

K pojetí školní inspekce

Dr. OLDŘICH FRANC,
ministerstvo školství Praha

Školní inspekce jako součást řízení školství

Školství v Československé socialistické republice je politicky významnou kulturní institucí, ve které stát uplatňuje svůj vliv na výchovu mladé generace. Je zcela přirozené, že stát usiluje o zlepšení řízení a organizace této instituce. Obdobné tendence se projevují v celém světě. Vyskytují se jednak teoretické úvahy o tomto problému, jednak se hledají praktická řešení.

V úsilí o zlepšení práce našeho školství má otázka řízení významnou, i když ne výlučnou úlohu — uplatňuje se tu řada dalších činitelů. Dobře řídit školství znamená správně určit jeho výchovné a vzdělávací cíle, zvolit správné cesty k jejich dosažení, získat lidi a organizovat jejich práci a vytvářet pro ni co nejlepší podmínky.

Řízení školství jako každého jiného odvětví je závislé jednak na obecně platných zásadách, jednak na zvláštnostech této oblasti. Školství má hierarchickou formu organizace, sestávající z řady míst (funkcí) z nichž každá má specifickou oblast povinností i pravomocí. Rozvinutá dělba práce vyžaduje, aby v této hierarchické struktuře byla vytvořena místa s jasně definovanými sférami působnosti. Základní formální organizací je stát, vedený komunistickou stranou, ztělesňující vůli pracujícího lidu. Úkoly státu v oblasti školství jsou stanoveny zákony.¹⁾ Na této vrcholné státní moci jsou závislé podřízené organizace, které jsou tedy součástí tohoto celkového systému jako systémy parciální a jen v určitých mezích nezávislé.

Pro účely řízení je jedním z nejdůležitějších úkolů vybudovat a udržovat vhodný komunikační systém: jde jednak o to, aby ústředí sdělovalo určité zásadní informace podřízeným organizacím, jednak aby bylo samo vhodné a co nejspolehlivěji informováno o účinnosti svých opatření a plnění daných úkolů. To je jeden z úkolů kontroly.

¹⁾ Např. Ústava ČSSR č. 100/1960 Sb., čl. 24; Zákon o soustavě výchovy a vzdělávání č. 186/1960 Sb.

Přitom se vrcholné orgány omezují na rozhodování o zásadních, obecných cílech, které jsou na nižších stupních řízení konkretizovány a realizovány. Úspěšná činnost vrcholných orgánů i podřízených složek je do značné míry závislá na těchto komunikacích. Orgány mohou kvalifikovaně rozhodovat jen na základě bezpečně zjištěných skutečností.

Kontrolu je tedy třeba chápat jako nezbytnou součást každého řízení. Její podstatou je nejen zjištění, jak se plní záměry vedoucích orgánů, ale také, zda jejich pokyny vycházejí ze správných předpokladů.

To však není jedinou funkcí kontroly v oblasti školství. Jejím druhým, ale neméně závažným úkolem je soustavný styk s pracovníky příslušného úseku, jejich vedení a motivování, pomoc při jejich práci, poskytování pokynů k zlepšení jejich výkonů a průběžné odstraňování překážek i nedostatků.

Tyto dva základní úkoly nacházíme téměř ve všech definicích školní inspekce.

Řízení a kontrolu nelze od sebe přísně oddělit, třebaže v orgánech školské správy jde při dělbě úkolů o určité vymezení pracovní náplně jednotlivých pracovníků (např. vedoucí odboru — inspektor). Čím vyšší stupeň řízení, tím je tato dělba práce výraznější.

Kvalita řízení je v tom i kvalita kontroly (inspekce, dozoru) jako jeho důležitá složka je jistě velmi významná, není však sama o sobě činitelem určujícím. Je tu řada faktorů, které ovlivňují výchovně vzdělávací proces. Jsou tu jistá omezení, která jsou dána společenským zřízením, životní úrovní obyvatelstva a ekonomickými zdroji, které společnost poskytuje škole, tradicemi společnosti a hodnotami, které společnost uznává.²⁾

Při všem zdůrazňování významu státního vlivu na vnitřní práci škol nesmíme tento vliv přeceňovat. To už věděl dokonce Herbart. »Nemohu pociťovat radost,« napsal ve své Všeobecné pedagogice, »když se státy ujímají výchovných záležitostí tím způsobem, jako by věřily, že jen jejich řízení a bdělost zmůže to, čeho mohou dosáhnout jedině talenty, věrnost, píle, génius a virtuozita jednotlivců, co tito jednotlivci mohou vytvořit svým svobodným hnutím a rozšířit vlastním příkladem, přičemž vládám zůstane vždy velká a čestná zásluha o lidstvo, budou-li urovnávat cesty, poskytovat příležitosti a povzbuzení.«³⁾

Sem patří i stanovisko V. I. Lenina, týkající se významu ideologické úrovně učitelských sborů, pronesené sice ve vztahu ke sboru stranické školy, ale mající obecnou platnost: »Každá „kontrola“, každé „řízení“, všechny „programy“, „řády“ apod., to všechno jsou prázdná slova ve srovnání s významem, jaký má složení lektorského sboru. Žádná kontrola, žádné programy atd. naprosto nepomohou nic změnit na onom zaměření vyučování, které je dáno složením lektorského sboru.«⁴⁾

Tyto citáty neuvádím proto, abych zlehčil význam vědeckého řízení a kontroly školství, ale proto, abych ukázal na ohraničenost jejich vlivu jinými faktory.

²⁾ Viz též Campbell, R. F.: *The Control of American Schools*, The Elementary School Journal, Vol. 65, No 3/1964, s. 120—129.

³⁾ Herbart, J. F.: *Allgemeine Pädagogik aus dem Zweck der Erziehung abgeleitet*, Lipsko 1876, str. 86.

⁴⁾ Lenin, V. I.: *Dopis žákům stranické školy na Capri*, Spisy 15, Praha, SNPL 1957, str. 475—476.

Čím vyšší bude úroveň řízení a kontroly, tím víc si budou pracovníci pověřeni těmito funkcemi uvědomovat působení všech těchto faktorů při svých závěrech a opatřeních.

Historické a srovnávací hledisko

Podstatu státního řízení a dozoru na školství si ujasníme z historického přehledu jejich vývoje (omezují se tu na vývoj v českých zemích) i ze srovnání poměrů v různých státech, ať už kapitalistických nebo socialistických.

Soustava školní inspekce či školního dozoru, jak byl tento úsek školské správy donedávna nazýván — pokud sledujeme vývoj inspekce i v mezinárodním měřítku a zvláště v posledních 200 letech — byla vždy důležitým článkem v řízení školství. V našem pojetí to byla dobově chápáná kontrola. Dříve pojímaná jako dozor nebo dohled, který byl postupně doplňován jistou instruktáží. Jako speciální druh kontroly, jehož objektem je výchovně vzdělávací proces, byla školní inspekce stále těsně spjata s řízením školství. Měla řídicímu orgánu pomáhat uplatnit jistý společenský vliv v určitém okruhu činnosti, při zdokonalování a dalším rozvoji výchovy a vzdělávání mládeže, a byla do jisté míry ručitelem provádění státní školské politiky.

Na vývoj školské správy má bezprostřední vliv rozvoj politické a státní správy. U nás se zájem státu o řízení a kontrolu školství projevil výrazně už v době Marie Terezie, která prohlásila školství za politikum; za daných poměrů však výkon těchto funkcí musel být svěřován duchovenstvu. Josefu II. se podařilo zajistit státní kontrolu světskými státními úředníky jen v krajském měřítku. O školské organizaci pojednává Allgemeine Schulverfassung z r. 1774. Z tereziánské doby pocházejí také první metodické pokyny pro osoby pověřené školním dozorem, pro tzv. místní a vrchní dohlížitele, k návštěvám — vizitacím škol.⁵⁾

V dalších letech ponechává rakouský stát ve školství rozhodující vliv církvi, jak je patrné z ustanovení Schulkodexu z roku 1805 i z konkordátu uzavřeného mezi panovníkem, za absolutismu nositelem zákonodárné moci, a papežskou stolicí v r. 1855.⁶⁾ Ale i v této době ponechává si státní

⁵⁾ Felbiger, J. I.: *Methodenbuch...*, 1775; pokyny jsou ovšem jen částí spisu věnovaného výchově a vyučování. — Je třeba ovšem připomenout, že s myšlenkou ústředního zemského řízení školství se shledáváme již u Komenského, a to v »*Zákonech školy dobře spořádané*«, kap. XXIII, a v »*Navržení krátkém o obnovení škol v království Českém*«, kapitola XXVI. Dozor na městské (partikulární) školy obstarávala již předtím universita.

⁶⁾ Týkal se všech školních záležitostí, ale pro nás jsou zvláště důležité tyto články: V, jímž bylo nařízeno, že všecko vyučování katolické mládeže ve školách veřejných a soukromých musí být přiměřené učení katolické církve, a proto podrobené vrchnímu dozoru biskupskému,

VIII, jímž císař při ustanovování dozorečích státních orgánů ve škole obecné měl být vázán na biskupův návrh a jímž prohlášeno jako nezvratné dogma, že na školách smějí být ustanovováni jen učitelé bezvadně katolického smýšlení.

I školním radům při zemských úřadech, ustanoveným od r. 1850, bylo v duchu doby uloženo, aby si při svých inspekcích všímali zvláště nábožensko-mravní výchovy, bohoslužebného pořádku a modliteb zavedených ve škole, přičemž měl podle možnosti školního radu při inspekci doprovázet příslušný okresní školní inspektor, tedy vikář, popř. i místní farář.

správa vyřizování agendy týkající se hospodářských otázek (školních budov, školních příjmů, penzí a podpor učitelských sil apod.).

Ustanovení konkordátu bylo fakticky zrušeno prosincovou ústavou z roku 1867, jejíž článek 17 uvádí, že »vrchní dozor a řízení školství náleží státu«. Tato zásada byla znovu vyhlášena v zákoně č. 48 z 25. května 1868, o postavení školy k církvi. Byla prakticky uvedena v život zemskými zákony.

Na svou dobu pokrokový základní zákon školský byl vydán 14. května 1869. Upravoval rakouské obecné školství, zavedl mimo jiné jednotný státní dozor místo církevního a byl zdrojem pro vydání směrnic o školním dozoru ve všech našich zemích. Některá ustanovení zákona byla později změněna zákonem č. 53/1883 ř. z., tzv. školskou novelou, která znamenala do jisté míry krok zpět. Oba zákony tvořily nadále jednotný celek jako říšský zákon o obecných školách. Nejsou ovšem jedinými říšskými zákony dotýkajícími se školství, zůstaly však základem tohoto školství pro všechnu další dobu trvání rakouského státu a v hlavních rysech platily i za první republiky, za okupace a až do vydání školského zákona v roce 1948.⁷⁾

Dozor byl upraven stupňovitě, takže nejnižší byl místní školní dozorce, volený místní školní radou (neměl jím být ani farář ani učitel). Jeho povinností bylo, aby častěji navštívil školu, bděl nad nerušeným průběhem školní práce a udržoval styk mezi školou a místní školní radou, ale do samého vyučování neměl vůbec práva zasahovat. Vlastní dozor, příslušející státu, vykonával okresní školní inspektor, jmenovaný ministrem vyučování po návrhu zemského školního úřadu, a to z učitelstva pro určitý školní obvod, jako odborný referent okresní školní rady. Zpočátku byli tito dozorcí všude ustanovováni jen na tři léta, později na šest let zatímně, pouze v Haliči byli tito úředníci trvalí.

Okresní školní inspektoři obstarávali všechnu administrativní i pedagogickou agendu svého okresu, dozírali na vyučování, učitele i školu, bděli nad zachováváním předpisů, podávali návrhy a dobrozdání k obsazování uprázdněných míst atd. Byli podřízeni zemským školním inspektorům, kteří jako stálí státní úředníci byli jmenováni podle návrhu ministerstva vyučování samým císařem.

Zemští školní inspektoři měli své určité inspekční obvody, jež měli ve třech letech důkladně prohlédnout. Své zprávy předkládali ministerstvu. Nejnižší počet zemských inspektorů pro jednotlivé školy byl v Čechách původně 36.

Stejně stupňovitě byly vybudovány i školní úřady. Nejníže byla místní školní rada v každé školní obci, složená ze zástupců církví, školy a obce za předsednictví starosty nebo jeho zástupce (na Moravě a ve Slezsku si sama volila svého předsedu). V každém školním okrese byla dále okresní školní rada, k níž mimo předsedu (okresního hejtmána) a okresního školního inspektora jako stálého referenta pro školní věci patřili zástupci církví, škol a obcí. Nejvyšším dozorčím úřadem v zemi byla zemská školní rada (která měla českou a německou sekci), jmenovaná na šest let a spravující všechno školství v celé zemi, vyjímajíc školy vysoké i odborné, jež byly podřízeny přímo ministerstvu.

⁷⁾ Zákon č. 95/1948 Sb., o základní úpravě jednotného školství.

Rakouská školská soustava měl třídní ráz a její řízení bylo stále silně ovlivňováno církví. V čele referátu v zemi stál po dlouhá léta kněz a vlivy katolických kněží ve skutečnosti rozhodovaly od nejposlednější místní školní rady až po ministerstvo.

Zemskými školními inspektory byli ustanovováni zkušení středoškolští profesori a ředitelé. Také funkce okresního školního inspektora bývala svěřována těmto profesorům. Vykonávali ji zpočátku vedle svých povinností na škole (tak plnil tuto funkci jako inspektor městských škol v Cejli a později jako okresní školní inspektor v Kutné Hoře G. A. Lindner). Někdy se stal školním inspektorem i kněz — katolický farář nebo vikář. Teprve později bývali jmenováni inspektory učitelé a ředitelé obecných a měšťanských škol.

Inspektor byl referentem a členem okresní školní rady, neměl např. právo vydávat sám písemné pokyny učitelům, měl však značný vliv na obsazování učitelských míst, a proto se mu učitelé často pasívně podřizovali a snažili se vyhovovat jeho různým libůstkám — někdy se ještě před jeho příchodem na okres pídili po jeho koníčkách. Autokratismus a pedantství mnohých inspektorů, dosazovaných nikoli podle odborné kvalifikace, ale podle politických zřetelů, vytvářely v okresech často konfliktní situace. Nejlepší učitelé se proto na instituci školního dozoru dívali velmi kriticky⁸⁾ a nesouhlasili s jejich definitivou. Za první světové války se někteří inspektori kompromitovali svým rakušáctvím a museli být po převratu ze svých funkcí odstraněni.

Také Ústava Československé republiky z 29. února 1920 nemění nic na základním ustanovení o vztahu státu ke školství — státní správě přísluší podle výslovného znění ústavy vrchní vedení a dozor na veškeré vyučování a vychovávání. Pokud jde o školskou správu, zůstávají v platnosti zemské zákony z let sedmdesátých s výjimkou nové organizace okresních školních výborů a státních menšinových škol.

V pojetí dozorčí funkce dochází v předmnichovské republice k zdůraznění poradní a vedoucí funkce inspektora. »Okresní školní dozorcí buďte učitelstvu pedagogickými rádci. Návštěva okresního, popřípadě zemského školního dozorce má být učitelstvu pedagogickým svátkem. Má být věnována vyučování a zájmu o školu,« praví se v prvním oběžníku ministra G. Habrmana z 19. 11. 1918.

Učitelstvo se však dívalo na tento pokyn kriticky a nebylo spokojeno s dosavadní organizací školské správy, která byla v podstatě převzata z Rakouska. Navrhovalo důsledné oddělení školské správy od správy politické a zřízení učitelských komor podle analogie komor advokátních a lékařských. Byl to starý požadavek z počátku století, propagovaný např. J. Úlehrou. Podnět k němu dal svého času sám T. G. Masaryk.⁹⁾

Tyto požadavky se ovšem neuskutečnily. Došlo jen k malým úpravám. Okresní školní rady byly nahrazeny okresními školními výbory, složenými ze zástupců občanstva — 2/3 — a učitelstva — 1/3; okresní školní inspektor byl jako dříve členem tohoto orgánu. Služebně byl podřízen

⁸⁾ Viz např. Kopáč, Jaroslav: *Josef Úlehla a moravské učitelstvo*, Brno 1967, str. 135 a 136.

⁹⁾ Masaryk, T. G.: *O vzdělání učitelstva a správě školství*, Český učitel III, 1899—1900, str. 723n.

okresnímu hejtmanovi, mohl však v případě rozporu požádat o rozhodnutí zemskou školní radu. Pro menšinové školy byly podobně jako na Slovensku zřizovány samostatné inspektoráty, podřízené přímo ministerstvu.¹⁰⁾

Republika převzala instituci zemských a okresních školních inspektorů. Vedle toho byli »zřizováni« i inspektoři ministerští. Ministerští a zemští inspektoři byli úředníky státní osvětové správy, okresní školní inspektoři odbornými referenty okresních školních výborů. Inspektory jmenoval ministr školství a národní osvěty na návrh zemské školní rady, popřípadě po slyšení okresního školního výboru. Okresní školní inspektoři byli jmenováni »prozatímně«, přičemž byli po dobu výkonu inspektorské služby zproštěni učitelské služby. Činnost zemských školních inspektorů byla upravena normou z 18. prosince 1930.¹¹⁾

Ve třicátých letech mohl být inspektorem jmenován jen učitel nebo ředitel školy, který se podrobil jako čekatel inspektorské zkoušky,¹²⁾ byl zapsán do seznamu čekatelů a přihlásil se o inspektorské místo na oznámení publikované ve Věstníku nebo v Úředním listě. Místy byla obsazována konkursním řízením.

O pojetí inspektorské funkce se ve třicátých letech, když byly zavedeny inspektorské zkoušky, mnoho diskutovalo. Účastníci ankety, kterou tehdy uspořádal časopis Škola měšťanská, se shodli v tom, že je třeba lidí ve školské práci osvědčených, o nichž je zřejmé, že k nim může mít učitelstvo důvěru, že to mají být učitelské osobnosti, že mají mít dobrý přehled o významných otázkách a nejnovějších proudech v pedagogice. Profesor J. Tvrdý tu znovu zdůrazňuje, že inspektor nemá být jen dohlížitelem, nýbrž rádcem a pomocníkem svěřených mu učitelů.¹³⁾

Vzájemný poměr učitelů a inspektorů se za první republiky změnil do značné míry přijetím zákona č. 306/1920 Sb., podle jehož IV. článku měli služebně starší uchazeči přednost při ustanovování na definitivní místo před uchazeči mladšími. Tím byla omezena libovůle při obsazování míst. O kvalifikaci učitelů nerozhodoval jen inspektor, ale kvalifikační komise, v níž kromě něho zasedali učitelští členové okresního školního výboru.

Po roce 1945 a zvláště po Únoru 1948 se v inspekční činnosti zdůrazňuje stránka ideologická, někdy do té míry, že odborný dozor ustupoval do jisté míry do pozadí. Sleduje se také mnohem více mimoškolní činnost učitelstva. Inspekční činnost je značně ztížena přemírou administrativních prací. Teprve postupně se uplatňuje zásada, aby v činnosti školních inspektorů byla spojena v celek složka kontrolní se složkou instruktážní, aby se inspektor uplatnil jako organizátor a rádce při zkvalitňování práce škol a výchovných zařízení.

Směrnice vydané r. 1953¹⁴⁾ charakterizují školní inspekci jako dozor nad kvalitou vyučování, výchovy a péče o děti. Inspektorům ukládají prověřovat plnění usnesení strany a vlády, nařízení ministerstva školství a nadřízených národních výborů, pomáhat ředitelům škol, učitelům a jiným

¹⁰⁾ Organizace okresního školního výboru a správa státního menšinového školství byly upraveny zákonem z 9. dubna 1920, č. 292/1920 Sb.

¹¹⁾ Věstník MŠANO 1931, str. 20—29, čj. 102 630/I — 1930.

¹²⁾ Výnos MŠANO z 6. června 1932, čj. 53 648.

¹³⁾ Měnění Josefa Hendricha, J. V. Klímy, Václava Příhody a Jana Uhra. Citováno podle knihy »Okresní školní inspektor«, Praha 1934, str. 9—48.

¹⁴⁾ Věstník ministerstva školství 1953, str. 288—302.

školským pracovníkům při plnění jejich úkolů a činit opatření k zlepšení jejich práce.

Inspektoři se při své práci nemají zaměřovat jen na kontrolu činnosti škol a zařízení, ale mají pomáhat také vhodnými prostředky a opatřeními školám a učitelům i ostatním pracovníkům, aby plnili lépe své úkoly, podporovat úsilí iniciativních a tvořivých pracovníků a rozšiřovat zkušenosti z praxe. Hodnotí činnost učitelů, ředitelů a odpovídají za ni po stránce politické, pedagogické i administrativní.

Postupně se pojetí zpřesňuje. Další směrnice z roku 1956¹⁵⁾ mluví o školním dozoru jako o jednom z důležitých prostředků k neustálému zvyšování úrovně našeho školství. Jeho úkolem je zjišťovat a hodnotit výchovnou a vyučovací práci škol, zařízení. Přímý styk se školami má umožnit inspektorům vést ředitele, učitele a vychovatele přímo na pracovištích ke správnému chápání a uplatňování linie školské politiky a zásad socialistické pedagogiky, poskytovat jim při prověřování úrovně a hodnocení výsledků jejich výchovné a vzdělávací práce rady a pomoc, podněcovat je k tvůrčímu plnění povinností, dalšímu sebevzdělávání, sledovat vzestup úrovně jejich práce, vyhledávat vynikající ředitele, učitele a vychovatele a rozšiřovat jejich zkušenosti...

Podobně další dvě směrnice z roku 1960 a 1961¹⁶⁾ charakterizují školní dozor jako významný prostředek ke zvyšování úrovně socialistické výchovy. Školní dozor umožňuje podle jejich dikce operativně usměrňovat práci škol a výchovných zařízení, prověřovat úroveň této práce. Jeho prostřednictvím jsou zjišťovány přímé poznatky o úrovni výchovně vzdělávací práce škol a výchovných zařízení a ověřována účinnost norem a jiných opatření. V duchu zásad socialistické kontroly se v něm spojuje prověřování stavu výchovně vzdělávací práce v nedílný celek s dovednou instruktaží a pomocí poskytovanou pracovníkům škol, odborných učilišť a výchovných zařízení.

Naše pojetí dospělo k definici školní inspekce jako důležitého činitele jednotného ideového a pedagogického řízení a kontroly školství. Jejím úkolem je postihnout všechnu práci školy nebo výchovného zařízení a na základě rozboru zjištěných skutečností učinit opatření ke zlepšení výchovně vzdělávací práce a organizátorskou činnost k tomu přispívat.

Socialistická školní inspekce spojuje v nedílný celek kontrolu, instruktaž a výchovné působení a je zdrojem informací při racionálním řízení školství.¹⁷⁾

Pojetí školní inspekce bylo u nás silně ovlivněno sovětskými vzory. Po té stránce se tu uplatnily zejména názory A. N. Volkovského, I. A. Kudina, N. I. Socerdotova, O. V. Čelpanovové, M. I. Kondakova aj.¹⁸⁾ V sovětské pedagogice se zdůrazňují zejména tyto úkoly školní inspekce:

»Inspektor lidového vzdělání v SSSR je úřední osoba v okr., měst., obl. (kraj.) a okruhových odděleních lidového vzdělání, v ministerstvech osvěty ASSR a SSR provádějící státní kontrolu učebně výchovné práce v zaří-

¹⁵⁾ Věstník MŠK 1957, str. 17—20.

¹⁶⁾ Věstník MŠK 1960, str. 233—236; Věstník MŠK 1961, str. 334—337.

¹⁷⁾ Viz návrh směrnice o školní inspekci z 20. září 1966 — čj. 38266/66 — I/3.

¹⁸⁾ U nás vydané překlady: Volkovskij, A. N.: *Školní inspekce*, Praha, SPN 1951; Kudinov, I. A.—Socerdotov, N. I.: *Organizace práce školního inspektora*, Praha, SPN 1953; Čelpanovová, O. V.: *Inspekce výchovné práce ve škole*, Praha 1959.

zeních systému ministerstev osvěty... Základními funkcemi inspektora jsou: provádění státní kontroly a prověrek plnění usnesení a směrnic strany a vlády týkajících se lidového vzdělání a také pokynů ministerstev osvěty, poskytování nezbytné pomoci pracovníkům škol, oddělení lidového vzdělání k zlepšení stavu vyučování a komunistické výchovy žáků, jejich přípravy pro život, k práci, prosazování výsledků pedagogické vědy, zkušeností předních učitelů a vychovatelů, efektivních metod řízení školství do praxe škol, zabezpečení spojení mezi oddělením lidového vzdělání a učitelstvem, informace vyšším orgánům o stavu a práci škol, požadavcích a potřebách pedagogů...¹⁹⁾

Obdobné pojetí nacházíme i v ostatních socialistických zemích. V polských materiálech se např. zdůrazňuje, že »jedním z hlavních úkolů inspekce je kontrola vyučovací a výchovné úrovně, organizace činnosti školy, metody, formy působení v daném prostředí, sepětí školy se životem apod.... V podstatě je široce pojatou kritikou, která přihlíží ke kladným i záporným stránkám celého složitého systému práce učitele a školy. Z takto chápaného pojmu kontroly vyplývá pro inspektora povinnost pomáhat učitelům a škole.«²⁰⁾

V materiálech z NDR je školní inspekce chápána jako důležitý nástroj ke kontrole a řízení vzdělávací a výchovné práce škol, který zajišťuje zásadní návody a kontrolu každé školy a poskytuje jí pomoc.²¹⁾ Hlavním úkolem školní inspekce v NDR je, aby systematickou a stranickou přesnou kontrolou celostátních usnesení a nařízení strany a státních orgánů přispívala k realizaci úkolů stanovených pro školství VI. sjezdem SED.²²⁾ »V první řadě musí kontrolní činnost školního inspektora mít vzrůstající úlohu při ovlivňování přesného uskutečňování zákona o jednotném socialistickém vzdělávacím systému řediteli a vedoucími. Musí zabránit všem subjektivním překrucováním, pomoci poznat ředitelům, jaké těsné vztahy jsou mezi zákonem a celkovým společenským rozvojem, a podpořit takové schopnosti, kde zákon progresivně uskutečňují spolu učitelé, vychovatelé a celá veřejnost.«²³⁾

I v materiálech z vyspělých kapitalistických zemí se projevuje odklon od pojetí, které chápe inspekci jako dohled, dozor. V americkém školství je např. důraz položen nikoli na dozor, ale na řízení, »instructional leadership«, na vytváření podmínek rozvoje učitele v práci.²⁴⁾ Inspektorova role je chápána spíše jako role instruktora učitelů²⁵⁾ a dokonce se uvádí, že termín dozor se již nehodí k označení činnosti, o kterou jde; termíny školské vedení, koordinátor a poradce začínají nyní nahrazovat výrazy vrchní dozor a vrchní dozorce apod.²⁶⁾

Anglická literatura uvádí dva hlavní úkoly inspektorů: dbát o to, aby

¹⁹⁾ *Pedagogičeskaja enciklopedija*, sv. II, Moskva 1965, s. 247.

²⁰⁾ Pasierbiński, T.: *Problemy kierowania szkoła*, Varšava 1965, str. 131—162.

²¹⁾ *Pädagogische Enzyklopädie*, sv. II, Berlín 1963, s. 809—811.

²²⁾ Estel—Ludwig—Tielmann: *Die Kontrolle — ein wesentlicher Bestandteil der wissenschaftlichen Leitungstätigkeit*, příl. *Pädagogik*, 1966, č. 10, str. 13.

²³⁾ Melchert—Slomma—Hinsdorf: *Zur wissenschaftlichen Leitung der Bildungs- und Erziehungsarbeit*, Berlín 1965, s. 111—112.

²⁴⁾ Bradfield, L.: *Supervision for Modern Elementary Schools* (Instructional Leadership), Ohio 1964.

²⁵⁾ Curtin, J.: *Supervision in today's Elementary Schools*, New York 1964.

²⁶⁾ Elsbree, W. S.—McNally, H. J.: *Elementary school administration and supervision*, New York 1951, s. 339—438.

státní peníze byly vskutku vynakládány na správný účel a za podmínek, ke kterým byly určeny, a podporovat a pomáhat učitelům novými myšlenkami jak v průběhu návštěv na školách, tak na učitelských kurzech organizovaných ministerstvem, z nichž téměř všechny jsou řízeny inspektoři. Inspektoři mají také zprostředkovat ministerstvu návrhy místních činitelů a poskytovat mu informace o nových metodách či úspěšných experimentech.²⁷⁾ I v denním tisku se poukazuje na to, že úkol inspektorů již dávno přestal být jen v inspekci, kritizování a podávání zpráv. Jejich dnešní funkce je radit při výběru učitelských sil, odhalovat a rozvíjet činnost nových učitelů, organizovat a vést kurzy pro učitele, udržovat krok s dobou v pedagogickém myšlení a působit jako živná půda pro myšlenky spojující školskou správu se školami.²⁸⁾

Zásady školní inspekce, uváděné v obecné rovině, ovšem neukazují stinné stránky např. kapitalistických školských systémů, zdůrazňujících ideologii vládnoucí třídy; jejich formulace je jinak celkem přijatelná. Nezapomínejme ovšem, že takovou formulaci se vyznačují i směrnice v reálném Francovu Španělsku.²⁹⁾

S těmito výhradami je možno říci, že základním cílem školní inspekce v zemích vyspělé průmyslové společnosti je povzbudit všemi možnými prostředky rozvoj a účinnost výchovných a vzdělávacích zařízení a zajistit oboustranné spojení mezi školou a veřejností se zřetelem na politický zájem státu na výchově mládeže. V tomto směru můžeme inspekci považovat za službu, jejíž pomocí je prosazována mezi učiteli a na veřejnosti školská politika, moderní výchovné metody, a která také zajišťuje, aby se ke kompetentním orgánům, úřadům dostávaly informace o zkušenostech, potřebách a tužbách učitelů i o výsledcích jejich výchovně vzdělávací práce.

Téměř na celém světě můžeme zaregistrovat měnící se úlohu školního inspektora a rozšiřování náplně jeho práce. Inspektor má přispívat k zajišťování nutných prostředků a podmínek pro vyučování a výchovu, aby učitelé a vychovatelé mohli vykonávat svou funkci účinně a důstojně, a podněcovat je k iniciativní práci, kdykoli je to možné. Má vynaložit všechno své úsilí, aby vytvářel ovzduší porozumění, pochopení a vážnosti mezi učiteli, rodiči a veřejností, neboť ovzduší důvěry je základem jakékoliv výchovné práce, aby měla zdárný účinek a aby byla také morálně a materiálně podporována veřejností.

Jestliže dříve byl v práci inspektora kladen důraz na autoritativní kontrolu, vydávání předpisů, pokynů, receptů a vyžadování jejich plnění, je nyní zdůrazňováno přesvědčování, vedení, konzultace, poradenství a usměrňování (řízení).

Původně byl inspektor nazýván dozorcem. Jeho nová označení v různých zemích (pedagogický rádce, organizátor, konzultant apod.) mají ukazovat na jistý posun v pojetí jeho funkce. Přesto však je možno se domnívat, že i toto chápání má jisté meze — šíření nových myšlenek v pedagogice, zprostředkování znalostí nových metod apod. nemůže být jen jeho úkolem. Tuto funkci plní dnes především pedagogická literatura, odborný tisk a jiné prostředky komunikace.

²⁷⁾ *Education in 1949*, London 1950, část VIII, s. 87—96, 107—108.

²⁸⁾ *Daily Telegraph*, London 16. 11. 1965.

²⁹⁾ Např. Montilla, F.: *Cometidos asignados a la inspección primaria a la bibliografía española*, *Revista Española de Pedagogía*, 1953, r. XI, č. 42, s. 243—252.

Inspekce, zvláště na základním stupni, bude si však klást úkoly i nadále celkem střízlivější — bude je vidět v svědomitém a pečlivém zjišťování stavu výchovy a vyučování i celkového působení učitelstva, v zaslíbeném zprostředkování těchto informací školským orgánům, v zajišťování podmínek pro práci škol a v získávání všech učitelů pro uvědomělou činnost ve škole i veřejnosti a pro další vzdělávání. To ovšem může dělat jen inspektor, který má široký rozhled a sám se neustále učí. Druhým a stejně významným úkolem bude postupné zlepšování práce škol v daném okruhu působení; jistě tu bude tím úspěšnější, čím více se inspektor dovede povznést nad chápání své funkce jako pouhého dozoru a zjišťování nedostatků.

Z á v ě r y

Při objasňování podstaty školní inspekce v jejím vývoji se jasně ukázalo několik pojetí školní inspekce, z nichž je možné vytvořit dvě zásadní skupiny. V jedné je inspekční činnost chápána jako kontrola a hodnocení stavu škol a práce učitelů státem a udělování jim nezbytných informací. V druhé skupině je práce školních inspektorů pojmána jako práce inspirátora, organizátora a pedagogického poradce, zaměřená na odborné zdokonalování učitelů a zlepšování práce škol (úloha aktivizační a poradenská).

Samozřejmě není určitá hranice, která by zřetelně rozdělovala tyto dvě skupiny. V jednotlivých zemích se však dává důraz na jednu nebo druhou koncepci.

Inspektor při kontrole výchovně vzdělávací práce školy v podstatě vystupuje v trojí úloze — nejen jako kontrolor, představitel státní správy, správně uplatňující školskou politiku, ale zároveň jako i n s t r u k t o r, rádce, pomocník učitelů a ředitelů, a jako o r g a n i z á t o r, který dovede podnítit, mobilizovat a přivádět do pohybu všechny činitele, vzbudit jejich aktivitu a iniciativnost i ukázat prostředky k plnění důležitých úkolů.³⁰⁾

Řídit školy vyžaduje znát stav a ovlivňovat ho. Ovlivňovat, usměrňovat však neznamená jen poznat a rozebrat skutečnost, výsledky, popřípadě vytknout chyby, ale i chyby předcházet a dokonce sám se snažit je napravovat. Tyto dvě rozdílné role se zdají z jistého hlediska vzájemně neslučitelné. Může být inspektor představitelem veřejné moci a rozhodovat v některých případech o profesionální existenci učitelů (zejména v kapitalistických státech) a zároveň jednat jako rádce, filosof a přítel učitelů? Mnozí inspektoři nepochybně sami upřímně pociťují toto dilema. To se ukázalo i na mezinárodní konferenci inspektorů z třinácti různých kapitalistických zemí v roce 1955 v Anglii.³¹⁾

³⁰⁾ Viz např. Klíř, H.: *Řízení a kontrola výchovně vzdělávací práce školy*, Praha, SPN 1969, s. 202.

³¹⁾ Informace z materiálů: *International Conference for Inspectors of Schools*, Chichester, England 1955, *New Education Fellowship*, London 1955; *School Inspection and supervision*, spec. issue of *The New Era in Home and School*, Vol. 36, No 9, 1955, s. 165–198.

Vzhledem k různorodosti okolností a podmínek je obtížné popsat funkci školní inspekce. Skutečnost, že rozsah a komplexnost úřední odpovědnosti inspektorů vzrůstají, vedla mnohé země k tomu, že vydávají úřední popisy inspektorovy odpovědnosti. Sledování a kontrola výuky však všude figurují jako důležitá povinnost školních inspektorů.

Způsob, jímž je tato povinnost prakticky realizována, má nepochybně prvořadou úlohu, a proto se objevují oficiální i neoficiální snahy o vypracování a stanovení pravidel řídících práce inspektorů v jednotlivých oblastech — od přesných a detailních pokynů pro inspekční činnost až po diskuse, především školských praktiků, o zásadách a pojetí inspekce. Inspektoři si totiž více než jiní školští pracovníci uvědomují, že činitel, který ze všech nejvíce dává váhu jejich autoritě z hlediska učitele, vychovatele i ředitele školy, je kontrola a pravomoc, již inspektor v mnoha zemích uplatňuje v otázkách jmenování a postupu. Také u nás se to projevilo, např. když vedoucí okresních pedagogických středisek byli jmenováni inspektory (stoupla jejich autorita).

V kapitalistických státech si kladou otázky, zda v plně rozvinuté profesi, již se chce učitelství stát, bude vůbec zásadně místo pro inspekci jako takovou, zda je vůbec inspekce slučitelná s profesionální důstojností a kompetencí. Je-li tam výuka v současné době stále více zakládána na myšlence vedení, na pojetí výuky jako tvůrčího procesu spolupráce mezi učitelem a žákem, pro nějž má vzájemná svoboda a úcta podstatný význam, můžeme chápat i požadavky, aby byli »zlikvidováni« inspektoři jako »hlídací psi administrativy«, ale že inspektoři mají sloužit v té míře učitelům či ředitelům, v jaké jim mohou pomoci stávat se stále více sebekritickými, nezávislými a soběstačnými.

Plnění těchto úkolů vyžaduje ovšem revizi vztahů mezi inspektory a učiteli a řediteli. Zdůrazňuji, že už to nemohou být staré byrokratické vztahy, ale že musí jít o určitou formu vzájemného partnerství. Jako partnerství se ovšem někdy označují vztahy, které jsou ve skutečnosti vztahy nadřazenosti a podřízenosti.

Socialistická pedagogika se domnívá ve shodě s leninským pojetím kontroly, že naznačené dvě funkce školní inspekce, kontrola a poradenství, nejsou v rozporu. Školní inspektor jako státní kontrolor je povinen dohlížet a vést k tomu, aby výchova a výuka měly vysokou úroveň, musí rozhodně bojovat proti liberálům, kteří v zájmu vlastního pohodlí snižují náročnost vůči žákům, takže dosahují »dobrých« výsledků, ale znalosti žáků jsou špatné. Přitom tato funkce v pojetí socialistické kontroly ani zdaleka nevylučuje, ale naopak předpokládá, že inspektor jakožto nositel předních zkušeností, schopný hluboko pochopit život, bude s to pomoci škole.

Inspektor musí ovšem chápat, že i učitelův a ředitelův postoj k němu je rozporný: učitelé jej odmítají a zároveň potřebují. Projevují dvojaký postoj k autoritě, což je postoj obecně lidský. Odmítají inspektora jako někoho, kdo může zranit jejich úctu k sobě samým či zvíkat jejich často těžce nabytou jistotu tím, že je nutí přijmout změny, pro které se mohou cítit neschopnými. Ale mohou cítit také odpor k jeho zásahům (inspektor je reprezentant společenského zřízení), neboť si vypracovali vlastní cestu, která se může výrazně lišit od jeho. Současně však jej také potřebují.

Očekávají reálnou pomoc, ale jen od toho, jehož zkušeností si mohou vážit, kdo má zkušenosti a vědomosti větší a hlubší než oni sami.

V souvislosti s tím nabývají velkého významu otázky, které souvisejí, či jsou předpokladem dvojí funkce školních inspektorů. Pokládám za ně problémy poznání a hodnocení úrovně výchovně vzdělávací práce, přesněji řečeno otázky rozborové činnosti školních inspektorů.

Rozbor jako nástroj poznání je součástí inspektorovy činnosti. Jeho smyslem je poznávat povahu řízeného procesu a na tomto základě vytvářet předpoklady pro rozhodování se znalostí věcí.

Rozborová činnost, chápáná v nejširším slova smyslu, je jednou ze základních metod poznání vůbec, a tím i součástí lidského myšlení. Pro řízení z toho vyplývá, že neprovádět rozbor při řízení znamená řídit obecně, nekonkrétně. Rozbor je metodou, kde se však neuspokojujeme jen s pouhým smyslovým poznáním a s popisem jevů, ale jdeme dále k poznání racionálnímu, k poznání hodnotícímu, od jevu k podstatě, k vnitřní rozpornosti jevů, k rozlišení podstatného od méně podstatného, k poznání příčinné souvislosti jevů atd.

Na školní inspekci, tj. na inspektory, klade požadavek vědecké rozborové činnosti sice nové nároky, ale je to základní předpoklad vědeckého přístupu k řízení, k vědeckému plánování. Rozborová činnost je součástí školní inspekce jako kontroly a předpokladem operativního řízení, vedoucího k poradenství, k organizátorské činnosti.

Podstatu školní inspekce, podstatu inspekční práce vidím v socialisticky chápáné kontrole, jejímž cílem není jen lidi »dopadat«, ale i »dovedně a včas vést«, ovlivňovat, usměrňovat, tj. podstata inspekce je v prověřování skutečností, které jsou právně upraveny (státní disciplína), ale i ve výchovném působení, tj. v poradenství, instruktáži, šíření zkušeností.³²⁾ Rozborová činnost školních inspektorů jako element řízení vytváří důležitou spojnicí obou funkcí, stránek školní inspekce. Jedné jako kontroly, druhé jako výchozího momentu k usměrňování.

Tyto funkce — věcné — slouží plnění záměrů řídicího centra a napomáhají jejich realizaci. Jejich cílem je zajišťovat, aby postup a jednání organizací a jejich členů odpovídalo stanoveným cílům v maximální možné míře, aby odpovídalo normám, které představují požadovaný stav, výkon atd. Zde ohniskem inspekční práce je idea, úkol, který je třeba řešit. Z tohoto hlediska bychom mohli říci, že hlavním obsahem činnosti školních inspektorů je kontrola a pomoc při kvalitní práci podle učebních plánů a osnov.

Ze skutečnosti, že řídicí činnost je v první řadě práce s lidmi, vyplývá další funkce kontroly — výchovná funkce školní inspekce.

Pojetí řízení je totiž v současné době ve stále větší míře zakládáno na myšlence vedení, na pojetí řízení jako tvůrčího procesu spolupráce. Proto školní inspekce nesmí být jen kontrolou pedagogického procesu, ale její funkcí je i podněcování a pomoc k dosažení určitých cílů. V tomto smyslu můžeme označit školní inspekci jako nástroj výchovy, který vede k plnění příkazů a směrnic, činí z organizačních norem účinný nástroj řízení a upevňuje dodržování pracovní kázně, vytváření pracovní morálky.

³²⁾ Viz např. Lenin, V. I.: *K úkolům dělnicko-rolnické inspekce*, jak je chápat a plnit, Spisy, sv. 33, Praha 1962, s. 33.

Výchovné funkce kontroly se musí cílevědomě využívat k tomu, aby vešlo do vědomí všech školských pracovníků, že existuje objektivně shoda mezi společenskými požadavky a osobními zájmy pracujících. Musí napomoci k tomu, aby se uvědomělé a tvůrčí jednání lidí koncentrovalo na řešení společenských požadavků zakotvených v usneseních a směrnících. Každému vedoucímu pracovníkovi nabízí jeho praktická denní činnost různorodé možnosti, jak stále zvyšovat účinnost výchovné funkce kontroly. Osvědčenou metodou je např. veřejná diskuse o výsledcích kontroly.

Výchovná funkce vyplývá z charakteru a cílů kontrolní činnosti. Její význam je v bezprostředním působení na lidského činitele, který je rozhodujícím faktorem při zabezpečování optimálního průběhu pedagogického procesu, zejména však při zlepšování jeho řízení (např. výchova k odpovědnosti, k přesnému a pečlivému plnění úkolů apod.).

Zvlášť důležité ale je, aby inspekce byla spojována s vysvětlováním usnesení a politiky strany a vlády. Učitelům, vychovatelům a ředitelům se tak pomáhá, aby viděli své denní úkoly ve správných souvislostech. Takto prováděná kontrola je zároveň důležitým prostředkem pro systematickou výchovu a zvyšování kvalifikace pracovníků. Každá inspekce musí maximálně přispívat k rozvoji uvědomování a osobnosti našich pracovníků ve školách a výchovných zařízeních, vytvářet rozhodující předpoklady pro dosažení lepších výsledků ve výchově a vyučování. Z tohoto hlediska souvisí výchovná funkce velmi těsně s funkcí pomoci, poradenkou.

Z toho, co bylo uvedeno, můžeme vyvodit, že socialistická školní inspekce má tyto funkce či stránky, které slouží k zajištění podstaty školní inspekce, k usměrňování výchovné a vzdělávací práce škol a výchovných zařízení:

- a) funkce kontrolní — primární:
jejím obsahem je získání a podávání informací o výsledcích a úrovni práce na školách a výchovných zařízeních a o jejím řízení na základě přímého poznávání a rozboru situace;
- b) funkce příkazovací — ovlivňovací:
je těsně spojena s funkcí kontrolní i ostatními a má svůj význam zvláště tehdy, nepodaří-li se jinými prostředky dosáhnout odstranění zjištěných nedostatků; z kontroly dodržování zákonnosti, pracovní kázně vyplývá školním inspektorům právo a povinnost dávat závazné pokyny k odstranění nedostatků, vykládat směrnice s ohledem na místní podmínky a případně navrhnout i sankce;
- c) funkce poradenská:
jejím cílem je organizováním a koordinací řídicí práce pomoci zajistit nejvhodnější průběh prací (při plánování, stanovení cílů, rozmístění lidí, rozboru výsledků a jejich příčin a při zajišťování nezbytných pracovních podmínek);
- d) funkce výchovná:
velmi těsně souvisí s funkcí poradenskou; jejím obsahem je objasňování školské politiky strany a státu, zapojování pedagogických pracovníků do její realizace, rozvoj tvořivé iniciativy, socialistické spolupráce, rozšiřování nejlepších zkušeností, zapojování pracovníků škol a výchovných zařízení do společensko-politických akcí, zájem o sociální a osobní problémy učitelů, vychovatelů a ředitelů aj.

О КОНЦЕПЦИИ ШКОЛЬНОЙ ИНСПЕКЦИИ

В общем стремлении к улучшению работы в области нашего народного образования проблема управления играет значительную, хотя и не решающую роль. Управление народным образованием зависит как от общепринятых принципов, так и от особенностей этой области. При наличии развернутого разделения труда одной из важнейших задач является создание и содержание рациональной системы связи. Речь идет не только о том, чтобы центр передавал определенные основные информации подчиненным организациям, но также и в том, чтобы он сам был рационально и надежно информирован об эффективности принимаемых мер и о выполнении порученных заданий. Это и является одной из основных задач школьной инспекции, как формы контроля. Вторая, не менее важная задача заключается в систематическом контакте с работниками соответствующего сектора; осуществлении руководства и мотивировки; оказания содействия в их работе; сообщении указаний, направленных на улучшение их деятельности и непрерывном устранении препятствий и недостатков. Вот две основные задачи школьной инспекции вообще.

Исторический и сравнительный обзор показывает, что содержание, методы и формы

деятельности инспектора с течением времени и в различных общественных условиях постепенно менялись, но что эти две основные задачи не переставали существовать. Конечно, время от времени, значимость некоторого из этих двух элементов подчеркивалась больше или меньше. В своем толковании мы пришли к определению школьной инспекции, как важного фактора осуществления единого идейного и педагогического управления и контроля народного образования. В ее задачу входит систематическое наблюдение за работой школы и за результатами этой работы. Исходя из установленных фактов, инспекция призвана содействовать улучшению учебно-воспитательного процесса. Социалистическая школьная инспекция должна сочетать в себе воедино контроль, инструктаж и воспитательное воздействие, становясь притом источником информации для рационального управления народным образованием. Всячески подчеркивая значение этой контрольной и направляющей деятельности инспекторов, мы все же должны сознавать наличие определенных пределов их возможностей и ограничения их влияния другими факторами, общим политическим, идеологическим, экономическим и культурным уровнем данного общества.

OLDRICH FRANC

ON THE CONCEPTION OF SCHOOL INSPECTION

The question of management and control plays a significant, even though not exclusive, role in our efforts to improve the work in education. The management of schools is dependent on generally valid principles on the one hand, and on the specific features of this sphere on the other hand. One of the most important tasks in the developed division of labour is to build up and maintain a suitable communication system. The point is that not only the central authority should communicate certain basic information to its subordinate organizations, but the central

authority itself should be suitably and reliably informed about the effectiveness of its measures and the fulfilment of the tasks it has given. This is one of the main tasks of school inspection as a form of control. Its second but no less important task is consistent contact with the staff in its area, leading and motivating them, helping them in their work, providing suggestions for improvement in their performance and currently removing obstacles and shortcomings. These are the two basic tasks of school inspection as such.

A historical and comparative survey

shows that the content, methods and forms of the inspector's work have been gradually changing in the course of history and under different social conditions, but those two basic tasks have, on the whole, remained unchanged. From time to time greater stress was laid on any of these components.

In our conception school inspection is defined as an important factor in the uniform ideological and pedagogical guidance and control of schools. Its task is to watch consistently the work of the school and its results and to contribute, on the

basis of factual findings, to the improvement of the educational system. The socialist school inspection is supposed to combine control, instruction and educational influence in one indivisible whole, and to be a source of information in a rational management of schools. While underlining the significance of this controlling and guiding function, we must, of course, be aware of certain limits to its possibilities and of its influence being restricted by other factors such as the general political, ideological, economic and cultural level of the society in question.