

Nepochopení tzv. **inkluzivní novely** **školského zákona**

Ing. Martina Ježková

Interview s osobností se tentokrát nese výhradně v legislativním duchu. Jak by také ne, vždyť vychází z rozhovoru a prezentace Mgr. Lenky Hečkové pro seminář „Nepochopení takzvané inkluzivní novely školského zákona v praxi – a jak na ně“ organizovaný v rámci projektu APIV B (Akční plán pro podporu inkluzivního vzdělávání) pod záštitou NIDV (Národní institut dalšího vzdělávání). Paní magistra je právničkou se zájmem o školskou problematiku a členkou koordinačního výboru aliance Rodiče za inkluzi.

„Inkluzivní“ novela

Novela školského zákona (*zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání*) publikovaná ve Sbírce zákonů pod č. 82/2015 Sb. na jaře roku 2015 a účinná od 1. září 2016, je v praxi označována jako takzvaná „inkluzivní“. **Přináší totiž několik zásadních změn v právech a povinnostech jednotlivých aktérů inkluze a zpřesňuje pravidla pro vzdělávání dětí, žáků a studentů se speciálními vzdělávacími potřebami** (dále v textu obecně především „dítě“ případně „žák“). Kromě toho jsou jí však laickou i odbornou veřejností mylně přičítány další aspekty, které s ní nikterak nesouvisí, respektive platí bez ohledu na ni.

Zdá se totiž, že se rozšířila tendence spojovat s inkluzivní novelou, respektive s inkluzí obecně, automaticky množství problémů současného českého školství, ačkoliv řada z nich s ní nemá ani tu nejmenší spojitost.

V tomto příspěvku bych se proto ráda zaměřila na výklad současné právní úpravy související s problematikou inkluze. Jde mi zejména o **vymezení hlavních změn**, které takzvaná inkluzivní novela přináší a naopak **o vyvrácení alespoň některých nejčastějších mýtů, nepochopení a mylných interpretací**, které ji v praxi často doprovází.

Co inkluzivní novela rozhodně neobsahuje?

1. **Novela nezavádí povinnost vzdělávat všechny děti se speciálními vzdělávacími potřebami v běžných školách**

Inkluzivní novela je vnímána jako právní předpis, který zakotvuje povinnost vzdělávat všechny děti se speciálními vzdělávacími potřebami v běžných školách. Zároveň se objevily také obavy z rušení speciálních a praktických škol a masových přesunů „dětí s postižením“ do běžných škol. Nejrozšířenějším důvodem tohoto nedorozumění je **zaměna široké kategorie dětí**

se znevýhodněním za děti s mentálním postižením, nebo s poruchami chování.

Obě tyto skupiny dětí se v běžných školách však již dlouhá léta vzdělávaly, nový systém je do běžných škol „nepřevést“.

A speciální školství zůstává také zachováno. Naopak, **nový systém zajišťuje podporu a financování jejího poskytování všem dětem se speciálními vzdělávacími potřebami**, nejen některým druhům takzvaného školského zdravotního postižení jako doposud.

Potřebné děti bez, jak to bylo dříve definováno, školského zdravotního postižení (například právě velmi početná a v praxi problematická skupina dětí s poruchami chování) na podpurná opatření ve starém systému nedosáhly, nebo jim je školy neposkytovaly, protože to nebyla jejich povinnost.

To ale není chyba nového systému, ale právě toho předcházejícího. Tento rozdíl tedy znamená pouze formální nárůst počtu dětí s podpurnými opatřeními, tam kde je potřeba. Tyto děti ale přitom pochopitelně i nadále chodí do stejných škol jako před prázdninami v roce 2016.

Vzdělávání dětí se speciálními vzdělávacími potřebami v běžných školách oficiálně začalo již **ve školním roce 2005/2006**, protože 1. ledna 2005 vstoupil v účinnost tehdy nový školský zákon, který **výslovně zakotvil pravidlo spádové školy** a který je **nyní novelizován současnou takzvanou inkluzivní novelou**.

Novela nyní především zpřesňuje pravidla pro vzdělávání dětí se speciálními vzdělávacími potřebami v běžných školách, které před její účinností, neměly nárok na adekvátní, jasně definovanou a garantovanou podporu.

Školy si při jejich vzdělávání musely často takzvaně poradit samy. Obrazně řečeno, školský zákon z roku 2004 řekl na poli inkluze pomyslné „A“, a nechal jednotlivé aktéry, ať si poradí, jak umí. Nyní konečně dodává formou inkluzivní novely v praxi tak potřebné „B“ a potřebnou podporu také vymezuje a garantuje.

2. Novela nevymezuje spádovost škol a povinnost spádové školy přijímat spádové děti

Stát garantuje veřejnou službu vzdělávání tak, že zřizuje na určitý počet obyvatel veřejné školy. Každé dítě má právo na vzdělání ve své spádové škole. **Inkluzivní novela** však spádovost ani povinnost spádové školy přijímat spádové děti **nezavádí**. Tyto instituty platí v českém právním řádu již desítky let, jen dříve nesly jiné označení. Předchozí školské zákony hovořily o **školských obvodech** a přijímání **dětí s pobytem ve školském obvodu školy** a ty byly základem nároku na přijetí dětí ve svých nyní takzvaných spádových školách.

Pravidlo spádové školy pak konkrétně vymezuje **původní znění současného školského zákona z roku 2004**, účinné od 1. ledna roku 2005. Podle něj mají **všechny děti právo na přednostní přijetí v běžné spádové škole**, tedy škole příslušné podle místa jejich trvalého bydliště. Zároveň je každá spádová škola povinna přijmout dítě, které pod ní spadá, bez ohledu na jeho zdravotní stav či jakékoli jiné znevýhodnění.

Speciální vzdělávací potřeby dítěte tedy nemohou být důvodem jeho nepřijetí.

Jedinou **výjimkou** je situace, kdy má spádová škola **naplněnou kapacitu** a tuto situaci je pak **povinen řešit zřizovatel** zajištěním vzdělávání dítěte v jiné běžné škole. V praxi však před účinností inkluzivní novely řada škol takové „nepohodlné“ děti odmítala s argumentem, že nejsou na jejich vzdělávání vybaveny a připraveny. Rodiče dětí více se vymykajících z běžné normy tak byli dříve často rovnou směřováni do škol speciálních či takzvaných praktických (nebo ještě dříve do jejich předchůdkyň, škol pomocných a zvláštních).

3. Novela nezavádí souhlas zákonného zástupce se vzděláváním v základní škole speciální

Rodič respektive **zákonný zástupce** je odjakživa ten, kdo **rozhoduje o vzdělávání svého dítěte**. Školské poradenské zařízení, škola, pediatr či odborný lékař měli vždy jen poradní roli, ač to tak v praxi často nevypadalo. Formální souhlas zákonného zástupce se vzděláváním jeho dítěte existuje ve školském právu od nepaměti, jen neměl jasně vymezenou formu

a zpětně se těžko dohledával. **Současná právní úprava** podle inkluzivní novely **tento souhlas jen přesněji právně vymezuje** a formalizuje a **dává** tak nejen **rodicům větší právní jistotu**.

Inkluzivní novela zakotvuje například právo rodičů, stejně jako školy či dalších dotčených subjektů, odvolat se proti rozhodnutí školského poradenského zařízení ve správním řízení včetně možnosti využití soudního přezkumu.

4. Novela neruší takzvané základní školy praktické

Takzvané „školy praktické“ ve skutečnosti nikdy v právním slova smyslu neexistovaly, protože termín „praktická škola“ nemá a nikdy ani neměl oporu v zákoně. Od účinnosti současného školského zákona, tedy od roku 2005, se tak v praxi nazývaly základní školy, které ovšem byly, stejně jako jejich předchůdkyně školy zvláštní, školami speciálními.

Inkluzivní novela i nadále počítá s **existencí škol pro děti s mentálním postižením**, stejně jako pro děti s ostatními kategoriemi znevýhodnění uvedenými v § 16 odst. 9 školského zákona.

Školy praktické jsou i nadále formálně školami speciálními a i se tak opravdu na základě řízovací listiny nazývají. Na školy běžné se mohly změnit pouze v případě, že jsou jejich žáky děti bez mentálního postižení. Taková škola může mít i **nadále třídy pro děti s mentálním postižením či s jiným znevýhodněním**, tedy třídy speciální, které budou vzdělávat žáky podle § 16 odstavec 9 školského zákona – děti, žáky a studenty s mentálním, tělesným, zrakovým nebo sluchovým postižením, závažnými vadami řeči, závažnými vývojovými poruchami učení, závažnými vývojovými poruchami chování, souběžným postižením více vadami nebo autismem.

5. Novela neruší přílohu LMP k RVP ZP

Inkluzivní novela neruší ani přílohu LMP respektive Rámcový vzdělávací program pro základní vzdělávání – příloha upravující vzdělávání žáků s lehkým mentálním postižením, jak se také hojně objevovalo ve veřejném prostoru. A to jednoduše proto, že **Rámcový vzdělávací program není právní předpis, ale celostátní**

metodika a právní předpis může měnit nebo rušit zase jenom právní předpis. Předmětná změna spočívá tedy v **úpravě této metodiky, kdy jsou minimální výstupy zapracovány přímo do Rámcových vzdělávacích programů pro základní vzdělávání** a příloha LMP je tak již nadbytečná.

Jaké hlavní změny inkluzivní novela přináší?

Přestože se inkluzivní novelle školského zákona na poli inkluze přisuzuje téměř mýtický význam, přináší poslední novela školského zákona v podstatě jen **několik základních změn** – ovšem dosti **zásadního významu**.

Tyto změny jsou logické, systémové a provázané a rozhodně představují krok správným směrem k naplnění mezinárodních právních závazků České republiky vztahujících se k právu na vzdělání.

Novela školského zákona proto **mění pravidla pro vzdělávání dětí se speciálními vzdělávacími potřebami** způsobem, který má zajistit, **aby i české právní předpisy obsahovaly odpovídající právní úpravu** jejich práva na vzdělávání i dosud chybějící a potřebnou právní ochranu. Jako celek jsou zásady, na kterých novela stojí, logické a dávají společně smysl.

• Děti se posuzují podle potřebné podpory

Centrem zájmu je vždy dítě jako uživatel veřejné služby vzdělávání. Každé dítě má na základě svých individuálních potřeb právní nárok na takovou podporu, aby mohlo co nejlépe rozvíjet svůj vzdělávací potenciál.

Cílem je pomoci každému konkrétnímu dítěti bez ohledu na jeho znevýhodnění, odlišnost či diagnózu. Žákem se speciálními vzdělávacími potřebami je tak každé dítě, které k naplnění svých vzdělávacích možností nebo k uplatnění nebo užívání svých práv potřebuje poskytnutí podpůrných opatření.

Tato nová definice je tedy širší a zahrnuje i děti, které předchází právní úprava, omezující se jen na děti se zdravotním postižením a zdravotním nebo sociálním znevýhodněním, opomíjela. Na podporu tak mají nárok všechny děti, které ji potřebují, bez ohledu na to, co jim „je“ či „není“, tedy například také děti s jazykovou bariérou či žáci nadaní.

- **Podpůrná opatření jsou právním nárokem dítěte**

Školský zákon v § 16 odst. 1 definuje **podpůrná opatření jako nárok dítěte na jejich využívání, nikoliv jen** jako pouhou **možnost** jich využít. Žák se speciálními vzdělávacími potřebami má tudíž právní nárok na nezbytné úpravy ve vzdělávání odpovídající jeho zdravotnímu stavu, kulturnímu prostředí nebo jiným životním podmínkám. Tomuto právu dítěte pak odpovídá **povinnost školy předepsanou podporu poskytovat**. Podle předchozí právní úpravy dítě na podporu právní nárok nemělo, podpora byla jen doporučením a školy samy rozhodovaly, zda doporučenou podporu vůbec poskytnou a pokud ano, v jakém rozsahu ji poskytnou.

- **Zákon taxativně vymezuje jednotlivá podpůrná opatření a dělí je do pěti stupňů**

Školský zákon v § 16 odst. 2 uceleně definuje, co všechno patří mezi podpůrná opatření. Nic, co není v zákoně vymezeno, pak podpůrným opatřením není a být nemůže.

Podpůrná opatření zákon dělí do pěti stupňů podle jejich množství a míry potřeby. **První stupeň podpory** poskytuje **vždy škola** (typicky Plán pedagogické podpory), o **druhém až pátém stupni podpory** rozhoduje **školské poradenské zařízení ve správním řízení**.

Ne všechna podpůrná opatření mají všechny stupně (například sdílený asistent je možný jen do třetího stupně podpory).

Vždy je třeba mít na zřeteli, že do stupňů dělíme jen podpůrná opatření nikoliv děti samotné. Každé dítě má nárok na podporu na základě svých individuálních vzdělávacích potřeb a ty jsou u každého dítěte jiné.

- **Doporučení školského poradenského zařízení pro vzdělávání žáka se speciálními vzdělávacími potřebami je závazným rozhodnutím orgánu veřejné moci**

Inkluzivní novela v § 16a podrobněji **upravuje proceduru využívání služeb školských poradenských zařízení, včetně výstupů jejich práce** a zároveň v § 16b definuje **zprávy a doporučení poradenských zařízení**

jako výsledek správní činnosti, proti kterému je možné se odvolat včetně následného využití soudního přezkumu. Oproti předchozí právní úpravě, kdy výsledek práce ŠPZ měl jenom doporučující charakter, je nyní zpráva respektive takzvané „Doporučení pro vzdělávání žáka se speciálními vzdělávacími potřebami“ **závazným rozhodnutím orgánu veřejné moci a školy jsou povinny se jím bez dalšího řídit**.

- **Proti rozhodnutí školského poradenského zařízení je možnost odvolání**

Protože je „Doporučení školského poradenského zařízení pro vzdělávání žáka se speciálními vzdělávacími potřebami“ **formálně právně závazným rozhodnutím orgánu veřejné moci** ve správním řízení, přísluší proti němu také **příslušné opravné prostředky**. Odvolání v takzvané revizi může podat nejen zákonný zástupce, ale také škola, cítí-li se rozhodnutím jakkoliv dotčena případně orgán veřejné moci, který má na věci právní zájem (například Česká školní inspekce, Orgán sociálně-právní ochrany dětí, soud).

- **Školám se financují všechna podpůrná opatření**

Podpůrná opatření mají v rámci celé České republiky jednotkovou cenu **takzvanou normovanou finanční náročnost**. Ta je dána právním předpisem (*na základě Přílohy č. 1 Vyhlášky č. 27/2016 Sb., o vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami a žáků nadaných*) a stát garantuje její úhradu v plné výši z veřejných rozpočtů. Podpůrná opatření ve 2. až 5. stupni a jejich finanční náročnost na základě rozhodnutí školského poradenského zařízení zapisuje škola pro každého konkrétního žáka do školní matriky a stát přiznanou podporu prostřednictvím této evidence proplácí v plné výši. **Školy tak mají, na rozdíl od dob novele předcházejících, garantováno financování podpory dětí se speciálními vzdělávacími potřebami v plné výši**.

Jednoduše řečeno, shrneme-li hlavní změny vyplývající z novely, pak právnímu nároku dítěte na adekvátní podporu na základě jeho individuálních vzdělávacích potřeb na jedné straně, odpovídá na druhé straně povinnost školy poskytovat přiznaná podpůrná opatření, o kterých pravomocně rozhodlo školské poradenské zařízení. Jednotlivé druhy podpůrných opatření i jejich normovanou finanční náročnost vymezují právní předpisy. A stát garantuje financování přiznané podpory v plné výši z veřejných rozpočtů. ■