



Připomínky veřejné ochránkyně práv

k návrhu vyhlášky, kterou se mění vyhláška č. 27/2016 Sb., o vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami a žáků nadaných

(č. j. předkladatele MSMT-12232/2017-2)

OBECNÉ PŘIPOMÍNKY

TVRZENÁ TECHNICKÁ POVAHA NOVELY

Nejedná se o technickou novelu vyhlášky. Návrh vyhlášky výrazně zasahuje do práv dětí se speciálními vzdělávacími potřebami a do samotné organizace speciálního školství. Návrh upřednostňuje zájmy zřizovatelů, školských poradenských zařízení a speciálních škol před nejlepším zájmem dítěte, který by měl být alfou a omegou jakýchkoliv změn ve vzdělávací soustavě. Z návrhu opakovaně zaznívá, že poradenská zařízení něco nezvládají, případně kraje jako zřizovatelé s něčím dlouhodobě nesouhlasí, případně, že některé odborné kruhy něčemu nerozumí. Předkladatel tuto situaci řeší ve prospěch těch, již mají hlas a moc a setrvale si stěžují na neutěšenou situaci po 1. září 2016. Proto bude dítě ve výsledku čekat déle na doporučení z poradenského zařízení, kraje budou moci udržet některé speciální školy (zejména praktické) a doplňovat je dětmi s jiným druhem znevýhodnění, než pro které byly školy původně zřízeny. O zajištění kvality speciálně pedagogické péče ve školách, ve kterých se budou věnovat najednou osobám s poruchami učení, autistického spektra, smyslovým a mentálním postižením, předkladatel mlčí.

Místo toho měl předkladatel zjišťovat, jak kraje použily prostředky na posílení kapacit poradenských zařízení, proč trvají na existenci některých škol či proč poradny provádějí komplexní rediagnostiku, když jim to vyhláška v takovém rozsahu nenařizuje.

Samotné dítě se speciálními vzdělávacími potřebami či dítě nadané, které musí být středobodem našeho zájmu, se z návrhu vytrácí. Návrh jako celek není argumentačně propracovaný, některé pasáže působí jako doslova okopírované ze stanoviska zájmové organizace, tvrdá data pro některá rozhodnutí v důvodové zprávě nejsou i přes má opakovaná doporučení.

Považuji dále za krajně nezodpovědné, že předkladatel poslal návrh do vnějšího připomínkového řízení v průběhu letních měsíců a nadto ještě ve zkráceném termínu. Jednotlivé dílčí návrhy by si zasloužily mnohem širší a delší odbornou diskusi (ne pouze s těmi organizacemi, které o tyto změny dlouhodobě usilují). Některé z nich jdou dokonce proti smyslu inkluzivní novely školského zákona účinné od 1. září 2016.

S ohledem na tyto argumenty jsem proti přijetí novely vyhlášky jako celku. Níže přikládám konkrétní připomínky.

Tato připomínka je zásadní.

CHYBEJÍCÍ ZHODNOCENÍ SOULADU PRÁVNÍ ÚPRAVY S PRÁVEM EU

Navrhovaná vyhláška má přímou vazbu na právní předpisy EU. Tímto předpisem je 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. Opatření uvedená ve vyhlášce se bezprostředně dotýkají práva příslušníků a příslušnic etnických menšin na rovné zacházení při poskytování vzdělání [čl. 3 odst. 1 písm. g)]. Uvedenou problematiku sleduje Evropská komise ve vztahu k romským dětem, které jsou dosud v nadměrné míře vzdělávány v základních školách praktických.

Proto navrhuji důvodovou zprávu (část A. 4) doplnit o tuto informaci.

Tato připomínka je zásadní.

1. K čl. I bodu 2 (§ 13 odst. 2)

Se zrušením věty druhé nesouhlasím. Vede mě k tomu několik důvodů. Především je příliš brzy na to hodnotit nadbytečnost a byrokratičnost tohoto ustanovení pro poradenskou praxi. Předložení této změny musí být podloženo daty České školní inspekce získanými inspekční činností ve školských poradenských zařízeních. Měli bychom nepochybně znát podíl zákonných zástupců, kteří se do poradenského zařízení nedostaví k převzetí zprávy a doporučení a ani nereagují na výzvu k odeslání informovaného souhlasu poštou. Zároveň bychom měli hledat důvody jejich nesoučinnosti a hledat rezervy i v komunikaci na straně školských poradenských zařízení.

Institut informovaného souhlasu ve vztahu k výstupům z poradenské činnosti (§ 13 odst. 2 vyhlášky) považuji za stejně důležitý jako souhlas udělený škole před zahájením poskytování podpůrných opatření (§ 16 odst. 5 školského zákona a § 2 odst. 3 vyhlášky). Nejedná se o zcela totožné instituty. Připomínám, že poskytování podpory dětem ze zranitelných skupin musí být vystavěno na systému právních záruk. Přestože by ve vyhlášce i nadále zůstala zachována povinnost školského poradenského zařízení informovat zákonného zástupce o obsahu doporučení a právu požádat o revizi, nebylo by (bez existence písemného informovaného souhlasu) dodržení této povinnosti nijak kontrolovatelné. Takový stav nemohu připustit.

Tato připomínka je zásadní.

2. K čl. I bodu 3 a 4 (§ 13 odst. 3)

Nesouhlasím s prodloužením pořádkové lhůty pro vydání zprávy a doporučení, byť se jedná o prodloužení o 30 dnů a pouze na dobu jednoho školního roku. Vedou mě k tomu tři následující důvody.

Je třeba si uvědomit, že čekání na přijetí podpůrného opatření je podle stávající úpravy dlouhé. Konkrétně dítě může čekat až 90 dnů od podání žádosti na posouzení vzdělávacích potřeb v poradenském zařízení (§ 1 odst. 4 vyhlášky č. 72/2005 Sb.), následně má poradenské zařízení až 90 dnů k vydání zprávy a doporučení. Škola má pak dalších 120 dnů pro zahájení poskytování podpůrného opatření (§ 16 odst. 3 vyhlášky). Právní předpis tedy umožňuje, aby bylo podpůrné opatření přijato až po deseti měsících od podání žádosti v poradenském zařízení. Prodloužení lhůty o dalších 30 dnů je tedy nepřipustné.

Jsem si vědoma větší vytíženosti poradenských zařízení. Nedostatečné personální zabezpečení nemůže jít ale k tíži dětem ze zranitelných skupin. Jakýkoliv zásah do práva na vzdělání musí být vždy řádně odůvodněn. V důvodové zprávě postrádám, byť jsem to předkladateli zdůraznila v rámci neformálních konzultací, přesné statistické údaje o situaci v poradenských zařízeních (napříč regiony). Fundovaná analýza opřená o kvalitní data by měla mimo jiné ukázat, jak zřizovatelé poradenských zařízení (zejména kraje) použil i finanční prostředky poskytnuté státem na personální posílení poraden. Předkladatel nevyvrátil v rámci neformálních konzultací existující podezření, že prostředky rozeslané krajům nakonec byly použity k jiným účelům. Nedostatečná kontrola využití čerpaných finančních prostředků nesmí poškozovat děti se speciálními vzdělávacími potřebami či děti nadané.

Třetím důvodem pro můj nesouhlas je tvrzená dočasnost opatření (prodloužení se bude dotýkat jednoho školního roku). Poradenské zařízení má povinnost stanovit dobu, po kterou je poskytování podpůrného opatření nezbytné; tato doba zpravidla nemá přesáhnout 2 roky (§ 15 odst. 3 vyhlášky). Tato doba je uvedena v kolonce platnost doporučení (příloha č. 5 vyhlášky). Pokud poradenská zařízení čelí v současnosti zvýšenému počtu žádostí, lze očekávat, že tento trend se bude opakovaně vracet s ohledem na potřebu vydání nového doporučení. Jinými slovy řečeno, počet žádostí o poradenskou službu sice časem poklesne, ale opět stoupne a přibližně po dvou letech budou zařízení čelit stejné situaci jako dnes. Dočasné prodloužení lhůty není optimálním řešením ani z perspektivy dlouhodobého vývoje.

Tato připomínka je zásadní.

3. K čl. I bodu 7, 8 a 9 (§ 17 a § 18)

Nesouhlasím s „precizací“. Právní úprava je v tomto ohledu srozumitelná. Vyhláška má svou strukturu (vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami se věnuje část druhá vyhlášky, žákům nadaným pak část čtvrtá). Je tudíž logické, že ustanovení obsažená v části druhé se mohou vztahovat jen a pouze na žáky se speciálními vzdělávacími potřebami, nikoliv na děti nadané. Doporučuji větší edukaci mezi školskou odbornou veřejností.

Tato připomínka je zásadní.

4. K čl. I bodu 10 a 11 (§ 19)

Jedná se o dvě nejproblematictější změny celého návrhu, s nimiž zásadně nesouhlasím. Předkladatel se snaží svůj skutečný záměr zakrýt (velmi nesrozumitelnou) formálně právní argumentací o překročení zákonného zmocnění. Domnívám se, že zákonné zmocnění bylo v uvedeném případě dodrženo a ustanovení § 19 vyhlášky neodporuje § 16 a § 19 školského zákona. Interpretace předložená předkladatelem je účelová a nerespektuje závazky ČR plynoucí z Úmluvy OSN o právech osob se zdravotním postižením a rozsudku Evropského soudu pro lidská práva.

Je to především zřizovatel, který musí respektovat § 16 odst. 9 školského zákona při výkonu svých kompetencí (určení, pro děti s kterým znevýhodněním bude jeho škola určena). Ředitel speciální školy pak respektuje rozhodnutí zřizovatele a nemůže ke vzdělávání přijmout jiné dítě, než pro které je škola určena. Školský zákon nedává zřizovateli možnost zřizovat jednu speciální školu pro více druhů znevýhodnění najednou. Daná právní úprava je kogentní a nelze se od ní odchýlit. Vyhláška neříká v § 19 odst. 3 nic jiného, než co lze

dovodit z hlediska jazykového a teleologického ze školského zákona. Tímto ustanovením je vázán jak zřizovatel, tak i ředitel školy. Vedle jazykového výkladu je třeba zapojit i výklad historický, neboť nová právní úprava měla navázat na tradici speciálních škol pro jeden druh zdravotního znevýhodnění. Opačná interpretace (legislativní podpora vzniku jakýchsi „univerzálních“ speciálních škol) není možná s ohledem na znění Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením. Výbor OSN pro práva osob se zdravotním postižením v bodu 39 obecného komentáře konstatuje, že s články 24 a 4 odst. 2 Úmluvy není kompatibilní situace, kdy stát, který ratifikoval Úmluvu, udržuje dva paralelní vzdělávací systémy, jmenovitě běžné a speciální školy.¹ Česká republika udržuje systém speciálního školství, ale zároveň se od 1. září 2016 vydala cestou společného vzdělávání. Oddělené vzdělávání je pak upraveno přísnými podmínkami, neboť jde o výjimku z pravidla (vzdělávání v běžné škole), která se musí vykládat restriktivně.

Nenápadným odstraněním zákazu (vyškrtnutím slova „škola“ z § 19 odst. 5 vyhlášky), aby se ve škole zřízené pro žáky s mentálním postižením nevzdělávali žáci bez mentálního postižení (např. romské děti, jimž byla diagnostikována porucha učení či chování), otevírá opět cestu k další diskriminaci. Tento návrh je zcela nepřipustný a ostudný.

Tato připomínka je zásadní.

5. K čl. I bodu 12 a 13 (§ 20 odst. 2 a § 23)

Nesouhlasím s navrženými změnami a navrhuji ponechat úpravu beze změny. Počet romských dětí, jimž bylo diagnostikováno lehké mentální postižení a následně byly převedeny do (již zrušeného) redukovaného vzdělávacího programu, tvoří odhadem jednu třetinu z celkového počtu dětí s touto diagnózou. Toto číslo je poměrně konstantní od roku 2011 a znamená nepřímou diskriminaci v přístupu ke vzdělání z důvodu etnického původu. Letos si navíc připomínáme deset let od vynesení rozsudku Evropského soudu pro lidská práva D. H. a ostatní proti České republice. Rozsudek stále není z pohledu Výboru ministrů Rady Evropy vykonán.

Povinnost vyhodnocení přijatých opatření u žáků s mentálním postižením po roce od vydání doporučení (dle § 19 vyhlášky) je proto *de minimis* podmínkou, z níž za stávajících okolností nelze slevit. Jiná by byla situace, kdyby se ukázalo, že počet romských dětí vzdělávaných dle § 19 vyhlášky výrazně klesá.

Vyzývám rovněž předkladatele, aby přehodnotil interpretaci § 23 vyhlášky (přezkoumání podmínek). Vyhláška, jelikož je to předpis obecný, neříká, jakým způsobem má poradenské zařízení provést vyhodnocení realizace doporučení dle § 19 vyhlášky. Je tedy na odbornících v poradenských zařízeních, aby rozhodli, jak posoudí účinnost vzdělávání dítěte mimo hlavní vzdělávací proud. Provedení komplexního psychologického a speciálně pedagogického vyšetření není výslovnou povinností poradny – poradenské zařízení může pro účely § 23 používat různé nástroje, které má. Proto ani zmínka o dynamické diagnostice v obecně závazném předpise není vhodná a natolik potřebná, jak tvrdí předkladatel. Kontrolu nad tím, že poradenské zařízení bude postupovat vždy v souladu s nejlepším zájmem dítěte (§ 1

1 *Committee on the Rights of Persons with Disabilities*. General Comment No. 4 - Article 24: Right to inclusive education, 26. 8. 2016, <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/GC.aspx> (citováno 19. 7. 2017)

odst. 2 vyhlášky) bez ohledu na jeho etnický původ či zdravotní stav, vykonává Česká školní inspekce, která je oprávněna posuzovat poskytování poradenské služby.

Tato připomínka je zásadní.

Brno 21. července 2017

Mgr. Anna Šabatová, Ph.D.
veřejná ochránkyně práv