

## Stanovisko veřejné ochránkyně práv

### k plnění revidovaného Akčního plánu pro výkon rozsudku Evropského soudu pro lidská práva v případě D. H. a ostatní proti České republice „Rovné příležitosti“

---

#### A. Legislativní podpora pro vzdělávání romských žáků (předchozí opatření A a B)

Česká vláda shrnuje opatření, která byla od roku 2011 vložena do tří novel vyhlášek č. 72<sup>1</sup> a 73/2005 Sb.<sup>2</sup> Očekávaný efekt<sup>3</sup> se však v praxi nedostavil. Jak podrobně popisují v bodě F tohoto stanoviska, z přijatých opatření, která mají integrační charakter, zatím těží spíše děti z majority, než děti romské.

Upozorňuji Výbor ministrů, že od 1. září 2014 je stále možné (byť za úzce vymezených podmínek) umístit do škol, tříd či studijních skupin pro žáky se zdravotním postižením dítě se zdravotním znevýhodněním. Tímto Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (dále „ministerstvo“) jako gestor vyhlášky překročilo své pravomoci, jelikož školský zákon<sup>4</sup> (předpis vyšší právní síly) tuto praxi neumožňuje. Současnou situaci tedy hodnotím jako rozpornou s ústavním pořádkem České republiky.<sup>5</sup> Na zmíněnou skutečnost ministerstvo upozorňoval jak můj předchůdce<sup>6</sup>, tak i já v loňském roce. Doporučení ochránce nebylo vyslyšeno. Ve školním roce 2014/2015 tak stále pokračuje praxe, která ohrožuje romské žáky v jejich přístupu ke kvalitnímu vzdělávání.

Dále připomínám, že institut diagnostického pobytu měl být podle původní verze Akčního plánu z vyhlášky č. 73/2005 Sb. vypuštěn bez náhrady. Tato změna ale od 1. září 2014 nenastala. Podle novelizované vyhlášky je nadále možné realizovat diagnostický pobyt vyjma „škol, tříd a studijních skupin pro žáky s lehkým mentálním postižením“. Upozorňuji, že takové školy ovšem *de iure a de facto*

---

<sup>1</sup> Vyhláška č. 72/2005 Sb., o poskytování poradenských služeb ve školách a školských poradenských zařízeních, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>2</sup> Vyhláška č. 73/2005 Sb., o vzdělávání dětí, žáků a studentů se speciálními vzdělávacími potřebami a dětí, žáků a studentů mimořádně nadaných, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>3</sup> Odliv dětí z redukovaného vzdělávacího programu do vzdělávacího programu pro běžné základní školy.

<sup>4</sup> Zákon č. 561/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>5</sup> V podrobnostech blíže

[http://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/DISKRIMINACE/vyzkum/Survey\\_Ethnic\\_Special-schools.pdf](http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/DISKRIMINACE/vyzkum/Survey_Ethnic_Special-schools.pdf) (str. 16-17 výzkumné zprávy).

<sup>6</sup> Bývalý ústavní soudce JUDr. Pavel Varvařovský byl ve funkci veřejného ochránce práv od září 2010 do prosince 2013.

neexistují a ministerstvo ani Česká školní inspekce (dále jen ČŠI) nejsou schopny kontrolovat shora uvedené omezení.<sup>7</sup> Výsledky kontrol z podzimu 2014, o nichž hovoří česká vláda<sup>8</sup>, nejsou veřejně známy.

Dovoluji si proto říci, že tato změna byla provedena jen formálně za účelem uklidnění mezinárodně napjaté situace ohledně segregace romských žáků, ale v praxi se dle mých poznatků nijak neprojevila.

**Změny v prováděcích právních předpisech nebyly dovedeny do zdárného konce, jak česká vláda deklarovala na podzim 2012. Doporučuji, aby česká vláda splnila své původní závazky a provedla legislativní opatření v prováděcích předpisech, která ve výsledku povedou k odstranění překážek pro vstup romských dětí do hlavního vzdělávacího proudu.**

## **B. Zvýšení účinnosti školských poradenských zařízení (předchozí opatření C)**

Přestože česká vláda předkládá podrobnou analýzu zavádění nových diagnostických nástrojů, nezmiňuje se o konkrétních výsledcích tohoto postupu v denní praxi (měřitelnosti dopadu). Mám na mysli konkrétní počty dětí, které byly díky novým nástrojům rediagnostikovány a kterým bylo doporučeno přestoupit na jinou školu či do jiného vzdělávacího programu. Zároveň je žádoucí, aby česká vláda představila Výboru ministrů, v kolika případech bylo doporučení poradenského zařízení změnit školu či vzdělávací program skutečně realizováno. Pokud nebylo doporučení realizováno, měla by česká vláda doložit, jak chránila nejlepší zájem dítěte proti nečinnosti či opomenutí jeho zákonného zástupce.

Není ani jasné, nakolik je užívání celé série nových diagnostických nástrojů (testů) kompatibilní s novelou školského zákona, která bude od 1. září 2016 znamenat přechod od „nálepkování dětí do tří kategorií“<sup>9</sup> k systému podpůrných opatření pro všechny děti se speciálními vzdělávacími potřebami.

Za nejvíce problematický však považuji nenaplněný příslib, že ČŠI a Národní ústav pro vzdělávání budou provádět ve školských poradenských zařízeních šetření zaměřená na správné užívání nových diagnostických nástrojů.

V této souvislosti si dovoluji Výbor ministrů informovat, že jsem dne 10. září 2014 vydala stanovisko, které se týká působnosti ČŠI ve vztahu

---

<sup>7</sup> Žák s lehkým mentálním postižením se nemusí vždy vzdělávat podle Rámcového vzdělávacího programu pro základní vzdělávání – přílohy upravující vzdělávání žáků s lehkým mentálním postižením (RVP ZV-LMP). Může být individuálně integrován v základní škole a vzdělávat se dle individuálního vzdělávacího plánu. Nelze tak v praxi jednoznačně určit, ve které škole, třídě, studijní skupině nebude možné realizovat diagnostický pobyt.

<sup>8</sup> Viz str. 3 revidovaného Akčního plánu pro výkon rozsudku Evropského soudu pro lidská práva D. H. a ostatní proti České republice „Rovné příležitosti“.

<sup>9</sup> Zdravotní postižení, zdravotní znevýhodnění a sociální znevýhodnění.

ke školským poradenským zařízením.<sup>10</sup> Podle mého právního názoru, je ČŠI oprávněna provádět kontrolu odborných, zejména speciálně pedagogických a psychologických postupů a závěrů pracovníků školských pedagogických zařízení, a to i pro případ kontroly na základě podnětu či stížnosti (např. romského rodiče či romské nevládní organizace). Dne 14. ledna 2015 jsem obdržela vyjádření ČŠI, že můj výklad působnosti ČŠI se neshoduje s výkladem ministerstva a ČŠI. Jinými slovy řečeno, oba zmíněné správní úřady se domnívají, že ČŠI nemůže kontrolovat správnost výstupů poradenské pomoci (zprávy a doporučení). Tento zjevný rozpor mezi ministerstvem a národním orgánem pro rovné zacházení (ombudsman) se dosud nepodařilo zhojit. Považuji i nadále za důležité, aby ČŠI navštěvovala poradenská zařízení s klinickými psychology a psychiatry a prošetřovala, jakým způsobem jsou děti se speciálními vzdělávacími potřebami (se zaměřením na děti romské) testovány a jaká je jim doporučována míra podpory ve škole.

**Česká vláda nepředložila měřitelné výsledky v oblasti diagnostických nástrojů, aby bylo možné nad veškerou pochybnost konstatovat, že existuje přímá souvislost mezi zaváděním nové diagnostiky a postupným začleňováním romských dětí do hlavního vzdělávacího proudu. Zároveň upozorňuji, že na vnitrostátní úrovni existuje výkladový rozpor ohledně kompetencí ČŠI. Česká vláda se na mezinárodní úrovni zavazuje k postupům, které na vnitrostátní úrovni odmítá realizovat.**

### **C. Supervizní mechanismy v oblasti diagnostiky a poradenských zařízení (předchozí opatření D)**

Podle novely školského zákona, která bude v nejbližší době projednávána horní komorou Parlamentu České republiky, má být role revizního orgánu svěřena Národnímu ústavu pro vzdělání, proti čemuž nemám výhrady.

Musím však upozornit, že Národní ústav pro vzdělání bude revizi výstupů poradenské pomoci provádět pouze na základě žádosti<sup>11</sup> (incidenčně), nikoliv z moci úřední (plošně). Proto považuji za důležité, aby plošnou kontrolu kvality odborné práce školských poradenských zařízení prováděla ČŠI, což úzce souvisí s naplněním opatření B.

Mám však opakované výhrady k tomu, že připravená novela školského zákona neřeší personální propojení školského poradenského zařízení a školy, kde jsou vzdělávány děti se speciálními vzdělávacími potřebami.<sup>12</sup> Ministerstvo na podzim 2012 plánovalo, že uvedený problém (střet zájmů) bude řešit jednotným zápisem školského poradenského zařízení do rejstříku, případně udělením akreditace. S politováním musím konstatovat, že se situace s účinností novely školského zákona (září 2016) nezmění. Vyřešení této otázky je pro řádný výkon

<sup>10</sup> Stanovisko je evidováno pod sp. zn. 44/2014/DIS/HP. Veřejně dostupné je v českém jazyce zde [http://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/STANOVISKA/Ostatni-organy/44-14-DIS-HP\\_S.pdf](http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/STANOVISKA/Ostatni-organy/44-14-DIS-HP_S.pdf).

<sup>11</sup> Žádost bude moci podat zákonný zástupce dítěte, škola, ČŠI a orgán sociálně-právní ochrany dětí.

<sup>12</sup> V praxi tak jeden a týž subjekt stanovuje vzdělávací potřeby dítěte a zároveň rozhoduje o jeho přeřazení do redukovaného vzdělávacího programu.

rozsudku *D. H. a ostatní proti České republice* rovněž klíčové. Není mu však ze strany odpovědných orgánů věnována dostatečná pozornost.

**Česká vláda dosud nenaplnila důležité opatření, které úzce souvisí se segregací romských dětí. Doporučuji, aby vláda v roce 2015 vyřešila personální propojení školských poradenských zařízení se školami, kde se vzdělávají děti se speciálními vzdělávacími potřebami.**

#### **D. Předškolní vzdělávání a přípravné třídy (předchozí opatření F)**

Po několika letech odborných diskuzí se jeví jako reálné, že vláda předloží na jaře 2015 do meziresortního připomínkového řízení novelu školského zákona, která zakotví povinný rok předškolního vzdělávání. Tuto iniciativu velice vítám a jsem přesvědčena, že je to jeden z kroků, který povede k výkonu rozsudku *D. H. a ostatní proti České republice*.

Jediné riziko spatřuji v avizovaném záměru ministerstva, aby mohlo být předškolní vzdělávání poskytováno i v přípravných třídách základních škol. Tento záměr jako národní orgán pro rovné zacházení odmítám. Mé důvody jsou ve stručnosti následující.

V listopadu 2014 jsem zahájila výzkum týkající se rovnosti v předškolním vzdělávání. Prostřednictvím elektronických dotazníků jsem z celkového počtu 5 224 mateřských škol zapsaných v Rejstříku škol a školských zařízení Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy oslovila 799 škol vybraných náhodným stratifikovaným výběrem (dle velikosti kraje). Dotazník vyplnilo 638 škol (80 % z celkového počtu). Statistická chyba se tedy pohybuje zhruba v rozmezí max.  $\pm$  3,6 %. Pokud jde o přípravné třídy u základních škol, z předběžných výsledků<sup>13</sup> plyne, že pokud se v blízkosti mateřské školy nachází základní škola, která má zřízený přípravný ročník, z 22 % jsou tyto třídy zřizovány buď u základních škol praktických, anebo u tzv. segregovaných škol (převážně „romských“). Z uvedeného dovozují, že by poskytováním předškolního vzdělávání v přípravných ročnících mohlo ohrozit svůj účel, tedy integrovat romské děti do společnosti a připravit je na vstup do základního (nesegregovaného) vzdělávání.

Přestože si vláda od novely školského zákona (účinnost od září 2016) slibuje, že do přípravných ročníků začnou docházet i děti bez tzv. sociálního znevýhodnění, domnívám se, že s paralelním zavedením povinného roku předškolního vzdělání dojde k přesně opačnému efektu s ohledem na územní, historické a sociokulturní souvislosti. Nezanedbatelná část romských dětí absolvuje předškolní vzdělávání v přípravné třídě základní školy (základní školy praktické či ghetto školy), která může ve značné míře poškodit jejich vzdělávací dráhu.

Opět si dovoluji Výboru ministrů připomenout, že dle současné právní úpravy (tj. i bez potřeby novely školského zákona) může stát ovlivnit, u které školy bude zřízena přípravná třída. Každý ředitel školy totiž musí požádat o souhlas krajský

---

<sup>13</sup> Výzkumnou zprávu vydám do konce června 2016.

úřad,<sup>14</sup> který při udělování souhlasu vykonává státní správu (nejde o výkon samosprávy). Ministerstvo tak může prostřednictvím svých orgánů přímo ovlivnit vzdělávací politiku v jednotlivých regionech. K získání potřebných údajů může opět využít jím řízený inspekční orgán (ČŠI).

**Záměr české vlády ohledně povinného roku předškolního vzdělávání, bude-li legislativně schválen již v roce 2015, povede, dle mého názoru, k výkonu rozsudku *D. H. a ostatní proti České republice*. Česká vláda musí plně podpořit rozšiřování kapacit mateřských škol, aby nebylo za žádných okolností nutné využívat stávajících kapacit přípravných tříd u základních škol. V opačném případě může mít tento důležitý krok kontraproduktivní účinek v podobě zavedení segregační politiky již v rámci předškolního vzdělávání, která neutěšenou situaci romských dětí jen prohloubí.**

#### **E. Postavení přílohy RVP ZV-LMP (předchozí opatření G)**

Ministerstvo přislíbilo revidovat přílohu již v srpnu 2013 a dosud se tak nestalo. V mezidobí Rada vlády pro záležitosti romské menšiny (poradní orgán vlády) na svém zasedání dne 23. října 2014 přijala usnesení č. 10/2014, v němž navrhuje vládě, aby systémové diskriminaci ve vzdělávání romských žáků zamezila uložení úkolu ministrově školství, mládeže a tělovýchovy zrušit přílohu do 31. srpna 2015. Návrh usnesení vlády ukládá ministrově školství, mládeže a tělovýchovy, aby nejpozději k přijetí novely školského zákona zpracoval harmonogram postupu implementace tohoto zákona do praxe s důrazem na transformaci základních škol, které vyučují dle RVP ZV-LMP. Vláda dosud toto usnesení nepřijala.

Dovoluji si Výboru ministrů připomenout, že český školský zákon zná pouze dva vzdělávací programy (pro základní školu a základní školu speciální), které lze považovat za tzv. „vnitřní předpisy“, tj. předpisy bezprostředně působící pouze uvnitř systému, mezi jehož jednotkami právně existují vztahy nadřízenosti a podřízenosti.<sup>15</sup> Existence přílohy pro vzdělávání dětí s lehkým mentálním postižením nemá žádnou oporu v zákoně a fakticky umožňuje existenci třetí větve základního vzdělávání, v níž se v nezanedbatelné míře kumulují právě romské děti.

**Česká vláda je s realizací tohoto bodu v prodlení, které nelze spravedlivě odůvodnit, neboť jde o otázku čistě odbornou (nikoliv politickou). Doporučuji, aby ministerstvo v co nejkratší době představilo podrobný harmonogram prací na zrušení přílohy RVP ZV-LMP. Plně podporuji názor Rady vlády pro záležitosti romské menšiny.**

<sup>14</sup> Ustanovení § 47 školského zákona.

<sup>15</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. března 2011, č. j. 1 Ao 1/2011-49, dostupné z <http://www.nssoud.cz>.

## F. Monitoring, evidence a statistiky v oblasti vzdělávání romských žáků (předchozí opatření E)

Česká vláda ve zprávě konstatuje, že aktuální údaje o počtu romských dětí, vzdělávaných podle vzdělávacích programů pro žáky s lehkým mentálním postižením, jasně ukazují úspěšnost České republiky ve snižování jejich počtu. Ke zprávě, resp. k její části pojednávající o statistických údajích, však lze vznést dvě zásadní výhrady:

- (1) interpretace údajů je neúplná a opomíjí důležitý indikátor, proto může být zavádějící, a
- (2) metoda získání údajů není dostatečně transparentní.

### Ad 1. Slabiny interpretace údajů

Na údaje týkající se vzdělávání romských žáků lze nahlížet ze dvou perspektiv; zajímat nás může:

- a) absolutní **počet** romských žáků vzdělávaných podle RVP ZV-LMP a
- b) **podíl** romských žáků na celkovém počtu všech žáků vzdělávaných podle RVP ZV-LMP.

Akční plán stanoví, že cílovým indikátorem je postupné snižování počtu romských žáků až do dosažení podílu, který odpovídá počtu romských žáků v celkové populaci (v současnosti kolem 3 %). Jinými slovy, abychom mohli říci, že se České republice daří naplňovat akční plán, musí se snižovat jak absolutní počet romských žáků vzdělávaných podle RVP ZV-LMP, tak i jejich podíl na celkovém počtu žáků (romských i neromských) vzdělávaných podle RVP ZV-LMP.

Základem pro závěry byl až doposud právě druhý indikátor, tj. podíl romských žáků. O něj se opíral rozsudek ve věci *D. H. a ostatní proti České republice*, výzkum ombudsmana i zpráva České republiky o plnění Akčního plánu z roku 2012 a 2013. Podíl lze považovat za vhodnější indikátor než počet, jelikož nerovné zacházení a diskriminace je lépe patrná z proporce romských a neromských žáků než z absolutního počtu žáků v jedné a druhé kategorii. V poslední zprávě z 10. února 2015 však došlo k zajímavému posunu v interpretaci. Závěry zcela opomíjejí podíl romských žáků – vycházejí čistě z jejich počtu.

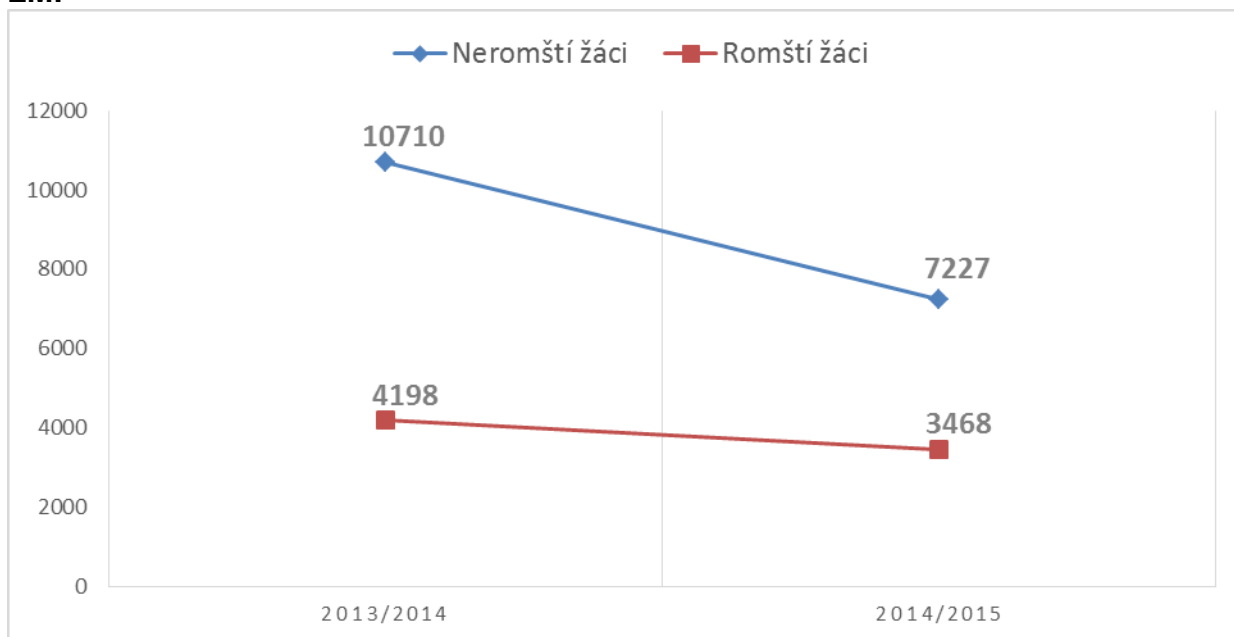
Jak rozumět údajům? Můžeme se nejprve soustředit na počty romských (a neromských) žáků vzdělávaných podle RVP ZV-LMP. Nejprve můžeme konstatovat, že celkový počet všech žáků vzdělávaných podle RVP ZV-LMP meziročně výrazně klesl, a to až o 4 213 žáků (ze 14 908 na 10 695). Meziroční pokles dosahuje 28 %. Takto vysoký počet však vyvolává otázku, jaký je osud těchto žáků, protože za rok 2014 bylo do hlavního proudu nově integrováno pouze 375 žáků. Není zřejmé, jaký je osud těchto žáků.

Následně lze konstatovat, že z trendu prudkého úbytku žáků vzdělávaných podle RVP ZV-LMP profitují především neromští žáci: meziroční úbytek dosahuje

33 % (z 10 710 na 7 227), zatímco u romských žáků jde pouze o 17 % (ze 4 198 na 3 468).

Zdá se tedy, že se České republice sice daří snižovat počty žáků vzdělávaných podle RVP ZV-LMP, snižování se ovšem týká především neromských žáků, a to až ve dvojnásobné míře – viz graf 1.

**Graf 1- Počet romských a neromských žáků vzdělávaných podle RVP ZV LMP**

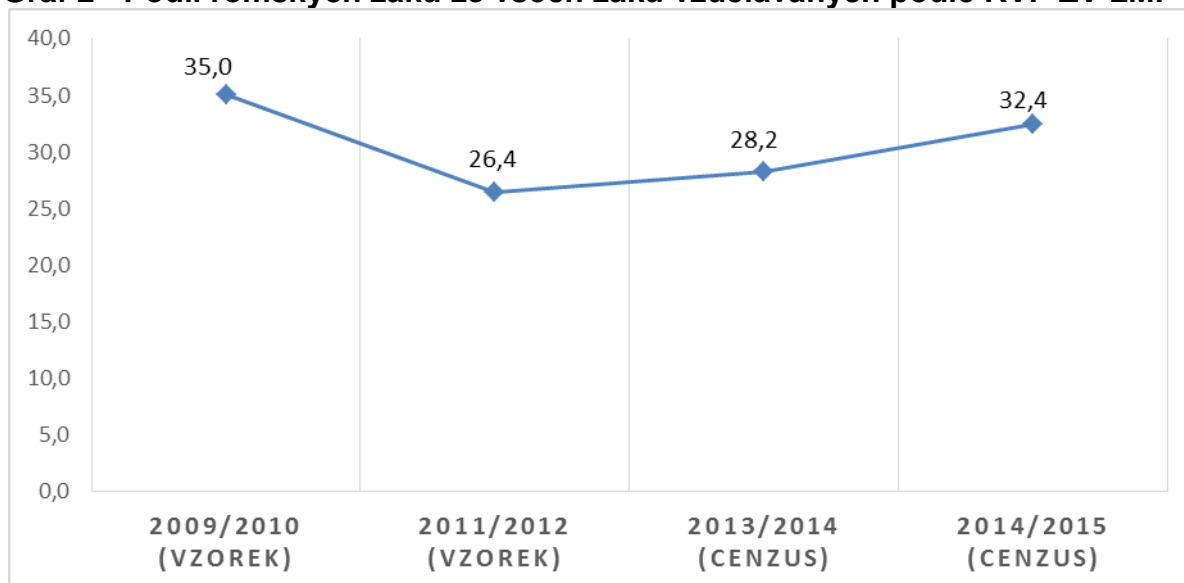


Pak musíme vyhodnotit změnu podílu romských žáků na celkovém počtu všech žáků vzdělávaných podle RVP ZV-LMP.

Zpráva o plnění Akčního plánu tento údaj sice obsahuje, ale nezabývá se jím. Zřejmě proto, že meziročně vzrostl o další 4 % – viz graf 2.

Přestože tedy zpráva o plnění Akčního plánu obsahuje optimistický závěr o jeho úspěšném plnění, jeden ze dvou indikátorů stanovených v Akčním plánu (zároveň jde o indikátor použitý v rozsudku ve věci *D. H. a ostatní proti České republice*) ukazuje, že se situace romských žáků nezlepšuje, naopak, zhoršuje se. Z obou indikátorů tak dovozují, že se situace sice lepší, ale zejména pro neromské žáky.

**Graf 2 - Podíl romských žáků ze všech žáků vzdělávaných podle RVP ZV LMP**



## **Ad 2. Slabiny metody získání údajů**

Kromě interpretace údajů vzbuzuje otázky i metoda, kterou byly získány. Má hlavní výhrada spočívá v tom, že konkrétní postup je obestřen tajemstvím a o průběhu a podrobnějších výsledcích šetření nebyla vydána tematická zpráva [dle ustanovení § 174 odst. 9 písm. c) školského zákona].

Dodávám, že jsem byla i tento rok oslovena se žádostí o konzultaci, ale musela jsem ji odmítnout, jelikož oslovení proběhlo takřka na poslední chvíli, pouze jeden den před započítáním výzkumu, kdy již nezbýval čas na důkladnější prostudování metody a formulaci připomínek, natož na jejich zohlednění.

V prosinci 2014 jsem zaslala ČŠI hlavní otázky, na které by (mimo jiné) měla odpovídat tematická zpráva, dosud jsem však nedostala odpověď. Otázky se týkaly zejména zajištění kvality údajů. Bez odpovědí (vysvětlení) nemohu posoudit validitu a reliabilitu předkládaných údajů. Jednalo se o tyto otázky:

- Kdo provádí kontrolu (inspektoři, anebo i přizvané osoby)?
- Na základě jakých kritérií se vybírají školy, které jsou podrobeny kontrole?
- Jaký je celkový počet zkontrolovaných škol, na základě čeho a v jaké fázi šetření se o něm rozhoduje?
- Jaké metody se při kontrole uplatňují (např. provádí osoba vykonávající inspekci pozorování žáků)?
- V kolika případech zjistila ČŠI na základě kontroly rozpor s údaji uváděnými ředitelem školy a jak se s ním vypořádala při výpočtu celkových výsledků?
- Jakou metodou jsou zjišťovány údaje ve školách, jež odmítly vyplnit dotazník, a jak jsou tyto údaje zohledněny v celkových výsledcích?



**Ze statistik předložených českou vládou není jasné kdo, jak a v kolika případech kontroloval kvalitu předkládaných dat, ani jak tyto kontroly dopadly. Interpretace předkládaných dat je zcela nově postavena na změně absolutního počtu romských žáků vzdělávaných podle přílohy (vyjádřené v procentech), a opomíjí druhý indikátor stanovený v Akčním plánu, tj. podíl romských žáků z celkového počtu žáků vzdělávaných podle RVP ZV-LMP. Tento podíl meziročně stoupl o 4 %, a proto nelze konstatovat, že by se České republice dařilo Akční plán naplňovat. České republice se sice daří snižovat počty žáků vzdělávaných podle RVP ZV-LMP, snižování se však týká především neromských žáků, a to až ve dvojnásobné míře.**

Mgr. Anna Š a b a t o v á, Ph.D., v. r.  
veřejná ochránkyně práv  
(stanovisko je opatřeno elektronickým podpisem)