dostupné z: <<http://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2013/dite-lze-prijmout-do-skolky-i-nad-kapacitu-mist/>>.

¹⁴⁹ Nyní správní řád toto řeší pouze v § 175 odst. 4 a 5.

¹⁵⁰ Česká školní inspekce. *Základní informace o české školní inspekci*. ČŠI. [online]. [cit. 31. března 2016]. Dostupné na: <<http://www.csicr.cz/cz/ZAKLADNI-INFORMACE/O-nas>>.

stížnosti v oblasti kritérií, či postupu ředitele při jejich nastavení, jak jsem navrhovala u pravomoci zřizovatele výše v textu.

Nakonec se opět musím vrátit k řešení, které jsem nastínila v podkapitole 5.3. Zavedení systému nastavení kritérií do zákona by totiž řešilo i situaci s prostředky nápravy. Pak by tato úprava získala na významu a byla by vhodnější obranou pro rodiče, kteří se cítí na svých právech zkráceni.

Závěr

Ve své diplomové práci jsem si dala za cíl odpovědět na otázku „Jaké problematické aspekty obsahuje přijímací řízení k předškolnímu vzdělávání?“ Odpověď jsem hledala prostřednictvím dílčích výzkumných otázek a našla jsem tak problematické aspekty, které jsem syntézou kategorizovala v 5. kapitole.

V úvodní kapitole jsem řešila dílčí výzkumnou otázku úpravy procesu přijímacího řízení. A snažila jsem se naleznout vše, co má na přijímací řízení vliv. Zjistila jsem, že přijímací řízení nepodléhá úpravě na jednom místě, ale určitým způsobem je ovlivňována celou řadou předpisů. V první řadě se přijímací řízení opírá o ŠkolZ, prováděcí vyhlášku ŠkolZ¹⁵¹ a správní řád. Dalším významným zákonem, který též zasahuje i do kapacity MŠ je ZOVZ a jeho prováděcí vyhláška č. 410/2005 Sb..¹⁵² V závěru je nutné uvést, že se této úpravy, byť nezávazně, dotýká i doporučení veřejného ochránce práv¹⁵³ a doporučení a stanoviska MŠMT.¹⁵⁴ Z roztržitého právního úpravou procesu přijímacího řízení vyvstávají obtíže a objevují se nedostatky, které nejsou dostatečně řešeny.

Ve druhé kapitole odpovídám na druhou dílčí výzkumnou otázku: „Jaké postavení mají vedle ředitele MŠ orgány mateřské školy, konkrétně zřizovatel a rada?“ Celé přijímací řízení je propojeno s úpravou správního práva, neboť v oblasti veřejného a nově i neveřejného zřizovatele mateřské školy se jedná o rozhodování ve státní správě. Aplikujeme tak subsidiárně správní řád. Otázkou však zůstalo postavení ředitele školy a jeho vztah ke zřizovateli a radě. Ředitel je dle judikatury NSS vykonavatelem veřejné správy, jednajícím jménem správního orgánu, kterým je samotná škola jako subjekt veřejné správy. Ředitel je tak oprávněn rozhodovat ve správním řízení o přijetí k předškolnímu vzdělání a zřizovatel není oprávněn mu do jeho rozhodování zasahovat. Ani rada nemá v rozhodování v přijímacím řízení vliv na to jak, ředitel rozhoduje. Jejich postavení tudíž v rámci procesu přijímacího řízení nehraje významnou roli.

Třetí kapitolu jsem věnovala podmínkám přijímacího řízení a odpověděla na otázku: „Jaká existují kritéria při posuzování každého žadatele a jakou mají povahu?“ Za nejčastěji vyskytovaná a užívaná kritéria považuji osm následujících: kritérium věku dítěte; povinné očkování a zdravotní stav dítěte; kritérium trvalého pobytu; kritérium sourozence žadatele; sociální status rodiny, kritérium termínu nástupu a kritérium docházky dítěte do MŠ; kritérium zaměstnance zřizovatele

¹⁵¹ Vyhláška Ministerstva školství č. 14/2005 Sb., o předškolním vzdělávání.

¹⁵² Vyhláška Ministerstva zdravotnictví č. 410/2005 Sb., o hygienických požadavcích na prostory a provoz zařízení a provozoven pro výchovu a vzdělávání dětí a mladistvých.

¹⁵³ VARVAŘOVSKÝ, Pavel. *Doporučení ochránce ke rovnému zacházení v přístupu ke předškolnímu vzdělávání* [online]. Kancelář veřejného ochránce práv, 9. října 2012 [cit. 13. března 2016]. Dostupné na <<http://www.ochrance.cz/diskriminace/doporučení-pro-verejnost>>.

¹⁵⁴ Jedná se o stanoviska, doporučení a další formy příspěvků na webu MŠMT, které jsou vyčtené v seznamu použitých zdrojů.

a kritérium opakované žádosti. Kritéria mají povahu autonomního oprávnění ředitele školy, které není správním rozhodnutím. Meze jsou nastaveny pouze ve ŠkolZ, kde najdeme podmínku povinného očkování a podmínku přednostního přijetí dětí, jež mají poslední rok před nástupem k povinné školní docházce. Další omezení najdeme jen v LZPS a ADZ, které zakotvují zákaz diskriminace. Jednotlivá kritéria skýtají mnohé problémy, kterým chtěl částečně zabránit svým doporučením veřejný ochránce práv Pavel Varvařovský. Toto doporučení je praxi řediteli užíváno pro zamezení nezákonnosti, neposkytuje však ochranu dostatečnou, neboť nemám závaznou formu.

Čtvrtou navazující kapitolou jsem odpověděla na otázku: „Jaké jsou prostředky nápravy v případě nepřijetí dítěte k předškolnímu vzdělávání a jak systém těchto prostředků funguje?“ Jako možné prostředky nápravy proti rozhodnutí o nepřijetí do MŠ lze považovat odvolání dle správního řádu, žalobu proti nezákonnému a nesprávnému rozhodnutí správního orgánu dle soudního řádu správního a stížnost proti postupu ředitele MŠ dle správního řádu. Stížnost ČŠI v oblasti přijímacího řízení ochranu neumožňuje. Tyto prostředky jsou schopné omezit nezákonnost a věcnou nesprávnost rozhodnutí, ale nezamezují nevhodnému nastavení kritérií, která jsou nastavena v souladu se zákonem, ale jinak bez logických důvodů. Problémem opravných prostředků je též následek zrušení rozhodnutí ředitele, kdy ten je poté oprávněn vydat nové rozhodnutí, sice zákonné, ale stále nevyhovující z důvodu nedostatku kapacity. Opravné prostředky tak ztrácí na významu, když jejich účelem je změnit rozhodnutí, ke kterému ani po úspěšném řízení nedojde.

V páté kapitole jsem provedla syntézu výsledků analýzy kapitoly 1. až 4.. Problematické aspekty přijímacího řízení jsem kategorizovala do čtyř skupin, čímž jsem našla odpověď na hlavní výzkumnou otázku. Vymezila jsem následující kategorie: problémy spojené s kapacitou a zaplněním MŠ; problémy v procesu přijímacího řízení; problémy spjaté s kritérii přijímacího řízení a problémy v prostředcích nápravy. V závěru kapitoly jsem se pokusila navrhnout vhodná opatření na jejich řešení, která by mohla zajistit rovný přístup k předškolnímu vzdělání.

Dle mého názoru by vhodným řešením bylo zavedení spádového školství, a tím pádem možnost podat pouze jednu přihlášku do MŠ. Nelze pominout ani nutnost sladění ŠkolZ a ZP, ve svých ustanoveních týkajících se rodičovské dovolené. Pro fungování spádového školství je nezbytné zavést i zákonnou úpravu podmínek přijímacího řízení. V oblasti kritérií navrhuji zavedení zákonné úpravy kritéria věku, bydliště a popřípadě sociální situace rodiny, k níž by mělo být přistupováno zcela individuálně, aby předškolní vzdělávání získalo i účel vyžadovaný vývojem společnosti. Je nutné totiž předškolní vzdělávání vnímat i jako podporu rodiny při zajišťování finančních prostředků. Zavedení kritérií do zákona by však mohlo být velkým zásahem a je

možné též postoupit pouze k dohodě zřizovatele a ředitelů škol na jednotných kritériích či přijímacím řízení. Zajištění lepšího systému nápravných prostředků se jeví též jako zcela nezbytné, ovšem situaci by řešila právě zákonná úprava kritériích.

Při psaní diplomové práce jsem se setkala s problémem nedostatku pramenů, týkající se konkrétně přijímacího řízení. Odborné knihy a monografie mi zajistily pouze základní vhlad do problematiky a při shromažďování podkladů ke své diplomové práci jsem nejvíce čerpala z článků, příspěvků MŠMT a soudní judikatury. Problémem při závěru se stala novela ŠkolZ. Tato diplomová práce byla ve své hlavní podobě napsána k březnu 2016. Následně dne 8. června 2016 byl schválen zákon č. 178/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů. Tato novela tak přináší řešení problematiky nedostatku míst MŠ spádovostí MŠ. Částečně řeší i kritéria přijímacího řízení, která se tak stávají součástí ŠkolZ. Tato zákonná úprava však dokládá, že i má analýza byla cílena správně, neboť zákonodárci a odborná veřejnost vnímali problém a potřebnost jeho nápravy.

Novela zákona však neřeší všechny mnou zmíněné nedostatky a současně v mé práci nebyl prostor pro podrobnější řešení problematických aspektů úpravy přijímacího řízení, přesto by tato oblast stála za další zkoumání v navazujících pracích.

Seznam použitých zdrojů

Monografie:

BOBEK, Michal a kol. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012, 1696 s.

BOBEK, Michal a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s. 2012, 931 s.

GADASOVÁ, Dalimila. *Základy veřejné správy v ČR II*. Veřejná správa a školství pro školský management. Studijní texty pro distanční vzdělávání. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2010, 89 s.

HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 792 s.

HROZINKOVÁ, Eva; NOVOTNÝ, Vladimír. *Správní právo procesní*. 5. vydání. Praha: Leges, 2015, 392 s.

KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině – 1. díl*. 2. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, 901 s.

LUKÁŠEK L. *Mezinárodní právo v komentovaných dokumentech*. Praha: Karolinum, 2011, Vydavatel: Univerzita Karlova v Praze. 469 s.

MATES, Pavel; KOPECKÝ, Martin. *Řádné opravní prostředky ve správním řízení (podle správního řádu a stavebního zákona)*. Praha: Leges, 2015, 176 s.

MIKÁČ, Jan; PUŠKINOVÁ, Monika. *Vnitřní předpisy, směrnice a řády ve školství*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2011, 240 s.

MORAVEC, Ondřej a kol. *Školský zákon. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2014, 838 s.

POTĚŠIL, Lukáš; HEJČ, David; RIGEL, Filip; MAREK, David. *Správní řád. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2015, 1152 s.

PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2015, 496 s.

PUŠKINOVÁ, Monika; MIKÁČ, Jan. *Rozhodování ředitele školy a školského zařízení ve správním řízení a mimo správní řízení*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2010, 216 s.

SYSLOVÁ, Zora a kol. ŠTĚPÁNKOVÁ, Lucie. *Jak úspěšně řídit mateřskou školu*. 2. doplněné a aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2015. 344 s.

ŠKOP, Martin, MACHÁČ, Petr. *Základy právní nauky*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2011, 196 s.

VALENTA, Jiří. *Právní rámec řízení škol a školských zařízení*. Karviná – Mizerov: Paris, 2010, 340 s.

Články:

KUBAS, Patrik. Vyjádření MŠMT k nadměrné administrativní zátěži v souvislosti s přijímáním k předškolnímu vzdělávání [Program] ASPI pro Windows verze 8.0, aktualizace 25. srpna 2015 [cit. 8. února 2016]. ASPI ID: LIT38481CZ.

KUCHAŘ, Filip. Přijímací řízení do mateřských škol očima zřizovatele. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, a. s., [cit. 6. ledna. 2015]. ASPI ID: LIT42561CZ.

MIKÁČ, Jan. *Případy odvolání ředitelů škol a školských zařízení v letech 2010 a 2011* [Program] ASPI pro Windows verze 8.0, aktualizace 27. října 2014 [cit. 9. dubna 2015]. ASPI ID: LIT39293CZ.

MORAVEC, Ondřej. Ústavněprávní ochrana práva na vzdělání. [online]. Hjf.cz. Příspěvek z konference Olomoucké právnické dny, 2014 [cit. 16. února 2016]. Dostupné z: <http://www.hjf.cz/downloads/dokumenty/ustavnepravni-ochrana-prava-na_.pdf>.

PASTRŇÁKOVÁ, Zuzana. Zápis do mateřských škol bude v polovině května [online]. Znojmoscity.cz, 27. března 2015 [cit. 15. února. 2016]<<http://www.znojmoscity.cz/zapis-do-materskych-skol-bude-v-polovine-kvetna/d-43590>>.

ŠAMÁNEK, Jiří. *Rovné zacházení v přístupu ke předškolnímu vzdělávání* [Program] ASPI pro Windows verze 8.0, aktualizace 27. října 2014 [cit. 20. března 2015]. ASPI ID: LIT41210CZ.

VALENTA, Jiří. Ještě k rozhodování ředitelů mateřských škol ve správním řízení [Program] ASPI pro Windows verze 8.0, aktualizace 27. října 2014 [cit. 28. března 2015]. ASPI ID: LIT42543CZ.

VARVAŘOVSKÝ, Pavel. Přijetí dítěte do mateřské školy „nad maximální kapacitu“. In: *Parlamentní listy.cz* [online]. 2013 [cit. 15. března 2015]. Dostupné z: <<http://www.parlamentnilisty.cz/politika/politici-volicum/Ombudsman-Varvarovsky-Prijeti-ditete-do-materske-skoly-nad-maximalni-kapacitu-278425>>.

VARVAŘOVSKÝ, Pavel. *Doporučení veřejného ochránce práv ke naplňování práva na rovné zacházení v přístupu ke předškolnímu vzdělávání* [online]. Kancelář veřejného ochránce práv, 9. října 2012 [cit. 28. března 2015]. Dostupné na <

http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/DISKRIMINACE/Doporuceni/Doporuceni-skolky-2012.pdf>.

Novela chce usnadnit odvolání i jmenování ředitelů škol. *Učitelské noviny* [online]. 2007, č. 3 [cit. 30. března 2016]. Dostupné z: <<http://www.ucitelskenoviny.cz/?archiv&clanek=2341>>.

Internetové zdroje

Česká školní inspekce. *Základní informace o české školní inspekci*. ČŠI. [online]. [cit. 31. března 2016]. Dostupné na: <<http://www.csicr.cz/cz/ZAKLADNI-INFORMACE/O-nas>>.

KŘEČEK, Stanislav. *Dítě lze přijmout do školky i nad kapacitu míst*. *Ochrance.cz*. 27. května 2013 [cit. 25. března 2016]. Dostupné z: <<http://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2013/dite-lze-prijmout-do-skolky-i-nad-kapacitu-mist/>>.

Mateřská škola Újezd u Brna. *Přijímání dětí ke předškolnímu vzdělání v mateřské škole Újezd u Brna pro školní rok 2016/2017*. [online]. *Msujezdubrna.cz* [cit. 24. června 2016]. Dostupné z <www.msujezdubrna.cz/dokumenty/zapis2016.pdf>.

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy. *Výroční zpráva o stavu a rozvoji vzdělávání v České republice v roce 2012*, [online]. MŠMT, 20. října 2013, s. 10. [cit. 4. prosince 2015]. Dostupné z: <<http://www.msmt.cz/vzdelavani/skolstvi-v-cr/statistika-skolstvi/vyrocnizpravy-o-stavu-a-rozvoji-vzdelavani-v-ceske-1>>.

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy. *Upřesnění stanoviska ke celodenní docházce*. [online] *Mujweb.cz* [cit. 21. března 2016]. Dostupné z: <mujweb.cz/seminar.ms/aktuality/ctyr_hod_deti.doc>.

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy. *Právní výklady 1/2005* [online]. *MSMT.cz*. 31. května 2005 [cit. 21. března 2016]. Dostupné z <<http://www.msmt.cz/dokumenty/pravni-vyklady-1-2005?highlightWords=term%C3%ADn+n%C3%A1stupu+mate%C5%99sk%C3%A9+%C5%A1koly>>.

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy. *Právní výklady 1/2006* [online]. *MSMT.cz*. 31. ledna 2006 [cit. 27. března 2016]. Dostupné z <<http://www.msmt.cz/dokumenty/pravni-vyklady-c-1-2006?highlightWords=PR%C3%81VN%C3%8D+V%C3%9DKLADY+1%2F2006>>

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy. *Stanovisko k návrhu na zrušení povinnosti obce zřizovat školské obvody pro mateřské školy*. MŠMT. 1. ledna 2016 [cit. 1. března 2016]. Dostupné z: <<http://www.msmt.cz/ministerstvo/novinar/stanovisko-k-navrhu-na-zruseni-povinnosti-obce-zrizovat>>.

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy. *Nejčastější dotazy k předškolnímu vzdělávání a zahájení povinné školní docházky* [online]. MŠMT, 11. října 2013. [cit. 4. února 2016]. Dostupné z: <<http://www.msmt.cz/vzdelavani/predskolni-vzdelavani/nejcastejsi-dotazy-k-predskolnimu-vzdelavani>>.

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy. *Stanovisko MŠMT k výkladu § 34 odst. 4 školského zákona – přijímání předškoláků do MŠ* [online]. Školský portál Pardubického kraje, 22. června 2015, [cit. 13. března 2016]. Dostupné z: <<https://www.klickevzdelani.cz/Management-%C5%A1kol/%C5%98editelna/Legislativa-pro-%C5%A1koly/ID/25668/Stanovisko-MSMT-k-vykladu-34-odst-4-skolskeho-zakona--prijimani-predskolaku-do-MS>>.

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy. *MJ Nejčastější dotazy 3* [online]. MŠMT, 11. října 2013, s. 5 [cit. 21. února 2016]. Dostupné z: <<http://www.msmt.cz/file/13321/>>.

Ministerstvo školství mládeže a tělovýchovy. *Právní výklad MŠMT: Je možné přijmout dítě do mateřské školy od 1. září s termínem nástupu 1. února 2006? 1. září 2005* [cit. 5. dubna 2015]. Dostupné na <<http://www.msmt.cz/dokumenty/predskolni-vzdelavani>>.

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy. *Firemní škola - Informace*, [online]. MŠMT, 14. března 2012. [cit. 3. února 2016]. Dostupné z: <<http://www.msmt.cz/vzdelavani/predskolni-vzdelavani/firemni-skolka-informace?highlightWords=firemn%C3%AD+%C5%A1kola>>.

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy <Vančurová Jindřiška>. *Kompletní databáze mateřských škol včetně údajů o jejich kapacitě a aktuální zaplněnosti* [soubor - skolky.xlsx]. MŠMT. 15. ledna 2015. [cit. 8. prosince 2015]. Dostupné z: <http://www.rozhlas.cz/zpravy/data/_zprava/preplnene-materske-skoly-podivejte-se-na-mapu-kde-jich-je-nejvic--1495469>.<
<https://samizdat.cz/data/skolky-kapacita-www/data/skolky.xlsx>>.

Mateřské školy Brno. *Kritéria pro stanovení pořadí přijetí dětí do mateřských škol* [online]. Zapisdoms.brno.cz [cit. 15. února 2016]. Dostupné z: <<http://zapisdoms.brno.cz/kriteriarizeni>>.

Poradní sbor ministra vnitra. *Závěr č. 33 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 9. května 2006*. [online]. mvcr.cz. 9. května 2006 [cit. 25. března 2016]. Dostupné z: <<https://cse.google.com/cse?cx=015489265366623571386%3Aizzrwwg3bmqm&q=www.mvcr.c>

z%2Fsoubor%2F33a-
pdf.&ok.x=0&ok.y=0&ok=ok#gsc.tab=0&gsc.q=www.mvcr.cz%2Fsoubor%2F33a-
pdf.&gsc.page=1>.

Právní předpisy:

Usnesení č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 120/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších právních předpisů.

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

Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 563/2004 Sb., o pedagogických pracovnicích ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech, ve znění pozdějších předpisů.

Důvodová zpráva k zákonu č. 82/2015 ze dne 27. srpna 2014, kterým se mění zákon č. 561/2004 Sb., zákon o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška Ministerstva školství č. 14/2005 Sb., o předškolním vzdělávání.

Vyhláška Ministerstva zdravotnictví č. 410/2005 Sb., o hygienických požadavcích na prostory a provoz zařízení a provozoven pro výchovu a vzdělávání dětí a mladistvých.

Soudní rozhodnutí:

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 2. května 2012, č. j. 1 As 35/2012-40

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 27. července 2011, č. j. 1 As 53/2011-109

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 30. ledna 2013, č. j. 1 As 160/2013-43

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 9. dubna 2015, č. j. 8 As 154/2014-49

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 2. srpna 2012, č. j. 5 Azs 2/2012-49

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 2. května 2005, č. j. 2 Afs 98/2004

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 14. srpna 2014, č. j. 30 A 115/2012-62

Shrnutí

Tato diplomová práce je zaměřena na právní úpravu přijímacího řízení k předškolnímu vzdělávání. Cílem mé práce je analyzovat problematické aspekty právní úpravy. V první kapitole se zabývám samotným přijímacím procesem jako správním řízením. Ve druhé kapitole rozebírám úlohu ředitele mateřské školy při rozhodování o přijetí k předškolnímu vzdělání a současně vymezuji jeho vztah k orgánům školy. Třetí kapitolu zaměřuji na povahu podmínek pro přijetí k předškolnímu vzdělání a hodnotím jednotlivá kritéria užívaná v praxi. Následující kapitola se věnuje opravným prostředkům, které mohou být uplatněny v rámci přijímacího řízení. V páté kapitole metodou syntézy shrnuji zjištěné nedostatky a snažím nastínit možné způsoby řešení, které by mohly odstranit nedostatky této právní úpravy.

Abstract

This diploma thesis is focused on the legislation of the admission procedure to the preschool education. The aim of my thesis is to analyse problematic aspects of a legislation. In the first chapter I deals with the admission procedure itself as an administrative procedure. In the second chapter I analyse the role of a kindergarten director in deciding about the admission to the preschool education and concurrently I define his relationship to the authorities of the school. I focus the third chapter on attribute of the conditions for admission to the preschool education and I evaluate particular criteria in practice. Next chapter gives a space to the remedies which may be enforced within the admission procedure. By the synthesis method in the fifth chapter I summarize the identified failings and I try to delineate the solutions which could remove the insufficiencies of this legislation.

Seznam klíčových slov

Právo

Právní úprava

Rozhodnutí

Mateřská škola

Předškolní vzdělávání

Přijímací řízení

Kritéria přijímacího řízení

Ředitel mateřské školy

Vzdělání

Key words

Law

Legislation

Decision

Kindergarten

Preschool education

Admission procedure

Criteria of admission procedure

Director of the Kindergarten

Education