

Městská část Praha 3
Havlíčkovo náměstí 9/700
130 85 Praha 3

K rukám místostarosty Štěpána Štrébly

SPIS. ZN.

NAŠE SPIS.
ZNAČKA

VYŘIZUJE
Mgr. Jan Horych

V KARLOVÝCH
VARECH DNE
27.5.2021

Věc: Stanovisko ve věci přístupu k předškolnímu vzdělávání

Vážený pane místostarosto,

níže prostřednictvím Vaší osoby předáváme Městské části Praha 3 vypracované stanovisko, jehož předmětem je základní rozbor problematiky a zodpovězení Vámi položených otázek týkajících se zajištění předškolního vzdělávání prostřednictvím mateřských škol, zejména vymezení spádových oblastí městské části a nastavení kritérií přijímání do mateřských škol na území Městské části Praha 3.

**I.
Zadání**

Předmětem tohoto stanoviska je vypracování základní právní analýzy problematiky a zodpovězení následujících otázek, a to podle stavu platné a účinné legislativy, judikatury vyšších soudů a dále dostupných metodických pokynů a stanovisek ministerstva vnitra a veřejného ochránce práv, ke dni 12.5.2021:

- 1) **Jakým způsobem lze nastavit školské obvody spádových mateřských škol?**
- 2) **Kdo a jakým způsobem může nastavit a vyhodnocovat kritéria přijímání dětí do mateřských škol?**
- 3) **Jakým způsobem mohou být kritéria přijímání dětí do mateřských škol nastavena?**
 - a. **Může ředitel mateřské školy upřednostnit kritérium sourozenectví, před např. kritériem věku?**
 - b. **Je losování samo o sobě způsobilé být jediným kritériem?**

**II.
Zjištění stanoviska**

AD 1) Vymezení školní oblasti spádových mateřských škol je záležitostí obce, které tak mohou učinit obecně závaznou vyhláškou. V případě Městské části Praha 3 je toto upraveno vyhláškou č. 4/2019 Sb. hl. m. Prahy, která stanoví, že území Městské části Praha 3 představuje jeden školní obvod ve kterém se

nachází více mateřských škol. Důsledky takového vymezení se jeví jako problematické (nad rámec organizačně technických aspektů přijímání dětí do mateřských škol), zejména pro naplnění nároku dětí s právem přednostního přijetí do mateřských škol. Z pohledu práva má totiž každé dítě s právem přednostního přijetí právo na přijetí v každé mateřské škole dle spádové oblasti – pokud je v takové spádové oblasti více mateřských škol, má právo na přednostní přijetí v každé z těchto škol.

Druhá možnost vymezení školních obvodů spočívá v konkrétním místním vymezení obvodu pro každou konkrétní mateřskou školu.

AD 2) Kritéria pro přijetí do mateřské školy jsou výlučně oprávněni určit pouze ředitelé mateřských škol, přičemž do tohoto práva není možné zasahovat (ani ze strany obce, městské části, či nadřízeného orgánu). Stejně tak vyhodnocení splnění kritérií a navazující rozhodnutí o přijetí dítěte je svěřeno výlučně ředitelům mateřských škol, kteří rozhodují ve správním řízení, jehož výsledkem je rozhodnutí o přijetí, či nepřijetí dítěte. Ředitelé mateřských škol jsou také oprávněni vykládat jimi nastavená kritéria, odvolací orgán může pouze zkoumat, zda kritéria byla stanovena v souladu se zákonem a zda nebyla interpretována diskriminačním způsobem.

AD 3) Školský zákon stanoví pouze povinnost přednostního přijetí dětí starších tří let s trvalým pobytem ve školském obvodu mateřské školy, přičemž nestanoví žádná další kritéria, kterými by se ředitelé mateřských škol mohli řídit v situaci, kdy kapacita těchto škol nedovoluje přijmout veškeré děti, které mají na přijetí nárok. Ředitelé jsou při nastavování kritérií pro přijetí vázáni především demokratickými principy a rovným přístupem ke vzdělání, spolu se zákazem diskriminace, resp. zákazem porušení principu rovnosti, opatření vždy musí sledovat legitimní cíl, být přiměřená a nezbytná. Dále by kritéria vždy měla být zveřejněna co nejdříve a ve srozumitelné a jasné podobě tak, aby byla co nejvíce transparentní a pro zájemce předvídatelná. Tyto principy jsou stanoveny jako neurčité a vyhodnocení, zda konkrétně nastavené kritérium s nimi není v rozporu, je vždy v první řadě na uvážení a zhodnocení ředitelů mateřských škol.

- a) Ze stanovisek veřejného ochránce práv vyplývá, že přednost by vždy měly mít děti s povinností předškolního vzdělávání, poté děti s právem přednostního přijetí a následně zbylé děti. Máme za to, že uplatnění kritéria sourozenectví v rámci každé z těchto skupin není problematické a nenacházíme argument, proč by nebylo možné jej upřednostnit před kritériem věku (např. upřednostnit spádové tříleté dítě, jež má v mateřské škole sourozence před spádovým čtyřletým dítětem).
- b) S ohledem na dovození potenciální přednosti dětí s povinností předškolního vzdělávání, poté dětí s právem na přednostní přijetí a následně zbylých dětí nemůžeme s přílišnou jistotou potvrdit, že je možné pouze losovat z dětí, které mají nárok na přijetí. I kdyby však ředitelé mateřských škol takto postupovali, tedy nejdříve přijali děti s povinností předškolního vzdělávání a poté z důvodu omezené zbývající kapacity losovali z dětí, které mají všechny nárok na přijetí, které by si byly všechny rovny (neboť by nebyla stanovena žádná další kritéria), není jednoznačné, zda by byl postup shledán jako ospravedlnitelný.

III. Odůvodnění

Zdroje při tvorbě stanoviska

Při tvorbě tohoto stanoviska jsme vycházeli z právních předpisů, kdy těžiště právní úpravy předškolního vzdělávání je obsaženo v zákoně č. 561/2004 Sb. o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (dále jen „Školský zákon“), dostupné judikatury vyšších soudů a dále z metodického doporučení k činnosti územních samosprávných celků č. 6, vydaného odborem veřejné správy, dozoru a kontroly ministerstva vnitra roku 2017 (dále jen „Doporučení MV“), doporučení veřejné ochránčyně práv k rovnému přístupu k předškolnímu vzdělávání s č.j. KVOP-13417/2018 (dále jen „Doporučení Ombudsmana“) a dalších stanovisek veřejného ochránce práv.

Ačkoliv jsou výše uvedená doporučení svou povahou nezávazná, úprava obsažená v právních předpisech nepokrývá celou skutečnou praxi (např. kritéria při přijímání do mateřských škol), a ani judikatura soudů dosud neposkytuje zcela ucelené odpovědi. Z tohoto důvodu, a také z důvodu povahy předškolního vzdělávání, máme za to, že zejména stanoviska veřejného ochránce práv mohou být pro zodpovězení výše nastíněných otázek zásadní (byť se v případě sporu s nimi soud nemusí ztotožnit).

Konkrétní určení školních oblastí spádových mateřských škol je pak pro Městkou část Praha 3 upraveno obecně závaznou vyhláškou o školských obvodech mateřských škol č. 4/2019 Sb. hl. m. Prahy (dále jen „Vyhláška HMP“).

Dále jsme při zpracování tohoto stanoviska vzali v úvahu doporučující stanovisko Magistrátu hlavního města Prahy, odboru školství, mládeže a sportu - Informace k zápisům k předškolnímu a základnímu vzdělávání pro školní rok 2021/2022, č.j. MHMP 83840/2021, kdy zejména jeho příloha č. 1 uvádí některá blíže rozebíraná kritéria (dále jen „Doporučení MHMP“).

Povaha a základní východiska předškolního vzdělávání

Školský zákon definuje ve svém ustanovení § 33 cíl předškolního vzdělání tak, že má podporovat rozvoj osobnosti dítěte předškolního věku, podílet se na jeho zdravém citovém, rozumovém a tělesném rozvoji a na osvojení základních pravidel chování, základních životních hodnot a mezilidských vztahů. Dále jde o vytvoření základních předpokladů pro pokračování ve vzdělávání a taktéž by mělo napomáhat vyrovnávat nerovnoměrnosti vývoje dětí před vstupem do základního vzdělávání a poskytovat speciálně pedagogickou péči dětem se speciálními vzdělávacími potřebami.

Z tohoto cíle je zřejmé, že předškolní vzdělávání představuje jeden ze základních kamenů, na kterých má být poté vystavěno další vzdělávání – hlavním účelem mateřských škol tedy není hlídání a péče, naopak, z výše uvedeného cíle vyplývá, že tato funkce je až sekundární. Již zde je však důležité zdůraznit nutnost nediskriminačního charakteru přístupu (nejen) k tomuto úseku vzdělávání.

Školský zákon stanoví, že předškolní vzdělávání se organizuje pro děti ve věku od 2 do 6 let, avšak určuje, že dítě do věku 3 let nemá na přijetí do mateřské školy právní nárok, viz. ustanovení § 34 odst. 3 Školského zákona. *A contrario* tedy děti od věku 3 let nárok na přijetí do mateřské školy mají a je povinností obce toto právo dětem s místem trvalého pobytu v příslušném školském obvodu zajistit

(každé takové dítě bude mít v nějaké obci právo přednostního přijetí). Zákon tedy rozlišuje, zda se jedná o uchazeče – spádové či nespádové dítě (kritérium trvalého pobytu) a věk dítěte – právní nárok bude mít vždy dítě od věku 3 let, a to vždy ve své spádové oblasti (nikoliv v jiné). Těmto dětem náleží právo přednostního přijetí ve své spádové oblasti (dále jen „dětí s právem přednostního přijetí“).

Tuto svou povinnost mohou obce splnit zřízením mateřské školy, nebo zajištěním místa v mateřské škole zřízené jinou obcí, či jejich svazkem.

Dále školský zákon stanoví povinnost předškolního vzdělání od počátku školního roku, který následuje po dni, kdy dítě dosáhne pátého roku věku, do zahájení povinné školní docházky dítěte. Tyto děti logicky (s ohledem na kritérium věku) náleží k dětem s právem přednostního přijetí (ve své spádové oblasti).

Vymezení školských oblastí spádových mateřských škol

Účelem vymezení školských oblastí spádových mateřských škol je naplnění povinnosti obce, spočívající v zajištění předškolního vzdělání v mateřské škole pro děti přednostně přijímané (tedy zajištění místa v mateřské škole ve spádové oblasti).

Pouze pro tyto děti má obec povinnost zajistit přijetí v mateřské škole, ačkoliv to nevylučuje, že dítě může být přijato i do jiné, než spádové mateřské školy, či v dřívějším věku, důležité je rozlišení nároku dítěte.

Vymezení školní oblasti spádových mateřských škol je poté záležitostí obce (pro účely tohoto stanoviska můžeme vynechat situace, kdy na území obce je pouze jedna mateřská škola, či naopak žádná). Obce tak mohou učinit obecně závaznou vyhláškou.

Ve svém Doporučení MV uvádí, že doporučuje, aby tato vyhláška stanovila kritéria pro stanovení školských obvodů jednotlivých mateřských škol, které musí v souhrnu pokrýt celé území obce a být v souladu s kapacitou těchto škol. To je možné stanovit konkrétním místním vymezením obvodu pro každou konkrétní mateřskou školu (a Doporučení MV toto striktně doporučuje), nebo např. stanovením jedné spádové oblasti pro více mateřských škol. K tomu Doporučení MV přímo uvádí, že: „*Pokud jde o stanovení jednoho obvodu pro více základních škol nebo více mateřských škol, lze konstatovat, že tento systém není vhodný a popírá původní smysl některých ustanovení školského zákona. Pokud obec vytvoří „víceškolové“ spádové obvody, může tím uvést jak ředitele škol, tak zákonné zástupce dětí do organizační a právní nejistoty*“.

V návaznosti na výše uvedené se jeví jako problematické (nad rámec organizačně technických aspektů přijímání dětí do mateřských škol), zejména naplnění nároku dětí s právem přednostního přijetí. Z pohledu práva má totiž každé dítě s právem přednostního přijetí právo na přijetí v každé mateřské škole dle spádové oblasti – pokud je v takové spádové oblasti více mateřských škol, má právo na přednostní přijetí v každé z těchto škol. To je samozřejmě nemyslitelné a v systému, kdy (ať už oprávněně či nikoliv) zákonní zástupci těchto dětí preferují určitou mateřskou školu ve spádové oblasti nad jinými, nemůže zpravidla mateřská škola z kapacitních důvodů přijmout veškeré uchazeče (i když čistě dle litery zákona by měla).

To je situace i Městské části Praha 3, neboť dle Vyhlášky HMP tvoří školský obvod 17 mateřských škol nacházejících se na jejím území.

V takové situaci jsou ředitelé mateřských škol nuceni přistoupit k selekci uchazečů na základě jimi stanovených kritérií (viz. bod kritéria pro přijetí/ nepřijetí).

Rozhodování o přijetí / nepřijetí

Rozhodování o přijetí dítěte je svěřeno výlučně ředitelům mateřských škol, kteří rozhodují ve správním řízení, jehož výsledkem je rozhodnutí o přijetí, či nepřijetí dítěte. V případě, že je žádost o přijetí vyhověno, není zapotřebí toto rozhodnutí odůvodňovat. Opačná je ovšem situace, kdy dítě do mateřské školy přijato nebylo. V tomto případě je nutné, aby rozhodnutí o nepřijetí bylo řádně odůvodněno, kdy z pohledu požadavků kladených na správní rozhodnutí nestačí pouhý odkaz na nenaplnění kritérií, či nedostatečný počet bodů dle kritérií stanovených. Dále je nutné uvést poučení o právu se vůči tomuto rozhodnutí odvolat. Toto rozhodnutí podléhá přezkumu nadřízeného orgánu (Magistrátu Hlavního města Prahy), a případně poté soudu.

Kritéria pro přijetí / nepřijetí - Obecně

Školský zákon stanoví pouze povinnost přednostního přijetí dětí starších tří let s trvalým pobytem ve školském obvodu mateřské školy, přičemž nestanoví žádná další kritéria, kterými by se ředitelé mateřských škol mohli řídit v situaci, kdy kapacita těchto škol nedovoluje přijmout veškeré děti, které mají na přijetí nárok.

S ohledem na absenci zákonného podkladu (a judikatury odpovídající jen na dílčí otázky) vycházíme dále zejména z Doporučení ombudsmana a dalších jeho stanovisek s problematikou souvisejících. Jak již bylo uvedeno výše, tyto stanoviska nejsou právně závazná a mají tedy spíše doporučující charakter. Při případném soudním sporu se s nimi, a závěry v nich uvedenými, nemusí soud ztotožnit, ovšem nelze je přehlížet z důvodu morální pozice veřejného ochránce práv a výkonu jeho působnosti v této oblasti.

Jisté požadavky platí pro veškerá kritéria. Ty uvedeme nejdříve. Dále se budeme v tomto bodu věnovat konkrétním kritériím a jejich uplatnění při přijímání dětí do mateřských škol.

Jak již bylo řečeno, pouze ředitelé mateřských škol jsou oprávněni stanovit kritéria pro přijetí, kdy obec (či v tomto případě městská část) nemá žádnou pravomoc přikazovat či zasahovat do těchto pravidel. Toto oprávnění ředitelů mateřských škol stanovit kritéria pro přijetí a následně tyto kritéria i sám vykládat potvrdil i Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 9.4.2015, č.j. 8 As154/2014 - 49, který v rozhodnutí zároveň vyloučil výklad takto nastavených pravidel odvolacím orgánem (krajským úřadem) – ten je pouze oprávněn zkoumat, zda stanovená kritéria pro přidělování bodového hodnocení byla stanovena v souladu se zákonem a zda byla interpretována nediskriminačním způsobem.

Dále se Nejvyšší správní soud alespoň v krátkosti vyjádřil ke kritériím nastaveným p. ředitelkou mateřské školy, a to následovně: „Lze očekávat, že v přijímacím řízení k předškolnímu vzdělávání může dojít k tomu, že se bude k předškolnímu vzdělávání hlásit skupina dětí obdobného věku, ale z kapacitních

důvodů bude moci být přijat pouze jejich omezený počet. Rozdělení na přijaté a nepřijaté podle data narození lze považovat za objektivní. Alternativou je pouze případné losování mezi skupinou dětí se stejným počtem bodů a patřících do jedné skupiny podle data nástupu do základní školy. Ředitelka mateřské školy není oprávněna přijmout více dětí, než kolik je kapacita vzdělávacího zařízení. Proto vždy bude docházet k neumístění určitého počtu dětí.

Nastavením kritérií se zabýval Nejvyšší správní soud i ve svém dřívějším rozsudku ze dne 2.5.2012, č.j. 1 As 35/2012 – 40, kdy konstatoval, že vzdělání musí být dostupné a postaveno na demokratických postupech, jako rovnosti a zákazu diskriminace se zohledněním konkrétních okolností při rozhodování daného případu (které mají být vyjádřeny v odůvodnění rozhodnutí). Dále uvedl, že: „Podmínky přijímání do předškolních vzdělávacích zařízení musí být proto určeny předem a musí vycházet z principu rovnosti příležitostí. Přístup do zmíněného systému vzdělávání by měl být především v souladu s principem transparentnosti, který v širším smyslu vyjadřuje, že postupy při rozhodování jsou srozumitelné a otevřené, dle předem stanovených kritérií. Kromě zákonem určeného kritéria přednostního přijetí dětí předškolního věku, si lze jako další kritérium představit např. přednostní přijetí starších dětí, zaměření na vzdělávání dětí v určité oblasti, teritoriální hledisko dle bydliště dítěte, sociální hledisko apod.; takto stanovená a zvolená kritéria jsou zcela na vůli a rozhodnutí jednotlivých předškolních vzdělávacích zařízení, musí být transparentní a založena na demokratických principech.“

U všech kritérií tedy platí, že tato by měla být zveřejněna v dostatečném předstihu a musí být v souladu s demokratickými principy. Nesmí tedy být nastavena tak, aby docházelo k diskriminaci a porušení principu rovnosti. Naprosto nepřipustná je přímá diskriminace (např. pohlaví, rasa, etc.), naopak se nebude jednat o zakázanou diskriminaci v případě, že opatření sledují legitimní cíl a jsou přiměřená a nezbytná (např. se nejedná o zakázanou diskriminaci z hlediska nastavení kritérií dle věku dítěte). Tyto principy jsou stanoveny jako neurčité a vyhodnocení, zda konkrétně nastavené kritérium s nimi není v rozporu je vždy v první řadě na uvážení a zhodnocení ředitelů mateřských škol. Zároveň, pokud ředitelé mateřských škol principy nastaví a zveřejní, je nepřipustné, aby se jimi poté sami neřídili (např. upřednostnili dítě, které získalo menší počet bodů v bodovém systému, který sami nastavili). Kritéria v zásadě nepracují s individuálními schopnostmi a vlohami jednotlivých dětí (např. vospělostí dítěte).

Před samotným uvedením konkrétních kritérií je nutné uvést, že Doporučení ombudsmana pracuje s konstrukcí (v zásadě absolutní) přednosti přijímání spádových dětí s povinností předškolního vzdělávání. Konkrétně uvádí: „*Spádové děti, které mají povinnost předškolního vzdělávání, přijměte přednostně. Dále přijměte děti s právem přednostního přijetí, tedy spádové děti, které dosáhly před začátkem školního roku nejméně třetího roku věku.*“ Zákon však garantuje nárok a zakládá přednostní přijetí do mateřské školy všem spádovým dětem od třetího roku věku (v tomto stanovisku označované také jako děti s právem přednostního přijetí). Doporučení ombudsmana tedy de facto pracuje s třemi kategoriemi, a to:

- *Spádové děti, které mají povinnost předškolního vzdělávání* – Spádové děti od počátku školního roku, který následuje po dni, kdy dítě dosáhne pátého roku věku. Doporučení ombudsmana jim přikládá z dále uvedených důvodů právo přednostního přijetí před všemi ostatními.
- *Děti s právem přednostního přijetí* – spádové děti, které dosáhly před začátkem školního roku nejméně třetího roku věku – přednostní právo na přijetí garantováno zákonem.

- *Zbylé děti* – nemají nárok na přijetí do mateřské školy, jejich přijetí závisí čistě na kapacitě a vůli ředitelů mateřských škol, ať už z důvodu věku dětí (nedosažení věku 3 let), či z důvodu jiné spádové oblasti (nebude záležet na věku dítěte, nejde o porušení principu rovnosti, neboť toto každé dítě má někde spádovou oblast).

Kritéria pro přijetí / nepřijetí – Konkrétní příklady kritérií

Dále uvádíme vybraná možná kritéria, která vyplynula z praxe mateřských škol a která jsou uvedena v Doporučení ombudsmana. Důraz je kladen na zákonná kritéria (a jejich rozšíření) a dále upřednostnění sourozence a losování, kdy otázky z Vaší strany se vztahují k posledním dvěma mechanismům.

1. Upřednostnění spádových dětí s povinností předškolního vzdělávání

Princip upřednostnění spádových dětí s povinností předškolního vzdělávání je dovozen ze skutečnosti, že pro tyto děti (samozřejmě v rámci zákonných výjimek) je stanovena povinnost předškolního vzdělání, a to pod pokutou v případě jejího nesplnění. Oproti tomu zbylým spádovým dětem s právem přednostního přijetí tato povinnost nevzniká, přičemž zavedením tohoto kritéria je dle Doporučení ombudsmana sledován legitimní cíl spočívající v umožnění splnění zákonné povinnosti. Pokud se tedy mateřské školy rozhodnou zavést tento mechanismus, nedojde k porušení zákazu diskriminace. K tomu je zapotřebí zdůraznit, že se jedná o upřednostnění spádových dětí s povinností předškolního vzdělávání, nikoliv nespádových.

2. Věk a trvalý pobyt

S ohledem na skutečnost, že kritérium věku a trvalého pobytu jsou jediné zákonné důvody pro přednostní přijetí do mateřské školy, jedná se zcela jistě o legitimní kritéria, kdy spádové děti (tedy děti s trvalým pobytem, či v případě cizinců místo pobytu ve školském obvodu), které dosáhly před začátkem školního roku nejméně třetího roku věku, mají právě ze zákona právo na přednostní přijetí.

Ohledně dalšího užití kritéria věku (tedy např. zvýhodnění spádových dětí čtyřletých oproti tříletým), za situace, kdy tyto děti náleží do stejné skupiny – dětí s právem přednostního přijetí, je také užití kritéria věku považováno za legitimní a nediskriminační, pokud má takto odmítnuté dítě právo přednostního přijetí i v jiné mateřské škole, což je i případ Městské části Praha 3.

K upřednostnění starších dětí před mladšími je důležité zdůraznit, že se může jednat o upřednostnění starších spádových dětí, nikoliv nespádových. Není možné upřednostnit starší nespádové dítě před spádovým, kterému svědčí právo na přednostní přijetí.

V případě volných kapacit mateřské školy (tedy poté, co jsou přijaty děti, které mají povinnost předškolního vzdělávání a děti s právem přednostního přijetí), pokud by se ředitel mateřské školy měl rozhodovat o přijetí dítěte, které doposud nedosáhlo hranice věku pro přednostní přijetí a mezi dítětem z jiné spádové oblasti (byť starším), je dle Doporučení ombudsmana legitimní zvýhodnění mladšího dítěte s trvalým pobytem ve školním obvodu.

3. Sourozenec

K uplatnění kritéria zvýhodnění dítěte, jehož sourozenec již navštěvuje mateřskou školu, je zapotřebí uvést, že názory na jeho uplatnění se liší. Viz Doporučení ombudsmana a jeho dalších stanoviska (např.

stanovisko vztahující se k rovnému přístupu k povinné školní docházce Sp. zn. 14/2017/DIS/VB, které se tímto tématem zabývá hlouběji a máme za to, že názory v něm obsažené lze analogicky aplikovat).

V řadě stanovisek ombudsmana je vyjádřeno, že toto kritérium považuje za projev prorodinné politiky, který může napomoci harmonizaci rodinného a pracovního života rodičů či upevnování pocitu rodinné sounáležitosti, což považuje za legitimní cíl.

Dále je uvedeno, že upřednostnění dítěte, jehož sourozenec navštěvuje mateřskou školu, je možné uplatnit při výběru mezi spádovými dětmi z důvodu nedostatečné kapacity v případě, kdy odmítnuté dítě může žádat o přijetí v jiné mateřské škole, kde mu také svědčí právo přednostního přijetí (což by měla být i situace Městské části Praha 3).

Naopak, dle Doporučení MHMP, je toto kritérium nevhodné, neboť může nastat situace, kdy mladší nárokové dítě se sourozencem bude přijato a starší nárokové dítě bez sourozence přijato nebude. Z toho vyplývá, že toto doporučení (ačkoliv není nijak právně závazné) jednoznačně upřednostňuje kritérium věku. Ačkoliv jde toto doporučení zřejmě proti závěrům obsaženým v Doporučení Ombudsmana, bohužel blíže nijak nespecifikuje, v čem spatřuje za problematické přijetí mladšího dítěte před starším za situace, kdy oběma dětem bude svědčit právo přednostního přijetí. Nelze přehlédnout, že se v obou situacích jedná čistě o doporučující stanoviska, vyjadřující obecný právní názor. Podání naprosto jednoznačné odpovědi, které ze stanovisek upřednostnit, však komplikuje skutečnost, že Doporučení MHMP závěry v něm obsažené bohužel nijak blíže neodůvodňuje. Naproti tomu Doporučení ombudsmana kritéria rozebírá podrobně a daleko obsáhleji argumentuje, proč např. shledává kritérium sourozectví jako legitimní. Nicméně za situace, kdy se jedná o stanovisko nadřízeného orgánu, ke kterému budou směřovat případná odvolání, nelze existenci Doporučení MHMP nevzít v potaz. Máme za to, že při rozhodování konkrétních případů ani MHMP nebude svým stanoviskem právně vázán, avšak měl by zachovávat určitou právní předvídatelnost.

Dle našeho názoru bude vždy zapotřebí nalézt spravedlivou míru uplatnění tohoto kritéria tak, aby byly splněny obecné požadavky – tedy legitimní cíl, přiměřenost a nezbytnost. Ztotožňujeme se s názorem vysloveným ve stanoviscích veřejného ochránce práv, který dovozuje legitimitu výše uvedeného cíle prorodinné politiky. Ohledně dalších kritérií – přiměřenosti a nezbytnosti je nutné zdůraznit, že nedisponujeme žádnými podklady, na základě kterých by bylo možné jednoznačně stanovit, kdy jsou tyto požadavky naplněny. Ze stanovisek veřejného ochránce práv vyplývá, že přednost by vždy měly mít děti s povinností předškolního vzdělávání, poté děti s právem přednostního přijetí a následně zbylé děti. Máme zato, že uplatnění tohoto kritéria v rámci každé z těchto skupin není problematické a nenacházíme argument, proč by nebylo možné jej upřednostnit před kritériem věku (např. upřednostnit spádové tříleté dítě, jež má v mateřské škole sourozence před spádovým čtyřletým dítětem).

4. Losování

Užití losování, jakožto kritéria pro přijetí na mateřskou školu se užívá (a i veškerá nám dostupná stanoviska s ním takto operují), jako poslední možné kritérium, když na základě ostatních kritérií nelze rozhodnout mezi několika uchazeči. Ačkoliv nelze přehlížet určitou tvrdost tohoto ustanovení, je zároveň nutné zdůraznit jeho transparentnost a objektivitu. V rámci toho je zapotřebí předem nastavit jasná pravidla, tedy čas a termín průběhu losování (aby na něm mohli být přítomni zákonní zástupci a bylo zřejmé, jakým způsobem losování proběhne).

V návaznosti na otázku, zda lze užít pouze tohoto kritéria, tedy všechny nárokové děti nechat pouze losovat, se pohybujeme v čistě teoretické rovině, neboť nikdo zřejmě nepředpokládal takto široké užití tohoto mechanismu a nepodařilo se nám dohledat, že by některá z mateřských škol k tomuto kroku přistoupila. S ohledem na vše výše uvedené, tedy zejména dovození potenciální přednosti dětí s povinností předškolního vzdělávání, poté dětí s právem na přednostní přijetí a následně zbylých dětí nemůžeme s přílišnou jistotou potvrdit, že je možné pouze losovat z dětí, které mají nárok na přijetí, a to ačkoliv zdůrazňujeme, že prioritizace dětí s povinností předškolního vzdělávání nemá výslovně oporu vyjádřenou v zákoně. I kdyby však ředitelé mateřských škol takto postupovali, tedy nejdříve přijali děti s povinností předškolního vzdělávání a poté z důvodu omezené zbývající kapacity losovali z dětí, které mají všechny nárok na přijetí, které by si byly všechny rovny (neboť by nebyla stanovena žádná další kritéria), je problematické určit, zda by byl postup shledán jako ospravedlnitelný. Neboť i přílišná objektivita může ve svém důsledku vést k sociální nespravedlnosti – poté by bylo sporné, zda je takovéto opatření přiměřené a nezbytné. Každopádně máme za to, že k tomuto kroku by mohlo dojít pouze v případě, že odmítnuté děti budou mít nárok na přijetí v jiné mateřské škole.

5. Další kritéria

Jen pro úplnost uvádíme, že např. Doporučení ombudsmana uvádí další kritéria, která lze užít při přijímání dětí do mateřských škol, přičemž se nejedná o taxativní výčet, neboť jak bylo uvedeno výše, zákon typy kritérií nijak neomezuje. Z použitelných kritérií např. uvádí zaměstnanost rodičů a sociální situaci dítěte. Naopak nedoporučuje užití kritérií jako pořadí přijetí přihlášky, vzdálenost bydliště od místa mateřské školy a zdravotní stav dítěte.

IV. Závěr

Vyjma zákonných kritérií není stanovena žádná hierarchie, kterou by byli ředitelé mateřských škol vázáni. Je pravdou, že některá kritéria se mohou jevit jako exaktnější (např. seřazení uchazečů dle věku) a nelze se tedy divit tomu, že ředitelé mateřských škol je preferují, neboť v konečném důsledku jsou to oni, na kom spočívá odpovědnost za tvorbu kritérií a jejich následné vyhodnocení. To za situace, kdy jsou nastavená pravidla pro tvorbu těchto kritérií ze své podstaty široká a velmi neurčitá a ředitelé mateřských škol se jimi musí řídit, aniž by měli k dispozici bližší závazné instrukce.

S ohledem na deficity výslovně vyjádřené zákonné úpravy a omezené množství použitelných judikатурních závěrů poskytujících jednoznačné odpovědi na výše položené otázky, prosím považujte toto stanovisko za pouhé vyjádření právního názoru na položené otázky ze strany naší kanceláře. Závazný výklad všech těchto otázek by případně byl oprávněn poskytnout pouze soud.

Mgr. Jan Horych, advokát