

Stanovisko veřejné ochránkyně práv

k plnění Plánu opatření pro výkon rozsudku Evropského soudu pro lidská práva v případě D. H. a ostatní proti České republice „Rovné příležitosti“

A. Žáci bez indikace vzdělávání ve skupinové integraci s žáky s LMP

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (dále „ministerstvo“) mělo za úkol ke dni 1. září 2013 novelizovat vyhlášku č. 73/2005 Sb. tak, aby nebylo možné umisťovat žáky či studenty bez postižení (tj. žáky zdravotně či sociálně znevýhodněné) do škol, tříd či studijních skupin pro žáky se zdravotním postižením. Uvedené doporučení již vznesl můj předchůdce JUDr. Pavel Varvařovský na adresu ministerstva v červnu 2012.

V tomto směru ministerstvo nesplnilo jeden z klíčových plánů opatření. Ve školním roce 2013/2014 tak stále pokračuje praxe, která ohrožuje romské žáky v jejich přístupu ke kvalitnímu vzdělávání.

Ministerstvo nesplnilo slíbené opatření ani ke dni předložení uvedeného stanoviska Sekretariátu Výboru ministrů. Ministerstvo sice do připomínkového řízení předložilo návrh novely vyhlášky, ale podle textu návrhu bude (po 1. září 2014) stále možné dočasně zařadit dítě se zdravotním znevýhodněním (což může být i romský žák vzdělávaný v hlavním vzdělávacím proudu) do školy, třídy či skupiny pro žáky se zdravotním postižením.

S touto úpravou nesouhlasím, neboť podporu dítěti se zdravotním znevýhodněním má poskytnout jeho původní škola, nikoliv škola speciální. Navíc je stávající i navrhovaná právní úprava v rozporu se školským zákonem, na což bylo ministerstvo opakovaně od roku 2012 upozorňováno ze strany veřejného ochránce práv.

B. Diagnostický pobyt

Institut diagnostického pobytu měl být z vyhlášky č. 73/2005 Sb. vypuštěn. Tato změna měla začít platit od 1. září 2013. Škola má dítěti poskytnout potřebnou podporu tak, aby nemuselo docházet ke změnám školy a vzdělávacího programu.

Ministerstvo nesplnilo tento bod opatření. Ve školním roce 2013/2014 je tak i nadále možné, aby dítě bez postižení bylo vzděláváno v kolektivu dětí s postižením maximálně po dobu šesti měsíců.

Návrh novely vyhlášky, kterou do připomínkového řízení v říjnu 2013 předložilo ministerstvo, však nepřináší řešení pro romské žáky. Podle návrhu novely bude i nadále možné realizovat diagnostický pobyt vyjma „škol, tříd a studijních skupin pro žáky s lehkým mentálním postižením“. Takové školy však *de iure* a *de facto* neexistují, a proto ministerstvo nebude schopno kontrolovat shora uvedené omezení.¹ Na tuto skutečnost ochránce opakovaně ministerstvo upozornil. Jeho připomínky však zůstaly nevyslyšeny.

C. Diagnostické nástroje

Ministerstvo přislíbilo, že bude v každodenní činnosti poradenských zařízení prosazovat diagnostické nástroje, které (na rozdíl od nejčastěji využívaného testu WISC III) budou orientovány na pedagogické aspekty problému. To se dosud nestalo.

Za ideální stav bych považovala, kdyby poradenská zařízení opustila „nálepkování“ dětí do tří kategorií (zdravotní postižení, zdravotní znevýhodnění, sociální znevýhodnění) a stanovovala jim míru či stupeň podpory ve škole, kde se vzdělávají (podle aprobované stupnice podpůrných a vyrovnávacích opatření). Přestože je na této filozofii postavena novela školského zákona, nelze počítat s tím, že by vstoupila v účinnost dříve než ke dni 1. září 2015. Do té doby musí být zesíleno metodické řízení poradenských pracovišť ze strany Národního ústavu pro vzdělávání (NÚV) a kontrolní činnost České školní inspekce (ČŠI), jelikož kvalita poradenství se regionálně značně odlišuje.

Oceňuji však skutečnost, že se ministerstvu podařilo proškolit značné množství pracovníků z poradenských zařízení v užívání jiného diagnostického nástroje (Woodcock-Johnson). Jestli tento nástroj pomůže sanovat či předejít pochybením (záměna sociálního znevýhodnění romských žáků za lehké mentální postižení), teprve ukáže čas. Dopad uvedené aktivity nelze zjišťovat v krátkodobém časovém horizontu. Jsem však spíše skeptická, jelikož zmíněný nástroj opět zhodnocuje intelektové schopnosti dítěte (stojí tedy na obdobné bázi jako kritizovaný WISC III).

Dne 11. března 2014 mě náměstek ministra školství informoval o dopadech rediagnostiky a předložil statistické údaje z roku 2014. Jsem velice ráda, že poradenská zařízení rediagnostiku provádí. Nelze si však nepovšimnout, že nemalé množství žáků (více než 400) se na výzvu do poradenského zařízení na opakované vyšetření nedostavilo. V těchto případech by poradenská zařízení měla neprodleně kontaktovat školu a orgán sociálně-právní ochrany dětí, což se však dle dostupných informací nestalo. Stát tak selhává v elementárních kontrolních pravomocech.

¹ 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. Ochránce žádal o seznam těchto škol, ale ministerstvo mu seznam neposkytlo.

Pokud jde o celkový počet dětí, jimž bylo doporučeno přeřazení z redukovaného vzdělávacího programu² do standardního vzdělávacího programu (celkem 149 dětí), není dosud zřejmé, zda k jejich přeřazení skutečně došlo. Pouhé vyšetření a doporučení z poradny totiž automaticky nezajistí dítěti lepší vzdělání (a přeřazení do standardního programu). Iniciativa je totiž na straně rodičů, kteří by měli tuto skutečnost sdělit řediteli školy, v níž se jejich dítě vzdělává.³ Pokud se tak nestane, musí státní orgány (Česká školní inspekce, orgán sociálně-právní ochrany dětí) intervenovat u rodičů a snažit se jim vysvětlit všechny okolnosti související se vzděláním jejich dítěte. Stát má objektivní odpovědnost za spravedlivý a rovný přístup ke vzdělání a je povinen konat v případech, kdy jednání (či opomenutí) zákonného zástupce je v rozporu s nejlepším zájmem dítěte. Ministerstvo tak musí podnítit spolupráci mezi zákonnými zástupci, řediteli škol, ČŠI a orgány sociálně-právní ochrany dětí v uvedených případech. Dosud se tak neděje, v čemž spatřuji slabinu celého systému právních záruk vytvářených po vynesení verdiktu ve věci *D. H. a ostatní proti České republice*.

Shrnuji, že předložené statistiky o rediagnostice nepovažuji za příliš vypovídající pro účely výkonu rozsudku. Nadto poradenská zařízení nesledují etnicitu dětí⁴, což opět oslabuje hodnotu předestřených údajů v kontextu romské problematiky.

D. Supervizní mechanismy v oblasti diagnostiky a poradenských zařízení

Podle původního plánu měla Česká školní inspekce nabýt kompetenci tzv. revizního orgánu ve vztahu k výstupům školských poradenských zařízení s účinností od 1. ledna 2014.

Česká školní inspekce tuto kompetenci nenabyla. Ve stávajícím právním prostředí ČŠI ale může za účasti odborníků provádět kontroly v poradenských zařízeních, což však dle mých informací nečiní v míře, která by odpovídala závažnosti uvedené problematiky (nevstupuje do odborné části zpráv z vyšetření či doporučení). Považuji proto za důležité, aby Česká školní inspekce 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 v jejich škole.⁵

Podle novely školského zákona má být role revizního orgánu svěřena Národnímu ústavu pro vzdělání, proti čemuž nemám výhrady.

² Tím mám na mysli Rámcový vzdělávací program pro základní vzdělávání – přílohu upravující vzdělávání žáků s lehkým mentálním postižením (RVP ZV LMP).

³ Platná právní úprava neumožňuje, aby poradenské zařízení sdělilo doporučení škole, kde se žák vzdělává. Tento nedostatek by měla vyřešit novela školského zákona, která však dosud nebyla předložena vládě.

⁴ Přitom neadresný odhad, kolik z uvedeného počtu bylo romského původu, samozřejmě uvést ministerstvu mohou.

⁵ a to přinejmenším do nabytí účinnosti novely školského zákona (září 2015)

Mám však výhrady k tomu, že připravená novela neřeší personální propojení školského poradenského zařízení a školy, kde jsou vzdělávány děti se speciálními vzdělávacími potřebami.⁶ Ministerstvo plánovalo, že se uvedený problém (střet zájmů) bude řešit jednotným zápisem školského poradenského zařízení do rejstříku, případně udělením akreditace. Po opětovném prostudování návrhu novely⁷ po ukončeném připomínkovém řízení však musím s politováním konstatovat, že se situace do budoucna nezmění. Vyřešení této otázky je pro řádný výkon rozsudku *D. H. a ostatní proti České republice* rovněž klíčové. Není mu však ze strany odpovědných orgánů věnována dostatečná pozornost.

E. Evidence a statistiky v oblasti etnicity žáků vzdělávaných podle přílohy RVP ZV-LMP

Ministerstvo za pomoci České školní inspekce sbírá etnické údaje o počtu žáků vzdělávaných podle RVP ZV-LMP. Naplňuje tak uvedené opatření. Za důležitou mezeru však považuji skutečnost, že metoda sběru spočívá pouze v dotazníkovém šetření. Respondenty dotazníku jsou ředitelé škol, potažmo třídní učitelé. Ministerstvo se spoléhá na údaje poskytnuté z jediného zdroje, přičemž mezi odbornou veřejností existují důvodné obavy, že část pedagogů na školách má tendenci poskytovat spíše nižší počet romských žáků vzdělávaných podle redukovaného vzdělávacího programu. Není ani neobvyklá obrana speciálně pedagogické obce skrze veřejnoprávní média.

Aby bylo v budoucnu zabráněno zkreslení skutečnosti na českých základních školách, mělo by ministerstvo sbírat údaje o etnicitě žáků i formou neadresného určení třetí osobou.⁸ Za tímto účelem by měla ČŠI navštívit v součinnosti s přizvanými osobami (z nevládního sektoru) náhodně vybrané školy a odhadnout, kolik dětí vzdělávaných dle RVP ZV-LMP je romské etnicity.⁹ Údaje získané oběma metodami pak lze lépe interpretovat a zjišťovat, zda došlo ke zlepšení/zhoršení či stagnaci situace ve vztahu k romským žákům. Ministerstvu jsem kombinací obou metod osobně doporučila na jednání, které proběhlo dne 11. března 2014. Věřím, že mi jako národnímu antidiskriminačnímu tělesu bude vedení ministerstva (spolu s jinými vládními partnery) přát sluchu.

F. Přípravné třídy a mateřské školy (MŠ) při základních školách praktických

Ministerstvo přislíbilo, že v novele školského zákona ošetří zákaz zřizování přípravných tříd a mateřských škol u základních škol praktických. Přestože vhodné legislativní řešení navrhol Úřad vlády¹⁰, ministerstvo jeho připomínce nevyhovělo.

⁶ V praxi tak jeden a týž subjekt stanovuje vzdělávací potřeby dítěte a zároveň rozhoduje o jeho přeřazení do redukovaného vzdělávacího programu.

⁷ z června 2013

⁸ K tomu blíže viz http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/DISKRIMINACE/Vyzkum/Survey_Ethnic-methodology.pdf.

⁹ Nutno připomenout, že takové inspekce již ČŠI v minulosti realizovala.

¹⁰ Základní školy praktické jsou totiž de iure základními školami, a proto je obtížné za stávající nomenklatury škol vymezit, u kterých škol nebudou přípravné ročníky vznikat. Klíčem by mohly být školské obvody, které základní školy praktické nemají, neboť nejsou zřizovány obcemi, nýbrž kraji.

Připravená novela školského zákona¹¹ tak nenaplnuje uvedené opatření. Důvody odchýlení se od původního záměru však ministerstvo dosud přesvědčivě nevysvětlilo. Informace uvedené ve zprávě o plnění opatření akčního plánu ze dne 17. října 2013 vyznívají v národním kontextu velice nepřesvědčivě.

Ráda bych podotkla, 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 úřad,¹² 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 údajů¹³ může opět využít jím řízený inspekční orgán (ČŠI).

Vhodnou alternativou k přípravným ročníkům jsou nepochybně mateřské školy. Na tomto místě si dovoluji ocenit příslib nové vlády, že hodlá uzákonit povinný ročník předškolní výchovy u dětí rok před zahájením povinné školní docházky.¹⁴ Co nejrychlejší řešení této otázky by jistě napomohlo vyřešit i situaci sociálně znevýhodněných žáků (včetně romských dětí) a napomohlo výkonu rozsudku. Do doby zajištění dostatečných kapacit v mateřských školách a změny školského zákona (2016) však ministerstvo musí činit konkrétní exekutivní kroky (inspekce v přípravných ročnících, omezení udělování souhlasu ze stran krajského úřadu v odůvodněných případech).

G. Postavení přílohy RVP ZV-LMP

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.¹⁵ Existence přílohy pro vzdělávání dětí s lehkým mentálním postižením nemá ale žádnou oporu v zákoně a fakticky umožňuje existenci třetí větve základního vzdělávání.

Přestože ministerstvo přislíbilo revidovat přílohu již v srpnu 2013, nestalo se tak. Jde o otázku čistě odbornou, která není odvislá od politické situace a (ne)přijetí novely školského zákona. Prodlení ministerstva s plněním uvedeného bodu tak nelze racionálně ospravedlnit.

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

¹¹ Novela byla připravena v červnu 2013, dosud však nebyla předložena vládě.

¹² ustanovení § 47 školského zákona

¹³ Především o těch školách, kde existuje riziko, že dítě z přípravné třídy či mateřské školy bude pokračovat ve vzdělávání v základní škole praktické podle redukovaného vzdělávacího programu.

¹⁴ Viz Programové prohlášení vlády ze dne 14. 2. 2014 dostupné zde: <http://www.vlada.cz/en/media-centrum/dulezite-dokumenty/policy-statement-of-the-government-of-the-czech-republic-116171/>.

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