

Segregace jako zvláštní forma diskriminace

Jakub Tomšej*

Abstrakt: Článek se zabývá problematikou segregace Romů v českém školství, kterou autor považuje za přetrvávající a závažný společenský problém. V úvodu je segregace definována jako nerovnoměrné rozmístění a koncentraci sociálních skupin v prostoru, vedoucí k jejich izolaci. V kontextu českého školství rozlišuje autor dvě formy segregace: koncentraci romských žáků ve školách pro děti se speciálními potřebami a nadreprezentaci Romů v běžných základních školách v sociálně vyloučených lokalitách. Autor vychází z aktuálních statistických dat, podle nichž se problém segregace ve školství s postupujícím časem nelepší, a zdůrazňuje negativní dopady segregace na vzdělávací výsledky, vývoj dětí a celkovou kvalitu vzdělávacího systému. Článek dále analyzuje právní rámec zákazu segregace v mezinárodním, evropském a českém právu. Podrobně rozebírá závěry judikatury ESLP a českého i slovenského Nejvyššího soudu k problematice segregace. Cílem článku je poukázat na nedostatečnou reflexi závěrů judikatury o nepřipustnosti rasové diskriminace ve školství v platné právní úpravě. Článek obsahuje konkrétní rady pro uplatňování nároků obětí segregace i náměty *de lege ferenda* pro antidiskriminační a školské právo, které by umožnily lepší vymáhání zákazu diskriminace na základě rasy a etnického původu v přístupu ke vzdělání.

Klíčová slova: diskriminace, segregace, přístup ke vzdělání

Úvod

Když se řekne segregace, většina čtenářů si asi vzpomene na rasovou segregaci Afroameričanů na jihu USA nebo na politiku tzv. apartheidu v Jihoafrické republice. Tedy na praxe, které natolik jednoznačně patří do minulosti, že těžko vyvolají jiné emoce než nesouhlas a opovržení. O to víc může být překvapivé, že pojem rasové segregace je používán i v současnosti pro pojmenování situace v našem školství (podobně jako toto téma zaměstnává i některé další země zejména ve střední a východní Evropě, jak bude několikrát zmíněno dále).

Problematika segregace Romů je tématem natolik současným, že naše společnost dosud nebyla schopna jejího jednoznačného odsouzení. Nahlížíme-li však na tuto praxi pohledem antidiskriminačního práva, nabízí se natolik jednoznačný závěr o jeho protiprávnosti, že ani tento článek nebude koncipován jako vyvážená analýza důvodů „pro a proti“, nýbrž spíš jako pokus o pojmenování jistého neuhu, který je v naší společnosti dlouhodobě trpěn, a přispění do diskuse o možnostech jeho odstranění.

1. K pojmu segregace

Pojem segregace se používá, když se hovoří o nerovnoměrném rozmístění a koncentraci sociálních skupin v prostoru, čímž dochází k jejich teritoriální izolaci od ostatních skupin,

* Doc. JUDr. Jakub Tomšej, Ph.D., Právnická fakulta Univerzity Karlovy. E-mail: tomsej@prf.cuni.cz. Článek vznikl v rámci projektu PRIMUS (č. 24/SSH/014) *Uplatňování zákazu diskriminace v pracovním a sociálním právu*.

příčemž příčinou této prostorové koncentrace bývá nerovné postavení sociální skupiny ve společnosti.¹

V kontextu našeho školství může mít segregace dvě různé formy. První je koncentrace příslušníků romské menšiny ve školských zařízeních určených pro žáky se speciálními zdravotními potřebami. Podstatou problému bývá nastavení systému, který častěji, než by bylo případné, hodnotí příslušníky etnické menšiny jako nezpůsobilé k běžné výuce a umísťuje je do zvláštních škol nebo speciálních tříd určených pro žáky se specifickými vzdělávacími potřebami (zejména nízkým intelektem). V České republice tuto formu segregace proslavil rozsudek *D. H. a ostatní proti ČR*² (pro přehlednost v textu zkracovaný i jako „rozsudek D.H.“).

U druhé formy segregace dochází k významné nadreprezentaci příslušníků romské menšiny v běžných základních školách. Příčinou problému zde může být existence sociálně vyloučených lokalit ve spojení se spádovými obvody škol a řadou dalších jevů – například fenoménem *white flight*. Ten popisuje situaci, kdy nárůst zastoupení žáků z minoritních skupin vede k odchodu žáků z majority, čímž se míra segregace spirálovitě zvyšuje.³

Zatímco v prvním případě tak v konečném důsledku dochází k tomu, že systém zachází s romskými žáky např. jako s osobami s lehkou mentální retardací, v druhém případě jsou součástí stejného vzdělávacího systému jako jiní žáci základních škol; fakt, že se jedná o segregované školy, však s sebou zpravidla přináší pokles kvality výuky i další nežádoucí účinky popsané níže.

K segregaci Romů v našem školství jsou dostupná statistická data za roky 2021–2022.⁴ Zatímco podíl romských dětí na populaci je stabilně kolem 3 %, v ČR existuje zhruba 130 škol (z celkového počtu 4 273 základních škol) s více než třetinovým zastoupením romských žáků; asi 60 škol z toho představuje zařízení pro žáky s mentálním, tělesným, zrakovým nebo sluchovým postižením, závažnými vadami řeči, závažnými vývojovými poruchami učení, závažnými vývojovými poruchami chování, souběžným postižením více vadami nebo autismem (§ 16 odst. 9 školského zákona). Existuje 70 základních škol s alespoň polovičním zastoupením romských žáků. Podle autorů výzkumu zjištěná data odpovídají stavu ve školním roce 2016/2017 a situace se tedy s postupujícím časem nelepší.

K obdobným datům za rok 2022 dospěla i Kancelář veřejného ochránce práv. Podíl romských dětí vzdělávajících se dle Rámcového vzdělávacího programu pro základní vzdělávání se sníženými nároky na výstupy ze vzdělávání z důvodu lehkého mentálního postižení v roce 2022/2023 činil 26,2 %. Dále existuje 136 základních škol s víc než třetinou romských žáků, 77 základních škol s víc než polovinou romských žáků, 32 základních škol

¹ SÝKORA, L. (ed.). *Segregace v České republice: stav a vývoj, příčiny a důsledky, prevence a náprava*. Praha: Univerzita Karlova, 2007.

² Rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 13. 11. 2007 ve věci *D. H. a ostatní proti České republice*, stížnost č. 57325/00.

³ Srov. GAC. *Sociologická analýza přechodů romských dětí ze sociálně vyloučeného prostředí ze základních na střední školy*. Praha: Ivan Gabal Analysis & Consulting 2010, s. 16–17; nebo RENZULLI, L. A. – EVANS, L. *School Choice, Charter Schools, and White Flight. Social Problems*. 2005, Vol. 52, No. 3, s. 398–418.

⁴ Kolektiv autorů. *Výzkumná zpráva: Analýza příčin vyššího podílu romských žáků vzdělávajících se dle RVP ZV UV ve třídách zřízených podle § 16 odst. 9 školského zákona a návrh souboru opatření pro oblast vzdělávání a další relevantní oblasti*. Dostupné z: https://www.edu.cz/wp-content/uploads/2023/04/Final_Vyzkumna_zprava_%C2%A7_16_9_MS_MT_PAQ_STEM.pdf.

s víc než třemi čtvrtinami romských žáků a 17 základních škol s víc než 90 % romských žáků.⁵

Mezi odborníky není sporu o tom, že segregace ve školství představuje negativní jev. Již v roce 1954 judikoval americký Nejvyšší soud v kauze *Brown*, že segregace vede ke zpomalení vzdělávacího a mentálního vývoje afroamerických dětí.⁶ V kontextu českého vzdělávacího systému se hovoří o tom, že oddělené vzdělávání a nepřítomnost kladných vzorů ve školském kolektivu může být jednou z příčin špatných studijních výsledků a předčasného ukončení vzdělávacího procesu.⁷ Důsledkem segregace je zhoršení celého vzdělávacího systému⁸ i neúměrné nároky na pedagogickou práci a přetížení učitelů.⁹ V zahraniční literatuře bylo popsáno, že segregace ve školství může vést i k vyšší zločinnosti.¹⁰

Cílem tohoto článku je poukázat na závěry judikatury k nepřipustnosti rasové diskriminace ve školství coby jedné z forem diskriminace a nedostatečnou reflexi závěrů této judikatury v platné právní úpravě. Článek dále nabídne konkrétní rady, jak postupovat při uplatňování nároků obětmi segregace ve školství, a zamyšlení nad tím, jaké změny antidiskriminačního a školského práva by byly namísto, aby bylo možné zákaz diskriminace na základě rasy a etnického původu v přístupu ke vzdělání lépe vymáhat.

2. Zákaz segregace v mezinárodním a evropském právu

O jaké právní předpisy se negativní stanovisko k segregaci ve školství opírá?

V rámci UNESCO byla v roce 1960 přijata Úmluva o boji proti diskriminaci ve vzdělávání,¹¹ která v prvním článku definuje diskriminaci tak, že tato zahrnuje i rozlišování, vyloučení a vytváření oddělených vzdělávacích systémů nebo institucí pro osoby nebo skupiny osob. Dohoda byla sice ratifikována Československou socialistickou republikou v roce 1963, nebyla však nikdy vyhlášena ve Sbírce zákonů nebo Sbírce mezinárodních smluv a podle právního názoru Ministerstva zahraničních věcí proto její ustanovení nejsou vnitrostátně přímo použitelná.¹²

Česká republika je dále signatářským státem Úmluvy o odstranění všech forem rasové diskriminace, která v čl. 3 obsahuje odsouzení rasové segregace. Úmluva se přitom vztahuje i na právo na vzdělání [čl. 5 písm. e) bod v) Úmluvy].

⁵ Veřejný ochránce práv. *Naplnění práva na rovné zacházení a ochrany před diskriminací. Monitorovací zpráva 2022*. Č. j. KVOP-21621/2026. Dostupné na: eso.ochrance.cz.

⁶ Rozhodnutí Nejvyššího soudu Spojených států ze dne 17. května 1954, *Brown v. Board of Education of Topeka*, 347 U.S. 483.

⁷ Srov. GAC. *Sociologická analýza přechodů romských dětí ze sociálně vyloučeného prostředí ze základních na střední školy*. Praha: Ivan Gabal Analysis & Consulting, 2010, s. 16–17; nebo Veřejný ochránce práv. *Doporučení veřejné ochrány práv ke společnému vzdělávání romských a neromských dětí*. Č. j. KVOP-53237/2018. Dostupné na: eso.ochrance.cz.

⁸ BLAŽEK, R. – PŘÍHODOVÁ, S. *Mezinárodní šetření PISA 2015 (Národní zpráva Přírodovědná gramotnost)*. Praha: ČŠI, 2016.

⁹ Veřejný ochránce práv. *Doporučení veřejné ochrány práv ke společnému vzdělávání romských a neromských dětí*. Č. j. KVOP-53237/2018. Dostupné na: eso.ochrance.cz.

¹⁰ WEINER, D. – BYRON, A. – LUTZ, F. – LUDWIG, J. *The Effects of School Desegregation on Crime*. Cambridge: National Bureau of Economic Research, 2019.

¹¹ UNESCO. *Convention against discrimination in education (CADE)*, adopted by the General Conference at its eleventh session, Paris, 14 December 1960. Dostupné na: unesdoc.unesco.org.

¹² Ministerstvo zahraničních věcí. *Poskytnuté informace podle zákona č. 106/1999 Sb. Úmluva o boji proti diskriminaci v oblasti vzdělávání. Odpověď na žádost ze dne 16. 11. 2017*. Dostupné na: https://mzv.gov.cz/jnp/cz/zahranicni_vztahy/vyrocní_zpravy_a_dokumenty/poskytnute_informace/umluva_o_boji_proti_diskriminaci_v.html.

Protože se problematika diskriminace ve vzdělávání objevuje v judikatuře ESLP, je vhodné uvést, že Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod obsahuje čl. 14 o zákazu diskriminace mimo jiné na základě rasy a příslušnosti k národnostní menšině. Dodatkový protokol k Úmluvě zakotvuje právo na vzdělání, a zákazu diskriminace je tak možno se dovolávat i ve vztahu k tomuto právu. Problematikou segregace se oba dokumenty výslovně nezabývají.

V sekundárním evropském právu hraje klíčovou roli směrnice Rady 2000/43/ES ze dne 29. června 2000, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ. Ze směrnice vyplývá zákaz diskriminace na základě rasy nebo etnického původu, a to kromě jiného i v oblasti vzdělání. Směrnice se pojmem vzdělání a přístupu k němu podrobněji nezabývá a o segregaci se nezmiňuje.

V českém právním řádu je směrnice transponovaná do antidiskriminačního zákona. I ten zakazuje veškerou přímou a nepřímou diskriminaci ve věcech přístupu ke vzdělání a jeho poskytování, včetně odborné přípravy, a to mimo jiné na základě rasy a etnického původu (na rozdíl od evropské legislativy však ochranu před diskriminací v oblasti vzdělání rozšiřuje na všechny v něm uvedené diskriminační důvody). Ani tento zákon s pojmem segregace nepracuje.

Předškolní, základní a střední vzdělávání ve školách je v ČR upraveno zákonem č. 561/2004 Sb., školský zákon. I ten se v § 2 odst. 1 jako k jedné ze základních zásad hlásí k zákazu diskriminace a zakotvuje rovný přístup každého občana ČR nebo EU ke vzdělávání bez diskriminace mimo jiné z důvodu rasy a etnického původu. Ani zde však není zákaz segregace jednoznačně legislativně ukotven.

3. Judikatura ESLP a její reflexe

Zkoumané problematiky se týká rozsudek ESLP, který byl vydán ve věci asi nejslavnější stížnosti podané proti České republice: rozsudek D. H. Stěžovateli bylo 18 romských dětí z Ostravska, které namítaly, že byly diskriminovány při výkonu svého práva na vzdělání, když byly bezdůvodně (na základě svého původu) umístěny do zvláštních škol. Případ byl nejprve projednán senátem, který šesti hlasy proti jednomu dospěl k závěru, že právo stěžovatelů zaručené Úmluvou porušeno nebylo.¹³ Velký senát nicméně zaujal jiný názor a stížnosti vyhověl.

Viděno dnešními očima je z rozsudku D. H. možno čerpat v řadě aspektů. ESLP v něm uvádí, že zákaz diskriminace na základě rozdílné barvy pleti má absolutní povahu (je to diskriminace „obzvláště ohavná“) a rozdílné zacházení na základě tohoto diskriminačního důvodu nelze v naší společnosti odůvodnit.¹⁴ Postavil se za použitelnost statistických údajů jakožto důkazu nepřímé diskriminace, jeví-li se tato statistika při kritickém posuzování spolehlivou a významnou; současně však zdůraznil i to, že nepřímou diskriminaci je možno prokázat i bez statistických údajů. Také jako irrelevantní obhajobu proti tvrzení o diskriminaci odmítl skutečnost, že k umístění stěžovatelů do zvláštních škol došlo na základě souhlasu jejich rodičů, když tito rodiče – sami členové zranitelné komunity

¹³ KMEC, J. Další aktuality ze Štrasburku: Jednání ve věci D. H. a ostatní proti České republice. *Soudní rozhledy*, 2006, č. 10, s. 404b.

¹⁴ Srov. BOUČKOVÁ, P. *Rasa a etnický původ*. In: BOUČKOVÁ, P. – HAVELKOVÁ, B. – KOLDINSKÁ, K. – KÜHNHOVÁ, E. – KÜHN, Z. – WHELANOVÁ, M. *Antidiskriminační zákon*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 50.

a často málo vzdělání – nebyli schopni uvážit všechny aspekty situace a důsledků jejich souhlasu.

Všechny tyto závěry samy o sobě ovlivnily další judikaturu a vývoj doktríny v této oblasti. Pro účely tohoto článku je však klíčové, jaký závěr ESLP učinil v meritu věci: totiž že nadreprezentace romských dětí ve zvláštních školách nebyla ani správnou reflexí jejich mentálních schopností, ani shodou náhod, nýbrž byla důsledkem chybějících záruk, které by zabezpečily, že by systém přihlížel k specifickým potřebám romské minority jako znevýhodněné třídy. Jinými slovy, umístění stěžovatelů do škol pro děti s mentálními poruchami, kde se vyučovalo podle mnohem jednodušších osnov, nevypovídalo dle ESLP o skutečné mentální poruše těchto žáků, ale spíše o tom, že testování žáků probíhalo zcela neadekvátním způsobem nereflektujícím specifika romské komunity, takže i romské děti s průměrným nebo nadprůměrným intelektem končily ve zvláštních školách.¹⁵

Rozsudek D. H. české společnosti nastavil zrcadlo, do něhož musíme nahlížet i v současnosti. Jakkoli sice od vyhlášení rozsudku velkého senátu uplynulo 16 let, proces uvádění české praxe do souladu s požadavky Úmluvy ještě nebyl dokončen. Jakkoli bylo povinností České republiky zpětnou vazbu ESLP zapracovat do své legislativy i praxe, k přijímání nutných změn nedocházelo zrovna rychle a větší změny v našem školství proběhly až v rámci novely školského zákona s účinností od 1. ledna 2016, již byla podpořena inkluze ve vzdělávání.¹⁶ Inkluzivní prostředí má věrněji odrážet různorodou realitu života a napomáhat tomu, aby žactvo se specifickými vzdělávacími potřebami zůstávalo v hlavním vzdělávacím proudu.

I přes tyto nesporné posuny posilující zejména pozici žactva se zdravotním postižením je nicméně nutno uvést, že situace romského žactva se zatím významněji nezlepšila. Stále ještě aktuální popis situace lze nalézt především v doporučení veřejné ochránkyně práv ke společnému vzdělávání romských a neromských dětí, které vzniklo v roce 2017 a již bylo citováno výše. Z něj lze – vedle statistických údajů odpovídajících těm uvedeným výše – vyčíst i přehled negativních dopadů, jimž naše společnost bude čelit, včetně posilování sociálního vyloučení a znesnadnění vymanění se z bludného kruhu chudoby a zvyšování sociálního napětí až po významné ztráty hrubého domácího produktu České republiky. Starší studie Světové banky uvádí, že Česká republika v důsledku nedostatečného začlenění Romů a jejich nízké vzdělanosti přichází o 367 milionů eur ročně.¹⁷

Na konci prosince 2023 předložila Česká republika Výboru ministrů Rady Evropy Akční plán výkonu rozsudku ve věci stížnosti *D. H. a ostatní*. Ten reflektuje aktuální přístup Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy k zajištění rovného přístupu ke vzdělání pro romské žáky včetně plánovaných opatření, která mají být realizovaná v následujících letech dle stanoveného harmonogramu. Opatření jsou rozdělena tematicky do tří projektových karet, jejichž podrobný popis tvoří přílohy Akčního plánu na témata podpora škol, reforma poradenského systému a etnická desegregace.¹⁸

¹⁵ Rozsudek byl vzhledem k svému významu reflektován i v mezinárodní literatuře, srov. např. DEVROYE, J. The Case of D.H. and Others v. the Czech Republic. *North Western Journal of International Human Rights*. 2009, Vol. 7(1), s. 81–101.

¹⁶ TOMŠEJ, J. *Country report non-discrimination Czechia 2024*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2024, s. 37–42.

¹⁷ The World Bank. *Roma Inclusion: An Economic Opportunity for Bulgaria, Czech Republic, Romania and Serbia*. 2010. Dostupné z: documents.worldbank.org.

¹⁸ Česká republika. *D. H. a ostatní proti České republice. Akční plán výkonu rozsudku. 21. prosince 2023*. Dostupné z: <https://www.clovekvtisni.cz/media/publications/517/file/1444744405-cze-cbc-v-2015-035-eng-embargo.pdf>.

V březnu 2024 proběhlo ústní projednání výkonu rozsudku *D. H. a ostatní* na zasedání Výboru ministrů Rady Evropy. Celkově Výbor ministrů návrh opatření přivítal a vyzval k jejich urychlené realizaci dle uvedeného harmonogramu.¹⁹

Na základě daného rozhodnutí má Česká republika předložit Výboru ministrů Rady Evropy ucelenou zprávu o přijetí všech avizovaných opatření ke konci roku 2025. Již do konce roku 2024 musí zároveň předložit analýzu důvodů nízké účasti romských dětí na předškolním vzdělávání a předložit plán opatření ke zlepšení situace.

Vedle rozsudku ve věci *D. H. a ostatní* Evropský soud pro lidská práva rozhodoval o segregaci ve školství ještě několikrát.²⁰ Pro účely tohoto textu je nicméně vhodné zmínit jeden z nejnovějších rozsudků ve věci *Scolcsán*.²¹ Ten se týkal prostorové segregace v maďarském základním školství v kontextu běžných základních škol (nešlo tedy o zařazování do škol nebo tříd pro žáky se specifickými vzdělávacími potřebami – byť navrhovatel měl poruchu sluchu). Navrhovatel romského původu docházel do segregované školy ve své spádové oblasti a maďarské úřady zamítly jeho žádost o převedení do jiné školy, kterou považoval za vhodnější vzhledem ke svému zdravotnímu stavu. Když byla jeho žádost zamítnuta, přikládal to rasové diskriminaci.

Evropský soud pro lidská práva konstatoval, že pokud se navrhovatel vzdělával v segregované škole, bylo povinností státu přijmout pozitivní opatření směřující k nápravě, která by podle všeho měla spočívat v převedení navrhovatele do nesegregované školy. Soud zdůraznil, že inkluzivní vzdělávání je nejvhodnějším prostředkem k zajištění základních principů univerzality a nediskriminace při výkonu práva na vzdělání, a stanovil, že opatření přijatá v návaznosti na rozsudek SDEU musí zajistit ukončení segregace romských žáků v dotčené škole a obecněji vyvinout politiku proti segregaci ve vzdělávání a podniknout kroky k jejímu odstranění.

Rozsudek pochází z loňského roku a je tak pravděpodobně příliš brzy ptát se na to, jakým způsobem maďarská vláda k zjištěním uvedeným v rozsudku přistoupila. Pro Českou republiku nicméně představuje varovný prst. Z hlediska zachovávání práv žáků podle Úmluvy se v žádném případě nelze omezit pouze na implementaci rozsudku *D. H.* a nápravu systému mířícího na vzdělávací zařízení určená pro žáky se zdravotním postižením. I samotná prostorová segregace v rámci běžných škol představuje problém.

4. Segregace v judikatuře slovenského a českého Nejvyššího soudu

K segregaci ve školství zaujaly jednoznačné stanovisko jak český, tak i slovenský Nejvyšší soud.

Český Nejvyšší soud²² rozhodoval o dovolání žalobců romského původu, kteří se neúspěšně domáhali nároků z titulu segregace při vzdělávání. Žalovanou byla základní škola, která provozovala dva vzdělávací programy ve dvou různých budovách, které se příznačně jmenovaly „Přes tři schody do života“ a „Chceme být úspěšní“, přičemž formálně

¹⁹ Rozhodnutí Výboru ministrů Rady Evropy, přijaté na 1492. jednání dne 12.–14. března 2024, č. j. CM/Del/Dec(2024)1492/H46-10. Dostupné z: hudoc.exec.coe.int.

²⁰ Pro analýzu všech rozhodnutí do roku 2020 odkazují na FARKAS, L. – GERGELY, D. *Racial discrimination in education and EU equality law*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2020, s. 23–27.

²¹ Rozhodnutí první sekce Evropského soudu pro lidská práva ze dne 30. března 2023, číslo stížnosti 24408/16.

²² Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 5. 5. 2022, sp. zn. 25 Cdo 473/2021.

se druhý z programů lišil především posílenou výukou jazyků a informačních technologií. Dle tvrzení žalobců však bylo žactvo prvního programu tvořeno pouze Romy a jednalo se o „substandardní“ vzdělávací plán pro děti ze znevýhodněného prostředí. Vytvoření dvou vzdělávacích programů považovali za zastírací manévř pro segregaci podle etnického klíče.

Nejvyšší soud ve svém odůvodnění dal za pravdu odvolacímu soudu v tom, že segregace je „zvláštní formou diskriminace“ a jako taková je právně nepřípustná. Obsáhle vyložil pojem přímé a nepřímé diskriminace, mezi jehož prvky patří i znevýhodnění. Vysvětlil však, že takové znevýhodnění spočívá již v samotném faktu odlišného zacházení či separování, které je urážlivé a stigmatizující samo o sobě,²³ aniž by bylo nutné zjišťovat, že dané vzdělávání bylo horší z hlediska obsahu nebo materiálních podmínek (zjištění v tomto směru však závěr o diskriminaci dále posilují).

Z rozhodnutí tak vyplývá jednoznačný závěr, že rasovou segregaci není možné obhájit tím, že segregované žactvo mělo stejné vzdělávací příležitosti.

Tento závěr má pak velký vliv na dokazování, neboť k prokázání diskriminace stačí, bude-li pomocí (oficiálních nebo hodnověrných neoficiálních) statistik prokázáno, že docházelo k disproporčnímu zastoupení dotčené etnické menšiny v konkrétním školském zařízení nebo konkrétní třídě. Žalobcům však dle Nejvyššího soudu nic nebrání, aby tvrdili a prokazovali i nerovné vzdělávací podmínky (například nižší kvalitu školních osnov), které by závěr o diskriminaci dále posilovaly.

Zatímco soudy prvního a druhého stupně žalobu původně zamítly, na základě odůvodnění Nejvyššího soudu by bylo možno žalobcům dát vysokou šanci na úspěch. Výsledek celého řízení však zatím není znám.²⁴

Případ rozhodovaný přibližně o rok později slovenským Nejvyšším soudem²⁵ je zajímavý i v tom, že žalobce se v něm domáhal nikoli náhrady nemajetkové újmy, ale uložení povinnosti žalovanému vypracovat tzv. desegregační plán. Kauza se týkala zřízení modulární základní školy v sociálně vyloučené lokalitě ve Staré Lubovni, která byla navštěvována pouze romskými žáky.

Slovenský Nejvyšší soud záležitost posoudil podobně jako ten český. Také uvedl, že segregace představuje zvláštní formu diskriminace. Pro inspiraci odkázal na konkrétní země (Bulharsko, Rumunsko), které výslovně definují segregaci jako zvláštní formu diskriminace.

Ve vztahu k projednávané věci pak odmítl názor soudů nižšího stupně, že by šlo o diskriminaci vyvrátit tím, že základní škola byla zřízena z důvodů nedostatečné kapacity a že školská legislativa žákům nebrání si vybrat i jinou školu než podle obvodu jejich bydliště. K segregaci v daném případě došlo, a jakkoli nebyl prokázán diskriminační motiv, a naopak byl tvrzen legitimní cíl v podobě zajištění vzdělání blízké bydliště dětí, výstavba školy v dané situaci nepředstavovala prostředek k dosažení tohoto cíle, který by byl vhodný a přiměřený. Povinností státu je jednat v nejlepším zájmu dítěte a přijmout účinná opatření, aby segregaci zabránil.

²³ Nejvyšší soud zde argumentačně čerpá i z rozhodnutí Nejvyššího soudu USA ve věci *Brown v. Board of Education of Topeka*, který jsem již citoval výše.

²⁴ Z databáze *infosoud.cz* vyplývá, že ve věci nyní probíhá řízení před soudem prvního stupně, který nařídil jednání na 28. února 2025.

²⁵ Rozsudek Najvyššieho súdu Slovenskej republiky ze dne 12. 7. 2023, sp. zn. 5 Cdo 220/2022.

Pokud jde o dokazování, slovenský Nejvyšší soud se od českého mírně odchýlil v tom, že uvedl, že pokud bylo zjištěno, že škola zajišťuje vzdělání pro etnicky homogenní romskou komunitu, bylo na žalovaném, aby prokázal, že segregace nebyla způsobena prostředky, které použil. Je otázkou, jaké prostředky měl slovenský Nejvyšší soud na mysli, když z odůvodnění českého rozhodnutí naopak prosvítá, že segregace by měla být diskriminační vždy, když je prokázána její existence. Ve zbytku jsou naopak závěry slovenských soudců podobné jako u jejich českých kolegů.

Pro českou právní praxi je zajímavá otázka, do jaké míry by se i naši žalobci mohli domáhat toho, aby soud uložil vydání desegregačního plánu nebo jiných opatření. V případě rozhodovaném českým Nejvyšším soudem žalobci požadovali, aby každému z nich museli žalovaní (statutární město a základní škola) společně a nerozdílně zaplatit částku 75 000 Kč. Je však otázkou, zda jsou peníze vhodnou formou kompenzace újmy způsobené vzděláním v segregované škole. Jen těžko lze také předpokládat, že by soudy žalobci přiznaly částku, která by odpovídala např. ztrátě na výdělku, kterého by žalobce mohl za svůj život dosáhnout s lepším vzděláním. Pokud by tedy pro žalobce bylo dostatečnou satisfakcí, že budou přijata opatření směřující k nápravě do budoucna, lze takto postave-nou litigaci považovat za mnohem více smysluplnou.

Nahlédneme-li za hranice, zjistíme, že vymáhání desegregačních opatření soudní cestou zcela neobvyklé není. ESLP v minulosti již judikoval, že porušením zákazu diskriminace je i neprovedení desegregačních opatření příslušnými státními orgány.²⁶ V Maďarsku vnitrostátní soudy ve sporu týkajícím se segregace zakázaly městu Káposvár přijímat romské žáky do první třídy, uložily mu povinnost změnit školské obvody a vytvořit desegregační plán a zveřejnit ho na internetových stránkách zřizovatele a školy.²⁷ V českých podmínkách Polák poukazuje na to, že výše citované doporučení veřejného ochránce práv lze použít i pro formulaci žalobního petitu, přičemž žalobce by se mohl domáhat i toho, aby soud uložil základní škole a jejímu zřizovateli uvedení konkrétních povinností směřujících k desegregaci, které však musí být formulovány dostatečně přesně, aby byly v praxi vymahatelné.²⁸

Závěr – Doporučení pro praxi

Osoby, které jsou segregací ve školství dotčeny, by si tak podle mého názoru měly být vědomy toho, že antidiskriminační zákon jim vedle jiných nároků dává právo požadovat, aby bylo upuštěno od diskriminace a aby byly odstraněny následky diskriminačního zásahu. Vznikla-li situace, že je žactvo náležící k romskému etniku segregováno v rámci školy nebo třídy, lze v petitu antidiskriminační žaloby navrhopvat, aby soud uložil zřizovateli, aby ve stanovené lhůtě přijal a zveřejnil desegregační plán, který bude obsahovat statistické údaje o školských opatřeních, opatření směřující k tomu, aby všichni žáci bez ohledu na etnický původ nastupovali do hlavního vzdělávacího proudu, a to včetně pří-

²⁶ Rozsudek senátu třetí sekce Evropského soudu pro lidská práva ze dne 31. května 2022 ve věci *X a ostatní proti Albánii*, stížnost č. 73548/17 a 45521/19.

²⁷ KÁDÁR, A. *Hungary – Country report Non-discrimination 2018*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2021, s. 145.

²⁸ Srov. výklad P. Poláka in TOMŠEJ, J. – POLÁK, P. – KOLDINSKÁ, K. – PRESSEROVÁ, P. *Antidiskriminační zákon a související předpisy. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2023, s. 287–288.

padné revize školních obvodů, a alokaci finančních prostředků, které budou pro realizaci desegregačního plánu nutné. Stejně tak může soud uložit základní škole, aby ve svém školním vzdělávacím programu výslovně deklarovala, že odmítá diskriminaci a segregaci, a aby ve stanovené lhůtě přijala a zveřejnila desegregační plán, z něhož budou vyplývat konkrétní opatření na podporu rozvoje pedagogických pracovníků zaměřeného na specifika výuky v heterogenních třídních kolektivech, na budování školních poradenských pracovišť a na vytváření přívětivého školního klimatu, které bude prosté diskriminace na základě rasy. V žalobním petitu je přitom možné navrhnout i to, aby soud vyžadoval, že desegregační plán bude obsahovat konkrétní postupy a nástroje, prostřednictvím kterých bude v konkrétní škole nebo třídě do určitého data snížen počet romských žáků pod určitou procentní hranici.

Současné je však třeba upozornit, že je zcela nepřijatelné, aby jedinými nositeli změny v oblasti segregace ve školství byly soudy. Jde-li o uplatňování nároků jednotlivce vůči státu, orgánům místní samosprávy či jejich příspěvkovým organizacím, je jistě myslitelné, že soud bude povolán k tomu, aby vyřešil interpretaci práva v složité otázce. V okamžiku, kdy ve věci existuje rozhodnutí D. H. i výše popsany judikát Nejvyššího soudu, však nelze akceptovat, aby nečinnost aktérů na straně škol a jejich zřizovatelů vyvolávala nutnost uplatňování nároků soudní cestou tam, kde o protiprávnosti stavu v konkrétní škole není pochyb. Necitlivý je takový přístup nejenom ve vztahu ke kapacitním možnostem našich soudů, ale zejména i ve vztahu k žactvu postiženému segregačními postupy, neboť se jedná o osoby, pro něž může být cesta ke spravedlnosti vedoucí přes soudy mimořádně svízelná. Není-li sporu o tom, že porušujeme zákon, je zcela nepřijatelné, abychom v souvislosti se svou neaktivitou spoléhali na to, že žádná z osob, která je danou praxí poškozena, nenajde motivaci, sílu nebo finanční prostředky se proti takovému postupu bránit.

V této souvislosti je přece jen možné, že na lepší časy svítá s Akčním plánem výkonu rozsudku ve věci stížnosti *D. H. a ostatní* (zmíněným již jednou výše), který vláda předložila Výboru ministrů Rady Evropy v prosinci 2023. Z něj prosvítá snaha situaci řešit. Projektová karta k etnické desegregaci v tomto směru definuje konkrétní opatření, mezi něž patří i podání podnětů ke zrušení identifikovaných školských obvodů, pokud by zřizovatel nebyl ochoten participovat na mírnějších formách řešení. Zakotvení takových opatření pouze na úrovni akčního plánu je však činí poněkud zranitelnými, a to i s vědomím toho, že se blíží volby, z nichž může vzejít vláda, která bude mít jiné priority.

Samotný akční plán zmiňuje jako jedno z opatření i novelizaci školského zákona. Nepodařilo-li se ani po 17 letech od vydání rozsudku D. H. zjednat nápravu, myslím, že změny legislativy je třeba považovat za nutné.

Jakkoli závěr o tom, že segregace představuje zvláštní formu diskriminace, vyplývá z judikatury Nejvyššího soudu, domnívám se, že by bylo vhodné tuto skutečnost výslovně zakotvit do § 2 antidiskriminačního zákona, tak aby antidiskriminační legislativa nabízel zcela jednoznačný podklad pro formulování požadavků na desegregaci. Shodné doporučení jsme ostatně dostali již v roce 2015 od Evropské komise proti rasismu a netoleranci.²⁹

²⁹ ECRI. *Report on Czech Republic (fifth monitoring cycle)*, adopted on 16 June 2015, *Findings and Recommendations*, p. 13, para. 14. Dostupné z: <https://www.clovekvtsni.cz/media/publications/517/file/1444744405-cze-cbc-v-2015-035-eng-embargo.pdf>.

Vzorem pro takové legislativní řešení (vedle Rumunska a Bulharska, které zmiňují výše) by mohla být Velká Británie. Paragraf 13 zákona Equality Act 2010, který definuje pojem diskriminace, stanoví, že *je-li diskriminačním důvodem rasa, znevýhodnění zahrnuje i segregaci osoby od ostatních*.³⁰ V českém antidiskriminačním zákoně by patrně stačilo zakotvit, že diskriminací je takové jednání, je-li osoba segregována od ostatních z důvodu své rasy nebo etnického původu.

Na tuto právní úpravu by měl navázat školský zákon, který by měl zakotvit povinnosti jednotlivých aktérů v případě, že k segregaci dojde. I zde by měla být zakotvena nepřipustnost etnické segregace, jak navrhuje i vláda ve výše citovaném akčním plánu. Vedle toho by podle mého názoru mělo být MŠMT uloženo vyhodnocovat data o podílu romských žáků na školách. Na základě toho by bylo MŠMT povinno uložit zřizovatelům, kteří jsou podezřelí z etnické segregace na základních školách, povinnost sestavit ve spolupráci s dotčenými školami desegregační plán, tento plán monitorovat a pravidelně hodnotit, zda jeho prostřednictvím dochází ke zlepšení.

Jednou z hlavních příčin současného neutěšeného stavu je pravděpodobně absence efektivní kontroly nad postupem zřizovatelů a škol. Pokud jde o zřizovatele, kontrola nad výkonem samosprávy je v současnosti svěřena Ministerstvu vnitra, které je kromě jiného zmocněno i k rozhodnutí o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky a podání návrhu Ústavního soudu na její zrušení.

Pokud jde o školy, kontrolu nad diskriminací a segregací romských žáků by měla vykonávat Česká školní inspekce, k jejímž pravomocem patří i podání návrhu na odvolání ředitele školy v případě zjištění závažných nedostatků v činnosti školy.

Je tak ke zvážení, zda by bylo dostatečné novelizací zákona boj proti segregaci ve školství výslovně zakotvit jako pravomoc obou institucí, tak aby byl vyslán jasný signál o nutnosti jeho prioritizace, a ve spojení s tím případně zavést nové pravomoci, kterými by desegregace mohla být realizována. Jako alternativa (na první pohled nesystematická, z hlediska výsledků však pravděpodobně účinnější) se nabízí soustředit kontrolu nad školami i jejich zřizovateli jedinému orgánu, kterým by mohlo být Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy. Pokud by ministerstvo mělo zákonem uloženou působnost v oblasti koordinace činnosti při tvorbě a realizaci desegregačních plánů, mohlo zřizovatelům a školám uložit povinnost desegregační plán vydat, dohlíželo by na jeho realizaci a současně mohlo vést správním řízení a ukládat sankce těm, kteří se na desegregaci nepodílejí, mohla by být zásada rovného zacházení ve školství uplatňována mnohem efektivněji, než je tomu nyní.

Důsledkem navržených legislativních změn by – snad – bylo vytvoření stavu, kdy by soudní moc na potírání segregace ve školství nezůstávala sama a kdy by jednotliví aktéři byli vedeni k tomu, aby na desegregaci aktivně pracovali a nesli odpovědnost za případy, v nichž by k ní nedocházelo. Změna legislativy a zavedení účinnější kontroly nad desegregací musí být doplněny systematickou osvětou, vzděláváním pedagogů a budováním kultury, v níž inkluze není považována za neslušné slovo.

³⁰ V originálním znění zní první a pátý odstavec diskutovaného ustanovení takto: „A person (A) discriminates against another (B) if, because of a protected characteristic, A treats B less favourably than A treats or would treat others. If the protected characteristic is race, less favourable treatment includes segregating B from others.“

Segregation as a Special Form of Discrimination

Jakub Tomšej

Abstract: The article addresses the issue of Roma segregation in the Czech education system, which the author considers an ongoing and serious social problem. The introduction defines segregation as the uneven distribution and concentration of social groups in space, leading to their isolation. In the context of Czech education, the author distinguishes two forms of segregation: the concentration of Roma pupils in schools for children with special needs and the overrepresentation of Roma in regular primary schools in socially excluded areas. The author draws on current statistical data showing that the problem of segregation in education is not improving over time, and emphasizes the negative impacts of segregation on educational outcomes, child development, and the overall quality of the education system. The article further analyzes the legal framework prohibiting segregation in international, European, and Czech law. It provides a detailed examination of the conclusions from the case law of the European Court of Human Rights and the Czech and Slovak Supreme Courts on the issue of segregation. The aim of the article is to highlight the insufficient reflection of case law conclusions on the inadmissibility of racial discrimination in education in current legislation. The article includes specific advice for asserting the rights of segregation victims and suggestions *de lege ferenda* for anti-discrimination and education law that would allow better enforcement of the prohibition of discrimination based on race and ethnic origin in access to education.

Keywords: discrimination, segregation, access to education