

D. H. a ostatní proti České republice

Akční plán výkonu rozsudku

21. prosince 2023

OBSAH

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK.....	3
VYSVĚTLENÍ ZÁKLADNÍCH POJMŮ	4
Úvod.....	6
1. Analytická sekce	6
1.1 Současná situace	6
1.2 Příčiny současné situace	12
2. Řešení.....	16
2.1 Posílení metodického řízení školského poradenského systému	17
2.1.1 Harmonogram <i>Reforma poradenského systému</i>	18
2.2 Etnická desegregace	19
2.2.1 Harmonogram <i>Etnická desegregace</i>	19
2.3 Podpora škol	20
2.3.1 Harmonogram <i>Podpora škol</i>	20
3. Závěr	21
Přílohy	21

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK

ČŠI	Česká školní inspekce
KŽV	Odlišné kulturní prostředí a jiné životní podmínky
LMP	Lehké mentální postižení
MŠ	Mateřská škola
MŠMT	Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy
MPSV	Ministerstvo práce a sociálních věcí
NPI	Národní pedagogický institut
NPO	Národní plán obnovy
RVP ZV	Rámcový vzdělávací program pro základní vzdělávání
RVP ZV UV	Rámcový vzdělávací program RVP ZV se sníženými nároky na výstupy ze vzdělávání z důvodu mentálního postižení
RVP ZV LMP	Příloha Rámcového vzdělávacího programu pro základní vzdělávání upravující vzdělávání žáků s lehkým mentálním postižením (zrušena)
ZŠ	Základní škola

VYSVĚTLENÍ ZÁKLADNÍCH POJMŮ

RVP ZV – Rámcový vzdělávací program pro základní vzdělávání

Je základní kurikulární dokument státní úrovně, vymezující obsah a cíle vzdělávání v rámci základních škol hlavního vzdělávacího proudu.

RVP ZV UV – upravené výstupy základního vzdělávání dle RVP ZV

Rámcový vzdělávací program pro základní vzdělávání obsahuje kromě standardních očekávaných výstupů vzdělávání také jasně definovanou tzv. minimální doporučenou úroveň pro úpravy očekávaných výstupů v rámci podpůrných opatření.

Tyto (tzv. upravené) výstupy jsou vodítkem pro nastavování výstupů vzdělávání při tvorbě individuálních vzdělávacích plánů a využívají se v případě podpůrných opatření od třetího stupně (včetně) pouze u žáků s lehkým mentálním postižením, pokud to vyplývá z doporučení školského poradenského zařízení. V rámci podpůrného opatření lze měnit výstupy vzdělávání až na minimální doporučenou úroveň, a to pouze v oblastech, v nichž žák při vzdělávání selhává. Poskytování podpůrného opatření je pravidelně monitorováno a má být ukončeno, pokud pominuly důvody pro jeho využití.

V kontextu této zprávy lze tedy konstatovat, že (romští) žáci, jimž bylo diagnostikováno lehké mentální postižení a vzdělávají se s upravenými výstupy jsou vzdělávání v souladu s RVP ZV, nicméně mohou mít nastaveny výstupy vzdělávání, které jsou na úrovni odpovídající lehkému mentálnímu postižení žáka.

Školy a třídy zřízené dle § 16 odstavce 9 školského zákona

V souladu se zněním **§ 16 odstavce 9 školského zákona** lze pro 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 **zřízovat školy nebo ve školách třídy, oddělení a studijní skupiny**. Zařadit do takové třídy, studijní skupiny nebo oddělení nebo přijmout do takové školy lze pouze dítě, žáka nebo studenta uvedené ve větě první, shledá-li školské poradenské zařízení, že vzhledem k povaze speciálních vzdělávacích potřeb dítěte, žáka nebo studenta nebo vzhledem k průběhu a výsledkům dosavadního poskytování podpůrných opatření by samotná podpůrná opatření nepostačovala k naplňování jeho vzdělávacích možností a k uplatnění jeho práva na vzdělávání. Podmínkou pro zařazení je písemná žádost zletilého žáka nebo studenta nebo zákonného zástupce dítěte nebo žáka, doporučení školského poradenského zařízení a soulad tohoto postupu se zájmem dítěte, žáka nebo studenta.

ŠPZ – Školská poradenská zařízení

Školská poradenská zařízení zajišťují v souladu se zněním **§ 116 školského zákona** pro děti, žáky a studenty a jejich zákonné zástupce, pro školy a školská zařízení informační,

diagnostickou, poradenskou a metodickou činností, poskytují odborné speciálně pedagogické a pedagogicko-psychologické služby, preventivně výchovnou péči a napomáhají při volbě vhodného vzdělávání dětí, žáků nebo studentů a přípravě na budoucí povolání. Vydání příslušného doporučení školského poradenského zařízení je podmínkou pro poskytování podpůrných opatření vyšších stupňů (včetně úprav očekávaných výstupů vzdělávání), jakož i zařazení do tříd a škol podle § 16 odst. 9 školského zákona, popř. vzdělávání v základní škole speciální. Školská poradenská zařízení spolupracují s orgány sociálně-právní ochrany dětí a orgány péče o mládež a rodinu, poskytovateli zdravotních služeb, popřípadě s dalšími orgány a institucemi.

V souladu se zněním § 3 Vyhlášky č. 72/2005 Sb. o poskytování poradenských služeb ve školách a školských poradenských zařízeních jsou typy ŠPZ:

- a) Pedagogicko-psychologická poradna
- b) Speciálně pedagogické centrum.

Úvod

Zpráva o výkonu rozsudku je předkládaná na základě bodu 7 rozhodnutí Výboru ministrů Rady Evropy ze dne 22. září 2022, CM/Del/Dec(2022)1443/H46-10. Reflektuje aktuální přístup Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy (dále MŠMT nebo také zkráceně ministerstvo školství) k zajištění rovného přístupu ke vzdělání pro romské žáky včetně plánovaných opatření, která mají být realizována v následujících letech.

Plánovaná opatření vychází zejména z realizované **“Analýzy příčin vyššího podílu romských žáků vzdělávajících se dle RVP ZV UV ve třídách zřízených podle § 16 odst. 9 školského zákona a návrh souboru opatření pro oblast vzdělávání a další relevantní oblasti”¹** řešené PAQ - *Prokop Analysis and Quantitative Research a STEM Ústav empirických výzkumů*, z. ú. v období 1.12. 2021 – 30.11. 2022, dále jako *Analýza*. Analýza byla zadána MŠMT v reakci na rozhodnutí Výboru ministrů Rady Evropy ze dne 3. prosince 2020, CM/Del/Dec(2020)1390/H46-8, ve kterém Českou republiku vyzval k identifikaci příčin pokračujícího nadměrného vzdělávání romských žáků mimo běžné školy a třídy. Konkrétní podobu zadání MŠMT konzultovalo s Expertním fórem, poradním orgánem vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před Evropským soudem pro lidská práva. Hlavní závěry Analýzy jsou spolu s vlastními zjištěními MŠMT představeny v následující kapitole.

1. Analytická sekce

Následující kapitola shrnuje hlavní zjištění Analýzy, která doplňuje vlastními analytickými zjištěními MŠMT. Hlavním zdrojem dat jsou kvalifikované odhady počtu romských žáků na školách od ředitelů škol. Sběr těchto dat je organizován MŠMT od roku 2017 vždy na začátku školního roku za účelem monitorování vývoje situace romských žáků ve školství. Jedná se o spolehlivý zdroj dat, bližší zdůvodnění reliability dat se nachází na konci této kapitoly.

1.1 Současná situace

Počty romských žáků zůstávají v čase stabilní

Podíl romských žáků ze všech žáků základních škol v České republice se pohybuje mezi 3,5 a 3,7 %. V roce 2022 základní školy navštěvovalo 35 tisíc romských žáků a podíl zůstává od počátku jeho sledování stabilní. Stejně tomu je i na dalších sledovaných úrovních vzdělávání, tedy mateřských i středních školách, kde také zůstává v průběhu let 2017 až 2022 počet i podíl Romů bez významných změn, jak je vidět v tabulkách 1 až 3.

¹ Plné znění závěrečné zprávy Analýza příčin vyššího podílu romských žáků vzdělávajících se dle RVP ZV UV ve třídách zřízených podle § 16 odst. 9 školského zákona a návrh souboru opatření pro oblast vzdělávání a další relevantní oblasti (2022) dostupné online: <https://www.edu.cz/vysledky-vyzkumu-analyza-pricin-vyssiho-podilu-romskych-zaku-vzdelavajících-se-ve-skolach-a-tridach-zrízených-podle-%C2%A7-16-odst-9-skolskeho-zakona-vcetne-doporuceni/>

Tabulka 1: Počet romských dětí v mateřských školách (2017-2022)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Celkem dětí	364 447	366 064	367 297	360 265	363 432	371 974
z toho Romové	7 070	7 748	7 065	6 953	6 719	6 972
Romové (%)	1,9 %	2,1 %	1,9 %	1,9 %	1,8 %	1,9 %

Tabulka 2: Počet romských žáků na základních školách (2017-2022)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Celkem žáků	926 108	940 928	952 946	962 348	964 571	1 007 778
z toho Romové	33 663	34 767	33 775	34 268	34 958	35 273
Romové (%)	3,6 %	3,7 %	3,5 %	3,6 %	3,6 %	3,5 %

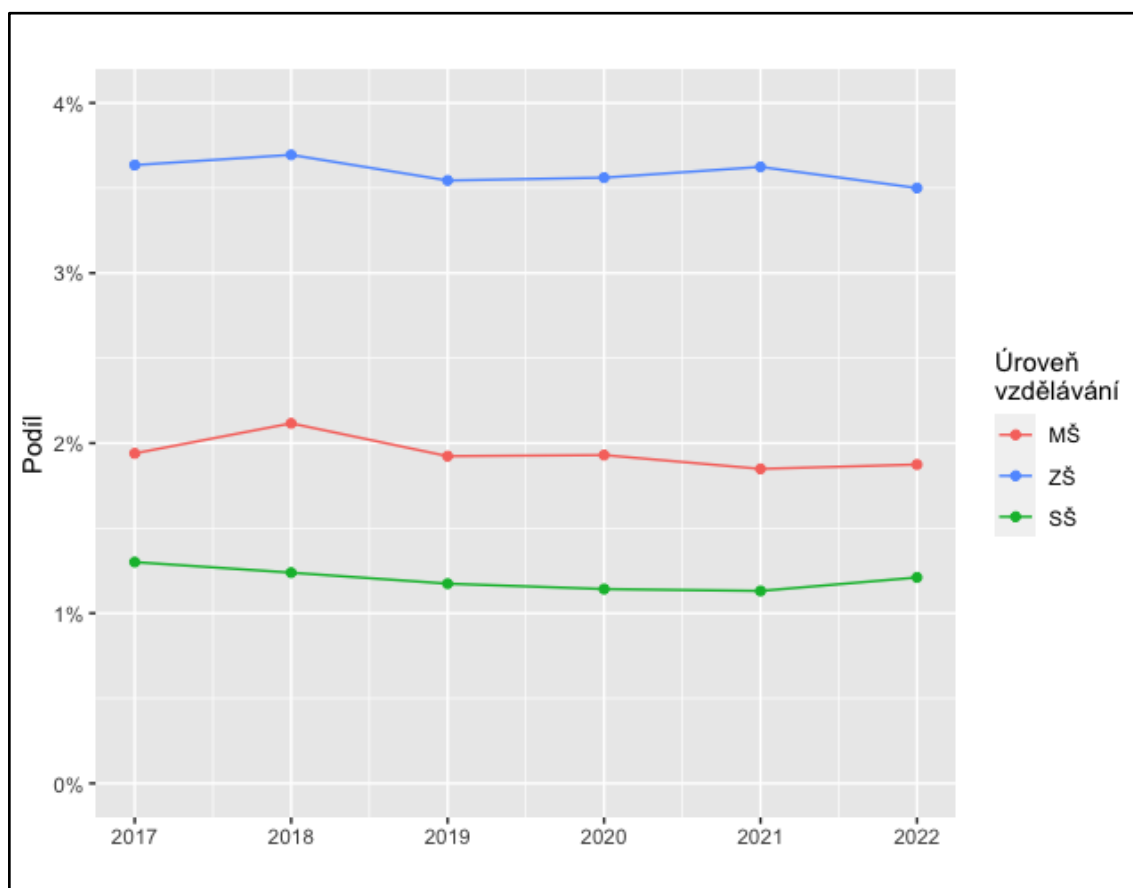
Tabulka 3: Počet romských žáků na středních školách (2017-2022)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Celkem studentů	421 523	420 805	423 835	432 905	446 251	463 195
z toho Romové	5 483	5 213	4 976	4 945	5 048	5 607
Romové (%)	1,3 %	1,2 %	1,2 %	1,1 %	1,1 %	1,2 %

Podíl Romů se výrazně liší mezi jednotlivými úrovněmi vzdělávání

Ačkoliv se kvalifikované odhady v jednotlivých zprávách k výkonu rozsudku D.H. i rozsudek samotný týkají především základních škol, celková problematika segregace a s ní spojených dalších diskriminačních jevů namířených na romské žáky úzce souvisí se situací v mateřských a na středních školách. Jak ukazuje graf 1, situace na jednotlivých úrovních vzdělávání se, co se týče podílu romské populace, výrazně odlišuje.

Graf 1: Podíl romských dětí a žáků v jednotlivých úrovních vzdělávání (2017-2022)

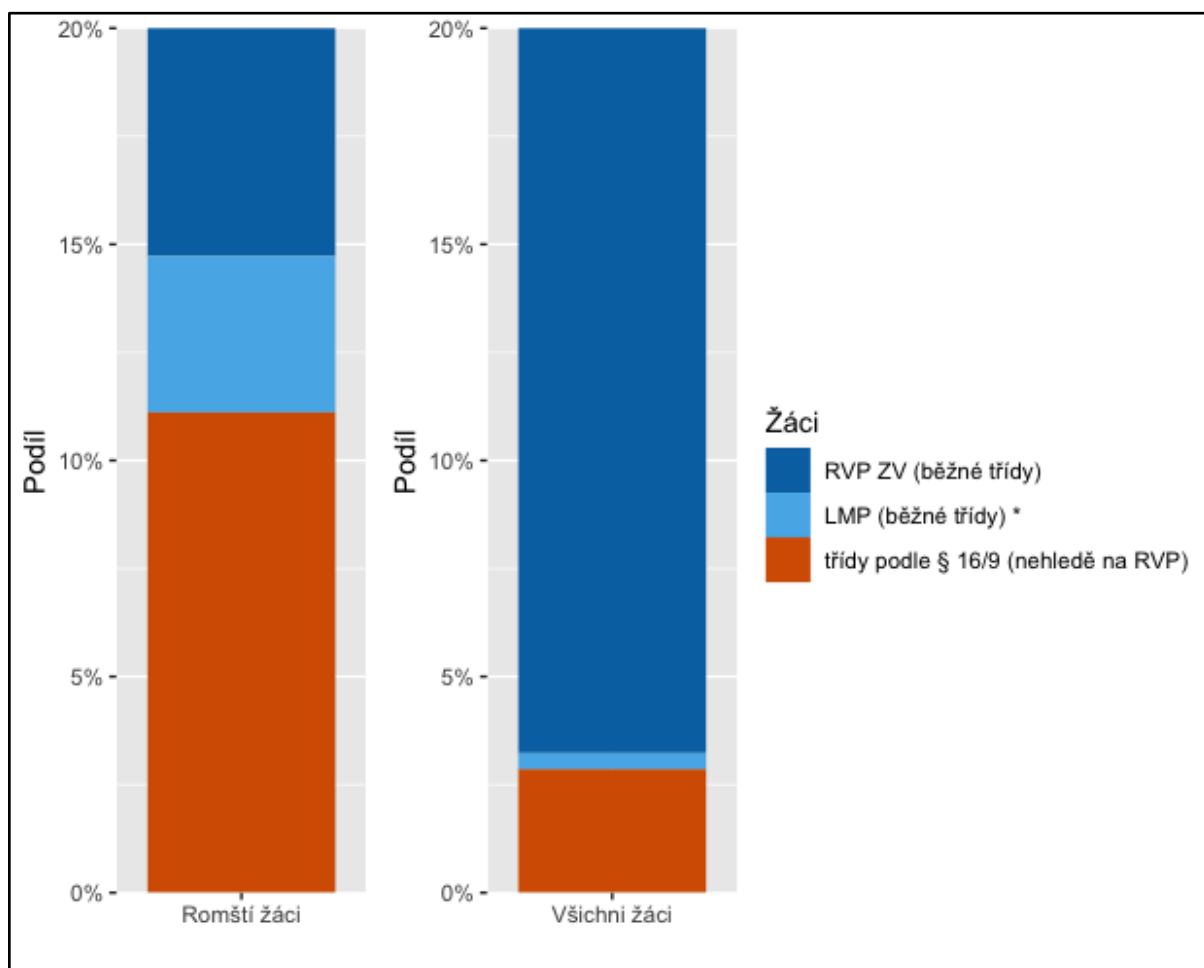


Podíl romských žáků na základních školách, pro které platí povinná školní docházka, představuje téměř dvojnásobek podílu romských dětí v mateřských školách (MŠ) a romských žáků na SŠ, kteří, s výjimkou posledního předškolního ročníku v MŠ, nemají povinnou docházku. Pro lepší pochopení problematiky a navrhování celostních řešení budeme věnovat podrobnější pozornost i mateřským a středním školám.

Romští žáci jsou nadále častěji vzdělávání mimo hlavní proud

Problém výrazně vyššího podílu romských žáků ve srovnání s většinovou populací mimo hlavní vzdělávací proud přetrvává. 97,5 % ze všech žáků je vzděláváno podle Rámcového vzdělávacího programu pro základní vzdělávání (RVP ZV) v běžných třídách. U romských žáků je to pouze 85 %, podíl romských žáků mimo hlavní vzdělávací proud je tedy několikanásobně vyšší, než je tomu v celkové populaci. Graf 2 srovnává s celkovou populací podíl romských žáků vzdělávaných mimo hlavní proud, a to s rozdělením na žáky s RVP ZV UV v běžných třídách (což jsou žáci vzdělávaní podle principů společného vzdělávání, tedy v běžných třídách, ale s upravenými výstupy) a na žáky ve třídách zřízených podle § 16/9.

Graf 2: Srovnání žáků mimo hlavní vzdělávací proud (2022)



Pozn: * Kvůli omezené dostupnosti dat se význam kategorie "LMP" liší. U romských žáků se jedná o žáky s RVP ZV UV z důvodu LMP, u všech žáků o žáky s diagnózou LMP.

Osa y končí u 20 %, zbývající podíl do 100 % jsou žáci s RVP ZV.

Podle RVP ZV UV z důvodů lehkého mentálního postižení (LMP) bylo v roce 2022 vzděláváno 13 % ze všech romských žáků základních škol a třídy zřízené podle § 16/9 na všech typech škol navštěvovalo 11 % ze všech romských žáků. Tyto dvě skupiny se výrazně překrývají.

Romští žáci s RVP ZV UV

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Celkem	2 392	3 450	3 535	3 831	4 167	4 417
Ve třídách 16/9	1 772	2 519	2 573	2 930	3 125	3 147
Ve třídách 16/9 (%)	74 %	73 %	73 %	76 %	75 %	71 %

Podíly romských žáků na žácích vzdělávaných podle RVP ZV UV v jednotlivých letech zobrazuje následující tabulka. Z dat je zřejmý přeliv žáků vzdělávaných podle RVP ZV LMP právě do RVP ZV UV.

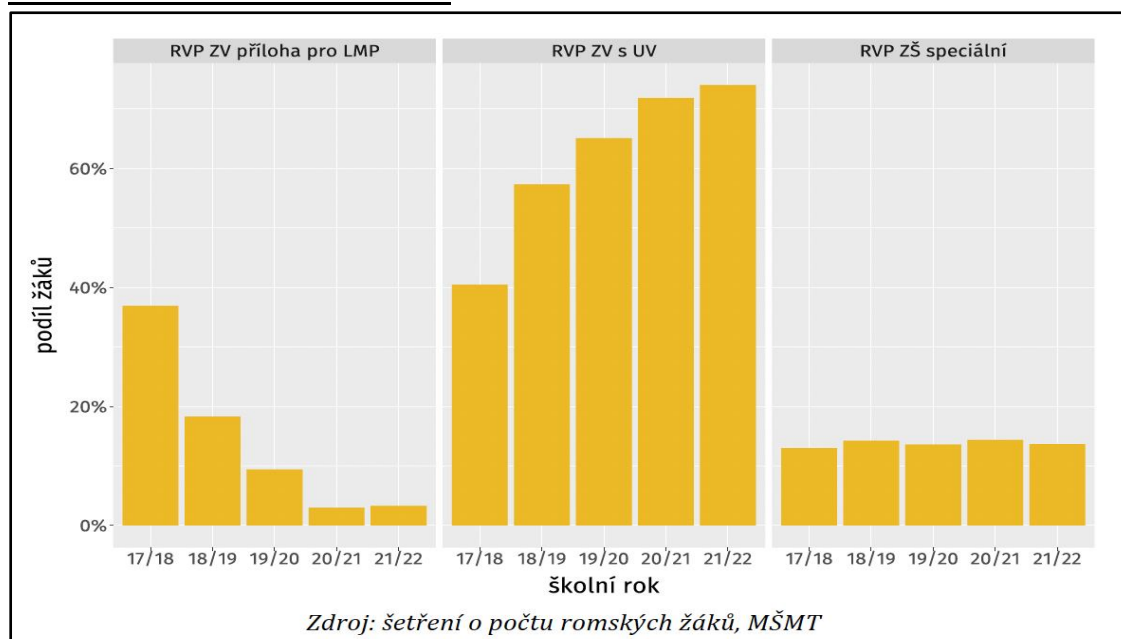
Žáci s RVP ZV UV

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Celkem žáci (RVP ZV UV)	9 686	12 532	14 572	15 870	16 329	16 936
Celkem žáci (RVP ZV LMP)	4 871	2 600	1 201	68	4	0
z toho Romové	2 392	3 450	3 535	3 831	4 167	4 417
Romové (%)	25 %	28 %	24 %	24 %	26 %	26 %

Po zrušení RVP ZV s přílohou LMP se dnes stejným způsobem využívá RVP ZV UV z důvodu LMP

U žáků s diagnózou lehkého mentálního postižení bylo postupně nahrazeno využívání Rámcového vzdělávacího programu pro základní vzdělávání – příloha upravující vzdělávání žáků s lehkým mentálním postižením (RVP ZV LMP), která byla MŠMT v roce 2016 zrušena, za RVP ZV s upravenými výstupy, který má za cíl umožňovat individuálnější přístup k žákům se speciálními vzdělávacími potřebami. Podíl žáků ve třídách podle § 16 odst. 9 s upravenými výstupy na základě diagnózy LMP se od roku 2017 zvýšil ze 40 % na více než 70 % v roce 2021. Jedná se o proporcionální přesun žáků po zrušení RVP ZV LMP, viz graf 3. Na školách zřízených podle § 16/9 jsou romští žáci vzděláváni výrazně častěji než neromští podle RVP ZV UV, v případě romských žáků má upravené výstupy více než 70 % žáků, u ostatních se jedná o něco přes 40 %.

Graf 3: Podíl romských žáků podle oboru vzdělání ve třídách zřízených podle § 16 odst. 9 školského zákona základních škol



Zdroj grafu: Analýza příčin vyššího podílu romských žáků vzdělávajících se dle RVP ZV UV ve třídách zřízených podle § 16 odst. 9, školského zákona a návrh souboru opatření pro oblast vzdělávání a další relevantní oblasti (2022)

I přes veškeré kroky v minulých letech problém vzdělávání romských žáků mimo hlavní proud nadále přetrvává. Konkrétní podoba a názvy používaných mechanismů se změnila, ale princip segregace romských žáků mimo hlavní vzdělávací proud zůstává stejný. Samotný přechod z RVP ZV příloha LMP na RVP ZV UV lze ale považovat za zlepšení díky nahrazení plošného snižování nároků na žáky s tímto RVP na individuálně upravené výstupy, které by měly lépe odpovídat potřebám každého žáka; z dostupných dat však není seznatelné, zda skutečně dochází k individualizaci výstupů, či pouze k plošnému snižování na minimální doporučenou úroveň. Dalším pozitivem je, že plnění RVP ZV UV není uvedeno na žákovských vysvědčeních, a tak je zabráněno případné diskriminaci z důvodu vzdělávání s upravenými výstupy.

Na zhruba 130 základních školách tvoří romští žáci více než třetinu

Romští žáci na základních školách (ZŠ) tvoří cca 3,5 % ze všech žáků, avšak v roce 2022 existovalo 129 škol, na kterých tvořili romští žáci více než třetinu. Z toho na 69 školách se jednalo o více než polovinu, a na 31 více než tři čtvrtiny. Od roku 2017 nedošlo k výrazným změnám v distribuci koncentrace romských žáků na školách, viz tabulka.

Počty základních škol (ZŠ) s romskými žáky

školní rok	17/18	18/19	19/20	20/21	21/22
počet ZŠ	4158	4177	4195	4218	4249
z toho s romskými žáky	1895	1954	1871	1875	1868
Počet škol s více než 33 % romských žáků	132	139	122	128	129
33 – 50 % romských žáků	44	44	28	34	29
51 – 75 % romských žáků	62	62	62	63	69
76 % a více romských žáků	26	33	32	31	31

Zdroj dat v tabulce: *Analýza příčin vyššího podílu romských žáků vzdělávajících se dle RVP ZV UV ve třídách zřízených podle § 16 odst. 9, školského zákona a návrh souboru opatření pro oblast vzdělávání a další relevantní oblasti (2022)*

Mezi počty jsou zahrnuty jak ZŠ zřízené podle § 16/9, tak běžné ZŠ. Tento stav není důsledkem pouze cíleného umístování romských žáků jen na určité základní školy nebo nadužívání diagnózy LMP u romských žáků, jedná se i o důsledek prostorové rezidenční segregace romského obyvatelstva v České republice. Nehledě na konkrétní důvody, **MŠMT považuje vysokou koncentraci romských žáků na jedné škole za problematickou, bez ohledu na přítomnost nebo absenci diagnózy LMP mezi důvody, a podniká kroky pro desegraci takových škol.**

1.2 Příčiny současné situace

LMP je vnímáno nikoliv jako popis mentálního postižení, ale jako důsledek sociální deprivace dítěte. Diagnóza je domněle přidělována v nejlepším zájmu dítěte

Jak popisuje Analýza, samotná poradenská zařízení popírají, že by cíleně segregovala romské žáky pomocí diagnóz LMP a doporučení navštěvování speciálních tříd, sami ale diagnózu LMP považovali za popis ne nutně mentálního postižení, ale spíš důsledek sociální deprivace dítěte. Diagnózu a následné zařazení do speciální školy či třídy ale aktéři používají jako způsob, jak jednat, dle jejich přesvědčení, v nejlepším zájmu dítěte, jelikož běžné školy nepovažují za schopné se sociální deprivací v rámci společného vzdělání dostatečně pracovat.

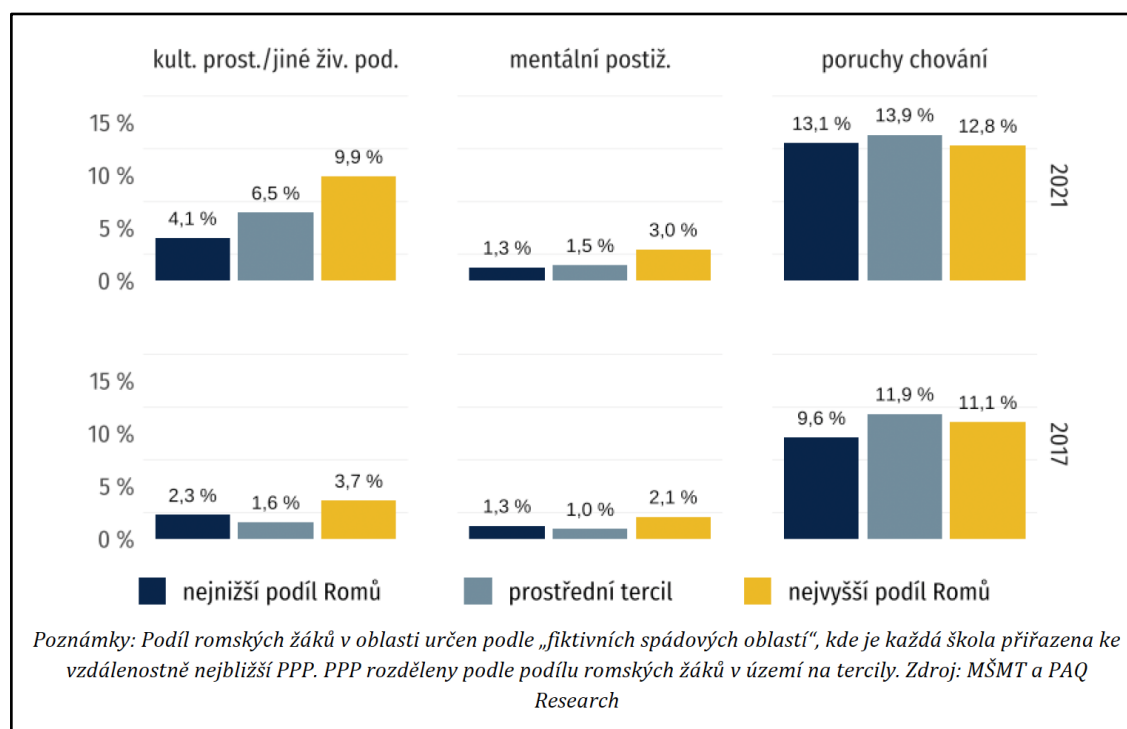
Diagnóza LMP může sloužit i k jiným účelům (např. zbavení se problémových žáků, získání asistenta pedagoga)

Diagnóza LMP může naplňovat různé účely pro relevantní aktéry. Kromě skutečného původního významu mentálního postižení, a často zaměňovaného popisu důsledků dlouhodobé sociální deprivace na vývoj dítěte, může být využívána jako způsob, jak z běžné školy přesunout jinam v očích učitelů problémové žáky, kterými, dle výpovědí, romští žáci na druhém stupni jsou. Speciální školy tak slouží spíše jako nástroj pro řešení výchovných a sociálních problémů než těch vzdělávacích. LMP dále může sloužit jako způsob, jak pomocí žáka ve třídě s touto diagnózou získat podpůrné opatření v podobě asistenta pedagoga pro celou třídu. Analýza v tomto ohledu varuje před rizikem, že romští žáci takto mohou být využíváni pro kolektivní dobro žáků dané třídy častěji než ostatní žáci. Romští žáci tak v důsledku častěji nesou i onu stigmatizující diagnózu LMP.

V oblastech s vysokou koncentrací romských žáků došlo u školských poradenských zařízení (ŠPZ) k nárůstu využívání závěrů KŽV (= odlišné kulturní prostředí a jiné životní podmínky), ale i LMP

Srovnání převažujících závěrů vyšetření mezi lety 2017 a 2021 v oblastech s nízkým a vysokým podílem romských žáků (viz *graf 4*) ukázalo, že došlo k plošnému nárůstu využívání závěru vyšetření o odlišném kulturním prostředí nebo jiných životních podmínkách (KŽV), který je využíván ve větší míře v oblastech s vysokým podílem Romů. V daném období došlo ale v těchto oblastech i k nárůstu diagnóz mentálního postižení. Diagnózy poruch chování nevykazují souvislost s koncentrací romských žáků v oblastech ŠPZ.

Graf 4: Převažující typy závěrů z vyšetření žáka v pedagogicko-psychologických poradnách (součást ŠPZ) podle podílu Romů v dané oblasti



Zdroj grafu: Analýza příčin vyššího podílu romských žáků vzdělávajících se dle RVP ZV UV ve třídách zřízených podle § 16 odst. 9, školského zákona a návrh souboru opatření pro oblast vzdělávání a další relevantní oblasti (2022)

Jednotlivá ŠPZ se od sebe liší ve způsobu diagnostikování, což je dáno decentralizací, absencí vedení a jednotné metodologie

Vysvětlením odlišné míry převažujících závěrů vyšetření odlišného kulturního prostředí nebo jiných životních podmínek se ale neukázala být míra zastoupení romských žáků v dané oblasti. Vzhledem k tomu, že se od sebe jednotlivá ŠPZ výrazně odlišují ve využívání této diagnózy, nabízí se spíše **vysvětlení decentralizací přístupu, odlišnou praxí jednotlivých pracovišť a nedostatečnou centrální metodologickou podporou**. Analýza ale poukazuje na souvislost u jednotlivých ŠPZ ve využívání diagnostiky odlišného kulturního prostředí na úkor diagnostiky mentálního postižení, což poukazuje na možný směr budoucího metodického vedení, které by lépe odpovídalo podpoře v případech sociálního znevýhodnění.

ŠPZ nejspíše stále používají zastaralé diagnostické nástroje

Analýza v otázce diagnostických nástrojů ŠPZ přinesla informaci, že regionální rozdíly počtu romských žáků nesouvisí s využíváním určitého typu diagnostických nástrojů – ŠPZ napříč všemi regiony využívají zastaralé nástroje, což ukazuje na pouze omezený úspěch snah o jejich modernizaci pomocí rozvojového projektu určeného na nákup novějších nástrojů, které by měly být kulturně neutrálnější, a tudíž pro diagnostiku romských žáků vhodnější. K náležité diagnostice je potřebné nejen modernizovat diagnostické nástroje, ale taktéž zintenzivnit metodickou činnost vůči poradenskému systému. Je zároveň nutné uvést, že pro komplexní posouzení skutečného využívání nástrojů nyní chybí data o stávající diagnostické praxi (např. zda jsou zastaralé nástroje využívány jako hlavní diagnostický nástroj, či jen jako součást

dynamické diagnostiky); k tomu by měla napomoci reforma diagnostického systému (viz příloha č. 1).

Rodiče často přesun dítěte do třídy zřízené podle § 16/9 sami chtějí, jejich důvody jsou různé

Z hlediska role rodičů v procesu umisťování romských žáků do speciálních škol a tříd hloubkové rozhovory výzkumníků odhalily komplexní situaci, kdy dotazování rodiče nepředstavují pasivní aktéry ve vzdělávání svých dětí, jsou ale naopak sami často těmi, kdo chtějí, aby byli žáci přesunuti mimo hlavní vzdělávací proud. Důvody jsou různé, ale často šlo o jejich vlastní osobní a pozitivní zkušenost se speciální školou, spokojenost s nižšími požadavky kladenými na žáky, a o docenění péče, které se tam jejich dětem dostává. Výzkum zároveň ukázal, že romským rodičům se daří naplňovat vzdělávací cíle svých dětí pouze v situacích, kdy jsou tyto cíle v souladu se všemi ostatními aktéry (školou a ŠPZ), v případech, kdy rodiče usilovali o něco odlišného, se setkávali spíše s neúspěchem a nepochopením ze strany učitelů a dalších pracovníků systému.

Předběžné výsledky naznačují, že účast romských dětí na povinném předškolním vzdělávání dětí není dostatečná

Účasti romských dětí na předškolním vzdělávání nebyla zatím věnována podrobná pozornost, nicméně kvalifikované odhady počtu romských dětí vykazují i ředitelé mateřských škol. Na základě těchto dat byl MŠMT vytvořen odhad srovnání účasti romských dětí na povinném předškolním vzdělávání. Předběžné výsledky interní analýzy naznačují, že účast romských žáků na předškolním vzdělávání je výrazně nižší, až na poloviční úrovni, než populační průměr. Obzvláště zneklidňující je pak klesající trend účasti romských dětí na vzdělávání mezi lety 2018 až 2021, který je v opozici k zavedení povinnosti předškolního vzdělávání pro pětileté od školního roku 2017/2018.

Analýza příčin od společností PAQ a STEM se nezaměřovala na mateřské školy, její kvalitativní část ale přinesla poznatek, že pro běžné základní školy představuje problém pracovat s hendikepem sociokulturního znevýhodnění (nedostatečně znalosti a dovednosti dětí při nástupu do první třídy), který ani současná podoba povinného roku předškolní docházky nedokáže vyrovnat. Jako možný důvod jeho nedostatečnosti analýza uvádí, že děti ze znevýhodněného prostředí nenavštěvují MŠ pravidelně.

Výsledky jsou předběžné, bude nutné prozkoumat metodologické pochybnosti a provést podrobnější analýzu účasti romských dětí na předškolním vzdělávání

Tato zjištění interní analýzy MŠMT se do určité míry rozcházejí s hodnotami uvedenými ve výzkumu *Ověření dopadů zavedení povinného posledního ročníku předškolního vzdělávání* publikovaném v roce 2021, která uvádí výrazně vyšší podíl pětiletých účastníků se předškolního vzdělávání. Jedním z možných rozdílů v metodologickém postupu je odlišný výkaz zvolený jako zdroj dat, v případě výzkumu šlo pravděpodobně o výkaz S51 s počty dětí zapsaných k předškolní docházce, kdežto MŠMT čerpá z výkazu S01, který uvádí počty dětí vzdělávaných v dané MŠ. V případě romských dětí je pak vysoce problematická konstrukce celkové populace v daném věku, vzhledem k absenci existence dat o etnickém územním

složení populace. Jako substitut tak sloužil počet dětí navštěvujících první třídu v následujícím školním roce, na základě předpokladu, že povinné školní docházky na ZŠ se účastní všichni.

Do budoucna je jako první krok nutná kvalitnější analýza účasti romských dětí na předškolním vzdělávání, která ověří spolehlivost dosavadních zjištění, a zodpoví další otázky, jako jsou důvod pro klesající trend účasti v čase, segregace v MŠ a účast romských dětí mladších pěti let na předškolním vzdělávání.

Doporučení Analýzy ohledně předškolního vzdělávání a další postup

Analýza uvádí především na základě kvalitativní části výzkumu několik doporučení týkajících se mateřských škol. Jedná se o posílení předškolního vzdělávání v oblastech se segregovanými školami, a to konkrétně zajištěním dostatečných kapacit a nízkoprahovosti. např. redukcí nákladů rodin, a zvýšením docházky u sociálně znevýhodněných romských dětí mladších pěti let. Dále zavedením financování MŠ navázaným na socio-ekonomické znevýhodnění v dané oblasti, propojení systému dávek a docházky do MŠ (nikoliv ale přes dávky hmotné nouze), monitorování selektivního přijímání do MŠ a jeho zamezování, zavádění a podpora center včasné péče připravující rodiny na nástup do předškolního vzdělávání, terénní sociální práce zaměřená na vyhledávání a oslovování rodin s dětmi mimo předškolní vzdělávání, zaměření na kvalitní přípravu dětí v MŠ na nástup do ZŠ (např. logopedická prevence) a podpora spolupráce MŠ a ZŠ v lokalitě ohledně školní připravenosti a při přechodu mezi stupni vzdělávání.

Aktuálně MŠMT vyhláší dotační programy na podporu účasti sociálně znevýhodněných dětí, včetně romských dětí, na předškolním vzdělávání a dotační program na podporu integrace romské menšiny, jehož součástí je podpora informovanosti a rodičovských kompetencí.

Předškolní vzdělávání a včasná péče jsou předpoklady pro rovný přístup ke vzdělávání vyžadují větší pozornost z hlediska analýzy i řešení. O dalším postupu České republiky v této oblasti budeme průběžně informovat.

Někteří rodiče nemají dostatečné kompetence pro informované rozhodování se o dalším vzdělávání dítěte

Legislativní změny v rámci posunu ke společnému vzdělávání, které měly za cíl zvýšit informovanost a zapojení rodičů do procesu diagnostiky jejich dětí mají, dle zjištění Analýzy, v některých případech nezamýšlené důsledky. Kompetence některých romských rodičů nedostačují pro jejich plné zapojení do rozhodovacího procesu, a tak se škola stává nutným aktérem propojujícím žáky, rodiče a ŠPZ, čímž získává značný vliv. To vytváří riziko, kdy škola nemusí v procesu diagnostiky nutně hájit zájmy dítěte, ale místo toho může prosazovat své vlastní, které mohou být v určitých situacích v opozici k nejlepším zájmům žáka.

Hlavní příčina přetrvávající segregace je skutečnost, že většině aktérům status quo vyhovuje, a převažuje dojem, že je v nejlepším zájmu žáka

Hlavní shrnující odpovědí na otázku příčiny segregace romských žáků na základních školách se dle analýzy ukázal fakt, že většině hlavním aktérům tato situace vyhovuje, a systém segregace je tak stabilní a nikým nezpochybovaný. Socioekonomické znevýhodnění vede k sociální deprivaci romských žáků, ta pak komplikuje jejich fungování v běžných základních

školách a školy zároveň nedokáží vhodně pracovat s potřebami žáků z odlišného kulturního prostředí. Žáci jsou pak přeřazováni mimo hlavní vzdělávací proud do speciálního školství, o kterém v celém systému převládá přesvědčení, že s těmito potřebami naopak pracovat umí, a tak je zařazení romských žáků do speciálního školství vnímáno jako krok v jejich nejlepším zájmu.

Reliabilita kvalifikovaných odhadů ředitelů

Veškerá kvantitativní data o počtech romských žáků na českých školách, ze kterých vychází závěry v předchozí kapitole, jsou založena na odhadech ředitelů škol, jedná se tedy o potenciálně nepřesný údaj. Jedním ze zdrojů zkreslení by mohli být i samotní ředitelé. Ověřit tuto možnost bylo jedním z cílů *“Analýzy příčin vyššího podílu romských žáků vzdělávajících se dle RVP ZV UV ve třídách zřízených podle § 16 odst. 9 školského zákona“*. Ta zkoumala reliabilitu odhadů ředitelů pomocí výpočtu korelace mezi odhady romských žáků řediteli, a učiteli reportovanými hodnotami podpořených romských žáků v souvislosti čerpání prostředků ESIF a OP VVV. Korelace dosahující hodnoty 0,84 se ukázala jako silná, tedy odhady ředitelů a učitelů na jednotlivých školách vykazují silnou vzájemnou podobnost, a je nepravděpodobné, že by kvalifikované odhady ředitelů počtu romských žáků představovaly systematické zkreslení reality. Je tudíž možné tyto odhady využívat pro zkoumání situace romských žáků na českých základních školách.

2. Řešení

Výsledky **Analýzy příčin vyššího podílu romských žáků vzdělávajících se dle RVP ZV UV ve třídách zřízených podle § 16 odst. 9 školského zákona** byly dne 22. května 2023 projednány Expertním fórem k výkonu rozsudku *D.H. a ostatní* pod vedením MŠMT a kanceláře vládního zmocněnce pro zastupování ČR před ESLP. V reakci na hlavní zjištění a doporučení Analýzy MŠMT připravilo soubor opatření k přijetí. Opatření, která mají být dle níže avizovaného harmonogramu přijata, byla v zájmu efektivního projektového řízení rozdělena do tří tematických okruhů, tzv. projektových karet. Ty reflektují 10 hlavních doporučení Analýzy. Jednotlivé projektové karty se zaměřují na následující oblasti:

- **Posílení metodického řízení školského poradenského systému**

Právě role školských poradenských zařízení je zásadní v mechanismu umístování dětí mimo hlavní vzdělávací proud, včetně dětí s odlišnou etnicitou; dodržování profesionálních standardů a dohled nad diagnostickou praxí tak povede k přesnější diagnostice nezávislé na etnicitě (nižší podíl diagnostikovaných lehkých mentálních postižení a naopak vyšší podíl podpůrných opatření založených na diagnóze odlišného kulturního a sociálního prostředí) a v důsledku tedy ke snížení podílu romských dětí vzdělávaných mimo hlavní vzdělávací proud.

- **Etnická desegregace**

Romští žáci na základních školách tvoří cca 3,5 % ze všech žáků, avšak v roce 2022 existovalo 129 škol (z celkového počtu více než 4 300 základních škol), na kterých tvořili romští žáci více než třetinu. Z toho na 69 školách se jednalo dokonce o více než

polovinu, a na 31 více než tři čtvrtiny. Od roku 2017 nedošlo k výrazným změnám distribuci koncentrace romských žáků na školách. Takto segregované školy nejsou tvořeny pouze školami zřízenými podle § 16 odst. 9 školského zákona, ale také běžnými školami. V případech, kdy etnické složení žáků dané školy výrazně neodpovídá etnickému složení v dané lokalitě se pak jednoznačně jedná o případ etnické segregace, který je i z hlediska vnitrostátních právních předpisů nepřipustný a je potřeba jej řešit.

- **Podpora škol**

I při účinných opatřeních k desegregaci bude přetrvávat stav, kdy některé školy působí v socio-ekonomicky znevýhodněných lokalitách. Je tedy potřeba zintenzivnit podporu těchto škol, aby mohly vliv prostředí vyrovnávat. Okruh těchto škol se překrývá s okruhem škol s vyšším podílem romských žáků z důvodu koncentrace etnické segregace a socio-kulturního znevýhodnění obecně. Opatření tedy budou podpořeny mj. i školy s vyšším podílem romských žáků.

V následujících podkapitolách jsou blíže představeny jednotlivé tematické okruhy, tj. projektové karty, včetně návrhů harmonogramu konkrétního postupu jejich realizace na následující roky. Jednotlivé projektové karty byly zaslány členům Expertního fóra pro výkon rozsudku *D.H. a ostatní* k jejich okomentování a připomínce. Členové Expertního fóra budou zároveň konzultováni jakožto zástupci odborné veřejnosti při samotné realizaci jednotlivých projektových karet. Níže navrhované legislativní úpravy je potřeba považovat za prvotní návrhy, které budou předmětem dalších jednání v rámci legislativního procesu a konečné legislativní řešení může doznat změn, i v závislosti na dostupných rozpočtových prostředcích. Úplné znění jednotlivých projektových karet tvoří přílohy této zprávy.

2.1 Posílení metodického řízení školského poradenského systému

Prvním záměrem projektové karty o reformě poradenského systému je zvýšení efektivity činnosti ŠPZ, a to v oblastech prevence a inkluzivního vzdělávání, a řízení a metodické podpory diagnostiky jednotlivých pracovišť. Druhým záměrem je zvýšení kvality a standardizace činnosti ŠPZ s ohledem na diagnostiku LMP a jejího aktuálně nadměrného využívání pro romské žáky.

Výstupy, které povedou k dosažení těchto záměrů, zahrnují zavedení funkčního systému evidence a správy dat o činnostech ŠPZ (ve spolupráci s Českou školní inspekcí – ČŠI), legislativní vymezení činnosti ŠPZ, nastavení dohledu ze strany MŠMT ve spolupráci s ČŠI a Národním pedagogickým institutem (NPI), standardizace postupů a následná metodická podpora a dohled v jejich plnění, a zlepšení regionální dostupnosti kapacit ŠPZ ve spolupráci s kraji.

2.1.1 Harmonogram *Reforma poradenského systému*

Funkční systém evidence a správy dat o činnostech všech ŠPZ:

Termín	Popis cíle
1Q 2024	Zahájené práce na přípravě elektronického systému pro sběr dat o činnosti ŠPZ
3Q 2024	Připravený systém sběru dat; zahájen testovací provoz a školení ŠPZ s ohledem na zadávání dat a výstupů diagnostické a intervenční činnosti do jednotného elektronického systému
1Q 2025	Nastavený systém práce s daty (pravidelné sledování vývoje užívaných diagnóz a dalších ukazatelů)
4Q 2025	Vyhodnocení fungování systému (sběr dat a práce s nimi), stanovení úprav systému, úprava harmonogramu

Institucionalizace podpůrných pedagogických pozic

Termín	Popis cíle
1Q 2024	Novela školského zákona s účinností 1.1.2025: Variantní řešení, konkrétní podoba je v procesu jednání: <ul style="list-style-type: none"> nastavení spádovosti pedagogicko-psychologických poraden vůči základním školám hlavního vzdělávacího proudu (metodické vedení, popřípadě sdílení služeb psychologa nebo speciálního pedagoga); ukotvení zajišťování poradenských služeb v základních a středních školách na úrovni zákona a institucionalizace podpůrných pedagogických pozic psychologa nebo speciálního pedagoga v ZŠ.
1. 1. 2025	Předpokládaná účinnost novely školského zákona

Legislativní posílení kompetencí MŠMT a standardizace činností ŠPZ:

Termín	Popis cíle
1Q 2024	Návrh novely školského zákona (předpokládaná účinnost od 1. 1. 2026) k tématům: <ul style="list-style-type: none"> Posílení role MŠMT ve výběru a odvolávání ředitelů a ředitelek ŠPZ veřejných zřizovatelů. Nastavení řízení činnosti ŠPZ vzhledem ke standardům stanoveným MŠMT.
3Q 2024	Posílení metodického vedení ŠPZ ministerstvem školství. Příprava standardů činností ŠPZ (prioritizace diagnostiky v oblastech mentálního postižení a poruch chování redefinice činností odborných pracovníků ŠPZ a školního poradenského pracoviště; projednání s odbornou veřejností a zástupci ŠPZ
4Q 2024	Z úrovně Národního pedagogického institutu České republiky a České školní inspekce zahájení projektu „pilot 14“ včetně rozvoje kapacit ŠPZ. Započato školení ŠPZ v obsahu a práci v rámci stanovených standardů
4Q 2025	Vyhodnocení fungování systému, stanovení úprav systému, úprava harmonogramu
1. 1. 2026	Předpokládaná účinnost novely školského zákona

Doplnění chybějících kapacit ŠPZ:

Termín	Popis cíle
2Q 2024	Analýza chybějících kapacit a dostupnosti služeb ŠPZ na úrovni krajů
3Q 2024	Konzultace výsledků analýzy s reprezentacemi krajů k vyrovnání mezikrajových rozdílů a zajištění dostatečné dostupnosti služeb
4Q 2025	Vyhodnocení změny v dostupnosti a kapacitách ŠPZ

2.2 Etnická desegregace

Záměrem projektové karty o etnické desegregaci je snížit počet romských žáků v etnicky segregovaných základních školách. Aktuálně existuje více než 100 základních škol, na kterých představují romští žáci více než třetinu ze všech žáků (v populaci tvoří pouze 3,5 %). K výrazné části segregace dochází ve třídách zřízených podle § 16/9. Plán MŠMT se skládá z: veřejné prohlášení etnické segregace ve školství za nepřijatelnou, identifikaci území se segregovanými školami, kontaktování zřizovatelů s výzvou k desegregaci a nabídkou personální, expertní a finanční podpory a dohled nad realizací místních plánů desegregace

2.2.1 Harmonogram *Etnická desegregace*

Definování a identifikace školské etnické segregace:

Termín	Popis cíle
1Q 2024	Zveřejnění definice segregované a segregující školy s přihlédnutím na kontext daného území
1Q 2024	Identifikování oblastí podezřelých ze segregace: <ul style="list-style-type: none">• Operacionalizace segregace ve školách• Metodologie identifikace a charakterizace segregace• Databáze zřizovatelů škol v územích podezřelých ze segregace

Case management:

Termín	Popis cíle
1Q 2024	Metodika desegregace pro zřizovatele, zmapování dostupných a potřebných personálních kapacit a finančních prostředků
2Q 2024	Navázání kontaktu se zřizovateli podezřelými ze segregace
3Q 2024	Podpora zřizovatelů ve vytváření místních plánů desegregace
4Q 2024	Podání podnětu na Ministerstvo vnitra ke zrušení školských obvodů nespolupracujících zřizovatelů
2025–2027	Dozor nad realizací místních plánů desegregace zřizovateli a podpora vzniku dalších plánů

2.3 Podpora škol

Cílem projektové karty o podpoře škol je snížit závislost vzdělanostních výsledků žáků na sociálně ekonomickém postavení jejich rodin. Hlavní strategií pro dosažení tohoto cíle je revize systému financování regionálního školství, která bude zohledňovat sociální znevýhodnění žáků. Takto přidělené finanční prostředky by školy měly využít k poskytování komplexní, dlouhodobé a individualizované podpory žáků se sociálním znevýhodněním, a to působením podpůrných personálních pozic a účinným propojováním pedagogické a sociální intervence.

Úprava systému financování má navázat na pilotáž prvků systému v rámci NPO (Reforma 3.2.2 Podpora škol), kde získává zvláštní podporu 400 škol (ca 10 % ZŠ), které byly vybrány jako nejvíce zasažené sociálním znevýhodněním pomocí indexu znevýhodněné školy (ten kombinoval několik ukazatelů). V rámci podpory jsou zúčastněným školám poskytovány finanční prostředky na podpůrné pozice a aktivity pro práci se sociálně znevýhodněnými žáky a také na metodickou podporu, kterou zajišťuje NPI. Na základě tohoto projektu bude vytvořen návrh změny financování škol na indexové, které bude lépe reflektovat vyšší potřeby sociálně znevýhodněných žáků za cílem poskytnutí rovného přístupu ke vzdělávání. Zároveň bude školám zajištěna kontinuální metodická podpora pro práci se znevýhodněnými žáky. Další složkou bude přímá podpora sociálně znevýhodněných žáků pomocí snižování finančních bariér souvisejících se vzděláváním, jako jsou např. náklady na stravování. V této oblasti probíhá spolupráce s Ministerstvem práce a sociálních věcí (MPSV).

2.3.1 Harmonogram *Podpora škol*

Úprava systému financování RGŠ a dlouhodobý systém metodické podpory:

Termín	Popis cíle
1Q 2024	První zhodnocení evaluace projektu a hotový plán celkové evaluace
1Q 2024	Připravený první návrh úpravy systému financování RGŠ
1Q 2024	Návrh úpravy systému financování, zohledněny dosavadní výsledky evaluace
1Q 2025	Upravený systém financování RGŠ s důrazem na podporu žáků se sociálním znevýhodněním

Revize systému adresné finanční podpory sociálně znevýhodněných žáků:

Termín	Popis cíle
2Q 2024	Zahájení prací na revizi systému podpory sociálně znevýhodněných žáků ve spolupráci s MPSV
	Příprava návrhu úpravy legislativy, včetně cost-benefit analýzy a návrhů variant s různými nároky pro státní rozpočet
	Připravené podklady pro potřebné úpravy legislativy a principy úprav podřízených předpisů, zahájení legislativního procesu
2Q 2025	Předložení návrhu a následně jeho schválení v Poslanecké sněmovně

3. Závěr

Česká republika přikládá velký význam zajištění rovného přístupu ke vzdělání pro romské žáky. Za tímto účelem je odhodlána v souladu s výše uvedenými závěry a návrhy opatření k přijetí postupně odstranit bariéry, se kterými se romští žáci na cestě ke kvalitnímu vzdělání potýkají. Česká republika je připravena Výbor ministrů Rady Evropy každoročně informovat o průběžném plnění jednotlivých projektových karet. S ohledem na avizovaný harmonogram bude Česká republika schopna Výboru ministrů Rady Evropy předložit ucelenou zprávu o přijetí všech opatření ke konci roku 2025. V následujícím období bude rovněž podrobněji analyzovat účast, resp. klesající trend v účasti romských dětí na předškolním vzdělávání, a to jak v povinném předškolním roce, tak v nižších ročnících mateřských škol. O výsledcích dané analýzy včetně možných návrhů opatření ke zlepšení situace bude informovat Výbor ministrů Rady Evropy do konce roku 2024.

Přílohy

Příloha č. 1 – Projektová karta: Reforma poradenského systému

Příloha č. 2 – Projektová karta: Etnická desegregace

Příloha č. 3 – Projektová karta: Podpora škol