



Zpráva o šetření

ve věci účelného využití zákonných oprávnění České školní inspekce

V červenci 2015 se na mě obrátila paní M. H. (dále také „stěžovatelka“). Podnět stěžovatelky směřuje proti některým jednáním, s nimiž se setkala na Základní škole A, okres XXXXX (dále také „škola“), dále proti postupům České školní inspekce (dále také „ČŠI“) a rovněž proti jednání zřizovatele ZŠ A města B. (dále také „zřizovatel“).

Stěžovatelka byla dlouhodobě nespokojena s postupy některých vyučujících a ředitelky školy, kterou do konce školního roku 2014/2015 navštěvoval její syn T. Obrátila se proto se stížností na ZŠ A k Jihočeskému inspektorátu ČŠI. Jelikož Jihočeský inspektorát ČŠI dal stěžovatelce za pravdu pouze zčásti, podala stěžovatelka nový podnět k prošetření, tentokrát k Plzeňskému inspektorátu ČŠI. Plzeňský inspektorát ČŠI prošetřil tvrzení stěžovatelky a v šesti z deseti bodů shledal stížnost důvodnou, stěžovatelka je s výsledkem inspekční činnosti v zásadě spokojena. Namítá nicméně, že v praxi konstatování pochybení ze strany ČŠI nemá žádný dopad, na ZŠ A panují nadále neuspokojivé poměry, zřizovatel odmítá ve věci činit potřebné kroky.

Stěžovatelku jsem upozornila, že působnost, která je mi svěřena zákonem o veřejném ochránci práv,¹ se nevztahuje (s výjimkou námitky diskriminace) na postupy ředitele či vyučujících školy ani na jednání samosprávy, kam spadá i činnost obce jako zřizovatele školy. V působnosti ochránce však je prověřovat, zda jsou jednání správních úřadů v souladu s právem, odpovídají principům demokratického právního státu a dobré správy, případně zda nejsou úřady nečinné. Mezi správní úřady, na jejichž postupy se může ochránce v rámci své činnosti zaměřit, spadá také Česká školní inspekce.²

Ve svém šetření jsem se zaměřila na prověření toho, zda Česká školní inspekce v rámci inspekční činnosti provedené na ZŠ A účelně využila všech svých zákonných oprávnění.

A. Shrnutí

Jedním z principů dobré správy je princip efektivnosti. Každý úřad má být na základě něj ve své činnosti důsledný a usilovat o skutečné, nikoliv pouze formální, vyřešení celé věci. Činí proto účelné kroky k realizaci svých rozhodnutí v praxi a provádí i následnou kontrolu jejich naplňování.³

Česká školní inspekce v návaznosti na nový podnět stěžovatelky ke kontrole opětovně vykonala na škole inspekční činnost dle § 174 odst. 5 školského zákona⁴ (tzv. šetření

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

2 dle § 1 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv ve spojení s § 173 odst. 1 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů

3 blíže k tomu Principy dobré správy, dostupné z <http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/principy-dobre-spravy/>

4 Dle zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění účinném do 31. 8. 2016. Školský zákon ve znění účinném od 1. 9. 2016 obsahuje totožné znění ve svém § 174 odst. 6. Vzhledem k tomu, že inspekční činnost v případě stěžovatelky probíhala před datem 1. 9. 2016, bude v celé zprávě odkazováno na ustanovení školského zákona s účinností do 31. 8. 2016.



stížnosti). Přitom postupovala-li by v režimu tzv. státní kontroly dle § 174 odst. 2, disponovala by širšími pravomocemi, jak působit ze své pozice na samotnou školu, pokud jde o zjednávání nápravných opatření.

V kontextu daného případu jsem dospěla k závěru, že Česká školní inspekce nepostupovala dostatečně účelně, když namísto inspekční činnosti (státní kontroly) dle § 174 odst. 2 školského zákona provedla tzv. šetření stížnosti ve smyslu § 174 odst. 5.

B. Skutková zjištění

Stěžovatelka podala písemnou stížnost na některá jednání na ZŠ A u České školní inspekce poprvé dne 7. dubna 2015. Jihočeský inspektorát v reakci na stížnost provedl na škole inspekční činnost dle § 174 odst. 5 školského zákona. Protože s výsledkem šetření byla stěžovatelka spokojena jen částečně,⁵ obrátila se po poradě se školským ombudsmanem Eduardem Zemanem dne 8. června 2015 s novým podnětem k Plzeňskému inspektorátu ČŠI.

Plzeňský inspektorát ČŠI, obdobně jako Jihočeský inspektorát ČŠI, provedl inspekční činnost ve smyslu § 174 odst. 5 školského zákona, závěry jeho šetření byly ale podstatně odlišné, když v šesti z deseti bodů dal za pravdu stěžovateli a shledal pochybení na straně školy.⁶

Stěžovatelka namítala, že ačkoliv je se závěry Plzeňského inspektorátu ČŠI v zásadě spokojena, fakticky se na škole nic nezměnilo, neuspokojivý stav panuje i nadále a zřizovatel odmítá ve věci činit potřebné kroky. Z toho důvodu jsem ve věci zahájila šetření, v rámci kterého jsem oslovila náměstka ústředního školního inspektora PhDr. Ondřeje Andryse, MAE, a požádala ho o informaci, jaká nápravná opatření v návaznosti na inspekční činnost ČŠI přijal zřizovatel/ředitelka školy a zda a jakým způsobem ČŠI kontrolovala jejich naplňování v praxi.⁷

Náměstek v reakci na mou výzvu⁸ sdělil, že výsledek šetření Plzeňského inspektorátu ČŠI předala ČŠI zřizovateli.⁹ Starostka města B. paní A. B. (jako zřizovatel) ČŠI posléze písemně informovala, že výsledky šetření projednala s ředitelkou ZŠ A Mgr. M. Š. Ředitelka podala zřizovateli písemnou zprávu o opatřeních přijatých k nápravě a Rada města B. následně po projednání stížnosti rozhodla o krácení mimořádné odměny ředitelce.

5 ČŠI shledala stížnost paní H. důvodnou, pouze pokud jde o námitku povrchního a neúčinného postupu ředitelky ZŠ A při prošetřování stížností na vyučující českého jazyka a poukaz na nedostatečnou organizaci soutěže „Pohár vědy“. V ostatních bodech (nesprávné postupy učitele při výuce matematiky, omezené psychohygienické a materiální podmínky žáků, nezajištění bezpečnosti žáků v souvislosti s třídnickými hodinami) označila stížnost za nedůvodnou či neprokazatelnou. Blíže ve výsledku šetření stížnosti ze dne 15. května 2015, č. j. ČŠIC-183/15-C, který je součástí spisové dokumentace sp. zn. 4525/2015/VOP/JV.

6 Jednalo se o otázky nedostatečného zajištění bezpečnosti žáků v souvislosti s třídnickou hodinou, nedostatečně nastavený postup při vyřizování stížností přijatých školou ve školním roce 2014/2015, nedostatečný postup ředitelky v případě vyřizování některých konkrétních stížností stěžovatelky. Blíže ve výsledku šetření stížnosti ze dne 30. října 2015, č. j. ČŠIP-1052/15-P, který je součástí spisové dokumentace.

7 Dopis ze dne 6. ledna 2016, který je součástí spisové dokumentace.

8 Dopisem ze dne 1. února 2016, který je součástí spisové dokumentace.

9 ve smyslu § 174 odst. 5 školského zákona



Zároveň mě náměstek informoval, že na realizaci a účinnost nápravných opatření se bude ČŠI zaměřovat rovněž při následné inspekční činnosti na škole. Tu provedl Jihočeský inspektorát ČŠI ve dnech 9. až 11. února 2016 již dle § 174 odst. 2 školského zákona. Z inspekční zprávy,¹⁰ kterou mi náměstek posléze zaslal, vyplývá, že ČŠI se skutečně, krom jiného, při kontrole zaměřila na otázku nápravných opatření přijatých v oblastech, jež při předešlé kontrole školy vytýkala.¹¹ Náměstek zároveň přislíbil, že ČŠI i při další inspekční činnosti bude sledovat, zda došlo ke zlepšení činnosti školy.

C. Hodnocení věci ochránkyní

Česká školní inspekce nejednala dostatečně účelně (v souladu s principem efektivnosti dobré správy), když namísto inspekční činnosti v režimu státní kontroly dle § 174 odst. 2 školského zákona postupovala v reakci na nový podnět stěžovatelky ke kontrole opětovně dle § 174 odst. 5 (tzv. šetření stížnosti).

Jedním z principů dobré správy je princip efektivnosti. Každý úřad má být na základě něj ve své činnosti důsledný a usilovat o skutečné, nikoliv pouze formální, vyřešení celé věci. Činí proto účelné kroky k realizaci svých rozhodnutí v praxi a provádí i následnou kontrolu jejich naplňování.¹²

ČŠI může provádět dle § 174 odst. 5 školského zákona na základě podnětů, stížností a petic spadajících svým obsahem do její působnosti inspekční činnost, při níž prošetřuje jednotlivá tvrzení uvedená ve stížnosti (tzv. šetření stížnosti). Výsledek šetření předává k dalšímu řízení zřizovateli, který posléze informuje Českou školní inspekci o dalším postupu. Zřizovatel je zde tak tím, na kom leží hlavní odpovědnost za opatření přijatá ve věci k nápravě. ČŠI však může postupovat také dle § 174 odst. 2 školského zákona (v režimu tzv. státní kontroly). Výhodou inspekční činnosti dle tohoto ustanovení přitom je, že ČŠI disponuje více pravomocemi, jak ze své pozice působit přímo na školu, v níž kontrola proběhla. Zejména je oprávněna stanovit lhůtu ke splnění opatření k odstranění zjištěných nedostatků a v případě nesplnění uložit odpovědné osobě (řediteli školy) pokutu.¹³

V posuzovaném případě ČŠI v reakci na nový podnět stěžovatelky zasláný Plzeňskému inspektorátu ČŠI opětovně přistoupila k inspekční činnosti dle § 174 odst. 5 školského zákona. Přitom musela z podání stěžovatelky i dokumentace související s jejími stížnostmi vědět, že zde existují námitky vůči nedostatečně aktivnímu přístupu zřizovatele ve věci zjednávání nápravy na předmětné škole.

10 inspekční zpráva ČŠI, č. j. ČŠIC-146/16-C, která je součástí spisové dokumentace

11 V inspekční zprávě ČŠI mimo jiné zmiňuje, že škola zavedla na základě několika stížností ze školního roku 2014/2015 relevantní opatření ke zlepšení stavu. Ve školním roce 2015/2016 se vedení školy při kontrolní činnosti více zaměřilo na dodržování času vyučovacích hodin a přestávek, pro práci v třídnických hodinách přijala ředitelka vnitřní pokyn, v němž je ošetřena doba práce se žáky, nepřítomnost třídního učitele apod. Při prošetřování stížností se škola řídí zvláštním vnitřním pokynem, vede evidenci stížností a pořizuje zápisy z jednání se zákonnými zástupci i zaměstnanci, na důvodné stížnosti reaguje přijímáním opatření, jejichž účinnost a dodržování monitoruje a vyhodnocuje.

12 blíže k tomu *Principy dobré správy*, dostupné z <http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/principy-dobre-spravy/>

13 ve smyslu § 182a školského zákona



Domnívám se, že promítnutím principu efektivnosti dobré správy do činnosti ČŠI by bylo v daném případě vykonání inspekční činnosti dle § 174 odst. 2 školského zákona. ČŠI by si tak zajistila, že v případě zjištění nedostatků bude disponovat širšími pravomocemi pro zjednání skutečné nápravy stavu na škole.

Česká školní inspekce nepostupovala dostatečně účelně, když namísto inspekční činnosti dle § 174 odst. 2 školského zákona opětovně postupovala ve smyslu § 174 odst. 5 téhož zákona.

V rámci šetření jsem dále zjistila, že ČŠI v souladu s § 174 odst. 5 školského zákona v návaznosti na inspekční činnost Plzeňského inspektorátu ČŠI komunikovala se zřizovatelem a skutečně zjišťovala, jaká nápravná opatření byla ve věci přijata. Nadto vykonala na škole následnou inspekční činnost (již v režimu státní kontroly dle § 174 odst. 2), při níž se krom jiného prokazatelně zaměřila také na realizaci a účinnost nápravných opatření.¹⁴ Tímto ČŠI částečně svůj dřívější chybný postup vedoucí k porušení principu efektivnosti napravila, což oceňuji.

D. Závěry

Na základě svých zjištění a úvah jsem dospěla k přesvědčení, že se ČŠI dopustila pochybení, když v případě stěžovatelčina nového podnětu k prošetření jednání školy nezačala inspekční činnost dle § 174 odst. 2 školského zákona a namísto toho opětovně postupovala dle § 174 odst. 5 školského zákona.

ČŠI své pochybení částečně napravila, když následně na škole vykonala další inspekční činnost (již v režimu státní kontroly dle § 174 odst. 2 školského zákona). Při ní se, mimo jiné, zaměřila na realizaci a účinnost nápravných opatření přijatých na škole v návaznosti na předchozí inspekční činnost. Zároveň ve svém vyjádření náměstek ústředního školního inspektora PhDr. Ondřeje Andrysa, MAE, přislíbil, že ČŠI bude i v budoucnu v rámci své činnosti sledovat, zda došlo ke zlepšení činnosti školy.

Právě zmíněná opatření považuji, i vzhledem k hlavnímu cíli stěžovatelky, a to zlepšení činnosti ZŠ A, v tuto chvíli za dostatečná a své šetření proto ve smyslu § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv uzavírám.

Zprávu o šetření zasílám ústřednímu školnímu inspektorovi České školní inspekce Mgr. Tomáši Zatloukalovi. O svých zjištěních a závěrech informuji rovněž stěžovatelku.

Brno 6. prosince 2016

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

¹⁴ blíže k tomu v části B. této zprávy