

Výzkum veřejného ochránce práv k otázce etnického složení žáků bývalých zvláštních škol

Osnova

- 1) Úvod
- 2) Možnosti ochránce realizovat výzkum v oblasti rovného zacházení
- 3) Rovný přístup ke vzdělání v českém školském systému
 - a) Rovné zacházení v přístupu ke vzdělání a nejlepší zájem dítěte
 - b) Vzdělávací soustava po účinnosti nového školského zákona
 - c) Zařazování žáků do speciálního vzdělávání
- 4) Právní úprava zjišťování etnických dat
- 5) Právní interpretace výsledků výzkumu
 - a) Rozhodnutí štrasburského soudu a stanovisko ochránce z roku 2010
 - b) Zjištěné údaje a posouzení možné diskriminace
- 6) Závěr
- 7) Doporučení ochránce

Příloha

Popis metody a výsledky výzkumu etnického složení žáků bývalých zvláštních škol v ČR v roce 2011/2012

1) ÚVOD

Předkládaná zpráva shrnuje výsledky výzkumu, jehož cílem bylo zjištění etnického složení žáků bývalých zvláštních škol.

Český právní řád stanoví, že stát musí zajistit všem dětem rovný přístup ke vzdělání, který bude odpovídat jejich vzdělávacím potřebám. Evropský soud pro lidská práva (dále také „ESLP“) v roce 2007 ale uvedl, že v českém vzdělávacím systému dochází k diskriminaci romských dětí a žáků v tehdejších zvláštních školách pro zdravotně postižené. S ohledem na závěry tohoto rozhodnutí byl při realizaci výzkumu kladen důraz především na zjištění podílu romských žáků v tomto typu škol.

Nadměrné vyčleňování romských žáků mimo hlavní vzdělávací proud dlouhodobě kritizují české i mezinárodní organizace. Tato praxe má negativní dopad na další vzdělanostní dráhu těchto žáků a následně na jejich uplatnění na trhu práce i v dalších oblastech života. Jejich vyloučení ze standardních základních škol také narušuje vzájemnou akceptaci romské a většinové populace a v širším smyslu i sociální kohezi ve společnosti. Proto je třeba věnovat otázce vzdělávání romských žáků v České republice mimořádnou pozornost.

Po vydání rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva provedly Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (2009) a Ústav pro informace ve vzdělávání (také v roce 2009) šetření, jejichž cílem bylo mj. zjištění podílu romských žáků vzdělávaných mimo hlavní vzdělávací proud. Také Česká školní inspekce navštívila vybrané bývalé zvláštní školy. V roce 2010 se obrátila se svými závěry na bývalého veřejného ochránce práv JUDr. Otakara Motejla. Konstatovala, že diskriminační praxe v českém vzdělávacím systému přetrvává. Zmíněné výzkumy vycházely z tvrzení ředitelů škol.

Mezi úkoly veřejného ochránce práv patří také prosazování práva na rovné zacházení. Ochránce je rovněž povinen realizovat k souvisejícím otázkám výzkumy. Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem a vědom si soustavné kritiky vůči orgánům poskytujícím v České republice vzdělání, se ochránce rozhodl zjistit aktuální údaje o podílu romských žáků, jakož i o případném zastoupení dalších etnických menšin, v bývalých zvláštních školách na území celé České republiky.

Výzkumné šetření bylo zahájeno v prosinci minulého roku a v květnu 2012 bylo ukončeno. Závěry výzkumu, jakož i podrobné vymezení použité metodologie, jsou obsaženy v následujícím textu a příloze. Zjištěné poznatky budou poskytnuty Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy a České školní inspekci a měly by sloužit jako podklad pro další odborné diskuse, jakož i pro formulaci nápravných opatření.

2) MOŽNOSTI OCHRÁNCE REALIZOVAT VÝZKUM V OBLASTI ROVNÉHO ZACHÁZENÍ

Počínaje rokem 2009 se český veřejný ochránce práv stal v souladu se směrnicemi Evropské unie tzv. tělesem pro rovné zacházení.¹ Oprávnění a úkoly, které jsou mu pro oblast ochrany před diskriminací stanoveny, uvádí ustanovení § 21b zákona o veřejném ochránci práv.

V kompetenci veřejného ochránce práv je poskytovat metodickou pomoc obětem diskriminace, zpracovávat a zveřejňovat doporučení a stanoviska k otázkám spojeným s rovným zacházením, vyměňovat tyto poznatky s příslušnými evropskými subjekty, a v neposlední řadě ochránci přísluší provádět k souvisejícím otázkám výzkumy. Vzhledem k tomuto oprávnění se ochránce rozhodl provést výzkum, neboť zajištění rovného přístupu ke vzdělání striktně požadují jak mezinárodní úmluvy, tak česká legislativa.² Zákaz nerovného zacházení při přístupu ke vzdělání, mj. z důvodu etnické příslušnosti, národnosti či rasy, obsahuje i antidiskriminační zákon.³ Rovněž je povinností České republiky implementovat závěry odsuzujícího rozsudku Evropského soudu pro lidská práva.

K plnění uložených úkolů je veřejný ochránce práv oprávněn obrátit se na orgány státní správy a další subjekty, pokud jde o otázky spojené s rovným zacházením a ochranou před diskriminací (ustanovení § 1 odst. 1, 2 a 5 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv). K orgánům a institucím, které mají povinnost poskytnout ochránci součinnost, patří také ředitelé škol a školských zařízení. Ředitelé vykonávají v záležitostech souvisejících s přijímáním žáků ke vzdělávání státní správu (ustanovení § 165 odst. 2 písm. e/, ve spojení s ustanovením § 46 odst. 1 školského zákona). Veřejný ochránce práv je tedy oprávněn vyžadovat od ředitelů škol a dalších zaměstnanců podání vysvětlení, předložení spisů, jakož i k provedení jiných potřebných úkonů (§ 15, resp. § 16 zákona o veřejném ochránci práv).⁴ K realizaci kroků potřebných při výzkumu není přitom třeba vyjádření rodičů (zákonných zástupců) vzdělávaných žáků, ani žáků samotných (podobně jako není jejich souhlas vyžadován například pro inspekční činnost nebo kontrolu prováděnou Českou školní inspekcí).

¹ Přijetím zákona č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (dále jen „antidiskriminační zákon“) byl mj. novelizován zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších právních předpisů (dále jen „zákon o veřejném ochránci práv“), mj. doplněním § 1 odst. 5. Podle něj „ochránce vykonává působnost ve věcech práva na rovné zacházení a ochrany před diskriminací.“ Uvedená novela nabyla účinnosti k 1. prosinci 2009.

² Zejména tak stanoví § 2 odst. 1 písm. a) zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání, ve znění pozdějších právních předpisů (dále jen „školský zákon“).

³ Ustanovení § 1 odst. 1 písm. i), ve spojení s ustanovením § 2 odst. 3 antidiskriminačního zákona.

⁴ Zatímco § 15 zákona o veřejném ochránci práv stanoví ochránci oprávnění vůči správním orgánům, následující ustanovení § 16 zákona uvádí, že také další orgány, tzn. státní orgány a osoby vykonávající veřejnou správu, jsou v mezích své působnosti povinny poskytovat mu při šetření pomoc, kterou si vyžádá.

3) ROVNÝ PŘÍSTUP KE VZDĚLÁNÍ V ČESKÉM ŠKOLSKÉM SYSTÉMU

a) Rovné zacházení v přístupu ke vzdělání a nejlepší zájem dítěte

Podle čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte⁵ se musí s dětmi zacházet vždy v souladu s jejich nejlepším zájmem. Na dodržení tohoto principu apeluje také Výbor OSN pro práva dítěte, když uvádí, že při poskytování vzdělání je třeba respektovat, že v centru vzdělávání vždy má být dítě samotné.⁶ Cílem vzdělávacích systémů tak má být snaha o rozvoj individuálních schopností dětí, s vědomím toho, že každé dítě má vlastní edukační potřeby. Současně je *každému* zajištěno právo na vzdělání, jak uvádí především Listina základních práv a svobod.⁷ Jako významné sociální právo bylo právo na vzdělání zakotveno již ve Všeobecné deklaraci lidských práv (čl. 26 odst. 1) a uvádí je také Listina základních práv Evropské unie (čl. 14), Úmluva o lidských právech a základních svobodách (čl. 2 I. dodatkového protokolu) a Mezinárodní pakt o hospodářských, kulturních a sociálních právech (čl. 14 odst. 1).

Nejlepšimu zájmu dítěte nepochybně odpovídá získání úplného a kvalitního vzdělání, které je podmínkou úspěšného startu do dalšího života. Mělo by být prvotním a společným zájmem celé státní správy, aby se všem dětem, bez ohledu na povahu jejich znevýhodnění, dostalo takového vzdělání a takových edukačních metod, které maximálním způsobem rozvinou jejich nadání a které naopak co nejefektivněji zmírní jejich počáteční znevýhodnění. Takový přístup stanoví čl. 23 odst. 3, ve spojení s čl. 29 odst. 1 písm. a) Úmluvy o právech dítěte, podle kterých jak u zdravých dětí, tak u dětí s postižením, musí být usilováno o všestranný rozvoj jejich osobnosti a schopností v co nejširším objemu. Také podle školského zákona je třeba **zajistit všestranný rozvoj osobnosti žáka s přihlédnutím k jeho vzdělávacím potřebám bez jakékoli diskriminace.**⁸

Část pedagogické obce uvádí, že tohoto cíle lze dosáhnout tzv. inkluzivním vzděláváním, tedy snahou o to, aby byli pokud možno všichni žáci vzdělávání společně ve školách hlavního vzdělávacího proudu.⁹ Podle jiných názorů je naopak třeba u některých žáků realizovat speciální edukační postupy v oddělených školách.¹⁰ Není v kompetenci veřejného ochránce práv tyto odborné otázky posuzovat. Tato zpráva se proto vyjadřuje toliko k právním aspektům problému.

b) Vzdělávací soustava po účinnosti současného školského zákona

V současnosti účinným školským zákonem, tedy zákonem č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání, ve znění pozdějších právních předpisů (v textu používán zkráceně jako „školský zákon“), bylo

⁵ Sdělení č. 104/1991 Sb., federálního ministerstva zahraničních věcí o přijetí Úmluvy o právech dítěte. Podle něj musí být zájem dítěte předním hlediskem při jakékoli činnosti týkající se dětí.

⁶ Výbor hovoří o tzv. „child-centred education“. In: Hodgkin, R. a kol.: Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child. UNICEF 2007, s. 4.

⁷ Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky (dále jen „Listina“). Podle čl. 33 odst. 1 „každý má právo na vzdělání“, podle čl. 3 odst. 1, ve spojení s čl. 1 Listiny, jsou základní práva zajištěna všem bez rozdílu.

⁸ Ustanovení § 2 odst. 2 písm. a), ve spojení s ustanovením § 2 odst. 1 písm. b) a písm. a) školského zákona.

⁹ Tento pojem je v textu používán jako synonymum pro standardní základní školy.

¹⁰ K problematice srov. například Bazalová, B.: Vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami v zemích Evropské unie a v dalších vybraných zemích. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2006, 188 s., Matějů, P., Straková, J., Veselý, A. (eds.). Nerovnosti ve vzdělávání. Od měření k řešení. SLON, Praha 2010.

zavedeno několik zásadních změn. Mimo jiné byly de iure **zrušeny tzv. zvláštní školy**, tedy školy pro děti s rozumovými nedostatky; resp. pro žáky s lehčími formami postižení. Vedle nich byly dříve zřizovány školy pomocné.¹¹ Podle ustanovení § 185 odst. 3 věty první školského zákona jsou dosud zvláštní školy nyní základními školami. Většina těchto škol se ovšem přejmenovala na základní školy praktické, přičemž ředitelé uvádějí, že o názvu školy rozhodl zřizovatel.

S názvem „základní škola praktická“ však právní předpisy počítají nikoli u bývalých zvláštních, tj. dnes základních škol, ale naopak u různých druhů speciálních škol, které jsou zřizovány pro žáky s postižením. Podle ustanovení § 3 odst. 1 písm. c) vyhlášky č. 73/2005 Sb., o vzdělávání dětí, žáků a studentů se speciálními vzdělávacími potřebami a dětí, žáků a studentů mimořádně nadaných, ve znění pozdějších právních předpisů (dále jen „vyhláška o vzdělávání žáků se SVP“), je možné žáky s postižením vzdělávat ve škole samostatně pro ně zřízené. Pro ni používá vyhláška pojmu „speciální škola“. Podle ustanovení § 5 písm. f) vyhlášky o vzdělávání žáků se SVP mohou speciální školy nést mj. přídomek „základní škola praktická“. Vyhláška umožňuje tento název pro školy speciální. Proto je takové pojmenování u bývalých zvláštních (dnes de iure základních) škol v rozporu s citovanou vyhláškou. Přesto je často používáno.

Vzhledem ke zmíněné nejednotnosti je v této zprávě užíváno souhrnného označení „speciální škola“, což je výraz používaný současnou právní úpravou pro školu samostatně zřízenou pro žáky s postižením (srov. násl. odstavec).

Výzkum byl zaměřen na etnické složení žáků bývalých zvláštních škol, resp. žáků vzdělávaných podle přílohy Rámcového vzdělávacího programu pro žáky s lehkým mentálním postižením (dále jen „LMP“). Kritika ESLP směřovala právě k dřívějším zvláštním školám. Pro výzkum proto nemohl být směrodatný název školy; podstatné bylo (a je), zda jde o školu, která vzdělává žáky s postižením. Vzhledem k tomu, že ESLP konstatoval, že romští žáci jsou v nepříjemném poměru vzdělávání podle programu pro žáky s postižením ve zvláštních školách, byl vzorek navštívených škol losován ze seznamu bývalých zvláštních škol. Z webových stránek škol a z informací předaných řediteli škol pracovníci Kanceláře veřejného ochránce práv zjistili počty žáků vzdělávaných podle různých programů, jakož i počty žáků, na které škola dostává zvýšený finanční normativ z důvodu postižení.¹² Údaje o vzdělávacím programu a o případném příplatku k normativu na žáka jsou totiž určujícími pro zjištění, ve kterých školách se vzdělávají žáci s postižením.

Dále je třeba uvést, že podzákonná právní úprava umožňuje, a to nad rámec zákonného zmocnění, vzdělávat žáky bez postižení ve speciálních školách. Podle

¹¹ Podle ustanovení § 28 odst. 4, ve spojení s ustanovením § 31 odst. 1 zákona č. 29/1984 Sb., o soustavě základních škol, středních škol a vyšších odborných škol, měly zvláštní školy vzdělávat žáky „s takovými rozumovými nedostatky, pro které se nemohou s úspěchem vzdělávat v základní škole, ani ve speciální základní škole.“ Dále existovaly pomocné školy, které podle ustanovení § 33 odst. 1 zákona vzdělávaly děti s takovými rozumovými nedostatky, pro které je nebylo možné vzdělávat ani ve speciální základní škole, ani ve zvláštní škole. Současný školský zákon v § 185 odst. 3 ve větě druhé stanoví, že dřívější pomocná škola je nyní základní školou speciální, přičemž podle jeho ustanovení § 16 odst. 8 věty druhé se v základní škole speciální vzdělávají žáci se středně těžkým a těžkým mentálním postižením, dále žáci se souběžným postižením více vadami a děti s autismem. Terminologie předchozího a současného školského zákona je tedy nesystematická.

¹² Podle ustanovení § 3 odst. 6 písm. a) vyhlášky č. 492/2005 Sb., o krajských normativních, ve znění pozdějších právních předpisů (dále jen „vyhláška o krajských normativních“), pokud má žák vzdělávaný v samostatně zřízené škole nebo skupině postižení, škola dostává nikoli jen základní částku, ale také příplatek (srov. ustanovení § 3 odst. 1 této vyhlášky). Z uvedeného důvodu byly dotazovány počty žáků s postižením.

ustanovení § 10 odst. 2 vyhlášky o vzdělávání žáků se SVP je možné, aby třídu nebo skupinu žáků s postižením navštěvovali i žáci s jiným typem postižení nebo se zdravotním znevýhodněním. Vyhláška také nově umožňuje, aby se zde dočasně vzdělávali také žáci se sociálním znevýhodněním (ustanovení § 3 odst. 5 písm. b/).¹³ Při provádění výzkumu bylo třeba se s touto skutečností vypořádat (bližší informace obsahuje příloha výzkumné zprávy).

c) Zařazování žáků do speciálního vzdělávání

Žáci, kteří nemají speciální vzdělávací potřeby, se běžně vzdělávají v hlavním vzdělávacím proudu, tedy na standardních základních školách. Jestliže má dítě nebo žák určitou speciální potřebu, na základě které je třeba uvažovat o použití speciálních výukových metod nebo o účelnosti jeho vzdělávání mimo hlavní vzdělávací proud, je třeba dodržet specifický postup.

Školský zákon stanoví podmínky vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami, kterými jsou podle ustanovení § 16 odst. 1 zdravotní postižení, zdravotní znevýhodnění a sociální znevýhodnění. Zjišťování speciálních potřeb je přitom povinností školských poradenských zařízení (odst. pátý téhož ustanovení), stejně jako formulace opatření, jichž se má žákům dostat.¹⁴ Žák s postižením může být vzděláván ve standardní základní škole formou individuální či skupinové integrace, nebo ve škole samostatně zřízené pro tyto žáky. Přednostně je třeba uvažovat o zapojení žáka v rámci hlavního vzdělávacího proudu, a to vzhledem ke znění ustanovení § 16 odst. 8 školského zákona, který uvádí, že se mají pro žáky s postižením zřizovat školy nebo třídy, „*vyžaduje-li to povaha postižení*“. Lze tedy dovodit, že standardně by měl být žák vzděláván v „klasické“ základní škole. Přednostní využití integrace v běžné škole preferuje také odborná literatura¹⁵ a je možné ji dovodit také ze systematiky prováděcí vyhlášky o vzdělávání žáků se SVP, protože mezi formami speciálního vzdělávání je individuální integrace vzpomenu na prvním místě.¹⁶ Žák s postižením by tedy měl být vzděláván ve speciální škole jen tehdy, odpovídá-li to jeho vzdělávacím potřebám a je-li současně prokázáno, že:

- školské poradenské zařízení (tedy pedagogicko-psychologická poradna nebo speciálně pedagogické centrum¹⁷) na základě diagnostiky dospělo k závěru o potřebnosti vzdělávat žáka ve speciální škole a **písemně doporučilo jeho vzdělávání ve speciální škole;**
- s rodiči žáka (zákonnými zástupci) byla projednána možnost vzdělávání jejich syna/dcery ve speciální škole a tito **vyslovili informovaný souhlas;**
- ředitel **rozhodl o přijetí žáka ke vzdělání ve speciální škole, příp. ke vzdělávání podle upraveného vzdělávacího programu.**¹⁸

¹³ Posledně zmíněná ustanovení 3 odst. 5 písm. a) a b) jsou účinná od 1. září 2011.

¹⁴ Ustanovení § 5 odst. 3 písm. a) vyhlášky č. 72/2005 Sb., o poskytování poradenských služeb ve školách a školských poradenských zařízeních, ve znění pozdějších právních předpisů (dále jen „vyhláška o poradenských službách“).

¹⁵ Podle komentáře ke školskému zákonu se nyní, oproti předchozímu stavu, již nepočítá s odděleným systémem speciálního školství, když se apeluje také u zdravotně postižených žáků na jejich integraci do běžných škol. Školské zákony 2011, Eurounion Praha, s. r. o., 2011, s. 44.

¹⁶ Srov. ustanovení § 3 odst. 1 vyhlášky o vzdělávání žáků se SVP.

¹⁷ Ustanovení § 3 odst. 1 písm. a) a b) vyhlášky o poradenských službách.

¹⁸ Ustanovení § 49 odst. 1 a 2 školského zákona, a dále ustanovení § 9 odst. 1 písm. a) – c) vyhlášky o vzdělávání žáků se SVP. Na zkoumaných školách jde hlavně o vzdělávání podle přílohy Rámcového

Závěrem tohoto bodu je třeba zdůraznit, že výzkum nebyl zaměřen na kontrolu zákonnosti postupu ředitelů při rozhodování.¹⁹ Na tyto aspekty byly v minulosti zaměřeny kontroly České školní inspekce (dále také jako „ČŠI“). Z její tematické zprávy z března 2010 vyplynulo, že jsou žáci přijímáni do speciálních škol na základě formalistických závěrů poradenských zařízení, či dokonce bez informovaného souhlasu rodičů.²⁰ Dva posledně jmenované aspekty podrobil kritice i ESLP, který uvedl, že má pochybnosti o neutralitě testovací praxe pracovníků školských poradenských zařízení, jakož i o dodržení informovaného souhlasu rodičů.

4) PRÁVNÍ ÚPRAVA ZJIŠŤOVÁNÍ ETNICKÝCH DAT

Problém nelze uspokojivě řešit bez zjištění současného zastoupení Romů ve speciálních školách, jelikož účinnost kroků kompetentních českých orgánů nelze hodnotit bez poměrování etnicity žáků v současných školách.²¹

Zjišťování etnických dat obvykle provází otázka ochrany osobních, resp. citlivých údajů, ve smyslu zákona o ochraně osobních údajů.²² Pro účely výzkumu bylo proto nezbytné důsledně odlišovat tzv. **adresný** a **neadresný sběr etnických dat**. V prvním případě je etnicita spojena s konkrétním jedincem, zatímco ve druhém se pracuje anonymně, pouze s obecným numerickým údajem o etnickém složení určité skupiny, kde není zjišťována identita jednotlivců.

Adresný údaj o etnicitě konkrétní osoby je citlivým údajem, který podléhá striktní ochraně zákona o ochraně osobních údajů.²³ Citlivé údaje týkající se určité osoby je přitom možno sledovat pouze v případech, které stanoví zákon o ochraně osobních údajů,²⁴ a způsobem, který zákon připouští. Adresným sběrem by bylo zjišťování a uchovávání informací o etnicitě s uváděním jmen konkrétních žáků, což při výzkumu neprobíhalo.

Naopak, jsou-li zjišťovány údaje vypovídající o etnickém složení určité skupiny jako celku (školy, lokality, pracoviště aj.), aniž lze identifikovat, kterým jedincům z této skupiny údaje o etnicitě patří, nelze hovořit o adresném sběru dat. Výsledkem je pouze číslo, procentuelní podíl. **Na neadresné zjišťování dat zákon o ochraně osobních údajů nedopadá.**²⁵ Výzkum byl založen na mapování etnického složení školy právě tímto způsobem, tj. zjišťován byl výhradně číselný údaj, nikoliv informace, kteří žáci konkrétní školy jsou Romové. Byla proto použita metoda bezejmenného, neadresného sběru dat. Obdobně zjišťovala etnické složení žáků některých škol i ČŠI (ve svých závěrech uvádí mj. procentní údaje o romských

vzdělávacího programu pro žáky s LMP. Z rozhovorů s řediteli škol je patrné, že podle dnes již ustálené praxe jsou v základních školách prakticky vzdělávání převážně žáci s LMP a v základní škole speciální žáci s těžšími formami postižení.

¹⁹ Pověření pracovníci Kanceláře při návštěvách škol nenahlíželi do spisové dokumentace.

²⁰ V závěru této souhrnné zprávy z tematické kontrolní činnosti ČŠI v bývalých zvláštních školách z března 2010 se uvádí, že záměry změn, které přinesl současný školský zákon, ještě stále nejsou naplněny, když stále přetrvává systém „skrytých zvláštních škol“. Tyto jsou totiž profilovány jako školy vzdělávající žáky s LMP.

²¹ Sběr etnických dat podporuje např. Výbor OSN pro eliminaci všech forem rasové diskriminace (CERD), Evropská komise proti rasismu a intoleranci (ECRI), ale i Evropská romská informační kancelář (ERIO).

²² Zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších právních předpisů (dále jen „zákon o ochraně osobních údajů“).

²³ Ustanovení § 4 písm. b) zákona o ochraně osobních údajů.

²⁴ Ustanovení § 9 zákona o ochraně osobních údajů.

²⁵ Srov. ustanovení § 4 písm. d) zákona o ochraně osobních údajů.

žácích).²⁶ Podobně byl neadresný sběr etnických údajů zjišťován v minulých letech Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy, kdy bylo prováděno anonymní sčítání romských žáků na středních školách. Jedná se tedy o běžně používaný postup.

Dále je třeba se ptát, jakým způsobem mají být neadresné údaje zjišťovány. Pro účely výzkumu byla zvolena metoda určení jinou osobou, přičemž jako identifikátor etnicity byla použita **kombinace pozorování a zjišťování nepřímých znaků**. Sběr dat byl prováděn pověřenými pracovníky Kanceláře veřejného ochránce práv a pedagogy (třídními učiteli), kteří znají své žáky velmi dobře. Jelikož byla použita metoda určení třetí osobou, tzn., samotní žáci či jejich zákonní zástupci nebyli dotazováni, zda se cítí být Romem (jinou minoritou), vyvstává otázka dodržení svobodné volby příslušnosti k národnostní menšině. Ta však není v rámci anonymního sběru dotčena.²⁷ Pro účely zjišťování existence nerovného zacházení se jako vhodnější jeví právě vnější úsudek třetí strany: **diskriminací je totiž zacházení založené na vnímání jedince okolím** (resp. tím, kdo o něm rozhoduje), **nikoliv na tom, zda se cítí být příslušníkem menšiny, či zda jej menšina sama za svého člena pokládá**. K jednotlivým metodám viz blíže příloha.

Lze tedy uzavřít, že anonymní sčítání žáků školy nezasahuje do zákona o ochraně osobních údajů, a není ani porušením zákona o právech příslušníků národnostních menšin. Tento závěr byl potvrzen také Úřadem pro ochranu osobních údajů. Sběr etnických dat může naopak významnou měrou zhodnotit a revidovat obraz kvality vzdělání, jehož se etnickým a národnostním menšinám na našem území dostává.

5) PRÁVNÍ INTERPRETACE VÝSLEDKŮ VÝZKUMU

a) Rozhodnutí ESLP a stanovisko ochránce z roku 2010

Velký senát Evropského soudu pro lidská práva vydal dne 13. listopadu 2007 **rozhodnutí ve věci D. H. a ostatní proti České republice**, stížnost č. 57325/00,²⁸ **podle něhož se Česká republika dopouští diskriminace romských žáků, neboť je v nepřiměřených počtech vzdělává ve speciálních školách.**

Soud konstatoval, že nelze než dospět k závěru o pochybení orgánů rozhodujících o zařazení romských žáků do speciálního školství, neboť bylo zjištěno jejich nepřiměřené zastoupení na těchto školách. Jelikož Romové na tehdejších ostravských zvláštních školách tvořili více než polovinu žáků (přičemž jejich procentuelní podíl na základních školách byl pouze 2 %²⁹), dospěl soud k závěru o diskriminaci. V rozhodnutí zdůraznil, že nedostatečná péče o zajištění kvalitního vzdělání je patrná také v jiných evropských zemích. Na citované rozhodnutí soud

²⁶ Srov. uváděná tematická zpráva ČŠI z března 2010, např. s. 11.

²⁷ Zákon č. 273/2001 Sb., o právech příslušníků národnostních menšin a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších právních předpisů, v ustanovení § 4 stanoví limity evidence adresných dat. Shromažďování anonymních etnických údajů však nelze považovat za evidenci podle tohoto ustanovení.

²⁸ Text rozhodnutí přístupný zde: <http://portal.justice.cz/justice2/ms/ms.aspx?o=23&j=33&k=390&d=20108>

²⁹ Srov. odst. 134 rozsudku *D. H. a ostatní proti ČR*.

navázal v případech *Sampanis a další proti Řecku*³⁰ a *Oršuš proti Chorvatsku*,³¹ v nichž odsoudil segregační praxi vůči romským žákům.

Po vydání rozsudku proti České republice Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy a Ústav pro informace ve vzdělávání (který byl již zrušen) provedly v roce 2009 výzkumy, které jsou blíže představeny v přiložené metodologické části. V dubnu 2010 se na JUDr. Otakara Motejla, bývalého veřejného ochránce práv, obrátila ČŠI s žádostí o stanovisko,³² zda mohou být výsledky zmíněné tematické zprávy z března 2010 dokladem přetrvávající diskriminační praxe. Přitom se konkrétně dotázala, zda lze jako diskriminaci chápat skutečnost, že třetinu žáků škol navštívených ČŠI, diagnostikovaných jako mentálně postižení, tvoří Romové, a dále skutečnost, že pokud jsou do speciálních škol zařazováni žáci bez diagnózy LMP, přibližně čtvrtina z nich je romského původu. **Ochránce ve své odpovědi uvedl, že se v obou zmíněných otázkách jedná o doklad nerovného zacházení s romskými žáky, čímž potvrdil trvajících segregační praxi v českém školství.**

Bylo proto rozhodnuto o provedení výzkumu s ohledem na potřebnost zjištění, zda je kritika uváděných počtů Romů v českém speciálním školství oprávněná.³³

b) Zjištěné údaje a posouzení možné diskriminace

Vedle zakotvení v ústavním pořádku a v mezinárodních dohodách³⁴ je zákaz diskriminace v přístupu ke vzdělání stanoven školským i antidiskriminačním zákonem.³⁵ Zapovídá se diskriminace přímá i nepřímá, mj. na základě příslušnosti k rase, etniku nebo národnosti.

V daném případě nelze uvažovat o přímé diskriminaci.³⁶ Takovou diskriminací by bylo například stanovení rozdílných podmínek pro zařazení romských žáků, použití náročnějších způsobů posuzování jejich školní připravenosti nebo mentálních kompetencí apod., což nebylo zjištěno.

Zbylo tedy posoudit, zda výsledky výzkumu mohou vést k závěru o nepřímé diskriminaci. Oproti „tradiční“ přímé diskriminaci jde v tomto případě o **jednání nebo opomenutí, kdy je na základě zdánlivě neutrálního ustanovení, kritéria nebo praxe osoba znevýhodněna oproti ostatním**, mj. na základě etnicity.³⁷ Podobně

³⁰ Rozhodnutí z června 2008, č. 32526/05. K segregaci docházelo tím, že byli romští žáci vzdělávání v oddělených budovách školy, k jejich umístování tedy docházelo v závislosti na etnicitě. Podobný rozsudek vynesl v prosinci 2011 Okresní soud v Prešově (25C 133/10-229), když odsoudil opakované zařazování romských žáků ke vzdělávání v částech budovy školy, které byly odděleny od tříd s neromskými žáky.

³¹ Rozhodnutí z března 2010, č. 15766/03. V „chorvatském“ rozhodnutí soud uvedl, že opakované zřizování jazykových tříd pro romské žáky bylo ve svém důsledku diskriminačním opatřením.

³² Stížnost ze dne 15. dubna 2010, sp. zn. 94/2010/DIS/LO.

³³ Na aktuálnost problematiky upozorňuje i Komisař pro lidská práva Rady Evropy T. Hammarberg ve zprávě z roku 2010: http://www.coe.int/t/commissioner/News/2010/101122CzechRepublic_en.asp.

³⁴ Mj. v Úmluvě UNESCO proti diskriminaci ve vzdělávání, přijaté v r. 1960 v Paříži. Podle čl. 12 odst. 3 Rámcové úmluvy o ochraně národnostních menšin (sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 96/1998 Sb.) jsou státy povinny podporovat rovné příležitosti v přístupu příslušníků národnostních menšin ke vzdělání na všech úrovních.

³⁵ Ustanovení § 2 odst. 1 písm. a) školského zákona a ustanovení § 1 odst. 1 písm. i), ve spojení s ustanovením § 2 odst. 3 a ustanovením § 3 odst. 1 antidiskriminačního zákona.

³⁶ Podle ustanovení § 2 odst. 3 se přímou diskriminací rozumí takové jednání, včetně opomenutí, kdy se s jednou osobou zachází méně příznivě, než se zachází nebo zacházelo nebo by se zacházelo s jinou osobou ve srovnatelné situaci, a to z důvodu *rasy, etnického původu, národnosti, pohlaví, sexuální orientace, věku, zdravotního postižení, náboženského vyznání, víry či světového názoru*.

³⁷ Ustanovení § 3 odst. 1, ve spojení s ustanovením § 2 odst. 3 antidiskriminačního zákona.

jako zjišťoval ESLP v roce 2007, bylo také nyní třeba vyhodnotit, zda počty Romů či dalších etnických menšin, které byly zjištěny, mohou být ukazatelem nepřímé diskriminace v přístupu ke vzdělání. Přitom bylo nutné zohlednit, že diskriminací není (ustanovení § 3 odst. 1 věta druhá zákona), pokud je použité ustanovení, kritérium nebo praxe, objektivně odůvodněno legitimním cílem, a prostředky k jeho dosažení jsou přiměřené a nezbytné. V daném případě však nebylo možné brát tento korektiv v potaz, protože oddělené, segregované vzdělávání určité etnické menšiny nemůže být legitimním (oprávněným) cílem a jiný cíl se nenabízí.³⁸

Z přílohy, která je nedílnou součástí výzkumné zprávy, vyplývá, že na 67 vylosovaných školách byly zjištěny následující údaje:

	počet	podíl
Celkový počet žáků v navštívených školách	3 954	
Počet přítomných žáků v navštívených školách	2 801	
Počet romských žáků (na základě pozorování pracovníků KVOP)	908	
Podíl romských žáků (na základě pozorování pracovníků KVOP)		32 %
Počet žáků, za které třídní učitelé vyplnili dotazník	2 642	
Počet romských žáků (na základě vyplnění dotazníků třídními učiteli)	915	
Podíl romských žáků (na základě vyplnění dotazníků třídními učiteli)		cca 35 %
Oficiální odhady počtu Romů žijících trvale na území ČR	150 - 300 000	
Oficiální statistika celkového počtu obyvatel ČR	10 562 214	

Pokud v ČR žije cca 150 – 300 tisíc Romů a celkový počet obyvatel je podle nejnovějšího sčítání lidu 10 562 214, je **zastoupení Romů v ČR cca 1,4 – 2,8 %**. **Obdobný poměr bychom tedy měli najít v navštívených školách.**³⁹ **Procentuelní podíl však byl (jak je výše uvedeno) ovšem 32 %, resp. 35 %**. Takové procento by bylo možné zdůvodnit buď mnohonásobně častějším výskytem mentálního postižení Romů ve srovnání s majoritou, nebo pochybením některých orgánů zapojených do procesu rozhodování o zařazení žáků.

Jelikož závěr, podle něhož by byl přirozený výskyt postižení u některého etnika zásadně vyšší než u jiných, je zřejmě neakceptovatelný a vědecky

³⁸ Další přípustné formy rozdílného zacházení jsou stanoveny § 6 a násl. antidiskriminačního zákona. Žádnou z těchto zákonem popsaných situací nelze aplikovat na posuzovanou otázku.

³⁹ Mírným korektivem uvedeného výpočtu by mohla být okolnost, že zhruba před deseti lety literatura uváděla vyšší procento školou povinných dětí v romské populaci ve srovnání s dětmi v tomto věku v rámci majoritní populace. Tyto okolnosti ovšem není možné do výpočtu zahrnout, neboť aktuální údaje z posledních let nejsou k dispozici. Nadto, i kdybychom se mohli k takovým údajům dostat, nezdůvodnily by markantně vyšší podíl Romů v bývalých zvláštních školách (více k tomu srov. přílohu).

nepodložený, zbývá tedy jediné vysvětlení, kterým je **nepřímo diskriminační praxe orgánů zapojených do rozhodování o zařazení žáků ke speciálnímu vzdělávání.**

Především lze mít pochybnosti o relevanci posuzování romských žáků poradenskými zařízeními. Je třeba se ptát, jak je možné, že v tak markantních počtech jsou Romové na základě posudků doporučováni ke vzdělávání ve speciálních školách. Tato praxe může mít opět dvojí vysvětlení. Za prvé je možné, že psycholog doporučí speciální vzdělávání dítěte bez stanovení diagnózy zdravotního postižení (pak by ale neměl ředitel rozhodnout o jeho přijetí, jelikož speciální školy jsou určeny výhradně dětem s postižením). Za druhé se nabízí, že dochází k použití nesprávné metodiky při posuzování mentálních schopností romských žáků.⁴⁰ Obojí aspekt, tedy nekvalitní a nejednotné posuzování, jakož i rozhodování o přijetí žáků bez stanovené diagnózy, kritizovala v roce 2010 také Česká školní inspekce.⁴¹

ESLP i jiné soudní autority uvádějí, že při nepřímé diskriminaci nemusí mít její původce (v tomto případě subjekt, který o zařazení dětí rozhoduje nebo je doporučuje) úmysl diskriminovat. Sledován je spíše dopad určité, na první pohled neutrální praxe: „rozdílné zacházení může mít podobu nepřiměřeně nepříznivého dopadu politiky nebo opatření, které jsou sice vyjádřeny neutrálně, na určitou skupinu osob však mají diskriminační účinek“.⁴² Účelem výzkumu ostatně nebylo posuzování úmyslu diskriminovat ze strany rozhodujících subjektů. Nebylo zjišťováno, které konkrétní subjekty nesou za uvedený stav odpovědnost.

Úvahám o nepřímé diskriminaci napovídá skutečnost, že metody použité v poradenských zařízeních jsou stejné pro romské i neromské žáky. Podle ESLP patrně není způsob testování dostatečně citlivý vůči kulturním odlišnostem romské menšiny a může způsobovat zmíněné důsledky, tedy nadměrně časté doporučování romských žáků ke speciálnímu vzdělávání. Soud také uvedl, že nepřímou diskriminaci lze doložit různými statistikami, tedy i neadresnými počty žáků navštívených škol. Právě ty přináší provedený výzkum. Jsou to závěry, na které poukázal ESLP v citovaném rozhodnutí,⁴³ a jako znaky nepřímé diskriminace je uvádí také odborná literatura.⁴⁴

⁴⁰ Výzkumy opakovaně uvádějí nižší připravenost romských žáků při zahajování školní docházky ve srovnání s neromskými žáky: takový fakt je způsoben často nepodnětným rodinným prostředím, které romské děti neučí schopnostem obvyklým u rodin neromských, výrazně nižší docházkou romských dětí do mateřských škol.

⁴¹ Podle Inspekce bylo vysledováno 110 žáků s problematickými posudky nebo s takovým postupem, kdy je ředitelem rozhodnuto o přijetí ke speciálnímu vzdělávání bez doporučení poradenského zařízení. Z tohoto počtu tvořilo 26,4 % posudků romských žáků, což je opět velmi flagrantní podíl. Podle citované tematické zprávy se posudky často vyznačovaly používáním nejednotné odborné terminologie, stanovením vágní diagnózy a nepřihlížely ke kulturním a jazykovým odlišnostem jednotlivých žáků. Srov. Tematická zpráva ČŠI, s. 9. Dalším aspektem je souhlas zákonných zástupců žáka. Ten sám o sobě není důvodem vysokého počtu Romů ve speciálních školách: je sice nutnou podmínkou k zařazení žáka, ale subjektem odpovědným za poskytování adekvátního vzdělání dle vzdělávacích potřeb dítěte je ředitel a odborníci v poradenských zařízeních.

⁴² Odst. 184 rozhodnutí *D. H. a ostatní proti ČR*, dále např. rozhodnutí *Hoogendijk proti Nizozemsku* ze dne 6. ledna 2005, stížnost č. 58461/00. Podobně také Soudní dvůr Evropské unie zdůraznil, že se při konstatování nepřímé diskriminace nevyžaduje zjišťování úmyslu, ani jiné formy zavinění (rozhodnutí ze dne 8. listopadu 1990 ve věci *E. J. P. Dekker proti Stichting Vormingscentrum voor Jong Volwassenen, C-177/88*. Koncept nepřímé diskriminace používají dlouhodobě také mimoevropské soudy, mezi prvními Nejvyšší soud USA.

⁴³ Mj. odst. 187 rozhodnutí ve věci *D. H. a ostatní proti ČR*. Možnost prokazování nepřímé diskriminace prostřednictvím statistik uvádí také směrnice Rady EU 2000/43/ES, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ.

⁴⁴ Boučková, P., Havelková, B., Koldinská, K., Kühn, Z., Kühnová, E., Whelanová, M.: Antidiskriminační zákon. Komentář. C. H. Beck, Praha 2010, s. 149 a násl. Bobek, M., Boučková, P., Kühn, Z. (eds.): Rovnost a diskriminace. C. H. Beck, Praha 2007, s. 52 a násl.

Závěrem této části je třeba uvést, že počty žáků jiných etnických menšin žijících v České republice, zjištěné z informací od pedagogů navštívených škol a pracovníků Kanceláře veřejného ochránce práv, jsou z hlediska posuzování rovného zacházení zanedbatelné.⁴⁵

6) ZÁVĚR

Na základě uvedených zjištění nezbyvá než uzavřít, že **podíl romských žáků vůči žákům neromského původu na sledovaných školách je zcela nepřiměřený v porovnání s podílem Romů v české společnosti.**

Zastoupení romských žáků v odhadovaném poměru 32 %, resp. 35 %, na sledovaných školách poukazuje na jejich přetrvávající nepřímou diskriminaci v přístupu ke vzdělání.

Tento závěr je o to více znepokojující, že oproti ESLP, který patrně bral v úvahu pouze počty Romů na ostravských školách (stížnost stěžovatelů se v daném případě týkala ostravských škol⁴⁶), byl současný **výzkum směřován na celou Českou republiku, tj. rovnoměrným způsobem byly zastoupeny školy ve všech krajích, přičemž byly pro účely výzkumu vylosovány náhodně.** Do výzkumného vzorku navštívených škol byly zahrnuty i školy z regionů, kde Romové tradičně nežijí.

Nemůže být sporu o tom, že začlenění nejpočetnější menšiny žijící v České republice do hlavního vzdělávacího proudu je nezbytnou podmínkou její integrace. Důsledkem nedostatečného vzdělání romských dětí, často žijících ve vyloučených lokalitách, je jejich pozdější dlouhodobá nezaměstnanost a zvýšené riziko sociálně patologického chování. Český vzdělávací systém je přitom povinen zajistit co možná největšímu počtu dětí vzdělání v hlavním vzdělávacím proudu. Poskytování vzdělání ve speciálních školách, v nichž jsou na žáky s ohledem na jejich zdravotní postižení kladeny objektivně nižší nároky, než je tomu v tradičních základních školách, by mělo být výjimkou.

V důsledku stávajícího přístupu jednotlivých článků vzdělávací soustavy se neromští žáci v základních školách nejenže neučí vzájemnému soužití s Romy, ale především se prohlubují rozdíly mezi jejich vzdělávacími drahami. Zvláště v době, kdy školství (mimo jiné v závislosti na socio-ekonomickém statusu rodiny žáka) produkuje stále patrnější vzdělanostní elity a sledována je především atraktivita absolventů na trhu práce, je třeba si uvědomit závažnost situace.

Segregací části romských žáků, která v českém školství přetrvává, jsou vytvářeny podmínky pro ještě hlubší sociální a ekonomickou chudobu, v níž budou příští generace Romů žít. Ta bude znamenat také další zatížení pro sociální systém České republiky. Je proto odpovědností vlády a všech dotčených resortů, aby

⁴⁵ Na navštívených školách určili pedagogové 5 vietnamských, 5 maďarských a 1 slovenského žáka.

⁴⁶ Skutečnost, že se jednalo jen o ostravské školy, potvrdili také pracovníci do případu zapojené organizace European Roma Rights Centre. Navíc soud v rozsudku na několika místech vzpomíná vždy jen školy ostravského regionu, přičemž údaje o počtech Romů jsou zjištěny z vyplněných dotazníků ředitelů, což může být údaj z mnoha důvodů zkreslený (srov. zejména odstavec 18. rozsudku).

usilovaly o co nejvyšší míru zapojení romské menšiny do vzdělávacího procesu a aby na výsledky předloženého výzkumu adekvátně reagovaly.

7) **DOPORUČENÍ OCHRÁNCE**

Na základě realizovaného výzkumu, jakož i poznatků ze šetření jednotlivých podnětů a z provedených systematických návštěv některých zařízení, ochránce formuloval tři doporučení. První z nich je adresováno vládě, zbývající dvě doporučení směřují vůči Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy.

a) Absence výslovného uvedení přednosti integrace

Vzdělávání žáka se speciálními vzdělávacími potřebami má být podle školského zákona a vyhlášky o vzdělávání žáků se SVP zajištěno formou individuální integrace, skupinové integrace, nebo ve speciální škole – popř. je možné uvedené formy kombinovat.⁴⁷ Ačkoli se často jeví jako nejvhodnější forma využití individuální integrace (ať z hlediska pedagogického nebo socializačního), stávající znění školských předpisů takovou preferenci nezmiňují. Školský zákon v ustanovení § 16 odst. 8⁴⁸ zmiňuje jistý korektiv v umožnění odděleného vzdělávání v případě, kdy to vyžaduje povaha postižení. Interpretace zmíněného ustanovení může být velmi široká. Jistým argumentem pro preferenci individuální integrace může být pouze systematika dotčeného ustanovení vyhlášky o vzdělávání žáků se SVP.⁴⁹

Takovou úpravu ochránce považuje za nedostačující. Navíc se domnívá, že zájem zákonodárce na co možná nejširším uplatnění integrace na standardní základní škole je závažným zájmem, který by měl být explicitně uveden přímo ve školském zákoně. K potřebnosti vyslovení takové konkrétní preference je třeba dospět i na základě mezinárodních závazků České republiky; český zákonodárce musí být veden také principy stanovenými v čl. 24 Úmluvy OSN o právech osob se zdravotním postižením ze dne 13. prosince 2006, jíž je Česká republika vázána.⁵⁰ Podle odstavce prvního tohoto článku je povinností smluvních států zajistit, aby měly osoby s postižením „na rovnoprávném základě přístup k inkluzivnímu, kvalitnímu a bezplatnému vzdělávání“.

⁴⁷ Srov. ustanovení § 3 odst. 1, ve spojení s odst. 2 vyhlášky o vzdělávání žáků se SVP.

⁴⁸ Ustanovení zní takto: „Vyžaduje-li to povaha zdravotního postižení, zřizují se pro děti, žáky a studenty se zdravotním postižením školy, popřípadě v rámci školy jednotlivé třídy, oddělení nebo studijní skupiny s upravenými vzdělávacími programy. Žáci se středně těžkým a těžkým mentálním postižením, žáci se souběžným postižením více vadami a žáci s autismem mají právo se vzdělávat v základní škole speciální, nejsou-li vzdělávání jinak. Příprava na vzdělávání dětem se středně těžkým a těžkým mentálním postižením, se souběžným postižením více vadami nebo s autismem, se může poskytovat v přípravném stupni základní školy speciální.“

⁴⁹ Individuální integrace je vzpomenua jako první (ustanovení § 3 odst. 1 vyhlášky): „speciální vzdělávání žáků se zdravotním postižením je zajišťováno: a) formou individuální integrace, b) formou skupinové integrace, c) ve škole samostatně zřízené pro žáky se zdravotním postižením (dále jen "speciální škola"), nebo d) kombinací forem uvedených pod písmeny a) až c). Naproti tomu v předchozím znění ustanovení § 3 odst. 4 vyhlášky o vzdělávání žáků se SVP, před účinností novely č. 147/2011 Sb., bylo stanoveno, že se žák se zdravotním postižením přednostně vzdělává formou individuální integrace v běžné škole, *odpovídá-li to jeho potřebám a možnostem a podmínkám a možnostem školy*. Vzhledem k problematickému dovětku tohoto znění byla celá věta vypuštěna, přičemž byla nahrazena poněkud nelogickou větou: „žák bez zdravotního postižení se nevzdělává podle vzdělávacího programu pro vzdělávání žáků se zdravotním postižením“.

⁵⁰ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 10/2010 Sb. m. s., o sjednání Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením.

Je tedy nepochybné, že i podle znění Úmluvy by měla vždy být preferována možnost vzdělávání v běžné základní škole. V tomto kontextu si je třeba upozornit, že vzdělávání žáků s lehčími formami postižení v běžných školách je ve vyspělých demokraciích samozřejmostí.

Ochránce proto doporučuje vládě podle ustanovení § 22 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv, aby Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR předložila návrh změny zákona, který by jednoznačně a bezrozporně zakotvil přednost individuální integrace žáků se speciálními vzdělávacími potřebami v běžné základní škole. Ustanovení by mohlo být součástí ustanovení § 16 školského zákona, např. v následujícím znění: „Žák se speciálními vzdělávacími potřebami, včetně zdravotního postižení, se přednostně vzdělává formou individuální integrace v základní škole.“

b) Rozpor vyhlášky o vzdělávání žáků se SVP se školským zákonem

Školský zákon obsahuje základní úpravu vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami. Podle ustanovení § 16 odst. 1 se těmito potřebami rozumí zdravotní postižení,⁵¹ zdravotní znevýhodnění⁵² nebo sociální znevýhodnění.⁵³

Podle ustanovení § 2 odst. 1 písm. b) zákona je vždy třeba volit výukové metody, které budou v nejlepším zájmu žáka s ohledem na jeho individuální potřeby. Zákon přitom výslovně nehodnotí, které postupy a jaký typ vzdělávání jsou pro žáka v konkrétním případě vhodné, resp. kdy je znevýhodnění takové povahy, že je pro dítě účelné vzdělávání v oddělené instituci. Pouze uvádí (ustanovení § 16 odst. 8), že pokud to *vyžaduje povaha zdravotního postižení, mohou/mají se zřizovat speciální třídy nebo školy*. Taková možnost je zákonem stanovena **jen v případě žáků se zdravotním postižením**, nikoli pro jiné případy.⁵⁴

Školský zákon (§ 19) zmocňuje ministerstvo, aby prováděcím právním předpisem stanovilo pravidla a náležitosti zjišťování vzdělávacích potřeb dětí, žáků a studentů se speciálními vzdělávacími potřebami a dětí, žáků a studentů nadaných, a úpravu organizace, přijímání, průběhu a ukončování vzdělávání dětí, žáků a studentů se speciálními vzdělávacími potřebami a nadaných, náležitosti individuálního vzdělávacího plánu a podmínky pro přerazování do vyššího ročníku.

Vyhláška o vzdělávání žáků se SVP obsahuje ustanovení § 10 odst. 2, které povoluje zařadit do třídy (skupiny) postižených žáků i **žáka s jiným typem postižení či se zdravotním znevýhodněním**. Přestože je vyžadováno doporučení

⁵¹ Ustanovení § 16 odst. 2 školského zákona: „Zdravotním postižením je pro účely tohoto zákona mentální, tělesné, zrakové nebo sluchové postižení, vady řeči, souběžné postižení více vadami, autismus a vývojové poruchy učení nebo chování.“

⁵² Ustanovení § 16 odst. 3 školského zákona: „Zdravotním znevýhodněním je pro účely tohoto zákona zdravotní oslabení, dlouhodobá nemoc nebo lehčí zdravotní poruchy vedoucí k poruchám učení a chování, které vyžadují zohlednění při vzdělávání.“

⁵³ Ustanovení § 16 odst. 3 školského zákona: „Sociálním znevýhodněním je pro účely tohoto zákona a) rodinné prostředí s nízkým sociálně kulturním postavením, ohrožení sociálně patologickými jevy, b) nařízená ústavní výchova nebo uložená ochranná výchova, nebo c) postavení azylanta, osoby požívající doplňkové ochrany a účastníka řízení o udělení mezinárodní ochrany na území České republiky podle zvláštního právního předpisu.“

⁵⁴ Srov. ustanovení § 16 odst. 8 školského zákona a ustanovení § 16 odst. 1 téhož zákona.

poradenského zařízení a kapacitně je počet žáků bez postižení omezen na 25 %, ⁵⁵ lze namítnout, že **vyhláška jde v uvedeném ohledu nad rámec zákonné úpravy, která takovou možnost nezná**. Jelikož vyhlášky (podzákonné předpisy) mohou pouze „provádět“, konkretizovat ustanovení zákonná, je třeba uzavřít, že jde o **protizákonnou úpravu**. Vystává navíc otázka, jak může být v souladu s nejlepším zájmem žáka bez postižení, který například jen prodělal delší nemoc, aby se vzdělával ve skupině žáků s postižením, a to přes výslovné uvedení, že musí být vzděláván podle vzdělávacího programu pro žáky bez postižení (srov. ustanovení § 3 odst. 4 vyhlášky).

Novela č. 147/2011 Sb. vyhlášky o vzdělávání žáků se SVP (účinná od 1. září 2011) navíc umožnila vzdělávat ve škole, třídě nebo skupině pro postižené žáky také **žáka se zdravotním znevýhodněním, pokud v základní škole „celkově selhává“** (nové ustanovení § 3 odst. 5 písm. a/), nebo **žáka sociálně znevýhodněného na dobu do pěti měsíců** (nové ustanovení § 3 odst. 5 písm. b/).⁵⁶ I zde nemá vyhláška oporu ve školském zákoně.

Stávající podzákonná právní úprava proto podle ochránce porušuje nejen školský zákon, ale vyvstává důvodné podezření, že se dostává do rozporu s ústavně zaručeným právem na vzdělání (čl. 33 Listiny základních práv a svobod). V době, kdy se stále větší důraz přikládá opačnému trendu, tedy začleňování znevýhodněných žáků do standardních základních škol, je třeba účinnou podzákonnou právní úpravu odmítnout.

Ochránce proto doporučuje Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy podle ustanovení § 22 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv možnost zařazení žáka bez postižení do speciální třídy nebo školy podle ustanovení § 10 odst. 2 a ustanovení § 3 odst. 5 písm. a) a b) z vyhlášky vypustit bez náhrady, a to pro jejich rozpor se školským zákonem.

c) Nejednotnost v názvosloví škol

Účelem přijetí současného školského zákona byla transformace základního vzdělávání. Mimo jiné byly de iure zrušeny zvláštní školy (ustanovení § 185 odst. 3 věta první). Je třeba poznamenat, že k jejich faktické přeměně ovšem nedošlo. Závěr potvrdila i tematická zpráva ČŠI, když se v ní uvádí, že v tomto ohledu záměr nového školského zákona nebyl naplněn. Školy se pouze přejmenovaly, a to zcela nejednotně. Některé z nich dnes nesou název „základní škola“, jiné jsou naopak základními školami praktickými. A to přesto, že zákonodárce dal najevo svůj úmysl jednoznačně ustanovením, podle něhož „zvláštní škola podle dosavadních předpisů je základní školou podle tohoto zákona“.

Důsledkem nekonceptního přístupu (mj. i samosprávy, která rozhodovala o dnešním názvu bývalých zvláštních škol), je stav, kdy z názvu školy „základní

⁵⁵ Podle ustanovení § 10 odst. 2 vyhlášky „do třídy nebo studijní skupiny zřízené pro žáky se zdravotním postižením mohou být na základě žádosti zletilého žáka nebo zákonného zástupce žáka a písemného doporučení školského poradenského zařízení zařazeni i žáci s jiným typem zdravotního postižení nebo se zdravotním znevýhodněním. Jejich počet nepřesáhne 25 % nejvyššího počtu žáků ve třídě nebo studijní skupině podle odstavce 1. Ustanovení § 3 odst. 4 a 5 a § 9 odst. 1 nejsou dotčena.“

⁵⁶ Lze pochybovat, zda může být několikaměsíčním pobytem ve speciální škole vyrovnáno „celkové selhání“ žáka, jehož jediným handicapem je např. nepodnětné rodinné prostředí.

škola“ není vůbec patrné, podle jakého vzdělávacího programu se ve škole žáci vyučují. Takový název totiž může nést jak standardní základní škola, tak i bývalá zvláštní škola. Vzhledem k nedostatečnému zájmu ministerstva školství o dotčené téma v minulých letech nejenže nebyly nedůsledné kroky usměrněny, ale ministerstvo nemá ani přesný přehled o vývoji speciálního školství v ČR. Dokonce ani nedisponuje kompletním seznamem těchto škol. Obdobné informace potvrdili také pracovníci České školní inspekce. Přitom vedení této evidence je základním předpokladem pro hodnocení transformace speciálních škol.

Ochránce proto doporučuje Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy novelizaci vyhlášky č. 364/2005 Sb. tak, aby školy již s účinností k 1. 9. 2012 měly uloženou povinnost ministerstvu vykazat údaje o tom, zda vzdělávají žáky podle přílohy Rámcového vzdělávacího programu pro žáky s LMP a zároveň sdělily jejich přesný počet. Dále ministerstvu doporučuje, aby do 31. 12. 2012 vytvořilo přesnou evidenci bývalých zvláštních škol obsahující informace o počtu žáků vzdělávaných podle přílohy Rámcového vzdělávacího programu pro žáky s LMP,⁵⁷ její pravidelnou aktualizaci, jakož i její zaslání Kanceláři veřejného ochránce práv a ČŠI. K úvaze ministerstvu současně ochránce dává případnou změnu právní úpravy názvosloví škol.

* * *

Vzhledem ke skutečnosti, že další otázky související se zkoumanou problematikou (proces zařazování žáka do speciální školy, kontrola nad činností školských poradenských zařízení, institut sociálně znevýhodněného žáka, financování asistenta pedagoga, postupy samosprávy při stanovení školských obvodů, reforma předškolního vzdělávání) buď v převážné míře přesahují hranice právní regulace a zasahují do dalších vědních oborů (zejména pedagogiky a psychologie), anebo jsou otázkou politické vůle a rozpočtové disciplíny jak na regionální, tak i na ústřední úrovni, bylo by vhodné, aby ministr školství, mládeže a tělovýchovy uspořádal v nejbližší době setkání se zástupci správních úřadů, orgánů samosprávy, pedagogů, psychologů, rodičů a nevládních organizací, na němž by mohla být diskutována výše zmíněná témata. Ochránce je připraven v rámci této diskuse podrobněji představit výsledky výzkumu i okolnosti provázející jeho realizaci.

Svou úlohu v rámci působnosti ochrany před diskriminací ochránce považuje ve vztahu k danému tématu v tuto chvíli za splněnou.

JUDr. Pavel V a r v a ř o v s k ý
veřejný ochránce práv

⁵⁷ Jakož dále počtu žáků vzdělávaných podle vzdělávacího programu základních škol speciálních.