

ODŮVODNĚNÍ

A. OBECNÁ ČÁST

1. VYSVĚTLENÍ NEZBYTNOSTI NAVRHOVANÉ PRÁVNÍ ÚPRAVY

Po zavedení zcela nového systému podpory žáků se speciálními vzdělávacími potřebami na základě novely školského zákona (zákon č. 82/2015 Sb.) a navazujících prováděcích právních předpisů (zejména pak vyhlášky č. 27/2016 Sb.) byly v rámci přezkumu účinnosti právní regulace zjištěny některé nedostatky. Předkládaná právní úprava si klade za cíl upřesnit pravidla pro využívání podpůrných opatření na základě poznatků z praktického fungování systému. Potřeba rychlého projednání návrhu právního předpisu je vhodná z toho důvodu, aby se co nejrychleji nastavily podmínky pro využívání finančních prostředků státního rozpočtu v souladu s původním záměrem systému podpůrných opatření.

2. ODŮVODNĚNÍ HLAVNÍCH PRINCIPŮ

Předkládaná právní úprava si klade za cíl upřesnit pravidla pro využívání podpůrných opatření na základě poznatků z praktického fungování systému. Zpřesnění pravidel nastaví podmínky pro využívání finančních prostředků státního rozpočtu v souladu s původním záměrem systému podpůrných opatření - pomoci vyrovnat příležitosti dětí, žáků a studentů hospodárným a cíleným využitím finančních prostředků státního rozpočtu. Navrhovaná právní úprava žádným způsobem nemění hlavní principy, cíle a parametry zajišťování speciálních vzdělávacích potřeb dětí, žáků a studentů. Jedná se pouze o dílčí úpravy směřující k efektivnějšímu nakládání s finančními prostředky ze státního rozpočtu ve využívání vybraných personálních podpůrných opatření, při zachování kvality vzdělávání. Podle provedené analýzy společného vzdělávání po 1. roce implementace je zřejmé, že zcela zřetelně převažují poskytnutá personální podpůrná opatření. V případě asistenta pedagoga se ukázalo, že v řadě případů není zajištěna účelnost této pozice na škole. To je důvodem k takovým úpravám legislativy, které by do finančních prostředků vynakládaných na asistenty pedagoga vnesly vnitřní diferenciaci.

3. ZHODNOCENÍ SOULADU NAVRHOVANÉ PRÁVNÍ ÚPRAVY SE ZÁKONEM

Navrhovaná vyhláška novelizuje právní předpis, který je vydán v souladu s § 19 školského zákona, jakož i dalších ustanovení (§ 23 odst. 3 a § 26 odst. 4). Samotná novela představuje pouze dílčí změnu dosavadní právní úpravy v mezích zákonného zmocnění.

4. ZHODNOCENÍ SOULADU NAVRHOVANÉ PRÁVNÍ ÚPRAVY S PŘEDPISY EVROPSKÉ UNIE, JUDIKATUROU SOUDNÍCH ORGÁNŮ EVROPSKÉ UNIE A OBECNÝMI ZÁSADAMI PRÁVA EVROPSKÉ UNIE

Ve smyslu čl. 165 a 166 SFEU je společná politika všeobecného a odborného vzdělávání vyloučena z harmonizace zákonů a ostatních právních předpisů členských států. Právo EU plně respektuje odpovědnost národní právní úpravy členských států v oblasti organizace vzdělávacích systémů.

Na předložený návrh se v širších souvislostech vztahuje:

- Úmluva o právech osob se zdravotním postižením, kterou přijala také EU (2010/48/EU),

- Listina základních práv EU (2012/C 326/02),
Máme za to, že návrh je plně slučitelný s právem Evropské unie.

5. PŘEDPOKLÁDANÝ HOSPODÁŘSKÝ A FINANČNÍ DOPAD NAVRHOVANÉ PRÁVNÍ ÚPRAVY

Navrhovaná právní úprava nezvyšuje nastavení finanční náročnosti podpůrných opatření. Cílem je efektivní nakládání s finančními prostředky státního rozpočtu, a to jak ve vztahu k normativně rozepisovaným prostředkům na mzdy a platy pedagogických pracovníků, ostatní náklady vyplývající z pracovně právních vztahů, učební pomůcky, školní potřeby a další vzdělávání pedagogických pracovníků, tak o finanční prostředky na podpůrná opatření, především asistenta pedagoga.

V základních školách v roce 2016/2017 působilo celkem 10 080 asistentů pedagoga, což je 6 493 přepočtených úvazků. Přesný ekonomický dopad omezení počtu pedagogických pracovníků ze 4 na 3 pracovníky ve třídě nelze v současné době vyčíslit, protože MŠMT nemá k dispozici potřebné statistické údaje o počtech pedagogických pracovníků v jednotlivých třídách.

Úprava normativního financování asistenta pedagoga nikoliv po desítkách hodin (tj. po čtvrtině úvazku), ale po více diferencovaných částech přímé pedagogické činnosti, umožní stanovení personální podpory přesněji podle individuálních potřeb každého dítěte, žáka a studenta. Vynaložené finanční prostředky tím budou využívány efektivněji. Úprava umožní přizpůsobit úvazek asistenta pedagoga skutečné době vzdělávání konkrétního žáka na daném stupni školy.

Vytvořením varianty asistenta pedagoga financovaného podle 5. platové třídy dojde ke snížení výdajů státního rozpočtu a normativní financování asistenta pedagoga bude odpovídat konkrétní náplni práce, kterou vykonává v souladu s nařízením vlády č. 211/2010 Sb., o katalogu prací ve veřejných službách a správě. Průměrný měsíční plat asistenta pedagoga za rok 2016 činil cca 18 250 Kč, což neodpovídá ani 6. platovému stupni 7. platové třídy. Po nabytí účinnosti poslední novely nařízení vlády č. 564/2006 Sb., o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě, ve znění pozdějších předpisů (nařízení vlády č. 340/2017 Sb.), tj. od 1. 11. 2017, může průměrný plat asistenta pedagoga při použití extrapolace představovat cca 21 000 Kč. Současná normovaná finanční náročnost asistenta pedagoga vychází z 8. platové třídy (kdy platový tarif do 31. 10. 2017 je 21 930 Kč, od 1. 11. 2017 je pak ve výši 25 220 Kč). V současnosti tedy nedochází k cílenému využití prostředků na účel, ke kterému byly škole přiděleny. Nová úprava umožní školskému poradenskému zařízení stanovit takovou normovanou finanční náročnost asistenta pedagoga, která bude více odpovídat potřebám personální podpory konkrétního žáka.

Další změny se tedy dotýkají vstupních údajů, které zahrnuje vzorec, jehož prostřednictvím je vyjádřena normovaná finanční náročnost daného podpůrného opatření personálního charakteru (zejména pedagogických pracovníků, ale i tlumočnicka českého znakového jazyka či přepisovatele pro neslyšící). Současná právní úprava u těchto podpůrných opatření vychází z nejvyššího platového stupně příslušné platové třídy. Praxe ukazuje, že takto pojaté vyčíslení normované finanční náročnosti předmětných podpůrných opatření v mnoha případech představuje financování nad rámec skutečných výdajů, jež právnické osoby vykonávající činnost školy nebo školského zařízení mají v souvislosti s poskytováním konkrétní podpory.

Z toho důvodu se jeví jako vhodné změnit právní úpravu v tom směru, že normovaná finanční náročnost bude nově kalkulována nikoliv na základě nejvyššího platového stupně příslušné platové třídy, nicméně platového stupně středního, tak aby se dospělo k co možná nejhospodárnějšímu využití finančních prostředků státního rozpočtu odpovídajícímu skutečnosti.

Na základě kvalifikovaného odhadu vycházejícího z extrapolace vývoje v roce 2017 do roku 2018 lze očekávat, že za rok 2018 dojde k úspoře ve výši cca 1,083 mld. Kč, pokud jsou do nákladů zahrnuty i zákonné odvody a účinnost právní úpravy týkající se normované finanční náročnosti bude od 1. 1. 2018.

6. ZHODNOCENÍ SOCIÁLNÍCH DOPADŮ, VČETNĚ DOPADŮ NA RODINY A DOPADŮ NA SPECIFICKÉ SKUPINY OBYVATEL, ZEJMÉNA OSOBY SOCIÁLNĚ SLABÉ, OSOBY SE ZDRAVOTNÍM POSTIŽENÍM A NÁRODNOSTNÍ MENŠINY

Navrhovaná úprava se dotýká výše uvedeným způsobem osob (dětí, žáků a studentů) se znevýhodněním. Obecně má systém podpůrných opatření pozitivní dopady na vzdělávání osob se znevýhodněním.

Předložený návrh pouze upravuje některé parametry podpory, aby se zajistilo lepší a efektivnější využití finančních prostředků státního rozpočtu. Standard podpory poskytovaný konkrétním osobám zůstává zachován.

7. ZHODNOCENÍ NAVRHOVANÉHO ŘEŠENÍ VE VZTAHU K ZÁKAZU DISKRIMINACE A VE VZTAHU K ROVNOSTI MUŽŮ A ŽEN

Navrhovaná právní úprava není diskriminační. Novelizovaná vyhláška č. 27/2016 Sb. právě naopak směřuje k naplnění vzdělávacích potřeb všech žáků bez rozdílu. Na tomto přístupu předkládaná vyhláška vzhledem ke své převážně technické povaze nic nemění.

8. ZHODNOCENÍ DOPADŮ NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ

Navrhovaná právní úprava nemá žádné dopady ve vztahu k životnímu prostředí.

9. ZHODNOCENÍ DOPADŮ NA BEZPEČNOST NEBO OBRANU STÁTU

Změny obsažené v návrhu žádným způsobem neovlivňují bezpečnost či obranu státu.

10. ZHODNOCENÍ DOPADŮ VE VZTAHU K OCHRANĚ SOUKROMÍ A OSOBNÍCH ÚDAJŮ

Pokud dochází k předávání osobních údajů, tak pouze mezi orgány státní správy, respektive mezi školami a školskými zařízeními, a to v míře nezbytné pro realizaci práva na vzdělání. V novele se upravuje nově pouze předávání doporučení školského poradenského zařízení mezi školou a Českou školní inspekcí, která je kontrolním orgánem, jež může dát podnět k revizi doporučení.

11. ZHODNOCENÍ KORUPČNÍCH RIZIK

Návrh novely vyhlášky je pouze změnou upravující technické nedostatky, vnitřní rozpory a změnou přinášející některé administrativní úspory. Návrh nepřináší žádná nová potenciální korupční rizika.

B. ZVLÁŠTNÍ ČÁST

K čl. I

K bodům 1 a 2 (§ 5)

Normovaná finanční náročnost asistenta pedagoga (dále AP) je v současnosti stanovena podle 8. platové třídy. Praxe prvního roku společného vzdělávání však ukázala, že ředitelé škol a školských zařízení zařazují AP i do nižších platových tříd podle toho, jaké činnosti u žáka konkrétně vykonávají v souladu nařízením vlády č. 222/2010 Sb. Dochází k tomu, že všechny poskytnuté finanční prostředky nejdou na dané podpůrné opatření. Je proto vhodné oddělit činnosti asistenta pedagoga alespoň do dvou skupin podle převažujících podpůrných činností tak, aby mohly být normovanou finanční náročností respektovány individuální potřeby a podpůrná opatření konkrétního žáka. Dvě skupiny jsou postaveny na požadavcích na vzdělání podle zákona o pedagogických pracovnících a vycházejí také přímo z činností popsanych v nařízení vlády č. 222/2010 Sb. Asistent pedagoga podle § 5 odst. 3 koresponduje s činnostmi pro 6. až 8. platovou třídu a asistent pedagoga podle § 5 odst. 4 koresponduje s činnostmi pro 4. a 5. platovou třídu. Školské poradenské zařízení bude vždy doporučovat asistenta pedagoga podle potřeb žáka.

K bodu 3 (§ 16 odst. 4)

Vzhledem k dynamice, jakou může mít rozvoj možností a schopností žáka, jakož i k měnícímu se školnímu prostředí (kupř. nárůst počtu vyučovacích hodin ve srovnání s předchozím školním rokem) se může stát, že dříve doporučený rozsah podpůrného opatření stanovený podle rozsahu hodin poskytované činnosti již neodpovídá potřebám žáka. Rozsah podpůrného opatření, který je u asistenta pedagoga nově odstupňován po částech úvazku (celkově 10 variant od 0,15 úvazku do 1,0 úvazku) bude za nové právní úpravy nutné v průběhu poskytování průběžně měnit vždy podle toho, jak se změní podmínky dané činnosti, což je možné pouze na základě vydání nového doporučení školského poradenského zařízení. Navrhované ustanovení k tomu vytváří podmínky, kdy stanovuje, že k se k těmto změnám musí přihlédnout v rámci průběžného vyhodnocení poskytování podpůrného opatření.

K bodu 4 (§ 17 odst. 3):

Vzhledem k nižšímu počtu dětí, žáků a studentů ve třídách, odděleních nebo studijních skupinách zřízených podle § 16 odst. 9 školského zákona není na místě, aby se při počtu 4 až 14 žáků vztahovaly na tuto třídu stejné podmínky ohledně počtu pedagogických pracovníků jako na třídu „běžnou“, jež může mít například v základním školství až 30 žáků (výjimečně dokonce 34).

Z praxe škol bylo zjištěno, že při současném působení čtyř pedagogických pracovníků v jedné třídě je výuka nejen těžko organizačně zvládnutelná, ale především dochází k rušení individuální a skupinové výuky žáků se SVP i těch ostatních. Často pak dochází k využívání dalších prostor pro výuku (pokud má škola k dispozici). Samostatné vzdělávání žáků s AP mimo kolektiv třídy je však možné pouze v: 1. odůvodněném případě, 2. pod vedením pedagoga, 3. jen v omezeném rozsahu.

K bodu 5 (§ 17 odst. 4 a 5)

Jedná se o legislativně-technickou úpravu odkazu na ustanovení, které bylo v mezidobí novelizováno.

K bodu 6 (§ 24 odst. 4)

Naproti tomu u tříd, oddělení a studijních skupin zřízených podle § 16 odst. 9 školského zákona, a dále u zbylých tříd, u nichž se uplatňuje snižování nejvyššího počtu žáků za každého žáka se speciálními vzdělávacími potřebami, se však z výše uvedených důvodů navrhuje, aby pedagogickou činnost mohli vykonávat souběžně nejvýše 3 pedagogičtí pracovníci. Je nutné poukázat na skutečnost, že obdobná právní úprava zde byla do 31. 8. 2016 (podle § 8 vyhlášky č. 73/2005 Sb.).

K bodu 7 až 12 (příloha č. 1):

Vzhledem k poznatkům, které Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy získalo po zavedení systému podpory žáků se speciálními vzdělávacími potřebami, se navrhuje provést v příloze č. 1 takové úpravy, které zohlední, že dochází k rozřazení funkce asistenta pedagoga do dvou skupin podle druhu vykonávané činnosti. Navrhovaný platový stupeň u personální podpory zohledňuje skutečnost, že v dosavadní praxi pracovníci, kteří poskytují předmětnou podporu, jsou zařazeni v nižších platových stupních, než ve stupni nejvyšším. Předmětná změna má za cíl dosáhnout účelné a hospodárné využití prostředků státního rozpočtu. Rovněž dochází ke změně ve vyjádření normované finanční náročnosti tohoto podpůrného opatření ve třetím a čtvrtém stupni co se týká možných rozsahů úvazku přímé pedagogické činnosti, a to tak, aby podpůrné opatření bylo ze státního rozpočtu financováno co nejvíce podle potřeb konkrétního žáka (celkově 10 variant od 0,15 úvazku do 1,0 úvazku). V případě, že u konkrétního žáka je nutné poskytovat přímou pedagogickou činnost v rozsahu, který se nachází mimo úroveň výslovně vymezené v právním předpisu, je třeba doporučit nejbližší vyšší variantu podpůrného opatření asistenta pedagoga, a to z hlediska rozsahu činnosti. Dále se mění příslušný platový stupeň, který je rozhodný pro výpočet normované finanční náročnosti všech personálních podpůrných opatření. V souvislosti s výše uvedeným dochází k nezbytným technickým úpravám v příloze. Mezi ně lze řadit rovněž vypuštění normované finanční náročnosti u podpůrného opatření ve třetím stupni spočívajícím ve změně organizace výuky ve školském zařízení (uvedeno v podbod III. 3. 1 B). Financování této podpory je a bude zajištěno prostřednictvím podpůrného opatření spočívajícího ve využití asistenta pedagoga (podbod III. 5. 1 B, resp. nově i III. 5. 2 B).

K čl. II:

K bodu 1

Pro zachování kontinuity vzdělávání a personální jistoty se stanoví, že počet pedagogických pracovníků (kupříkladu asistentů pedagoga), působících ve třídě na základě doporučení vydaných před nabytím účinnosti této vyhlášky není dotčeno omezením stanoveným nově v § 17 odst. 3.

K bodu 2

Vzhledem ke změně v některých podpůrných opatřeních, kdy je dotčena rovněž i jejich normovaná finanční náročnost pro účely poskytování finančních prostředků ze státního rozpočtu podle školského zákona, je nutné upravit v přechodných ustanoveních režim již vzniklých právních vztahů. Z důvodu zájmu na co nejhospodárnějším využití finančních prostředků státního rozpočtu je nutno stanovit, že již nabytím účinnosti vyhlášky dochází

ke změně normované finanční náročnosti rovněž u stávajících podpůrných opatření doporučených za dosavadní právní úpravy.

Přechodné ustanovení dále stanovuje, aby se normovaná finanční náročnost nově určila podle pravidel pro podpůrná opatření, která jsou svou povahou a účelem nejbližší dosavadním podpůrným opatřením. Následující tabulka vyjadřuje, která podpůrná opatření mají vzájemný vztah ve výše uvedeném smyslu:

Původní podpůrné opatření dle dosavadní právní úpravy	Podpůrné opatření podle vyhlášky č. 27/2016 Sb., ve znění návrhu
III. 5. 1 A Asistent pedagoga sdílený ve variantě a)	III. 5. 1 A Asistent pedagoga podle § 5 odst. 3 sdílený ve variantě b)
III. 5. 1 A Asistent pedagoga sdílený ve variantě b)	III. 5. 1 A Asistent pedagoga podle § 5 odst. 3 sdílený ve variantě e)
III. 5. 1 A Asistent pedagoga sdílený ve variantě c)	III. 5. 1 A Asistent pedagoga podle § 5 odst. 3 sdílený ve variantě h)
III. 5. 1 B Asistent pedagoga	III. 5. 1 B Asistent pedagoga podle § 5 odst. 3
III. 5. 2 A Další pedagogický pracovník	III. 5. 3 Další pedagogický pracovník
III. 5. 3 A Školní psycholog/školní speciální pedagog	III. 5. 4 A Školní psycholog/školní speciální pedagog
IV. 5. 1 A Asistent pedagoga	IV. 5. 1 A Asistent pedagoga podle § 5 odst. 3 ve variantě c)
IV. 5. 2 A Tlumočnick českého znakového jazyka	IV. 5. 3 A Tlumočnick českého znakového jazyka
IV. 5. 3 AB Přepisovatel pro neslyšící	IV. 5. 4 AB Přepisovatel pro neslyšící
IV. 5. 4 B ve variantě a)	IV. 5. 5 B ve variantě a)
IV. 5. 4 B ve variantě b)	IV. 5. 5 B ve variantě c)
IV. 5. 4 B ve variantě c)	IV. 5. 5 B ve variantě d)
IV. 5. 5 Další pedagogický pracovník	IV. 5. 6 Další pedagogický pracovník
IV. 5. 6 Školní psycholog/školní speciální pedagog	IV. 5. 7 Školní psycholog/školní speciální pedagog
V. 5. 1 Asistent pedagoga	V. 5. 1 Asistent pedagoga podle § 5 odst. 3
V. 5. 2 Tlumočnick českého znakového jazyka	V. 5. 3 Tlumočnick českého znakového jazyka
V. 5. 3 Přepisovatel pro neslyšící	V. 5. 4 Přepisovatel pro neslyšící
V. 5. 4 B ve variantě a)	V. 5. 5 B ve variantě a)
V. 5. 4 B ve variantě b)	V. 5. 5 B ve variantě c)
V. 5. 4 B ve variantě c)	V. 5. 5 B ve variantě d)

V. 5. 5 Další pedagogický pracovník	V. 5. 6 Další pedagogický pracovník
V. 5. 6 Školní psycholog/školní speciální pedagog	V. 5. 7 Školní psycholog/školní speciální pedagog

K bodu 3

Vzhledem k návaznostem na povinnosti vyplývající z dalších právních předpisů je nutné, aby podpůrná opatření podle nové právní úpravy byla doporučována až po 3 měsících od publikace vyhlášky.

K čl. III:

Účinnost změn předmětného právního předpisu se navrhuje co nejdříve, aby však zároveň byla zároveň dodržena přiměřená legisvakanční lhůta, tj. od 1. ledna 2018.