



Sp. zn. 513/2021/VOP/EKS
Č. j. KVOP-18841/2021
Datum 4. května 2021

Vážený pan
JUDr. Roman Heinz, Ph.D.
ředitel
Krajský úřad Jihomoravského kraje
Žerotínovo nám. 3/5
601 82 Brno

Vážený pane řediteli,

z pověření veřejného ochránce práv JUDr. Stanislava Křečka, který na mě přenesl některé oblasti své působnosti,¹ mimo jiné i působnost v oblasti správy na úseku školství, se na Vás obracím ve věci podnětu pana A. (dále také „stěžovatel“).² Stěžovatel ochránce oslovil ve věci chybějícího školského obvodu v obci Habrůvka. Nesouhlasí s postupem Krajského úřadu Jihomoravského kraje (dále také „krajský úřad“).

Na základě informací z podnětu jsem se rozhodla záležitost podle § 14 zákona o veřejném ochránci práv prošetřit. Ráda bych Vás seznámila se závěry, k nimž jsem dospěla.

Chtěla bych Vám poděkovat za informace i písemné podklady, které mi poskytli pověřeni zaměstnanci odboru školství.³

Při šetření jsem vycházela z podkladů, které mi poskytl stěžovatel, krajský úřad a Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (dále také „MŠMT“ nebo „ministerstvo“).

Vážený pane řediteli, dle mých zjištění byl **podnět stěžovatele důvodný. Krajský úřad setrval v nečinnosti, pokud** nejpozději na základě podnětu stěžovatele podle § 178 odst. 3 v návaznosti na ustanovení § 179 odst. 3 školského zákona⁴ **nevytvořil nebo nerozšířil školský obvod pro území obce Habrůvka. Zahájení řízení o návrhu opatření obecné povahy považuji za dostatečné opatření vedoucí k nápravě.**

Níže prosím přijmete podrobnější vysvětlení mých závěrů.

Skutkové okolnosti případu

Stěžovatel v květnu 2020 zjistil, že neexistuje mateřská škola, která by byla povinna přednostně přijmout jeho syna Aleše⁵ k předškolnímu vzdělávání. V obci Habrůvka mateřská škola není a předškolní vzdělávání není zajištěno ani v jiné obci. Stěžovatel věc

1 Podle ustanovení § 2 odst. 4 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

2 Bytem xxx.

3 S pověřenou zaměstnankyní Kanceláře veřejného ochránce práv Mgr. Evou Kočí Svobodovou komunikovali vedoucí odboru školství Mgr. Hynek Nespěšný a vedoucí oddělení organizačního a správního Mgr. Marta Hromková.

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

5 Nar. 2017.

aktivně řešil a opakovaně se obracel na obec Habrůvka i krajský úřad. Oslovil také MŠMT i Ministerstvo vnitra.⁶

V souvislosti s předpokládaným nástupem syna do mateřské školy chtěla manželka stěžovatele nastoupit po rodičovské dovolené zpět do zaměstnání. Vzhledem k tomu, že syn neměl zajištěnou docházku do mateřské školy, byla nucena prodloužit si rodičovskou dovolenou do 4 let věku dítěte. Syn dle stěžovatele mateřskou školu nenavštěvuje. Prostřednictvím stěžovatele jsem se dozvěděla, že v obdobné situaci se nachází rovněž rodina dalšího dítěte z Habrůvky.⁷

Postup krajského úřadu

S krajským úřadem stěžovatel komunikoval nejdříve e-mailem.⁸ Upozornil na naléhavost, kterou z jeho pohledu vyžaduje řešení situace. Vzhledem k tomu, že obec od roku 2017 dětem mateřskou školu nezajistila, vyjádřil obavu, zda lze očekávat nápravu.

Stěžovatel poté⁹ bezúspěšně požádal krajský úřad o vydání opatření obecné povahy, kterým by pro území obce Habrůvka vytvořil nebo na něj rozšířil školský obvod. Stěžovatel neuspěl ani se stížností, s níž se obrátil na Vás.¹⁰ Stěžovatel v mezidobí¹¹ krajskému úřadu sdělil další důvody, pro které se obává, že obec není schopna či ochotna situaci vyřešit a žádal o zjednání nápravy. Konkrétně uvedl, že v rozporu s ujištěními, která mu opakovaně poskytl krajský úřad (že obec záležitost řeší a předškolní vzdělávání zajistí), starosta obce Habrůvka ve skutečnosti se starosty okolních obcí nejedná a záležitost ani jinak aktivně neřeší.

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy

Stěžovatel rovněž oslovil MŠMT,¹² které shledalo jeho podnět oprávněným a vyzvalo krajský úřad k poskytnutí informací o dalším postupu.¹³

Krajský úřad výzvě nevyhověl a ministerstvo požádal o další stanovisko.¹⁴ V žádosti vyjádřil nesouhlas s právním názorem MŠMT, konkrétně s výkladem umožňujícím vydání opatření obecné povahy i v případě ohrožení předškolního vzdělávání dětí přednostně přijímaných do mateřské školy (3letých a starších). Dále rozporoval názor ministerstva ve věci naplnění podmínky „ohrožení“. Podle krajského úřadu není ohroženo předškolní vzdělávání dítěte, pokud navštěvuje jinou mateřskou školu než spádovou. Za této situace považuje krajský úřad svůj zásah za nadbytečný a neopodstatněný.

6 Ministerstvo vnitra stěžovateli na základě jeho podnětu ze dne 1. listopadu 2020 sdělilo, že jediným zákonným prostředkem ke zjednání nápravy je vydání opatření obecné povahy dle školského zákona (dopis ze dne 18. listopadu, č. j. MV-171055-2/ODK-2020), a podnět postoupilo krajskému úřadu.

7 Nar. 2017.

8 Poprvé se na krajský úřad obrátil dne 15. září 2020.

9 E-mailem ze dne 15. října 2020.

10 Stížnost ze dne 16. prosince 2020 a Vaše odpověď ze dne 22. ledna 2021.

11 E-mailem vedoucímu odboru školství ze dne 10. prosince 2020.

12 E-mailem ze dne 23. listopadu 2020.

13 Výzva náměstka pro řízení sekce vzdělávání, sportu a mládeže PhDr. Karla Kováře, Ph.D., ze dne 17. prosince 2020, č. j. MŠMT-43678/2020-4.

14 Žádost vedoucího odboru školství Mgr. Hynka Nespěšného, podepsaná vedoucí oddělení vzdělávání RNDr. Hanou Slobodníkovou, ze dne 14. ledna 2021, č. j. JMK 6133/2021.

Ministerstvo setrvalo na svém původním stanovisku a znovu uvedlo, že považuje podnět stěžovatele za oprávněný.¹⁵

Hodnocení

Dle školského zákona má dítě starší tří let právní nárok na přijetí do mateřské školy.¹⁶ Zajištění podmínek pro splnění nároku je povinností obce.¹⁷ Nedostojí-li obec této povinnosti, školský zákon předpokládá zásah krajského úřadu. Ten opatřením obecné povahy pro území obce vytvoří nebo na ně rozšíří školský obvod nebo společný školský obvod školy zřizované touto nebo jinou obcí nebo svazkem obcí.¹⁸

Rodič se sice může pokusit zapsat dítě do jiné nespádové mateřské školy, ale musí počítat s tím, že zde budou mít přednost místní děti.¹⁹

Synovi stěžovatele byly tři roky dne 4. srpna 2020. Současně není (a do budoucna pravděpodobně nebude) jediným dítětem předškolního věku v obci. V obci Habrůvka není mateřská škola a není jinak zajištěno předškolní vzdělávání (skrze dohodu s jinou obcí). **Obec Habrůvka nesplnila svoji zákonnou povinnost a svým dětským občanům nezajistila přednostní přijetí v žádné mateřské škole.**

Za této situace krajský úřad nejdříve popřel svoji kompetenci zasáhnout.²⁰ Později odmítl vydat opatření obecné povahy jak na základě podnětu stěžovatele, tak na základě výzvy

15 Odpověď zástupce náměstka pro řízení sekce vzdělávání, sportu a mládeže Mgr. Jaromíra Berana na žádost o stanovisko ze dne 10. března 2021, č. j. MSMT-2381/2021-5.

16 Ustanovení § 34 odst. 1 školského zákona:

Předškolní vzdělávání se organizuje pro děti ve věku od 2 do zpravidla 6 let. Dítě mladší 3 let nemá na přijetí do mateřské školy právní nárok. Od počátku školního roku, který následuje po dni, kdy dítě dosáhne pátého roku věku, do zahájení povinné školní docházky dítěte, je předškolní vzdělávání povinné, není-li dále stanoveno jinak.

Ustanovení § 34 odst. 3 školského zákona, věta druhá:

Do mateřské školy zřízené obcí nebo svazkem obcí se přednostně přijímají děti, které před začátkem školního roku dosáhnou nejméně třetího roku věku, pokud mají místo trvalého pobytu, v případě cizinců místo pobytu, v příslušném školském obvodu (§ 179 odst. 3) nebo jsou umístěné v tomto obvodu v dětském domově, a to do výše povoleného počtu dětí uvedeného ve školském rejstříku.

17 Ustanovení § 179 odst. 2 školského zákona:

Obec je povinna zajistit podmínky pro předškolní vzdělávání dětí přednostně přijímaných podle § 34 odst. 3. Za tímto účelem obec:

a) zřídí mateřskou školu, nebo

b) zajistí předškolní vzdělávání v mateřské škole zřizované jinou obcí nebo svazkem obcí.

18 Ustanovení § 179 odst. 3 školského zákona, věta první:

Na vymezení školského obvodu spádové mateřské školy a pravidla zajištění podmínek předškolního vzdělávání dětí uvedených v odstavci 2 se použije § 178 odst. 2 až 4 obdobně.

Ustanovení § 178 odst. 3 školského zákona:

Pokud území obce nebo jeho část nespádá pod školský obvod ani společný školský obvod a je ohroženo plnění povinné školní docházky dítěte uvedeného v odstavci 1, krajský úřad opatřením obecné povahy pro toto území vytvoří nebo na ně rozšíří školský obvod nebo společný školský obvod základní školy zřizované touto nebo jinou obcí nebo svazkem obcí, a to s platností nejdéle na 24 měsíců. Námitky proti návrhu opatření obecné povahy podle věty první může podat obec, pro jejíž území nebo jeho část je vytvořen nebo na ně rozšířen školský obvod nebo společný školský obvod základní školy, a dále obec, která zřizuje danou základní školu nebo je členem svazku obcí, který zřizuje danou základní školu. Pokud dojde některým ze způsobů podle odstavce 2 k vymezení školského obvodu pro území obce nebo jeho část, pozbývá opatření obecné povahy v odpovídajícím rozsahu účinnosti.

19 Srov. § 34 odst. 3 školského zákona.

20 Dle e-mailu vedoucího odboru školství Mgr. Hynka Nespěšného ze dne 15. září 2020.

ministerstva, přičemž lze vyčíst několik důvodů pro volbu tohoto postupu ze strany krajského úřadu. Ty rozvádím a vyjadřuji se k nim níže.

Aktivní přístup starosty

Prvním argumentem²¹ byla údajná aktivita starosty obce vedoucí k odstranění nezákonného stavu.

V Habrůvce přitom mateřská škola není a území obce nespadá pod žádný školský obvod od roku 2017. Ačkoliv stěžovatel upozorňuje na nezákonnost tohoto stavu minimálně od poloviny září 2020, **obec doposud nápravu nezajistila a s ostatními obcemi se rovněž nedohodla.**

Vztažení právní úpravy pouze na předškolní vzdělávání

Druhým důvodem bylo pojetí krajského úřadu, dle kterého se vydání opatření obecné povahy vztahuje pouze na povinné předškolní vzdělávání.²²

Podle § 179 odst. 2²³ je obec povinna zajistit podmínky pro předškolní vzdělávání přednostně přijímaných dětí. Dle ustanovení § 179 odst. 3²⁴ se na vymezení školského obvodu spádové mateřské školy a pravidla zajištění podmínek předškolního vzdělávání přednostně přijímaných dětí použije ustanovení § 178 odst. 2 až 4 obdobně, přičemž ustanovení § 178 odst. 3²⁵ zakotvuje předpoklady pro vydání opatření obecné povahy. Výkladem dotčených ustanovení školského zákona lze dospět k jednoznačnému závěru, že se **opatření obecné povahy vztahuje nejen na děti, pro které je předškolní vzdělávání povinné (děti 5leté a starší), ale i na děti přednostně přijímané do mateřské školy (3leté a starší).** V tomto právním názoru jsem zajedno s ministerstvem.²⁶

Neexistence ohrožení předškolního vzdělávání

Třetím důvodem bylo údajné neexistující ohrožení předškolního vzdělávání.²⁷ Podmínka ohrožení je dle krajského úřadu splněna až za situace, kdy děti nemohou dosáhnout na přijetí v jiné než spádové mateřské škole.

Argument krajského úřadu by v praxi znamenal, že krajský úřad vydá opatření obecné povahy teprve poté, co je postaveno najisto, že rodiče neuspěli se žádostmi o přijetí dětí v nespádové mateřské škole či školách. To by znamenalo, že by stanovil či rozšířil školský obvod některé z mateřských škol až po ukončení přijímacích řízení a podrobněji

21 Jak vyplývá např. z e-mailové komunikace mezi stěžovatelem a krajským úřadem z podzimu 2020 i z vyrozumění krajského úřadu k podnětu stěžovatele k vydání opatření obecné povahy ze dne 18. listopadu 2020, č. j. JMK 159285/2020.

22 Vyrozumění krajského úřadu k podnětu stěžovatele na vydání opatření obecné povahy ze dne 18. listopadu 2020, č. j. JMK 159285/2020, žádost ministerstvu o stanovisko ze dne 14. ledna 2021, č. j. JMK 6133/2021.

23 Viz poznámka pod čarou č. 17.

24 Viz poznámka pod čarou č. 18.

25 Viz poznámka pod čarou č. 18.

26 Právní názor ministerstva vyplývá např. z výzvy náměstka pro řízení sekce vzdělávání, sportu a mládeže PhDr. Kováře, Ph.D., ze dne 17. prosince 2020, č. j. MŠMT-43678/2020-4, nebo z odpovědi zástupce náměstka pro řízení sekce vzdělávání, sportu a mládeže Mgr. Berana na žádost o stanovisko ze dne 10. března 2021, č. j. MSMT-2381/2021-5.

27 Vyrozumění krajského úřadu k podnětu stěžovatele k vydání opatření obecné povahy ze dne 18. listopadu 2020, č. j. JMK 159285/2020, a žádost krajského úřadu ministerstvu o stanovisko ze dne 14. ledna 2021, č. j. JMK 6133/2021.

nespecifikovaném vyhodnocení situace. Z vyjádření krajského úřadu přitom nevyplývá, kolik mateřských škol by podle něj dítě muselo odmítnout, aby mohlo být ohrožení předškolního vzdělávání konstatováno. Rodiče dítěte by v uvedeném pojetí ohrožení neměli v době zápisů jistotu, zda vůbec, případně která z mateřských škol děti přijme, ačkoliv v souladu se zákonem mohou legitimně očekávat, že dosáhne-li dítě věku tří let, má nárok na předškolní vzdělávání.

Na doplnění bych chtěla uvést, že ačkoliv je mateřská škola především vzdělávací institucí, v mnoha rodinách bývá nástup dítěte do ní rozhodující okolností pro návrat rodiče do zaměstnání. Zaměstnavatel má povinnost poskytnout zaměstnanci rodičovskou dovolenou nejdéle do tří let věku dítěte.²⁸ Neexistuje-li škola, která je povinna dítě přijmout, jsou (ve svém důsledku mnohdy oba) rodiče nuceni přizpůsobit se okolnostem, které nemohli ovlivnit, a nést důsledky nečinnosti subjektu, který nedostal své zákonné povinnosti zajistit právo na přednostní přijetí dítěte do mateřské školy. Nejistota ohledně umístění dítěte do mateřské školy může návrat do zaměstnání ztížit. Tak tomu bylo i v obou mně známých případech matek habrůveckých dětí.

Z vyjádření krajského úřadu²⁹ lze vyčíst, že v případě syna stěžovatele neshledával ohrožení, neboť mateřskou (nespádovou) školu navštěvuje.³⁰ Dle stěžovatele však syn mateřskou školu nenavštěvuje. Věku tří let dovršil dne 4. srpna 2020 a právní nárok na přijetí mohl uplatnit v květnu 2020,³¹ kdy teprve stěžovatel zjistil, že svého práva syn fakticky nemůže využít.

S argumentací předestřenu krajským úřadem se neztotožňuji. Podmínka ohrožení je splněna vždy, **když neexistuje mateřská škola, která by měla povinnost přednostně přijmout dítě, které má nárok na předškolní vzdělávání.** Shodný právní názor zastává rovněž ministerstvo.³²

Právní nárok na přijetí do spádové školy nemůže být popřen ani za situace, kdy dítě s právem přednostního přijetí do mateřské školy navštěvuje nespádovou mateřskou školu. Důvodem pro takové počínání dítěte a jeho rodičů může být právě fakt, že obec nemá spádovou školu a rodiče byli nuceni zvolit jiné možnosti.

Další důvody pro postup krajského úřadu

V průběhu šetření mi krajský úřad sdělil³³ další důvody, které jej vedly k žádosti o (nové) stanovisko ministerstva.

28 Ustanovení § 196 zákona č. 262/2006Sb., zákoníku práce, ve znění pozdějších předpisů:

K prohloubení péče o dítě je zaměstnavatel povinen poskytnout zaměstnankyni a zaměstnanci na jejich žádost rodičovskou dovolenou. Rodičovská dovolená přísluší matce dítěte po skončení mateřské dovolené a otci od narození dítěte, a to v rozsahu, o jaký požádají, ne však déle než do doby, kdy dítě dosáhne věku 3 let.

29 Žádost krajského úřadu o stanovisko ministerstva ze dne 14. ledna 2021, č. j. JMK 6133/2021.

30 Přitom není zřejmé, na základě čeho dospěl k tomuto závěru.

31 Ustanovení § 34 odst. 2 školského zákona:

Zápis k předškolnímu vzdělávání od následujícího školního roku se koná v období od 2. května do 16. května. Termín a místo zápisu stanoví ředitel mateřské školy v dohodě se zřizovatelem a zveřejní je způsobem v místě obvyklým.

32 Výzva náměstka pro řízení sekce vzdělávání, sportu a mládeže PhDr. Kováře, Ph.D., ze dne 17. prosince 2020, č. j. MŠMT-43678/2020-4, i odpověď zástupce náměstka pro řízení sekce vzdělávání, sportu a mládeže Mgr. Berana na žádost o stanovisko ze dne 10. března 2021, č. j. MSMT-2381/2021-5.

33 Prostřednictvím vedoucí oddělení organizačního a správního e-mailu Mgr. Marty Hromkové ze dne 1. dubna 2021.

Mimo jiné se obával, že opatřením obecné povahy nepřiměřeně zasáhne do výkonu samosprávy jiné obce. **Opatření obecné povahy je krajním a dočasným řešením porušení povinnosti obce, která nezajistila předškolní vzdělávání svých dětských obyvatel. Nepochybuji, že jeho vydání s sebou nese v praxi nemalé obtíže. Tyto obtíže však nejsou relevantními, neboť jsou-li splněny zákonné předpoklady, nemá krajský úřad možnost správního uvážení a je povinen konat.** Shodný právní názor zastává rovněž ministerstvo.³⁴

Za zásadní dále považuji, že krajský úřad neměl při vyhodnocování podnětů stěžovatele informace o přesném počtu habrůveckých dětí předškolního věku a vycházel pouze z nepřesných informací, které mu poskytl starosta obce. Až později poté, kdy obdržel (další) stanovisko ministerstva, zjistil, že počet všech dětí (3letých i starších), které budou mít pro školní rok 2021/2022 právo přednostního přijetí, je celkem 18, z toho 4 předškoláci. Dotčených dětí je tak mnohem více, než se mohlo původně jevit na podkladě podnětu stěžovatele.

Shrnutí

Vážený pane řediteli, podnět stěžovatele považuji za důvodný. **Krajský úřad setrval v nečinnosti, pokud** nejpozději na základě podnětu stěžovatele podle § 178 odst. 3 v návaznosti na ustanovení § 179 odst. 3 školského zákona **nevytvořil nebo nerozšířil školský obvod pro území obce Habrůvka.**

V průběhu šetření,³⁵ po vydání stanoviska ministerstva,³⁶ mě krajský úřad informoval³⁷ o zahájení řízení ve věci opatření obecné povahy, kterým bude stanoven školský obvod pro obec Habrůvka.³⁸ Opatření bylo následně zveřejněno na Úřední desce Jihomoravského kraje.³⁹

Zahájení řízení a navazující vydání opatření obecné povahy považuji za dostatečné opatření vedoucí k nápravě, a své šetření proto uzavírám.⁴⁰ O výsledku svého šetření informuji rovněž stěžovatele.

S přátelským pozdravem

Mgr. Monika Šimůnková v. r.
zástupkyně veřejného ochránce práv
(dopis je opatřen elektronickým podpisem)

34 Výzva náměstka pro řízení sekce vzdělávání, sportu a mládeže PhDr. Kováře, Ph.D., ze dne 17. prosince 2020, č. j. MŠMT-43678/2020-4, i odpověď zástupce náměstka pro řízení sekce vzdělávání, sportu a mládeže Mgr. Berana na žádost o stanovisko ze dne 10. března 2021, č. j. MSMT-2381/2021-5.

35 Zahájení dne 9. března 2021.

36 Odpověď zástupce náměstka pro řízení sekce vzdělávání, sportu a mládeže Mgr. Berana na žádost o stanovisko ze dne 10. března 2021, č. j. MSMT-2381/2021-5, kterou měl krajský úřad obdržet dne 23. března 2021.

37 Prostřednictvím e-mailu vedoucí oddělení organizačního a správního Mgr. Marty Hromkové ze dne 1. dubna 2021.

38 Oznámení o návrhu stanovení školského obvodu ze dne 31. března 2021, č. j. JMK 49922/2021.

³⁹ <https://eud.jmk.cz/Gordic/Ginis/App/UDE01/Detail.aspx?id=KUJMOB3RLPGY&por=0>.

40 Ve smyslu § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.