

Zpráva o šetření

ve věci vyloučení studenta ze školy za chování mimo školu

Dne 3. července 2013 se na veřejného ochránce práv obrátil Mgr. A. B., ředitel vyšší odborné školy A¹ (dále jen „škola“ nebo „A“), ve věci vyloučení studenta J. F. (dále také jen „student“) ze studia.

V prosinci 2012 se měl student F. na sociální síti dopustit vyhrožování fyzickým násilím několika svým spolužačkám. Při jednání s vedením školy student tyto své činy údajně potvrdil, zápis o jednání však odmítl podepsat. Jedna ze studentek se spolu s ředitelem školy obrátila na Policii České republiky. Ta ale trestní řízení pro nedostatek důkazů nezahájila a věc předala přestupkové komisi.

Vzhledem k tomu, že student nad svými činy neprojevil lítost a jeho agresivní chování pokračovalo, ředitel školy rozhodl o jeho vyloučení.² Rozhodnutí odůvodnil tím, že studentovo jednání bylo neslučitelné s etickými zásadami formulovanými v profilu absolventa školy a jednalo se o hrubé porušení školního řádu, konkrétně čl. 1 odst. 2:

„Student se dobrovolným rozhodnutím ke studiu na A zavazuje řádně plnit studijní požadavky, svou činností přispívat k upevnění dobrého jména školy, řídit se zásadami lásky k bližnímu a jednat v souladu s křesťanskými hodnotami.“³

Student F. s rozhodnutím ředitele školy nesouhlasil a podal stížnost k České školní inspekci (dále jen „inspekce“ nebo „ČŠI“) a odvolání k Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy (dále jen „ministerstvo“ nebo „MŠMT“).

Inspekce shledala stížnost důvodnou. Dospěla k závěru, že ředitel školy neměl právo studenta vyloučit ze školy, protože spolužačkám nevyhrožoval v době poskytování vzdělávání nebo v přímé souvislosti s ním.⁴ K podobnému závěru dospělo i ústředí ČŠI po vypořádání námítky zřizovatele školy proti výsledku šetření stížnosti.⁵

V prvním odvolacím řízení ministerstvo označilo rozhodnutí ředitele školy za nepřezkoumatelné a uložené kázeňské opatření ve formě vyloučení za příliš přísné. Takové opatření bylo represivní a neplnilo svou výchovnou funkci. Ministerstvo dospělo v rozhodnutí o prvním odvolání k závěru, že adekvátním a postačujícím trestem by bylo napomenutí nebo podmíněné vyloučení ze školy.⁶

¹ Jedná se o školu církevní, jejímž zřizovatelem je Arcibiskupství B.

² Blíže viz rozhodnutí A ze dne 7. ledna 2013, č. j. CAR/12/2013.

³ Školní řád je dostupný na internetových stránkách A

⁴ Blíže viz výsledek šetření stížnosti ČŠI ze dne 7. května 2013, č. j. ČŠIM-432/13-M.

⁵ Blíže viz vyjádření Mgr. Ivy Lauermannové, vedoucí oddělení vnitřních věcí ČŠI, ze dne 28. května 2013, č. j. ČŠIG-S-307/13-G21/2.

⁶ Blíže viz rozhodnutí MŠMT ze dne 24. července 2013, č. j. 21731/2013.

Ředitel následně vydal nové rozhodnutí, ve kterém studenta podmíněně vyloučil se zkušební lhůtou jednoho roku.⁷ Student se i proti tomuto rozhodnutí odvolal. Ministerstvo se ve druhém odvolacím řízení odklonilo od svého názoru v prvním odvolacím řízení a označilo trest podmíněného vyloučení ze školy za neadekvátní. Své rozhodnutí ministerstvo podložilo mimo jiné i závěry ČŠI o nemožnosti trestat studenta za chování mimo školu.⁸

Ředitel školy se proto s celou záležitostí obrátil na veřejného ochránce práv.

A - Předmět šetření

V mezidobí se situace ohledně studenta F. vyřešila.⁹ Na základě podnětu však vznikla pochybnost o správnosti postupu inspekce a ministerstva. Na prošetření jejich postupu je obecný zájem i nad rámec posuzování konkrétního případu. Předchozí veřejný ochránce práv JUDr. Pavel Varvařovský proto zahájil šetření a zaměřil se na následující tři oblasti:

- (1) postih za chování mimo školu – správnost postupu ČŠI a MŠMT při hodnocení, že ředitel školy nemohl použít kázeňské opatření, jelikož se sporné chování odehrálo v době mimo poskytování vzdělávání,
- (2) alternativní tresty – vhodnost rozhodování ředitele školy o uložení kázeňského opatření, když existuje možnost uložení alternativního trestu (v rámci trestního nebo přestupkového řízení),
- (3) souběh činnosti ČŠI a MŠMT – účelnost souběžného šetření studentovy stížnosti inspekcí a vedení odvolacího řízení ministerstvem.

B - Skutková zjištění

Pro větší přehlednost člením tuto část zprávy podle výše uvedených oblastí šetření. Uvádím zde informace vyplývající ze spisové dokumentace nebo vyjádření oslovených subjektů. V rámci šetření jsem se skrze pověřené zaměstnance Kanceláře veřejného ochránce práv obrátila na ředitelku odboru kanceláře úřadu ČŠI Mgr. Marii Pickovou¹⁰ a ředitelku odboru dalšího vzdělávání a institucionální výchovy MŠMT Mgr. Lenku Šmídovou¹¹.

B.1 Postih za chování mimo školu

B.1.1 Spisová dokumentace

Ředitel školy uvedl na jednání s ČŠI následující:

⁷ Blíže viz rozhodnutí A ze dne 6. srpna 2013, č. j. CAR/811/2013.

⁸ Blíže viz rozhodnutí MŠMT ze dne 15. října 2013, č. j. MSMT-21731/2013-2.

⁹ Student ze školy dobrovolně odešel a náklady na jeho právní zastoupení se vyřešily narovnáním.

¹⁰ Blíže viz vyjádření Mgr. Pickové ze dne 20. září 2013, č. j. ČŠIG-2317/13-G21.

¹¹ Blíže viz vyjádření Mgr. Šmídové ze dne 19. listopadu 2014, č. j. MSMT-21731/2013-6.

„Komunikace na Facebooku probíhala mimo výchovně-vzdělávací proces a bylo to v osobním volnu studenta. Veškerá ostatní komunikace probíhala ve škole, studentky uvedly, že jim spolužák vyhrožuje a že se bojí jít společně s J. F. do vyučovací hodiny. Jedna z nich uvedla, že ji ve škole fyzicky dříve napadl (zezadu přitlačil hlavu). Facebooková komunikace nebyla důvodem vyloučení studenta ze školy, byl to pouze podpurný materiál k tvrzení studentek. **Vyhrožování se týkalo toho, co se bude dít ve škole** [zvýrazněno autorkou], že jim ublíží.“¹²

Zástupkyně ředitele školy Mgr. J. S. při stejné příležitosti uvedla:

„Nedělo se to na půdě školy, ale školy se to týkalo. Student vyhrožoval spolužačce, že jestli mu nebude povolná (týkalo se ruského jazyka), zařídím (*sic*), že se s tebou všichni nebudou bavit. Na základě komunikace na sociální síti se dívky obávaly setkání s J. v předmětu Filosofie, kde se měl psát zápočtový test... Facebook není půda školy, ale **jednání J. se školy dotýkalo** [zvýrazněno autorkou], jeho jednání jsem vyhodnotila jako nebezpečné, obávala jsem se o bezpečnost a zdraví studentek...“¹³

Inspekce stížnost studenta posoudila jako důvodnou. V odůvodnění výsledku šetření uvedla, že ustanovení školního řádu, o které ředitel opřel své rozhodnutí o vyloučení, má pouze **deklaratorní charakter** a svým pojetím přesahuje úpravu práv a povinností při vzdělávání.¹⁴ Dále inspekce uvedla:

„Ředitel školy může trestat nebo jinak zohledňovat pouze to jednání a chování studenta, za něž odpovídá a které je škola reálně schopna ovlivnit. Kompetence školy regulovat chování a jednání studentů a v případě potřeby do tohoto jednání zasáhnout je **školským zákonem omezena na dobu poskytování výchovy a vzdělávání či v přímé souvislosti s nimi** [zvýrazněno autorkou]. V ostatních případech přísluší řediteli školy či ostatním pracovníkům pouze takové možnosti zásahu, které má každý obyvatel tohoto státu (obrátit se na Policii ČR, obecní úřady s rozšířenou působností projednávající přestupky)...“¹⁵

Arcibiskupství olomoucké adresovalo inspekci námitku proti výsledku šetření studentovy stížnosti. Vedoucí oddělení vnitřních věcí ČŠI Mgr. Iva Lauermannová se k tomu vyjádřila následovně:

„Korespondence [mezi studenty] probíhala v době mimo vzdělávání, a ani **skutečnost, že se obsahově dotýkala školy, neznamena, že je škola oprávněna za ni studenta postihovat** [zvýrazněno autorkou]. Působnost ředitele školy se však podle školského zákona vztahuje výhradně k poskytování vzdělávání, které se odehrává v rámci vyučování, popřípadě na dalších akcích pořádaných školou.“¹⁶

¹² Blíže viz zápis z jednání ve věci šetření stížnosti uskutečněného mezi ČŠI a ředitelem školy dne 18. dubna 2013.

¹³ Blíže viz zápis z jednání ve věci šetření stížnosti uskutečněného mezi ČŠI a zástupkyní ředitele školy dne 18. dubna 2013.

¹⁴ Blíže viz výsledek šetření stížnosti ČŠI ze dne 7. května 2013, č. j. ČŠIM-432/13-M.

¹⁵ *tamtéž*

¹⁶ Blíže viz vyjádření Mgr. Ivy Lauermannové, vedoucí oddělení vnitřních věcí ČŠI, ze dne 28. května 2013, č. j. ČŠIG-S-307/13-G21/2.

B.1.2 Vyjádření ČŠI

Mgr. Picková ve vyjádření uvedla, že ČŠI při posuzování kázeňských opatření za chování, které se odehrálo mimo školu, **vychází ze stanovisek MŠMT**¹⁷ (blíže viz část B.1.4). Inspekce se nedomnívá, že by se výchova a vzdělávání ve škole omezovalo pouze na dobu dle rozvrhu hodin. Škola však nesmí suplovat postavení, odpovědnost a výchovné působení zákonných zástupců nebo úkoly orgánů sociálně-právní ochrany dětí. V kontextu vyšších odborných škol rovněž nemůže přímo zasahovat do osobního života většinou již dospělých osob. Škola má jasně vymezenou působnost, která se použije jak na mateřské školy, tak na vyšší odborné školy. Zároveň ale škola přizpůsobuje konkrétní jednání „věku a stupni vývoje“ dětí, žáků a studentů.

V případě agresivního chování mezi žáky na prvním stupni základní školy by škola měla reagovat a situaci řešit v rámci programů předcházení rizikovému chování, při třídnických hodinách, individuálních jednáních apod. Na úrovni vyšší odborné školy existuje předpoklad, že zvládnutí vzájemné komunikace mezi dospělými osobami již nebude vyžadovat tak úzké „vedení“ školy.

Mgr. Picková také upozornila, že školský zákon¹⁸ staví veřejné, soukromé i církevní školy do srovnatelného postavení, byť v některých případech je zákon „přísnější“ na školy veřejné. Důležité ale je, že zákon stanoví, ve kterých případech může být postup škol a přístup k nim odlišný. Vzdělávání je dle § 2 odst. 3 školského zákona veřejnou službou a je vázáno principy veřejného práva. Základní pravidla pro poskytování vzdělávání se tak projevují v kogentní právní úpravě. Není důvod, aby se práva a povinnosti posuzovaly (mírněji, benevolentněji, či naopak striktněji) podle zřizovatele právnické osoby vykonávající činnost školy, která o nich rozhoduje. Je to právo studenta, aby se přístup ke vzdělání posuzoval shodně v souladu se základními zásadami činnosti správních orgánů.¹⁹ Na závěr Mgr. Picková uvedla:

„Církevní i soukromá škola (právnická osoba vykonávající činnost školy) čerpá výhody školy zapsané ve školském rejstříku, musí tedy také dodržovat stanovená pravidla v požadovaném rozsahu. Skutečnost, že se nejedná o tzv. veřejnou školu, není důvodem pro jakkoli benevolentnější přístup.“²⁰

B.1.3 Vyjádření MŠMT

Mgr. Šmídová ve svém vyjádření zdůraznila, že v případě studenta F. byly **skutkové okolnosti rozporuplné a škola studentovo jednání dostatečně neprokázala**.²¹ Dále uvedla, že v době rozhodování o prvním odvolání MŠMT

¹⁷ Jedná se o stanovisko MŠMT ze dne 30. března 2005 podepsané ředitelem odboru legislativního a právního Mgr. Miroslavem Šimůnkem, č. j. 13 316/2005-14, a stanovisko MŠMT ze dne 26. dubna 2011 podepsané vrchním ředitelem sekce legislativy, práva a kontroly JUDr. Miroslavem Šimůnkem, č. j. 4 275/2011-80.

¹⁸ zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů

¹⁹ V této souvislosti Mgr. Picková odkazuje na judikaturu Nejvyššího správního soudu – rozsudek ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 35/2012-40, č. 2736/2013 Sb. NSS, rozsudek ze dne 27. 7. 2011, č. j. 1 As 53/2011-109, č. 2437/2011 Sb. NSS, a rozsudek ze dne 30. 11. 2004, č. j. 3 As 24/2004-79, č. 739/2006 Sb. NSS, vše dostupné na www.nssoud.cz.

²⁰ Blíže viz vyjádření Mgr. Pickové ze dne 20. září 2013, č. j. ČŠIG-2317/13-G21.

²¹ Blíže viz vyjádření Mgr. Šmídové ze dne 19. listopadu 2014, č. j. MSMT-21731/2013-6.

nemělo k dispozici výsledky šetření inspekce. Ministerstvo zrušilo rozhodnutí ředitele školy především pro nepřezkoumatelnost a pouze nad rámec se dotklo dalších problematických bodů (např. přijetí vhodnějšího kázeňského opatření v podobě podmíněného vyloučení). Při rozhodování o druhém odvolání studenta již ministerstvo vycházelo ze zprávy ČŠI a přiklonilo se k názoru, že student nemůže být trestán, jelikož se nedopustil porušení školního řádu.

B.1.4 Stanoviska MŠMT k postihu za chování mimo školu

Ministerstvo se otázce výchovných opatření a kyberšikany věnovalo na žádost ČŠI ve dvou stanoviscích.

Ve stanovisku z roku 2005²² se MŠMT zabývalo působností ředitele školy v oblasti výchovy a vzdělávání. Ta se vztahuje výhradně ke škole jako takové.²³ Pouze při poskytování výchovy a vzdělávání ve škole může ředitel ukládat výchovná opatření. Ta jsou vázána na porušení školského zákona nebo školního řádu. Školní řád navíc může upravovat pouze pravidla chování či další práva a povinnosti uvnitř školy, nikoliv mimo školu.²⁴

Ministerstvo upozornilo, že ředitel nebo jiní pracovníci školy mohou při ukládání trestů zohledňovat pouze takové **chování žáků, za které zodpovídají a které jsou schopni reálně ovlivnit**. Škola má odpovědnost za bezpečnost a ochranu zdraví žáků pouze v době výchovy a vzdělávání nebo v přímé souvislosti s nimi.²⁵ A stejně tak to platí pro kompetence školy regulovat chování a jednání žáků. K tomu ministerstvo dodává:

„Zvolení opačné konstrukce v této věci (s nutností výrazného legislativního zásahu) by nejenom podstatným způsobem změnilo účel a poslání školy (škola by se změnila v obecnou instituci postihující jednání a chování žáků ve všech případech), ale také **popřelo rozhodující roli rodičů** [zvýrazněno autorkou] (či jiných zákonných zástupců) na výchově svých dětí. V neposlední řadě by došlo ke zdvojení kompetence k postihu žáků za totožné jednání a chování ze strany jiných orgánů státní správy oprávněných zasáhnout (Policie ČR, orgány sociálně-právní ochrany dětí, obecní úřady obcí s rozšířenou působností projednávající přestupky apod.).“²⁶

Pokud se pracovníci školy dozvědí o protiprávním chování žáka mimo výchovu a vzdělávání ve škole či mimo přímou souvislost s nimi, musejí v rámci obecné oznamovací povinnosti tuto skutečnost oznámit příslušným orgánům státní správy a jeho zákonným zástupcům. Takové chování by škola měla **zohlednit v rámci výchovné práce s daným žákem** (doporučení spolupráce se školským poradenským zařízením, školním psychologem nebo výchovným poradcem).

²² Blíže viz stanovisko MŠMT ze dne 30. března 2005 podepsané ředitelem odboru legislativního a právního Mgr. Miroslavem Šimůnkem, č. j. 13 316/2005-14.

²³ K tomu MŠMT odkazuje na § 164 a 165 školského zákona.

²⁴ K tomu MŠMT odkazuje na § 30 odst. 1 školského zákona.

²⁵ K tomu MŠMT odkazuje na § 29 školského zákona a některá pracovněprávní ustanovení.

²⁶ Blíže viz stanovisko MŠMT ze dne 30. března 2005 podepsané ředitelem odboru legislativního a právního Mgr. Miroslavem Šimůnkem, č. j. 13 316/2005-14.

Ve stanovisku z roku 2011²⁷ MŠMT uvádí, že kyberšikana není *a priori* vyloučena ze školního disciplinárního postihu. Nicméně při právní úpravě represe je třeba dodržovat striktní zásadu legality, což znamená též **zákaz rozšiřujícího výkladu**. Školský zákon výslovně nestanovuje odpovědnost za disciplinární delikty mimo činnost školy. Vzhledem ke striktní zásadě legality tím pádem takové rozšíření zakazuje.

V některých případech je kyberšikana **distančním deliktem**, jehož podstatou je rozdíl místa deliktního jednání a jeho následku. V teorii trestního práva se na obě tato místa pohlíží jako na místo spáchání trestného činu. Postačí tedy, pokud se v rámci činnosti školy **projeví alespoň vlastní jednání nebo jeho následek**. Následně se musí detailně posoudit znaky skutkové podstaty deliktu.

Smyslem (v teorii trestního práva objektem) školních disciplinárních deliktů je udržení kázně žáků a podpora jejich vzájemného soužití.²⁸ Spornou situací může být, když se závadné jednání neuskutečňuje v rámci činnosti školy nebo v její bezprostřední souvislosti a pokud ani pachatel do této oblasti své jednání neorientuje. Příkladem může být pomluva spolužáka mimo školu, která ale potenciálně může narušit kázeň a vzájemné soužití žáků ve škole. S ohledem na striktní zásady právního trestání (zásada legality, zákaz rozšiřujícího výkladu) se MŠMT proto kloní k názoru, že by se k postihu ve sporných případech přistupovat nemělo.

V případech, na které stanovisko ministerstva nedopadá, mají zúčastněné osoby jiné možnosti postihu chování problémových žáků – upozornění orgánu sociálně-právní ochrany dětí, podnět soudu stran výchovy nezletilého, oznámení o přestupku, trestní oznámení, uplatnění soukromých práv vyplývajících z ochrany osobnosti.

B.2 Alternativní tresty

Ze shromážděné spisové dokumentace vyplynulo, že se ředitel školy a jedna ze studentek obrátili s celou záležitostí na Policii České republiky.²⁹ Ředitel policii oznámil, že studentky jeho školy mají problémy se studentem F., který jim prostřednictvím sociální sítě Facebook vyhrožuje a zasílá vzkazy, které v nich vzbuzují obavu o život. Kvůli tomu se nechtějí zúčastnit zápočtového testu spolu se studentem F.

Dle vyjádření ředitele školy policie trestní stíhání studenta F. nezačala, jelikož neměla dostatek důkazů. Policie následně předala věc přestupkové komisi.³⁰

²⁷ Blíže viz stanovisko MŠMT ze dne 26. dubna 2011 podepsané vrchním ředitelem sekce legislativy, práva a kontroly JUDr. Miroslavem Šimůnkem, č. j. 4 275/2011-80.

²⁸ K tomu MŠMT odkazuje na zásadu vzájemné úcty a respektu ve smyslu § 2 odst. 1 písm. c) školského zákona.

²⁹ Blíže viz úřední záznam komisaře Marcela Chmeliny z 3. oddělení obecné kriminality SKPV Uzemního odboru Olomouc Krajského ředitelství policie Olomouckého kraje ze dne 17. prosince 2012, č. j. KRPM-163911-3/PŘ-2012-140574-207.

³⁰ Právní zástupce školy ani ředitel školy neměli informaci o tom, jak přestupkové řízení proti studentovi skončilo.

Ministerstvo komentovalo ve svých rozhodnutích o odvolání souběh sankčních mechanismů následovně:

„Ředitel se v odůvodnění [rozhodnutí o vyloučení] spokojil s pouhým konstatováním, že jednání J. F. bylo předmětem trestního oznámení na Policii ČR, aniž by se zabýval závěry šetření Policie ČR a jakým způsobem následně s trestním oznámením naložili...“³¹

Ministerstvo tak upozornilo na to, že ředitel ve svém rozhodnutí nezohlednil závěry šetření policie. Samotný souběh rozhodování o kázeňských opatřeních a šetření záležitosti policíi však řediteli nevytýkalo.

B.3 Souběh činnosti ČŠI a MŠMT

B.3.1 Spisová dokumentace

Ze spisové dokumentace plyne, že o probíhajícím odvolacím řízení se inspekce dozvěděla ze vzájemné komunikace s právním zástupcem studenta F. až po prošetření jeho stížnosti. Právní zástupce se totiž obrátil na inspekci s novou stížností na druhé rozhodnutí ředitele školy. Inspekce mu sdělila následující:

„S přihlédnutím ke skutečnostem, že ve věci **bude probíhat odvolací řízení** [zvýrazněno autorkou] a že Česká školní inspekce provedla příslušné šetření, přičemž jeho výsledek zřizovateli školy potvrdila, **není účelné, aby prověřovala opakovaně totožnou záležitost** [zvýrazněno autorkou]. Zároveň Česká školní inspekce zašle Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy, které bude o odvolání rozhodovat, informaci o svých výsledcích šetření v předmětné věci.“³²

B.3.2 Vyjádření ČŠI

Mgr. Picková ve svém vyjádření sděluje, že odvolání proti rozhodnutí o vyloučení podal student F. ve stejný den jako stížnost inspekci. Odvolání podal škole. Zřizovatel jeho odvolání postoupil MŠMT až dne 13. května 2013. Mgr. Picková upozornila, že postup při řešení odvolání proti rozhodnutí ředitele soukromé školy nebyl v té době zcela ustálen. Dále uvádí:

„Česká školní inspekce se ... věcí zabývala ve snaze podat vyjádření k věci, ačkoli toto **bylo v kompetenci odvolacího orgánu** [zvýrazněno autorkou]. Za tento podnět děkujeme. Česká školní inspekce bude **důsledněji dbát toho, aby nedocházelo k porušení zásady procesní ekonomie** [zvýrazněno autorkou] ve smyslu základních zásad činnosti správních orgánů.“³³

³¹ Blíže viz rozhodnutí MŠMT ze dne 24. července 2013, č. j. 21731/2013, a rozhodnutí MŠMT ze dne 15. října 2013, č. j. MSMT-21731/2013-2.

³² Blíže viz dopis Mgr. Ivy Lauermannové, vedoucí oddělení vnitřních věcí ČŠI, adresovaný Mgr. P. A., advokátovi J. F., ze dne 21. srpna 2013, č. j. ČŠIG-S-480/13-G21/2.

³³ Blíže viz vyjádření Mgr. Pickové ze dne 20. září 2013, č. j. ČŠIG-2317/13-G21.

C - Hodnocení věci ochránkyň

Zákon o veřejném ochránci práv³⁴ mi ukládá povinnost působit k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívat k ochraně práv a svobod.³⁵

C.1 Postih za chování mimo školy

V této části posuzuji správnost postupu inspekce a ministerstva při hodnocení, že ředitel školy nemohl použít kázeňské opatření, jelikož se sporné chování odehrálo v době mimo poskytování vzdělávání.

Názory odborné veřejnosti na možnosti postihu chování žáka³⁶ mimo činnost školy se různí. Někteří zdůrazňují, že škola není všemocná a postihnout lze pouze přestupky, které se stanou ve škole.³⁷ Přestože je výchova kontinuálním procesem, který nekončí odchodem žáka ze školy, z právního hlediska tímto odchodem automaticky končí povinnost a zároveň možnost školy ovlivnit chování žáka výchovnými opatřeními.³⁸ Jiní zase prosazují, že ředitelé by měli dostat do rukou kompetenci zareagovat i na chování žáka mimo školu, které je v rozporu s vizí školy, jejím duchem a pověstí.³⁹

Pro posouzení, zda je dle platné právní úpravy možné ukládat žákům postih za chování mimo školu, považuji za nutné se v obecné rovině podrobněji věnovat školním řádům, kázeňským opatřením a prostředí vyšších odborných škol.

C.1.1 Školní řád

Školský zákon ukládá řediteli školy povinnost vydat školní řád.⁴⁰ Ten by měl kromě jiného obsahovat podrobnosti k výkonu práv a povinností žáků ve škole, podmínky zajištění bezpečnosti žáků a jejich ochranu před sociálně-patologickými jevy, projevy diskriminace, nepřátelstvím nebo násilím.

Školní řád je interním normativním aktem, a **nemůže tak ukládat povinnosti, které nejsou dány zákonem**. Školský zákon stanovuje žákům zejména povinnost řádně docházet do školy, řádně se vzdělávat, dodržovat školní řád, dodržovat předpisy k ochraně zdraví a bezpečnosti a plnit pokyny pedagogických pracovníků

³⁴ zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů

³⁵ ustanovení § 1 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů

³⁶ Pojem žák používám v této zprávě jako zobecňující pojem a označuji jím nejen žáky základních škol, ale i žáky středních škol a studenty vyšších odborných škol, pokud z textu zprávy nevyplývá jinak.

³⁷ LHOTKOVÁ, Irena. Trestat dítě za přestupek mimo školu? Řízení školy. Praha: Wolters Kluwer, 2011, 5, 7. ISSN 1214-8679.

³⁸ VALENTA, Jiří. Nevhodné chování žáků mimo školu. Řízení školy. Praha: Wolters Kluwer, 2010, 3, ISSN 1214-8679.

³⁹ TROJAN, Václav. Trestat dítě za přestupek mimo školu? Řízení školy. Praha: Wolters Kluwer, 2011, 5, 7. ISSN 1214-8679.

⁴⁰ ustanovení § 30 odst. 1 školského zákona

školy.⁴¹ Výčet povinností je ve školském zákoně poměrně obecný. Je tedy na řediteli školy, aby ve školním řádu upravil konkrétní podrobnosti jejich výkonu ve škole.

Úmyslem zákonodárce při přijímání nového školského zákona bylo, aby se **posílilo postavení a význam školních řádů**, a tím i autonomie jednotlivých škol.⁴²

Dle odborné literatury⁴³ školní řád vyjadřuje práva a povinnosti žáků přímo nebo zprostředkovaně. Školní řád může zavazovat žáky k určitému jednání, pouze pokud toto jednání probíhá při vlastním vzdělávání (např. vyučování v rámci vyučovacích hodin, exkurze, lyžařský výcvikový kurz) nebo při činnostech přímo souvisejících se vzděláváním (např. přestávky, pobyt žáků před zahájením výuky v budově školy). Nemůže tak stanovovat povinnosti pro jednání mimo dobu vlastního vzdělávání a činnosti, které se vzděláváním přímo nesouvisejí. Školní řád stanovuje práva a povinnosti žáků v návaznosti na konkrétní podmínky činnosti dané školy v mezích práv a povinností vymezených právními předpisy.

Ministerstvo vydalo v květnu 2015 pomůcku pro ředitele škol při tvorbě školního řádu.⁴⁴ Mezi obecné požadavky zařadilo normativnost – školní řád by měl obsahovat konkrétní pravidla, kterými se mají žáci řídit, a nikoliv proklamativní ustanovení. Na druhou stranu ministerstvo ve zvláštních požadavcích na tvorbu školního řádu odkazuje na uvážení ředitele školy. Ten by měl posoudit, v jakých případech je vhodné stanovit přesná pravidla, a v jakých **postačí obecnější ustanovení. Obecnost totiž umožňuje zohlednit specifické okolnosti a ponechává prostor řediteli pro zhodnocení konkrétního případu a pro rozhodnutí o jeho řešení.**

Pomůcka MŠMT zohledňuje volání odborné veřejnosti po změně nahlížení na působnost školního řádu.⁴⁵ Namísto použití územní působnosti (budova školy) by se mělo vycházet z věcné působnosti – školní řád upravuje vztahy, které vznikají v souvislosti s poskytováním výchovy a vzdělávání ve škole. Podle tohoto přístupu by problém šikany, která často přesahuje i do doby trávené po vyučování, mohl být pod „dohledem“ školy a školního řádu, včetně ukládání kázeňských opatření.⁴⁶ Lpění na teritorialitě se totiž ukázalo jako krátkozraké a právě kvůli kyberšikaně se prosazuje názor, že škola může uplatnit svou „jurisdikci“ i v souvislosti s jednáním, které se odehrálo mimo budovu školy a mimo dobu vyučování.⁴⁷

⁴¹ Blíže viz ustanovení § 22 odst. 1 školského zákona. Další povinnosti ukládají i jiná ustanovení školského zákona a obecné právní předpisy.

⁴² Poslanecká sněmovna PČR; Vláda ČR. Důvodová zpráva k zákonu č. 561/2004 Sb., školský zákon. In: ASPI verze 2015 [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 12. 1. 2016].

⁴³ RIGEL, Filip et al. *Školský zákon: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2014. ISBN 978-80-7400-550-3, s. 166.

⁴⁴ Blíže viz Pomůcka pro ředitele škol při tvorbě školního řádu ze dne 22. května 2015, č. j. MŠMT-10862/2015, dostupné z <http://www.msmt.cz/vzdelavani/zakladni-vzdelavani/pomucka-pro-reditele-skol-pri-tvorbe-skolniho-radu>.

⁴⁵ PEKÁRKOVÁ, Martina. Ještě pár slov ke školnímu řádu. *Řízení školy*. Praha: Wolters Kluwer, 2013, 7, 8–9. ISSN 1214-8679.

⁴⁶ tamtéž

⁴⁷ VOKÁČ, Petr. Kudy kráčíte, školní řády? *Řízení školy*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, 12, 7–8. ISSN 1214-8679.

C.1.2 Kázeňská opatření

Kázeňská opatření jsou výchovnými opatřeními sankčního charakteru, jež výslovně stanoví školský zákon.⁴⁸ Jejich účelem je výchovné působení na žáka. Dělí se na kázeňská opatření s právním důsledkem a bez právního důsledku. Podmíněné vyloučení a vyloučení žáka ze školy jsou kázeňská opatření s právními důsledky – ukončuje se tím jeho vzdělávání ve škole a přestává být žákem.⁴⁹ Existují i další kázeňská opatření bez právních důsledků pro žáka, která ukládají ředitel školy nebo třídní učitel. Druhy těchto dalších kázeňských opatření a podmínky pro jejich ukládání stanovuje ministerstvo prováděcím právním předpisem. Činí tak zvláště pro základní školy⁵⁰ a zvláště pro střední školy⁵¹. Prováděcí právní předpis pro vyšší odborné školy se dalším kázeňským opatřením nevěnuje (blíže viz část C.1.3).

Kázeňská opatření lze uložit žákovi pouze tehdy, jsou-li splněny podmínky stanovené školským zákonem nebo prováděcími vyhláškami.⁵² Školský zákon a prováděcí předpisy obsahují taxativní výčet kázeňských opatření.⁵³ Školy mohou ukládat i jiné „postihy“ za nevhodné chování (např. zápis poznámky do žákovské knížky), ale pak se nejedná o kázeňské opatření ve smyslu školského zákona.

Ředitel školy může rozhodnout o vyloučení žáka v případě závažného zaviněného porušení povinností stanovených školským zákonem nebo školním řádem (§ 31 odst. 2 školského zákona).

V teorii správního práva trestního se porušení povinností žáka řadí mezi **disciplinární správní delikty**.⁵⁴ Pro projednávání disciplinárních deliktů platí zásada legality a princip presumpce nevinu. Pokud po shromáždění všech podkladů zůstanou pochybnosti o skutkové otázce pro rozhodnutí o vině pachatele, uplatní se pravidlo v pochybnostech ve prospěch (*in dubio pro reo*).⁵⁵ Na rozhodování o kázeňských opatřeních se vztahují základní zásady činnosti správních orgánů.⁵⁶

Musím se do jisté míry vymezit vůči stanovisku MŠMT z roku 2011⁵⁷, které se týkalo možnosti postihu žáka za chování mimo školu. Ve stanovisku ministerstvo uvádí, že při právní úpravě represe je třeba dodržovat striktní zásadu legality, což také znamená zákaz rozšiřujícího výkladu.

⁴⁸ ustanovení § 31 školského zákona

⁴⁹ RIGEL, Filip et al. *Školský zákon: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2014. ISBN 978-80-7400-550-3, s. 174.

⁵⁰ Blíže viz § 17 vyhlášky č. 48/2005 Sb., o základním vzdělávání a některých náležitostech plnění povinné školní docházky, ve znění pozdějších předpisů.

⁵¹ Blíže viz § 10 vyhlášky č. 13/2005 Sb., o středním vzdělávání a vzdělávání v konzervatoři, ve znění pozdějších předpisů.

⁵² RIGEL, Filip et al. *Školský zákon: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2014. ISBN 978-80-7400-550-3, s. 174.

⁵³ JANEČKOVÁ, Eva. Kázeňská opatření podle školského zákona a jiná opatření. *Právo a rodina*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, 4, 22–23. ISSN 1212-866X.

⁵⁴ MATES, Pavel. *Základy správního práva trestního*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. ISBN 978-80-7400-357-8, s. 137.

⁵⁵ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C. H. Beck, 2013. ISBN 978-80-7400-456-8, s. 75–76.

⁵⁶ ustanovení § 2 až 8 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů

⁵⁷ Blíže viz stanovisko MŠMT ze dne 26. dubna 2011 podepsané vrchním ředitelem sekce legislativy, práva a kontroly JUDr. Miroslavem Šimůnkem, č. j. 4 275/2011-80.

Je pravda, že trestní právo a spolu s ním i správní právo trestní⁵⁸ podléhají přísnějším pravidlům nalézání práva. Listina základních práv a svobod říká, že pouze zákon stanoví, které jednání je trestným činem a jaký trest lze za jeho spáchání uložit.⁵⁹ V trestním právu hmotném a správním právu trestním se proto zakazuje právo dotvářet – použít analogii či teleologickou redukci. Tento zákaz ovšem již nedopadá na právní výklad. **Použití rozšiřujícího výkladu na ustanovení správního trestání je tak možné.**⁶⁰ Pokud si při výkladu konkurují dva rovnocenné výkladové výsledky, přistoupí se v případech, kdy jsou velmi silné důvody pro ochranu dobré víry adresáta právní úpravy (např. trestní nebo daňové právo), k použití zásady v pochybnostech ve prospěch (*in dubio mitius*).⁶¹

C.1.3 Vyšší odborné školy

Souhlasím s argumentací Mgr. Pickové z ČŠI, že veřejné, soukromé i církevní školy jsou vůči školskému zákonu ve srovnatelném postavení. Tento postoj zaujímá i judikatura:

„Školský zákon je postaven na jednotné úpravě poskytování vzdělávání v zásadě bez ohledu na zřizovatele školy či školského zařízení. Školský zákon neobsahuje žádné ustanovení, které by školy či školská zařízení zřízená některými typy zřizovatelů vyjímalo z působnosti části či celého školského zákona nebo které by těmto subjektům umožňovalo přijmout odchýlnou úpravu... S přihlédnutím k tomu, že normy práva veřejného, mezi něž úprava školského zákona patří, jsou kogentními normami, je třeba učinit závěr, že jiné školy než státní ve smyslu Listiny musí tyto normy respektovat a nemohou se od nich smluvně odchýlit, neumožňuje-li školský zákon výslovně jiný postup.“⁶²

Domnívám se však, že jisté odlišnosti lze vidět mezi jednotlivými druhy škol.⁶³ Cílem vyššího odborného vzdělávání je rozvoj a prohlubování znalostí a dovedností studenta získaných ve středním vzdělávání a poskytování všeobecného a odborného vzdělání, včetně praktické přípravy pro výkon náročných činností.⁶⁴

⁵⁸ S ohledem na čl. 7 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, vyhlášené pod č. 209/1992 Sb. (dále jen „Evropská úmluva“), a judikaturu Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“), která správní delikty podřazuje pod trestní obvinění dle čl. 6 Evropské úmluvy, např. rozsudek ESLP ve věci Engel a ostatní proti Nizozemí ze dne 8. června 1976, č. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 a 5370/72. Jak ovšem uvádí odborná literatura, na disciplinární delikty se nemusí čl. 6 Evropské úmluvy vztahovat vždy, blíže viz JURNÍKOVÁ, Jana a Veronika KUDROVÁ. Vybrané aspekty řízení o disciplinárním přestupku na vysoké škole. In Anna Košílková. Přestupky a řízení o nich z pohledu teorie a praxe – sborník z mezinárodní vědecké konference konané dne 4. října 2013. Praha: Policejní akademie České republiky v Praze, 2014. s. 73–85, 13 s. ISBN 978-80-7251-408-3.

⁵⁹ ustanovení čl. 39 Listiny základních práv a svobod

⁶⁰ MELZER, Filip. *Metodologie nalézání práva: úvod do právní argumentace*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, xviii, 276 s. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-382-0, s. 238.

⁶¹ tamtéž, s. 205 a násl.

⁶² rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2011, č. j. 1 As 53/2011-109, č. 2437/2011 Sb. NSS, www.nssoud.cz

⁶³ Těmi jsou dle § 7 odst. 3 školského zákona mateřská škola, základní škola, střední škola (gymnázium, střední odborná škola a střední odborné učiliště), konzervatoř, vyšší odborná škola, základní umělecká škola a jazyková škola s právem státní jazykové zkoušky.

⁶⁴ ustanovení § 92 odst. 1 školského zákona

Důvodová zpráva⁶⁵ ke školskému zákonu uvádí, že vyšší odborné vzdělávání se chápe jako součást terciárního vzdělávání⁶⁶. Vzdělávání v konkrétní vyšší odborné škole se uskutečňuje podle vzdělávacího programu zpracovaného danou vyšší odbornou školou a akreditovaného ministerstvem na základě stanoviska akreditační komise.⁶⁷ Ve srovnání s bakalářskými programy vysokých škol jde o vzdělávání více prakticky zaměřené. Vzdělávání se poskytuje za úplatu.

Úmyslem zákonodárce rovněž bylo, aby **úprava vyššího odborného vzdělávání ve školském zákoně byla pouze dočasná, do doby přijetí zákona o terciárním vzdělávání**.⁶⁸ Vzniká tak otázka, zda by se řešení disciplinárních deliktů na vyšší odborné škole nemělo blížit tomu, jak se řeší disciplinární přestupky studentů na vysokých školách.

Předně je třeba upozornit na to, že vyhláška o vyšším odborném vzdělávání⁶⁹ neobsahuje žádná ustanovení, která by se týkala výchovných opatření, na rozdíl od vyhlášky k základnímu vzdělávání⁷⁰ a vyhlášky o středním vzdělávání⁷¹. Ty upravují další kázeňská opatření tak, jak je předvídá § 31 odst. 1 věty čtvrté školského zákona. Ředitelé a ředitelky vyšších odborných škol tak **nemají dle školského zákona k dispozici mírnější kázeňská opatření než podmíněné vyloučení a vyloučení studenta ze školy**.

Tento rozdíl si vykládám tak, že na základních a středních školách má stát větší zájem na výchovném působení na žáky, kterého lze docílit použitím přiměřených trestů – napomenutí třídního učitele, důtka třídního učitele, důtka ředitele školy. Je pochopitelné, že výchovné působení s repertoárem kázeňských opatření v podobě vyloučení a podmíněného vyloučení je značně omezené. **Kázeňská opatření na vyšších odborných školách tak mají ze své podstaty spíše represivní funkci než funkci výchovnou.**

Zákon o vysokých školách⁷² za disciplinární přestupek považuje zaviněné porušení povinností stanovených právními předpisy nebo vnitřními předpisy vysoké školy a jejich součástí.⁷³ Zákon nestanoví, že by se protiprávní jednání muselo přímo týkat studia. Odborná literatura ale uvádí, že „povinností studenta [je] chovat se určitým způsobem a pokud vysoká škola k trestání přistupuje, měla by vždy zvážit vztah protiprávního jednání a jeho důsledky ke statusu studenta a povinnostem,

⁶⁵ Poslanecká sněmovna PČR; Vláda ČR. Důvodová zpráva k zákonu č. 561/2004 Sb., školský zákon. In: ASPI verze 2015 [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 30. 1. 2016].

⁶⁶ Vyšší odborné vzdělávání je řazeno do terciárního vzdělávání i podle mezinárodních porovnávacích tabulek ISCED (International Standard Classification of Education – UNESCO 1978). Blíže viz <http://www.uis.unesco.org/Education/Pages/international-standard-classification-of-education.aspx> a důvodová zpráva ke školskému zákonu, komentář k § 92.

⁶⁷ ustanovení § 104 a násl. školského zákona

⁶⁸ Tato informace je uvedena ve zvláštní části důvodové zprávy, v komentáři k § 92.

⁶⁹ vyhláška č. 10/2005 Sb., o vyšším odborném vzdělávání, ve znění pozdějších předpisů

⁷⁰ ustanovení § 17 vyhlášky č. 48/2005 Sb., o základním vzdělávání a některých náležitostech plnění povinné školní docházky, ve znění pozdějších předpisů

⁷¹ ustanovení § 10 vyhlášky č. 13/2005 Sb., o středním vzdělávání a vzdělávání v konzervatoři, ve znění pozdějších předpisů

⁷² zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů

⁷³ ustanovení § 64 zákona o vysokých školách

kteří z něj vyplývají“.⁷⁴ Vysoká škola tak například může vzít v úvahu **ochranu své dobré pověsti**.

Domnívám se, že právní úprava kázeňských opatření ve školském zákoně je pro prostředí vyšších odborných škol nevhodná. Jedním z důvodů je to, že studium na vyšší odborné škole se řadí do terciárního vzdělávání, do kterého studenti vstupují dobrovolně a na základě zájmu o určitý obor. Vzhledem k tomu, že studenti vyšších odborných škol jsou osobami dospělého věku, měli by také **nést plnou odpovědnost za své jednání**.

C.1.4 Posouzení případu studenta J. F.

Neztotožňuji se s kritikou ministerstva⁷⁵ vůči řediteli A, že jím uložený trest byl příliš represivní a že měl zvolit jiný postup, který by měl výchovnou funkci. A to především z toho důvodu, že vyšší odborné školy spadají do terciárního vzdělávání a kázeňská opatření na vyšších odborných školách mají spíše represivní funkci než funkci výchovnou. Na druhou stranu však musím s ministerstvem souhlasit, že prošetření případu vykazovalo vady. Ředitel školy měl především zjistit stav věci, o kterém nejsou důvodné pochybnosti, v souladu se zásadou materiální pravdy⁷⁶ (např. zjistit, co vyhocené komunikaci mezi studenty předcházelo).

Na rozdíl od ČŠI⁷⁷ nejsem přesvědčena o tom, že čl. 1 odst. 2 školního řádu A má pouze deklaratorní charakter a nelze o něm uvažovat jako o úpravě práv a povinností. Za předpokladu, že čl. 1 odst. 2 školního řádu A má pouze deklaratorní charakter, pak zásady v něm vyjádřené – přispívat k dobrému jménu školy, řídit se zásadami lásky k bližnímu a jednat v souladu s křesťanskými hodnotami – prostupují celým školním řádem. **Ve spojení s dalšími ustanoveními školního řádu by pak mohl dát podobu konkrétním právům a povinnostem.** Domnívám se, že ředitel školy mohl při svém rozhodování vhodněji podřadit chování studenta pod konkrétní povinnosti stanovené školním řádem. V tomto případě se nabízí povinnost podílet se na naplňování poslání školy⁷⁸, povinnost jednat poctivě⁷⁹ či povinnost neohrožovat zdraví a bezpečnost ostatních osob⁸⁰.

V souladu se stanoviskem MŠMT z roku 2011⁸¹ připadá v úvahu i teorie distančního deliktu. Je ke zvážení, zda se jednání studenta nedalo posoudit jako **distanční delikt, jehož následek se projeví v rámci činnosti školy**. Důsledkem studentova výhrůžného jednání totiž bylo vyvolání strachu u jeho spolužaček. Tento strach u nich přetrvával až do dalšího dne, jelikož se studentky nechtěly zúčastnit

⁷⁴ JURNÍKOVÁ, Jana a Veronika KUDROVÁ. Vybrané aspekty řízení o disciplinárním přestupku na vysoké škole. In Anna Košílková. Přestupky a řízení o nich z pohledu teorie a praxe – sborník z mezinárodní vědecké konference konané dne 4. října 2013. Praha: Policejní akademie České republiky v Praze, 2014. s. 73-85, 13 s. ISBN 978-80-7251-408-3.

⁷⁵ Blíže viz rozhodnutí MŠMT ze dne 24. července 2013, č. j. 21731/2013.

⁷⁶ ustanovení § 3 správního řádu

⁷⁷ Blíže viz výsledek šetření stížnosti ČŠI ze dne 7. května 2013, č. j. ČŠIM-432/13-M.

⁷⁸ ustanovení čl. 2 bodu 1 v sekci „Student je povinen“ školního řádu A

⁷⁹ ustanovení čl. 2 bodu 2 v sekci „Student je povinen“ školního řádu A

⁸⁰ ustanovení čl. 2 bodu 7 v sekci „Student je povinen“ školního řádu A

⁸¹ Blíže viz stanovisko MŠMT ze dne 26. dubna 2011 podepsané vrchním ředitelem sekce legislativy, práva a kontroly JUDr. Miroslavem Šimůnkem, č. j. 4 275/2011-80.

společné výuky a celou záležitost oznámily vedení školy. Jednáním studenta tak mohlo dojít ve smyslu teorie trestního práva k **narušení objektu školních disciplinárních deliktů**, kterým je soužití účastníků vzdělávání v souladu se zásadou vzájemné úcty, respektu, názorové snášenlivosti, solidarity a důstojnosti⁸². K objektivní stránce skutkové podstaty disciplinárního deliktu ministerstvo řadí i jeho souvislost se vzděláváním nebo poskytováním školských služeb. Upozorňuje však, že není nutné, aby se čin odehrával v čase a místě poskytování vzdělávání. Postačí, aby pachatel orientoval své jednání k činnosti školy nebo činnosti bezprostředně související. Domnívám se, že v případě studenta F. by byla tato podmínka splněna, jelikož **cílem jeho výhrůžek měl být zisk informací ohledně výuky ruského jazyka a jeho slova se měla projevit v kolektivu ve škole** („a mám navíc na tebe peprné informace, a jestli mi nebudeš povolná, řeknu to ostatním, a zařídím, že se s tebou všichni nebudou bavit“)⁸³.

Domnívám se, že **ČŠI a MŠMT porušily zásadu nestranného postupu a rovného přístupu vyjádřenou v § 2 odst. 4 správního řádu** („aby přijaté řešení odpovídalo okolnostem daného případu“), když dostatečně neposoudily možnost uložení kázeňského opatření studentovi.

C.2 Alternativní tresty

V této části posuzuji, zda je účelné, aby ředitel školy uložil studentovi kázeňské opatření, když jeho chování prošetřuje Policie České republiky nebo přestupková komise. Ministerstvo tento souběh řediteli školy nevytýkalo.

Je nutné odlišovat disciplinární delikty od přestupků či trestných činů. Odborná literatura uvádí následující:

„Protiprávní jednání, které je disciplinárním deliktem, může zároveň naplnit skutkovou podstatu trestného činu nebo přestupku anebo jiného správního deliktu. **Trest je pak v zásadě možné uložit jak za disciplinární delikt, tak za jiný (soudně nebo správně) trestný delikt** [zvýrazněno autorkou]. Souběžné potrestání by však bylo vyloučeno v případě, kdyby disciplinární delikt naplnil znaky ‚trestního obvinění, trestného činu‘ ve smyslu [Evropské úmluvy].“⁸⁴

Možnost souběhu disciplinárního a přestupkového řízení výslovně uvádí i přestupkový zákon⁸⁵. Zásada, podle které lze týž skutek stíhat pouze jednou (*ne bis in idem*), se na tyto situace s výjimkou trestního obvinění a trestného činu dle Evropské úmluvy nevztahuje.⁸⁶ Souběh dvou postihů je možný především kvůli tomu, že se disciplinární delikty a přestupky ve smyslu teorie trestního práva liší

⁸² ustanovení § 2 odst. 1 písm. c) školského zákona

⁸³ Blíže viz kopie komunikace studenta F. a dalších studentů na sociální síti Facebook evidované ve spisu MŠMT pod sp. zn. MSMT-21731/2013.

⁸⁴ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C. H. Beck, 2013. ISBN 978-80-7400-456-8, s. 149.

⁸⁵ ustanovení § 12 odst. 1, § 66 odst. 3 písm. d) a § 76 odst. 1 písm. ch) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

⁸⁶ Blíže k tomu i Stanovisko odboru bezpečnostní politiky k problematice „dvojitě trestání“ žáků ve školách za držení drog (zásada *ne bis in idem*) Ministerstva vnitra ze dne 27. dubna 2010, dostupné na http://www.pppuo.cz/soubory/mv_obp_stanovisko_ne_bis_in_idem.pdf.

svými objekty.⁸⁷ Objektem disciplinárních deliktů je dodržování kázně uvnitř organizace. Objektem přestupků jsou obecně společenské vztahy (zájmy, hodnoty), které jsou chráněny zákonem.

Školský zákon navíc stanoví, že o podmíněném vyloučení nebo vyloučení žáka musí ředitel rozhodnout do dvou měsíců ode dne, kdy se o provinění žáka dozvěděl (subjektivní lhůta), nejpozději však do jednoho roku ode dne, kdy se žák provinění dopustil (objektivní lhůta).⁸⁸ Subjektivní i objektivní lhůta navíc musejí být zachovány i tehdy, jestliže se žák proti rozhodnutí ředitele odvolá a odvolací orgán napadené rozhodnutí zruší a věc vrátí k novému projednání.⁸⁹ Odborná veřejnost se také shoduje, že kázeňské opatření podle školského zákona musí ředitel uložit neprodleně po zjištění prohřešku.⁹⁰

Na základě výše uvedeného mám za to, že **MŠMT postupovalo v souladu se zákonem, když řediteli nevytklo, že uložil kázeňské opatření, aniž by měl k dispozici závěry šetření policie nebo přestupkové komise.**

C.3 Souběh činnosti ČŠI a MŠMT

V této části posuzuji účelnost souběžného šetření studentovy stížnosti inspekcí a vedení odvolacího řízení ministerstvem.

Na rozhodování ředitele školy o vyloučení žáka se vztahuje správní řád.^{91,92} Ředitel a odvolací orgán (v tomto případě MŠMT) se tak musejí řídit základními zásadami činnosti správních orgánů uvedenými v § 2–8 správního řádu. Na základě **zásady procesní ekonomie** (§ 6 odst. 2 správního řádu) jsou správní orgány povinny postupovat tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady. To platí jak pro dotčené osoby a dotčené orgány, tak pro samotný správní orgán.⁹³ Rovněž správní orgány dbají **vzájemného souladu všech postupů**, které probíhají současně a souvisejí s týmiž právy nebo povinnostmi dotčené osoby (§ 8 odst. 1 správního řádu). K tomu se váže povinnost dotčených osob upozornit správní orgány na takový souběh.

⁸⁷ MATES, Pavel. *Základy správního práva trestního*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. ISBN 978-80-7400-357-8, s. 129.

⁸⁸ ustanovení § 31 odst. 4 školského zákona

⁸⁹ RIGEL, Filip et al. *Školský zákon: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2014. ISBN 978-80-7400-550-3, s. 177. MATES, Pavel. *Základy správního práva trestního*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. ISBN 978-80-7400-357-8, s. 33.

⁹⁰ ANDRYS, Ondřej. Školní řád musí být jednoznačný. *Učitelství noviny* [online]. 2013, 30 [cit. 10. 2. 2016]. ISSN 0139-5718. Dostupné z: <http://www.ucitelskenoviny.cz/?archiv&clanek=7484>. JANEČKOVÁ, Eva. Kázeňské opatření podle školského zákona a jiná opatření. *Právo a rodina*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, 4, 22–23. ISSN 1212-866X.

⁹¹ zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

⁹² ustanovení § 183 odst. 1 školského zákona

⁹³ VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. Vyd. 1. Praha: BOVA POLYGON, 2006, 1042 s. ISBN 80-7273-134-3, s. 89.

Stejné zásady platí i pro ČŠI.⁹⁴ Inspekce by měla v duchu zásady procesní ekonomie postupovat tak, aby jí při činnosti nevznikaly zbytečné náklady, a měla by dbát vzájemného souladu postupu správních orgánů.

Na činnost ČŠI se dále vztahují i principy dobré správy, které na základě § 1 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv vycházejí z činnosti ochránce a definoval je již první veřejný ochránce práv JUDr. Otakar Motejl.⁹⁵ Na situaci souběhu inspekční činnosti ČŠI a odvolacího řízení MŠMT dopadá **princip přiměřenosti a efektivnosti**. Podle principu přiměřenosti úřad zasahuje do práv a oprávněných zájmů osob jen tam, kde je to nutné k dosažení účelu řízení, a pouze v nezbytné míře. Je tedy **potřebné, aby si kontrolní orgán před zahájením kontroly stanovil účel, který bude po celou dobu kontroly sledovat**. Princip efektivnosti apeluje na komplexní a skutečné, nikoli pouze formální, řešení věci.

Řádným opravným prostředkem proti rozhodnutí ředitele školy je odvolání. O tom v zásadě⁹⁶ rozhoduje krajský úřad (§ 183 odst. 4 školského zákona), nikoli inspekce. Inspekce není způsobilá k tomu, aby změnila rozhodnutí ředitele školy vydané podle § 165 odst. 2 školského zákona. Není ani žádoucí, aby inspekce zdvojovala činnost odvolacího orgánu, který si má opatřit veškeré podklady pro rozhodnutí o odvolání.

Dokáží si však představit situaci, kdy se dotčená osoba, podobně jako v případě studenta F., obrátí s odvoláním jak na krajský úřad (či jiný odvolací orgán), tak se stíží na ČŠI. Inspekce by v takovém případě měla dbát na to, aby při šetření stížnosti neposuzovala zákonnost rozhodnutí ředitele školy. To přísluší pouze odvolacímu orgánu. Inspekce by se měla zabývat pouze postupem ředitele školy, například při prošetřování disciplinárního deliktu, případně dalšími námitkami uvedenými ve stížnosti, které nemíří přímo na zákonnost rozhodnutí ředitele školy.

Rovněž nevylučuji ani takovou situaci, kdy krajský úřad (či jiný odvolací orgán) v případě přetrvávajících nejasností požádá inspekci o spolupráci (např. kvůli zjištění faktických okolností na místě). Takový postup by byl v souladu se zásadou vzájemné spolupráce správních orgánů (§ 8 odst. 2 správního řádu).

Pokud by ovšem stížnost ČŠI neobsahovala žádné námitky směřující mimo posouzení zákonnosti rozhodnutí ředitele školy, pak inspekce musí **stížnost posoudit jako odvolání a postoupit ji věcně příslušnému správnímu orgánu (§ 12 správního řádu)**. O takovém postupu inspekce vyrozumí stěžovatele.

⁹⁴ Inspekční orgán má totiž při kontrole postupovat v souladu se správním řádem [§ 28 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů, § 26 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů].

⁹⁵ Principy dobré správy jsou dostupné na <http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/pripady-a-stanoviska-ochrance/principy-dobre-spravy/>.

⁹⁶ Předchozí právní úprava stanovila, že krajský úřad je nadřízeným správním orgánem ředitelů pouze škol, které zřizuje stát, kraj, obec nebo svazek obcí. Judikatura dovodila, že v případě škol církevních je nadřízeným správním orgánem MŠMT (blíže viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. ledna 2013, č. j. 1 As 160/2012-41, č. 2812/2013 Sb. NSS, www.nssoud.cz). Tento přístup se od 1. září 2015 sjednotil, jelikož došlo ke změně školského zákona a krajský úřad je od té doby nadřízeným správním orgánem ředitelů všech škol (blíže viz zákon č. 82/2015 Sb.).

Student F. se ve své stížnosti ČŠI neomezil pouze na zákonnost rozhodnutí ředitele. Namítal také nesprávný postup ředitele při prošetřování incidentu (ředitel neumožnil opravu zápisu z jednání své zástupkyně se studentem, ředitel nevyvodil důsledky pro druhou stranu vyhrocené konverzace). Mám za to, že **inspekce postupovala v souladu se zákonem, když na základě studentovy stížnosti zahájila inspekční činnost.**

Domnívám se ale, že se inspekce měla omezit pouze na námitky studenta o způsobu prošetření záležitosti a neměla posuzovat zákonnost ředitelova rozhodnutí („... nelze využít ze strany školy kázeňské opatření, kterým bylo vyloučení J. F. ze studia.“⁹⁷). Jsem přesvědčena o tom, že **ČŠI tak porušila zásadu procesní ekonomie a nedbala vzájemného souladu všech postupů správních orgánů, když přistoupila k prošetření studentovy námítky i vůči zákonnosti rozhodnutí ředitele školy. Tím také porušila principy dobré správy (princip přiměřenosti a efektivnosti).**

Na okraj poznamenám, že jsem si vědoma specifičnosti případu studenta F. Ačkoli právní zástupce studenta podal odvolání i stížnost ve stejný den (23. března 2013), zřizovatel postoupil odvolání ministerstvu až 13. května 2013. Inspekce přitom prošetřila stížnost již dne 7. května 2013. Prodleva v postoupení odvolání vznikla kvůli tehdy panující nejistotě o tom, kdo je nadřízeným správním orgánem ředitelů církevních škol. Oceňuji, že inspekce poskytla závěry svého šetření ministerstvu, které je tak mohlo zohlednit ve svém rozhodnutí o odvolání. Takový postup je v souladu se zásadou vzájemné spolupráce správních orgánů (§ 8 odst. 2 správního řádu). Na druhou stranu se ovšem musím vymezit proti postupu ministerstva, které nekriticky převzalo závěry šetření inspekce.

D - Závěry

D.1 Postih za chování mimo školu

Na základě výše popsaných zjištění a úvah jsem ve smyslu § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv dospěla k přesvědčení, že ČŠI a MŠMT porušily zásadu nestranného postupu a rovného přístupu, když nedostatečně zvážily možnost uložení kázeňského opatření studentovi F. Nevzaly totiž v potaz specifické prostředí vyšší odborné školy a na případ neaplikovaly teorii distančního deliktu vyplývající ze stanoviska MŠMT z roku 2011.

D.2 Alternativní tresty

Na základě výše popsaných zjištění a úvah jsem ve smyslu § 17 zákona o veřejném ochránci práv dospěla k přesvědčení, že MŠMT postupovalo v souladu se zákonem, když řediteli nevytklo uložení kázeňského opatření, aniž by měl k dispozici závěry šetření policie nebo přestupkové komise. Kázeňská opatření dle školského zákona se totiž ukládají za disciplinární delikty, které až na výjimky nevylučují souběh postihů.

⁹⁷ Blíže viz výsledek šetření stížnosti ČŠI ze dne 7. května 2013, č. j. ČŠIM-432/13-M, s. 2.

D.3 Souběh činnosti ČŠI a MŠMT

Na základě výše popsaných zjištění a úvah jsem ve smyslu § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv dospěla k přesvědčení, že ČŠI pochybila, když část stížnosti studenta nevyhodnotila jako odvolání a nepostoupila ji věcně příslušnému správnímu orgánu. Inspekce nepostupovala v souladu se zásadou procesní ekonomie a nedbala vzájemného souladu všech postupů správních orgánů, když přistoupila k prošetření studentovy námitky i vůči zákonnosti rozhodnutí ředitele školy. Tím také porušila principy dobré správy (princip přiměřenosti a efektivnosti).

Zprávu o šetření zasílám ČŠI a MŠMT a žádám je, aby se v zákonné lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřily ke zjištěným pochybením. Ministerstvo žádám o vyjádření ke zjištěnému pochybení v části D.1. Inspekci žádám o vyjádření k pochybením zjištěným v částech D.1 a D.3. **Zároveň požaduji, aby mě ministerstvo i inspekce informovaly o přijatých opatřeních k nápravě.** Zpráva shrnuje mé dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko.

O svých zjištěních a závěrech informuji rovněž stěžovatele.

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