Sp. zn.: 89/2021/DIS/DJ
Č. j.: KVOP-27072/2022

Naplňování práva na rovné zacházení a ochrany před diskriminací

Monitorovací zpráva 2021

Veřejný ochránce práv, Údolní 39, 602 00 Brno
www.ochrance.cz | podatelna@ochrance.cz | (+420) 542 542 888 – infolinka každý pracovní den 8:00–16:00 hodin

Obsah

Poslání ochránce 3
Úvodní slovo 4
Vývoj ve sledovaných oblastech 5
1. Vzdělávání Romů 5
1.1 Počet romských žáků vzdělávaných v programech se sníženými nároky 7
1.2 Počet romských žáků účastnících se předškolního vzdělávání 14
1.3 Počet škol s vyšším zastoupením romských žáků 18
2. Rovné odměňování žen a mužů 20
2.1 Gender pay gap v České republice 21
3. Procesní otázky 27
3.1 Legislativní ukotvení národní lidskoprávní instituce v České republice v jakékoliv formě 27
3.2 Legislativní rozšíření výčtu chráněných důvodů podle antidiskriminačního zákona 27
3.3 Legislativní rozšíření výčtu důvodů pro sdílení důkazního břemene v občanském soudním řádu 28
3.4 Legislativní zakotvení oprávnění veřejného ochránce práv zastupovat oběti diskriminace v soudních řízeních 28
3.5 Legislativní zakotvení oprávnění podávat antidiskriminační žaloby ve veřejném zájmu pro právnické osoby zabývající se ochranou před diskriminací / veřejného ochránce práv 29
3.6 Legislativní snížení poplatku za odvolání v diskriminačních sporech 30
3.7 Legislativní zrušení subsidiarity náhrady nemajetkové újmy 30
Závěr 31
Přehled indikátorů a výchozích hodnot 32

Poslání ochránce

Již od roku 2001 ochránce chrání osoby před nezákonným či jinak nesprávným jednáním nebo nečinností správních úřadů a dalších institucí. Tehdy má právo nahlížet do úředních či soudních spisů, žádat úřady o vysvětlení a může bez ohlášení provádět místní šetření. Shledá-li pochybení úřadu a nepodaří se mu dosáhnout nápravy, může informovat nadřízený úřad či veřejnost.

Od roku 2006 ochránce plní úkoly národního preventivního mechanismu podle Opčního protokolu k Úmluvě proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání. Systematicky navštěvuje zařízení, v nichž se nacházejí osoby omezené na svobodě, a to jak z moci úřední, tak v důsledku závislosti na poskytované péči. Cílem návštěv je posílit ochranu před špatným zacházením. Svá zjištění a doporučení ochránce zobecňuje v souhrnných zprávách z návštěv a na jejich základě formuluje standardy zacházení. Návrhy na zlepšení zjištěného stavu a odstranění případného špatného zacházení ochránce směřuje jak k samotným zařízením a jejich zřizovatelům, tak k ústředním orgánům státní správy.

V roce 2009 byl ochránce pověřen rolí národního orgánu pro rovné zacházení a ochrany před diskriminací (equality body). Přispívá tedy k prosazování práva na rovné zacházení se všemi osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ, národnost, pohlaví, sexuální orientaci, věk, zdravotní postižení, náboženské vyznání, víru nebo světový názor. Za tím účelem poskytuje pomoc obětem diskriminace, provádí výzkum, zveřejňuje zprávy a vydává doporučení k otázkám souvisejícím s diskriminací a zajišťuje výměnu dostupných informací s příslušnými evropskými subjekty.

Od roku 2011 ochránce rovněž sleduje zajištění cizinců a výkon správního vyhoštění.

Počínaje lednem 2018 zastává ochránce také funkci monitorovacího orgánu pro naplňování práv zakotvených Úmluvou o právech osob se zdravotním postižením a pomáhá také cizincům-občanům Evropské unie, kteří žijí nebo pracují v České republice. Poskytuje jim informace o jejich právech a pomoc při podezření na diskriminaci z důvodu státní příslušnosti.

Ke zvláštním oprávněním ochránce patří právo podávat Ústavnímu soudu návrhy na zrušení podzákonných právních předpisů, právo vedlejšího účastenství před Ústavním soudem v řízení o zrušení zákona či jeho části, právo podat správní žalobu k ochraně veřejného zájmu či návrh na zahájení kárného řízení s předsedou či místopředsedou soudu. Ochránce také může příslušnému úřadu doporučit vydání, změnu či zrušení právního nebo vnitřního předpisu. Doporučení ke změně zákona podává vládě.

Ochránce je nezávislý a nestranný, z výkonu své funkce je odpovědný Poslanecké sněmovně, která ho zvolila. Má jednoho voleného zástupce, kterého může pověřit výkonem části své působnosti. Se svými poznatky ochránce průběžně seznamuje veřejnost prostřednictvím médií, internetu, sociálních sítí, odborných seminářů, kulatých stolů a konferencí. Nejdůležitější zjištění a doporučení shrnuje zpráva o činnosti veřejného ochránce práv předkládaná každoročně Poslanecké sněmovně.

Úvodní slovo

Tato průběžná monitorovací zpráva[1] je pokračováním monitorovací činnosti veřejného ochránce práv, jejímž cílem je systematicky sledovat naplňování práva na rovné zacházení a dodržování zákazu diskriminace. Soustředíme se na tři vybrané oblasti, kterými jsou vzdělávaní Romů, rovné odměňování žen a mužů a procesní otázky.

Ačkoliv veřejný ochránce práv v současnosti neplní roli národní instituce pro lidská práva (National Human Rights Institution) blíže představenou v úvodní monitorovací zprávě, existuje možnost, že mu bude tento mandát v následujících letech udělen. Monitorovací činnost nám může v přípravě na tuto roli pomoci.

Tato zpráva navazuje na úvodní monitorovací zprávu, kterou jsem jako veřejný ochránce práv vydal v dubnu roku 2021.[2] V té jsem shrnul mezinárodněprávní závazky České republiky v oblasti rovného zacházení a zákazu diskriminace a stanovil indikátory kvalitativní i kvantitativní povahy ke sledování vybraných témat. V průběžné zprávě, kterou máte nyní před sebou, shrnuji a hodnotím vývoj v daných tématech a změny hodnot indikátorů za období roku 2021. K jejímu čtení a správnému porozumění je tedy vhodné číst ji v kontextu zprávy úvodní.

Ve stručnosti se dá říci, že vizi pracovat na zlepšení postavení osob, jichž se vybraná témata dotýkají, Česká republika v současnosti má. Je tomu tak zejména díky schválení Strategie rovnosti, začlenění a participace Romů 2021–2030[3] a Strategie rovnosti žen a mužů na léta 2021–2030,[4] jejichž cílem má být zlepšení postavení Romů a žen ve společnosti. Na pověřených institucích nyní je, aby se v následujících letech dařilo závazky plnit. Pomocí monitorovací činnosti plnění těchto závazků dále sleduji.

Přeji podnětné čtení.

Brno, 16. května 2022

JUDr. Stanislav Křeček
veřejný ochránce práv

---

1 Monitorovací proces je realizován v souvislosti s *projektem Posílení aktivit veřejného ochránce práv v ochraně lidských práv (směrem k ustavení Národní lidskoprávní instituce v ČR), číslo projektu LP-PDP3-001. Projekt je součástí Programu lidská práva financovaného z Norských fondů 2014-2021 prostřednictvím Ministerstva financí.*

2 Naplňování práva na rovné zacházení a ochrany před diskriminací, monitorovací zpráva veřejného ochránce práv ze dne 6. dubna 2021, sp. zn.: 62/20/DIS/DJ, č. j. KVOP-14286/2021. Dostupné z: https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/9218.

3 Strategie romské rovnosti, začlenění a participace 2021–2030 [online]. Dostupné z: https://www.vlada.cz/assets/ppov/zmocnenkyne-vlady-pro-lidska-prava/aktuality/Strategie-rovnosti--zacleneni-a-participace-Romu-2021---2030---textova-cast_OK.pdf [cit. 2022-02-20].

4 Strategie rovnosti žen a mužů na léta 2021–2030 ze dne 8. března 2021. Vláda České republiky [online]. Dostupné z: https://www.vlada.cz/assets/ppov/rovne-prilezitosti-zen-a-muzu/Aktuality/Strategie_rovnosti_zen_a_muzu.pdf [cit. 2022-02-20].

Vývoj ve sledovaných oblastech

1. Vzdělávání Romů

O tématech týkajících se vzdělávání Romů během roku 2021 diskutovali odborníci, úřady a také veřejný ochránce práv. O vývoj v Česku se zajímaly také mezinárodní orgány.

Zahraniční vývoj

V říjnu 2021 vydal Poradní výbor Rámcové úmluvy o ochraně národnostních menšin páté stanovisko pro Českou republiku.[5] Výbor v něm pozitivně hodnotil opatření směřující k inkluzivnímu vzdělávání tím, že Česká republika v roce 2016 novelizovala školský zákon.[6] Nicméně v něm také vyzval orgány, aby průběžně vyhodnocovaly dopady reformy vzdělávání, včetně toho, zda vyšetření školských poradenských zařízení odpovídají vzdělávacím potřebám romských žáků. Výbor sledoval také aspekty společné výuky romských žáků s neromskými, přičemž poukázal zejména na fakt, že počty romských žáků vzdělávajících se podle programů se sníženými výstupy klesají velmi pomalu a téměř tři čtvrtiny z nich jsou zařazeny do samostatných tříd a škol. Výbor proto doporučil, aby orgány ve spolupráci se zástupci romské menšiny komplexně posoudili, jaká nápravná opatření by měla být přijata, aby bylo zajištěno, že reforma dosáhne cíle inkluzivního vzdělávání. Mimo jiné navrhl, aby byly vytvořeny nové diagnostické metody, které zajistí, že projevy obtížného sociálního zázemí romských dětí nebudou mylně považovány za mentální postižení.

Co se týče výkonu rozsudku D. H. a ostatní proti České republice, zatím poslední jednání Výboru ministrů Rady Evropy proběhlo v prosinci 2020. Výbor tehdy ocenil zrušení přílohy RVP ZV pro děti s lehkým mentálním postižením, ale vyjádřil znepokojení nad tím, že většina romských žáků vzdělávaných podle minimální doporučené úrovně Rámcového vzdělávacího

5 Fifth Opinion on the Czech Republic of 6th October 2021. Advisory Committee on the Framework Convention on for the Protection of National Minorities. [online]. Dostupné z: https://rm.coe.int/5th-op-czech-republic-en-restricted/1680a2b3d6.https://rm.coe.int/5th-op-czech-republic-en-restricted/1680a2b3d6 [cit. 2022-02-20].

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

programu pro základní vzdělávání (dále jen „RVP ZV UV“)[7] je zařazena do samostatných tříd.[8] K dalšímu výkonu rozsudku se výbor znovu vyjádří v červnu 2022.[9]

Na tomto místě ochránce považuje za nutné poukázat na nesprávnost jednoho z údajů, na kterém Výbor ministrů své rozhodnutí z prosince 2020 založil. Výbor ministrů vyjádřil spokojenost nad domnělým faktem, že ze všech dětí vzdělávajících se dle individuálních vzdělávacích plánů (tedy dle RVP ZV UV) jsou jen 4 % romských.[10] Za školní rok 2019/2020, tedy rok vydání rozhodnutí, však bylo ze všech dětí vzdělávajících se dle RVP ZV UV romských ve skutečnosti celých 24,2 %. Tento nesoulad považuje ochránce za zásadní, jelikož fakt, že Výbor ministrů své posouzení výkonu rozsudku D. H. založil na diametrálně odlišném údaji, může mít vliv na budoucí rozhodnutí výboru k rozsahu dohledu nad výkonem rozsudku. Zasedání výboru, na němž bude o dalším výkonu rozsudku rozhodovat, má proběhnout již v červnu 2022.

Česká republika

Za sledované období proběhla čtyři zasedání Expertního fóra k výkonu rozsudku D. H.[11] při Kanceláři vládního zmocněnce pro zastupování ČR před ESLP (dále jen „KVZ“) – tři v roce 2021 a jedno na počátku roku 2022. Expertní fórum se zabývalo identifikací příčin stále vysokého počtu romských žáků, kteří se vzdělávají podle minimální doporučené úrovně pro žáky s lehkým mentálním postižením. Na únorovém zasedání členové fóra diskutovali o segregaci a o širších vlivech, které mají dopad na školní docházku romských žáků, včetně anticiganismu a bydlení. V květnu se pak konala zasedání dvě. Na prvním z nich členové fóra se zástupci Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy (dále jen „MŠMT“) hovořili o plánovaných opatřeních v rámci Strategie vzdělávací politiky České republiky do roku 2030+. Na druhém zasedání pak členové fóra probírali zadání nyní již probíhající výzkumné analýzy, o kterou MŠMT žádal Výbor ministrů Rady Evropy. Jejím cílem je analýza současného stavu, kdy se většina romských žáků, kteří se vzdělávají podle rámcového vzdělávacího programu s upravenými výstupy z důvodu lehkého mentálního postižení, takto

7 V Rámcovém vzdělávacím programu pro základní vzdělávání je minimální doporučená úroveň vymezena následovně: „Minimální doporučenou úrovní pro úpravy očekávaných výstupů v rámci podpůrných opatření jsou upravené očekávané výstupy, které jsou obvykle na nižší úrovni než odpovídající očekávané výstupy daného vzdělávacího oboru. (…) V souladu s vyhláškou č. 27/2016 Sb., o vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami a žáků nadaných, se výstupy minimální doporučené úrovně využijí v případě podpůrných opatření od třetího stupně pouze u žáků s lehkým mentálním postižením.“ [online]. Dostupné z: https://www.nuv.cz/uploads/RVP_ZV_2021_word.docx [2022-02-20].

8 Rozhodnutí Výboru ministrů Rady Evropy CM/Del/Dec(2020)1390/H46-8 ze dnů 1. až 3. prosince 2020 v rámci dohledu nad výkonem rozsudku Evropského soudu pro lidská práva D. H. a ostatní proti České republice [online]. Dostupné z: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a090bf [cit. 2022-02-20].

9 Seznam rozsudků Evropského soudu pro lidská práva, kterými se bude Výbor ministrů Rady Evropy v následujícím období blíže zabývat [online]. Dostupné z: https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=0900001680a3bdb2 [cit. 2022-02-20].

10 Viz poznámka č. 8 tamtéž.

11 Expertní fórum pro výkon bylo ustaveno Kolegiem expertů při Kanceláři vládního zmocněnce pro zastupování ČR před Evropským soudem pro lidská práva na jeho šestém zasedání dne 14. ledna 2020, viz zápis [online]. Dostupné z: https://www.justice.cz/documents/12681/768738/Kolegium+6.+zased%C3%A1n%C3%AD_20200114_z%C3%A1pis.pdf/a40fdd28-d1f8-42af-a9e0-78934bf2c46c [cit. 20-02-2022].

vzdělávají ve školách či třídách zřízených podle § 16 odst. 9 školského zákona. To znamená odděleně od dětí v běžných školách či třídách.

KVZ obsah diskusí zachytila v závěrech Expertního fóra.[12] Ty budou společně s nyní vznikající průběžnou zprávou MŠMT o výkonu rozsudku, která by na závěry měla adekvátně reagovat, zaslány Výboru ministrů Rady Evropy k jejich zvážení dalšího sledování výkonu rozsudku.

České soudy za uplynulý rok nevydaly žádné významné rozhodnutí, které by se vzdělávání Romů týkalo.

Činnost veřejného ochránce práv

V tématu vzdělávání Romů se veřejný ochránce práv za uplynulý rok angažoval ze sledovaných témat nejvíce. Pověření zaměstnanci Kanceláře veřejného ochránce práv (dále jen „KVOP“) se účastnili diskusí v rámci zasedání již zmíněného Expertního fóra k výkonu rozsudku D. H.

V říjnu 2021 ochránce uspořádal kulatý stůl s nevládními organizacemi věnujícími se vzdělávání romských dětí nazvaný „Vzdělávání romských dětí – monitorovací činnost VOP“.[13] Na kulatém stole ochránce účastníky informoval o své monitorovací činnosti a získal zpětnou vazbu k jednotlivým indikátorům. Společně pak diskutovali nad dobrou praxí a snažili se identifikovat hlavní příčiny současné situace.

1.1 Počet romských žáků vzdělávaných v programech se sníženými nároky

Indikátor tvoří tyto hodnoty:

a) Kvalifikovaný odhad podílu romských žáků v základních školách vůči všem žákům v základních školách (procentuální podíl).

b) Kvalifikovaný odhad podílu všech romských žáků vzdělávaných podle upravených výstupů rámcového vzdělávacího programu pro základní vzdělávání vůči všem takto se vzdělávajícím žákům (procentuální podíl).

c) Kvalifikovaný odhad podílu romských žáků vzdělávajících se podle upravených výstupů vzdělávacího programu pro základní vzdělávání v prvních třídách vůči všem takto vzdělávajícím se žákům v prvních třídách (procentuální podíl).

12 Závěry Expertního fóra k 20. únoru 2022, ke dni uzávěrky této zprávy, ještě nebyly veřejně dostupné.

13 Viz pozvánku a program kulatého stolu „Vzdělávání romských dětí – monitorovací činnost VOP“ pořádaného dne 6. října 2021 v Kanceláři veřejného ochránce práv [online]. Dostupné z: https://test.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/projekt_ESF/00_2021_VA/10_06_KS_NF_Vzdelavani_romskych_deti/10_06_Vzdelavani_romskych_deti_-_monitorovaci_cinnost_VOP_POZVANKA.pdf [cit. 2022-02-20].

Odhady podílu romských žáků v základním vzdělávání[14]

	2017/2018	2018/2019	2019/2020	2020/2021
Podíl romských žáků v základních školách	**3,6 %**	**3,7 %**	**3,5 %**	**3,6 %**
Podíl romských žáků ze všech žáků vzdělávaných dle RVP ZV UV	**24,7 %**	**27,5 %**	**24,2 %**	**25,3 %**
z toho v 1. třídách	**17,4 %**	**20 %**	**14,5 %**	**19,1 %**

Dle údajů ze zprávy ČR k naplňování rozsudku D. H. se ve školním roce 2020/2021 na základních školách vzdělávalo 34 267 romských žáků, což představuje **3,6 %** z celkového počtu žáků na základních školách. Tento podíl se nijak nemění a značí, že romské děti se účastní základního vzdělání ve stále stejné míře.

Podíl romských žáků vzdělávajících se dle Rámcového vzdělávacího programu pro základní vzdělávání se sníženými nároky na výstupy ze vzdělávání z důvodu lehkého mentálního postižení (RVP ZV UV) však činí **25,3 %** ze všech vzdělávajících se dle tohoto programu. To je oproti necelým čtyřem procentům romských dětí ve školách vysoké číslo. Ze školního roku 2018/2019 klesl na rok 2019/2020 poměrně málo (o 3,3 p. b.). Na školní rok 2020/2021 se však dokonce zvýšil (o 1,1 p. b.), což je znepokojující.

Podíl romských žáků ze všech žáků vzdělávaných dle RVP ZV UV v 1. třídách z roku na rok kolísá o několik procentních bodů kolem **17 %**. V absolutních číslech se v této situaci každoročně nachází sto až dvě stě romských dětí. Vzhledem k celkovému podílu romských žáků na základních školách, který se pohybuje kolem 3,6 %, je tak nutno podíl označit za trvale neuspokojivý. Je potřeba hledat souvislosti rané diagnostiky s rodinným prostředím dětí a jejich (ne)účastí na předškolním vzdělávání.

Pro pochopení kontextu je dále tabulku výše nutno doplnit o několik dalších údajů.

Dle RVP ZV UV se ve školním roce 2020/2021 vzdělávalo **11, 7 %** ze všech romských žáků na základních školách. I to je vzrůst oproti předchozímu školnímu roku, kdy tento podíl činil 10,8 %. Pro srovnání, ve školním roce 2020/2021 činil podíl neromských žáků, kteří se vzdělávali dle RVP ZV UV ze všech neromských žáků, pouze 1,3 %. Romští žáci jsou tak zhruba desetkrát častěji diagnostikováni jako žáci s lehkým mentálním postižením.

14 Tato data veřejný ochránce práv obdržel od MŠMT, které každý rok provádí sběr kvalifikovaných odhadů romských žáků v předškolním, základním i středním vzdělávání.

Z romských žáků studujících dle RVP ZV UV jich pak bylo **75,7 %** vzděláváno ve třídách či školách zřízených podle § 16 odst. 9 školského zákona.[15;16] Tito žáci jsou vzděláváni mimo hlavní vzdělávací proud, tedy odděleně od většiny žáků základních škol. Na tento vysoký podíl upozorňoval také Výbor ministrů ve svém předchozím rozhodnutí z prosince 2020.[17] Na základě jeho rozhodnutí MŠMT v současnosti realizuje výzkumnou analýzu pro vytvoření strategie ke snížení počtu romských žáků vzdělávaných dle RVP ZV UV mimo běžné školy a třídy.[18] Probíhat má do konce roku 2023. O průběžných výsledcích má být Výbor ministrů informován.

1.1.1 Nepřímé indikátory k indikátoru č. 1.1

Zajištění objektivní diagnostiky a adekvátních podpůrných opatření

MŠMT od roku 2013 vyhlašuje rozvojový program „Vybavení školských poradenských zařízení diagnostickými nástroji“, jehož účelem je zkvalitnění a sjednocení poskytovaných poradenských služeb napříč kraji a rozšíření diagnostické základny školských poradenských zařízení o moderní standardizované nástroje. V posledních dvou letech došlo ke značnému navýšení alokovaných prostředků.

Vláda ve zprávě Výboru ministrů k výkonu rozsudku D. H. a ostatní v roce 2021 uvedla, že naposledy byl rozvojový program vyhlášen v roce 2020. Podle ní bylo programem podpořeno vzdělávání v používání diagnostických nástrojů a nákup zejména těch, které mají přispět ke zkvalitnění diagnostiky žáků s odlišným životním či kulturním prostředím. Program také mířil na změnu používání nových nástrojů namísto zastaralého WISC-III.[19]

Národní pedagogický institut České republiky dále uspořádal seminář využití testu Woodcock-Johnson IV u romských dětí. Na semináři byli odborní pracovníci informováni o zjištěních tříletého projektu Technologické agentury ČR zaměřeného na standardizaci české verze testu Woodcock-Johnson IV u romských dětí a využitelnosti této metody, úpravách v administraci a adekvátní interpretaci výsledků.[20]

V lednu 2022 vydala Česká školní inspekce tematickou zprávu k využívání diagnostických nástrojů a doporučovaným podpůrným opatřením ve školských poradenských zařízeních.[21]

---

15 Školy a třídy zřízené dle ustanovení § 16 odst. 9 školského zákona jsou určené pro děti se speciálně vzdělávacími potřebami.

16 Srovnej zprávu České republiky k výkonu rozsudku D. H. a ostatní proti České republice z roku 2021. Communication from the authorities (30/09/2021) in the case of D. H. AND OTHERS v. the Czech Republic (Application No. 57325/00 [online]. Dostupné z: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a41672 [cit. 2022-02-20].

17 Viz poznámka č. 8 tamtéž.

18 Výzkumná analýza byla zadána na základě rozhodnutí Výboru ministrů Rady Evropy, srovnej poznámku č. 8 tamtéž. Podle informací MŠMT ji v současnosti zpracovává sociologická organizace PAQ research.

19 Viz poznámka č. 16 tamtéž.

20 Srovnej nabídku semináře „Využití testu Woodcock-Johnson IV. COG u romských dětí“ na webu Národního pedagogického institutu ČR [online]. Dostupné z: http://hledej.npi.cz/60d18b65a40e6e4043453b82 [cit. 2022-02-20].

21 Tematická zpráva České školní inspekce „Využívání diagnostických nástrojů a doporučovaná podpůrná opatření ve školských poradenských zařízeních“ ze dne 4. ledna 2022 [online]. Dostupné

Ve zprávě Česká školní inspekce (dále také „ČŠI“) komplexně popisuje, jaké diagnostické metody využívají pedagogicko-psychologické poradny a speciální poradenská centra při své činnosti a jaká podpůrná opatření žákům nejčastěji doporučují. Šetření se účastnili ředitelé všech těchto pracovišť v České republice. Jeho výsledky lze tedy považovat za vypovídající.

Tématu diagnostiky se věnoval také veřejný ochránce práv na kulatém stole v říjnu 2021. Na něm zástupci nevládních organizací uváděli, že školská poradenská zařízení rozdíl mezi lehkým mentálním postižením a sociálním znevýhodněním často nepoznají. Vyplynulo také, že školská poradenská zařízení často nemají personální ani časové kapacity, aby některé diagnostické nástroje plně využila, ačkoliv jimi disponují.

Na tomto se shodli také členové Expertního fóra k výkonu rozsudku D. H. a ostatní proti České republice. Podle nich se ukazuje jako problematická zejména tříměsíční lhůta, kterou podle vyhlášky o vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami[22] musí školská poradenská zařízení dodržet ode dne přijetí žádosti o poskytnutí poradenské pomoci. Ta často omezuje možnosti využití dynamické diagnostiky.[23]

Nyní již ke konkrétním indikátorům.

a. Nastavení standardu práce školských poradenských zařízení z hlediska posuzování speciálních vzdělávacích potřeb a adekvátní podpory žákům s jinými životními podmínkami a z odlišného kulturního prostředí (kvalitativní hodnocení).

Na kulatém stole, který veřejný ochránce práv v říjnu 2021 pořádal, jedna z účastnic uvedla, že je potřeba, aby vznikl metodický materiál pro školská poradenská zařízení. S tím souhlasili všichni účastníci, přičemž materiál by podle nich mělo vypracovat MŠMT, a tím napomoci sjednotit diagnostiku dětí se sociálním znevýhodněním.

MŠMT ve zprávě k implementaci rozsudku D. H. a ostatní proti České republice z roku 2021 uvedlo, že školská poradenská zařízení jsou od roku 2020 metodicky vedena přímo MŠMT.[24] Popsalo, že probíhají pravidelná setkání, jsou připravovány metodické materiály a ředitelům i pracovníkům zařízení jsou poskytovány informace a podpora. O konkrétním metodickém pokynu školským poradenským zařízením k diagnostice dětí s jinými životními podmínkami a z odlišného kulturního prostředí však nehovoří. Dle dostupných zdrojů takový materiál neexistuje.

---

z: https://www.csicr.cz/cz/Dokumenty/Tematicke-zpravy/Tematicka-zprava-%E2%80%93-Vyuzivani-diagnostickych-nastro [cit. 2022-02-20].

22 Ustanovení § 13 odst. 3 vyhlášky č. 27/2016 Sb., o vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami a žáků nadaných, ve znění pozdějších předpisů.

23 Dynamická diagnostika je druh diagnostického procesu, kterým se posuzuje vnímání, učení, myšlení dítěte a řešení problému v čase. Podstatné pro tento druh diagnostiky je, jak dítě reaguje na nové podněty a zadání a jak se v průběhu vyšetření postupně mění. Ukazatelem je přitom posun dítěte během vyšetření a ne porovnání jeho řešení zadání se standardním skóre. Srovnej vymezení dynamické diagnostiky např. na webu Katalogu podpůrných opatření Univerzity Palackého v Olomouci [online]. Dostupné z: http://katalogpo.upol.cz/metodika-identifikace-socialniho-znevyhodneni/1-dynamicka-diagnostika/ [cit. 2022-02-20].

24 Viz poznámka č. 19 tamtéž.

b. Podíl školských poradenských zařízení, která využívají diagnostickou metodu WISC-III (procentuální podíl).

V rámci šetření ČŠI k využívání diagnostických nástrojů uvedlo 98 % z takřka stovky dotázaných pedagogicko-psychologických poraden a 92,5 % z téměř 140 speciálních pedagogických center, že diagnostický nástroj WISC-III stále používají.[25] To je alarmující podíl, který se navzdory tomu, že vláda České republiky nástroj označila za zastaralý a ukončila jeho financování,[26] za několik posledních let nijak nezměnil.[27]

MŠMT by se tedy mělo zaměřit na finanční a personální posílení kapacit školských poradenských zařízení, aby měla kapacity s novějšími a vhodnějšími nástroji pracovat. MŠMT by je pak mělo metodicky vést k častějšímu využívání moderních diagnostických nástrojů, kterými jde sociální znevýhodnění lépe odhalit, jako jsou metoda Woodcock-Johnson IV či metoda dynamické diagnostiky ACFS.[28]

c. Změna předpisů tak, aby pracovníci školských poradenských zařízení mohli provádět vyšetření žáků přímo ve školách (kvalitativní hodnocení).

Na kulatém stole[29] proběhla diskuse nad možností provádět vyšetření dětí přímo ve školách. Podle jedné z účastnic je umístění školského poradenského zařízení ve škole ideální, protože jeho pracovníci děti lépe znají. Tlumočila také zkušenost některých ředitelů škol, že umístění zařízení ve školách vnímají jako užitečné. Problémem ale často bývá udržitelné financování jejich pozic, zejména ze šablon.

Další účastnice souhlasila, že opatření může mít pozitivní dopad. Upozornila však na to, že některá školská poradenská zařízení by mohla děti diagnostikovat tím způsobem, aby se zvýšil počet žáků v té které škole, což je spojeno s větším přílivem financí. Podle ní by každá škola měla mít školní poradenské pracoviště, ne však nutně vlastní školské poradenské zařízení.[30]

---

25 Viz poznámka č. 21 tamtéž.

26 Srovnej zprávu České republiky k výkonu rozsudku D. H. a ostatní proti České republice z roku 2020. Communication from the authorities (07/10/2020) in the case of D.H. AND OTHERS v. the Czech Republic (Application No. 57325/00) [online] [cit. 2022-02-20]. Dostupné z: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016809fe263.

27 Podíl školských poradenských zařízení využívajících metodu WISC-III byl ve školním roce 2012/2013 94,7 %, ve školním roce 2013/2014 94,2 %, ve školním roce 2014/2015 93,8 % a ve školním roce 2017/2018 94,6 %. Data jsou dostupná ze zprávy České republiky k výkonu rozsudku D. H. a ostatní proti České republice z roku 2019. Communication from the authorities („Comprehensive Evaluation of the Reform of Inclusive Education in Relation to Roma Pupils") (05/04/2019) in the case of D.H. AND OTHERS v. Czech Republic (Application No. 57325/00) [online] [cit. 2022-02-20]. Dostupné z: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168093de28.

28 Srovnej poznámky č. 20, 21 a 23 tamtéž.

29 Viz poznámka č. 13 tamtéž.

30 Podle vyhlášky č. 72/2005 Sb., o poskytování poradenských služeb ve školách a školských poradenských zařízeních mohou pracovníci školských poradenských pracovišť, která jsou zřizována přímo ve školách, poskytovat informace a metodickou pomoc v otázkách kariérového rozhodování žáků, pomáhat s tvorbou individuálních vzdělávacích plánů, s prevencí rizikového chování či s naplňováním podpůrných opatření žáků se speciálně vzdělávacími potřebami. Samostatně mohou pracovat pouze s žáky s potřebou podpůrného opatření v 1. stupni. Školská poradenská zařízení, mezi která patří pedagogicko-psychologické poradny či speciální pedagogická centra, mohou naopak pracovat s žáky

Zajištění personálních pozic ve školách

d. Přijetí opatření k zajištění systémového financování pozic školních poradenských pracovišť (speciální pedagog, školní psycholog) a zajištění běžné dostupnosti pozic ve všech školách prostřednictvím změny zákona č. 563/2004 Sb., o pedagogických pracovnících a dalších relevantních právních norem (kvalitativní hodnocení).

MŠMT plánuje vytvořit systém indexování finanční podpory k financování podpůrných pozic, jako jsou školní psychologové či sociální pedagogové, k čemuž se zavázalo ve Strategii 2030+.[31] Toto opatření by mělo školám se žáky ze znevýhodněného prostředí zajistit udržitelné financování daných pozic oproti dosud téměř výlučnému využívání financí z časově limitovaných dotačních programů. Svůj závazek zástupci MŠMT potvrdili také na jedné ze schůzí Expertního fóra k výkonu rozsudku D. H., na kterém strategii členům fóra představovali.

V rámci Expertního fóra se jeho členové shodli, že školní specialisté, jako jsou školní psychologové, speciální pedagogové či asistenti pedagoga, v praxi často nebývají považováni za plnohodnotnou součást učitelského sboru, a mnohdy tak postrádají podporu a důvěru jak ze strany kolegů a vedení škol, tak ze strany žáků a jejich rodin. Příčinou tohoto postavení bývá právě fakt, že jejich pracovní úvazek je jen částečný a není založen smlouvou uzavřenou na dobu neurčitou.

e. Přijetí opatření k zajištění pozice sociálního pedagoga / sociálního pracovníka ve školách, které se nacházejí v sociálně vyloučených lokalitách (kvalitativní hodnocení).

Co se týče naplňování opatření sledovaných tímto indikátorem, lze částečně navázat na závazek MŠMT ze Strategie 2030+ vytvořit systém indexace financování podpůrných pozic.

V rámci Expertního fóra k výkonu rozsudku D. H. zástupci MŠMT uvedli, že vizí ministerstva do následujících let je zajistit, aby každá škola mohla využívat služeb sociálního pracovníka. Podle MŠMT je totiž vzhledem k nárokům na vyšší vzdělání sociálních pedagogů snadnější zajistit přístup škol k sociálním pracovníkům. Mnoho z nich totiž již působí na obcích, které jsou zřizovateli škol. Zvyšování dostupnosti sociálních služeb ve školství se chce MŠMT dále věnovat.

s potřebou podpůrného opatření ve všech stupních. Jejich pracovníci jsou těmi, kdo zpravidla provádí diagnostiku žáků a vydává doporučení k přiznání konkrétních podpůrných opatření.

31 Strategie vzdělávací politiky České republiky do roku 2030+ [online]. Dostupné z: https://www.msmt.cz/uploads/Brozura_S2030_online_CZ.pdf [cit. 2022-02-20].

Zajištění kvalitního vzdělávání pedagogických pracovníků

f. Změna kurikula pro vzdělávání pedagogických pracovníků na všech pedagogických fakultách tak, aby zahrnovalo vzdělávání žáků s odlišnými kulturními a životními podmínkami (ANO/NE, kvalitativní hodnocení).

NE

Za sledované období v tomto tématu nenastal žádný významný vývoj. Změna kurikul je však předmětem jednoho z úkolů Strategie romské integrace 2021–2030.[32] V rámci ní MŠMT ve spolupráci s vysokými školami plánuje obohatit obsahy vzdělávání na středních a vysokých školách o předměty zaměřené na vzdělávání žáků z jiného kulturního a životního prostředí, a to konkrétně romských žáků. Změna se má týkat úpravy kurikul na středních školách věnujících se přípravě budoucích pedagogů a přidání povinně volitelných a volitelných předmětů do studijních programů vysokoškolských oborů pro budoucí pedagogické pracovníky. Podle strategie má MŠMT v plánu změny docílit do roku 2025.

g. Vytvoření uceleného modulu v systému dalšího vzdělávání pedagogických pracovníků v oblasti metodické podpory ve vztahu k romským dětem a žákům (ANO/NE, kvalitativní hodnocení).

ANO

V rámci implementace Akčního plánu inkluzivního vzdělávání na období 2019–2020[33] uspořádal Národní pedagogický institut ČR v roce 2021 několik kurzů pilotního ověření modulů DVPP v oblasti metodické podpory romských dětí a žáků. Jednalo se o kurzy „Základy romologie pro pedagogické pracovníky“, „Vybrané aspekty vzdělávání romských žáků a studentů“ a „Specifika vzdělávání romských dětí, žáků“.[34]

Ve vyjádření zaslaném ochránci MŠMT uvedlo, že na vzniku modulu se spolupodílel také Výbor pro vzdělávání Romů při Radě vlády pro záležitosti romské menšiny. MŠMT také uvedlo, že v rámci pilotního ověření modulů byli proškoleni lektoři a byl vytvořen metodický materiál. Podle MŠMT byly moduly odbornou veřejností přijaty kladně.

Pilotní ověření těchto modulů považuje ochránce za úspěch. Dále bude sledovat, zda se moduly stanou součástí běžné nabídky dalšího vzdělávání pedagogických pracovníků.

32 Úkolová část Strategie romské rovnosti, začlenění a participace 2021–2030 [online]. Dostupné z: https://www.vlada.cz/assets/ppov/zalezitosti-romske-komunity/aktuality/05-Strategie-romske-rovnosti--zacleneni-a-participace-2021---2030---ukolova-cast_2.pdf [cit. 2022-02-20].

33 Akční plán inkluzivního vzdělávání na období 2019–2020 [online]. Dostupné z: http://www.inkluzevpraxi.cz/files/APIV/APIV-2019-2020-web.pdf [cit. 2022-02-20].

34 Srovnej nabídku kurzů Národního pedagogického institutu ČR (dříve Národního ústavu pro vzdělávání ČR) v rámci implementace Akčního plánu pro inkluzivní vzdělávání (APIV) [online]. Dostupné z: https://objednavky.nuv.cz/element/32-projekt-apiv-a-akcni-plan-inkluzivniho-vzdelavani [cit. 2022-02-20].

Zajistit vznik uceleného kontinuálního modulu v systému DVPP v oblasti výchovy a vzdělávání Romů je také jedním z úkolů v rámci Strategie romské rovnosti, začlenění a participace 2021–2030 s termínem plnění během roku 2022.[35]

1.2 Počet romských žáků účastnících se předškolního vzdělávání

Indikátor tvoří tyto hodnoty:

a. Podíl romských žáků v povinném ročníku předškolního vzdělávání vůči všem žákům v tomto ročníku (procentuální podíl).

b. Podíl romských žáků v nepovinných ročnících předškolního vzdělávání vůči všem žákům v těchto ročnících dohromady (procentuální podíl).

Poradní výbor pro Rámcovou úmluvu o ochraně národnostních menšin vydal v minulém roce páté stanovisko pro Českou republiku.[36] Výbor kvituje, že novelou školského zákona byl zaveden povinný poslední rok předškolního vzdělávání a zaručeno umístění dětí do mateřské školy od tří let věku. Převážná většina romských dětí je nyní zařazena do povinného předškolního vzdělávání, což je dle výboru lépe připravuje na základní vzdělávání a zlepšuje jejich vyhlídky na úspěšnou studijní kariéru. Výbor však apeluje na úřady, aby nadále usilovaly o to, aby zápis romských dětí do mateřských škol byl podporován i v jejich rodinách a aby se zároveň snažily identifikovat překážky, které způsobují absenci některých dětí v tomto typu vzdělávání.

Odhady podílu romských žáků vůči celkovému počtu žáků v předškolním vzdělávání[37]

	2017/2018	2018/2019	2019/2020	2020/2021
V povinném ročníku	**3,73 %**	**3,77 %**	**3,51 %**	**3,29 %**
V nepovinných ročnících	**1,29 %**	**1,37 %**	**1,23 %**	**1,20 %**

Z dat za školní rok 2020/2021 je patrné, že podíl romských dětí klesá, a to v povinném i nepovinných ročnících (pozn.: vzhledem k absolutním číslům, ze kterých podíly vycházejí, se jedná o reálný pokles).

Při kulatém stole, který ochránce ke vzdělávání romských dětí v říjnu 2021 pořádal,[38] označili účastníci jako jednu z největších překážek v přístupu romských dětí ke vzdělání finance. Zároveň se shodli, že pandemie onemocnění covid-19 finanční tíseň rodin v tíživé finanční situaci ještě prohloubila. Jeden z účastníků uvedl, že pro děti ze sociálně znevýhodněného prostředí je velmi často problém ovládnout všechny dovednosti, které mateřské školy

35 Viz poznámka č. 32 tamtéž.

36 Viz poznámka č. 5 tamtéž.

37 Tato data veřejný ochránce práv získal od Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, které každý rok provádí sběr kvalifikovaných odhadů romských žáků v předškolním, základním i středním vzdělávání.

38 Kulatý stůl „Vzdělávání romských dětí – monitorovací činnost VOP“ pořádal veřejný ochránce práv dne 6. října 2021. Pozvánka s programem dostupná zde: https://test.ochrance.cz/dalsi-aktivity/archiv-vzdelavacich-akci/?tx_odcalendar%5Buid%5D=374&cHash=a62c84939b2d28c8e7d5db6e69d11f30.

pro vstup vyžadují (tzv. vysoký práh vstupu). Nižší podíl romských dětí v nepovinných ročnících souvisí také s vysokou mírou nezaměstnanosti romských žen. Pokud jsou s dítětem doma, mateřské školy často odmítají dítě přijmout.

Důležitým faktorem je podle účastníků také představa romských rodin o vzdělání a rozvoji schopností dítěte jako takovém. Nepovinné ročníky předškolního vzdělávání mohou vnímat jako nadbytečné. S tím podle účastníků následně souvisí také to, že mnoho romských rodičů své dítě nemotivuje více než k dosažení základního vzdělávání, aby mohlo být co nejdříve ekonomicky samostatné. Účastníci kulatého stolu sdíleli také své poznatky z praxe, kdy někteří romští rodiče své děti do nepovinných ročníků mateřských škol neumisťují ze strachu, že by se dítě ocitlo v negativním a pro něj nepříjemném prostředí.

Podle členů Expertního fóra k výkonu rozsudku D. H. je pro účast romských dětí v předškolním vzdělávání zásadní zejména komunikace s jejich rodiči, kteří nemusí být o povinném ročníku dostatečně informováni, nebo nejsou motivováni dítě do mateřské školy vůbec zapsat. Přínosná by byla také větší spolupráce mateřských škol se sociálními pedagogy či sociálními pracovníky škol tak, aby se rodinám s romskými dětmi dostávala zejména sociální podpora. Zapojit by se měli také zřizovatelé, tedy obce, a odstraňovat možné finanční překážky pro docházku do mateřské školy například prostřednictvím zrušení placení stravného u nižších ročníků či zvýšení územní a finanční dostupnosti veřejné hromadné dopravy.

Neúčastí na povinné předškolní docházce a důsledky jejího zavedení se MŠMT zabývalo ve výzkumném šetření, které provedlo ve spolupráci s Technologickou agenturou České republiky.[39] V rámci šetření mělo, mimo jiné, také zanalyzovat příčiny toho, proč děti, na které se povinnost vztahuje, do povinného ročníku předškolního vzdělávání nenastoupily.

Šetření se mělo zaměřovat, mimo jiné, na to, jaká opatření by měla být přijata k zajištění přístupu dětí k předškolnímu vzdělávání v mateřské škole v blízkosti bydliště. Tato forma plnění povinného předškolního vzdělávání dětí ze sociálně znevýhodněného prostředí je totiž pokládána za ideální. Cílem šetření bylo zanalyzovat také témata informovanosti a podpory utváření postojů zákonných zástupců, přístupu škol ke vzdělávání dětí ze sociálně znevýhodněného prostředí, zápisů, zapojení terénních pracovníků, finanční podpory či konkrétnější vymezení výstupů povinného předškolního vzdělávání především s ohledem na ověřování úrovně očekávaných dovedností při individuálním vzdělávání.

39 Základní popis projektu je dostupný na webu vyhledávače STARFOS Technologické agentury České republiky [online]. Dostupné z: https://starfos.tacr.cz/cs/project/TITSMSMT801#project-main [cit. 2022-02-20].

1.2.1 Nepřímé indikátory k indikátoru č. 1.2

Finanční a územní dostupnost mateřských škol pro romské děti

a. Dostatečná kapacita předškolního vzdělávání (kvalitativní hodnocení).

Zajištění potřebných kapacit je jednou z klíčových aktivit Strategie 2030+ ke zvýšení účasti dětí v předškolním vzdělávání.[40] Začleněním této aktivity do strategie chce MŠMT poskytovat podporu zřizovatelům v naplňování jejich zákonné povinnosti zajistit dostatečnou kapacitu předškolního vzdělávání. Podpora má spočívat zejména ve správném nastavení podmínek a kritérií dotačních programů a výzev IROP 2021–2027, v rámci něhož je navyšování kapacit a modernizace mateřských škol jednou z hlavních aktivit.[41] MŠMT bude zřizovatelům také pomáhat identifikovat nedostatečné kapacity zvláštního zřetele (které mohou, mimo jiné, souviset s překotným nárůstem dětí v obci či její části), definovat kritéria potřebnosti a poskytovat metodické vedení ke sdílení kapacit v rámci regionu a svazků obcí. Tato aktivita podle strategie má být realizována do konce roku 2023.

b. Řešení problému spádovosti – zajištění podmínek pro účast romských dětí s odlišným skutečným bydlištěm od místa trvalého pobytu v územně a finančně dostupné mateřské škole (kvalitativní hodnocení).

Strategie 2030+ se spádovostí zabývá také, ačkoliv ji rámuje jen jako prostředek v rámci boje se segregací a disparitou v základním vzdělávání.[42] Za sledované období však v tomto tématu k žádné změně nedošlo. Všechny děti mají nadále nárok na přednostní přijetí do mateřské školy pouze na základě místa trvalého pobytu.[43]

Veřejný ochránce práv však již dříve upozorňoval, že ačkoliv obce mají velkou míru uvážení v tom, jak školské obvody nastaví, dítě svou spádovou školu navštěvovat nemusí.[44] Možnost rodičů zvolit pro své dítě mateřskou školu však může posilovat oddělené vzdělávání dětí pocházejících z odlišných socioekonomických podmínek, kulturního zázemí a jiného etnického původu. Nastavením vzdělávacího systému lze však tyto negativní důsledky možnosti volby školy zmírnit. Ochránce za jednu z možných strategií označil zvláštní finanční podporu pro školy, které se věnují vzdělávání dětí se znevýhodněním včetně sociálního znevýhodnění. Pokud by školy dostaly na takového žáka více finančních prostředků, mohly by mít větší zájem na jeho přijetí. Zastoupení žáků pocházejících z různých prostředí by pak na školách bylo rovnoměrnější.

---

40 Viz poznámka č. 31 tamtéž.

41 Srovnej informace na webu integrovaného regionálního operačního programu 2021–2027 [online]. Dostupné z: https://irop.mmr.cz/cs/irop-2021-2027 [cit. 2022-02-20].

42 Viz poznámka č. 31 tamtéž.

43 V souladu s ustanovením § 34 odst. 3 školského zákona.

44 Doporučení veřejné ochránkyně práv ke společnému vzdělávání romských a neromských dětí ze dne 12. prosince 2018, sp. zn. 86/2017/DIS/VB, č. j. KVOP-53237/2018. Dostupné z: https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/6670.

c. Provedení výzkumného šetření překážek zapojení dětí z vyloučených lokalit do povinného ročníku předškolního vzdělávání a publikace z něj vycházejících doporučení Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy ve spolupráci s Technologickou agenturou České republiky (ANO/NE).

NE

MŠMT považuje pro další období za důležité zvýšit podíl dětí zapojených v povinném předškolním vzdělávání, a to především v jeho prezenční podobě, a odstranit překážky, které za neúčastí těchto dětí ve vzdělávání stojí.[45]

Prostřednictvím Technologické agentury České republiky byl zadán projekt „Ověření dopadů zavedení povinného posledního ročníku předškolního vzdělávání", jehož hlavním cílem je zmapovat a popsat konkrétní dopady a překážky implementace povinného předškolního vzdělávání. Výzkum v posledních třech letech realizovala Pedagogická fakulta Univerzity Karlovy.[46] Na základě výsledků výzkumu budou přijata opatření ke zvýšení podílu dětí, které jsou do předškolního vzdělávání zapojeny, a to se zaměřením na oblasti sociálních disparit. Tato opatření se mají zaměřit zejména na činnost školních asistentů, sociálních pracovníků a mediátorů pro komunikaci se zákonnými zástupci dítěte. MŠMT chce dále zajistit metodické vedení a vzdělávání pedagogických pracovníků v komunikaci a spolupráci s rodiči a dalšími partnery škol. V neposlední řadě se také chystá posílit veřejnou komunikaci o vzdělávacím a socializačním aspektu docházky do mateřské školy a jejím významu pro rozvoj kompetencí dítěte do budoucího života. Výstupem by však mohl být také závazek k větší podpoře zřizovatelů směrem ke stanovování vhodných spádových obvodů mateřských škol.

Výstupy šetření, které se nyní finalizují, mají být podle MŠMT zveřejněny během roku 2022.

d. Zajištění finanční podpory dětí ze sociálně vyloučených lokalit ve formě obědů zdarma či zajištění úplaty za předškolní vzdělávání (kvalitativní hodnocení).

MŠMT ve vyjádření zaslaném ochránci uvedlo, že děti, jejichž rodiny jsou v dlouhodobě či dočasně nepříznivé finanční situaci, podporuje v mateřských školách v rámci dotačních programů zacílených na vymezená území. V rámci dotačních programů tak MŠMT v roce 2021 podpořilo stravování v zařízeních předškolního vzdělávání v Karlovarském a Ústeckém kraji částkou 20 mil. Kč.

Opatření finanční podpory, která mají za cíl zvýšit účast dětí z finančně slabších rodin v předškolním vzdělávání, jsou vhodným, ačkoliv ne jediným možným opatřením. Dotační programy by navíc mohly pokrývat také jiné regiony, jelikož sociálně vyloučené lokality existují napříč státem ve všech krajích. S nastavením dotačních programů a identifikací potřeb škol v regionech mohou v následujících letech pomoci střední články podpory. Ty mají vzniknout na úrovni okresů v rámci Strategie vzdělávání 2030+[47] a fungovat jako komunikační a metodický prostředník mezi centrem a regiony.

45 Viz poznámka č. 19 tamtéž.

46 Viz poznámka č. 39 tamtéž.

47 Tamtéž.

1.3 Počet škol s vyšším zastoupením romských žáků

Indikátor tvoří tyto hodnoty:

a. Počet a podíl základních škol, v nichž je přes 34 % romských žáků (absolutní číslo a procentuální podíl).

b. Počet a podíl základních škol, v nichž je přes 50 % romských žáků (absolutní číslo a procentuální podíl).

c. Počet a podíl základních škol, v nichž je přes 75 % romských žáků (absolutní číslo a procentuální podíl)

d. Počet a podíl základních škol, v nichž je přes 90 % romských žáků (absolutní číslo a procentuální podíl).

Podíly škol s vyšším zastoupením romských žáků na celku[48]

	2018/2019	2019/2020	2020/2021
Celkový počet základních škol	**4 169**	**4 189**	**4 211**
s více než 34 % romských žáků	**147 (3,7 %)**	**133 (3,2 %)**	**136 (3,2 %)**
s více než 50 % romských žáků	**70 (1,7 %)**	**69 (1,6 %)**	**77 (1,8 %)**
s více než 75 % romských žáků	**31 (0,7 %)**	**34 (0,8 %)**	**32 (0,8 %)**
s více než 90 % romských žáků	**13 (0,3 %)**	**16 (0,4 %)**	**17 (0,4 %)**

Ve školním roce 2020/2021 počet základních škol v České republice dále rostl. S ním však rostl také počet škol s vyšším zastoupením romských žáků. Kromě počtu škol s více než 75 % romských žáků, který se nepatrně snížil, se počet škol ve všech ostatních sledovaných skupinách zvýšil.

Daná čísla ukazují, že v České republice ve velkém měřítku stále dochází k oddělenému vzdělávání romských dětí od ostatních dětí. Podle Úřadu vlády ČR se navíc všechny školy s více než 75 % romských žáků (tedy včetně škol s více než 90 % romských žáků) nacházejí v Ústeckém a Moravskoslezském kraji.[49] Vláda ve Strategii romské integrace 2021–2030 uvedla, že tento stav má příčinu nejen v nastavení systému vzdělávání, ale také v oblastech bydlení, zaměstnanosti, sociálního vyloučení či zdravotnictví.

Jak uvádí vláda v úkolové části Strategie romské integrace 2021–2030, nejsou systémově nastaveny žádné nástroje a nejsou definovány žádné možnosti řešení, které by společné vzdělávání romských a neromských žáků zajistily.[50] Dochází tak k omezení kontaktu

48 Tato data veřejný ochránce práv získal od Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, které každý rok provádí sběr kvalifikovaných odhadů romských žáků v předškolním, základním i středním vzdělávání.

49 Úřad vlády České republiky. Zpráva o stavu romské menšiny za rok 2019 [online]. Praha: Vláda České republiky 2020 [cit. 2022-02-20]. Dostupné z: https://www.vlada.cz/assets/ppov/zalezitosti-romske-komunity/aktuality/Zprava-o-stavu-romske-mensiny-2019.pdf.

50 Viz poznámka č. 32 tamtéž, popis opatření C.2.1.

romských dětí s jejich vrstevníky z většinové společnosti v procesech vzdělávání, který by měl zajišťovat vzájemné poznávání, sdílení a vybízet prostřednictvím pedagogických přístupů k formování tolerance, respektu a akceptace odlišného sociokulturního prostředí.

Mnoho škol však není připraveno či ochotno romské děti vzdělávat a obává se ztráty prestiže, když romské děti přijmou. Děti se pak spíše dostanou do škol, které s nimi „umí pracovat".[51] Tyto přístupy však vedou ke snižování kvality vzdělání romských dětí a nižší připravenosti na další život. Snahy o zajišťování společného vzdělávání jsou proto společně s odpovídajícími opatřeními v oblastech bydlení, sociálního systému či zdravotnictví zásadní.

1.3.1 Nepřímé indikátory k indikátoru č. 1.3

Předcházení další segregace základních škol a snižování stávající segregace skrze účinnou kontrolu zřizovatelů

a. Kontrola obcí (zřizovatelů) ze strany Ministerstva vnitra, aby nastavovaly školské obvody nesegregačně (kvalitativní hodnocení).

   Ministerstvo vnitra již v roce 2017 vydalo metodické doporučení ke stanovování školských obvodů.[52] V něm popsalo, jaká pravidla platí pro obecně závazné vyhlášky stanovující školské obvody a také povinnosti, které obce jako zřizovatelé škol mají v souvislosti s předcházením diskriminaci.

   V zatím poslední informaci o výsledcích kontrol nad výkonem samostatné působnosti za rok 2021[53] Ministerstvo o žádných kontrolách v souvislosti s nastavením školských obvodů diskriminačním způsobem nehovoří. Vzhledem ke stále vysokému počtu škol, v nichž podíl romských žáků přesahuje 34, 50, 75 či dokonce 90 % romských žáků, by se však posílení dozorové činnosti nad odpovídajícími vyhláškami jevilo jako žádoucí.

b. Navrhnutí desegregačních opatření v rámci akčního plánu inkluzivního vzdělávání na období po roce 2020 (kvalitativní hodnocení).

   Akční plán inkluzivního vzdělávání na období po roce 2020 nebyl vytvořen. Téma omezení segregace ve školství je nyní součástí Strategie 2030+. V rámci té se MŠMT zavázalo posílit metodickou práci v oblasti regulace spádovosti, zvýšit dostupnost dat o segregaci ve školství či zajistit kontrolu a metodickou podporu školských poradenských zařízení.[54]

---

51 Viz poznámka č. 32 tamtéž, popis opatření C.2.3.

52 Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků: Tvorba obecně závazných vyhlášek, stanovení školských obvodů spádových mateřských a základních škol [online]. Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra České republiky. Dostupné z: https://www.mvcr.cz/odk2/soubor/metodicke-doporuceni-c-6-tvorba-obecne-zavaznych-vyhlasek-stanoveni-skolskych-obvodu-spadovych-materskych-a-zakladnich-skol.aspx [cit. 2022-02-20].

53 Obecné informace o výsledcích kontrol odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra České republiky za rok 2021 [online]. Dostupné z: https://www.mvcr.cz/odk2/soubor/obecne-informace-o-vysledcich-kontrol-odboru-verejne-spravy-dozoru-a-kontroly-za-rok-2021-zverejneno-na-zaklade-26-zakona-c-255-2012-sb-o-kontrole-kontrolni-rad.aspx [cit. 2022-02-20].

54 Viz poznámku č. 47 tamtéž.

2. Rovné odměňování žen a mužů

V oblasti rovného odměňování žen a mužů během roku 2021 nastal další vývoj, a to nejen v českém kontextu.

Zahraniční vývoj

V březnu 2021 Evropská komise předložila návrh směrnice k naplňování principu rovné odměny za stejnou práci nebo práci stejné hodnoty mezi ženami a muži.[55] Návrh nyní musí projít Evropským parlamentem a Evropskou radou. Pokud by však směrnice schválena byla, šlo by o zásadní průlom zejména v povinnostech zaměstnavatelů vůči svým zaměstnancům. Nově by zakotvovala povinnost zaměstnavatelů uvádět v pracovní inzerci nabízenou odměnu za práci, povinnost velkých zaměstnavatelů vydávat zprávy o rozdílech odměn mezi ženami a muži či právo zaměstnanců znát průměrnou odměnu na jejich pozici. Zvýšila by také úroveň procesní ochrany žalujících zaměstnanců a rozšířila objem skutečností, které by musel v případných soudních sporech prokázat zaměstnavatel. Případné schválení směrnice však lze očekávat až v řádu několika let.

Významná je také deklarace Výboru ministrů Rady Evropy k rovnému odměňování a rovným příležitostem pro ženy a muže v zaměstnání.[56] Tu Výbor ministrů vydal v návaznosti na rozhodnutí Evropského sociálního výboru ve věci kolektivní stížnosti organizace University of Women Europe proti 14 členským státům Rady Evropy včetně České republiky.[57] Výbor rozhodl, že Česká republika porušila několik ustanovení Evropské sociální charty tím, že nebyla zajištěna transparentnost odměňování a nebylo umožněno srovnávání pracovních míst, že nebylo dosaženo měřitelného pokroku v podpoře rovných příležitostí žen a mužů v oblasti rovného odměňování a nebylo dostatečně dosaženo pokroku v zajištění vyváženého zastoupení žen v rozhodovacích orgánech soukromých společností. Pro každý ze států Výbor ministrů navíc vydal doporučení, která mají navést k nápravě situace, a implementaci rozhodnutí[58] včetně zavedení opatření směřující k platové transparentnosti či podpory zastoupení žen ve vedení obchodních společností.

55 Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council to strengthen the application of the principle of equal pay for equal work or work of equal value between men and women through pay transparency and enforcement mechanisms ze dne 4. března 2021. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0093 [cit. 20-02-2022].

56 Deklarace Výboru ministrů Rady Evropy k rovnému odměňování a rovným příležitostem žen a mužů v zaměstnání ze dne 17. března 2021. Dostupné z: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680a1cb97 [cit. 2022-02-20].

57 Rozhodnutí Evropského sociálního výboru o kolektivní stížnosti č. 128/2016 ve věci University of Women Europe v. ČR ze dne 5. prosince 2019 [online]. Dostupné z: https://www.justice.cz/documents/12681/771376/UWE_CZ-rozh+ECSR_p%C5%99eklad.pdf/56d0dcfa-de78-4b0a-b23d-5a04a3de4868 [cit. 2022-02-20].

58 Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy České republice ze dne 17. března 2021 v návaznosti na rozhodnutí Evropského sociálního výboru o kolektivní stížnost UWE v. ČR ze dne 9. prosince 2019. Dostupné z: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a1d25f#globalcontainer [cit. 2022-02-20].

Česká republika

Velký potenciál přispět ke snížení rozdílů, které v oblasti odměňování mezi muži a ženami v Česku panují, má bezesporu Strategie rovnosti žen a můžu 2021–2030,[59] která byla vládou schválena v březnu roku 2021. V rozsáhlém dokumentu se vláda s ambicemi pro následující desetiletí věnuje příčinám, současnému stavu a zejména cílům, kterých chce v tématu rovnosti žen a mužů dosáhnout. Vedle vzdělání, zdravotnictví, bezpečnosti či zastoupení v rozhodovacích pozicích, se vláda široce věnuje také strategii v oblasti práce a péče. Do té se řadí rovné odměňování a s tím související segregace na trhu práce, téma částečných úvazků nebo péče o děti. Zásadní součástí strategie je její úkolová část, která stanovuje konkrétní opatření a termíny, do kterých by měla být realizována. Mezi ně patří například schválení akčního plánu k rovnému odměňování, vypracování koncepce systematického navyšování platů a mezd ve feminizovaných odvětvích s termínem na konci roku 2022 či přijetí alespoň jednoho z opatření uvedených v opatření Evropské komise 2014/124/EU taktéž do konce tohoto roku.

České soudy za uplynulý rok nevydaly žádné významné rozhodnutí ve věci rovného odměňování. V této oblasti také nedošlo k žádnému zásadnímu legislativnímu vývoji. Lze však ocenit stále fungující projekt „22 % k rovnosti“ Ministerstva práce a sociálních věcí, jehož tým v minulých letech k tématu vydal několik odborných analýz a publikací a podílel se na dalších osvětových aktivitách. Očekávaný akční plán pro rovné odměňování, který v rámci projektu také vzniká, však ještě nebyl schválen.

Činnost veřejného ochránce práv

Zaměstnanci KVOP se aktivně podíleli na tvorbě akčního plánu k rovnému odměňování v rámci projektu „22 % k rovnosti“. Nerovnostem v odměňování žen a mužů a souvisejícím jevům se veřejný ochránce práv věnuje také ve svém novém doporučení *Rodičovství a diskriminace v práci*.[60] Otázkami souvisejícími s postavením žen v zaměstnání se pak ochránce věnoval v několika podnětech.[61]

2.1 Gender pay gap v České republice

Gender pay gap ochránce považuje za hlavní ukazatel posunu v této oblasti. Jde o zastřešující údaj, pomocí kterého lze pozorovat, jak si stát v oblasti odměňování žen a mužů obecně stojí, který zároveň umožňuje mezinárodní srovnání. V rámci této oblasti jde proto o jediný přímý indikátor.

59 Strategie rovnosti žen a mužů na léta 2021 – 2030 ze dne 8. března 2021. Vláda České republiky. Dostupné z: https://www.vlada.cz/assets/ppov/rovne-prilezitosti-zen-a-muzu/Aktuality/Strategie_rovnosti_zen_a_muzu.pdf [cit. 2022-02-20].

60 Rodičovství a diskriminace v práci: praktická příručka práva na rovné zacházení pro rodiče na pracovním trhu. Doporučení veřejného ochránce práv ze dne 16. února 2022 [online]. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/dokument/rodicovstvi_a_diskriminace_v_praci/rodicovstvi-a-diskriminace-doporuceni.pdf [cit. 2022-02-20].

61 Srovnej poznámku č. 69 dále.

Podle Eurostatu činil v roce 2019 v České republice rozdíl v odměnách žen a mužů 18,9 %.[62] Vůči údaji za rok 2018 (20,1 %) jde o poměrně nízký, přesto však zaznamenatelný posun. Rozdíl se podle jiné metodologie dat Českého statistického úřadu snižoval i dále v roce 2020 (z 18 % v roce 2019 na 15,9 % v roce 2020).[63] Příčiny mohou být různé, podle Českého statistického úřadu však šlo zejména o vyšší růst mezd v odvětvích, ve kterém jsou více zastoupeny ženy, jako je školství, zdravotnictví či sociální služby. Vliv na zvýšení výdělku v těchto odvětvích však mohly mít také jednorázové odměny vyplacené za větší zátěž během epidemie onemocnění covid-19, a tudíž nemusí jít o dlouhodobý trend. Na tento údaj je tak vždy potřeba nahlížet v širších souvislostech.

Průměrný rozdíl v odměnách žen a mužů napříč Evropskou unií v roce 2018 činil 14,8 %, v roce 2019 pak 14,1 %. Průměr v České republice tedy klesal o něco rychlejším tempem než v rámci Evropské unie, což je pozitivní trend. Je však potřeba pracovat na jeho dalším snižování, k čemuž může přispět také nově přijatá Strategie rovnosti žen a mužů na léta 2021–2030.

2.1.1 NEPŘÍMÉ INDIKÁTORY

a. Schválení Akčního plánu k rovnému odměňování (ANO/NE).

NE

Akční plán pro rovné odměňování, který vzniká v rámci projektu Ministerstva práce a sociálních věcí „22 % k rovnosti“ ještě nebyl schválen vládou. Epidemie onemocnění covid-19 zdržela jednání pracovní skupiny, která se na vytvoření plánu podílela. Návrh akčního plánu už však byl finalizován a v současnosti probíhá vnitřní připomínkové řízení. Následovat bude meziresortní připomínkové řízení, po kterém bude návrh plánu předložen vedení ministerstva a poté vládě ke schválení.

Akční plán se sestává z šesti strategických cílů:

1. Transparentnost systémů odměňování.
2. Odměňování ve veřejné správě a institucionální zajištění rovného odměňování.
3. Kontroly rovného odměňování.
4. Slaďování pracovního a osobního života.
5. Osvěta a vzdělávání.
6. Zpřístupnění dat.

62 European Institute for Gender Equality. Gender Statistics Database – Gender Pay Gap [online]. Dostupné z: https://eige.europa.eu/gender-statistics/dgs/indicator/ta_livcond_inc_earn_gpg__tesem180.

63 Srovnej záznam a výstupy z tiskové konference Českého statistického úřadu ze dne 4. června 2021 k tématu mezd v koronakrizi [online]. Dostupné z: https://www.czso.cz/csu/czso/pokud-si-zamestnanci-udrzeli-praci-jejich-mzdy-rostly [cit. 2022-02-20].

Schválení akčního plánu je jedním z opatření v nové Strategii rovnosti žen a mužů s termínem realizace do 31. prosince 2021.[64] Tento termín dodržen nebyl. Vzhledem k fázi jeho zpracování se však dá předpokládat, že by jej vláda mohla během letošního roku schválit. K jeho schválení by vláda měla přistoupit neprodleně.

b. Implementace akčního plánu k rovnému odměňování (ANO/NE u plnění jednotlivých cílů).

NE

Vzhledem k faktu, že vláda akční plán ještě neschválila, nemůže ochránce sledovat jeho implementaci.

c. Vypracování koncepce průběžného systematického navyšování mezd/platů ve feminizovaných oborech (ANO/NE).

NE

Koncepce zatím nebyla vypracována. Její vypracování je však jedním z opatření v nové Strategii rovnosti žen a mužů s termínem realizace do 31. prosince 2022. Koncepce má nastavit systém postupného navyšovaní mezd a platů ve feminizovaných odvětvích, a to zejména ve školství, zdravotnictví a sociálních službách. Mzdy a platy v těchto odvětvích v uplynulém období rostly rychlejším tempem v souvislosti se zvládáním epidemie onemocnění covid-19. Vypracování koncepce by však napomohlo k tomu, aby byl růst zajištěn udržitelně a nezastavil se, až epidemie onemocnění covid-19 zcela pomine.

d. Zavedení daňového zvýhodnění pro zaměstnavatele poskytující zkrácené úvazky rodičům do 3 let věku dítěte a osobám pečujícím o závislé členy rodiny (ANO/NE).

NE

Za uplynulé období nenastala v tomto indikátoru žádná změna. Bylo zvažováno, že toto opatření bude součástí nové Strategie pro rovnost žen a mužů, do znění schváleného vládou se však nedostalo. V tomto okamžiku tak k realizaci podobného opatření neexistuje žádný formální závazek.

Nová vláda, která byla po loňských volbách jmenována dne 17. prosince 2021, však ve své koaliční smlouvě uvádí, že podpora kratších pracovních úvazků úlevou na pojistných odvodech je jednou z jejích priorit.[65] Ačkoliv tento závazek nehovoří jasně o motivaci zaměstnavatelů zkrácené úvazky poskytovat, lze očekávat, že vláda bude v této oblasti aktivní a odpovídající změnu zákona přímo navrhne či alespoň podpoří.

Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále jen „MPSV“) ve vyjádření zaslaném ochránci poukázalo na blízký termín transpozice směrnice Evropského parlamentu a Rady Evropské

64 Viz poznámka č. 59 tamtéž.

65 Koaliční smlouva uzavřená mezi Občanskou demokratickou stranou, stranou KDU-ČSL, stranou TOP 09 (koalice SPOLU), Českou pirátskou stranou a hnutím STAROSTOVÉ A NEZÁVISLÍ (koalice Piráti a Starostové) na volební období 2021–2025 [online]. Dostupné z: https://www.pirati.cz/assets/pdf/KOALICNI_SMLOUVA.pdf [08-02-2022].

unie o rovnováze mezi pracovním a soukromým životem rodičů a pečujících osob.[66] V rámci ní bude nutno novelizovat ustanovení § 241 zákoníku práce,[67] aby bylo zajištěno pružné uspořádání práce pečujících osob. Směrnice by měla být transponována do 2. srpna 2022.

MPSV upozornilo také na probíhající projekt FLEXI („Podpora flexibilních forem zaměstnání"), který realizuje Úřad práce ČR. V rámci tohoto projektu je, mimo jiné, poskytován finanční příspěvek zaměstnavatelům, kteří zavedou sdílené pracovní místo. Projekt bude realizován do června 2023.

e. Novela zákona o státní službě s ohledem na flexibilizaci práce ve státní správě – možnost volně rozdělit systemizované místo na zkrácené úvazky, úprava tzv. doplňkového místa (ANO/NE).

NE

Obdobné opatření nová Strategie pro rovnost žen a mužů neobsahuje. Nová vláda však ve své koaliční smlouvě slibuje flexibilnější pracovní podmínky,[68] kdy by veřejná správa a organizace měly jít příkladem.

Veřejný ochránce práv se v uplynulém roce zabýval několika podněty stěžovatelek, jejichž služební místa byla rušena jako neobsazená, ačkoliv byly na mateřské či rodičovské dovolené. Stěžovatelky v tomto spatřovaly diskriminaci z důvodu svého pohlaví. Veřejný ochránce práv proto šetřil dotčené úřady a posoudil námitky diskriminace. Došel k závěru, že praxe, kdy jsou ve služebních úřadech v rámci systemizace rušena neobsazená místa zaměstnanců, kteří zrovna čerpají mateřskou či rodičovskou dovolenou, jsou diskriminací z důvodu jejich rodičovství.[69]

Případy jako tento ukazují, že matky či obecně rodiče ve služebních úřadech čelí překážkám v souvislosti se svým rodičovstvím. Možnost volně rozdělit systemizované místo na zkrácené úvazky se jeví jako žádoucí opatření směrem k vyšší flexibilitě práce ve služebních úřadech, což by rodičům umožnilo sladit práci s péčí o děti.

f. Zavedení povinnosti zveřejňovat v pracovní inzerci informaci o nabízené mzdě/platu (ANO/NE).

NE

Toto opatření je obsaženo v úkolové části nové Strategie pro rovnost žen a mužů.[70] V inzerci volných pracovních míst by se měla objevovat výše základní složky mzdy či platu. Tato povinnost by se však podle strategie měla vztahovat pouze na velké zaměstnavatele. Dá

66 Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1158 ze dne 20. června 2019 o rovnováze mezi pracovním a soukromým životem rodičů a pečujících osob a o zrušení směrnice Rady 2010/18/EU.

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

68 Viz poznámka č. 65 tamtéž.

69 Zpráva veřejného ochránce práv ze dne 1. února 2021, sp. zn. 7036/2018/VOP/HB, 7186/2018/VOP/HB 3665/2019/VOP/HB. Dostupné z: https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/9104.

70 Viz poznámka č. 59 tamtéž.

se předpokládat, že by se stejně jako u jiných opatření v oblasti rovného odměňování jednalo o zaměstnavatele s 250 a více zaměstnanci. Opatření by mělo být realizováno do konce roku 2023 formou novely zákona předložené Ministerstvem práce a sociálních věcí. Je také součástí navrženého znění Akčního plánu pro rovné odměňování.

Směrnice k posílení principu rovné odměny za stejnou práci či práci stejné hodnoty, kterou Evropská komise letos navrhla, tuto povinnost pojímá šířeji.[71] Přímo by zakotvovala právo jakéhokoliv uchazeče či uchazečky o práci dozvědět se, jaká je počáteční úroveň odměny či její rozpětí, která bude v případě přijetí vyplacena. Stejně jako podle české strategie by pak informace o odměně měla být dostupná tak, aby o ni uchazeči nemuseli žádat, tedy například přímo v nabídce nebo v pozvánce na pohovor. Směrnice tuto povinnost zároveň nijak neomezuje jen na zaměstnavatele s větším počtem zaměstnanců. Pokud by tato povinnost zaměstnavatelů, respektive právo zaměstnanců bylo do českého právního řádu implementováno, šlo by o zásadní opatření na poli náboru zaměstnanců zajišťující větší vyváženost v jednání o nástupní mzdě či platu.

g. Legislativní zakotvení nicotnosti doložky mlčenlivosti o odměňování v pracovních smlouvách (ANO/NE).

NE

Rovněž toto opatření je součástí nové Strategie rovnosti žen a mužů.[72] Podle ní by do konce roku 2023 mělo MPSV předložit odpovídající novelu zákoníku práce. Ta by měla stanovit nicotnost právního jednání v případě, kdy se zaměstnanci zaváží k mlčenlivosti o výši své mzdy či platu.

Strategie obsahuje také související opatření, které spočívá ve zvýšení počtu kontrol inspektorátů práce zaměřených na rovné odměňování a sjednávání doložek mlčenlivosti.[73] Toto opatření může vhodně doplňovat změnu zákona a zajišťovat, aby se taková ujednání i přes nově vznikající povinnost v praxi ve smlouvách neobjevovala.

I toto opatření je součástí navrženého znění akčního plánu pro rovné odměňování.

h. Plnění doporučení Evropské komise 2014/124/EU (ANO/NE).

NE

Evropská komise v doporučení z roku 2014 formulovala čtyři základní opatření, která by měla přispět k větší platové transparenci. Šlo o právo zaměstnanců znát průměrnou výši výdělku na své pozici, povinnost zaměstnavatelů pravidelně informovat zástupce zaměstnanců o průměrné výši odměn na jednotlivých pozicích, audity odměňování u větších zaměstnavatelů a povinnost zahrnout otázky rovného odměňování do kolektivního vyjednávání.

71 Viz poznámka č. 55 tamtéž.

72 Viz poznámka č. 59 tamtéž.

73 Viz poznámka č. 59 tamtéž.

Naplnění alespoň jednoho z opatření mzdové a platové transparentnosti je také součástí nové Strategie rovnosti žen a mužů, a to s termínem realizace do konce roku 2022.[74] Evropská komise je však ambiciózní a namísto doporučení státům již předložila návrh směrnice k platové transparentnosti, která by po případném schválení znamenala nutnost implementace všech z těchto opatření do českého právního řádu. Vyšší úroveň platové transparentnosti v Česku je potřebná, a proto je žádoucí, aby byla opatření přijatá co nejdříve už v rámci plnění Strategie rovnosti žen a mužů a případně také Akčního plánu pro rovné odměňování.

74 Viz poznámka č. 59 tamtéž.

3. Procesní otázky

Co se týče vývoje v této oblasti, byl za sledované období minimální. Je však potřeba vzít v úvahu, že veškeré nastavené indikátory jsou legislativní povahy. Ke změně jejich hodnot tedy může dojít až při změně odpovídajícího zákona. Legislativní proces bývá poměrně dlouhý. Najít politickou shodu, aby mohly být změny vůbec prosazovány, může být navíc také složité.

3.1 Legislativní ukotvení národní lidskoprávní instituce v České republice v jakékoliv formě

NE

K lednu 2022 nebyla národní lidskoprávní instituce v Česku zřízena. To bylo způsobeno zejména tím, že vláda materiál pro jednání své schůze s názvem *„Analýza možností zřízení národní instituce na ochranu a podporu lidských práv podle Pařížských principů v České republice“*[75] v roce 2021 neprojednala. Tento interní materiál v roce 2020 vypracoval odbor ochrany lidských práv a ochrany menšin Úřadu vlády České republiky. Materiál prošel během roku 2020 řádným připomínkovým řízením a v listopadu 2020 byl zaslán k předložení vládě. Na program jejího jednání však nikdy nebyl zařazen.

Materiál obsahoval analýzu možností zřízení instituce v Česku a zároveň návrh usnesení vlády, bez jehož schválení není možné činit další kroky k jejímu zřízení.

Lze však upozornit na podnětný policy paper *„Česká republika a NHRI: Jak vytvořit národní lidskoprávní instituci?“* z dubna 2021, který vydal Jan Lhotský z Ústavu mezinárodních vztahů.[76] V něm se zabývá významem lidskoprávní instituce pro ochranu lidských práv ve státě a variantami jejího zřízení v České republice.

Za funkčního období bývalé zmocněnkyně vlády pro lidská práva prof. JUDr. Heleny Válkové, CSc., národní lidskoprávní instituce zřízena nebyla. Jaký postoj zaujme ten, kdo ji nahradí, není zatím jisté.[77]

3.2 Legislativní rozšíření výčtu chráněných důvodů podle antidiskriminačního zákona

NE

Za sledované období nebyl výčet chráněných důvodů podle antidiskriminačního zákona nijak rozšířen. Nedošlo ani k předložení vládního či poslaneckého návrhu zákona, který by výčet rozšiřoval. Od listopadu 2021 Poslanecká sněmovna zasedá v novém složení

75 Analýza možností zřízení národní instituce na ochranu a podporu lidských práv podle Pařížských principů v České republice. Text zpracovaný Odborem pro lidská práva a ochranu menšin Úřadu vlády ČR, Praha 2020. Jedná o dokument, který není přístupný veřejnosti.

76 LHOTSKÝ, Jan. *Česká republika a NHRI: Jak vytvořit národní lidskoprávní instituci?* [online]. Dostupné z: https://www.iir.cz/ceska-republika-a-nhri-jak-vytvorit-narodni-lidskopravni-instituci [cit. 2022-02-20]. Autor byl ke dni uzávěrky této zprávy zároveň zaměstnancem KVOP.

77 Ke dni 20. února 2022, tedy dni uzávěrky této zprávy, již nebyla prof. JUDr. Helena Válková, CSc., ve funkci zmocněnkyně vlády pro lidská práva. Post zároveň ještě nebyl obsazen nikým novým.

a v prosinci 2021 byla jmenována nová vláda. Ta v současném návrhu legislativních prací vlády s novelou antidiskriminačního zákona prozatím nepočítá.[78]

3.3 Legislativní rozšíření výčtu důvodů pro sdílení důkazního břemene v občanském soudním řádu

NE

Rozšíření sdílení důkazního břemene v občanském soudním řádu[79] na všechny důvody a oblasti chráněné antidiskriminačním zákonem bylo obsahem poslaneckého návrhu novely antidiskriminačního zákona v minulém volebním období.[80] Tento tisk se však nedostal dále než do prvního čtení a s novým volebním obdobím bylo jeho projednávání zastaveno.

Ačkoliv veřejný ochránce práv za minulé roky již opakovaně doporučoval rozšířit dané ustanovení občanského soudního řádu tak, aby bylo v souladu s antidiskriminačním zákonem,[81] doposud se tak nestalo. O žádné aktuální legislativní iniciativě v této oblasti nemá veřejný ochránce práv informace. V tomto indikátoru tedy za sledované období nenastal posun.

3.4 Legislativní zakotvení oprávnění veřejného ochránce práv zastupovat oběti diskriminace v soudních řízeních

NE

Evropská komise v minulosti ve svém doporučení[82] vyzývala k tomu, aby mohly národní orgány pro rovné zacházení, kterým je i veřejný ochránce práv, zastupovat oběti diskriminace u soudu.

---

78 Text návrhu plánu legislativních prací vlády na rok 2022 je dostupný v rámci informačního systému eKLEP pro zaměstnance státní správy [online]. Dostupné z: https://apps.odok.cz/eklep [cit. 2022-20-02]. Ke dni uzávěrky této zprávy nebyl návrh Vládou České republiky ještě schválen.

79 Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.

80 Sněmovní tisk 424/0 8. volebního období Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky. Návrh poslanců Moniky Červíčkové, Heleny Válkové, Radky Maxové, Romana Onderky, Ivana Jáče, Evy Fialové, Jiřího Maška, Karly Šlechtové, Františka Kopřivy, Olgy Richterové, Věry Procházkové a Ondřeje Veselého na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), ve znění pozdějších předpisů.

81 Srovnej doporučení obsažená ve Výroční zprávě veřejného ochránce práv za rok 2015 [online] [cit. 2022-02-08]. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ESO/Souhrnnazprava_VOP_2015.pdf.; Výroční zprávě veřejného ochránce práv o ochraně před diskriminací za rok 2017 [online] [cit. 2021-01-05]. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/DISKRIMINACE/Vyrocni_zpravy/Vyrocni_zprava_o_ochrane_pred_diskriminaci_2017.pdf; či v Rozhodování českých soudů o diskriminačních sporech 2015–2019, Výzkum veřejného ochránce práv 2020 [online] [cit. 2022-02-08]. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/DISKRIMINACE/Vyzkum/2020-vyzkum_judikatura-DIS.pdf.

82 Doporučení Komise (EU) 2018/951 ze dne 22. června 2018 o normách pro orgány pro rovné zacházení.

V březnu 2021 Evropská komise vydala pracovní dokument,[83] který sleduje naplňování doporučení a implementaci antidiskriminačních směrnic.[84] V dokumentu komise potvrdila zhodnotit svůj dříve formulovaný závazek, že během roku 2022 zhodnotí, zda v oblasti národních orgánů pro rovné zacházení navrhne legislativu, která by standardy orgánů učinila pro státy závaznými.

Zaměstnanci KVOP jsou zastoupeni v pracovní skupině evropské sítě orgánu pro rovné zacházení EQUINET ke tvorbě standardů pro tyto orgány. Kromě spolutvorby doporučení sítě EQUINET ke standardům se zaměstnanci KVOP účastnili také průzkumu k zamýšlenému právnímu předpisu organizovaným Evropskou komisí. Návrh odpovídající legislativy má Evropská komise zveřejnit ke konci roku 2022.

3.5 Legislativní zakotvení oprávnění podávat antidiskriminační žaloby ve veřejném zájmu pro právnické osoby zabývající se ochranou před diskriminací / veřejného ochránce práv

NE

Toto oprávnění nebylo za sledované období nijak legislativně zakotveno. Poslanecký návrh novely antidiskriminačního zákona, který byl sněmovně předložen v březnu 2019,[85] již vzhledem k novému volebnímu období projednán nebude.

Ve výše zmíněném doporučení[86] však Evropská komise uvedla, že nezávislá pomoc obětem diskriminace, kterou mají orgány pro rovné zacházení vykonávat, může spočívat také v možnosti orgánů účastnit se soudních sporů nebo v nich být nápomocny. Takové případy by si podle komise vybraly samotné orgány vzhledem k jejich četnosti, závažnosti nebo potřebě právního vyjasnění, a to v zájmu řešení strukturální a systematické diskriminace. Vzhledem k letos chystanému zhodnocení komise, zda navrhovat závaznou legislativu v oblasti standardů orgánů pro rovné zacházení, tak lze očekávat diskusi na evropské úrovni a perspektivně také na úrovni české.

83 Pracovní dokument Komise (EU) SWD(2021) 63 final ze dne 19. března 2021 k národním orgánům pro rovné zacházení a implementaci doporučení Komise k jejich standardům [online]. Dostupné zde: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021SC0063&from=EN [cit. 2022-02-08].

84 Směrnice Rady 2000/43/ES, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ a Směrnice Rady 2000/78/ES, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání.

85 Sněmovní tisk 424/0 8. volebního období Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky. Návrh poslanců Moniky Červíčkové, Heleny Válkové, Radky Maxové, Romana Onderky, Ivana Jáče, Evy Fialové, Jiřího Maška, Karly Šlechtové, Františka Kopřivy, Olgy Richterové, Věry Procházkové a Ondřeje Veselého na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), ve znění pozdějších předpisů.

86 Viz poznámka č. 82 tamtéž.

3.6 Legislativní snížení poplatku za odvolání v diskriminačních sporech

NE

Za sledované období nedošlo v tomto tématu k žádnému vývoji. Ochránce v minulosti doporučoval,[87] aby soudní poplatek za odvolání proti soudnímu rozhodnutí ve věcech ochrany před diskriminací byl upraven tak, aby odpovídal výši poplatku za návrh na zahájení soudního řízení ve věcech ochrany před diskriminací, tedy 1 000 Kč.

Soudní poplatek za odvolání v diskriminačních sporech nyní činí 2 000 Kč či 1 % z požadované výše náhrady nemajetkové újmy, pokud převyšovala 200 000 Kč. Taková výše poplatku může významně ovlivnit fakt, zda se oběť diskriminace na soud obrátí, či ne.

Změna právní úpravy není v novém volebním období sněmovny obsahem žádného vládního ani poslaneckého návrhu. Není také součástí Návrhu legislativních prací vlády na rok 2022.[88]

3.7 Legislativní zrušení subsidiarity náhrady nemajetkové újmy

NE

Rovněž v tomto tématu nedošlo za sledované období k vývoji. Hodnota indikátoru tak zůstává beze změny.

Z výzkumu ochránce plyne, že soudy náhradu nemajetkové újmy většinou přiznají oproti nároku žalujícího jen v omezené výši, nebo ji nepřiznají vůbec.[89] Ve většině případů totiž soudy považují za odpovídající druh nápravy přiznání jiných nároků podle antidiskriminačního zákona.

Náhradu nemajetkové újmy je nicméně potřebné chápat jako rovnocenný nárok. Ten by zároveň měl být pro diskriminující stranu vždy odrazující. To ostatně uvádějí i samotné antidiskriminační směrnice, podle nichž mají být sankce účinné, přiměřené a odrazující.[90] Tento závěr také několikrát potvrdil Evropský soudní dvůr.[91]

87 Srovnej doporučení obsažená v Rozhodování českých soudů o diskriminačních sporech 2015–2019, Výzkum veřejného ochránce práv 2020 [online] [cit. 2022-02-08]. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/DISKRIMINACE/Vyzkum/2020-vyzkum_judikatura-DIS.pdf.

88 Srovnej poznámku č. 78 tamtéž.

89 Poznámka č. 87 tamtéž.

90 Dle čl. 15 Směrnice Rady 2000/43/ES ze dne 29. června 2000, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ; dle ustanovení čl. 17 Směrnice Rady 2000/78/ES ze dne 27. listopadu 2000, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání; a dle čl. 8d Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/73/ES ze dne 23. září 2002, kterou se mění směrnice Rady 76/207/EHS o zavedení zásady rovného zacházení pro muže a ženy, pokud jde o přístup k zaměstnání, odbornému vzdělávání a postupu v zaměstnání a o pracovní podmínky.

91 Srovnej rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 17. prosince 2015 ve věci C-407/14, odstavec 33; a také rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 15. dubna 2021 ve věci C-30/19, odstavec 39.

Závěr

V této první průběžné monitorovací zprávě ochránce zhodnotil vývoj za první sledované období, tedy rok 2021. V rámci hodnocení také popsal, zda v hodnotách indikátorů, které stanovil v úvodní monitorovací zprávě, došlo ke změně.

Většina z nich změnu nezaznamenala, což však neznačí, že k vývoji nedochází. Opatření, která mají pomoci docílit systémových změn, je naplánovaných mnoho, a to ať už v kratším, či delším časovém horizontu. Nyní je důležité opatření skutečně realizovat a zároveň přihlížet k novým výzvám, které se ve společnosti s postupujícím časem objevují.

V závěru volebního období vlády zpravidla nemají prostor pouštět se do nových témat. Na konci roku 2021 však nastoupila vláda nová. Tato skutečnost poskytuje příležitost věnovat se sledovaným tématům z nové perspektivy a usilovat o pozitivní změnu.

Ochránce plánuje během roku 2022 oslovit zástupce dotčených institucí a uskutečnit několik jednání, aby blíže informoval o své činnosti a diskutoval s nimi o sledovaných tématech.

Další monitorovací zprávu, ve které zhodnotí vývoj za rok 2022, vydá ochránce na počátku roku 2023.

Přehled indikátorů a výchozích hodnot

Bod	Popis indikátoru	Výchozí hodnota	Aktuální hodnota
1.1.a.	Kvalifikovaný odhad podílu romských žáků v základních školách vůči všem žákům v základních školách	3,5 % (2019/2020)	3,6 % (2020/2021)
1.1.b.	Kvalifikovaný odhad podílu všech romských žáků vzdělávaných podle upravených výstupů rámcového vzdělávacího programu pro základní vzdělávání vůči všem takto se vzdělávajícím žákům	24,2 % (2019/2020)	25,3 % (2020/2021)
1.1.c.	Z toho v 1. třídách	14,5 % (2019/2020)	19,1 % (2020/2021)
1.1.1.a.	Nastavení standardu práce školských poradenských zařízení z hlediska posuzování speciálních vzdělávacích potřeb a adekvátní podpory žákům s jinými životními podmínkami a z odlišného kulturního prostředí	NE	NE
1.1.1.b.	Podíl školských poradenských zařízení, která využívají diagnostickou metodu WISC-III	94,6 % (2017/2018)	98 % (2020/2021)
1.1.1.c.	Změna předpisů tak, aby pracovníci školských poradenských zařízení mohli provádět vyšetření žáků přímo ve školách	NE	NE
1.1.1.d.	Přijetí opatření k zajištění systémového financování pozic školních poradenských pracovišť a zajištění běžné dostupnosti pozic ve všech školách	NE	NE
1.1.1.e.	Přijetí opatření k zajištění pozice sociálního pedagoga / sociálního pracovníka ve školách, které se nacházejí v sociálně vyloučených lokalitách	NE	NE

1.1.1.f.	Změna kurikula pro vzdělávání pedagogických pracovníků na všech pedagogických fakultách tak, aby zahrnovalo vzdělávání žáků s odlišnými kulturními a životními podmínkami	NE	NE
1.1.1.g.	Vytvoření uceleného modulu v systému dalšího vzdělávání pedagogických pracovníků v oblasti metodické podpory ve vztahu k romským žákům	NE	ANO
1.2.a.	Podíl romských žáků v povinném ročníku předškolního vzdělávání vůči všem žákům v tomto ročníku	3,51 % (2019/2020)	3,29 % (2020/2021)
1.2.b.	Podíl romských žáků v nepovinných ročnících předškolního vzdělávání vůči všem žákům v těchto ročnících dohromady	1,23 % (2019/2020)	1,20 % (2020/2021)
1.2.1.a.	Dostatečná kapacita předškolního vzdělávání	nestanovena	nestanovena
1.2.1.b.	Řešení problému spádovosti – zajištění podmínek pro účast romských dětí s odlišným skutečným bydlištěm od místa trvalého pobytu v územně a finančně dostupné mateřské škole	nestanovena	nestanovena
1.2.1.c.	Provedení výzkumného šetření překážek zapojení dětí z vyloučených lokalit do povinného ročníku předškolního vzdělávání a publikace z něj vycházejících doporučení MŠMT ve spolupráci s Technologickou agenturou ČR	NE	NE
1.2.1.d.	Zajištění finanční podpory dětí ze sociálně vyloučených lokalit ve formě obědů zdarma či zajištění úplaty za předškolní vzdělávání	nestanovena	nestanovena
1.3.a.	Počet základních škol, v nichž je přes 34 % romských žáků	133 (2019/2020)	136 (2020/2021)
1.3.b.	Počet základních škol, v nichž je přes 50 % romských žáků	69 (2019/2020)	77 (2020/2021)
1.3.c.	Počet základních škol, v nichž je přes 75% romských žáků	34 (2019/2020)	32 (2020/2021)

1.3.d.	Počet základních škol, v nichž je přes 90 % romských žáků	16 (2019/2020)	17 (2020/2021)
1.3.1.a.	Kontrola obcí (zřizovatelů) ze strany Ministerstva vnitra, aby nastavovaly školské obvody nesegregačně	nestanovena	nestanovena
1.3.1.b.	Navrhnutí desegregačních opatření v rámci akčního plánu inkluzivního vzdělávání na období po roce 2020	NE	NE
2.1.	Gender pay gap v České republice	20,1 % (2018)	18,9 % (2019)
2.1.1.a.	Schválení Akčního plánu k rovnému odměňování	NE	NE
2.1.1.b.	Implementace akčního plánu k rovnému odměňování	NE	NE
2.1.1.c.	Vypracování koncepce průběžného systematického navyšování mezd/platů ve feminizovaných oborech	NE	NE
2.1.1.d.	Zavedení daňového zvýhodnění pro zaměstnavatele poskytující zkrácené úvazky rodičům do 3 let věku dítěte a osobám pečujícím o závislé členy rodiny	NE	NE
2.1.1.e.	Novela zákona o státní službě s ohledem na flexibilizaci práce ve státní správě – možnost volně rozdělit systemizované místo na zkrácené úvazky, úprava tzv. doplňkového místa	NE	NE
2.1.1.f.	Zavedení povinnosti zveřejňovat v inzerci volných pracovních míst informaci o nabízené mzdě/platu	NE	NE
2.1.1.g.	Legislativní zakotvení nicotnosti doložky mlčenlivosti o odměňování v pracovních smlouvách	NE	NE
2.1.1.h.	Plnění doporučení Evropské Komise 2014/124/EU	NE	NE
3.1.	Legislativní ukotvení národní lidskoprávní instituce v jakékoliv podobě	NE	NE
3.2.	Legislativní rozšíření výčtu chráněných důvodů podle antidiskriminačního zákona	NE	NE

3.3.	Legislativní rozšíření výčtu důvodů pro sdílení důkazního břemene v občanském soudním řádu	NE	NE
3.4.	Legislativní zakotvení oprávnění veřejného ochránce práv zastupovat oběti diskriminace v soudních řízeních	NE	NE
3.5.	Legislativní zakotvení oprávnění podávat antidiskriminační žaloby ve veřejném zájmu pro právnické osoby zabývající se ochranou před diskriminací / veřejného ochránce práv	NE	NE
3.6.	Legislativní snížení poplatku za odvolání v diskriminačních sporech	NE	NE
3.7.	Legislativní zrušení subsidiarity náhrady nemajetkové újmy	NE	NE