

Připomínky veřejného ochránce práv

k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 306/1999 Sb., o poskytování dotací soukromým školám, předškolním a školským zařízením, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 373/2011 Sb., o specifických zdravotních službách, ve znění pozdějších předpisů

OBECNÉ PŘIPOMÍNKY

Vítám, že předkladatel navázal na legislativní práci z minulého roku a předložil návrh, na jehož připomínkování se podílel můj předchůdce JUDr. Pavel Varvařovský. Většina navrhovaných změn tak byla opakovaně diskutována v rámci vnějšího připomínkového řízení a podařilo se dosáhnout shody v mnoha aspektech (např. definice žáka se speciálními vzdělávacími potřebami, podmínky pro poskytování podpůrných opatření, role České školní inspekce a výslovné zapojení orgánů sociálně právní ochrany dětí, otázka regulace školských obvodů prostřednictvím opatření obecné povahy ve specifických případech apod.). Návrh a důvodovou zprávu tudíž považuji za kvalitně zpracovanou.

Musím však vyjádřit nesouhlas s třemi okruhy otázek. Některé z těchto okruhů pak reflektuji v konkrétních připomínkách k návrhu.

- Prvním okruhem je výrazné zpoždění předkladatele s plněním legislativních opatření obsažených v Akčním plánu opatření pro výkon rozsudku *D. H. a ostatní proti České republice*, jehož aktualizovaná verze bude projednávána ve dnech 3. – 5. června 2014 ve Výboru ministrů Rady Evropy. Jedná se především o otázku supervizních mechanismů (opatření D akčního plánu) a předškolního vzdělávání (opatření F akčního plánu), jejichž naplnění bylo Radě Evropy oznámeno k datu 1. ledna 2016. Předkládaný návrh však změnu v oblasti supervizních mechanismů odkládá až k 1. lednu 2017 a problematiku povinného roku předškolního vzdělávání v období jednoho roku před zahájením povinné školní docházky neobsahuje vůbec. Uvedený přístup považuji za krajně nevhodný, zvláště vezmu-li v potaz, že oba materiály (návrh novely školského zákona a aktualizovaná verze plnění plánu) vznikaly současně. Toto zpoždění (podpořené sdělováním nepravdivých údajů v oficiálních dokumentech vlády) zhorší postavení České republiky na poli mezinárodní ochrany lidských práv. Předkladateli doporučuji tuto otázku znovu zvážit a urychlit plnění plánu v souladu s původním závazkem.
- V důvodové zprávě (str. 72) je uvedeno, že ustanovení § 16 odst. 2 obsahující zásadu subsidiarity je zároveň vyjádřením přednosti individuální integrace žáka se speciálními vzdělávacími potřebami. S touto interpretací nesouhlasím, protože sám předkladatel v důvodové zprávě (str. 27) uvádí, že zařazení žáka do „speciální školy nebo třídy“ nebude definováno jako podpůrné opatření. Speciální škola či třída mají být dalším prostředím, kde se budou poskytovat

podpůrná opatření, což nijak nerozporuji. Je správné, že opatření budou konstruována (a poskytována) bez ohledu na to, jakou formou se žák vzdělává. Je ale očividné, že z návrhu neplyne veřejné subjektivní právo žáka se speciálními vzdělávacími potřebami, aby byl přednostně vzděláván formou individuální integrace¹, odpovídá-li to jeho potřebám a možnostem. Proto si dovoluji trvat na doporučení ochránce z roku 2012, které můj předchůdce JUDr. Varvařovský uvedl v připomínkách v loňském roce.² Pokud předkladatel připomínce opět nevyhoví, doporučuji přinejmenším přepracovat důvodovou zprávu (odstranění zmínky o přednosti individuální integrace, která navozuje pocit, že zákonodárce vyslyšel doporučení ochránce).

- Návrh zákona k mému překvapení nijak neřeší zavedení posledního roku předškolního vzdělávání jako povinného, přestože se k tomu Česká republika zavázala v rámci Akčního plánu opatření pro výkon rozsudku *D. H. a ostatní proti České republice* (viz výše). Nová vláda tento závazek stvrdila v koaliční smlouvě a programovém prohlášení. Na místo toho předkladatel činí ústupek v podobě rozšíření kapacit přípravných tříd u základních škol. V rámci výkonu zmíněného rozsudku je to opatření nedostatečné, neboť romské děti (pokud si jejich rodiče uvědomují důležitost předškolní výchovy) již nyní nulté ročníky navštěvují. Tvrdým opatřením směřujícím k vyrovnání znevýhodnění a naplnění zásady rovných příležitostí by bylo zakotvení povinnosti navštěvovat mateřskou školu, což by mělo výrazný pozitivní dopad na děti z nepodnětného prostředí. Zároveň je třeba ošetřit ekonomickou stránku věci, neboť pro většinu sociálně znevýhodněných rodin může být takový povinný rok finanční zátěží, přestože vzdělání jako takové by bylo bezúplatné. Je tedy nezbytné, aby předkladatel tuto problematiku do novely po několika letech trvajících diskuzí konečně zakotvil.

V neposlední řadě musím zmínit, že mé připomínky (podobně jako připomínky ostatních míst) odrážejí skutečnost, že dosud nejsou známy konkrétní podoby prováděcích předpisů (katalog podpůrných a vyrovnávacích opatření) a zároveň není jasné, jak bude reformováno financování regionálního školství. Proto i kvalitní zákonný text může být v praxi deformován tím, jakou podobu má prováděcí předpis a jak jsou stanoveny finanční toky, které výrazně proměňují motivaci a jednání všech dotčených subjektů v segmentu školství (konkrétně škol, poradenských zařízení, zřizovatelů, pedagogů a žáků). Dovolím si proto apelovat na předkladatele, aby jeho další legislativní postup byl v souladu s předloženým návrhem.

Tato připomínka je zásadní.

KONKRÉTNÍ PŘIPOMÍNKY

1) K čl. I bodu 2 [§ 16 odst. 2 písm. písm. b)]

Za tradiční přiměřené opatření (uspořádání) je chápáno hodnocení žáka s ohledem na jeho speciální vzdělávací potřeby (viz § 16 odst. 6 školského zákona v účinném znění). Mezi demonstrativním výčtem podpůrných opatření v navrženém znění však termín hodnocení chybí. Doporučuji proto přijetí tohoto znění:

¹ tj. v kolektivu převážně intaktních žáků

² materiál ze dne 15. května 2013 (PDCJ 1334/2013)

„(2) Podpůrná opatření spočívají zejména v
b) úpravě organizace, obsahu, hodnocení, forem a metod vzdělávání a školských služeb, včetně zabezpečení výuky předmětů speciálně pedagogické péče a včetně prodloužení délky středního nebo vyššího odborného vzdělávání až o dva roky,“

Tato připomínka je zásadní

2) K čl. I bodu 2 [§ 16 odst. 2 písm. písm. g)]

Z průběžných závěrů šetření, které vedu v otázce vzdělávání žáků se sluchovým postižením (sp. zn. 4598/2012/VOP/EN)³ vyplývá, že postavení tlumočnicka znakového jazyka není dostatečně legislativně ošetřeno. Zapojení tlumočnicka či transliterátora do vzdělávání žáků se sluchovým postižením je klíčovým přiměřeným uspořádáním ve smyslu Úmluvy OSN o právech osob s postižením. Podobně jako asistent pedagoga by neměl v demonstrativním výčtu podpůrných opatření chybět.

Doporučuji proto přijetí tohoto znění:

„(2) Podpůrná opatření spočívají zejména v
g) využití asistenta pedagoga, tlumočnicka či transliterátora komunikačních systémů neslyšících a hluchoslepých osob¹²⁾“

Tato připomínka je zásadní

3) K čl. I bodu 3 [§ 16b odst. 4]

Navržené ustanovení o tom, že zpráva nebo doporučení školského poradenského zařízení se považují za správné, dokud není vydána revizní zpráva, z níž vyplývá opak, považuji za zcela nadbytečné. Podstatou revize (v právním slova smyslu) je přezkum závěrů učiněných podřízeným orgánem. Dojde-li jakýkoliv nadřízený orgán ke zjištění, že závěry nebyly správné, a učiní nové, platí pochopitelně jím přijaté závěry. Navržené ustanovení mi připomíná podobně nešťastně formulované ustanovení § 3 odst. 4 vyhlášky 73/2005 Sb., ve znění pozdějších předpisů, které stanoví, že se žák bez zdravotního postižení nevzdělává podle vzdělávacího programu pro vzdělávání žáků se zdravotním postižením.

Z uvedených důvodů navrhuji § 16b odst. 4 z textu zákona vypustit.

Tato připomínka je zásadní

4) K čl. I bodu 17 [§ 47 odst. 1]

K rozšiřování minimálního počtu dětí v přípravných třídách základních škol na téměř dvojnásobek (ze stávajících 7 na navrhovaných 13) mám několik připomínek.

³ Komunikace s MŠMT je vedena pod následujícími č. j.: MSMT-50957/2012-22, MSMT-11546/2013-22, 31244/2013-1.

Z terénu slyším názory, že některé školy na takový limit nedosáhnou⁴ a pokud ano, zřízení se výrazně prodraží, jelikož oproti pedagogům v mateřských školách je plat pedagogů na I. stupni základní škole vyšší. Je to jeden z praktických důvodů, proč by měl předkladatel směřovat integrační úsilí a vyrovnávání znevýhodnění do navyšování kapacit mateřských škol, nikoliv do rozšiřování kapacit nultých ročníků.

Lze rovněž pochybovat o efektivitě předškolní přípravy v tak velkém kolektivu. Předpokládám totiž, že přípravně třídy budou stále navštěvovat (do jisté míry i z určité setrvačnosti) děti se speciálními vzdělávacími potřebami, které vyžadují individuální podporu. Uvedený krok tak nepovažuji za systémový a promyšlený. Není ani podložen analýzami z jednotlivých regionů. Mám-li být upřímná, působí na mě toto opatření jako snaha předkladatele o vnější sebe prezentaci před Radou Evropy. Mám obavu, že toto opatření ale nebude mít zásadní vliv na rovný a spravedlivý přístup ke kvalitnímu vzdělání.

I před deklarovanou snahu zbavit přípravné ročníky nálepky zařízení pro děti se sociálním znevýhodněním, předkladatel nenavrhl změnu § 41 odst. 2, které stále předpokládá doporučení školského poradenského zařízení pro umístění dítěte do přípravného ročníku. Doporučuji tento rozpor odstranit a znovu posoudit účelnost takového kroku.

Pokud jde o účinnost tohoto bodu novely, v čl. V se bod 17 zmiňuje hned ve dvou případech (1. 9. 2015 a 1. 1. 2017). Navrhuji tento rozpor v datu účinnosti odstranit.

Tato připomínka je zásadní.

PŘIPOMÍNKY NAD RÁMEC NÁVRHU

Individuální vzdělávání na II. stupni základní školy

V předloženém návrhu se nepamatuje na možnost vzdělávat dítě na II. stupni formou individuálního vzdělávání, třebaže tento institut byl v minulém roce zapracován do textu zákona, a to i s ohledem na sedmileté ověřování realizované Národním ústavem pro vzdělávání.

Argumentům uvedeným v předkládací zprávě nerozumím. Téma nepovažuji za sporné a myslím si, že tato forma vzdělávání má v každém demokratickém právním státě založeném na úctě k právům a potřebám jednotlivce své nezpochybnitelné místo. Nadto jsem se v uplynulých týdnech zabývala podáními osob, které se na mě v této záležitosti obracely s písemnými žádostmi o využití zvláštního oprávnění podle § 22 zákona o veřejném ochránci práv.

Po zvážení veškerých okolností doporučuji předkladateli zapracovat do návrhu zákona doplnění § 41 ve znění schváleného materiálu č.j. MSMT-33404/2012-20.

⁴ Pro rodiče dětí bez sociálního znevýhodnění jsou stále atraktivnější mateřské školy, které navíc mají povinnost přijmout „předškoláky“.

Pokud tak předkladatel v rámci vnějšího připomínkového řízení neučiní, obrátím se na vládu České republiky dle již zmíněného ustanovení § 22 zákona o veřejném ochránci práv.

V Brně dne 23. května 2014

Mgr. Anna Š a b a t o v á, Ph.D.
veřejná ochránkyně práv