

**Univerzita Palackého v Olomouci**

**Filozofická fakulta**

**Katedra sociologie, andragogiky a kulturní antropologie**

**BAKALÁŘSKÁ PRÁCE**

**ROZHODOVÁNÍ ŘEDITELE ŠKOLY**

Decisions of the headmaster

Vedoucí bakalářské práce: JUDr. Dalimila Gadasová, Dr.

Student: Naděžda Kirschová

Obor: Školský management

Olomouc 2014

Prohlašuji, že jsem tuto práci vypracovala samostatně a uvedla v ní veškerou literaturu a ostatní zdroje, které jsem použila.

V Pardubicích dne 20. března 2014

.....

Naděžda Kirschová

## Obsah

<b>ÚVOD</b> .....	<b>4</b>
<b>1. ŠKOLSTVÍ JAKO SOUČÁST VEŘEJNÉ SPRÁVY</b> .....	<b>6</b>
1.1 STÁTNI SPRÁVA NA ÚSEKU ŠKOLSTVÍ.....	7
1.2 SAMOSPRÁVA NA ÚSEKU ŠKOLSTVÍ .....	8
<b>2. PRAMENY PRÁVNÍ ÚPRAVY NA ÚSEKU ŠKOLSTVÍ</b> .....	<b>9</b>
2.1 ÚSTAVNÍ ÚPRAVA.....	9
2.2 ZÁKONNÁ ÚPRAVA A PROVÁDĚCÍ PRÁVNÍ PŘEDPISY.....	10
2.3 SOUVISEJÍCÍ PŘEDPISY .....	11
<b>3. SPRÁVNÍ ŘÁD, ZÁSADY ČINNOSTI SPRÁVNÍCH ORGÁNŮ</b> .....	<b>12</b>
3.1 SPRÁVNÍ ŘÁD .....	12
3.2 ZÁKLADNÍ ZÁSADY ČINNOSTI SPRÁVNÍCH ORGÁNŮ.....	13
<b>4. VZDĚLÁVACÍ SOUSTAVA V ČESKÉ REPUBLICE</b> .....	<b>17</b>
4.1 ČLENĚNÍ SYSTÉMU VZDĚLÁVÁNÍ.....	17
4.2 VYMEZENÍ ŠKOLSKÉ PRÁVNICKÉ OSOBY .....	18
<b>5. DRUHY ROZHODNUTÍ ŘEDITELE MATEŘSKÉ ŠKOLY</b> .....	<b>21</b>
5.1 ŽÁDOST O PŘIJETÍ DÍTĚTE K PŘEDŠKOLNÍMU VZDĚLÁVÁNÍ.....	22
5.2 ZAHÁJENÍ SPRÁVNÍHO ŘÍZENÍ.....	23
5.3 VYDÁNÍ ROZHODNUTÍ A JEHO NÁLEŽITOSTI .....	26
5.4 OPRAVNÉ PROSTŘEDKY PROTI ROZHODNUTÍ .....	29
5.5 ODVOLÁVÁNÍ VE STATUTÁRNÍM MĚSTĚ PARDUBICE .....	31
<b>6. KRITÉRIA PRO POSUZOVÁNÍ ŽÁDOSTI K PŘEDŠKOLNÍMU VZDĚLÁVÁNÍ</b> .....	<b>34</b>
6.1 SYSTÉM KRITÉRIÍ .....	34
6.2 PRAKTICKÉ POUŽITÍ KRITÉRIÍ VE STATUTÁRNÍM MĚSTĚ PARDUBICE .....	35
<b>7. KOMPARACE PARDUBICKÉHO A BRNĚNSKÉHO SYSTÉMU HODNOCENÍ</b> .....	<b>43</b>
<b>8. NÁVRHY DE LEGE FERENDA</b> .....	<b>45</b>
<b>ZÁVĚR</b> .....	<b>47</b>
<b>PŘÍLOHY</b> .....	<b>49</b>
<b>SEZNAM LITERATURY</b> .....	<b>55</b>
<b>ANOTACE</b> .....	<b>57</b>

## Úvod

Média nám pomáhají vytvářet celkový obraz současného světa a mohou snadno ovlivnit podobu politického, společenského i kulturního života občanů a jejich pohled na fungování jednotlivých institucí veřejného života. Jednou z oblastí, jejíž vnímání společností je do jisté míry ovlivněno médii, je oblast školství. V tisku, v rozhlase, v televizi i na internetu mne zaujalo vytváření negativního pohledu na oblast předškolního vzdělávání především v souvislosti s každoročním přijímáním dětí do mateřských škol. Vzhledem ke zvolenému oboru svého studia „školský management“ a pracovnímu zařazení na pozici učitelky mateřské školy jsem si za téma své bakalářské práce vybrala oblast týkající se přijímacího řízení k předškolnímu vzdělávání a činnost ředitele školy v tomto procesu. Cílem této práce je objasnit aplikaci správního řádu ve školství, uvést a vyhodnotit doporučené aspekty a postupy ředitelů mateřských škol jako správních orgánů při vydávání správních rozhodnutí se zaměřením na přijímací řízení dětí k předškolnímu vzdělávání.

Práce je určena nejen ředitelům mateřských škol, ale i rodičům, jejichž děti jsou právě ve věku, kdy se začnou nebo již účastní předškolního vzdělávání. V neposlední řadě je práce určena široké veřejnosti. Pro pochopení této oblasti je nutný dostatečně široký pohled na podmínky a okolnosti, které určují a ovlivňují veškeré dění kolem přijímacího řízení k předškolnímu vzdělávání. Aby tato problematika mohla být zpracována komplexně, což byl jeden ze základních předpokladů pro naplnění smyslu této práce, bylo nutné nejprve ukotvit veřejnou správu v našem právním řádu a uvést základní prameny práva. Zákonná právní úprava v oblasti školství (mimo terciárního) je zkoncentrována do školského zákona a procesní postupy ve veřejné správě upravuje správní řád. Státní správa na úseku školství je realizována prostřednictvím správních orgánů, v našem případě řediteli škol (respektive ředitelkami mateřských škol), kteří mohou konat pouze to, co jim umožňuje zákon. Hlavním úkolem práce je popis správního aktu z pohledu jeho náležitostí a předpokladů nutných pro jeho vydání, tj. v souladu s principy právního státu. Na řediteli školy jako nejnižším článku státní správy leží celoročně největší rozhodovací a administrativní zátěž a není zde zcela žádný prostor pro osobní mocenskou libovůli. Přijetí dítěte do mateřské školy se stalo pro mnoho rodičů noční můrou a často z této situace neoprávněně viní právě ředitelky mateřských škol. K této situaci přispívají média, která informují pouze o „kauzách“, nikoliv o množství

a kvalitě odvedené práce, která ředitelům mateřských škol zabírá značnou část školního roku.

Pokud v této práci obecně hovořím o řediteli školy, tak v části týkající se mateřských škol používám, vzhledem k téměř 100% feminizaci této oblasti, označení ředitelka školy. Právní předpisy uváděné v této práci jsou uvažovány vždy „ve znění pozdějších předpisů“.

# 1. Školství jako součást veřejné správy

Každý občan České republiky se musel během svého života účastnit minimálně základního vzdělávání, ale téměř nikdo si neuvědomuje, že oblast školství je součástí určitého právního odvětví.<sup>1</sup> Školství je součástí správního práva, konkrétně jeho zvláštní části. Správní právo je samostatným právním odvětvím našeho právního řádu, s povahou práva veřejného,<sup>2</sup> které není a ani nemůže být vzhledem ke svému širokému rozsahu komplexně kodifikováno. „Zvláštní část správního práva, označovaná též jako hmotné právo správní, obsahuje hmotněprávní úpravu v rámci jednotlivých správních odvětví (oborů činnosti veřejné správy), kterou nalézáme v mnoha právních předpisech různé právní síly.“<sup>3</sup> Význam správního práva se odvíjí od oblastí, které veřejná správa ve společnosti upravuje, a které jsou svým rozsahem nesmírně široké, neboť školství je jen jedním z věcných úseků veřejné správy, a to vedle správy stavební, kultury, zdravotnictví, dopravy, policie atd.<sup>4</sup> „Obecně lze veřejnou správu na úseku školství vymezit jako spravování určitých věcně ucelených či specializovaných činností státu, a to ve veřejném zájmu.“<sup>5</sup>

„Věcná působnost veřejné správy na úseku školství zahrnuje všechny typy a formy vzdělávacích aktivit garantovaných státem, tedy i ty, které jsou zajišťovány subjekty soukromého charakteru a fakticky se jedná o oblast primárního, sekundárního a terciárního školství, kde je vykonávána jak státní správa tak naplňována samospráva.“<sup>6</sup>

Ve státní správě jsou na rozdíl od samosprávy uplatňovány vztahy organizační podřízenosti a nadřízenosti. Státní správa může konat pouze to, co jí zákon výslovně umožňuje. Rovněž samospráva, která sice není v podřízeném postavení, se musí chovat v souladu se zákony. Samosprávný orgán podléhá organizační

---

<sup>1</sup> GADASOVÁ, D.: *Základy veřejné správy v ČR II., veřejná správa a školství pro školský management*, 1. vydání, Univerzita Palackého v Olomouci, Olomouc 2010, s. 6, 7

<sup>2</sup> PRŮCHA, P.: *Správní právo, obecná část*, 8. doplněné a aktualizované vydání, Doplněk, Brno 2012, s. 14

<sup>3</sup> HENDRYCH, D.: *Správní právo, obecná část*, 7. vydání, C. H. BECK, Praha 2009, s. 20

<sup>4</sup> GADASOVÁ, D.: *Základy veřejné správy v ČR II., veřejná správa a školství pro školský management*, 1. vydání, Univerzita Palackého v Olomouci, Olomouc 2010, s. 7

<sup>5</sup> SLÁDEČEK, V., POUPEROVÁ, O. a kolektiv: *Správní právo – zvláštní část (vybrané kapitoly)*, Leges, Praha 2011, kap. 11, 12, GADASOVÁ, D., s. 162

<sup>6</sup> tamtéž, s. 162

podřízenosti pouze v případě, že mu byl svěřen výkon státní správy v přenesené působnosti.<sup>7</sup>

## 1.1 Státní správa na úseku školství

Ústředním orgánem státní správy na úseku školství je **Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy České republiky**, jež plní řadu funkcí, mezi které přináležejí funkce řídicí, koncepční, koordinační a kontrolní. Vymezení jeho působnosti je dáno kompetenčním zákonem.<sup>8</sup> Výkonu státní správy ze strany ministerstva podléhá celá naše vzdělávací soustava. Mezi další ústřední orgány státní správy na úseku školství se řadí Ministerstvo obrany, vnitra, spravedlnosti a zahraničních věcí. V postavení nadřízeného orgánu je Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy ke krajským úřadům a k obecním úřadům obcí s rozšířenou působností. Státní správu na úseku školství dále vykonává **Česká školní inspekce**, která je rovněž v podřízeném postavení vůči ministerstvu. Mezi její priority patří především činnost kontrolní, při které hodnotí nejen podmínky a výsledky vzdělávání, ale současně provádí kontrolu využití finančních prostředků přidělovaných ze státního rozpočtu prostřednictvím krajských normativů a dodržování příslušných právních předpisů. Posledním článkem při výkonu státní správy ve školství je **ředitel školy** a školského zařízení, který je kromě své řídicí a rozhodovací pravomoci v zákonem taxativně stanovených případech oprávněn vydávat správní akty.<sup>9</sup> Ředitel při výkonu veřejné správy musí dbát na zákonnost svých rozhodnutí, zejména pokud jde o přístup ke vzdělávání. Důraz je kladen na rovnost vzdělávacích příležitostí pro všechny a odstranění překážek, které by tomu bránily při respektování individuálních vzdělávacích potřeb.<sup>10</sup> Ředitel rozhoduje ve věcech týkajících se poskytování vzdělávání, odpovídá za personální a materiální úroveň vzdělávání a za efektivní využívání finančních prostředků přidělovaných ze státního rozpočtu, za zajištění dohledu nad dětmi a nezletilými žáky, vytváří podmínky pro výkon inspekční činnosti a pro další vzdělávání pedagogických pracovníků a zřizuje pedagogickou radu jako svůj poradní orgán.<sup>11</sup>

<sup>7</sup> GADASOVÁ, D.: *Základy veřejné správy v ČR II., veřejná správa a školství pro školský management*, 1. vydání, Univerzita Palackého v Olomouci, Olomouc 2010, s. 6, 7

<sup>8</sup> zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy (kompetenční zákon)

<sup>9</sup> § 165 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon)

<sup>10</sup> *Školské zákony 2010, výklad, prováděcí předpisy, souvisící předpisy, stav k 1.9.2010*, EUROUNION Praha, s.r.o., Praha 2010, s. 12

<sup>11</sup> § 164 školského zákona

## 1.2 Samospráva na úseku školství

Územní samosprávu ve školství vykonávají **obce a kraje**,<sup>12</sup> zejména při zřizování a zrušování škol a školských zařízení. Jako samosprávný orgán se při základních, středních a vyšších odborných školách zřizuje **školská rada**,<sup>13</sup> jejímž prostřednictvím mohou zákonní zástupci nezletilých žáků, studenti, pedagogičtí pracovníci a případně další osoby participovat na správě školy.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> dle § 177 školského zákona

<sup>13</sup> dle § 167 školského zákona

<sup>14</sup> SLÁDEČEK, V., POUPEROVÁ, O. a kolektiv: *Správní právo – zvláštní část (vybrané kapitoly)*, Leges, Praha 2011, kap. 11, 12, GADASOVÁ, D., s. 179 - 181



## 2. Prameny právní úpravy na úseku školství

### 2.1 Ústavní úprava

Ústavní rámec primárního, sekundárního a terciárního školství tvoří **Ústava České republiky**<sup>15</sup> a **čl. 33 Listiny základních práv a svobod**<sup>16</sup>, který mimo jiné zaručuje každému právo na vzdělání (tedy komukoliv bez ohledu na státní příslušnost).

Zákonný rámec pro realizaci tohoto práva posouvá význam slova „vzdělání“ do podoby „vzdělávání“. *Dle výroku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. května 2012 vyžaduje toto právo jednotlivce pozitivní konání státu, které ovšem není neomezené. Ústavní soud v nález ze dne 3. 4. 1996, sp. zn. PL. ÚS 32/95 (publikovaný pod č. 112/1996 Sb.) uvedl, že „pojmový znak „právo na vzdělání“ je sám o sobě vágní, neboť s tímto jen všeobecně formulovaným právem je spojen nespočet sociálních aspektů a účelů, a to mnohdy rozdílné sociální kvality a sociálního dopadu. Tendence posunout jakýkoliv z těchto aspektů a účelů do roviny způsobilé k porušení tohoto práva by, podle názoru Ústavního soudu, byla způsobilá, stejně jako v celé řadě obdobných případů, vyvolat celou řadu sociálně disfunkčních a nežádoucích účinků.“ Jakkoliv lze tedy právo na vzdělání vnímat relativně široce, domáhat se jej lze v souladu s článkem 41 odst. 1 Listiny pouze v mezích zákonů, které jej provádějí.*

Právo na vzdělání včetně zákazu diskriminace je upraveno nejen v Listině základních práv a svobod, rovněž v Listině základních práv a svobod Evropské unie. V této souvislosti je přístup ke vzdělávání jednou ze základních potřeb, jehož odepření by značně ztížilo realizaci základních svobod, konkrétně „volného pohybu osob“ (tento specifický zákaz nerovného zacházení se vztahuje pouze na občany členských států Evropské unie). Zákaz diskriminace na zákonné úrovni (dle ustanovení § 1 odst. 1 písm. i) rovněž vymezuje antidiskriminační zákon.<sup>17</sup> Na rozdíl od výčtu diskriminačních důvodů uvedených v Listině základních práv a svobod a ve školském zákoně, kde je výčet diskriminačních důvodů pouze demonstrativní (přesto nelze neomezeně a svévolně tyto důvody rozšiřovat), obsahuje antidiskriminační zákon taxativní výčet zakázaných diskriminačních důvodů

<sup>15</sup> Ústava České republiky, Ústavní zákon č. 1/1993 Sb. ze dne 16. prosince 1992

<sup>16</sup> Listina základních práv a svobod, Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb. ze dne 16. prosince 1992 o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky

<sup>17</sup> zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon)

(tj. výčet, který nelze zúžit ani rozšířit o další důvody). Mezi tento taxativní výčet spadá i přístup ke vzdělání a jeho poskytování.<sup>18</sup>

## 2.2 Zákonná úprava a prováděcí právní předpisy

Zákonný rámec vymezuje **školský zákon**,<sup>19</sup> který nabyl účinnosti dne 1. 1. 2005. Tato základní zákonná norma řeší podle § 1 předškolní, základní, střední, vyšší odborné a některé jiné vzdělávání ve školách a školských zařízeních a stanoví působnost orgánů vykonávajících státní správu a samosprávu ve školství. Dále stanoví podmínky, za nichž se vzdělávání a výchova uskutečňuje, a rovněž vymezuje práva a povinnosti fyzických a právnických osob při vzdělávání. Na rozdíl od předchozí právní úpravy (platné do konce roku 2004) výše uvedený zákon řadí i předškolní vzdělávání, které probíhá v mateřských školách, do systému vzdělávání. Právní postavení pedagogických pracovníků ve školách a školských zařízeních vymezuje speciální **zákon o pedagogických pracovnících**.<sup>20</sup> Pro výkon své funkce musí pedagogický pracovník splňovat předpoklady stanovené tímto zákonem a musí vykonávat přímou pedagogickou činnost.

Mezi další prameny práva lze uvést zákon o sociální ochraně dětí<sup>21</sup> a mezinárodní **Úmluvu o právech dítěte**, která byla vyhlášena v roce 1989 Valným shromážděním OSN a Českou republikou ratifikována v roce 1991.<sup>22</sup> **Úmluva akcentuje pozitivní závazek státu k postupnému naplňování práva na vzdělání:** *„Právo dítěte na vzdělání s cílem postupného uskutečňování tohoto práva a na základě rovných možností výslovně uznává též Úmluva o právech dítěte (sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 104/1991 Sb.). Rovněž článek 2 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod stanoví, že nikomu nesmí být odepřeno právo na vzdělání. Podle výkladu Evropského soudu pro lidská práva obsahuje tento článek pozitivní závazek státu, přičemž právo na vzdělání svou povahou vyžaduje regulaci státu, jež se může měnit v čase a místě podle potřeb a zdrojů společnosti a jednotlivců.“*<sup>23</sup>

<sup>18</sup> Doporučení veřejného ochránce práv k naplňování práva na rovné zacházení v přístupu k předškolnímu vzdělávání vydané v Brně dne 8. 12. 2010 pod sp. zn. 166/2010/DIS/JŠK

<sup>19</sup> zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon)

<sup>20</sup> zákon č. 563/2004 Sb., o pedagogických pracovnících

<sup>21</sup> zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí

<sup>22</sup> Sdělení Federálního Ministerstva zahraničních věcí č. 104/1991 Sb., Úmluva o právech dítěte

<sup>23</sup> rozsudek Nejvyššího správního soudu v Brně č.j. 1 As 35/2012 40-46 ze dne 2. května 2012

Ústavní výchova a ochranná výchova ve školských zařízeních, která není předmětem této práce, je upravena samostatným zákonem.<sup>24</sup> Rovněž vysoké školy, které spadají do systému terciárního vzdělávání, jsou řešeny speciálním zákonem a nejsou předmětem této práce.<sup>25</sup>

**Oblast školství dále upravuje řada podzákoných (prováděcích) právních předpisů**, jako jsou nařízení vlády a vyhlášky ministerstev. Vzhledem k tématu své práce zde zmíním např. **vyhlášku o předškolním vzdělávání**,<sup>26</sup> **o vzdělávání dětí se speciálními vzdělávacími potřebami**<sup>27</sup> a vyhlášku o vedení dokumentace škol a školských zařízení.<sup>28</sup> V souladu se zákony mohou školy a školská zařízení dále vydávat **vnitřní předpisy** (které nejsou právními předpisy, a proto nejsou obecně závazné) jako jsou v tomto případě školní řád nebo vnitřní řád, které stanovují podrobnosti výkonu práv a povinností, pravidla vnitřních vztahů, zásady provozu a režimu školy nebo školského zařízení.<sup>29</sup>

### 2.3 Související předpisy

Jako další související prameny práva je možno uvést **zákon o přestupcích**<sup>30</sup> a **správní řád**.<sup>31</sup> Zákon o přestupcích zahrnuje obecnou část, která definuje pojem přestupek, formy zavinění, odpovědnost za přestupek a sankce. Dále zahrnuje část zvláštní, která upravuje jednotlivé skutkové podstaty přestupků<sup>32</sup> a část procesní, která zahrnuje řízení o projednávání a rozhodování o přestupku.

---

<sup>24</sup> zákon č. 109/2002 Sb., o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních a o preventivně výchovné péči ve školských zařízeních a o změně dalších zákonů

<sup>25</sup> zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách

<sup>26</sup> vyhláška č. 14/2005 Sb., o předškolním vzdělávání

<sup>27</sup> vyhláška č. 73/2005 Sb., o vzdělávání dětí, žáků a studentů se speciálními vzdělávacími potřebami a dětí, žáků a studentů mimořádně nadaných

<sup>28</sup> vyhláška č. 364/2005 Sb., o vedení dokumentace škol a školských zařízení a matriky a o předávání údajů z dokumentace škol a školských zařízení a ze školní matriky

<sup>29</sup> § 30 školského zákona

<sup>30</sup> zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích

<sup>31</sup> zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

<sup>32</sup> § 31 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích

### 3. Správní řád, zásady činnosti správních orgánů

#### 3.1 Správní řád

Správní řád<sup>33</sup> je obecný procesní předpis, který upravuje postupy ve veřejné správě. Stanoví, co je předmětem správního řízení a které druhy orgánů ve správním řízení rozhodují. Správní řád se vztahuje na rozhodování o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech a současně na všechny postupy v oblasti veřejné správy v rámci výkonu veřejné moci.<sup>34</sup> Veřejnou mocí se rozumí taková moc, která rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, přitom subjekt, o jehož právech nebo povinnostech rozhoduje orgán veřejné moci, není v rovnoprávném postavení s tímto orgánem a obsah rozhodnutí tohoto orgánu nezávisí od vůle subjektu.<sup>35</sup> Správní řád se vztahuje nejenom na správní řízení, ale také zahrnuje další činnosti v oblasti veřejné správy, kam patří např. vydávání posudků, provádění ověřování, vedení různých evidencí a rejstříků.

Správní řád má charakter obecného právního předpisu. Naproti tomu „zvláštní zákony“ mají charakter právních předpisů speciálních a mají před správním řádem aplikační přednost.<sup>36</sup> Správní řád se použije vždy, pokud zvláštní právní předpis nestanoví jiný postup (subsidiarita správního řádu).<sup>37</sup> Tato bakalářská práce se zabývá správním řádem především z pohledu **správního řízení**, které je do jisté míry podobné soudnímu řízení, ve srovnání s ním však není tak formální a sleduje výlučně plnění úkolů veřejné správy.<sup>38</sup>

Správní řízení se týká určité věci (předmětu řízení), jmenovitě určených osob (účastníků řízení)<sup>39</sup> a jeho účelem je vydání individuálního správního aktu,<sup>40</sup> a to buď ve formě tzv. konstitutivního rozhodnutí ve věci<sup>41</sup> (jímž se v určité věci práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby zakládají, mění nebo ruší), nebo tzv. deklaratorního rozhodnutí ve věci<sup>42</sup> (jímž se v určité věci prohlašuje, že určitá osoba

<sup>33</sup> zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

<sup>34</sup> JEMELKA, PONDĚLÍČKOVÁ, BOHADLO, *Správní řád, komentář, 4. vydání*, C.H.BECK 2013, s. 2

<sup>35</sup> tamtéž, s. 2 s odkazem na judikaturu Ústavního soudu: ÚS sp. zn. II. ÚS 75/1993 (SbÚS, sv. 2, u. č. 3)

<sup>36</sup> JEMELKA, PONDĚLÍČKOVÁ, BOHADLO, *Správní řád, komentář, 4. vydání*, C.H.BECK 2013, s. 11

<sup>37</sup> § 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

<sup>38</sup> JEMELKA, PONDĚLÍČKOVÁ, BOHADLO, *Správní řád, komentář, 4. vydání*, C.H.BECK 2013, s. 49

<sup>39</sup> § 27 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

<sup>40</sup> RICHTER, J.: *Vzory správních rozhodnutí s komentářem pro ředitele základních a mateřských škol, 1. aktualizované vydání*, nakladatelství Paris, Karviná – Mizerov, 2009, s. 9

<sup>41</sup> § 67 odst. 1 správního řádu

<sup>42</sup> § 141, § 142 správního řádu

má anebo nemá práva nebo povinnosti).<sup>43</sup> Výsledkem každého řízení musí být vydání rozhodnutí, které splňuje všechny zákonné požadavky. **Rozhodnutí** je konkrétní správní akt, který je vydáván v konkrétní věci a směřuje vůči konkrétnímu účastníkovi. Rozhodnutí se vyhotovuje v písemné formě, pokud zákon nestanoví jinak, a obsahuje náležitosti vymezené zákonem. Mezi další formy rozhodnutí ve správním řádu patří usnesení<sup>44</sup> a příkaz<sup>45</sup>.

Subjekty správního řízení jsou správní orgán, který vystupuje za subjekt veřejné správy vybavený odpovídající pravomocí, a účastníci řízení (procesní strany), vůči nimž je tato pravomoc vykonávána.<sup>46</sup>

Správní orgán postupuje v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí našeho právního řádu. Podmínkou pro to, aby mohl správní orgán v určité věci vydat zákonné rozhodnutí, je skutečnost, že rozhodování o této konkrétní věci spadá dle zákona do působnosti tohoto správního orgánu a zároveň je tento orgán ze zákona nadán pravomocemi, tj. právními prostředky k naplnění předmětu, obsahu a rozsahu činnosti potřebné k řešení určité věci. Další podmínka je, aby byl podle zákona věcně, místně a funkčně příslušný.<sup>47</sup> Uplatňuje svou pravomoc pouze k účelům daným zákonem. Řešení přijaté správním orgánem musí být v souladu s veřejným zájmem, musí odpovídat okolnostem daného případu a při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nesmí bezdůvodně vznikat rozdíly.<sup>48</sup>

### 3.2 Základní zásady činnosti správních orgánů

Při aplikaci procesních postupů ve veřejné správě jsou naplňovány základní zásady (pravidla), které vycházejí nejen z principů ústavního pořádku podle Listiny základních práv a svobod, ale také z judikatury tuzemských i mezinárodních soudů (zejména Evropského soudního dvora a Evropského soudu pro lidská práva) nebo z rezolucí a doporučení Rady Evropy.<sup>49</sup> Základní zásady je třeba v plném rozsahu respektovat také při výkonu veřejné správy podle zvláštních zákonů, pokud vlastní úpravu odpovídající těmto zásadám nemají, tak jako v našem případě školský

<sup>43</sup> JEMELKA, PONDĚLÍČKOVÁ, BOHADLO, *Správní řád, komentář, 4. vydání*, C.H.BECK 2013, s. 49, výklad k § 9 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu

<sup>44</sup> § 76 správního řádu

<sup>45</sup> § 150 správního řádu

<sup>46</sup> HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V.: *Správní právo procesní, 4. vydání*, Leges, Praha 2012, s. 55

<sup>47</sup> GADASOVÁ, D.: *Úvod do práva II., vybrané instituty z odvětví práva veřejného pro školský management*, 1. vydání, Univerzita Palackého v Olomouci, Olomouc 2010, s. 20

<sup>48</sup> § 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

<sup>49</sup> JEMELKA, PONDĚLÍČKOVÁ, BOHADLO, *Správní řád, komentář, 4. vydání*, C.H.BECK 2013, s. 21

zákon.<sup>50</sup> V případě, že by správní orgán nebyl povinen postupovat podle správního řádu (dle principu subsidiarity), nemusel by (do důsledku vzato) chránit práva a zájmy občanů, nebyl by právním předpisem nucen se věcí zabývat svědomitě a odpovědně, vyřizovat vše bez odkladu a rozhodovat na základě spolehlivě zjištěného stavu věci. Účastník řízení by neměl procesní práva sám se hájit, nebo se vyjadřovat k podkladům rozhodnutí.<sup>51</sup>

**Základní zásady činnosti správních orgánů jsou:**

- **zásada legality, zákaz zneužití pravomoci, ochrana dobré víry, soulad s veřejným zájmem,<sup>52</sup>**
- **zásada materiální pravdy,<sup>53</sup>**
- **zásada součinnosti s dotčenými osobami, veřejná správa jako služba veřejnosti<sup>54</sup>**
- **zásada smírného řešení rozporu,<sup>55</sup>**
- **zásada rychlosti a hospodárnosti,<sup>56</sup>**
- **zásada rovnosti,<sup>57</sup>**
- **zásada součinnosti mezi správními orgány a dobré správy.<sup>58</sup>**

K těmto základním zásadám považuji za nutné uvést několik stručných poznámek a poukázat na základní souvislosti a návaznosti.

**Zásada legality, zákaz zneužití pravomoci, ochrana dobré víry, soulad s veřejným zájmem**

Správní orgán musí při rozhodování dbát nejen zákonnosti, ale také aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem. Veřejný zájem nelze vyjádřit jako jeden univerzální veřejný zájem, ale jako pluralitu veřejných zájmů. Za veřejný zájem pak nelze označit osobní zájem jedné osoby, ale zájem širší veřejnosti či státu.<sup>59</sup> Veřejný zájem v konkrétní věci by měl být zjišťován v průběhu správního řízení.

---

<sup>50</sup> JEMELKA, PONDĚLÍČKOVÁ, BOHADLO, *Správní řád, komentář*, 4. vydání, C.H.BECK 2013, s. 3

<sup>51</sup> tamtéž, s. 11

<sup>52</sup> § 2 správního řádu

<sup>53</sup> § 3 správního řádu

<sup>54</sup> § 4 správního řádu

<sup>55</sup> § 5 správního řádu

<sup>56</sup> § 6 správního řádu

<sup>57</sup> § 7 správního řádu

<sup>58</sup> § 8 zákona správního řádu

<sup>59</sup> JEMELKA, PONDĚLÍČKOVÁ, BOHADLO, *Správní řád, komentář*, 4. vydání, C.H.BECK 2013, s. 26, 27

Z odůvodnění správního rozhodnutí pak musí zřetelně vyplynout, proč veřejný zájem převážil nad jinými dílčími zájmy.<sup>60</sup>

K zásadě ochrany dobré víry Ústavní soud ve svém vyjádření uvedl: „*Podstatou uplatňování veřejné moci v demokratickém právním státě je kromě jiného také princip dobré víry jednotlivce ve správnost aktů veřejné moci a ochrana dobré víry v nabytá práva konstituovaná akty veřejné moci, ať už v individuálním případě plynou přímo z normativního právního aktu, nebo aktu aplikace práva.*“<sup>61</sup>

### **Zásada materiální pravdy**

Správní orgán je povinen dle zásady materiální pravdy zjistit přesně a úplně skutečný stav věci a za tím účelem si opatřit potřebné podklady pro rozhodnutí.<sup>62</sup> Hodnotí důkazy podle své úvahy a posuzuje je jednotlivě a ve vzájemné souvislosti. Musí tedy pečlivě přihlížet ke všemu, co vyšlo v řízení najevo, včetně toho, co uvedli účastníci. Své úvahy pak musí umět odůvodnit v rozhodnutí.<sup>63</sup>

### **Zásada součinnosti s dotčenými osobami, veřejná správa jako služba veřejnosti**

Zásada součinnosti pojednává o spolupráci a komunikaci mezi správními orgány a státními orgány navzájem a zakotvuje povinnost správního orgánu chovat se k účastníkům řízení zdvořile a podle možností jim vycházet vstřícně, tj. poskytnout jim pomoc a poučení v průběhu celého správního řízení.<sup>64</sup>

### **Zásada smírného řešení rozporu**

Správní orgán vede řízení tak, aby se případné rozpory řešily podle možnosti smírně. Aplikace této zásady v praxi má napomoci k větší přijatelnosti rozhodnutí pro účastníky a omezit uplatnění opravných prostředků.<sup>65</sup>

### **Zásada rychlosti a hospodárnosti**

V rámci probíhajícího správního řízení je správní orgán povinen vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu, nejpozději ve stanovených lhůtách pro vydání rozhodnutí.

<sup>60</sup> JEMELKA, PONDĚLÍČKOVÁ, BOHADLO, *Správní řád, komentář, 4. vydání*, C.H.BECK 2013, s. 27 s odkazem na náleží Ústavního soudu sp. zn. PL ÚS 24/2004 (SbUS, sv. 37, n. č. 130; 327/2005 Sb.)

<sup>61</sup> tamtéž, s. 26 s odkazem na rozhodnutí Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 150/2001 (SbUS, sv. 31, n. č. 117)

<sup>62</sup> POLIÁN, M., GADASOVÁ, D.: *Nástin správního řízení*, 1. vydání, Univerzita Palackého v Olomouci, Olomouc 1994, s. 23

<sup>63</sup> § 68 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

<sup>64</sup> HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V.: *Správní právo procesní, 4. vydání*, Leges, Praha 2012, s. 43

<sup>65</sup> tamtéž, s. 44

Současně zásada rychlosti navazuje na ochranu před nečinností správního orgánu. Správnímu orgánu, účastníkům řízení ani dalším dotčeným osobám nesmějí vznikat zbytečné náklady. Podklady, které lze opatřit z úřední evidence obstará (na požádání) za dotčenou osobu správní orgán. Při užití zásady hospodárnosti správního řízení musí být zachována možnost účastníka řízení účinně hájit svá práva.<sup>66</sup>

### **Zásada rovnosti**

Zásada rovnosti vyplývá z Listiny základních práv a svobod.<sup>67</sup> Rovné postavení dotčených osob je relativní, podle jejich procesního postavení.<sup>68</sup>

### **Zásada součinnosti mezi správními orgány a dobré správy**

Součinnost mezi správními orgány naplňuje zásadu spolupráce ve veřejné správě, tj. orgány veřejné správy musí dbát vzájemného souladu svých postupů a nepřipustit, aby například v téže věci probíhalo více správních řízení. Výrazem této zásady může být institut dožadání.<sup>69</sup>

Mimo výše zmíněný okruh základních zásad, je nutné ve správním řízení dodržovat celou řadu dalších zásad. Jsou to např. **zásada jednotnosti, písemnosti, volného hodnocení důkazů, neveřejnosti, oficiality, dvojstupňovitosti správního řízení,** apod.<sup>70</sup> V konkrétním správním řízení se zásady vzájemně prolínají a jsou uplatňovány v průběhu celého správního procesu. Zásada práva subjektu na spravedlivý proces je dokonce ústavním principem.<sup>71</sup> Důležitou zásadou, se kterou budu pracovat v jedné z dalších kapitol ve své práci (6. Kritéria pro posuzování žádostí k předškolnímu vzdělávání), je zásada „předvídatelnosti“ rozhodnutí.

---

<sup>66</sup> § 71, § 80 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

<sup>67</sup> čl. 37 Listiny základních práv a svobod, Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb. ze dne 16. prosince 1992 o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky

<sup>68</sup> JEMELKA, PONDĚLÍČKOVÁ, BOHADLO, *Správní řád, komentář*, 4. vydání, C.H.BECK 2013, s. 42

<sup>69</sup> tamtéž, s. 44

<sup>70</sup> tamtéž, s. 22

<sup>71</sup> GADASOVÁ, D.: *Úvod do práva II., vybrané instituty z odvětví práva veřejného pro školský management*, 1. vydání, Univerzita Palackého v Olomouci, Olomouc 2010, s. 19



## 4. Vzdělávací soustava v České republice

Poskytování vzdělávání podle školského zákona je veřejnou službou a jako takové je v našem právním státě založeno na určitých zásadách, mezi které se mimo jiné řadí rovný přístup ke vzdělávání bez jakékoliv diskriminace, rozvoj osobnosti člověka a zohledňování jeho vzdělávacích potřeb, vzájemná úcta, respekt a názorová snášenlivost.<sup>72</sup>

### 4.1 Členění systému vzdělávání

System vzdělávání je v obecné rovině rozdělen do tří oblastí, a to do oblastí primární označované též jako základní, sekundární neboli střední a terciární. Terciární vzdělávání, jak již bylo uvedeno v jedné z úvodních kapitol, není předmětem této práce. Mezi **sekundární vzdělávání** se řadí vzdělávání na **středních školách a navazujících vyšších odborných školách**. Střední vzdělávání se člení na všeobecné nebo specializované a je ukončeno maturitní zkouškou, která je obligatorní podmínkou pro návazné studium v terciárním vzdělávání. Vzdělávání na vyšších odborných školách zahrnuje teoretickou i praktickou přípravu a uskutečňuje se na základě vzdělávacích programů akreditovaných Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy. Základní podmínkou pro přijetí ke studiu na vyšší odborné škole je dosažené střední vzdělání s maturitní zkouškou. Ukončuje se absolutoriem s označením absolventa titulem „DiS“ psaným za jménem.<sup>73</sup>

**Základní vzdělávání probíhá v základní škole** a má 9 ročníků, které se člení na první stupeň (1. až 5. ročník) a druhý stupeň (6. až 9. ročník). Zákonný zástupce je povinen přihlásit dítě, které dosáhne šestého roku věku, k povinné školní docházce. Školu může rodič vybrat dle svého uvážení bez ohledu na spádovost, avšak ze zákona má přednostní právo k přijetí do školy, v jejímž obvodu má žák trvalý pobyt.<sup>74</sup> Na žádost rodiče žáka a na základě odborného posouzení může ředitel školy rozhodnout o odložení povinné školní docházky, a to nejdéle do zahájení školního roku, ve kterém dítě dosáhne věku osmi let.<sup>75</sup> Povinná školní docházka je splněna po devíti letech, ale pokud žák ukončí docházku v nižším ročníku základní

<sup>72</sup> § 2 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon)

<sup>73</sup> SLÁDEČEK, V., POUPEROVÁ, O. a kolektiv: *Správní právo – zvláštní část (vybrané kapitoly)*, Leges, Praha 2011, kap. 11, 12, GADASOVÁ, D., s. 172, 173

<sup>74</sup> § 36 odst. 4, 5 školského zákona

<sup>75</sup> § 37 ods. 1 školského zákona

školy, než je devátý ročník, má možnost i po splnění této povinné školní docházky pokračovat v základním vzdělávání, avšak nejvýše do 17 let.<sup>76</sup>

Primárnímu vzdělávání může předcházet **preprimární vzdělávání, tj. předškolní vzdělávání**, na které je tato práce zaměřena. Předškolní vzdělávání je na základě platné právní úpravy organizováno na bázi dobrovolné účasti mateřskými školami pro děti ve věku zpravidla od tří do šesti let.<sup>77</sup> Smyslem mateřských škol je poskytovat dětem předškolního věku vzdělávání, jehož cílem je v součinnosti s rodinou maximální podpora rozvoje osobnosti dítěte a získávání klíčových kompetencí. Hlavním cílem předškolního vzdělávání je vyrovnávat nerovnoměrnosti vývoje dětí před vstupem do povinného základního vzdělávání a poskytovat dětem se speciálními vzdělávacími potřebami speciálně pedagogickou péči a věnovat se dětem mimořádně nadaným.<sup>78,79</sup>

Vzdělávací soustavu tvoří v České republice **školy** (mateřské, základní, střední atd.) a **školská zařízení** (pro další vzdělávání pedagogických pracovníků, školská poradenská zařízení apod.). Za školu se podle školského zákona považuje taková vzdělávací instituce, která poskytuje vzdělávání podle rámcových vzdělávacích programů a toto vzdělávání je garantováno státem.<sup>80</sup> Naše školství pracuje s dvojúrovňovým systémem kurikulárních dokumentů. Na státní úrovni rámcové vzdělávací programy vymezují požadavky státu na povinný obsah, rozsah a podmínky vzdělávání a jsou závazné pro tvorbu školních vzdělávacích programů.<sup>81</sup> **Mateřské školy** jako jeden z druhů škol pracují podle Rámcového vzdělávacího programu předškolního vzdělávání, na jehož základě vznikají školní vzdělávací programy, které tvoří základní programový dokument každé mateřské školy. Jedná se o dokument veřejný a současně o vizitku každé školy.

## 4.2 Vymezení školské právnické osoby

Nutnou podmínkou pro poskytování vzdělávání se státní garancí je zápis do centrálně vedeného rejstříku škol a školských zařízení (je součástí školského rejstříku). Tento rejstřík je v případě mateřských škol veden krajskými úřady, na něž

<sup>76</sup> SLÁDEČEK, V., POUPEROVÁ, O. a kolektiv: *Správní právo – zvláštní část (vybrané kapitoly)*, Leges, Praha 2011, kap. 11, 12, GADASOVÁ, D., s. 170

<sup>77</sup> § 34 školského zákona

<sup>78</sup> § 33 školského zákona

<sup>79</sup> dle § 16 školského zákona je dítětem, žákem a studentem se speciálními vzdělávacími potřebami osoba se zdravotním postižením, zdravotním znevýhodněním nebo sociálním znevýhodněním

<sup>80</sup> § 7 školského zákona

<sup>81</sup> § 3 školského zákona

byl přenesen výkon státní správy v rámci přenesené působnosti. Důležitým faktem je, že krajské úřady předávají údaje z rejstříku ministerstvu školství s ohledem na povinnost státu zajistit funkčnost, efektivitu a soudržnost vzdělávací soustavy České republiky jako celku.<sup>82</sup> Účinností zápisu školy do rejstříku vzniká právnické osobě, která vykonává činnost školy, nárok na přidělování finančních prostředků ze státního rozpočtu, což je základní ekonomický předpoklad pro chod školy.<sup>83</sup>

**Školská právnická osoba** zřízená v souladu se školským zákonem poskytuje především vzdělávání a školské služby. Vzniká dnem zápisu do **rejstříku školských právnických osob, který** je rovněž součástí školského rejstříku, a jejím zřizovatelem může být ministerstvo jako ústřední orgán státní správy, veřejnoprávní korporace, tj. obec, kraj nebo svazek obcí, nebo jiná právnická či fyzická osoba. Zřizovatel vydává školské právnické osobě zřizovací listinu nebo v případě více zřizovatelů zřizovací smlouvu. Vedení rejstříku školských právnických osob provádí centrálně pouze Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy.<sup>84</sup>

V rámci této práce je pod pojmem škola vždy myšlena **škola jako školská právnická osoba** zřízená ministerstvem, krajem, obcí nebo svazkem obcí, **jejímž orgánem je ředitel**, kterého v souladu se školským zákonem jmenuje (na základě konkurzního řízení) a odvolává zřizovatel. **Ředitel je statutárním orgánem** této školské právnické osoby a je příslušný k rozhodování ve věcech této školské právnické osoby. V převážné většině případů se jedná o školskou právnickou osobu s právní subjektivitou v rozsahu vymezeném zákonem.<sup>85</sup> Jako příspěvková organizace zapsaná do rejstříku škol musí hospodařit s vyrovnaným rozpočtem. Uplatňuje princip dvouzdrojového financování, kdy se jedná o zdroje ze státního rozpočtu v kombinaci se zdroji od zřizovatele, které jsou určeny především na provozní náklady. Na úseku předškolního vzdělávání neplatí zásada bezplatnosti jako ve veřejných školách základního a středního vzdělávání. Výši měsíční úplaty za předškolní vzdělávání stanoví ředitel mateřské školy v souladu s vyhláškou o předškolním vzdělávání<sup>86</sup> a zveřejní ji na přístupném místě nejpozději do 30. června předcházejícího školního roku. Novela školského zákona<sup>87</sup> zaručuje pouze bezúplatnost posledního ročníku mateřské školy, a to v délce trvání

---

<sup>82</sup> § 143 školského zákona

<sup>83</sup> § 142 školského zákona

<sup>84</sup> SLÁDEČEK, V., POUPEROVÁ, O. a kolektiv: *Správní právo – zvláštní část (vybrané kapitoly)*, Leges, Praha 2011, kap. 11, 12, GADASOVÁ, D., s. 174 - 175

<sup>85</sup> zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

<sup>86</sup> vyhláška č. 14/2005 Sb., o předškolním vzdělávání

<sup>87</sup> zákon č. 472/2011 Sb., kterým se mění školský zákon (účinný od 1. 1. 2012)

12 měsíců. Školství, jako jeden z nejvýznamnějších segmentů veřejného sektoru, vykazuje poměrně vysokou náročnost na finanční zdroje.

Dle výroku Nejvyššího správního soudu ředitel jedná za školskou právnickou osobu dovnitř i navenek, a **je jejím výkonným orgánem**. Školský zákon zakládá řediteli řadu kompetencí autoritativního rozhodování o právech a povinnostech individuálně určené osoby. Jedná se např. o právo na vzdělání. Všude tam, kde ředitel autoritativně rozhoduje o právech anebo povinnostech žáka nebo jiné osoby, je třeba pohlížet na toto rozhodování jako na výkon veřejné správy a na jeho výsledek jako na správní rozhodnutí (konkrétní správní akt).<sup>88</sup> „*Ředitel školy se ve smyslu správního řádu stává tzv. úřední osobou a též oprávněnou úřední osobou, která výlučně rozhoduje o právech a povinnostech dětí, žáků a studentů jako účastníků školského správního řízení. Jinak řečeno nezastupitelně mocensky rozhoduje jako státně mocenský orgán o právech a povinnostech účastníků správního řízení*“.<sup>89</sup>

Ředitel školy tedy vystupuje konzistentně v rolích:

- statutárního a výkonného orgánu školské právnické osoby,
- správního orgánu (úřední osoba a oprávněná úřední osoba ve smyslu správního řádu),
- samozřejmě pak v roli pedagogického pracovníka.

---

<sup>88</sup> rozsudek Nejvyššího správního soudu v Brně č.j. 1 As 35/2012 40-46 ze dne 2. května 2012

<sup>89</sup> RICHTER, J.: *Vzory správních rozhodnutí s komentářem pro ředitele základních a mateřských škol, 1. aktualizované vydání, nakladatelství Paris, rok 2009, s. 4*

## 5. Druhy rozhodnutí ředitele mateřské školy

V souladu se školským zákonem vydává ředitel mateřské školy tato rozhodnutí:

- **Rozhodnutí o přijetí dítěte k předškolnímu vzdělávání<sup>90</sup>**  
(viz vzor v příloze č. 1)<sup>91</sup>
- **Rozhodnutí o nepřijetí dítěte k předškolnímu vzdělávání<sup>92</sup>**  
(viz vzor v příloze č. 2)<sup>93</sup>
- **Rozhodnutí o stanovení zkušebního pobytu dítěte v mateřské škole, jehož délka nesmí přesáhnout tři měsíce<sup>94</sup>**  
(viz vzor v příloze č. 3)<sup>95</sup>
- **Rozhodnutí o ukončení předškolního vzdělávání pro nepřetržitou neúčast na předškolním vzdělávání po dobu delší než dva týdny<sup>96</sup>**
- **Rozhodnutí o ukončení předškolního vzdělávání z důvodu závažným způsobem opakovaného narušování provozu mateřské školy zákonným zástupcem<sup>97</sup>**
- **Rozhodnutí o ukončení zkušebního pobytu dítěte v mateřské škole na návrh lékaře nebo školského poradenského zařízení<sup>98</sup>**
- **Rozhodnutí o ukončení předškolního vzdělávání pro opakované neuhrazení úplaty za vzdělávání v mateřské škole<sup>99</sup>**

Na uvedená rozhodování ředitele školy se v plném rozsahu vztahuje správní řád. V této souvislosti je důležité zmínit, že novela školského zákona<sup>100</sup> již neuvádí rozhodnutí o snížení úplaty a rozhodnutí o prominutí úplaty za předškolní vzdělávání. Tato rozhodnutí již tedy nemusí splňovat podmínky stanovené správním

---

<sup>90</sup> § 34 odst. 3 školského zákona

<sup>91</sup> RICHTER, J.: *Vzory správních rozhodnutí s komentářem pro ředitele základních a mateřských škol, 1. aktualizované vydání*, nakladatelství Paris, rok 2009

<sup>89</sup> § 34 odst. 3 školského zákona

<sup>93</sup> RICHTER, J.: *Vzory správních rozhodnutí s komentářem pro ředitele základních a mateřských škol, 1. aktualizované vydání*, nakladatelství Paris, rok 2009

<sup>94</sup> § 34 odst. 3 školského zákona

<sup>95</sup> RICHTER, J.: *Vzory správních rozhodnutí s komentářem pro ředitele základních a mateřských škol, 1. aktualizované vydání*, nakladatelství Paris, rok 2009

<sup>96</sup> § 35 odst. 1 písm. a) školského zákona

<sup>97</sup> § 35 odst. 1 písm. b) školského zákona

<sup>98</sup> § 35 odst. 1 písm. c) školského zákona

<sup>99</sup> § 35 odst. 1 písm. d) školského zákona

<sup>100</sup> zákon č. 49/2009 Sb., kterým se mění školský zákon (účinný od 5. 3. 2009)

řádem. Důležité je rozlišovat dva způsoby zahájení řízení. **Řízení o žádosti** se zahajuje z vůle jeho účastníka. **Řízení z moci úřední** správní orgán zahájí buď na základě předchozích podnětů od jiných subjektů nebo výsledků vlastní činnosti nebo své zákonné povinnosti, a to oznámením účastníkovi o zahájení řízení. První dvě výše uvedená rozhodnutí jsou výsledkem správního řízení o žádosti. Následující rozhodnutí spadají zpravidla do oblasti řízení zahajovaného z moci úřední.<sup>101</sup>

Přijímací řízení a následné vydávání správních rozhodnutí zaměstnává ředitele mateřské školy několik měsíců v každém školním roce.<sup>102</sup> Je tedy velmi důležité poskytnout ředitelům maximální podporu a zvyšovat jejich právní jistotu při daném rozhodování. V současné době patří mezi nejčastější a tudíž i nejproblematictější typy rozhodnutí „**rozhodnutí o přijetí**“ **respektive „rozhodnutí o nepřijetí“ dítěte k předškolnímu vzdělávání**, neboť kapacita mateřských škol obvykle nedovoluje přijmout všechny přihlášené děti. Kompetence rozhodovat o přijetí dítěte k předškolnímu vzdělávání byla zákonem svěřena pouze řediteli mateřské školy, a to i v případech, kdy počet přihlášených dětí přesáhne počet, které lze přijmout. Výklad školského zákona vychází z toho, že ředitel je ten, kdo je odborně nejlépe schopen v rámci správního rozhodování tuto problematiku posoudit a hlavně rozhodnout.<sup>103</sup>

## 5.1 Žádost o přijetí dítěte k předškolnímu vzdělávání

Dle školského zákona stanoví ředitel mateřské školy po dohodě se zřizovatelem místo, termín a dobu pro podání žádosti o přijetí dítěte k předškolnímu vzdělávání pro následující školní rok a zveřejní je způsobem v místě obvyklým (např. prostřednictvím plakátů na veřejných výlepových plochách, v jednotlivých mateřských školách, na www stránkách apod.).<sup>104</sup> Zápis se uskutečňuje zpravidla jedenkrát ročně a ve statutárním městě Pardubice je z praktických důvodů stanoven na měsíc duben, zatímco v okolních obcích probíhá v měsíci únoru. Důvodem je vytvoření dostatečného časového prostoru pro realizaci zákonných lhůt v rámci správního řízení, neboť mnoho rodičů, jimž se nepodaří získat pro své dítě místo v mateřské škole v obci jejich trvalého bydliště, v této době děti účelově přehlašuje k trvalému pobytu ve městě Pardubice, kde opakovaně podávají přihlášku

<sup>101</sup> RICHTER, J.: *Vzory správních rozhodnutí s komentářem pro ředitele základních a mateřských škol, 1. aktualizované vydání*, nakladatelství Paris, rok 2009, s. 19, s. 136

<sup>102</sup> školní rok je obdobím od 1. září do 31. srpna následujícího kalendářního roku

<sup>103</sup> *Školské zákony 2010, výklad, prováděcí předpisy, souvisící předpisy, stav k 1.9.2010*, EUROUNION Praha, s.r.o., Praha 2010, s. 56

<sup>104</sup> § 34 odst. 2 školského zákona

k předškolnímu vzdělávání. Dítě lze přijmout k předškolnímu vzdělávání i v průběhu školního roku např. z důvodu přestěhování rodiny, ale zde je důležité zmínit výklad Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy pro případ, že zákonný zástupce požádá o přijetí dítěte od následujícího školního roku před termínem řádného zápisu. Jedná se o případ, kdy ředitel školy nemusí žádost přijmout. V případě, že je požádáno po termínu zápisu, může být dítě v případě volné kapacity školy přijato.

## 5.2 Zahájení správního řízení

Správní řízení o přijetí dítěte k předškolnímu vzdělávání lze zahájit pouze na žádost účastníka (podání).<sup>105</sup> V řízení o žádosti jsou účastníky řízení žadatel a další dotčené osoby. Ten, kdo podal žádost, na základě které došlo k zahájení správního řízení, se stává automaticky hlavním účastníkem řízení.<sup>106</sup> Pojem „dotčená osoba“ zahrnuje všechny osoby, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká.<sup>107</sup> Zákonný zástupce dítěte (žadatel nebo navrhovatel) uvede v podání<sup>108</sup> své jméno, příjmení, datum narození a místo trvalého pobytu (tj. náležitosti, které identifikují navrhovatele), případně jinou adresu pro doručování.<sup>109</sup> Žadatel současně uvede identifikační údaje nezletilého dítěte, které zastupuje.<sup>110</sup> Zejména jméno a příjmení, datum a místo narození, občanství, adresu trvalého pobytu a název zdravotní pojišťovny, u níž je dítě pojištěno. Zákonný zástupce je povinen předložit na výzvu oprávněné úřední osoby průkaz totožnosti.<sup>111</sup> Účastník řízení (zákonný zástupce dítěte), který návrh podává a toto podání uskutečňuje, musí mít **procesní způsobilost**.<sup>112</sup> Podle občanského zákoníku<sup>113</sup> je to způsobilost fyzické osoby vlastními právními úkony nabývat práv a brát na sebe povinnosti (tj. před správním orgánem samostatně jednat). V plném rozsahu vzniká občanovi zletilostí. Předpokladem procesní způsobilosti je **svéprávnost**, tj. způsobilost fyzické osoby právně jednat, tj. způsobilost mít práva a povinnosti. Zástupce v řízení vystupuje

---

<sup>105</sup> § 44 správního řádu

<sup>106</sup> § 27 správního řádu

<sup>107</sup> § 2 odst. 3 správního řádu

<sup>108</sup> § 37 odst. 2 správního řádu

<sup>109</sup> § 19 odst. 3 správního řádu

<sup>110</sup> dle § 31, 32, 33 správního řádu může být nezletilé dítě zastoupeno zákonným zástupcem, opatrovníkem nebo zmocněncem

<sup>111</sup> § 36 odst. 4 správního řádu

<sup>112</sup> § 29 správního řádu

<sup>113</sup> zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

jménem zastoupeného. Z úkonů zástupce vznikají práva a povinnosti přímo zastoupenému dítěti.<sup>114</sup>

Řízení o žádosti je zahájeno dnem, kdy žádost, kterou se zahajuje řízení, došla **věcně, místně a funkčně příslušnému správnímu orgánu.**<sup>115</sup> V převážné většině případů to bývá osobní předání žádosti o přijetí dítěte k předškolnímu vzdělávání zákonným zástupcem do rukou ředitele příslušné mateřské školy. Případné nedostatky přihlášky řeší většina ředitelk mateřských škol se zákonnými zástupci již při převzetí přihlášky k předškolnímu vzdělávání, tak aby nedocházelo ke zbytečným průtahům v řízení.

**Místní příslušnost** orgánu je v řízeních týkajících se fyzické osoby určena místem trvalého pobytu dítěte.<sup>116</sup> Správní orgán (ředitel mateřské školy) je **věcně příslušný** jednat a rozhodovat ve věcech, které mu byly svěřeny zákonem nebo na základě, v tomto případě § 165 školského zákona.<sup>117</sup>

*„Podání je úkonem směřujícím vůči správnímu orgánu.“*<sup>118</sup> Posuzuje se podle svého skutečného obsahu. **Podání** se činí zpravidla písemně nebo ústně do protokolu. Zákon umožňuje i podání v elektronické podobě (která ale v současnosti prakticky není zákonnými zástupci využívána) podepsané uznávaným elektronickým podpisem (upraveno zákonem o elektronickém podpisu<sup>119</sup> a prováděcí vyhláškou o ověřování platnosti zaručeného elektronického podpisu<sup>120</sup>).<sup>121</sup> Právní úprava přijímání písemných podání je obsažena v zákoně o archivnictví a spisové službě<sup>122</sup> a ve vyhlášce o podrobnostech výkonu spisové služby.<sup>123 124</sup> Každé podání musí být zaevidováno v podací knize a po založení spisu opatřeno číslem jednacím. Školy mají zpravidla vlastní formuláře „Žádosti o přijetí dítěte k předškolnímu vzdělávání“. Tento tiskopis má pouze doporučující charakter, neboť formu podání si volí zákonný zástupce dítěte. Praxe je taková, že ve většině případů zákonní zástupci dítěte disciplinovaně využívají písemnou formu podání žádosti formou formuláře, který obdrží v příslušné mateřské škole. Z podání musí být patrné, kdo je činí, které věci

---

<sup>114</sup> § 34 správního řádu

<sup>115</sup> § 44 správního řádu

<sup>116</sup> § 11 správního řádu

<sup>117</sup> § 10 správního řádu

<sup>118</sup> § 37 odst. 1 správního řádu

<sup>119</sup> zákon č. 227/2000 Sb. o elektronickém podpisu

<sup>120</sup> vyhláška 212/2012 Sb., o ověřování platnosti zaručeného elektronického podpisu

<sup>121</sup> § 37 odst. 4 správního řádu

<sup>122</sup> zákon 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě

<sup>123</sup> vyhláška č. 259/2012 Sb., o podrobnostech výkonu spisové služby

<sup>124</sup> JEMELKA, PONDĚLÍČKOVÁ, BOHADLO, *Správní řád, komentář, 4. vydání*, C.H.BECK 2013, s.180



se týká a co se navrhuje. Podání musí obsahovat označení správního orgánu, jemuž je určeno, další náležitosti, které stanoví zákon<sup>125</sup> a podpis osoby, která je činí.<sup>126</sup> Vzhledem k tomu, že podání obsahuje osobní a citlivé údaje, musí správní orgán (ředitel mateřské školy) postupovat v souladu se zákonem o ochraně osobních údajů.<sup>127</sup> Správní orgán shromažďuje podklady, které budou nutné k vydání rozhodnutí, podle potřeby umožňuje účastníkům vyjádřit se k podkladům, zjišťuje okolnosti, které mohou být důležité pro správní řízení, přijímá a hodnotí důkazy předložené účastníky řízení atd.<sup>128</sup>

V případě, že zákonný zástupce dítěte podá více žádostí a tudíž probíhá současně více řízení u různých správních orgánů, je žadatel povinen správní orgán na tuto skutečnost bezodkladně upozornit.<sup>129</sup> Přihlášky mateřských škol v Pardubicích ve většině případů již obsahují kolonku, kde rodiče vyplní, do kterých mateřských škol podávají další přihlášky, a o kterou mateřskou školu mají zájem v případě, že by dítě bylo přijato na základě podaných žádostí do více mateřských škol. Zákon nezakazuje, aby probíhalo více řízení, neboli aby zákonný zástupce dítěte podal několik žádostí o přijetí dítěte k předškolnímu vzdělávání u různých mateřských škol, a zejména ve větších městech, kde je mateřských škol víc, je tato praxe zcela běžná.

Dle správního řádu se v každé věci zakládá **spis**, který musí být označen spisovou značkou. Spisová značka je uvedena ve spisovém řádu školy. Spis musí obsahovat soupis všech svých součástí, včetně příloh s uvedením data, kdy byly do spisu vloženy. Spis tvoří zejména podání, písemná vyhotovení rozhodnutí a další písemnosti, které se vztahují k dané věci, např. vyjádření školského poradenského zařízení, zpráva dětského lékaře, informace o přerušení správního řízení, doklad o předání rozhodnutí, stížnost proti postupu správního orgánu apod.<sup>130</sup> Účastníci a jejich zástupci mají právo nahlížet do spisu, a to i v případě, že rozhodnutí ve věci již nabylo právní moci. S právem nahlížet do spisu je spojeno právo činit si výpisy a právo na to, aby správní orgán pořídil kopie spisu nebo jeho části.<sup>131</sup> Odmítnutí práva na nahlédnutí do spisu, případně nemožnost vyjádřit se k podkladům,

---

<sup>125</sup> např. potvrzení o očkování ve smyslu zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví

<sup>126</sup> § 37 odst. 2 správního řádu

<sup>127</sup> zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů

<sup>128</sup> § 50, 51 správního řádu

<sup>129</sup> § 8 odst. 1 správního řádu

<sup>130</sup> § 17 správního řádu

<sup>131</sup> § 38 správního řádu

považuje správní řád za podstatnou vadu (procesní pochybení), na jejímž základě může dojít ke zrušení nebo ke změně rozhodnutí.<sup>132</sup>

Až do vydání rozhodnutí má účastník řízení právo navrhopvat důkazy a vyjadřovat se k podkladům rozhodnutí. „Podklady pro vydání rozhodnutí mohou být zejména návrhy účastníků, důkazy, skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti, podklady od jiných správních orgánů veřejné moci, jakož i skutečnosti obecně známé.“<sup>133</sup> V této souvislosti lze zmínit např. doporučení veřejného ochránce práv k naplňování práva na rovné zacházení v přístupu k předškolnímu vzdělávání.

Správní orgán je povinen zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu tak, jak mu plyne především ze zásady o ochraně veřejného zájmu. „Pokud zákon nestanoví, že některý doklad je pro správní orgán závazný, hodnotí správní orgán podklady, zejména důkazy, podle své úvahy, přitom pečlivě přihlíží ke všemu, co vyšlo v řízení najevo, včetně toho, co uvedli účastníci.“<sup>134</sup> V praxi většinou šíře předložených důkazů závisí na tom, jaká **kritéria**<sup>135</sup> pro přijetí dítěte k předškolnímu vzdělávání stanovil ředitel mateřské školy. V závislosti od toho pak účastníci řízení, především zákonní zástupci dítěte, ke své žádosti o přijetí připojí jako listinný důkaz např. potvrzení zaměstnavatele, že zákonný zástupce dítěte nastupuje do zaměstnání, potvrzení sociálního úřadu, že se jedná o rodiče samoživitele, popř. jiné důkazy, které osvědčují naléhavý zájem na přijetí dítěte k předškolnímu vzdělávání. Tyto důkazy mohou účastníci správního řízení samozřejmě předkládat i bez ohledu na kritéria k přijetí dítěte do mateřské školy vydaná konkrétním předškolním zařízením.

### 5.3 Vydání rozhodnutí a jeho náležitosti

Správní orgán (ředitel školy) je povinen vydat rozhodnutí do 30 dnů od zahájení řízení.<sup>136</sup> Vlastní rozhodnutí obsahuje **výrokovou část, odůvodnění a poučení**

---

<sup>132</sup> RICHTER, J.: *Vzory správních rozhodnutí s komentářem pro ředitele základních a mateřských škol, 1. aktualizované vydání*, nakladatelství Paris, rok 2009, s. 128 - 129

<sup>133</sup> § 50 správního řádu

<sup>134</sup> § 50 správního řádu

<sup>135</sup> **Přijímací kritéria** tvoří soubor pravidel pro posuzování žádostí o přijetí dítěte k předškolnímu vzdělávání. Samotná kritéria nemají dle stanoviska veřejného ochránce práv na rozdíl od rozhodnutí právně závazný charakter (nejsou upravena v žádném zákoně), pouze napomáhají „předvídatelnosti“, která úzce souvisí se zásadou legitimního očekávání. Podstatné je, že vždy se musí jednat o kritéria zákonná a tudíž nediskriminující.

<sup>136</sup> § 71 správního řádu

účastníků.<sup>137</sup> Jejich neuvedení by mohlo zapříčinit nepřezkoumatelnost a v konečném důsledku nezákonnost rozhodnutí.

Ve **výrokové části**<sup>138</sup> se uvede řešení otázky, která je předmětem řízení, právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno, a označení účastníků.<sup>139</sup> Účastníci, kteří jsou fyzickými osobami, se označují údaji umožňujícími jejich identifikaci.<sup>140</sup> „*Neuvedením účastníků by nebyl splněn jeden z pojmových znaků rozhodnutí ve výrokové části a mohlo by být důvodem pro zrušení rozhodnutí.*“<sup>141</sup> Oprava ve výroku rozhodnutí se provádí vydáním opravného rozhodnutí.

**Odůvodnění**<sup>142</sup> je velmi důležitou součástí rozhodnutí, ve kterém se uvedou důvody výroku, podklady pro jeho vydání (informace o celkovém počtu volných míst, o počtu podaných žádostí, o počtu přijatých dětí, přijímacích kritériích apod.), úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. Odůvodnění musí být jasné, určité a srozumitelné, jinak by v opačném případě mohlo být takové rozhodnutí zrušeno pro nepřezkoumatelnost.<sup>143</sup> Jeho nejdůležitější vlastností je přesvědčivost.<sup>144</sup> Odůvodnění rozhodnutí není třeba, jestliže správní orgán prvního stupně všem účastníkům v plném rozsahu vyhoví. Díky demografickému vývoji a nedostatečné kapacitě mateřských škol zatím tato situace v posledních letech nenastala. Proto je v odůvodnění třeba dle doporučení Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy provést individualizaci případu, aby bylo patrné, proč správní orgán, resp. statutární zástupce předškolního zařízení, rozhodl tak, jak rozhodl.

**V poučení**<sup>145</sup> účastníků se uvede, zda je možné proti rozhodnutí podat odvolání, v jaké lhůtě je možno tak učinit, od kterého data se tato lhůta počítá, který správní orgán o odvolání rozhoduje, a u kterého správního orgánu se odvolání podává.

---

<sup>137</sup> § 68 správního řádu

<sup>138</sup> § 68 odst. 2 správního řádu

<sup>139</sup> § 68 správního řádu

<sup>140</sup> § 18 odst. 2 správního řádu

<sup>141</sup> JEMELKA, PONDĚLÍČKOVÁ, BOHADLO, *Správní řád, komentář, 4. vydání*, C.H.BECK 2013, s. 324

<sup>142</sup> § 68 odst. 3 správního řádu

<sup>143</sup> § 76 odst. 1 správního řádu

<sup>144</sup> JEMELKA, PONDĚLÍČKOVÁ, BOHADLO, *Správní řád, komentář, 4. vydání*, C.H.BECK 2013, s. 327

<sup>145</sup> § 68 odst. 5 správního řádu

Pokud odvolání nemá odkladný účinek, musí být tato skutečnost v poučení uvedena.<sup>146</sup>

**Kromě výše uvedených obsahových náležitostí musí každé rozhodnutí obsahovat i náležitosti formální.**<sup>147</sup> V písemném vyhotovení „rozhodnutí“ se uvede označení rozhodnutí, nebo jiné označení stanovené zákonem. Písemné vyhotovení rozhodnutí dále musí obsahovat označení správního orgánu, který rozhodnutí vydal, číslo jednací, datum vyhotovení, otisk úředního razítka, jméno, příjmení, funkci, podpis oprávněné úřední osoby, jména a příjmení všech účastníků řízení. Chybějící datum, podpis oprávněné úřední osoby nebo otisk úředního razítka není podle judikatury zpravidla podstatnou vadou, a proto není obvykle důvod pro zrušení takového rozhodnutí.<sup>148</sup> Oprava v odůvodnění či poučení proti rozhodnutí se provádí opravným usnesením. Jedná se např. o pochybení v počtech, nesprávné identifikaci účastníků apod. Opravu zřejmých nesprávností v písemném vyhotovení rozhodnutí provede správní orgán, který je vydal. Může tak učinit na požádání účastníka nebo z moci úřední, přičemž doba pro provedení opravy je omezena pouze zjištěním této skutečnosti.<sup>149</sup>

**Rozhodnutí se účastníkům oznamuje**<sup>150</sup> doručením stejnopisu písemného vyhotovení do vlastních rukou nebo ústním vyhlášením. Nestanoví-li zákon jinak, má ústní vyhlášení účinky oznámení pouze v případě, že se účastník současně vzdá nároku na doručení písemného vyhotovení rozhodnutí. Tato skutečnost se poznamená do spisu. Dle novely školského zákona<sup>151</sup> se rozhodnutí, kterým se vyhovuje žádosti o přijetí ke vzdělávání, oznamují zveřejněním seznamu uchazečů pod přiděleným registračním číslem s výsledkem řízení u každého uchazeče po dobu alespoň 15 dnů. Seznam se zveřejňuje na veřejně přístupném místě ve škole. Zveřejněním seznamu se považují rozhodnutí, kterými se vyhovuje žádostem o přijetí ke vzdělávání za oznámená a následující den začíná běžet lhůta pro odvolání. Rozhodnutí o přijetí již není v písemné podobě zasíláno, ale na požádání může být vydáno. **Právní moci** nabude rozhodnutí, které bylo řádně oznámeno

---

<sup>146</sup> § 68 odst. 6 správního řádu

<sup>147</sup> § 69 odst. 2 správního řádu

<sup>148</sup> JEMELKA, PONDĚLÍČKOVÁ, BOHADLO, *Správní řád, komentář*, 4. vydání, C.H.BECK 2013, s. 338

<sup>149</sup> RICHTER, J.: *Vzory správních rozhodnutí s komentářem pro ředitele základních a mateřských škol*, 1. aktualizované vydání, nakladatelství Paris, rok 2009, s. 113

<sup>150</sup> § 72 správního řádu

<sup>151</sup> § 183 zákona č. 472/2011 Sb., kterým se mění školský zákon (účinný od 1. 1. 2012)

a proti kterému nelze podat odvolání (uplynula odvolací lhůta).<sup>152</sup> Na písemném vyhotovení rozhodnutí, které je součástí spisu, se vyznačí právní moc.<sup>153</sup> Pravomocné rozhodnutí je závazné pro účastníky i pro správní orgán.<sup>154</sup> Nabytím právní moci<sup>155</sup> nebo pozdějším dnem, který je v jeho výrokové části uveden, je rozhodnutí **vykonatelné**.<sup>156</sup>

Rozhodnutí o nepřijetí k předškolnímu vzdělávání je zasíláno v písemné podobě (stejnopisu) do vlastních rukou žadatele. Z důvodu zásady hospodárnosti je většinou preferováno i v tomto případě osobní doručení, kdy zákonný zástupce dítěte na kopii rozhodnutí potvrdí v mateřské škole převzetí rozhodnutí o nepřijetí dítěte k předškolnímu vzdělávání a od tohoto dne mu plyne lhůta pro odvolání. Není přípustné v souladu se zásadou legality (právnosti) při osobním doručení na zákonném zástupci vymáhat vzdání se práva na odvolání. V případě, že škola využije poštovní služby, zasílá se rozhodnutí do vlastních rukou v obálce s doručenkou, a to zákonnému zástupci, který byl zmocněn pro doručování písemností týkajících se práv a právem chráněných zájmů dítěte. Do spisu se vyznačí, kdy byla písemnost předána k doručení.<sup>157</sup> Negativní rozhodnutí musí obsahovat transparentní a srozumitelné odůvodnění, neboť se dá očekávat odvolání zákonných zástupců proti tomuto rozhodnutí.<sup>158</sup>

#### 5.4 Opravné prostředky proti rozhodnutí

Proti nepravomocnému rozhodnutí správního orgánu lze podat odvolání nebo rozklad<sup>159</sup>. Proti pravomocnému rozhodnutí správního orgánu lze využít mimořádné opravné prostředky v rámci přezkumného řízení a obnovy řízení.

V praxi nejčastěji využívaným opravným prostředkem proti rozhodnutí ředitele školy o nepřijetí dítěte k předškolnímu vzdělávání je odvolání.

**Odvolání**<sup>160</sup> se podává prostřednictvím ředitele mateřské školy (správního orgánu), který napadené rozhodnutí vydal, k nadřízenému orgánu, tj. v našem případě ke

---

<sup>152</sup> § 73 odst. 1 správního řádu

<sup>153</sup> § 75 odst. 1 správního řádu

<sup>154</sup> § 73 odst. 2 správního řádu

<sup>155</sup> § 73 správního řádu

<sup>156</sup> § 74 odst. 1 správního řádu

<sup>157</sup> § 20 správního řádu

<sup>158</sup> RICHTER, J.: *Vzory správních rozhodnutí s komentářem pro ředitele základních a mateřských škol, 1. aktualizované vydání*, nakladatelství Paris, rok 2009, s. 26

<sup>159</sup> **Rozklad** lze podat proti rozhodnutí vydanému ministerstvem nebo jiným ústředním orgánem státní správy.

<sup>160</sup> § 81 správního řádu

krajskému úřadu. Obecná odvolací lhůta činí 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí, tj. ode dne doručení rozhodnutí zákonnému zástupci. Odvoláním lze napadnout výrokovou část rozhodnutí, jednotlivý výrok (o přijetí, nepřijetí dítěte). Chybějící nebo nedostatečné odůvodnění je podle ustálené judikatury nepřezkoumatelné a rovněž takové rozhodnutí musí být v odvolacím nebo přezkumném řízení zrušeno.<sup>161</sup> Odvolací orgán nezkoumá pouze věcnou správnost rozhodnutí, ale rovněž zákonnost řízení. Proto dle veřejného ochránce práv může být důvodem pro zrušení rozhodnutí skutečnost, že je rozhodnutí založeno na nezákonných přijímacích kritériích. Z tohoto důvodu by si měl ředitel vždy ponechat volná místa, aby řízení o odvolání, které uspěje u odvolacího orgánu, nebylo dvojinstanční pouze formálně. Cituji ombudsmana: „Právo odvolat se postrádá v tomto pojetí faktický význam a stává se jen formalitou. Jeho smyslem přitom má být napravení nezákonného stavu“.

Zde je namístě uvést **konkrétní případ**, kdy ředitelka mateřské školy nesouhlasila s nadřízeným orgánem (krajským úřadem) a obrátila se s žádostí o stanovisko na veřejného ochránce práv.<sup>162</sup> Odvolací orgán konstatoval nezákonnost rozhodnutí ředitelky mateřské školy a napadené rozhodnutí nezrušil, ale změnil, čímž stoupl počet žáků mateřské školy nad kapacitu stanovenou prováděcí vyhláškou ke školskému zákonu,<sup>163</sup> neboť ředitelka mateřské školy si neponechala žádná volná místa pro účely odvolání. Jak z vyjádření ombudsmana vyplývá, kdyby odvolací orgán rozhodnutí pouze zrušil z důvodu nezákonnosti a věc vrátil k novému projednání,<sup>164</sup> nebyly by napraveny důsledky nezákonného rozhodnutí a celé řízení by mělo pouze formální charakter. Tento postup by měl smysl v případě, že by si paní ředitelka nechala volná místa pro účely odvolání. V závěru dopisu ombudsman ocenil přístup odvolacího orgánu s odůvodněním, že maximální kapacita ve smyslu ustanovení § 23 odst. 3 školského zákona limituje především zřizovatele mateřské školy a je tedy na zřizovateli, aby před zahájením školního roku uvedl faktický stav do souladu se zákonem, tedy navýšil potřebnou kapacitu předškolního zařízení. Závěrem lze dodat, že ochránce práv neshledal výše uvedeným rozhodnutím na straně krajského úřadu (odvolacího orgánu) žádné porušení právních předpisů ani jiné pochybení. Domnívám se, že pokud by odvolací orgán nezrušil nezákonné

<sup>161</sup> JEMELKA, PONDĚLÍČKOVÁ, BOHADLO, *Správní řád, komentář*, 4. vydání, C.H.BECK 2013, s. 327

<sup>162</sup> vyjádření veřejného ochránce práv ze dne 10. května 2013 vedené pod sp. zn.: 3204/2013/VOP/JŠK

<sup>163</sup> vyhláška č. 14/2005 Sb., o předškolním vzdělávání

<sup>164</sup> dle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu

*rozhodnutí a zákonní zástupci se obrátili na soud, muselo by v konečném důsledku dojít k přijetí dítěte, které nebylo přijato na základě nezákonného rozhodnutí. Tento případ by měl být varováním pro všechny ředitele, kteří fakticky nedodržují zásadu dvojstupňovitosti správního řízení, neboť ředitel při výkonu státní správy (přijímání dětí k předškolnímu vzdělávání) rozhodně nesmí záměrně ztěžovat práci samosprávy (zřizovatele předškolního zařízení).*

V rámci **autoremedury**<sup>165</sup> může správní orgán, který vydal napadené rozhodnutí, toto rozhodnutí zrušit nebo změnit, pokud tím plně vyhoví odvolání. V opačném případě je správní orgán povinen postoupit napadené rozhodnutí v rámci dvojinstančnosti správního řízení nadřízenému orgánu, tj. krajskému úřadu.

Přístup rodičů k možnosti a právu na odvolání se v čase vyvíjí a podrobnějším průzkumem lze dojít k zajímavým poznatkům. Je možno zjistit důležité trendy v přístupu a motivaci rodičů předškolních dětí.

## **5.5 Odvolávání ve statutárním městě Pardubice**

Důležitým zdrojem informací jsou ve statutárním městě Pardubice odvolávání rodičů proti nepřijetí k předškolnímu vzdělávání. Analýza podkladů u odvolacího orgánu, tj. Krajského úřadu Pardubického kraje ukázala, že jedním z velmi častých důvodů, který rodiče uvádějí, bylo sdělení zákonného zástupce, že mu končí po dosažení tří let věku dítěte pobírání rodičovského příspěvku a že, pokud nenastoupí do zaměstnání, ztratí nárok na práci u svého původního zaměstnavatele a rodina se tak dostane do obtížné finanční situace. Dalším hojně užívaným důvodem bylo sdělení, že se jedná o rodiče samoživitele, ale tato skutečnost nebyla žádným uznatelným způsobem doložena ani po výzvě odvolacího orgánu. Opět nepřijetí dítěte k předškolnímu vzdělávání znamenalo pro tuto rodinu především ekonomické důsledky.

Rodiče rovněž namítali nerovnováhu podpory rodiny ze strany státu, s čímž nic nemůže udělat ani ředitel mateřské školy ani odvolací orgán. Jednalo se o případy, kdy k předškolnímu vzdělávání byly přijaty věkově starší děti rodičů na mateřské dovolené, což zákonní zástupci věkově mladších dětí, jež nebyly přijaty k předškolnímu vzdělávání, kteří potřebovali nastoupit do zaměstnání, nesli velmi nelibě. Obviňovali státní správu z toho, že u těchto rodin dochází k dvojitému čerpání státních peněz, jednak formou rodičovského příspěvku od státu na mladšího

---

<sup>165</sup> § 87 správního řádu

sourozence a současně je těmto rodinám poskytována podpora v podobě přijetí dítěte do mateřské školy, jejíž provoz je rovněž financován ze státního rozpočtu (tj. z jejich daní).

Kladně je třeba ohodnotit činnost odvolacího orgánu v těch případech, kdy zákonní zástupci své odvolání postavili na důvodech hodných zřetele a tyto důvody řádně doložili. Jednalo se např. o případ, kdy rodiče doložili rozsudek soudu o svěření dalšího dítěte do jejich péče, a tudíž odvolací orgán mohl na základě uvolnění kapacity a zákonného důvodu změnit původní rozhodnutí ředitelky mateřské školy. Rovněž další případ, kde rodiče doložili zprávu pedagogicko-psychologické poradny s doporučením o přijetí dítěte k předškolnímu vzdělávání ze zdravotních důvodů, bylo původní rozhodnutí o nepřijetí změněno. Zde lze pouze předjímat, jak by se odvolací orgán zachoval za situace, kdy si ředitelka MŠ neponechala žádná volná místa pro odvolání a nedošlo by k dodatečnému uvolnění kapacity mateřské školy.

Na druhou stranu se i v praxi stávají případy, kdy odvolací orgán ne zcela vhodně použije procesní instituty ve správním řízení. Jako příklad z praxe bych uvedla využití institutu zastavení řízení v konkrétním případě.

*Rodiče podali přihlášku k předškolnímu vzdělávání dcery, která v době podání žádosti o přijetí již navštěvovala jinou mateřskou školu. Jelikož správní orgány na základě spolupráce tuto skutečnost zjistily, zastavily správní řízení usnesením s odůvodněním, že se žádost o přijetí účastníka řízení k předškolnímu vzdělávání v jiné mateřské škole stala v souladu s § 66 odst. 1 písm. g) zjevně bezpředmětnou. Proti usnesení správního orgánu o zastavení správního řízení se zákonný zástupce dítěte v zákonné lhůtě odvolal ke krajskému úřadu. V odvolání uvedl, že nesouhlasí se zastavením řízení, neboť jeho dcera se na základě zveřejněných přijímacích kritérií dostala počtem získaných bodů do skupiny dětí, které byly k předškolnímu vzdělávání přijaty. Svoji žádost zákonný zástupce doplnil zdůvodněním, že opakovaně usiloval o přijetí dcery do jiné mateřské školy z důvodu lepší dostupnosti od trvalého bydliště. Odvolací orgán po úvodním posouzení odvolání (podáno u příslušného orgánu proti nepravomocnému správnímu rozhodnutí, v zákonné lhůtě a osobou k tomu oprávněnou) potvrdil usnesení o zastavení řízení a odvolání zamítl s odůvodněním, že zákonný zástupce neuvedl žádné relevantní skutečnosti, kterými by specifikoval námitky vůči napadenému usnesení (odvolací orgán neshledal v usnesení věcného pochybení). Nelze předjímat, jak by celý případ*



*dopadl, kdyby se rodiče nespokojili se stanoviskem odvolacího orgánu a následně se obrátili na soud.*

Po vyčerpání opravných prostředků ve správním řízení je možné podat proti rozhodnutí žalobu ve správním soudnictví.<sup>166</sup>

Kromě empirické stránky šetření ve spisech odvolání Krajského úřadu Pardubického kraje byly rovněž shromážděny některé kvantitativní údaje. Předmětem šetření byla odvolání k rozhodnutí v posledních třech školních letech, tj. 2011/2012, 2012/2013, 2013/2014. Za jednotlivé školní roky byly porovnány tyto údaje: počet podaných odvolání, počet odvolání, kterým bylo vyhověno, věk dětí vyjádřený s přesností na půlměsíce. Zjištěné hodnoty byly uspořádány do tabulky č. 2, která je v příloze č. 5 této práce. Pro ilustraci je možno z údajů uvést, že v roce 2011 byl počet odvolání 37, v roce 2012 byl počet odvolání 68 a v roce 2013 byl počet odvolání 54. Věk dětí se pohyboval v rozmezí od 2 roků a 3,5 měsíců do 3 let a 9 měsíců. Žádná věková skupina nepřevládala. Průměrný věk dětí je ve všech třech letech téměř shodný 2 roky a 10 měsíců, takže původní domněnka, že se snižuje věk dětí, jejichž zákonní zástupci podávají odvolání proti nepřijetí, se tedy nepotvrdila. Co se ale podstatně meziročně změnilo, byla úspěšnost odvolání. Z hodnoty 37,8 % v roce 2011, přes 16,2 % v roce 2012, klesla v roce 2013 na hodnotu 7,4 %. Důvodem tohoto poklesu bylo zkvalitnění práce jednotlivých správních orgánů, což vyplynulo z empirického šetření.

---

<sup>166</sup> JEMELKA, PONDĚLÍČKOVÁ, BOHADLO, *Správní řád, komentář, 4. vydání*, C.H.BECK 2013, s. 330

## 6. Kritéria pro posuzování žádosti k předškolnímu vzdělávání

### 6.1 Systém kritérii

Počet nepřijatých dětí do mateřských škol začal narůstat již od roku 2000. Tento trend byl způsoben dvěma faktory. Jedním bylo snižování kapacity mateřských škol v devadesátých letech, které bylo spojené s ekonomickými důvody (rušení neefektivních škol) a druhým důvodem byl nárůst populační křivky v souvislosti se silnými ročníky potenciálních rodičů z éry tzv. „Husákových dětí“.<sup>167</sup> Ve školním roce 2013/2014 má být v mateřských školách dosaženo maximálního počtu dětí, a v následujících letech se předpokládá postupné snižování. Tento předpoklad vychází ze statistických údajů o počtu narozených dětí. Od svého maxima v roce 2008, kdy se narodilo takřka 120 tis. dětí, klesají hodnoty každoročně o cca 1 tis. narozených dětí.<sup>168</sup> Z těchto údajů lze usuzovat, že počty zájemců o předškolní vzdělávání budou klesat, ale tento trend bude velmi pozvolný.

Právě proto, že kapacita mateřských škol nedovoluje a ještě několik následujících let nebude dovolovat přijmout všechny děti, které se hlásí k předškolnímu vzdělávání, je ředitel z pozice statutárního orgánu školské právnické osoby nucen přijmout opatření, která zajistí transparentnost přijímacího řízení, tj. vytvoření transparentního a objektivního pořadí žádostí. Účinným nástrojem se jednotlivým ředitelům mateřských škol stala „**kritéria**“. Jedná se o soubor pravidel pro posuzování žádostí o přijetí dítěte k předškolnímu vzdělávání. Stanovením těchto kritérií se ovšem ředitel může dostat do konfliktu se zákonem, a to z důvodu zákazu diskriminace, pokud jde o přístup ke vzdělávání a rovnost vzdělávacích příležitostí pro všechny. Podle antidiskriminačního zákona<sup>169</sup> je důležité **rozlišovat lidi na základě individuálních charakteristik a ne podle jejich příslušnosti k určité skupině**. V této souvislosti ombudsman upozorňuje, že „*Rozlišování na základě kritérií, která presumují individuální kvality člověka v závislosti na jeho příslušnosti k určité skupině, představují zásah do důstojnosti*“.

<sup>167</sup> lidé narození počátkem 70. let 20. století

<sup>168</sup> zdroj dat Dlouhodobý záměr vzdělávání rozvoje vzdělávací soustavy ČR 2011 – 2015, příloha 1, s. 10. Dostupné online na <http://www.msmt.cz/vzdelavani/skolstvi-v-cr/dlouhodoby-zamer-vzdelavani-a-rozvoje-vzdelavaci-soustavy-1>

<sup>169</sup> zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon)

Veřejný ochránce práv se k této problematice již několikrát vyjádřil z titulu své působnosti ve věcech práva na rovné zacházení a zákazu diskriminace, který mu byl svěřen zákonem o veřejném ochránci práv.<sup>170</sup> Dalším důvodem pro vydání „Doporučení k naplňování práva na rovné zacházení v přístupu k předškolnímu vzdělávání“<sup>171</sup> byl rostoucí počet stížností, v nichž rodiče namítali diskriminační charakter přijímacích kritérií. Tento rozbor a zhodnocení zákonnosti kritérií měl především poskytnout návod ředitelům mateřských škol, aby jejich rozhodování bylo v mezích zákona, ale rovněž byl určen rodičům dětí, pedagogickým pracovníkům, zřizovatelům škol, jakož i široké veřejnosti. Proto ředitelky mateřských škol zřizovaných statutárním městem Pardubice konzultovaly se svým zřizovatelem (samosprávou), jak nejlépe nastavit jednotlivá kritéria přijímacího řízení pro školní rok 2013/2014, aby nebyla znesnadňována práce samosprávy a současně, aby se nejednalo o kritéria nezákonná, tudíž aby nedocházelo k paušálnímu vyloučení určitých skupin dětí. Tuto iniciativu ředitelky rozhodně není možné vnímat tak, že pouze plní nařízení zřizovatele, a to ani přesto, že samosprávě plyne ze školského zákona pravomoc ředitelku mateřské školy jmenovat na základě výběrového řízení. Samospráva nemůže stanovovat a nařizovat jednotlivým ředitelkám přijímací kritéria a toho jsou si všechny zúčastněné strany vědomy.

Z výše uvedeného doporučení ombudsmana mimo jiné vyplývá, že přijetí dítěte do mateřské školy rodičům sice umožňuje zapojit se do pracovního procesu, ale vždy je potřeba mít na paměti, že primární funkcí mateřské školy je poskytování vzdělávání, nikoliv poskytování celodenní péče za účelem výdělečné činnosti rodičů. Z toho plyne, že **příjemcem práva na vzdělání nejsou rodiče, ale dle Úmluvy o právech dítěte jen a pouze dítě samotné.** V této souvislosti veřejný ochránce práv výslovně nedoporučuje uplatňovat zohledňování zaměstnanosti rodičů, matka/otec na mateřské/rodičovské dovolené, vztah rodičů k obci a orgánům veřejné moci apod. Citace ochránce práv: *“Při přijímání dětí do mateřských škol tak ředitelé rozhodují o výkonu práva dítěte na vzdělání”.*

## 6.2 Praktické použití kritérií ve statutárním městě Pardubice

Statutární město Pardubice je zřizovatelem cca 35 mateřských škol. Dle tiskové zprávy Magistrátu města Pardubice ze dne 14. 5. 2013 činila celková kapacita

<sup>170</sup> § 21b písm. b) a c) zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv

<sup>171</sup> vydal veřejný ochránce práv dne 8. prosince 2010 v Brně pod sp. zn.: 166/2010/DIS/JŠK (aktualizace 9. 10. 2012)

předškolních zařízení pro školní rok 2013/2014 v Pardubicích 3250 míst. Z tohoto počtu bylo 973 míst připraveno pro přijetí nových dětí. Celkově bylo podáno pro letošní školní rok 2105 žádostí o přijetí k předškolnímu vzdělávání, ale skutečně přihlášených bylo 1309 dětí (ve věkovém rozptylu od 2,5 roku do 6 let uvedeném v tabulce č. 1<sup>172</sup> v příloze č. 4 této práce). Důvodem rozdílu mezi počtem žádostí a počtem dětí, jichž se žádosti týkaly, byly vícenásobné přihlášky, kdy zákonní zástupci podali přihlášku do dvou a více mateřských škol najednou.<sup>173</sup> Došlo i k extrémnímu případu, kdy rodiče podali přihlášku za své dítě do jedenácti mateřských škol, ale vzhledem k jeho nízkému věku (narozeno 11/2010) nebylo přijato ani do jedné z nich. Dále pro ilustraci uvádím, že od roku 2007 město Pardubice vzhledem k rostoucí poptávce po předškolním vzdělávání vytvořilo postupně 777 nových míst, což odpovídá navýšení kapacity o 30 tříd. Do zvýšení kapacity předškolních zařízení investovalo město za posledních šest let téměř 100 miliónů Kč. Kromě dětí fakticky žijících ve městě se svými rodiči musí město zajišťovat ještě navíc místa v mateřských školách pro děti z okolních obcí, které jejich rodiče pouze formálně zapisují k trvalému pobytu ve městě, jak již bylo uvedeno dříve.

#### **Kritérium „Trvalý pobyt“**

Nejčastějším kritériem je **trvalý pobyt dítěte v obci**, která je zřizovatelem mateřské školy. Toto kritérium bylo shledáno legitimním pouze v případě, že není bezpodmínečné. Citace ombudsmana: *„Úkolem státní správy určitě není činnost samosprávy a plnění jejích úkolů znesnadňovat, proto jsem dospěl k závěru, že kritérium trvalého pobytu je legitimní, pokud se nejedná o kritérium výlučné, a pokud je vázáno na trvalý pobyt dítěte, nikoliv jeho rodičů.“*<sup>174</sup> Souhlasím s názorem, že by měly být nejprve přijaty děti z katastru obce, která je zřizovatelem mateřské školy. Školský zákon ukládá řediteli mateřské školy povinnost přednostně přijmout k předškolnímu vzdělávání dítě v posledním roce před zahájením povinné školní docházky.<sup>175</sup> Toto opatření je třeba chápat jako právo rodiče na umístění dítěte

<sup>172</sup> V tabulce č.1 je pro větší vypovídací schopnost údajů uvedeno podrobnější členění dětí mladších 4 let podle toho, zda dosáhnou 3 let do 31.8.2014, nebo do 31.12.2013, nebo až po 1.1.2014

<sup>173</sup> Ve školním roce 2013/2014 bylo ve statutárním městě Pardubice podáno 393 přihlášek k předškolnímu vzdělávání do 2 mateřských škol (MŠ), 120 přihlášek do 3 MŠ, 31 do 4 MŠ atd. Celkem 558 rodičů podalo vícenásobnou přihlášku.

<sup>174</sup> Zpráva o šetření veřejného ochránce práv ze dne 21. 9. 2011, sp. zn. 138/2011/DIS/JŠK

<sup>175</sup> § 34 odst. 4 školského zákona

v předškolním zařízení, nikoliv povinnost účastnit se tohoto vzdělávání.<sup>176</sup> Pokud je kapacita školy naplněna, musí ředitel omezit přijímání mladších dětí ve prospěch dětí v posledním roce před zahájením povinné školní docházky, a to bez dalšího. Nelze-li přesto dítě v posledním roce před zahájením povinné školní docházky přijmout z kapacitních důvodů, pak obec, v níž má dítě místo trvalého pobytu, má ze zákona<sup>177</sup> povinnost zajistit zařazení tohoto dítěte do jiné mateřské školy. Samospráva musí řešit určitý rozpor plynoucí ze školského zákona, který stanovuje při přijímání absolutní přednost předškoláků bez ohledu na místo jejich trvalého pobytu. Toto zákonné ustanovení vytváří tlak na kvalitní výkon samosprávy a na včasné budování dostatečného počtu míst v mateřských školách.

Při přijímání dětí do mateřské školy, je rovněž zakázáno činit rozdíly na základě státní příslušnosti dítěte. Citace ombudsmana: *„Upřednostnění se týká též dětí občanů Evropské unie či občanů třetích zemí, kteří mají hlášeno místo pobytu na území obce. Občané třetích zemí jsou povinni doložit oprávnění k pobytu na území České republiky ve smyslu § 20 odst. 2 písm. d) školského zákona.“*

Hledisko trvalého pobytu bylo v kritériích, na kterých se sjednotily ředitelky jednotlivých mateřských škol v Pardubicích, pro letošní školní rok zohledněno poměrně velkou vahou. Jeho bodové ohodnocení pro zápis dětí k předškolnímu vzdělávání od letošního školního roku 2013/2014 činilo ve statutárním městě Pardubice 20 bodů, což je 43 % z celkového možného maximálního bodového hodnocení.

Ve městě Pardubice je **místní příslušnost** posuzována v souladu se správním řádem<sup>178</sup> pouze na základě trvalého bydliště dítěte. Pokud by bylo použito ve stanovených kritériích i bodové zvýhodnění městských částí (které by mohly kopírovat městské obvody), kde má dítě trvalé bydliště a rovněž se tam nachází mateřská škola, do které se dítě hlásí, předešlo by se v mnoha případech zřejmě zbytečnému přetěžování správních orgánů především v následujících letech, kdy po dosažení vyššího věku dítěte dochází k jeho přehlášení do mateřské školy nejbližší jeho trvalému bydlišti. V současné době je praxe taková, že většina rodičů podává několik přihlášek do více MŠ v různých městských částech, a ty se pak musí

<sup>176</sup> GADASOVÁ, D.: *Základy veřejné správy v ČR II., veřejná správa a školství pro školský management*, 1. vydání, Univerzita Palackého v Olomouci, Olomouc 2010, s. 45

<sup>177</sup> § 34 odst. 4 školského zákona

<sup>178</sup> § 11 správního řádu

zpracovat jako řádná podání. Je tedy jen na uvážení jednotlivých ředitelů, zda použijí ve svých kritériích bodové zvýhodnění městské části.

### **Kritérium věku dětí**

Dalším významným kritériem je kritérium věku dětí, které se zpravidla objevuje ve třech variantách. **První variantou** je přednostní přijetí dítěte v posledním roce před zahájením povinné školní docházky. Tato problematika již byla řešena v souvislosti s kritériem trvalého pobytu. **Druhou variantou** je vyšší věk dítěte jako zvýhodňující kritérium. K vyššímu věku dítěte, jako ke zvýhodňujícímu kritériu, ombudsman uvádí, že uvedené zákonné kritérium respektuje skutečnost, že se vzrůstajícím věkem dítěte roste potřeba jeho předškolního vzdělávání. Aby současně nešlo o jeden z diskriminačních důvodů dle antidiskriminačního zákona, je třeba mít stále na paměti, že nesmí dojít k paušálnímu vyloučení dětí určitého věku (např. skupiny dětí tříletých). V praxi to znamená, že se nesmí jednat o kritérium jediné a navíc musí být vždy uvedeno, k jakému datu je věk uchazečů hodnocen.

Ve statutárním městě Pardubice bylo pro letošní školní rok stanoveno následující bodové zvýhodnění: dosažení věku dítěte 5 a 6 let k 31. 8. příslušného kalendářního roku bylo ohodnoceno 15 body, dosažení 4 let věku dítěte k 31. 8. příslušného kalendářního roku 12 body a dosažení 3 let k 31. 8. příslušného kalendářního roku 10 body.

**Třetí variantou** je stanovení minimálního věku dítěte. Předškolní vzdělávání se organizuje pro děti zpravidla od tří do šesti let.<sup>179</sup> Výklad tohoto ustanovení umožňuje přijímat děti starší šesti let, to jsou např. děti s odkladem povinné školní docházky, ale i děti mladší tří let. Zákonodárci jistě neměli při tvorbě školského zákona na mysli „plošné“ přijímání 2,5 letých případně i mladších dětí do mateřských škol, které jsou ze zákona vzdělávací institucí. Vývoj dětí v prvních třech letech jejich života má své zákonitosti a je obzvlášť významný a každý necitlivý zásah do jejich duševního vývoje má své negativní dozvuky po celý jejich budoucí život. V tomto věku děti nemohou být dostatečně samostatné a zvládat psychicky i fyzicky požadavky, které na ně klade mateřská škola (hygienické a stravovací návyky, samostatnost při sebeobsluze, atd.). Při naplněnosti třídy 26 dětmi (výjimka

---

<sup>179</sup> § 34 odst. 1 školského zákona

zřizovatele pro pardubické mateřské školy)<sup>180</sup> je již velmi obtížné zajistit bezpečnost těchto dětí jedním pedagogickým pracovníkem. Z výše uvedeného jednoznačně vyplývá, že u dětí, které nedosáhly věku tří let pobyt v předškolním zařízení nelze vnímat jako vzdělávací. Tyto děti vyžadují maximální individuální péči a pozornost pedagoga na úkor ostatních dětí. V posledních letech dochází ze strany rodičů ke zvýšenému zájmu o umístění těchto dětí do mateřské školy. Tato skutečnost má několik příčin.

První příčinou je obtížná dostupnost jeslí, které navíc byly v roce 2012 vyjmuty z resortu zdravotnictví a stát je přestal finančně podporovat. Celodenní pobyt dětí v jeslích, pokud je rodina sežene, je daleko nákladnější než pobyt v mateřské škole. Druhou příčinou jsou legislativní změny, které umožnily i matkám pobírajícím rodičovský příspěvek, aby své děti umísťovaly do mateřských škol, a to zcela bez omezení délky pobytu (dříve max. 4 hodiny denně nebo 5 dnů v měsíci). V neposlední řadě vidím příčinu i v systému přijímacího řízení, které probíhá zpravidla jedenkrát ročně. Děti narozené po 1. 9. příslušného kalendářního roku a později jsou v přijímacím řízení pro daný školní rok svým věkem znevýhodněny. Rodič, který plánuje po dovršení tří let věku dítěte nastoupit do zaměstnání, má oprávněné obavy, že nebude mít kam své dítě umístit a v této chvíli jej vůbec nezajímá fakt, že hlavním posláním mateřské školy je vzdělávání, a proto jsou obvykle přijímány děti zpravidla od tří let věku. Ze strany rodičů je předškolní zařízení zjednodušeně vnímáno jako poskytovatel veřejné služby v podobě zabezpečení péče o děti po dobu zaměstnání rodičů. Pro školní rok 2013/2014 se ve statutárním městě Pardubice hlásilo k předškolnímu vzdělávání 418 dětí mladších tří let (z toho jich bylo 164 přijato). Tento trend má stoupající tendenci a bohužel jej nemůže zvrátit ani výše uvedené bodové znevýhodnění. Tato situace, která v preprimárním školství nastává, není v pořádku. Nastupující trend s nevýhodným věkovým složením dětí v nejnižších třídách<sup>181</sup> mateřských škol se v dohledné době nezmění. Ve státě není politická vůle, když už došlo „de facto“ ke snížení věkové hranice pro přijímání dětí, aby došlo „de jure“ i k odpovídajícímu snížení počtu dětí ve třídě na jednoho pedagogického pracovníka. Právě proto

---

<sup>180</sup> Vyhláška č. 14/2005 Sb., o předškolním vzdělávání stanovuje, že třída mateřské školy se naplňuje do počtu 24 dětí (s výjimkou ve smyslu ustanovení § 23 odst. 5 školského zákona lze naplnit až na 28 dětí).

<sup>181</sup> dle vyhlášky č. 14/2005 Sb., o předškolním vzdělávání, § 1a odst. 2 má předškolní vzdělávání tři ročníky. V prvním ročníku se vzdělávají děti, které v příslušném školním roce dovrší nejvýše 4 roky věku (ve druhém ročníku je to 5 let, ve třetím ročníku 6 let a děti s odloženou povinnou školní docházkou).

ředitelka musí mít vždy při přijímání těchto dětí na paměti, že za toto rozhodnutí a případné negativní důsledky ponese i plnou odpovědnost (alespoň morální).

### **Rozhodnutí o stanovení zkušební doby**

Tuto nelehkou situaci může ředitelkám (jako správnímu orgánu) částečně ulehčit **správní rozhodnutí o stanovení zkušební doby dítěte**,<sup>182</sup> jehož délka nesmí přesáhnout tři měsíce. Zde je třeba, aby si rodiče byli vědomi možných adaptačních a bezpečnostních rizik souvisejících s přijetím dítěte mladšího tří let k předškolnímu vzdělávání a tato skutečnost, aby byla zaznamenána do protokolu o ústním jednání, který se stane součástí spisu pro rozhodnutí ve správním řízení. Školský zákon umožňuje ředitelce, aby na základě žádosti o přijetí k předškolnímu vzdělávání vydala z důvodu svých pochybností „Rozhodnutí o stanovení zkušební doby“. Uplynutím stanovené zkušební doby (max. tří měsíců) skončí práva i povinnosti všech zúčastněných a nebude třeba předškolní vzdělávání ukončovat z moci úřední (vždy se jedná o komplikovaný úkon). Pokud zákonní zástupci budou trvat na „řádném“ přijetí, budou muset opakovaně podat přihlášku k předškolnímu vzdělávání. Dle právního výkladu nelze po uplynutí stanovené zkušební doby vydat rozhodnutí o přijetí na dobu neurčitou z moci úřední.<sup>183</sup>

### **Kritérium zdravotního stavu a sociální potřeba**

Ke kritériu zdravotního stavu dítěte, lze uvést, že pokud se zdravotní způsobilost dítěte vykládá jako požadavek povinného očkování,<sup>184</sup> jedná se o plnění zákonné povinnosti, a tudíž o kritérium zcela legitimní. Tento fakt potvrdil v dubnu roku 2012 i Nejvyšší správní soud s odvoláním na náleží Ústavního soudu.<sup>185</sup> Ovšem odmítnutí dítěte z důvodu zdravotního postižení je dle antidiskriminačního zákona<sup>186</sup> jedním ze zakázaných diskriminačních důvodů. V tomto ohledu ombudsman kritéria zohledňující zdravotní způsobilost nedoporučuje používat. I přes toto jednoznačné upozornění jsem se na formulářích přihlášek pardubických mateřských škol setkala s rubrikou „Vyjádření dětského lékaře“ s formulací: „Dítě je zdravé a může být přijato do mateřské školy“. Z tohoto formálního znění na přihlášce by bylo možné usuzovat,

<sup>182</sup> dle § 34 odst. 3 školského zákona

<sup>183</sup> RICHTER, J.: Vzory správních rozhodnutí s komentářem pro ředitele základních a mateřských škol, 1. aktualizované vydání, nakladatelství Paris, Karviná – Mizerov, 2009, s. 29

<sup>184</sup> § 50 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů

<sup>185</sup> náleží Ústavního soudu ze dne 3. 2. 2011 sp. zn. III. ÚS 449/06

<sup>186</sup> zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon)



že taková škola v rozporu se zákonem odmítne dítě se zdravotním postižením nebo znevýhodněním. Skutečnost je naprosto opačná, neboť tyto znevýhodněné děti jsou v systému kritérií při přijímacím řízení ředitelkami bodově podpořeny. Preference integrace dětí se zdravotním postižením vyplývá z vyhlášky o vzdělávání dětí, žáků a studentů se speciálními vzdělávacími potřebami.<sup>187</sup> Dítě se zdravotním postižením<sup>188</sup>, zdravotním znevýhodněním<sup>189</sup> nebo sociálním znevýhodněním<sup>190</sup> je podle školského zákona<sup>191</sup> osoba se speciálními vzdělávacími potřebami. Jediným legitimním požadavkem mateřské školy může být v případě zdravotního postižení požadavek na doporučení školského poradenského zařízení, na jehož základě může krajský úřad poskytnout předškolnímu zařízení mimonormativně finanční prostředky za účelem zohlednění všech specifických aspektů vzdělávání tak, aby odpovídaly konkrétním potřebám vzdělávaného.<sup>192</sup>

Zohlednění tíživé sociální situace dítěte je rovněž dle stanoviska ombudsmana legitimní a důvodné. Konkrétní případy je ovšem třeba řešit individuálně z pohledu správního uvážení a v případě konkrétního zvýhodnění dítěte dbát zásady předvídatelnosti a legitimního očekávání a součinnosti mezi správními orgány. V tomto případě s odborem sociálně právní ochrany dětí. Zohlednění sociální potřeby dítěte je naplňováním zásady veřejného zájmu. Např. matka samoživitelka, by se v případě nemožnosti nastoupit do zaměstnání z důvodu nepřijetí dítěte do mateřské školy a ukončení pobírání rodičovského příspěvku mohla dostat do skupiny osob ohrožených chudobou. Důsledkem toho by mohlo dojít k nařízení ústavní péče o dítě, což rozhodně není v souladu s veřejným zájmem.

Řešení výše uvedené problematiky se promítlo v doporučených kritériích pro pardubické mateřské školy ve školním roce 2013/2014 osmibodovým zvýhodněním dětí se speciálními vzdělávacími potřebami (předpokládaná integrace).

---

<sup>187</sup> § 3 vyhlášky č. 73/2005 Sb., o vzdělávání dětí, žáků a studentů se speciálními vzdělávacími potřebami

<sup>188</sup> Zdravotním postižením se rozumí mentální, tělesné, zrakové nebo sluchové postižení, vady řeči, souběžné postižení více vadami, autismus a vývojové poruchy učení nebo chování.

<sup>189</sup> Zdravotním znevýhodněním je zdravotní oslabení, dlouhodobá nemoc, lehčí zdravotní poruchy vedoucí k poruchám učení a chování, které vyžadují zohlednění při vzdělávání.

<sup>190</sup> Sociálním znevýhodněním je rodinné prostředí s nízkým sociálně kulturním postavením, ohrožení sociálně patologickými jevy, nařízená ústavní výchova nebo uložená ochranná výchova nebo postavení azylanta.

<sup>191</sup> dle § 16 odst. 1 školského zákona

<sup>192</sup> SLÁDEČEK, V., POUPEŘOVÁ, O. a kolektiv: *Správní právo – zvláštní část (vybrané kapitoly)*, Leges, Praha 2011, kap. 11, 12, GADASOVÁ, D., s. 167

## **Bodové zvýhodnění za sourozence**

Bodové zvýhodnění dítěte, jehož sourozenec již do dané mateřské školy chodí a bude chodit i v následujícím školním roce (tj. po 1. 9.) není nezákonné a nepředstavuje diskriminaci. Z pohledu praxe se jedná o rozumné opatření usnadňující adaptaci mladšího sourozence.

Dílčím zjištěním bylo, že i když by to bylo kapacitně možné, k předškolnímu vzdělávání nebyly ve statutárním městě Pardubice přijaty všechny děti, které nejpozději v prosinci příslušného kalendářního roku dosáhly tří let věku, tzv. „podzimní děti“. (viz tabulka č. 1 v příloze). Systém kritérií je pro každý školní rok zveřejňován a umožňuje rodičům předvídat, zda bude jejich dítě do mateřské školy přijato. Přesto dochází k případům, kdy se do mateřské školy nedostanou tříleté děti, a to zpravidla z těchto důvodů. Přestože statutární město Pardubice z pozice zřizovatele každým rokem zveřejňuje seznam všech svých předškolních zařízení s uvedením počtu volných míst v jednotlivých mateřských školkách, rodiče podávají přihlášku k předškolnímu vzdělávání vzhledem k datu narození dítěte (dosažení tří let po 31. 8. příslušného kalendářního roku) do mateřské školy, kde je pro ně menší pravděpodobnost úspěšného přijetí. Jsou to mateřské školy s malým počtem nově přijímaných dětí, nebo rodiče volí zařízení, která mají vhodnější dostupnost nebo mezi rodiči platí za zařízení, která mají lidově řečeno „lepší pověst“. V těchto školách dochází k velkému převisu poptávky nad nabídkou a vzhledem k tomu, že se jedná o tzv. „podzimní děti“, které díky nastaveným kritériím získávají za věk nižší bodové ohodnocení, dochází v mnoha případech k přijetí dětí mladších tří let, které získaly například bodové zvýhodnění za sourozence. Z výše uvedeného vyplývá, že rodiče podzimních dětí by měly podávat přihlášku do velkých mateřských škol, které nemají výhodnou spádovost, a pak by byla ve většině případů jejich poptávka uspokojena.

## 7. Komparace pardubického a brněnského systému hodnocení

Pro hlubší pochopení vlivu jednotlivých kritérií a možné variability systémů podpory výběrových řízení při přijímání dětí k předškolnímu vzdělávání uvádím porovnání dvou charakteristických systémů. Jedná se o kritéria a jejich bodové hodnocení ve statutárních městech Pardubice a Brno pro školní rok 2013/2014. Pro umožnění porovnání uvedených dvou rozdílných systémů hodnocení byl jednotlivým kritériím přiřazen jejich procentní podíl z celkového možného dosažitelného bodového maxima. Porovnání procenta zastoupení jednotlivých kritérií v možném maximu umožňuje porovnání i tak bodově naprosto rozdílných systémů hodnocení, jako jsou v Pardubicích a v Brně. V Pardubicích je bodová škála hodnocení v rozmezí od 0 do 46 bodů, v Brně od 0 do 950 bodů.

### Společná kritéria a porovnání jejich vah

V obou městech jsou shodně posuzována tři kritéria – **věk, trvalý pobyt dítěte a již vzdělávaný sourozenec** ve stejné mateřské škole. Tato kritéria budou také předmětem porovnání. Jejich souhrnná váha v poměru k dosažitelnému maximu je v Pardubicích 38 bodů, tj. 83 % ze všech možných, v Brně je to 850 bodů, tj. 89 % ze všech možných. Takže porovnání má smysl a odpovídající vypovídací hodnotu.

V kritériu „**věk**“ může dítě dosáhnout v Pardubicích maximálně 15 bodů, tj. 33 % ze všech možných, v Brně maximálně 660 bodů, tj. 69 % ze všech možných. Kritériu věku je tedy v Brně dána podstatně větší váha než v Pardubicích. Je zřetelně upřednostněna vzdělávací funkce mateřské školy.

V kritériu „**trvalý pobyt dítěte**“ může dítě dosáhnout v Pardubicích maximálně 20 bodů, tj. 43 % ze všech možných, v Brně maximálně 200 bodů, tj. 21 % ze všech možných. V Pardubicích je tedy viditelně respektován logický nárok „samosprávy“ bodově oceňovat přednostně děti s trvalým pobytem na území města. Ve srovnání s Brnem má toto kritérium v Pardubicích dvojnásobnou váhu.

Ve třetím kritériu „**již vzdělávaný sourozenec ve stejné mateřské škole**“ může dítě dosáhnout v Pardubicích maximálně tři body, tj. 6,5 % ze všech možných, v Brně maximálně 10 bodů, tj. 1 % ze všech možných. Svou vahou nemá toto kritérium v Brně rozhodující vliv na celkové hodnocení, naproti tomu v Pardubicích může hrát nepominutelnou roli v případě rovnosti bodů z ostatních kritérií.

## Další kritéria a jejich uplatnění

Další rozdíly v obou systémech hodnocení kritérií jsou:

- **„Dítě se speciálními vzdělávacími potřebami“** – v Pardubicích je splnění tohoto kritéria doložené úředním doporučením oceňováno ziskem 8 bodů, tj. 17 % ze všech možných. V Brně je uplatnění speciálních vzdělávacích potřeb ponecháno na zvážení rozhodnutí ředitele bez bodové podpory.
- **„Trvalý pobyt v městské části MŠ“** (uplatnění spádovosti) – v Brně může dítě s trvalým pobytem ve spádové oblasti MŠ získat 40 bodů, tj. 4 % ze všech možných, v Pardubicích není spádovost bodově hodnocena.
- **„Celodenní docházka“** - v Brně je toto kritérium ohodnoceno 80 body, tj. 8,5 % ze všech možných, v Pardubicích není celodenní docházka bodově hodnocena. Automaticky jsou děti přijímány pouze k celodenní docházce.

Souhrnně lze konstatovat, že v porovnávaných systémech hodnocení nejsou žádné prvky diskriminace. Oba systémy napomáhají předvídatelnosti, přičemž brněnský systém využitím elektronické podpory více odpovídá současným trendům. Rozložením vah bodového hodnocení základních kritérií „věk dítěte“ a „trvalý pobyt dítěte“ **dává brněnský systém znatelný důraz na vzdělávací funkci předškolního zařízení.**

## 8. Návrhy de lege ferenda

Prvním legislativním návrhem je zajištění povinného počtu volných míst na odvolání proti rozhodnutí o přijetí/nepřijetí dítěte k předškolnímu vzdělávání vydávanému ředitelem mateřské školy ve správním řízení. Každý ředitel mateřské školy by měl mít za povinnost nechat si po dobu, kdy se v zákonných lhůtách vyřizují odvolání, např. 10 % volných míst z celkového počtu nově přijímaných dětí k předškolnímu vzdělávání. Tak by byla reálně podpořena dvojinstančnost správního řízení a nemohlo by se jednat pouze o formální akt a nehrozila by situace, že odvolací orgán v případě vydaného nezákonného rozhodnutí o nepřijetí, které zruší a změní, v konečném důsledku přijme dítě ke vzdělávání nad stanovenou kapacitu mateřské školy.

Druhý návrh, který vychází z rozboru rozhodnutí o přijetí a také z vlastní praxe, se týká přijímání dětí mladších tří let k předškolnímu vzdělávání. Základním legislativním opatřením je návrh na snížení počtu dětí v 1. ročníku mateřské školy, nebo zavedení tzv. nultého ročníku. V 1. ročníku se vzdělávají děti, které dosáhnou v příslušném školním roce nejvýše 4 roky věku. Prováděcí vyhláška řeší pouze horní věkovou hranici pro zařazení do příslušného ročníku. Běžná třída mateřské školy se naplňuje do počtu 24 dětí (na základě výjimky až 28) bez ohledu na věkovou skladbu dětí. Ideálem by bylo vytvoření **speciální (přípravné) třídy pro děti mladší tři let** tj., děti, které v příslušném školním roce dosáhnou maximálně tři let věku a tuto třídu naplňovat do počtu **15 dětí (bez výjimky)**. V této třídě nebude možné hovořit o plnohodnotném vzdělávání dle vzdělávacích programů, ale především o výchovném působení a poskytování celodenní péče, která umožní rodičům co nejrychlejší návrat do zaměstnání. Dosažení tohoto navrhovaného je časově značně náročné a realizace by si vyžádala zásah i do systému financování mateřských škol. Svou roli v prognóze budoucí potřeby míst hraje totiž i vyzorovaný vývoj v chování rodičů, motivovaný většinou jejich ekonomickou situací. Ve statutárním městě Pardubice je poměrně stálá střední úroveň nezaměstnanosti, tudíž lze předpokládat, že bude i stálá potřeba rodičů umístit své dítě do mateřské školy. Nosnou a zároveň velmi náročnou činností bude přizpůsobení běžných tříd mateřských škol dětem mladším tří let (atesty hraček pro dvouleté děti, bezpečné a rozměrově odpovídající zařízení a nábytek atd.). Nesmírně důležitá bude práce s pedagogy, především jejich motivace a jejich získání pro nový cíl mateřských škol. Současně bude nutné zajistit změnu pracovní

doby pedagogických pracovníků (větší překryvy společného působení dvou pedagogů ve třídě) a posílení jejich kapacity např. získáním asistentů z úřadu práce nebo nabídnutím praxe pro studenty pedagogických škol.

## Závěr

Cílem této práce bylo objasnit aplikaci správního řádu ve školství, uvést a vyhodnotit doporučené aspekty a postupy ředitelů mateřských škol jako správních orgánů při vydávání správních rozhodnutí se zaměřením na přijímací řízení dětí k předškolnímu vzdělávání.

Na základě skutečností uvedených v této práci lze formulovat následující závěry. Potvrdilo se, že orgány státní správy ve školství postupují při správním řízení v souladu se správním řádem a v plném rozsahu respektují základní pravidla správního řízení vyjádřená v zásadách. Zejména zásadu zákonnosti, materiální pravdy, součinnosti a rovnosti. V různých fázích správního aktu je možno identifikovat konkrétní úkony a postupy k zajištění základního práva dítěte na vzdělání a v souvislosti s tím k vyloučení jakékoliv diskriminace. Celkově se potvrdila správnost platné právní úpravy dle školského zákona, kdy kompetence rozhodovat o přijetí dítěte k předškolnímu vzdělávání byla plně svěřena pouze řediteli mateřské školy.

Pozitivním zjištěním je, že ve statutárním městě Pardubice postupovaly ředitelky mateřských škol při přijímání dětí k předškolnímu vzdělávání podle transparentních kritérií, která nebyla nezákonná, což je velká zásluha nejenom veřejného ochránce práv, ale rovněž plné podpory a pochopení ze strany zřizovatele. Přestože stanoviska ombudsmana k problematice přijímacích kritérií byla pouze doporučením, nejednalo se o zákonnou úpravu, byla plně akceptována jak nejnižším článkem státní správy, tj. řediteli jednotlivých mateřských škol, tak rovněž samosprávou. V problematice, která se dotýká kritérií, ředitelé mateřských škol naplňují princip dobré správy, především předvídatelnost, včasnost, nestrannost.

Lze konstatovat, že dokud orgány samosprávy nevytvoří efektivní systém tvorby a změn počtu míst v mateřských školách ve vazbě na počty dětí v jednotlivých populačních ročnících v obci, budou ředitelé školek nuceni pomocí systému kritérií řešit rozpor mezi poptávkou o služby předškolních zařízení a jejich skutečnou kapacitou. I přes propracované systémy kritérií a hodnocení přijímaných dětí budou v případě převisu poptávky muset odmítat určitý počet zájemců. Za nedokonalý systém nemohou být obviňovány ředitelky mateřských škol, které jsou nejnižším článkem při výkonu státní správy a mohou se pohybovat pouze v mezích zákona. Naopak díky systému přijímacího řízení na jejich bedrech leží veškerá rozhodovací

i administrativní zátěž správního řízení. Tato neúměrná administrativní zátěž dopadá i na odvolací orgán, který v převážné většině případů pouze konstatuje, že přijímací kritéria nebyla nezákonná, zákonní zástupci neuvedli žádné relevantní skutečnosti, kterými by specifikovali námitky vůči napadeným rozhodnutím, a proto v těchto případech, kdy odvolací orgán neshledá věcného pochybení na straně ředitele mateřské školy, musí podané odvolání zamítnout a napadené rozhodnutí potvrdit. Je zcela zřejmé, že do doby než se naplno projeví pokles populační křivky, vždy se najdou rodiče, kteří budou bez zřejmého důvodu podávat odvolání proti rozhodnutí o nepřijetí. Skutečnost, že je meziročně zkvalitňován rozhodovací proces, je patrná i z tabulkového zpracování získaných číselných hodnot. Podstatně se totiž za poslední tři roky snížil podíl úspěšných odvolání rodičů z hodnoty 37,8 % na 7,4 %. Závěrem lze konstatovat, že dokud nepoklesne zájem o předškolní vzdělávání, nepodaří se nalézt stoprocentně spravedlivý systém přijímání

V konečném důsledku si stát musí jasně vydefinovat, co je prioritou mateřských škol. Zda to bude i nadále pro všechny předškolní děti bez rozdílu věku zákonem upřednostňovaná funkce vzdělávací, nebo zda vznikne zákonodárná iniciativa, která umožní mateřským školám navíc poskytovat sociální služby v podobě celodenní péče o nezaopatřené děti, což je oprávněný požadavek široké rodičovské veřejnosti.



## **Přílohy**

Příloha č. 1: Vzor rozhodnutí o přijetí k předškolnímu vzdělání

Příloha č. 2: Vzor rozhodnutí o nepřijetí k předškolnímu vzdělávání

Příloha č. 3: Vzor rozhodnutí o stanovení zkušebního pobytu

Příloha č. 4: Tabulka č. 1 – Zápis do MŠ v Pardubicích – šk. rok 2013/2014

Příloha č. 5: Tabulka č. 2 – Odvolání proti nepřijetí dítěte do MŠ v Pardubicích

**Rozhodnutí o přijetí k předškolnímu vzdělávání**  
(§ 34 odst. 3 školského zákona)

ŘEDITELKA MATEŘSKÉ ŠKOLY .....

Čj.....  
Datum vyhotovení.....

**ROZHODNUTÍ**

Ředitelka Mateřské školy .....rozhodla takto:

Podle § 34 odst. 3 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších právních předpisů, ve spojení s § 67 odst. 1, § 68 a § 69 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších právních předpisů (dále správní řád), se

*dítě.....(jméno a příjmení), datum narození.....,*  
 *místo trvalého pobytu .....*

**p ř i j í m á**

k předškolnímu vzdělávání v Mateřské škole.....  
(název školy podle zřizovací listiny) od ..... 200..

**Poučení o opravném prostředku:**

Proti tomuto rozhodnutí se lze odvolat do 15 dnů ode dne jeho oznámení ke Krajskému úřadu ..... kraje, odboru školství, mládeže a tělovýchovy, a to podáním učiněným u ředitelky mateřské školy.

*(otisk úředního razítka)*

*(jméno, příjmení)*  
ředitelka mateřské školy  
*(podpis)*

**VZORY SPRÁVNÍCH ROZHODNUTÍ  
S KOMENTÁŘEM**

**pro ředitele  
základních a mateřských škol**

**1. aktualizované vydání**

**Jaromír RICHTER**

**Rozhodnutí o nepřijetí k předškolnímu vzdělávání**  
(§ 34 odst. 3 školského zákona)

ŘEDITELKA MATEŘSKÉ ŠKOLY.....

Čj.....  
Datum vyhotovení.....

**ROZHODNUTÍ**

Ředitelka Mátěské školy .....rozhodla takto:

Podle § 34 odst. 3 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších právních předpisů, ve spojení s § 67 odst. 1, § 68 a § 69 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších právních předpisů (dále správní řád), se

dítě.....(jméno a příjmení), datum narození,  
místo trvalého pobytu.....;

n e p ř í j í m á

k předškolnímu vzdělávání v Mátěské škole.....(název školy podle  
žřizovací listiny) od ..... 200..

**Odůvodnění:**

Mátka dítěte podala v průběhu školního roku dne ..... Žádost o přijetí dítěte k předškolnímu vzdělávání. V žádosti uvedla, že v době vyhlášeného termínu pro podání žádosti před počátkem školního roku nepracovala. V současné době si sehnala zaměstnání, a proto podává žádost až nyní.

Podle § 34 odst. 3 školského zákona rozhoduje ředitelka mátěské školy o přijetí dítěte do mátěské školy, popřípadě o stanovení zkušebního pobytu dítěte, jehož délka nesmí přesáhnout 3 měsíce. Podle § 34 odst. 7 školského zákona může být dítě přijato k předškolnímu vzdělávání i v průběhu školního roku. Podle § 2 odst. 2 vyhlášky Ministerstva školství mládeže a tělovýchovy č. 14/2005 Sb., o předškolním vzdělávání, se třída mátěské školy naplňuje do počtu 24 dětí.

Dnem podání žádosti bylo ve věci zahájeno správní řízení. Podkladem pro vydání rozhodnutí byla žádost o přijetí a výkaz o počtu dětí ve třídách. Z výkazu vyplývá, že počty dětí ve

třídách jsou naplněny do počtu stanoveného vyhláškou č. 14/2005 Sb., to je do počtu 24 dětí, a mátěské škole nebyla přiznána z tohoto počtu výjimka. Po zhodnocení podkladů pro vydání rozhodnutí tak nezbylo, než nevyhovět žádosti zákonného zástupce dítěte pro naplnění počtu dětí ve třídách mátěské školy, tedy pro existující právní překážku.

Před vydáním rozhodnutí byla zákonným zástupcům dítěte dána možnost vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí podle § 36 odst. 3 správního řádu, čehož ve stanovený den nevyužili a nevznikli ani jiných návrhů či námitek ve věci, s nimiž by se správní orgán měl v řízení vypořádat.

**Poučení o opravném prostředku:**

Proti tomuto rozhodnutí se lze odvolat do 15 dnů ode dne jeho oznámení ke Krajskému úřadu ..... kraje, odboru školství, mládeže a tělovýchovy, a to podáním učiněným u ředitelky mátěské školy.

(otisk úředního razítka)

(jméno, příjmení)  
ředitelka mátěské školy  
(podpis)

**Rozhodnutí o stanovení zkušebního pobytu  
(§ 34 odst. 3 školského zákona)**

ŘEDITELKA MATEŘSKÉ ŠKOLY .....

Čj.....  
Datum vyhotovení.....

**ROZHODNUTÍ**

Ředitelka Materské školy .....rozhodla takto:

Podle § 34 odst. 3 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon) ve znění pozdějších právních předpisů, ve spojení s § 68 a § 69 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších právních předpisů (dále správní řád), se

**dítěti**.....**(jméno a příjmení), datum narození**.....,  
**místo trvalého pobytu** .....

**stanovi zkušební pobyt**

v Materské škole .....  
a to od 15. února do 30. dubna 200..

**Odůvodnění:**

Matka dítěte jako jeho zákonný zástupce podala v průběhu školního roku dne 22. ledna 200. žádost o přijetí dítěte k předškolnímu vzdělávání. V žádosti uvádí, že tuto nepodala ve vyhlášeném termínu, tj. před počátkem školního roku, neboť syn měl omezenou slovní zásobu a projevoval nepříznivost na nové prostředí. Uvedla dále, že zmíněné potíže syna se snažili spolu s manželem vyřešit svým výchovným působením, což se zčásti podařilo. Nicméně dospěli k závěru, že situaci by bylo lépe řešit v kolektivu dalších dětí, což doporučili i dětský lékař, kterého pravidelně navštěvují. Písemné doporučení odborného lékaře však nebylo k žádosti doloženo. Ředitelka školy ve věci nařídila ústní jednání dne .....; k němuž se matka dítěte dostavila. O ústním jednání byl pořízen protokol, jehož součástí je i prohlášení matky, kterým se vzdává práva na vyjádření se k podkladům rozhodnutí.

Podle § 34 odst. 3 školského zákona rozhoduje ředitelka materské školy o přijetí dítěte do materské školy, popřípadě o stanovení zkušebního pobytu dítěte, jehož délka nesmí přesáhnout 3 měsíce. Podle § 34 odst. 7 školského zákona může být dítě přijato k předškolnímu vzdělávání i v průběhu školního roku.

Dnem podání žádosti bylo ve věci zahájeno správní řízení. Ve věci byly posuzovány podklady pro vydání rozhodnutí, a to žádost zákonného zástupce dítěte ze dne ....., protokol o ústním jednání ze dne ..... a potvrzení dětského lékaře, MUDr. .... ze dne ..... o pravidelném očkování a protinákazové imunitě dítěte. Z žádosti vyplývá, že matka samotná nevyklučuje, že dítě v kolektivu ostatních dětí může mít potíže v důsledku menší slovní zásoby a nepříznivosti se novému prostředí v materské škole. Z protokolu o ústním jednání dále vyplývá, že matka se nadále obává, aby zejména pro trvající omezenou slovní zásobu nebylo dítě ostatními dětmi v jejich kolektivu pomíjeno či šikanováno. Dále matka sama do téhož protokolu uvedla, že pokud by tomu tak bylo, dítě by přestala do materské školy posílat. K návratu ředitelky školy na stanovení zkušební doby před přijetím k předškolnímu vzdělávání se matka vyslovila kladně. Z provedeného dokazování vyplývá, že rodiče dítěte si jsou vědomi možných potíží dítěte souvisejících s jeho přijetím k předškolnímu vzdělávání a jsou odhodláni k jeho ukončení, pokud by k tomu skutečně došlo. Ze strany materské školy bude zapotřebí vynaložit zvýšený pedagogický dohled a individuální přístup k dítěti. S ohledem na provedené dokazování a v souladu s vůlí zákonného zástupce dítěte, jakož i za situace, kdy byly splněny podmínky § 50 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů, a bylo prokázáno pravidelné očkování a protinákazová imunita dítěte, rozhodla ředitelka školy, jak je ve výroku rozhodnutí uvedeno.

Při úvaze o délce zkušební doby bylo přihlédnuto k praxi ověřenému adaptačnímu procesu méně příznivých dětí a dohodě o její délce se zákonným zástupcem dítěte zaprotokolované v protokolu o ústním jednání ze dne .....

**Poučení o opravném prostředku:**

Proti tomuto rozhodnutí se lze odvolat do 15 dnů ode dne jeho oznámení ke Krajskému úřadu ..... kraje, odboru školství, mládeže a tělovýchovy, a to podáním učiněným u ředitelky materské školy.

(místo úředního razítka)

(jméno, příjmení)  
ředitelka materské školy  
(podpis)

**Zápis do mateřských škol - školní rok 2013/2014  
ve statutárním městě Pardubice**

	Předškoláci Pardubice	Děti 4leté	3leté k 31.8.2013	3leté k 31.12.2013	3leté po 1.1.2014	mladší cizí	Předškoláci cizí	Celkem
Podáno žádostí	67	120	638	260	158	48	18	1309
Přijaté děti	59	120	551	141	23	10	18	922
Nepřijaté děti	*8	0	87	119	135	38	0	379
Přijaté děti v %	100,00%	100,00%	86,40%	54,20%	14,50%	20,80%	100,00%	70,40%

Vysvětlivky:

\* 8 předškoláků z Pardubic - rodiče těchto předškoláků, kteří již navštěvují MŠ, si podali žádost vzhledem k jejich sourozencům na jinou MŠ, ale tam se bohužel nedostali - tzn.zůstali, kde doposud byli.

Příloha č. 5, tabulka č. 2

ODVOLÁNÍ PRO ŠKOLNÍ ROK 2011/2012

datum narození	Věk dítěte (roky + měsíce)		
	dva	tři	čtyři
90505	4		
90404	5		
90403	5		
90331	5		
90301	6		
90222	6		
90218	6,5		
90216	6,5		
90205	7		
90130	7		
90127	7		
90105	8		
90103	8		
81204	9		
81130	9		
81126	9		
81106	10		
81105	10		
81102	10		
80829		0	
80825		0	
80808		1	
80801		1	
80726		2	
80722		2	
80715		1,5	
80710		1,5	
80620		2	
80617		2,5	
80605		3	
80523		3	
80506		4	
80420		4	
80415		4,5	
80407		5	
80221		6	
71202		9	

úspěšné

průměrný věk	dva + 10,97
úspěšných odvolání	37,80%

ODVOLÁNÍ PRO ŠKOLNÍ ROK 2012/2013

datum narození	Věk dítěte (roky + měsíce)		
	dva	tři	čtyři
100515	3,5		
100427	4		
100405	5		
100315	5,5		
100305	6		
100304	6		
100223	6,5		
100223	6,5		
100219	6,5		
100215	6,5		
100215	6,5		
100214	6,5		
100212	6,5		
100209	7		
100204	7		
100129	7		
100125	7		
100124	7		
100110	8		
100109	8		
100104	8		
91228	8		
91123	9		
91120	9		
91118	9,5		
91110	9,5		
91107	10		
91105	10		
91104	10		
91102	10		
91102	10		
91030	10		
91029	10		
91029	10		
91029	10		
91019	10,5		
91015	10,5		
91012	10,5		
91010	10,5		
91009	11		
91008	11		
90927	11		
90924	11		
90922	11		
90920	11		
90919	11		
90916	11,5		
90911	11,5		
90908		0	
90907		0	
90905		0	
90903		0	
90901		0	
90828		0	
90819		0,5	
90810		0,5	
90805		1	
90727		1	
90719		1,5	
90718		1,5	
90718		1,5	
90714		1,5	
90708		2	
90615		2,5	
90604		3	
90520		3,5	
90508		4	
90304		6	

průměrný věk	dva + 10,02
úspěšných odvolání	16,20%

ODVOLÁNÍ PRO ŠKOLNÍ ROK 2013/2014

datum narození	Věk dítěte (roky + měsíce)		
	dva	tři	čtyři
110419	4,5		
110209	7		
110206	7		
110129	7		
110118	7,5		
110117	7,5		
110114	7,5		
110109	8		
110108	8		
110107	8		
110103	8		
101229	8		
101213	9		
101209	9		
101119	9,5		
101117	9,5		
101104	10		
101102	10		
101030	10		
101029	10		
101028	10		
101011	10,5		
101005	11		
101001	11		
100916	11,5		
100913	11,5		
100912	11,5		
100911	11,5		
100826		0	
100816		0,5	
100815		0,5	
100813		0,5	
100802		1	
100724		1	
100720		1,5	
100711		1,5	
100702		2	
100626		2	
100625		2	
100622		2	
100615		2,5	
100610		2,5	
100608		3	
100604		3	
100601		3	
100526		3	
100526		3	
100522		3	
100518		3,5	
100510		3,5	
100508		4	
100508		4	
100430		4	
100426		4	

průměrný věk	dva + 11,59
úspěšných odvolání	7,40%

## Seznam literatury

GADASOVÁ, D.: *Základy veřejné správy v ČR II., veřejná správa a školství pro školský management*, 1. vydání, Univerzita Palackého v Olomouci, Olomouc 2010

GADASOVÁ, D.: *Úvod do práva II., vybrané instituty z odvětví práva veřejného pro školský management*, 1. vydání, Univerzita Palackého v Olomouci, Olomouc 2010

HENDRYCH, D.: *Správní právo, obecná část, 7. vydání*, C. H. BECK, Praha 2009

HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V.: *Správní právo procesní, 4. vydání*, Leges, Praha 2012

JEMELKA, PONDĚLÍČKOVÁ, BOHADLO, *Správní řád, komentář, 4. vydání*, C.H.BECK 2013

POLIÁN, M., GADASOVÁ, D.: *Nástin správního řízení*, 1. vydání, Univerzita Palackého v Olomouci, Olomouc 1994

PRŮCHA, P.: *Správní právo, obecná část, 8. doplněné a aktualizované vydání*, Doplněk, Brno 2012

RICHTER, J.: *Vzory správních rozhodnutí s komentářem pro ředitele základních a mateřských škol, 1. aktualizované vydání*, nakladatelství Paris, Karviná – Mizerov, 2009

SLÁDEČEK, V., POUPEROVÁ, O. a kolektiv: *Správní právo – zvláštní část (vybrané kapitoly)*, Leges, Praha 2011, kap. 11, 12, GADASOVÁ, D.

*Školské zákony 2010, výklad, prováděcí předpisy, souvisící předpisy, stav k 1.9.2010*, EUROUNION Praha, s.r.o., Praha 2010

### Právní předpisy:

Listina základních práv a svobod, Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb. ze dne 16. prosince 1992 o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky

Sdělení Federálního Ministerstva zahraničních věcí č. 104/1991 Sb., o sjednání Úmluvy o právech dítěte

Ústava České republiky, Ústavní zákon č. 1/1993 Sb. ze dne 16. prosince 1992

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

Vyhláška č. 73/2005 Sb., o vzdělávání dětí, žáků a studentů se speciálními vzdělávacími potřebami

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

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy (kompetenční zákon)

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

Zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon)

Zákon č. 563/2004 Sb., o pedagogických pracovnících

#### **Judikáty a další zdroje:**

Nález Ústavního soudu ze dne 3. 2. 2011 sp. zn. III. ÚS 449/06 Dostupné na: [http://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=3-449-06\\_2](http://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=3-449-06_2)

Rozsudek Nejvyššího správního soudu v Brně č.j. 1 As 35/2012 40 – 46 ze dne 2. 5. 2012 Dostupné na: [http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI\\_VYKON/2012/0035\\_1As\\_12\\_20120529094245\\_prevedeno.pdf](http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2012/0035_1As_12_20120529094245_prevedeno.pdf)

*Dlouhodobý záměr vzdělávání rozvoje vzdělávací soustavy ČR 2011 – 2015*, příloha 1, s. 10 [online 8.1.2014]. Dostupné na <http://www.msmt.cz/vzdelavani/skolstvi-v-cr/dlouhodoby-zamer-vzdelavani-a-rozvoje-vzdelavaci-soustavy-1>

Doporučení veřejného ochránce práv k naplňování práva na rovné zacházení v přístupu k předškolnímu vzdělávání vydané v Brně dne 8. 12. 2010 pod sp. zn. 166/2010/DIS/JŠK Dostupné na [http://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/DISKRIMINACE/Doporuceni/Doporuceni-skolky-2012.pdf](http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/DISKRIMINACE/Doporuceni/Doporuceni-skolky-2012.pdf)

Vyjádření veřejného ochránce práv ze dne 10. května 2013 vedené pod sp. zn.: 3204/2013/VOP/JŠK Dostupné na [http://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/STANOVISKA/Ostatni-organy/3204-2013-JSK-ZZ.pdf](http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/STANOVISKA/Ostatni-organy/3204-2013-JSK-ZZ.pdf)

Zpráva o šetření veřejného ochránce práv ze dne 21. 9. 2011, sp.zn.138/2011/DIS/JŠK Dostupné na [http://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/DISKRIMINACE/Kauzy/vzdelavani/Neprijeti\\_do\\_MS\\_a\\_trvaly\\_pobyt\\_v\\_obci.pdf](http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/DISKRIMINACE/Kauzy/vzdelavani/Neprijeti_do_MS_a_trvaly_pobyt_v_obci.pdf)



## ANOTACE

Příjmení a jméno autora: Kirschová Naděžda

Název katedry a fakulty: Katedra sociologie a andragogiky FF UP

Název práce: Rozhodování ředitele školy

Počet znaků: 72 724

Počet příloh: 5

Počet titulů použité literatury: 27

Klíčová slova: ředitel školy, správní akty, správní orgán, správní rozhodnutí, správní řízení, statutární orgán, školská právnická osoba, veřejná správa

Keywords: headmaster, administrative acts, administrative body, administrative decision, administrative proceeding, statutory body, school legal entity, public administration

Tématem bakalářské práce je rozhodování ředitele mateřské školy, jako statutárního orgánu školské právnické osoby, a to z pohledu správního řízení. Práce poskytuje podrobný pohled na činnost ředitele mateřské školy při rozhodování o přijetí či nepřijetí dítěte k předškolnímu vzdělávání. První část práce je věnována ukotvení školství ve veřejné správě, pramenům právní úpravy na úseku školství a správnímu řádu, jako obecnému procesnímu předpisu upravujícím postupy ve veřejné správě. Dále se práce věnuje konkrétním podmínkám přijímacího řízení ve statutárním městě Pardubice, a to jak z pohledu odvolacího orgánu, tj. Krajského úřadu Pardubického kraje, tak z pohledu ombudsmana. Závěrečná část práce obsahuje komparaci systémů dvou statutárních měst a návrhy de lege ferenda.

The theme of the Bachelor's thesis is the decisions of the Director of kindergarten as a statutory body of the school legal entity from the perspective of administrative proceeding. The thesis provides a detailed view of Director of kindergarten activity when deciding on acceptance or rejection the child to pre-school education. The first part of the thesis devoted to consolidate of Education in public administration, sources of legal regulations in the area of Education and administrative Procedure Code, as the general procedural rule governing procedures in public administration. The thesis further concentrates on the specific admission requirements of the statutory city of Pardubice from the perspective of the Appellate Body, i.e. Regional Authority of the Pardubice Region, and also from the perspective of the Ombudsman. The final part includes a comparison of the two systems of statutory cities and proposals de lege ferenda.