



Sp. zn. 5493/2019/VOP/LK
Č. j. KVOP-21611/2020
Datum 3. června 2020

Vážený pane A.,

odpovídám tímto dopisem na Váš podnět, který jste podal jako zástupce svého syna Jana. Stěžujete si v něm na šikanu a neposkytování podpůrných opatření při vzdělávání Vašeho syna na střední škole X. (dále jen „škola“). Vyjádřil jste také nespokojenost s postupem České školní inspekce (dále jen „ČŠI“) při provádění inspekční činnosti ve škole. Vyřízení Vaší věci jsem převzal od své předchůdkyně Mgr. Anny Šabatové, Ph.D., na jejíž práci jako nový veřejný ochránce práv navazuji.

Nejdříve prosím přijměte mou omluvu za to, že písemné vyrozumění o vyřízení Vašeho podnětu dostáváte až nyní.

Dovolte mi v krátkosti vymezit, kterými částmi Vašeho podnětu se mohu podle zákona¹ zabývat. Obecně mi nepřísluší prověřovat jednání škol a jejich pracovníků (ředitelů, učitelů, školních psychologů apod.) ani jednání školských poradenských zařízení (dále jen „ŠPZ“) a zřizovatelů škol. Výjimku tvoří případy diskriminace, které řešit mohu, protože mi zákon svěřil úkol přispívat k prosazování práva na rovné zacházení.² **Vaše námítky vůči škole tedy mohu posoudit pouze z pohledu práva na rovné zacházení a zákazu diskriminace. Vedle toho mohu zhodnotit postup ČŠI, neboť jde o správní úřad spadající do mé zákoně působnosti.**³

Po důkladném prostudování Vašeho podnětu **jsem dospěl k závěru, že dostupné podklady neumožňují s jistotou prokázat, zda škola Vašeho syna diskriminovala.** Dále jsem neshledal důvod pro zahájení šetření vůči ČŠI. Níže vysvětlím úvahy, které mě k těmto závěrům vedly.

Diskriminace

Metodická pomoc veřejného ochránce práv

V oblasti práva na rovné zacházení podle zákona poskytuji metodickou pomoc obětem diskriminace.⁴ Tato pomoc obvykle spočívá v tom, že případ posoudím z pohledu zákazu

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

2 Ustanovení § 1 odst. 5 ve spojení s § 21b zákona o veřejném ochránci práv.

3 Ustanovení § 1 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

4 Ustanovení § 21b písm. a) zákona o veřejném ochránci práv.

diskriminace a případně stěžovateli doporučím další vhodné kroky (např. podání antidiskriminační žaloby).⁵

Obyčejně se řídím zásadou vyslyšení druhé strany a oslovuji školu se žádostí o vyjádření. Ve Vaší věci jsem se však rozhodl na školu neobracet, neboť to nepovažuji za nutné a efektivní. Ve škole již proběhla opakovaná šetření ČŠI (jejichž výsledky jste mi zaslal), při nichž měla škola možnost sdělit svůj názor, a také tak činila. Navíc nyní Váš syn školu již nenavštěvuje a změnil se i ředitel školy. Je tedy krajně nepravděpodobné, že by další vyjádření školy přineslo nové podstatné informace, zvláště když škola nemá povinnost se mnou spolupracovat. Budu proto při mém hodnocení vycházet pouze z podkladů, které jste mi poskytl.⁶

Již na tomto místě předesílám, že případ Vašeho syna je skutkově složitý a přináší i řadu odborných (neprávních) otázek, což limituje moje možnosti přijímat jednoznačné závěry ohledně toho, zda se škola dopustila diskriminace. V rámci metodické pomoci Vám proto především poskytnu obecnější právní analýzu, kterou můžete využít při svém případném dalším postupu.

Diskriminace podle antidiskriminačního zákona

Diskriminaci v přístupu ke vzdělání a jeho poskytování zakazuje antidiskriminační zákon,⁷ který chrání mimo jiné i lidi se zdravotním postižením. Pro účely tohoto zákona se zdravotním postižením rozumí tělesné, smyslové, mentální, duševní nebo jiné postižení, které brání nebo může bránit osobám v jejich právu na rovné zacházení v zákonem vymezených oblastech. Musí přitom jít o dlouhodobé zdravotní postižení, které trvá nebo má podle poznatků lékařské vědy trvat alespoň jeden rok.⁸

Dle závěrů ŠPZ⁹ i nálezu psycholožky¹⁰ má Váš syn dyslexii, dysortografii a dysgrafii (doprovázené dalšími psychickými potížemi).¹¹ Tyto specifické poruchy učení Vašemu synovi oproti jiným žákům ztěžují vzdělávání a trvají déle než jeden rok.¹² Splňují tedy definici zdravotního postižení ve smyslu antidiskriminačního zákona.

5 Typický postup při vyřizování podnětů s námitkou diskriminace je přehledně znázorněn zde: <https://www.ochrance.cz/diskriminace/pomoc-obetem-diskriminace/jak-postupujeme/>.

6 Vycházím ze všech podkladů, které jste k podnětu doložil, ale vzhledem k jejich velkému rozsahu je nyní nebudu vyjmenovávat. Nebylo by to ani účelné, protože jejich obsah rovněž znáte. V tomto dopisu proto výslovně zmiňuji jen ty informace, které považuji za relevantní pro své právní úvahy.

7 Ustanovení § 1 odst. 1 písm. i) zákona 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.

8 Ustanovení § 5 odst. 6 antidiskriminačního zákona.

9 Doporučení PPP Brno ze dne 1. 6. 2017, č. j. aaa; doporučení PPP Brno ze dne 17. 12. 2018, č. j. bbb; revizní zpráva NÚV ze dne 13. 5. 2019, č. j. ccc; doporučení NÚV ze dne 22. 5. 2019, č. j. ddd.

10 Nález psycholožky paní C. ze dne 30. 8. 2018.

11 V některých detailech se jednotlivá odborná posouzení liší, ale na diagnóze dyslexie, dysortografie a dysgrafie se shodují všechna.

12 Specifické poruchy učení jsou obecně dlouhodobé, přičemž Vašemu synovi je ŠPZ diagnostikovalo v roce 2017.

Antidiskriminační zákon zná několik forem diskriminace.¹³ V případě Vašeho syna přicházejí v úvahu dvě z nich – nepřímá diskriminace v podobě nepřijetí přiměřených opatření (pokud jde o tvrzené problémy týkající se podpůrných opatření) a obtěžování (pokud jde o tvrzenou šikanu učiteli). K jednání školy vůči Vašemu synovi se proto vyjádřím z těchto dvou perspektiv.

Přiměřená opatření

Za nepřímou diskriminaci antidiskriminační zákon označuje mimo jiné odmítnutí či opomenutí přijmout přiměřená opatření k tomu, aby člověk se zdravotním postižením mohl využít služeb určených veřejnosti.¹⁴ Pokud je však takové opatření pro povinný subjekt nepřiměřeně zatěžující, o diskriminaci se nejedná.¹⁵ Nepřiměřené zatížení nelze shledat u opatření, které je nutné uskutečnit podle zvláštního právního předpisu.¹⁶

Veřejný ochránce práv v minulosti opakovaně konstatoval, že mezi služby určené veřejnosti, pro něž platí povinnost přijímat přiměřená opatření, patří také vzdělávání.¹⁷ Tento závěr není zcela samozřejmý, protože lze argumentovat, že „služba určená veřejnosti“ podle § 3 odst. 2 antidiskriminačního zákona je totéž co „služba nabízená veřejnosti“ podle § 1 odst. 1 písm. j) antidiskriminačního zákona. V takovém případě by úprava přiměřených opatření na oblast vzdělání [uvedenou zvlášť v § 1 odst. 1 písm. i) antidiskriminačního zákona] nedopadala.¹⁸ Ustálená soudní judikatura k této otázce se přitom ještě nevyvinula.

V souladu s postoji předchozích veřejných ochránců práv se domnívám, že **vzdělávání je službou určenou veřejnosti, na niž dopadá povinnost přijímat přiměřená opatření.** Tomu nasvědčuje již jazykový význam slov použitých v zákoně, neboť vzdělávání je nepochybně obecně chápáno jako služba, jejímž příjemcem je veřejnost, nikoli jen vybraná skupina osob.¹⁹ Zajištění přiměřených opatření pro lidi se zdravotním postižením ve vzdělávání pak zejména vyžaduje Úmluva o právech osob se zdravotním postižením²⁰ (dále jen „CRPD

13 Ustanovení § 2 odst. 2 antidiskriminačního zákona.

14 Ustanovení § 3 odst. 2 antidiskriminačního zákona.

15 Ustanovení § 3 odst. 2 a odst. 3 antidiskriminačního zákona.

16 Ustanovení § 3 odst. 4 antidiskriminačního zákona.

17 Viz např. zpráva veřejného ochránce práv ze dne 22. 5. 2017, sp. zn. 7075/2015/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/6460>; zpráva veřejného ochránce práv ze dne 27. 3. 2017, sp. zn. 5252/2015/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4914>; zpráva veřejného ochránce práv ze dne 20. 12. 2017, sp. zn. 4524/2015/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5784>.

18 Tento názor zastávají i někteří odborníci. Srov. BOUČKOVÁ, Pavla a kol. *Antidiskriminační zákon: komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 227–228. ISBN 978-80-7400-618-0.

19 I zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů, v § 2 odst. 3 o vzdělávání výslovně hovoří jako o veřejné službě. To potvrzuje, že vzdělávání je službou s blízkým vztahem k veřejnosti, ačkoli pojmy veřejná služba a služba určená veřejnosti se obsahově nemusí zcela překrývat.

20 Úmluva o právech osob se zdravotním postižením ze dne 13. 12. 2006, dostupná z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/CRPD/Umluva-CJ.pdf.

Úmluva“) a judikatura Evropského soudu pro lidská práva²¹ (dále jen „ESLP“), v jejichž světle je třeba antidiskriminační zákon vykládat.²² Ztotožnění „služeb určených veřejnosti“ a „služeb nabízených veřejnosti“ by dále bylo problematické z pohledu systematického výkladu, neboť používá-li zákon dva různé pojmy, bývá odlišný i jejich obsah. Ačkoli přesný úmysl zákonodárce je nejasný,²³ zdá se, že již při přijímání antidiskriminačního zákona mohl předjímat budoucí evropskou horizontální směrnici, v jejímž navrhovaném znění se úprava přiměřených opatření uplatní i v oblasti vzdělání.²⁴ V neposlední řadě by úzký výklad pojmu „služba určená veřejnosti“ vedl k nelogickému výsledku, jelikož by se povinnost přijímat přiměřená opatření vztahovala na komerční služby soukromých poskytovatelů, ale nikoli na zásadní a dlouhodobý vztah mezi žákem a školou.²⁵

Vedle přiměřených opatření ve smyslu antidiskriminačního zákona musí škola poskytovat také podpůrná opatření podle školského zákona.²⁶ Právní úprava obsažená ve školském zákoně vychází z principů zohledňování individuálních vzdělávacích potřeb každého jednotlivce a rovného přístupu ke vzdělávání.²⁷ Žákům se speciálními vzdělávacími potřebami musí škola bezplatně poskytovat podpůrná opatření, kterými se rozumí nezbytné úpravy ve vzdělávání a školských službách odpovídající zdravotnímu stavu, kulturnímu prostředí nebo jiným životním podmínkám žáka.²⁸ Podpůrná opatření prvního stupně může škola uplatnit sama, podpůrná opatření druhého až pátého stupně pouze s doporučením ŠPZ.²⁹ Doporučení ŠPZ jsou co do stupně podpůrných opatření pro školy závazná, avšak v některých případech může škola místo doporučeného podpůrného opatření přijmout po projednání se ŠPZ jiné podpůrné opatření stejného stupně.³⁰

21 Rozsudek ESLP ze dne 23. 2. 2016, *Cam v. Turkey*, č. 51500/08, dostupný z: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-161149>; rozsudek ESLP ze dne 25. 6. 2019, *Stoian v. Romania*, č. 289/14, dostupný z: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-194062>.

22 Pro úplnost podotýkám, že terminologie antidiskriminačního zákona a mezinárodních dokumentů se může drobně lišit. Například antidiskriminační zákon hovoří o „přiměřených opatřeních“ a CRPD Úmluva o „přiměřených úpravách“. Jde nicméně o synonyma, neboť jde pouze o jiný překlad anglického pojmu „reasonable accommodation“.

23 Důvodová zpráva se k tomu, co lze chápat jako služby určené veřejnosti, nevyjadřuje. Srov. Poslanecká sněmovna PČR, vláda ČR. *Důvodová zpráva k antidiskriminačnímu zákonu*. In: ASPI verze 2018 [právní informační systém]. © 2000 – 2018 Wolters Kluwer ČR, a. s. [cit. 11. 5. 2020]. ASPI ID: LIT32375CZ.

24 Čl. 3 návrhu směrnice Rady o provádění zásady rovného zacházení s osobami bez ohledu na náboženské vyznání nebo víru, zdravotní postižení, věk nebo sexuální orientaci ze dne 2. 7. 2008, KOM(2008) 426 v konečném znění, dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008PC0426&from=en>. Že zákonodárce vzal chystanou směrnici v potaz, se lze domnívat dle vymezení její působnosti, které je svou textací velmi podobné znění § 1 antidiskriminačního zákona. Určitý vliv na podobu antidiskriminačního zákona přisuzuje návrhu směrnice i komentářová literatura. Srov. BOUČKOVÁ, op. cit., s. 226-227. KVASNICOVÁ, Jana a kol. *Antidiskriminační zákon: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 179. ISBN 978-80-7478-879-6.

25 Srov. KVASNICOVÁ, op. cit., s. 179.

26 Ustanovení § 16 školského zákona.

27 Ustanovení § 2 odst. 1 písm. a) a b) školského zákona.

28 Ustanovení § 16 odst. 1 školského zákona.

29 Ustanovení § 16 odst. 4 školského zákona.

30 Ustanovení § 16 odst. 4 školského zákona a § 16 odst. 3 vyhlášky č. 27/2016 Sb., o vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami a žáků nadaných, ve znění pozdějších předpisů.

Ačkoli poskytování podpůrných opatření podle školského zákona a přiměřených opatření podle antidiskriminačního zákona nelze ztotožňovat, úzce spolu souvisí. Vztah těchto dvou právních režimů zatím nebyl zcela vyjasněn v soudní judikatuře ani v odborné literatuře, takže je otázkou, do jaké míry se překrývají. Na první pohled by formulace ustanovení § 3 odst. 2 antidiskriminačního zákona mohla vést k závěru, že přiměřená opatření ve vzdělávání se omezují pouze na taková podpůrná opatření, bez nichž by se žák se zdravotním postižením nemohl vůbec vzdělávat.³¹ Nicméně toto ustanovení je třeba vykládat v souladu s mezinárodními závazky vyplývajícími především ze CRPD Úmluvy a z Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (jak ji interpretuje ESLP). V těch jsou přiměřená opatření ve vzdělávání chápána široce a zahrnují nejrůznější materiální i nemateriální úpravy napomáhající žákům se zdravotním postižením ve vzdělávání.³² Proto se domnívám, že **okruh přiměřených opatření podle antidiskriminačního zákona v sobě zahrnuje i podpůrná opatření podle školského zákona určená pro žáky se zdravotním postižením.**³³ To rovněž odpovídá zásadám školského zákona a smyslu podpůrných opatření, která mají žákům se speciálními vzdělávacími potřebami zajistit vzdělávání na rovnoprávném základě s ostatními.³⁴ Pro upřesnění dodávám, že uvedené závěry o možných diskriminačních důsledcích neplatí pro veškerá podpůrná opatření, ale jen pro ta, která přímo souvisí se zdravotním postižením žáka.

Jestliže tedy škola v rozporu se školským zákonem (typicky bezdůvodným nerespektováním doporučení ŠPZ) nepřijme podpůrné opatření pro žáka se zdravotním postižením, může se dopustit nepřímé diskriminace v podobě nepřijetí přiměřeného opatření.³⁵ V takovém případě se v souladu s § 3 odst. 4 antidiskriminačního zákona ani nezkoumá možné nepřiměřené zatížení školy, protože povinnost přijmout podpůrná opatření vyplývá ze školského zákona.

Ve svém podnětu si stěžujete na to, že škola Vašemu synovi dlouhodobě neposkytovala podpůrná opatření. Tvrdíte, že nepřijala podpůrná opatření prvního stupně, jakmile se dozvěděla o výukových problémech Vašeho syna, a následně neuplatňovala podpůrná opatření vyššího stupně přiznaná doporučeními ŠPZ. Škola naopak tato tvrzení popřela a uvedla, že podpůrná opatření Vašemu synovi poskytovala vždy a v souladu se zákonem.³⁶ ČŠI při svých šetřeních dospěla k závěru, že škola Vašemu synovi neposkytla podpůrná opatření prvního stupně (tento závěr ČŠI blíže neodůvodnila) a doporučení ŠPZ

31 Tomu nasvědčuje formulace „využít služeb určených veřejnosti“ v § 3 odst. 2 antidiskriminačního zákona i znění důvodové zprávy k antidiskriminačnímu zákonu.

32 Srov. rozsudek ESLP *Cam v. Turkey*, op. cit.; rozsudek ESLP *Stoian v. Romania*, op. cit.; Obecný komentář Výboru pro práva osob se zdravotním postižením o právu na inkluzivní vzdělávání, CRPG/C/GC/4, s. 9, dostupný z: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/GC/4&Lang=en

33 Okruh přiměřených opatření je však širší než okruh podpůrných opatření. Příkladem přiměřeného opatření, které není zároveň podpůrným opatřením, by mohlo být zajištění bezbariérového přístupu do budovy školy.

34 Srov. ustanovení § 2 a § 16 školského zákona.

35 Obdobný závěr již zazněl například ve zprávě veřejného ochránce práv sp. zn. 7075/2015/VOP, op. cit, či ve zprávě veřejného ochránce práv, sp. zn. 5252/2015/VOP, op. cit. Šlo nicméně o případy posuzované podle právní úpravy před tzv. inkluzivní novelou školského zákona.

36 Tento postoj školy je zachycen ve Vámi předložených dokumentech, například v dopisu ředitele školy ze dne 5. 6. 2019 nebo i se zevrubným odůvodněním v námitkách školy ze dne 10. 7. 2019 adresovaných ČŠI.

nerealizovala zcela dostatečně.³⁷ I nález z psychologického vyšetření Vašeho syna uvádí, že někteří vyučující podpůrná opatření nerespektovali.³⁸ ČŠI však ve velké míře vycházela z několika hospitací ve výuce a psycholožka zřejmě pouze z rozhovoru s Vaším synem, a pracovaly tedy s omezeným množstvím informací. Skutkově tak v otázce poskytování podpůrných opatření přetrvávají určité rozpory a nevyjasněné okolnosti, které zmíním níže.³⁹

Jestliže by se potvrdilo zjištění ČŠI, že škola Vašemu synovi neposkytovala žádná podpůrná opatření prvního stupně, mohlo by se jednat o diskriminaci. Bylo by však třeba zkoumat, zda škola věděla, nebo mohla vědět, že výukové potíže Vašeho syna pramení z jeho zdravotního postižení (v té době mu ještě nebylo diagnostikováno) a jaká opatření má z tohoto důvodu přijmout. Zatímco totiž školský zákon předpokládá, že podpůrná opatření bude škola u žáků se speciálními vzdělávacími potřebami sama aktivně zavádět, povinnost přijmout přiměřené opatření ve smyslu antidiskriminačního zákona je spíše reaktivní. Může tedy vzniknout až později – zpravidla v okamžiku žádosti člověka s postižením o přijetí přiměřeného opatření, ale nejdříve tehdy, kdy povinný subjekt o zdravotním postižení vyžadujícím určité úpravy mohl a měl vědět.⁴⁰ Pokud se tudíž škola o zdravotním postižení žáka nemá jak dozvědět, nelze jí to přičítat k tíži a požadovat, aby potřebu přijetí přiměřených opatření předvídala.

V případě Vašeho syna nemám dostatek informací k tomu, abych posoudil, jak přesně škola postupovala, když zaznamenala výukové potíže Vašeho syna. Z Vašich tvrzení vyplývá, že aktivní byla škola minimálně v tom, že Vašemu synovi doporučila vyšetření v ŠPZ. Zda do doby vyhotovení doporučení ŠPZ prováděla i nějaké další kroky, nemohu s jistotou říci. Zároveň nejsem schopen posoudit, kdy přesně škole vznikla povinnost přijmout přiměřená opatření ve smyslu antidiskriminačního zákona. Formálně se totiž se zdravotní diagnózou Vašeho syna mohla seznámit až v doporučení ŠPZ a je převážně odbornou otázkou, jestli škola mohla a měla zdravotní postižení Vašeho syna rozpoznat dříve.

Co se týče podpůrných opatření přiznaných Vašemu synovi doporučeními ŠPZ, již výše jsem vysvětlil, že škola by se dopustila nepřímé diskriminace, pokud by je neposkytovala. To však z Vámi předložených dokumentů nelze prokazatelně dovodit. Je z nich naopak zřejmé, že v nějaké podobě škola podpůrná opatření poskytovala, avšak ne vždy zcela správně a dostatečně.⁴¹

37 Viz výsledek šetření stížnosti ze dne 15. 11. 2018, č. j. eee, a výsledek šetření stížnosti ze dne 10. 5. 2019, č. j. fff.

38 Nález psycholožky paní C. ze dne 30. 8. 2018.

39 Uvědomuji si, že jste předložil mnoho informací a podkladů a ze své pozice jste pravděpodobně žádné další ani získat nemohl. Za prokázaná však mohu mít jen ta tvrzení, která lze na základě důkazů objektivně ověřit (tj. nejde jen o tvrzení jedné strany). Těch je bez možnosti provést výslech svědků či nechat zpracovat znalecký posudek v případě Vašeho syna jen velmi málo.

40 Obecný komentář Výboru pro práva osob se zdravotním postižením o rovnosti a nediskriminaci, CRPG/C/GC/6, s. 6–7, dostupný z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/CRPD/Umluva-komentare/Vseobecný_komentář_cl._5_CJ.pdf.

41 To zejména vyplývá z výše citovaných výsledků šetření ČŠI a z revizní zprávy NÚV.

Kvalita přijatých podpůrných opatření je jistě důležitá. Kdyby škola poskytovala podpůrná opatření ve zcela neadekvátní podobě a nikterak nereagovala na výzvy ke zlepšení, mohlo by v důsledku jít o obdobnou situaci, jako by podpůrná opatření neposkytovala vůbec. V takovém případě si lze představit, že by šlo rovněž o diskriminaci. Nicméně ne každé pedagogické pochybení při realizaci podpůrných opatření může být diskriminací, protože takto striktní povinnost zajistit dokonalé provedení přiměřených opatření z antidiskriminačního zákona nevyplývá.⁴²

V případě Vašeho syna není možné jednoznačně zrekonstruovat, jak přesně škola podpůrná opatření prováděla, ale mnohé (zejména závěry ČŠI) nasvědčuje tomu, že se dopouštěla určitých chyb. Jak moc zásadní dopad měly tyto nedostatky na vzdělávání Vašeho syna, je otázka odborného posouzení, k němuž nejsem kompetentní. Nemohu tedy vyhodnotit, zda přijatá podpůrná opatření byla natolik neadekvátní, aby pochybení školy dosáhlo úrovně diskriminace.

Dospěl jsem proto k závěru, že **dostupné podklady neumožňují s jistotou prokázat, zda se škola vůči Vašemu synovi dopustila nepřímé diskriminace v podobě nepřijetí přiměřených opatření.**

Obtěžování

Vedle neposkytování podpůrných opatření si ve svém podnětu stěžujete na to, že někteří učitelé (zejména paní D.) Vašeho syna šikanovali. Jak jsem již avizoval, konflikty mezi žáky a učiteli se obecně nemohu zabývat. Výjimkou jsou případy, kdy šikana přímo souvisí s některým ze zakázaných diskriminačních důvodů (např. se zdravotním postižením žáka), a tím zároveň naplňuje znaky diskriminace. Pak by chování učitelů mohlo být kvalifikováno jako obtěžování podle antidiskriminačního zákona.

Obtěžováním se zejména rozumí nežádoucí chování související se zakázaným diskriminačním důvodem, jehož záměrem nebo důsledkem je snížení důstojnosti osoby a vytvoření zastrašujícího, nepřátelského, ponižujícího nebo urážlivého prostředí.⁴³ Ačkoli individuální prožívání následků daného chování konkrétní oběti není bez významu, nelze pro posouzení obtěžování použít jen subjektivní perspektivu. Podstatné naopak je, zda lze rozumně předpokládat, že by dané chování za nežádoucí považovala běžná osoba v postavení oběti.⁴⁴

Z toho je patrné, že při posuzování možného snížení lidské důstojnosti a vytvoření jistého kvalifikovaného nepříznivého prostředí je třeba zkoumat subjektivní i objektivní stránku obtěžování. Zatímco subjektivní stránka se odvíjí od prožívání situace samotnou obětí, objektivní stránka vyžaduje hodnocení situace pohledem jiné osoby v obdobném postavení

42 Podobný problém ohledně implementace přiměřených opatření řešil ESLP v rozsudku *Stoian v. Romania*, op. cit. I přes pochyby o podobě a včasnosti některých opatření neshledal porušení práv stěžovatelů, protože příslušné orgány nebyly nečinné a očividně vyvíjely snahu přiměřená opatření zajistit, i když ne vždy se jim to podařilo. Zároveň vzdělávání dotčeného žáka nebylo znemožněno.

43 Ustanovení § 4 odst. 1 antidiskriminačního zákona.

44 BOUČKOVÁ, op. cit., s. 240–241.

jako oběť. Aby se mohlo jednat o obtěžování, musí sledované chování obě tyto stránky kumulativně naplnit.⁴⁵

Dle předchozích závěrů veřejného ochránce práv⁴⁶ musí obtěžující chování zároveň dosáhnout určité intenzity, která je však proměnlivá s ohledem na dobu trvání. Jinými slovy, čím je zásah intenzivnější, tím kratší doba jeho trvání naplní skutkovou podstatu obtěžování. Obtěžující chování mnohdy spočívá ve více skutcích, které po určitou dobu utvářejí nepříznivé prostředí ve svém souhrnu. Obzvláště závadné chování však může být kvůli své intenzitě kvalifikováno jako obtěžování i při jednotlivém projevu (u verbálního obtěžování i při jednotlivém výroku), ačkoli jde spíše o výjimečné, excesivní případy. Dalším faktorem, ke kterému je třeba při posuzování intenzity chování přihlídnout, je vztah mezi obtěžovaným a osobou, která se měla obtěžování dopustit (např. chování osoby v postavení moci může mít větší dopad do psychiky oběti).⁴⁷ Intenzita tak může být vyšší, když se závadného chování dopouští vůči žákovi jeho učitel, protože vystupuje z mocensky nadřazené pozice a lze u něj předpokládat určitou autoritu.⁴⁸

Šikanu Vašeho syna učiteli namítáte poměrně obecně a spatřujete ji v mnoha různých konfliktech s učiteli, jejichž přesný průběh však lze obtížně prokázat. Z pohledu obtěžování se mohou jevit podezřelé výroky některých učitelů, které ve výsledcích svých šetření zachytila ČŠI. Ta zejména zjistila, že paní D. před třídou použila výroky související s poruchou učení Vašeho syna (např. jej označila jako „dyslektika“).⁴⁹

Samy o sobě podobné výroky automaticky nepředstavují obtěžování, ale záleží i na kontextu, v jakém je učitel pronáší. Jestliže jde pouze o neutrální označení žáka s poruchou učení, lze pochybovat o jeho pedagogické vhodnosti, ale běžná osoba by je podle mého názoru jen stěží považovala za natolik urážlivé, aby snížilo důstojnost daného žáka. Nebyla by tedy naplněna objektivní stránka obtěžování. Jiná by však byla situace, pokud by stejné označení učitel používal pejorativně tak, aby žáka kvůli jeho poruše učení zesměšnil či ponížil před ostatními. Pak by mohlo jít o obtěžování, pokud by s ohledem na individuální okolnosti případu byla zároveň splněna podmínka dostatečné intenzity.

Nemohu posoudit, do které z nastíněných kategorií by spadaly výroky paní D., neboť nemám potřebné informace o jejich kontextu. Vycházím-li jen ze stručného popisu ČŠI,

45 Srov. zpráva veřejného ochránce práv ze dne 4. 12. 2017, sp. zn. 1494/2017/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5844>; či zpráva veřejného ochránce práv ze dne 28. 3. 2018, sp. zn. 1047/2017/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5952>.

46 Srov. zpráva veřejného ochránce práv ze dne 16. 12. 2014, sp. zn. 231/2012/DIS, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1994>; zpráva veřejného ochránce práv ze dne 14. 1. 2016, sp. zn. 160/2013/DIS, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/3704>; či zpráva veřejného ochránce práv sp. zn. 1494/2017/VOP, op. cit.

47 Srov. zpráva veřejného ochránce práv sp. zn. 160/2013/DIS, op. cit.

48 Podobně již veřejný ochránce práv konstatoval, že intenzita potenciálně obtěžujícího chování se zvyšuje v případě ředitele školy při výkonu jeho funkce. Viz dopis veřejného ochránce práv ze dne 24. 7. 2019, sp. zn. 302/2019/VOP, dostupný z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/7162>.

49 Výsledek šetření stížnosti ze dne 15. 11. 2018, č. j. eee. Podobné výroky o žácích (ne konkrétně k Vašemu synovi) ČŠI při hospitaci zaznamenala i u jiných učitelů (např. označení „slabá dvojice“ či „skupina intaktních a těch s nárokem na navýšení času“). Viz výsledek šetření stížnosti ze dne 10. 5. 2019, č. j. fff.

kloním se k tomu, že šlo o výroky bez negativní konotace, které obtěžováním nejsou. Avšak jednoznačný závěr v tomto směru kvůli nedostatku důkazů přijmout nemohu.

Dospěl jsem proto k závěru, že **dostupné podklady neumožňují s jistotou prokázat, zda se škola vůči Vašemu synovi dopustila diskriminace ve formě obtěžování.**

Antidiskriminační žaloba

Proti diskriminaci se lze bránit podáním antidiskriminační žaloby. Jelikož byste podle svých slov tento krok (jako zástupce Vašeho syna) chtěl zvážit, uvádím níže informace, které by Vám mohly při rozhodování pomoci.

Antidiskriminační žalobou se lze domáhat upuštění od diskriminace, odstranění následků diskriminačního zásahu, přiměřeného zadostiučinění a případně také náhrady nemajetkové újmy (pokud by zjednání nápravy předcházejícími způsoby nebylo dostačující).⁵⁰ Jelikož Váš syn nyní navštěvuje jinou školu, první z uvedených nároků již nepřipadá v úvahu. Ostatní nároky lze v žalobě uplatnit, a to jak některý z nich, tak i všechny současně. Váš syn by tak například mohl požadovat omluvu (jako přiměřené zadostiučinění) a náhradu škody, pokud mu nějaká vznikla (jako odstranění následků diskriminačního zásahu). Vedle toho by se mohl domáhat i přiznání náhrady nemajetkové újmy v penězích. U peněžitých nároků je pak třeba počítat s během tříleté promlčecí lhůty.⁵¹

Výsledek případného soudního řízení nelze předvídat, neboť výše rozebranými právními otázkami se dosud soudy podrobně nezabývaly. Při podání antidiskriminační žaloby by Váš syn mohl předložit i tento dopis, ale soud se s mým právním názorem (například na interpretaci § 3 odst. 2 antidiskriminačního zákona) nemusí ztotožnit.

Za rizikový faktor v případě Vašeho syna považuji zejména důkazní situaci. V případech diskriminace z důvodu zdravotního postižení v oblasti vzdělávání nedochází k tzv. sdílení důkazního břemene.⁵² V soudním řízení by tedy Váš syn musel prokázat, že k diskriminaci skutečně došlo. Naopak výhodou je to, že soud může vycházet z více podkladů, než jaké jsem měl k dispozici já, protože má v oblasti dokazování větší pravomoci (např. může vyslýchat svědky nebo nechat zpracovat znalecké posudky).

Postup ČŠI

Ve svém podnětu jste si původně stěžoval na jednání školy, nikoli na postup ČŠI. Nespokojenost s některými kroky ČŠI jste vyjádřil dodatečně až v průběhu vyřizování Vašeho podnětu.⁵³ Stížnost na ČŠI tedy nepředstavuje těžiště Vašeho podnětu, kterým je

50 Ustanovení § 10 antidiskriminačního zákona.

51 Nepeněžité nároky, například přiměřené zadostiučinění v podobě omluvy, se nepromlčují. Viz BOUČKOVÁ, op. cit, s. 402–403.

52 Ustanovení § 133a zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.

53 Nespokojenost s postupem ČŠI jste nejdříve naznačil v e-mailu ze dne 20. 12. 2019 a v reakci na výzvu k upřesnění jste své námitky blíže specifikoval v e-mailu ze dne 9. 3. 2020.

chování školy vůči Vašemu synovi. Přesto považuji za vhodné se k postupu ČŠI alespoň krátce vyjádřit, neboť jde o úřad, jehož činností se mohu zabývat.

Ve vztahu k ČŠI zejména namítáte, že postupovala pomalu a neefektivně. Konkrétně poukazujete na to, že šetření provedené na základě Vaší stížnosti z ledna 2019 trvalo příliš dlouho, na Vaši poslední stížnost ČŠI nereagovala a celkově nepřijala účinná opatření k nápravě ve prospěch Vašeho syna.

Šetření stížnosti je specifickou formou inspekční činnosti ČŠI, kterou upravuje § 174 odst. 6 školského zákona.⁵⁴ Pro prošetření stížnosti zákon nestanoví žádnou konkrétní lhůtu. Nicméně ČŠI musí i při prošetřování stížností postupovat v souladu se základními zásadami činnosti správních orgánů, mezi něž patří zásada rychlosti zakotvená v § 6 odst. 1 správního řádu.⁵⁵ Měla by tedy stížnost vyřídit bez zbytečných průtahů a v přiměřené lhůtě. Jak přesně by tato přiměřená lhůta měla být dlouhá, nelze obecně říci, neboť je třeba ji vždy posuzovat s ohledem na okolnosti konkrétního případu.⁵⁶

Šetření Vaší stížnosti z ledna 2019 nepovažuji za nepřiměřeně dlouhé. Vaši stížnost ČŠI obdržela 18. 1. 2019 a výsledek šetření zpracovala 10. 5. 2019.⁵⁷ Mezitím zjišťovala informace od Vás i od školy a sedmkrát v průběhu šetření školu přímo navštívila. Potřebě sběru velkého množství podkladů tedy odpovídá i délka šetření, která však nebyla způsobena nečinností ČŠI.

Co se týče Vaší poslední stížnosti na školu ze dne 20. 8. 2019, opět v zákoně neexistuje pevná lhůta, v níž by na ni měla ČŠI reagovat.⁵⁸ Nicméně uznávám, že obdržel-li jste první odpověď ČŠI⁵⁹ až v listopadu 2019, lze pochybovat o tom, zda byla zmíněná zásada rychlosti dodržena. Jelikož Vám však ČŠI již odpověděla, čímž svou možnou nečinnost sama napravila, nebudu se touto záležitostí nyní blíže zabývat. Na okraj dodávám, že i přes značnou strohost se nezdá obsahově problematická odpověď ČŠI, že postup školy již v rámci inspekční činnosti prošetřila a případnou trestněprávní rovinu řešit nemůže.

Pokud jde o efektivní nápravu, ČŠI může využívat pouze pravomoci, které jí svěřuje zákon. Podle něj ČŠI výsledek šetření stížnosti ve smyslu § 174 odst. 6 školského zákona předává zřizovateli, který následně může přijmout opatření k nápravě. Ve Vašem případě ČŠI tímto způsobem postupovala a náprava zjištěných pochybení byla na Jihomoravském kraji jako zřizovateli školy.⁶⁰ Ten ČŠI informoval o přijatých opatřeních k nápravě – mimo jiné

54 Pro bližší rozbor této i ostatních forem inspekční činnosti ČŠI viz zpráva veřejného ochránce práv ze dne 13. 7. 2017, sp. zn. 4043/2016/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5410>.

55 Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

56 Veřejný ochránce práv. *Kontrolní orgány*. Praha: Kancelář veřejného ochránce práv ve spolupráci s Wolters Kluwer ČR, 2017, s. 74-75. ISBN 978-80-87949-39-9. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/sborniky_stanoviska/Sbornik_Kontrolni-organy.pdf.

57 Výsledek šetření stížnosti ze dne 10. 5. 2019, č. j. fff.

58 V úvahu teoreticky připadá jen 30denní lhůta podle § 42 správního řádu, v níž má správní orgán sdělit podateli, jak naložil s jeho podnětem. To však platí jen tehdy, když podatel o takové vyrozumění požádá.

59 Dopis zástupkyně ředitelky inspektorátu Mgr. Ivany Přichystalové, č. j. ggg. Dopis je datován dne 21. 10. 2019, ale zřejmě jde o chybu a pravděpodobně má správně jít o 21. 11. 2019.

60 Viz výsledek šetření stížnosti ze dne 15. 11. 2018, č. j. eee, a výsledek šetření stížnosti ze dne 10. 5. 2019, č. j. fff.

i o změně ředitele jakožto jednoho z nejtvrdějších představitelných opatření v moci zřizovatele.⁶¹ Nezdá se tedy, že by ČŠI měla v danou chvíli důvod do věci dále zasahovat.⁶²

Vzhledem k výše uvedenému **jsem neshledal důvod k tomu, abych zahájil šetření postupu ČŠI.**⁶³

Závěrem

Vážený pane doktore, na základě Vašeho podnětu jsem bohužel nemohl vyslovit jednoznačnější závěry, než jaké jsem uvedl výše. Nicméně věřím, že jsem svůj postup i své úvahy v tomto dopisu srozumitelně vysvětlil a komplexně Vám objasnil právní souvislosti namítané diskriminace. Nyní tedy bude na Vás, a především na Vašem synovi, abyste se rozhodli, zda přistoupíte k dalším právním krokům.

Osobně doufám, že Váš syn je na nové škole spokojen a daří se mu. Jemu i Vám přeji, abyste se na cestě za jeho vzděláním nesetkávali s žádnými dalšími překážkami.

S pozdravem

JUDr. Stanislav Křeček, v. r.
veřejný ochránce práv
(dopis je opatřen elektronickým podpisem)

61 Sdělení zřizovatele o opatřeních přijatých k nápravě ze dne 18. 10. 2019, č. j. hhh. Je samozřejmě možné, že bývalý ředitel svou funkci neopustil jen v důsledku šetření ČŠI v případě Vašeho syna, ale i z jiných (např. osobních) důvodů. Podstatné však je to, že výměna ředitele proběhla.

62 Např. využít pravomoc podle ustanovení § 174 odst. 14 nebo § 175 školského zákona.

63 Ustanovení § 12 odst. 2 písm. b) zákona o veřejném ochránci práv.