

Omyly a mýty o novele školského zákona č. 82/2015 Sb., 2. část

Datum: 24. 6. 2016 Autor/autoři: Mgr. Veronika Doležilová Rubrika: Průvodce školní inkluzí

2. část Školská poradenská zařízení nově rozhodují o přiznání podpůrných opatření a školy nenabývají nových pravomocí při plnění své ohlašovací povinnosti podle zákona o sociálně-právní ochraně dětí

Druhá část cyklu o omylech spojených s novelou školského zákona č. 82/2015 Sb. je zaměřena především na nové postavení školských poradenských zařízení (dále jen „ŠPZ“) v procesu poskytování podpůrných opatření a na údajnou novou pravomoc škol ohlašovat orgánu sociálně-právní ochrany dětí (dále jen „OSPOD“) případy dětí s chybějícím či nedostatečným nastavením podpůrných opatření minimálně ve 2. stupni.

Novelou školského zákona č. 82/2015 Sb. došlo k významné změně v postavení ŠPZ v celém procesu přiznávání a poskytování podpůrných opatření. Uvědomění si smyslu a významu samotnými ŠPZ i dalšími zainteresovanými by mohlo přispět k pochopení změn v nových pravidlech jako celku. Nejprve se budu věnovat otázce, kdo, kdy a o čem rozhoduje, a poté vlivu změn na rozhodování o financování podpůrných opatření. V případě těchto otázek nejde o jeden z klasických omylů, které se v souvislosti s novými pravidly v poslední době objevovaly, jde spíše o otázky, které jsou jak laickou, tak odbornou veřejností obtížněji formulovatelné.

Celá agenda začleňování dětí s odlišnými vzdělávacími potřebami do hlavního vzdělávacího proudu je od počátku v roce 2005 stížena nepochopením práva na vzdělání jako skutečného práva, tedy aby bylo nejen formálně upraveno zákonem, ale aby bylo i adekvátně zajištěno, včetně finančního pokrytí, a aby mu jako právu náležela i právní, tj. soudní ochrana. Bez těchto kritérií nejde o právo, ale jen o nezávaznou a nijak nevymahatelnou deklaraci možného.

Předškolní, základní a střední vzdělávání, včetně vzdělávání dětí s odlišnými vzdělávacími potřebami, a poskytování podpůrných opatření bylo svěřeno po roce 2000 na základě tehdy nového správního uspořádání ČR krajům. Jde tedy o jednu z mnoha jejich samosprávných agend. Je tudíž na každém kraji, jakým způsobem školskou agendu vykonává. Výjimkou z této samosprávné agendy ve školství ve vztahu k dětem s odlišnými vzdělávacími potřebami je příplatek ke krajskému normativu na vzdělávání zdravotně postiženého dítěte podle vyhlášky č. 492/2005 Sb., o krajském normativu, který není příplatkem na všechny odlišné vzdělávací potřeby, ale právě jen na zdravotní postižení dítěte. Přirozeným důsledkem decentralizace předškolního, základního a středního vzdělávání je existence teoreticky až čtrnácti modelů regionálního školství, včetně teoreticky až čtrnácti způsobů financování podpůrných opatření pro děti s odlišnými vzdělávacími potřebami. To se týká všech podpůrných opatření uvedených v dosud účinné

vyhlášce č. 73/2005 Sb. Při zajištění financování regionálního školství prostřednictvím normativu však krajské samosprávy vykonávají státní správu v přenesené působnosti (viz § 161 odst. 5 a 6 školského zákona).

Nejzřetelněji je tato různorodost patrná v případě podpůrného opatření asistent pedagoga.

Ostatní podpůrná opatření mají být v současném systému financována hlavně prostřednictvím příplatku na vzdělávání zdravotně postiženého dítěte ke krajskému normativu. Stát může ve prospěch regionálního školství finančně intervenovat tak, že krajským úřadům poskytne dotaci. Tu je pak každý krajský úřad povinen spravovat na odděleném účtu stejně jako „normativní“ finanční prostředky. Ve vztahu k podpůrným opatřením je však podstatné, že tím, kdo do konce srpna 2016 rozhoduje nejen o možnosti každého konkrétního dítěte mít asistenta pedagoga, ale hlavně o jeho finančním zajištění, je krajský úřad. Je to tedy krajský úřad, který rozhoduje o možnosti konkrétních dětí využívat toto podpůrné opatření. K tomu dosud krajský úřad využíval práce ŠPZ jako odborného posuzovatele odlišných vzdělávacích potřeb dítěte. To mj. také znamená, že krajský úřad není formálně výsledkem práce ŠPZ vázán. Nemusí proto respektovat ani rozsah podpory, kterou ŠPZ pro dítě identifikovalo. To je pozorovatelné především ve způsobech, jakými se jednotlivé krajské úřady de facto každoročně vypořádávají s přidělováním finančních prostředků konkrétním školám na odměňování asistentů pedagoga. V tomto případě doslova platí „jiný kraj, jiný mrav“.

V praxi krajských úřadů je možné vyzorovat následující základní typy přístupu:

- krajský úřad krátí rozsah asistence v určitém poměru: pokud například ŠPZ stanoví potřebný rozsah asistence počtem hodin odpovídající týdennímu počtu hodin výuky, krajský úřad poskytne finanční prostředky v rozsahu nižším;
- krajský úřad respektuje rozsah určený ŠPZ, postupně však snižuje platové ohodnocení asistentů pedagoga, takže se nacházejí téměř na dolní hranici zákonného minima;
- krajský úřad krátí rozsah asistence na výši finančních prostředků připadajících v průměru teoreticky na každé dítě s odlišnými vzdělávacími potřebami. Bez ohledu na identifikovaný rozsah pedagogické asistence tedy krajský úřad poskytne pro každé dítě shodnou finanční částku.

Tyto způsoby bývají krajskými úřady modifikovány v závislosti na druhu odlišné vzdělávací potřeby - podle formálního druhu postižení, případně i časem, jde-li o první identifikování speciálních potřeb a jejich kompenzaci prostřednictvím asistenta pedagoga nebo o opakovanou identifikaci potřeby kompenzovat handicap dítěte tímto podpůrným opatřením.

Přirozeným výsledkem různých vzdělávacích politik krajů při poskytování podpůrného opatření asistent pedagoga je stav, kdy je dětem srovnatelný handicap kompenzován nejen různou mírou podpůrných opatření, ale i různou mírou finanční podpory. Protože mají být prostřednictvím příplatků ke krajským normativům za zdravotní postižení, které se v jednotlivých krajích liší, financována další podpůrná opatření, je zřejmé, že i zde dochází k rozdílné míře financování podpůrných opatření

mezi jednotlivými kraji. V praxi tak nastávají situace, že přestěhuje-li se dítě s odlišnými vzdělávacími potřebami do jiného kraje, změní se míra poskytované podpory takového dítěte právě v závislosti na množství finančních prostředků.

Všechny tyto nesrovnalosti vyvolaly potřebu změnit nejen systém financování, ale i rozhodování o podpůrných opatřeních a potřebu zajistit jednotné stanovení „ceny“ jednotlivých podpůrných opatření.

Novela školského zákona č. 82/2015 Sb. proto od 1. 9. 2016 svěřuje rozhodování o všech podpůrných opatřeních jednotlivým ŠPZ. Ta tak ke svému statusu odborného pracoviště získávají i status rozhodovacího tělesa. Podstatné je, že při své práci - posuzování odlišných vzdělávacích potřeb a rozhodování o podpůrných opatřeních - už není žádné ŠPZ závislé na krajském úřadu z titulu svého zřizovatele.

Nově je také stanovena jednotná hodnota („cena“) podpůrných opatření, a to jak práce, tak materiálního vybavení. V příloze k vyhlášce č. 27/2016 Sb. je v jednotlivých stupních u jednotlivých druhů podpůrných opatření uvedeno množství, v jakém se poskytují, a v úvodní části přílohy je uvedena i hodnota práce, pokud je podpůrné opatření prací příslušného odborníka. Podle nové legislativy budou finanční prostředky na takto jednotně naceněná podpůrná opatření pro konkrétní děti školám poskytovány na základě zapsání přiznaných podpůrných opatření do školní matriky. Školy tedy budou nově dostávat finanční prostředky na podpůrná opatření konkrétních dětí jako nový druh „příplatku“ ke krajskému normativu. Nepůjde však o současný příplatek jako násobek koeficientu jednotlivých zdravotních postižení, ale o součet ceny podpůrných opatření dětí, které se vzdělávají v konkrétní škole, a naceněných podle vyhlášky č. 27/2016 Sb.

Krajské úřady tak pozbývají od 1. 9. 2016 rozhodovací pravomoc o rozsahu poskytování asistenta pedagoga, protože o všech podpůrných opatřeních a rozsahu jejich poskytování rozhodují od stejného data jednotlivá ŠPZ.

Krajské úřady budou nově plnit úlohu administrátora finančních prostředků na podpůrná opatření pro konkrétní děti v jednotlivých školách. Tím, že půjde formálně o součást normativu, budou to finanční prostředky státu, které je možné použít pouze k takto jednoznačně definovaným účelům. V důsledku toho už nebudou ani ŠPZ při své práci vázána formálními, či dokonce neformálními instrukcemi krajských úřadů jako svých zřizovatelů, jaká podpůrná opatření a v jaké maximální míře/ceně mohou dětem přiznávat.

Naopak, mezi standardní omyly náleží tvrzení, že školy budou muset OSPOD nahlašovat všechny případy dětí, které (ne)potřebují podpůrná opatření minimálně ve 2. stupni. Postavení škol obsažené v zákoně č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, se však v souvislosti se změnami pravidel pro vzdělávání dětí s odlišnými vzdělávacími potřebami neměnilo. Proto je potřeba tuto citlivou otázku rozčlenit na práva a povinnosti škol, případně dalších subjektů, a na pravomoc a příslušnost OSPOD.

Co se škol týče, jde o subjekty, které mají zákonnou oznamovací povinnost vůči obecním úřadům s rozšířenou působností - OSPOD (§ 10 odst. 4 zákona). To znamená, že pokud školy shledají, že rodiče jakéhokoli dítěte neplní povinnosti nebo nevykonávají, či dokonce zneužívají práva spojená s rodičovskou odpovědností [§ 6 písm. a) bod 1. a 2.], pak jsou toto byť i jen podezření povinny oznámit.

Co se tedy ve skutečnosti v trojúhelníku škola-děti-rodiče mění? Právě popsaná oznamovací povinnost podle zákona o sociálně-právní ochraně dětí nejen škol platí více než 16 let. Vyhláška č. 27/2016 Sb. pak neříká nic jiného, než že školy plní svou oznamovací povinnost, pokud rodiče neposkytují součinnost při zajištění podpůrných opatření 2. a vyššího stupně (§ 12 odst. 4 vyhlášky). Nejde proto ani o novou pravomoc škol, ani o zpřísnění či liberalizaci stávajících pravidel. Jde o identifikaci situace, kdy školy mají plnit zákonem uloženou povinnost jinými než školskými právními předpisy.

POZNÁMKA REDAKCE

Na vnitřní straně obálky naleznete jednoduché schéma znázorňující obsah příspěvku. Význam uvedených zkratk: AP - asistent pedagoga, KÚ - krajský úřad, PO - podpůrná opatření, SVP - speciálně vzdělávací potřeby, ŠPZ - školské poradenské zařízení.