

# Základní nedorozumění o inkluzivní novele školského zákona v praxi ŠPZ v prvním roce (2016/2017)

Datum: 25. 8. 2017 Autor/autoři: Mgr. Veronika Doležilová

**Uplynulý školní rok se nesl ve znamení změny školského zákona (zákon č. 82/2015 Sb., zákon č. 561/2004 Sb.), která zavedla nový systém vzdělávání dětí s odlišnými vzdělávacími potřebami (dále jen „SVP“). Přestože vlastních změn nebylo mnoho, docházelo k situacím, které svědčily především o nepochopení těchto změn, v horším případě pak o nerespektování závazných pravidel chování.**

Protože jde o změnu právních předpisů, není rozhodující, jestli jde o školské právní předpisy, nebo např. o pravidla silničního provozu, která zná a používá významná část populace. V případě změn pravidel silničního provozu se však nenajde účastník silničního provozu, který by si dovolil předem se s novými pravidly neseznámit. Pojdme se proto podívat spíše na situace, které se v praxi školských poradenských zařízení (dále jen „ŠPZ“) vyskytují nejčastěji v důsledku nepochopení nových pravidel.

K mnohým nedorozuměním dochází především v otázkách:

- změny statusu ŠPZ na orgán veřejné moci, který rozhoduje o individuálním nároku každého dítěte se SVP na podpůrná opatření a od 2. stupně i na jejich financování ze státního rozpočtu,
- podpůrných opatření jako školským zákonem jasně definovaných nástrojů, které mají sloužit konkrétnímu dítěti,
- automatického přejímání názoru škol na vzdělávání dětí se SVP jako vyhodnocení provedeného ŠPZ,
- přiznávání jednotlivých druhů podpůrných opatření a jejich stupňů v závislosti na diagnóze místo na potřebách dítěte,
- „rozhodování“ ŠPZ o druhu školy v závislosti na druhu SVP a potřebě podpůrných opatření a
- komunikace ŠPZ se školou i zákonnými zástupci.

Jednotlivé situace jsou popsány tak, jak k nim docházelo postupně v průběhu roku, nikoli podle četnosti výskytu či míry závažnosti nerespektování závazných pravidel chování.

Už z návrhu změny školského zákona, která se začala označovat jako inkluzivní, bylo zjevné, že jednou ze základních změn je **změna statusu ŠPZ z čistě konzultativní veřejné instituce na orgán veřejné moci, který rozhoduje o individuálním nároku každého dítěte se SVP na podpůrná opatření a od 2. stupně i na jejich financování ze státního rozpočtu.** Jde tedy o změnu, v rámci které je odborná činnost ŠPZ rozšířena i o činnost rozhodovací. Tím, že se současně stala podpůrná opatření nárokem dětí se zjištěnými SVP, rozhodují ŠPZ o individuálním právu každého dítěte na používání přiznaných podpůrných opatření.

Ve „starém“ systému rozhodování o nároku na podpůrná opatření neexistovalo, s výjimkou rozhodování krajských úřadů o povolení zřídit funkci asistenta pedagoga a následném financování platových nákladů na něj. O ostatních podpůrných opatřeních nerozhodoval nikdo, pouze konkrétní škola rozhodovala, jak využije příplatek na zdravotní postižení

dítěte. Nový status ŠPZ jako odborného rozhodovacího orgánu s sebou nese i vyšší odpovědnost jednotlivých pracovníků za správnou formu i obsah vypracovaných dokumentů ŠPZ – zprávy i doporučení (rozhodnutí) o zjištěných SVP dítěte a přiznaných podpůrných opatřeních. V průběhu roku se ŠPZ potýkala s online **elektronickým formulářem**, který zejména na samém počátku trpěl technickými nedostatky způsobenými nerespektováním nového systému podpůrných opatření a jejich členění do stupňů. Formulář dosud obsahuje i položky, které především podle vyhlášky č. 27/2016 Sb. obsahovat nemá.

Na špatnou funkčnost elektronického systému zareagovala některá ŠPZ tak, že vydávala rozhodnutí o přiznané podpoře na formuláři, který byl vizuálně téměř shodný s online formulářem, ale šlo o dokument připravený ve Wordu. Proto ani nemohl obsahovat kódy pro financování podpůrných opatření. V důsledku toho nemohly školy zanést neexistující kódy pro financování do školní matriky, takže následně ani neobdržely potřebné finanční prostředky na přiznaná podpůrná opatření. Další nesprávný postup měl podobu vydávání dokumentů ŠPZ ve formě před 1. září 2016, tj. jen jako prosté posudkové zprávy. Ani v jednom z těchto typových případů školy nezhajovaly revizi (neodvolaly se) z důvodu nezákonné formy rozhodnutí, přestože to udělat měly už jen proto, že na základě takto vydaných rozhodnutí o přiznaných podpůrných opatřeních nemohly získat finanční prostředky na jejich financování.

Dalším prvkem, který se v rozhodnutích ŠPZ o vzdělávání dětí s SVP objevoval, bylo přiznávání takových opatření, která podpůrným opatřením nejsou. Podpůrná opatření mají sloužit k odstranění znevýhodnění dítěte, nikoli k jeho omezování ve školní docházce a účasti ve výuce. **Škála podpůrných opatření je dána výčtem v § 16 odst. 2 školského zákona, nelze proto jako podporu přiznávat něco, co podle školského zákona podpůrným opatřením není.**

Nejčastěji šlo o případy, kdy ŠPZ uvedla do organizace výuky s podpůrnými opatřeními (podkapitola části III podpůrná opatření), že má být dítě vzděláváno mimo školu, a to alespoň částečně. ŠPZ výslovně uvedla, že mají zákonní zástupci požádat o individuální vzdělávání – tzv. domácí vzdělávání (§ 41 školského zákona) – nebo o uvolnění dítěte se SVP z některého předmětu (§ 50 odst. 2 a 3 školského zákona). V obou případech jde o nástroje, které nemají s podpůrnými opatřeními nic společného, protože v obou případech rozhoduje ředitel školy, ne ŠPZ, a to na žádost rodičů, ne z iniciativy kohokoli dalšího. U zákonných zástupců i škol, kteří si nejsou vědomi právních významů jednotlivých institutů školského zákona, však tento postup ŠPZ vyvolává mylný dojem, že jsou zákonní zástupci povinni žádost o domácí vzdělávání či uvolnění z některého předmětu podat. Navíc jde o kroky, které znamenají, že dítě ve škole není částečně (při uvolnění z předmětu), nebo úplně (při povolení domácího vzdělávání). Jde tedy o kroky, které znamenají minimálně snížení rozsahu poskytování přiznaných podpůrných opatření, tj. snížení jejich finanční náročnosti – zlevnění. Smyslem poskytování podpůrných opatření není snížení jejich potřeby díky tomu, že dítě plní částečně nebo úplně školní docházku mimo školu, ale efektivní kompenzace znevýhodnění dítěte v nezbytném rozsahu (§ 16 odst. 1 a 3 školského zákona).

K neobvyklé situaci dochází **při pedagogickém vyhodnocení vzdělávání dítěte se SVP. ŠPZ obvykle převezmou doslovné znění textu školy.** Ve svém důsledku jde o informace, z nichž lze velmi dobře poznat postoj škol nejen ke vzdělávání konkrétního dítěte se SVP,

ale i obecnější postoj ke vzdělávání. Z informací škol je také identifikovatelné, že v některých případech jde o celkovou školní kulturu poskytování veřejné služby, v jiných pak o důkaz toho, že vzdělávání dětí se SVP školy vnímají jako individuální rozhodnutí každého učitele. Tento druhý postoj neodpovídá definici vzdělávání jako veřejné služby, školy by si proto měly uvědomit, že tím prezentují i svou práci, kterou jsou navíc povinny dělat v předpokládaném standardu.

V průběhu kontrolních vyšetření dětí se SVP v jarních a brzkých letních měsících vyšlo najevo, že **někteří pracovníci ŠPZ pracují s metodikou, která odpovídá posuzování SVP dětí před 1. září 2016, tj. „starému“ systému.** To znamená, že je podle konkrétního druhu SVP dítěte přiznán konkrétní druh podpůrného opatření včetně stupně – tedy bez ohledu na konkrétní individuální potřeby konkrétního dítěte. Nezbyvá než konstatovat, že tento postup neodpovídá školskému zákonu, protože nerespektuje individuální potřeby konkrétního dítěte, ale naopak vede k paušalizaci podpůrných opatření a ke snižování jejich efektivity. Tento přístup se projevuje také na odůvodnění přiznání podpůrného opatření asistent pedagoga včetně stupně podpory. ŠPZ uvádějí, že *„ve třídě, kde se dítě vzdělává, je zřízena funkce asistenta pedagoga“*, místo uvedení konkrétních důvodů a zdůvodnění stupně podpory. Uvedená citace není ničím jiným než konstatováním, že pro školní rok 2016/2017 působil právě ve třídě posuzovaného dítěte asistent pedagoga. Navíc jde o informaci, že šlo o podpůrné opatření ve „starém“ režimu, protože před 1. září 2016 školy skutečně žádaly na základě zpráv ŠPZ o povolení zřídit funkci asistenta pedagoga v konkrétní třídě, v níž se vzdělávalo dítě se SVP. S ohledem na to, že se toto povolení vydávalo zpravidla právě jen pro jeden školní rok, je i zcela nadbytečné toto uvádět jako zdůvodnění u podpůrného opatření, které má být v naprosté většině případů poskytováno ve školním roce 2017/2018.

Dále se vázání přiznané podpory na „diagnózu“ dítěte projevuje nízkým či naopak vysokým stupněm podpory, u níž velikost pracovního úvazku – počet hodin – neodpovídá potřebě konkrétního dítěte včetně zohlednění nepřímé pedagogické práce asistenta pedagoga. Dále jde např. o nepřiznání podpůrného opatření speciálního pedagoga, přestože ŠPZ současně dítěti přiznává podpůrné opatření předmět speciálně pedagogické péče a škola nemá pedagogického pracovníka s potřebnou kvalifikací. Tento předmět může vyučovat jen pedagogický pracovník, který má kvalifikaci speciálního pedagoga podle zákona o pedagogických pracovnících (§ 7 odst. 2 zákona č. 563/2004 Sb.).

S nejednotným chápáním se také potýká vyjádření ŠPZ k možnosti vzdělávat dítě ve škole pro děti se znevýhodněním podle § 16 odst. 9 školského zákona (dále jen „speciální škola“). Existuje názor, že o zařazení dítěte do speciální školy rozhoduje ŠPZ. **Školský zákon však jednoznačně říká, že podmínkou k přihlášení dítěte do speciální školy je písemná žádost zákonných zástupců (příhláška) a pozitivní vyjádření ŠPZ** (§ 16 odst. 9 poslední věta). Přestože školský zákon používá pojem „doporučení“, nejde o dokument „doporučení ŠPZ ke vzdělávání dítěte se SVP“, který je přílohou č. 5 k vyhlášce č. 27/2016 Sb., tedy o ono rozhodnutí o zjištěných SVP a přiznaných podpůrných opatřeních, ale jen o vyjádření se k možnosti zákonného zástupce podat přihlášku i do školy speciální. Tuto možnost ŠPZ pouze vyznačuje v rozhodnutí o vzdělávání označením „x“ na první straně rozhodnutí. Bez tohoto označení není možné, aby zákonný zástupce vůbec přihlášku do speciální školy podal, a pokud ano, pak speciální škola nesmí dítě přijmout právě proto, že nejsou splněny podmínky pro přijetí dítěte do školy.

Nově uložená **povinnost ŠPZ projednat návrh podpůrných opatření se školou i se zákonnými zástupci dítěte** (§ 12 odst. 3 vyhlášky č. 27/2016 Sb.) bývá v některých případech nepochopena na všech stranách hned několika způsoby. Školy se domnívají, že povinnost ŠPZ projednat navržená podpůrná opatření ještě před vydáním rozhodnutí znamená právo škol rozhodovat, co ještě může a co už nesmí ŠPZ jako podpůrné opatření dítěti přiznat. Naopak některá ŠPZ mají za to, že jsou školy oprávněny je tímto způsobem kontrolovat. Není tomu tak ani v případě škol, ani v případě ŠPZ. Jde jen o formální způsob vyjádření spolupráce při nastavování podpůrných opatření pro konkrétní dítě. ŠPZ zjišťuje SVP dítěte a rozhoduje o podpůrných opatřeních, která pak má škola povinnost dítěti poskytovat. Aby byla podpora co nejefektivnější, mají dva hlavní aktéři spolupracovat. Konečné rozhodnutí o podpůrných opatřeních je však na ŠPZ, které toliko „přihlédne k vyjádření“ školy a zákonných zástupců dítěte. Podle školského zákona je dále možné, aby škola po předchozím projednání se ŠPZ a se souhlasem zákonných zástupců poskytovala jiné podpůrné opatření ve stejném stupni, tj. škola může navrhnout změnu, aniž by došlo ke změně rozhodnutí ŠPZ o přiznaných podpůrných opatřeních.

Stručná načrtnutí těchto několika málo nepochopení tzv. inkluzivní novely školského zákona jsou jen některá z těch, se kterými se setkáváme. To, že se nový systém vzdělávání dětí se SVP začíná usazovat, je nepochybné. Co ho nejvíce ohrožuje, je právě nepochopení několika základních změn a setrvávání v letitém provádění agendy způsobem, který není v souladu se školskými právními předpisy. Nejčastěji jde tedy konkrétně o změny v postavení ŠPZ, rozhodování ŠPZ jen o podpůrných opatřeních, ne o druhu školy či o plnění povinné školní docházky jiným způsobem či o přiznávání a nastavování podpůrných opatření podle potřeb každého dítěte se SVP, ne primárně podle diagnózy.

V průběhu roku si stihli všichni aktéři vzdělávání dětí se SVP mnohá nová pravidla vyzkoušet. Nedorozumění, ke kterým docházelo na počátku roku, se v průběhu roku postupně vyjasňovala. Důležité proto bude, aby praktických nedorozumění i nadále ubývalo a aby jak školští, tak poradenští pracovníci byli o agendě vzdělávání dětí se SVP informováni objektivně správně a v souvislostech, hlavně proto, aby nedocházelo v praxi k udržování takových postojů a postupů, které vedly ke změně systému.