

Ústavní soud
Joštova 8
660 83 Brno

Sp. zn.: Pl. ÚS 30/25

Navrhovatelé: skupina senátorů Senátu Parlamentu České republiky,
zastoupená JUDr. Janem Malým, Ph.D., advokátem,
se sídlem Moravské náměstí 754/13, 602 00 Brno

Účastníci řízení: Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky
Senát Parlamentu České republiky

Vedlejší účastníci: JUDr. Stanislav Křeček, veřejný ochránce práv
JUDr. Vít Alexander Schorm, zástupce ochránce práv dětí
(naše sp. zn.: 17/2025/SZD/LK, 5/2025/DOSZD/LK;
naše č. j.: KVOP-40859/2025)

**Návrh na zrušení ustanovení § 2 odst. 5 a 6 zákona č. 67/2022 Sb., o opatřeních
v oblasti školství v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným
invazí vojsk Ruské federace**

Vyjádření vedlejších účastníků – veřejného ochránce práv a ochránce práv dětí

Systémem datových schránek

I. Uvedení do problematiky

Podáními ze dne 18. a 27. 8. 2025¹ jsme vstoupili jako vedlejší účastníci do řízení o návrhu skupiny senátorů na zrušení § 2 odst. 5 a 6 zákona č. 67/2022 Sb., o opatřeních v oblasti školství v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace („lex Ukrajina“).

Veřejný ochránce práv se dlouhodobě zabývá činností úřadů (zejména Ministerstva vnitra) ve věcech cizinců.² Vykonává rovněž působnost v oblasti práva na rovné zacházení a ochrany před diskriminací.³ Na ochranu práv dětí (včetně oblasti školství) se nově zaměřuje ochránce práv dětí.⁴ V naší činnosti se tak napříč působnostmi setkáváme s problematikou vzdělávání ukrajinských dětí v českých školách. Proto jsme se rozhodli oba vstoupit do nynějšího řízení a poskytnout Ústavnímu soudu naše společné vyjádření.

S návrhem a jeho odůvodněním se ztotožňujeme. Nepovažujeme tudíž za účelné v našem vyjádření opakovat argumentaci podrobně rozebranou v návrhu. Rádi bychom ji však touto cestou **podpořili a doplnili o naše poznatky**. Vedle právních otázek se proto zaměříme na vylíčení našich zkušeností týkajících se daného tématu.

II. Zkušenosti z praxe

II.1 Poznatky z naší činnosti

Vzdělávání ukrajinských dětí se po ruské invazi na Ukrajinu⁵ stalo důležitým tématem, které se intenzivně řeší na různých platformách. Opakovaně se s ním setkáváme například v rámci naší účasti ve Výkonném výboru grémia pro adaptaci a integraci držitelů dočasné ochrany, ve Výboru pro práva cizinců Rady vlády pro lidská práva či v Pracovní skupině Úřadu vlády k dětem-migrantům.

Palčivý problém představuje zejména situace tzv. nescholarizovaných ukrajinských dětí, které pobývají v České republice, ale nechodí zde do školy. Mezi podněty, které dostáváme, jsme zaznamenali například případ nezletilého, školou povinného Ukrajince s dočasnou ochranou, který se po dobu dvou let nevzdělával v žádné české škole, protože jej všechny oslovené školy z kapacitních důvodů odmítaly přijmout.⁶

1 Dopis veřejného ochránce práv ze dne 18. 8. 2025, č. j. KVOP-37145/2025, a dopis ochránce práv dětí ze dne 27. 8. 2025, č. j. KVOP-38587/2025.

2 Viz § 1a odst. 1 písm. b) zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv a o ochránci práv dětí.

3 Viz § 1a odst. 1 písm. e) ve spojení s § 21d zákona o veřejném ochránci práv a o ochránci práv dětí.

4 Viz § 1a odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv a o ochránci práv dětí.

5 V reakci na ruskou invazi Evropská komise navrhla aktivaci směrnice o dočasné ochraně a Rada ji jednomyslným rozhodnutím dne 3. 3. 2022 přijala.

6 Viz zpráva veřejného ochránce práv ze dne 1. 10. 2024, sp. zn. 892/2024/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/13432>.

Během šetření zahájeného na základě tohoto podnětu se dále vyjevil širší problém nedostatečných kapacit základních škol v Praze, kde se v dané době nedařilo umístit do škol desítky ukrajinských dětí. Jak navíc ukazují data Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy (MŠMT), celkově může být nescholarizovaných ukrajinských dětí v České republice až několik tisíc.⁷ I proto jsme ve Výboru pro práva cizinců Rady vlády pro lidská práva podpořili usnesení k nescholarizovaným dětem s dočasnou ochranou⁸ a vítáme aktivity, které mají za cíl s tímto problémem bojovat.⁹

Specificky **proti napadeným ustanovením jsme se vymezili hned po jejich přijetí.**

Veřejně jsme deklarovali, že se zvláštními zápisy do prvních tříd pro ukrajinské děti nesouhlasíme a považujeme je za neopodstatněné a škodlivé.¹⁰ Podpořili jsme proto doporučení Senátu,¹¹ aby se do budoucna od zvláštních zápisů ustoupilo a aby v letošním roce ředitelé škol tuto možnost raději nevyužívali.¹²

V této souvislosti považujeme za znepokojivé, že napadená ustanovení se do zákona dostala na základě poslaneckého pozměňovacího návrhu. Neproběhlo tudíž standardní mezirezortní připomínkové řízení, v němž bychom mohli své výhrady vyjádřit. Místo toho byla napadená ustanovení přijata bez širší diskuse a navzdory tomu, že se s nimi plně neztotožňoval Senát, Ministerstvo vnitra, a dokonce ani MŠMT, které se naopak aktivně (a dle našeho názoru správně) snaží využívání zvláštních zápisů metodicky usměrnit.¹³ Těší nás tedy, že Ústavní soud nyní bude mít možnost přezkoumat napadená ustanovení z pohledu ústavnosti.

7 Viz zápis ze zasedání Výboru pro práva cizinců Rady vlády pro lidská práva konaného dne 9. 10. 2024, dostupný z: <https://vlada.gov.cz/cz/ppov/rlp/vyboru/pro-prava-cizincu/ze-zasedani-vyboru/zasedani-vyboru-9--rijna-2024-215905/>.

8 Usnesení Výboru pro práva cizinců Rady vlády pro lidská práva ze dne 10. 4. 2024 k nescholarizovaným dětem s dočasnou ochranou, dostupné z: <https://vlada.gov.cz/cz/ppov/rlp/vyboru/pro-prava-cizincu/ze-zasedani-vyboru/zasedani-vyboru-5--brezna-2024-212837/>.

9 Aktuální data by již mělo mít k dispozici MŠMT, které v roce 2025 provedlo mimořádné šetření nescholarizovaných dětí. Viz zápis ze zasedání Výkonného výboru grémia pro adaptaci a integraci držitelů dočasné ochrany konaného dne 13. 5. 2025.

10 Blíže viz tisková zpráva veřejného ochránce práv ze dne 7. 2. 2025, dostupná z: https://www.ochrance.cz/aktualne/ombudsman_nesouhlas_i_s_oddelenymi_zapisy_ukrajinskych_prvnacku_do_zakladnich_skol/.

11 Viz usnesení Senátu č. 86 z 5. schůze konané dne 22. 1. 2025 přijaté v souvislosti s projednáváním návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invází vojsk Ruské federace, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony /senátní tisk č. 35/, dostupné z: <https://www.senat.cz/xqw/webdav/psssenat/original/114480/96059>.

12 Uvítali jsme tedy, že dle našich informací například v Brně k dvojím zápisům nepřistoupila žádná škola a v Praze jen minimum škol.

13 Viz dopis vrchního ředitele sekce vzdělávání a mládeže MŠMT ze dne 18. 2. 2025, č. j. MSMT-25/2025-25, a metodické komentáře MŠMT k lex Ukrajina školství z února 2025, s. 7–9, dostupné z: https://edu.gov.cz/wp-content/uploads/2025/03/Metodika-lex_UKR_FINAL_2025.pdf.

II.2 Poznatky z občanského sektoru

Napadená ustanovení se v praxi uplatnila letos při zápisech na školní rok 2025/2026. Jelikož existuje jen málo veřejně dostupných informací o tom, jak zápisy reálně proběhly, oslovili jsme zástupce občanského sektoru s prosbou o sdílení jejich zkušeností.

Konkrétně jsme se obrátili na organizaci META, o. p. s., která podporuje žáky s odlišným mateřským jazykem v rovném přístupu ke vzdělávání. V této oblasti META za dobu svého působení nasbírala značné zkušenosti a expertízu, díky čemuž se stala významným hlasem v odborné debatě a partnerem pro spolupráci s námi i jinými orgány veřejné moci. Organizaci META tedy považujeme za určitou záruku kvality, ačkoli její poznatky pochopitelně mohou poskytovat jen dílčí obrázek o celkové situaci. Přesto věříme, že níže uvedené informace mohou být pro Ústavní soud užitečné pro dokreslení kontextu a ilustraci dopadů napadených ustanovení.

Zkušenosti s dvojími zápisy byly v minulosti dle informací META negativní. Tam, kde proběhly, se podle ní v prvním termínu většina volných míst zaplnila českými dětmi a pro druhý termín určený ukrajinským dětem jich zbylo jen málo nebo žádná. Koordinace zřizovatelů spíše neprobíhala nebo byly ukrajinské děti umístěny do pár škol, o které čeští rodiče neměli zájem, čímž docházelo k segregaci. Kromě toho se META setkala i s případy dětí, které nebyly přijaty ke vzdělávání nikam a zůstávaly na čekacích listinách i několik měsíců.

Současně se zdá, že k dvojím zápisům mnoho škol nepřistoupilo, což si META vysvětluje mimo jiné metodickým vedením MŠMT. Za problematickou META považuje zejména situaci v Praze, kde jsou některé školy z kapacitních důvodů přetížené.

III. Právní hodnocení

Navrhovatelé se domáhají zrušení napadených ustanovení, neboť v nich spatřují rozpor se základními právy chráněnými Listinou základních práv a svobod, se zásadami obsaženými v Ústavě i s mezinárodními závazky. **Názor o protiústavnosti napadených ustanovení s navrhovateli sdílíme, a to z obdobných důvodů.** Níže se proto věnujeme jen vybraným dílčím aspektům, k nimž máme co dodat. Konkrétně **podrobněji rozvíjíme argumentaci, proč napadená ustanovení považujeme za diskriminační.** Ve zbytku odkazujeme na odůvodnění předložené navrhovateli.

III.1 Dotčená základní práva

Napadená ustanovení omezují přístup ukrajinských dětí ke vzdělávání, čímž zasahují do jejich základního práva na vzdělání garantovaného **čl. 33 odst. 1 Listiny**. Ústavní soud přitom zdůrazňuje význam vzdělání pro život každého jednotlivce i společnost a nutnost zajistit rovný a otevřený přístup ke vzdělání pro všechny.¹⁴ Právo na vzdělání

14 Viz nálezy Ústavního soudu ze dne 15. 11. 2023, sp. zn. III. ÚS 1068/22, bod 24.

sice patří mezi sociální práva, jichž se lze domáhat pouze v mezích zákonů,¹⁵ ale i toto právo má své nepodmíněné, přímo použitelné jádro. Za součást tohoto jádra Ústavní soud označil i zásadu nediskriminace.¹⁶

Zákaz diskriminace vyplývá z článků 1 a 3 Listiny. Máme za to, že při přezkumu napadených ustanovení je namístě zaměřit se **zejména na čl. 3 odst. 1 Listiny**, který zakotvuje akcesorickou rovnost ve vztahu k jiným základním právům a zakazuje diskriminaci z vyjmenovaných diskriminačních důvodů. Obě podmínky pro uplatnění článku 3 Listiny považujeme za splněné, neboť napadená ustanovení se dotýkají základního práva na vzdělání a přístup k němu omezují na základě podezřelého diskriminačního důvodu.¹⁷

Diskriminaci ve vzdělávání zakazují rovněž mezinárodní lidskoprávní smlouvy. Analogicky k článku 33 ve spojení s článkem 3 Listiny tak lze na napadená ustanovení nahlížet rovněž prizmatem článku 2 Protokolu č. 1 k Evropské úmluvě o lidských právech ve spojení s článkem 14 této Úmluvy či článku 28 ve spojení s článkem 2 Úmluvy o právech dítěte.

III.2 Test diskriminace

Napadená ustanovení cíleně míří na určitou konkrétní skupinu, a jejich ústavnost je tudíž třeba posoudit pohledem možné přímé diskriminace. K tomu Ústavní soud typicky používá test diskriminace sestávající z následujících kroků, které lze vyjádřit formou otázek:

- Jde o srovnatelné jednotlivce nebo skupiny?
- Je s nimi nakládáno odlišně na základě některého ze zakázaných důvodů?
- Je odlišné zacházení dotčenému jednotlivci nebo skupině k tíži (uložením břemene nebo odepřením dobra)?
- Je toto odlišné zacházení ospravedlnitelné, tj. a) sleduje legitimní cíl a b) je přiměřené?¹⁸

Ve své novější judikatuře Ústavní soud upřesnil, že intenzita přezkumu přiměřenosti bude záviset především na uplatněném důvodu odlišného zacházení a na tom, jakého konkrétního práva či statku se odlišné zacházení týká. Velmi přísné nároky je potřeba klást na zdůvodnění odlišného zacházení z tzv. podezřelých důvodů, které se týkají

15 Dle čl. 41 odst. 1 Listiny.

16 Viz nálezy Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 1068/22, body 24–29.

17 K diskriminačnímu důvodu blíže viz kap. III.3.2.

18 Viz např. nálezy Ústavního soudu ze dne 28. 1. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 49/10, bod 34; nálezy Ústavního soudu ze dne 22. 1. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 32/17, bod 68; nálezy Ústavního soudu ze dne 11. 2. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 4/17, bod 173.

osobních charakteristik jednotlivce majících úzký vztah k ochraně důstojnosti člověka.¹⁹ Za takové podezřelé důvody se považují především ty, které vymezuje čl. 3 odst. 1 Listiny.²⁰ Vyšší míru intenzity pak představuje požadavek na proporcionalitu ve vztahu ke sledovanému cíli.²¹

V tomto světle se tedy níže postupně vyjadřujeme ke všem uvedeným aspektům. Jak podrobně vysvětlíme, v takto pojatém testu diskriminace napadená ustanovení neobstojí.

III.3 Uplatnění testu diskriminace na napadená ustanovení

III.3.1 Srovnatelnost

Napadená ustanovení rozlišují mezi dětmi ukrajinských uprchlíků a všemi ostatními českými i zahraničními dětmi. V některých ohledech se skutečně ukrajinští uprchlíci nacházejí ve specifické situaci, kterou reflektuje lex Ukrajina speciálními odchylkami od obecné úpravy školského zákona.²² Ve vztahu k samotnému přístupu ke vzdělání a přijímání do prvních tříd však jde o právně srovnatelné skupiny. Na ukrajinské děti s dočasnou ochranou se stejně jako na ostatní vztahuje základní právo na vzdělání, a zejména povinnost školní docházky.²³ Máme za to, že všechny děti, po nichž stát vyžaduje povinnou školní docházku, by měly mít stejné příležitosti nastoupit řádně do první třídy základní školy, a jejich situace je tudíž srovnatelná.

Fakticky se pak ukrajinské děti nacházejí v obdobném postavení jako jiní cizinci či žáci s odlišným mateřským jazykem, neboť všichni mohou ve školství čelit podobným problémům (zejména kvůli případné jazykové bariéře). Jak navíc správně upozorňuje MŠMT, „[m]nohé děti s dočasnou ochranou žijí v ČR již téměř tři roky a absolvovaly předškolní vzdělávání stejně dlouho jako české děti. V řadě případů tak již velmi dobře ovládají český jazyk.“²⁴ V reálném životě tedy mohou být ukrajinské děti takřka

19 Viz např. nález Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 18/15, body 101–103; nález Ústavního soudu ze dne 27. 2. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 15/17, body 51–52; nález Ústavního soudu ze dne 20. 11. 2024, sp. zn. Pl. ÚS 16/24, bod 74.

20 Viz nález Ústavního soudu ze dne 24. 11. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 24/19, bod 57; nález Ústavního soudu ze dne 7. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 30/16, bod 137.

21 Viz např. nález Ústavního soudu ze dne 24. 11. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 24/19, bod 59; nález Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 106/20, bod 58.

22 Zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon).

23 Dle § 36 odst. 2 školského zákona se povinná školní docházka vztahuje na státní občany České republiky a na občany jiného členského státu Evropské unie, kteří na území České republiky pobývají déle než 90 dnů. Dále se povinná školní docházka vztahuje na jiné cizince, kteří jsou oprávněni pobývat na území České republiky trvale nebo přechodně po dobu delší než 90 dnů, a na účastníky řízení o udělení mezinárodní ochrany. Cizinci v režimu lex Ukrajina mají odlišně upravenou jen lhůtu k zahájení povinné školní docházky, a to na 90 dnů od poskytnutí dočasné ochrany (dle § 2b lex Ukrajina).

24 Metodické komentáře MŠMT k lex Ukrajina školství, op. cit., s. 8.

k nerozeznání od těch českých. Skupiny, mezi nimiž napadená ustanovení rozlišují, pro účely zápisů do prvních tříd proto považujeme za srovnatelné.

III.3.2 Diskriminační důvod

Napadená ustanovení se vztahují na cizince s dočasnou ochranou nebo zvláštním dlouhodobým pobytem poskytnutými v souvislosti s válkou na Ukrajině.²⁵ Nabízí se tedy za důvod odlišného zacházení označit pobytový status, jako to činí navrhovatelé. Přestože článek 3 Listiny pobytový status mezi zakázanými důvody výslovně neuvádí, jde toliko o otevřený výčet, v němž pobytový status může spadat pod „jiné postavení“. Právě takto k pobytovému statusu jako diskriminačnímu důvodu, především v případě uprchlíků, přistupuje Evropský soud pro lidská práva (ESLP).²⁶

Domníváme se však, že výstižnější by bylo hovořit o odlišném zacházení z důvodu národnosti, případně státní příslušnosti. Národnost (resp. národní či národnostní původ) patří mezi typické podezřelé důvody a ve výčtu zakázaných diskriminačních důvodů se objevuje v Listině i v Úmluvě.²⁷ Pod tento diskriminační důvod pak ESLP dlouhodobě zahrnuje i případy rozdílného zacházení z důvodu státní příslušnosti.²⁸

Ačkoli zákonná definice cizinců pro účely napadených ustanovení se na první pohled může zdát na národnosti (potažmo státní příslušnosti) nezávislá, ve skutečnosti napadená ustanovení míří specificky na ukrajinské děti. Dočasná ochrana²⁹ totiž dle zákona, který upravuje pobytovou situaci lidí z Ukrajiny,³⁰ náleží primárně ukrajinským státním příslušníkům. Do osobního rozsahu tohoto zákona sice spadnou i jejich rodinní příslušníci,³¹ kteří mohou mít jinou státní příslušnost, ale není to časté. Stejně tak mají nárok na dočasnou ochranu lidé s trvalým pobytem na Ukrajině, kteří se nemohou za bezpečných a trvalých podmínek vrátit do země svého původu.³² Většinou se jedná

25 Definici cizince pro účely daného zákona obsahuje § 1 odst. 1 lex Ukrajina.

26 Viz např. rozsudek ESLP ze dne 6. 11. 2012, *Hode a Abdi proti Spojenému království*, č. 22341/09, bod 47; rozsudek ESLP ze dne 27. 11. 2011, *Bah proti Spojenému království*, č. 56328/07, bod 46.

27 Článek 3 odst. 1 Listiny používá pojem národní původ, zatímco článek 14 Úmluvy v českém překladu používá pojem národnostní původ.

28 Viz např. rozsudek ESLP ze dne 16. 9. 1996, *Gaygusuz proti Rakousku*, č. 17371/90; rozsudek ESLP ze dne 18. 2. 2009, *Andrejeva proti Lotyšsku*, č. 55707/00; rozsudek ESLP ze dne 30. 9. 2003, *Koua Poirrez proti Francii*, č. 40892/98.

29 Ačkoli podle lex Ukrajina se zvláštní zápisy vztahují i na děti se zvláštním dlouhodobým pobytem, nyní tento pobyt nikdo nemá. Jeho udělování teprve probíhá. Získat jej mohou pouze osoby s dočasnou ochranou.

30 Zákon č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace.

31 Podle § 3 odst. 1 zákona č. 65/2022 Sb., který dále odkazuje na čl. 2 odst. 1 písm. c) prováděcího rozhodnutí Rady (EU) 2022/382 ze dne 4. března 2022, kterým se stanoví, že nastal případ hromadného přílivu vysídlených osob z Ukrajiny ve smyslu článku 5 směrnice 2001/55/ES, a kterým se zavádí jejich dočasná ochrana.

32 Podle § 3 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb.

o jednotky případů občanů Ruska či Běloruska.³³ Až na tyto výjimečné případy však drtivou většinu cizinců s dočasnou ochranou tvoří ukrajinští občané. U napadených ustanovení je tak kritérium pobytového statusu nerozlučně spojené se státní příslušností, a tudíž může jít o přímou diskriminaci z důvodu národnosti.³⁴

Považujeme tedy za vhodné neschovávat se za technicistní vymezení osobní působnosti napadených ustanovení a nazývat věci pravými jmény. Přířímým terčem napadených ustanovení jsou ukrajinské děti. Proto podle nás k **odlišnému zacházení dochází nejenom kvůli pobytovému statusu, ale především kvůli národnosti (potažmo státní příslušnosti)** jakožto podezřelému diskriminačnímu důvodu dle článku 3 Listiny.

III.3.3 Méně příznivé zacházení

Zvláštní zápisy konané dle napadených ustanovení mohou způsobit negativní důsledky hned z několika důvodů.

Zaprvé, v nejkrajnějším případě může dojít k tomu, že v době konání zvláštních zápisů již budou všechna místa v relevantních školách obsazena a ukrajinské děti se nebudou mít kde vzdělávat a plnit povinnou školní docházku, což by znamenalo přímý zásah do jejich práva na vzdělání. Nutno uznat, že jde o nejhorší možný scénář, k němuž pravděpodobně nedochází často. Rozsah výše zmíněného problému nescolarizovaných ukrajinských dětí nicméně svědčí o tom, že i takové případy se mohou vyskytnout.

Zadruhé, souhlasíme s navrhovateli, že reálnou hrozbu představuje vznik segregovaných škol. O škodlivosti a protiprávnosti segregace ve vzdělávání přitom dnes již není pochyb. Diskriminaci v případech segregovaných škol shledává ESLP³⁵ i české soudy.³⁶ Proti segregaci ve vzdělávání dlouhodobě vystupujeme také v naší činnosti.³⁷

33 Pro Českou republiku nejsou data dostupná. Nicméně podle Eurostatu 98,4 % osob, které uprchly z Ukrajiny a na konci června 2025 se nacházely v EU v režimu dočasné ochrany, byli Ukrajinci. Mezi ostatními občany třetích zemí v režimu dočasné ochrany byli nejčastěji zastoupeni lidé z Ruska (12 209; 0,3 %), Nigérie (4 797; 0,1 %) a Ázerbájdžánu (4 248; 0,1 %). Viz Temporary protection for persons fleeing Ukraine – monthly statistics, 5. 8. 2025, dostupné z: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Temporary_protection_for_persons_fleeing_Ukraine_-_monthly_statistics#Who_are_the_people_fleeing_Ukraine_and_receiving_temporary_protection.3F.

34 Podobně jako odlišné zacházení na základě „pobírání starobního důchodu“ může být přímou diskriminací z důvodu věku. Pro bližší vysvětlení a související evropskou judikaturu viz Kvasnicová, J., Šamánek, J. a kol. *Antidiskriminační zákon: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 174–176.

35 Viz např. rozsudek ESLP ze dne 30. 3. 2023, *Szolcsán proti Maďarsku*, č. 24408/16; rozsudek ESLP ze dne 30. 5. 2013, *Lavida a ostatní proti Řecku*, č. 7973/10; rozsudek ESLP ze dne 16. 3. 2010, *Oršuš a ostatní proti Chorvatsku*, č. 15766/03.

36 Viz zejména rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 5. 5. 2022, sp. zn. 25 Cdo 473/2021.

37 V kontextu vzdělávání romských dětí viz např. doporučení veřejného ochránce práv ze dne 12. 12. 2018, sp. zn. 86/2017/DIS, dostupné z: https://www.ochrance.cz/uploads-import/ESO/86-2017-DIS-VB_Doporučení_desegregace.pdf. Doporučení obsahuje mimo jiné teoretickou část, která podrobně popisuje právní i neprávní důsledky segregace ve vzdělávání.

Těší nás proto, že MŠMT si je rizika segregace ukrajinských dětí vědomo a usiluje o to, aby segregované školy či třídy nevznikaly.³⁸ Napadená ustanovení jsou s těmito snahami v rozporu a považujeme je za krok zpět v integraci ukrajinských dětí. Za situace, kdy se české školství stále neúspěšně potýká s problémem segregace romských dětí, se jeví jako krajně nebezpečné riskovat nárůst segregace i u ukrajinských dětí.

Zatřetí, nad rámec námitek navrhovatelů doplňujeme, že oddělené zápisy mohou představovat méně příznivé zacházení, i kdyby nakonec k nepřijetí ani segregaci ukrajinských dětí nedošlo. Již samotné vyčlenění při tak důležitém milníku v životě dítěte, jako je zápis do první třídy, mohou ukrajinské děti vnímat jako zraňující a stigmatizující. V této souvislosti stojí za to citovat rozsáhlejší pasáž rozsudku, v němž Okresní soud v Ostravě konstatoval diskriminaci při zápisech dětí do první třídy. Ačkoli citovaný rozsudek se týkal diskriminace romských dětí, věříme, že níže uvedené beze zbytku platí také pro ukrajinské děti, které uprchly před válkou:

„Psychologický význam zápisu do první třídy je nesrovnatelný s jakýmkoliv jinými přijímacími řízeními, které člověk během života absolvuje, neboť zde je dítě de facto poprvé konfrontováno s veřejnou institucí, která pro něj reprezentuje stát. Obzvláště pro romské děti, které musí často již v raném věku čelit předsudkům a odsudkům majoritní společnosti, v důsledku čehož jsou mnohem zranitelnější než děti z majority, je téměř životně důležité, aby při svém prvotním kontaktu s touto institucí získaly pocit přijetí a důvěry. Dětská duše si velmi citlivě všímá toho, zda je okolím přijímána či nikoliv, a chová-li se škola k němu již při prvním setkání odmítavě či dokonce nepřátelsky, pak se nelze divit, že se jeho postoje nejen ke škole, ale potažmo i ke všem veřejným a státním institucím stanou v budoucnu hostilními. Je proto společenskou povinností školy vytvořit takovou atmosféru, a to jak při výuce, tak i u samotného zápisu do prvních tříd, ve které všechny děti bez rozdílu pocítí, že jsou ve škole vítány a že škola jejich individuální odlišnosti nechápe jako problém, nýbrž jako příležitost pro obohacení ostatních.“³⁹

Ze všech těchto důvodů **považujeme odlišné zacházení založené napadenými ustanoveními za méně příznivé**, tedy jdoucí k tíži dotčeným ukrajinským dětem. V souhrnu tak napadená ustanovení vedou k méně příznivému zacházení se skupinami ve srovnatelné situaci z diskriminačního důvodu dle čl. 3 odst. 1 Listiny. Je tudíž třeba zkoumat, zda je toto odlišné zacházení ospravedlnitelné.

III.3.4 Intenzita přezkumu

Jak jsme vysvětlili výše, napadená ustanovení zavádějí odlišné zacházení na základě jednoho z podezřelých diskriminačních důvodů vymezených v čl. 3 odst. 1 Listiny, které podle judikatury Ústavního soudu vyžadují vysokou intenzitu přezkumu. Rovněž ESLP

38 Viz např. video MŠMT o začleňování ukrajinských dětí do škol, dostupné z: https://www.youtube.com/watch?v=4Rpm_8aWSQI.

39 Rozsudek Okresního soudu v Ostravě ze dne 1. 3. 2017, č. j. 26 C 42/2016-124, dostupný z: https://www.ochrance.cz/uploads-import/ESO/5202-2014-BN-rozsudek_OS_Ostrava.pdf.

ve své judikatuře dlouhodobě opakuje, že odlišné zacházení na základě národnosti či státní příslušnosti mohou ospravedlnit pouze velmi závažné důvody.⁴⁰

Napadená ustanovení se navíc dotýkají práva na vzdělání, jemuž Ústavní soud přikládá značný význam. Z judikatury ESLP je pak pro projednávanou věc velmi relevantní rozsudek ve věci *Ponomaryovi proti Bulharsku*.⁴¹ V něm se ESLP zabýval tím, že cizinci s jiným než trvalým pobytem museli v Bulharsku platit školné, a v této praxi shledal diskriminaci z důvodu pobytového statusu a národnosti (státní příslušnosti). V odůvodnění rozsudku ESLP mimo jiné uvedl, že odlišné zacházení ve vztahu k základnímu vzdělávání podléhá přísnému přezkumu přiměřenosti.⁴²

V neposlední řadě se domníváme, že ve prospěch přísného přezkumu svědčí rovněž to, že napadená ustanovení dopadají na zvláště zranitelnou menšinu. V první řadě ji tvoří děti, jejichž práva a nejlepší zájem si obecně zaslouží vysokou míru ochrany.⁴³ Nadto jde o cizince, kteří v útlém věku uprchli před válkou do nové země, kde se pohybují v neznámém (jazykovém, kulturním i sociálním) prostředí. Tyto ukrajinské děti se tak nacházejí v extrémně složité životní situaci, kterou může zkušenost s diskriminací jedině zhoršit.

Z toho vyplývá, že **napadená ustanovení si zaslouží nejpřísnější míru přezkumu v podobě požadavku na proporcionalitu zvoleného řešení vzhledem k sledovanému cíli**. Aby napadená ustanovení nebyla diskriminační, musela by tudíž sledovat legitimní cíl, a to vhodnými, nezbytnými a přiměřenými prostředky.⁴⁴

III.3.5 Ospravedlnění

Souhlasíme s navrhovateli, že napadeným ustanovením schází legitimní cíl. Okamžitě po přijetí napadených ustanovení jsme upozorňovali na to, že je považujeme za neopodstatněná, neboť zvláštní zápisy již splnily svůj původní účel a pro jejich opětovné zavedení není za současné situace dobrý důvod.⁴⁵ V této souvislosti lze poukázat zejména na legislativní historii lex Ukrajina. V roce 2022 byly zvláštní zápisy zavedeny jako povinnost ředitelů mateřských i základních škol v reakci na náhlý příchod ukrajinských uprchlíků. Pozdější termín zápisů měl přitom nově příchozím poskytnout delší čas na rozhodnutí, zda zůstanou v České republice a zda budou jejich

40 Viz např. rozsudek ESLP ze dne 16. 9. 1996, *Gaygusuz proti Rakousku*, č. 17371/90, bod 42; rozsudek ESLP ze dne 18. 2. 2009, *Andrejeva proti Lotyšsku*, č. 55707/00, bod 46; rozsudek ESLP ze dne 30. 9. 2003, *Koua Poirrez proti Francii*, č. 40892/98, bod 87.

41 Rozsudek ESLP ze dne 21. 6. 2011, *Ponomaryovi proti Bulharsku*, č. 5335/05.

42 Tamtéž, body 55–58.

43 Srov. článek 3 Úmluvy o právech dítěte.

44 Viz např. nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 11. 2024, sp. zn. Pl. ÚS 16/24, bod 84.

45 Tisková zpráva veřejného ochránce práv ze dne 7. 2. 2025, dostupná z: https://www.ochrance.cz/aktualne/ombudsman_nesouhlas_i_oddelenymi_zapisy_ukrajinskych_prvnacku_do_zakladnich_skol/.

děti chodit do českých škol.⁴⁶ O rok později se z povinnosti zvláštních zápisů stala již jen možnost, kterou mohli ředitelé využít po dohodě se zřizovatelem.⁴⁷ Pro školní rok 2024/2025 pak zákonodárce zvláštní zápisy zrušil úplně. Důvodová zpráva k této novele přitom podrobně rozebírá, proč pro zvláštní zápisy již podle předkladatele zákona není důvod, neboť šlo o dočasné opatření, situace je stabilizovaná a vzdělávací systém je na situaci adaptován.⁴⁸ V tomto kontextu tedy není jasné, jaké důvody by nyní měly svědčit pro navrácení opatření, které zákonodárce již minulý rok vyhodnotil jako neúčelné.

Podrobnější odůvodnění se navíc nemohlo objevit ani v důvodové zprávě, protože daná změna se do zákona dostala až v průběhu projednávání skrze poslanecký pozměňovací návrh. Ten ve svém odůvodnění pouze zmiňuje, že zvláštní zápisy umožní lépe pracovat s kapacitami a rovnoměrněji umisťovat ukrajinské děti do prvních tříd.⁴⁹ Takto formulovaný cíl by teoreticky mohl být legitimní, například pokud by šlo o objektivně zdůvodněný, promyšlený desegregační návrh. Tomu ovšem v projednávané věci nic nenasvědčuje. Navíc je otázkou, v čem přesně by mělo být prospěšné rovnoměrnější rozložení výhradně ukrajinských uprchlíků, když žádných jiných cizinců a žáků s odlišným mateřským jazykem (včetně Ukrajinců s jiným typem pobytového oprávnění) se zvláštní zápisy netýkají.

Oficiální odůvodnění tak spíše působí dojmem, že zastírá skutečný záměr, a to pomoci některým školám vyhnout se přijímání ukrajinských dětí. Snahu o vyčlenění určité skupiny dětí ze vzdělávání však za legitimní cíl považovat nelze. Proto se domníváme, že **napadená ustanovení ve skutečnosti nesledují žádný legitimní cíl.**

I kdyby legitimní cíl v podobě rovnoměrného rozložení ukrajinských dětí do českých škol existoval, nezdá se, že by jej bylo prostřednictvím napadených ustanovení možné dosáhnout. Odůvodnění napadených ustanovení nevychází z žádných empirických dat, přestože již jsou k dispozici rozsáhlé a pravidelně aktualizované statistiky počtu ukrajinských žáků v českých školách.⁵⁰ Napadená ustanovení dále nepřinášejí žádný konkrétní mechanismus, který by identifikoval školy s největším množstvím

46 Viz důvodová zpráva k zákonu č. 67/2022 Sb., o opatřeních v oblasti školství v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace.

47 Viz důvodová zpráva k zákonu č. 20/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

48 Viz důvodová zpráva k zákonu č. 454/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

49 Viz pozměňovací návrh poslankyně Renáty Zajíčkové k vládnímu návrhu zákona o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na Ukrajině ze dne 18. 9. 2024, sněmovní tisk č. 727.

50 Data má k dispozici zejména MŠMT. Viz např. Základní informace k ukrajinské problematice v regionálním školství k 31. 3. 2025, dostupné z: https://edu.gov.cz/wp-content/uploads/2025/06/II_material_RI_Ukrajina_JARO-2025.pdf.

ukrajinských dětí a zajistil v dané oblasti lepší rozprostření ukrajinských prvňáčků mezi vícero škol.

Napadená ustanovení neobsahují ani žádné pojistky proti riziku, že při pozdějším termínu zápisů již na některých školách nezbyde místo kvůli nedostatku kapacit a ukrajinské děti se pak budou disproporčně koncentrovat ve zbylých školách. V takovém případě by napadená ustanovení vůči cíli rovnoměrného rozložení ukrajinských dětí mohla působit dokonce kontraproduktivně. Dle našeho názoru proto **napadená ustanovení nesplňují podmínku vhodnosti.**

Pokud by Ústavní soud považoval kritérium vhodnosti za naplněné, přesto by se nabízely jiné, šetrnější prostředky, jak sledovaného cíle dosáhnout. Zdárné integraci ukrajinských dětí může napomoci zejména (finanční, organizační i metodická) podpora, kterou MŠMT poskytuje dotčeným školám a která se má do budoucna ještě zintenzivnit.⁵¹ Co se týče konkrétně rovnoměrného rozložení ukrajinských dětí v prvních třídách, například podle organizace META jej lze lépe dosáhnout pomocí „kvalitní koordinace ze strany zřizovatelů, kvalitní a včasné komunikace s rodiči a školami, organizace předběžných zápisů zřizovatelem pro všechny budoucí žáky 1. tříd a zajištěním dostatečné podpory pro děti s odlišným mateřským jazykem ve všech školách.“⁵² Existence všech těchto mírnějších způsobů řešení tak ukazuje, že **napadená ustanovení neobstojí ani z pohledu nezbytnosti.**

I kdyby Ústavní soud dospěl k závěru, že je řešení formou zvláštních zápisů nezbytné, újma na základních právech dotčených ukrajinských dětí by stále byla nepřiměřená. Nutno uznat, že zvláštní zápisy pro ukrajinské děti mohou některým školám (zejména těm kapacitně nejvytíženějším) ulevit. Naproti tomu ovšem stojí veškeré nevýhody zvoleného řešení popsané výše. Napadená ustanovení navíc zavedla zvláštní zápisy plošně, bez jasného časového omezení a bez analýzy dopadů, přičemž rozhodnutí o využití tohoto nástroje ponechala na libovůli ředitelů a zřizovatelů škol bez jakékoli možnosti přezkumu. Nad takto razantním opatřením s negativními dopady by neměl převážet zájem na dílčí a pravděpodobně lokálně omezené pomoci několika školám. **Napadená ustanovení proto nenaplňují požadavek přiměřenosti v užším smyslu.**

Pro napadená ustanovení tedy nenacházíme dostatečné ospravedlnění. Pro úplnost podotýkáme, že opatření, které nesleduje skutečný legitimní cíl a nesplňuje podmínky vhodnosti, nezbytnosti a přiměřenosti, by nemělo obstát, ani kdyby Ústavní soud zvolil mírnější intenzitu přezkumu. Napadená ustanovení by z výše uvedených důvodů neměla projít ani nejmírnějším testem zákazu svévole, natož pak přísným měřítkem proporcionality.

51 K dostupným formám podpory viz např. tisková zpráva MŠMT ze dne 5. 8. 2025, dostupná z: <https://msmt.gov.cz/ministerstvo/novinar/podpora-ukrajinskyh-zaku-pokracuje>.

52 Factsheet poskytnutý organizací META, o. p. s., k návrhu zákona Lex Ukrajina VII.

III.3.6 Závěr

Shrnujeme tedy, že napadená ustanovení bez dostatečného ospravedlnění zavádějí méně příznivé zacházení se skupinami ve srovnatelné situaci, a to na diskriminačním základě. Dospěli jsme proto k závěru, že **napadená ustanovení představují přímou diskriminaci z důvodu národnosti (potažmo státní příslušnosti) v rozporu s článkem 33 ve spojení s článkem 3 Listiny, a tudíž by měla být jako protiústavní zrušena.**

Závěrem dodáváme, že začlenit velké množství příchodících ukrajinských dětí do českého školství jistě představuje nelehkou výzvu a školy či zřizovatelé se často nacházejí ve velmi obtížné situaci. Systémové problémy je nicméně třeba řešit koncepčně, nikoli nepromyšlenými kroky, které neodůvodněně omezují základní práva zranitelné skupiny, jež je navíc menšinou.

III.4 Unijní aspekt

Pro doplnění kontextu považujeme za žádoucí upozornit i na unijní aspekt celého problému. **Vedle namítané protiústavnosti mohou totiž napadená ustanovení být i v rozporu s unijním právem.**

Ukrajinské děti jsou držiteli dočasné ochrany a jako takovým jim plynou ze směrnice o dočasné ochraně určitá práva. Jedním z nich je i právo na přístup do vzdělávacího systému za stejných podmínek, jaké se vztahují na státní příslušníky hostitelského členského státu.⁵³ Směrnice umožňuje jedinou výjimku, a to možnost státu zpřístupnit držitelům dočasné ochrany pouze veřejný vzdělávací systém.⁵⁴ Evropská komise dále upřesnila, že přístup ke vzdělávání musí být pro všechny děti zajištěn, co nejdříve je to prakticky možné.⁵⁵ Zvláštní zápisy zavedené napadenými ustanoveními jsou dle našeho názoru s těmito požadavky směrnice neslučitelné.

Jelikož ve vztahu k ukrajinským dětem s dočasnou ochranou Česká republika uplatňuje unijní právo v podobě zmíněné směrnice, musí se řídit rovněž Listinou základních práv EU.⁵⁶ Ta podobně jako česká Listina obsahuje právo na vzdělání⁵⁷ a zákaz

53 Viz čl. 14 odst. 1 směrnice Rady 2001/55/ES ze dne 20. července 2001 o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími („směrnice o dočasné ochraně“). V českém právu směrnici implementuje zákon č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců, podle jehož § 33 mají cizinci s dočasnou ochranou přístup ke vzdělávání za podmínek stanovených školským zákonem.

54 Viz čl. 14 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně.

55 Sdělení Komise Operační pokyny k provádění prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382, kterým se stanoví, že nastal případ hromadného přílivu vysídlených osob z Ukrajiny ve smyslu článku 5 směrnice 2001/55/ES, a kterým se zavádí jejich dočasná ochrana 2022/C 126 I/01.

56 Viz čl. 51 odst. 1 Listiny základních práv EU.

57 Článek 14 Listiny základních práv EU.

diskriminace.⁵⁸ Obdobným způsobem, jako jsme to učinili výše, lze tedy argumentovat, že napadená ustanovení porušují rovněž základní práva garantovaná Listinou základních práv EU.

IV. Závěrečný návrh

Z důvodů výše uvedených se s návrhem navrhovatelů ztotožňujeme a navrhuje, aby Ústavní soud rozhodl takto:

Ustanovení § 2 odst. 5 a 6 zákona č. 67/2022 Sb., o opatřeních v oblasti školství v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace, se ruší dnem vyhlášení nálezů ve Sbírce zákonů.

Brno 15. září 2025

JUDr. Stanislav Křeček
veřejný ochránce práv
(elektronicky podepsáno)

JUDr. Vít Alexander Schorm
zástupce ochránce práv dětí
(podepsáno elektronicky)

⁵⁸ Článek 21 Listiny základních práv EU.