

Připomínky k návrhu vyhlášky, kterou se mění vyhláška č. 27/2016 Sb., o vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami a žáků nadaných, ve znění vyhlášky č. 270/2017 Sb.

Připomínky byly zpracovány ve spolupráci České odborné společnosti pro inkluzivní vzdělávání, pracovníků Asociace pracovníků speciálně pedagogických center a Univerzity Palackého v Olomouci

K návrhu novely vyhlášky obecně

Přijetím navrhované úpravy vyhlášky č. 27/2016 Sb., *o vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami a žáků nadaných* dojde k podstatnému zhoršení podmínek pro vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami (SVP). Navrhované úpravy předpisu vedoucí k omezení činností asistenta pedagoga znemožní zajištění podpory žáků se zdravotním postižením i sociálním znevýhodněním, kterou mají tyto žáci zaručenou zákonem č. 561/2004 Sb., *o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů*.

Navrhovaná úprava je také v rozporu s obecným principem zavedeným v ustanovení § 1 odstavci 2 předmětné vyhlášky, který stanovuje, že veškeré postupy upravené vyhláškou jsou v souladu se zájmem žáka. Navrhované změny jsou vedeny výhradně snahou ušetřit finanční prostředky spojené s poskytováním podpůrných opatření, přičemž se tato snaha opírá o desinterpretaci dat získaných v průběhu přechodného období, ve kterém dochází k souběhu původního a nového systému financování podpory vzdělávání žáků se SVP. Konkrétní data, na základě kterých jsou vyvozovány závěry zdůvodňující navrhované změny, navíc nejsou v důvodové zprávě uvedena.

Navržené změny jsou ve zjevném rozporu s Úmluvou o právech osob se zdravotním postižením i závazku ČR ve vztahu k plnění rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci D. H. a ostatní proti České republice, neboť nedůvodně omezuje financování činností zajišťovaných asistentem pedagoga spadajících do nepřímé pedagogické činnosti, které jsou však pro zajištění speciálních vzdělávacích potřeb žáků nezbytné.

Přijetí novely by také znamenalo významnou destabilizaci systému v oblasti zaměstnávání pedagogických pracovníků - asistentů pedagoga, kteří by byli v porovnání s jinými pedagogickými pracovníky diskriminováni, neboť by jim do jejich pracovní činnosti nebyla započítávána nepřímá pedagogická činnost, přestože ji vykonávají a je důležitou součástí komplexní podpory žáků se SVP.

Navrhovaná úprava vyhlášky v rozporu s Nařízením vlády č. 75/2005 Sb., *o stanovení rozsahu přímé vyučovací, přímé výchovné, přímé speciálně pedagogické a přímé pedagogicko-psychologické činnosti pedagogických pracovníků* de facto omezuje pravidlo, které svěřuje rozhodnutí o stanovení rozsahu přímé a nepřímé pedagogické činnosti řediteli školy, tím, že normovanou finanční náročnost stanovuje pouze pro přímou pedagogickou činnost.

Předkladatel také v rozporu s pracovněprávními předpisy ukládá poradenským pracovníkům školského poradenského zařízení dopředu rozhodnout o tom, zda bude asistent pedagoga

zařazen do 5. nebo 8. platové třídy, přičemž nejsou stanovená žádná pravidla, podle kterých bude volba pracovní náplně asistenta pro účely vydání doporučení ze strany školského poradenského zařízení provedena.

Z hlediska ochrany práv zaměstnanců a naplňování zásad a pravidel stanovených zákoníkem práce, vytváří předmětná novela prostor **pro diskriminaci až zneužívání více než 13 000 pedagogických pracovníků v českém školství.**

Asistent pedagoga musí mít zcela nepochybně, jako každý jiný pedagogický pracovník, zajištěno odpovídající finanční ohodnocení nepřímé pedagogické činnosti, pokud ji prokazatelně vykonává.

Navrhovaná úprava je v krátké době již druhou úpravou tohoto předpisu, která je zkrácením připomínkového řízení **vedena evidentní snahou zamezit odborné diskusi nad zásadními změnami, které novela přináší.**

Považujeme za nepřijatelné, aby takto zásadní a problematickou změnu prováděcího předpisu omezující efektivitu systému podpůrných opatření uskutečnila vláda, **jejíž působení končí, a která za způsobené zhoršení kvality podpory poskytované žákům se SVP neponese politickou odpovědnost.** Veškeré případné změny právní úpravy je třeba podložit pečlivou analýzou uskutečněnou po skončení přechodného období – tedy nejdříve v roce 2019. Případné změně také musí předcházet odborná diskuze.

Z výše uvedených důvodů požadujeme, aby do skončení přechodného období a vypracování důkladné analýzy po jeho uplynutí nebyla vyhláška č. 27/2016 Sb. měněna.

Konkrétní připomínky:

K důvodové zprávě obecně

Na řadě míst (viz níže) jsou uváděna tvrzení, která jsou vydávána za důkazy opravňující předkladatele ke změnám, přitom nejsou nijak doložena a jsou natolik obecné povahy, že lze považovat za účelová až zavádějící.

Příklad: důvodová zpráva str. 1 „Odůvodnění hlavních principů“:

„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.“

Zásadní připomínka:

Požadujeme doplnit kompletní analýzu včetně představení metodiky sběru dat, výzkumného souboru a zejména způsobu vyhodnocení účelnosti působení asistentů ve školách.

K bodu č. 5. - Předpokládaný hospodářský a finanční dopad navrhované právní úpravy

„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.“

Uvedená tvrzení jsou zjevně účelová a manipulativní neboť nezohledňují skutečnost, že v období roku 2016 docházelo také k financování asistentů pedagoga podle doporučení vydaných do srpna 2016 (finanční prostředky poskytované krajskými úřady z rezervy vytvořené po normativním rozpočítání prostředků státního rozpočtu). Prostředky poskytnuté školám tímto způsobem neumožňovaly řediteli školy stanovit měsíční plat odpovídající 8. platové třídě, jak ukládá právní úprava platná od září 2016. Původní způsob financování také zejména v prvním pololetí roku 2016 převažoval, protože nová doporučení, na základě kterých školy mohly obdržet prostředky pro 8. platovou třídu, školská poradenská zařízení začala vydávat nejdříve v říjnu 2016. Nižší příspěvky krajů spojené s původním systémem financování jsou hlavním důvodem, proč průměrný měsíční plat mohl být, než odpovídá prostředkům stanoveným právní úpravou platnou od září 2016.

Také k této části důvodové zprávy požadujeme doložit zdrojová data, která byla k výpočtu průměrné mzdy použita, aby bylo zřejmé, jaké úvahy (zda výhradně celé nebo i částečné) jsou do výsledné částky započteny. Z uvedeného rozdílu nelze v žádném případě dovozovat závěr směřující k „hypotetickému“ plýtvání či zneužívání prostředků na mzdy asistentů pedagoga. Naopak, jedná se o odůvodnitelný a očekávaný rozdíl, nový model financování AP je možné hodnotit až s daty za rok 2017.

Použití tohoto argumentu jako důkazu o neprůhledném financování či dokonce využívání prostředků určených AP na jiný účel je zcela irelevantní.

Zavedený princip rozdělovací platové ohodnocení práce asistenta pedagoga ve do dvou různých platových tříd (5. a 8.) způsobí komplikace se zajišťováním pracovníků na tyto pozice. Již nyní má podle údajů získaných prostřednictvím reprezentativního šetření mezi řediteli a učiteli základních škol¹ závažné obtíže se zajištěním uchazečů na pozici asistenta pedagoga 26 % škol zahrnutých v šetření. V důvodové zprávě ani v návrhu normy nejsou žádným způsobem ozřejmena pravidla, podle kterých by k volbě příslušné platové třídy pro daného pracovníka ve školském poradenském zařízení mělo docházet. V praxi je navíc realitou, že podpora asistenta pedagoga jednomu žákovi současně zahrnuje jak činnosti, jejichž ohodnocení odpovídá 8. platové třídě, tak činnosti které dle návrhu znění § 5 vyhlášky odpovídají 5. platové třídě. V takovém případě musí být AP automaticky zařazen do 8. platové třídy. Připomeňme, že podle zákoníku práce není rozhodnutí o zařazení do platové

¹ Reprezentativní šetření zrealizovala agentura Nielsen Admosphere, zadavatelé šetření jsou Nadace OSF, Českomoravský odborový svaz pracovníků školství a Česká odborná společnost pro inkluzivní vzdělávání. Reprezentativní vzorek základních škol byl vybrán na základě výběrových kvót kraj, velikost obce a velikost školy. Výsledné vzorky respondentů byly navázeny dle struktury učitelů a ředitelů ZŠ v ČR z hlediska pohlaví a věku. Finální velikost vzorku zahrnuje 507 učitelů a 126 ředitelů základních škol ze všech krajů ČR.

třídy v kompetenci poradenského pracovníka školského poradenského zařízení, ale výhradně subjektu, který s asistentem pedagoga uzavírá pracovní-právní vztah.

K části 6 Zhodnocení sociálních dopadů, včetně dopadů na rodiny a dopadů na specifické skupiny obyvatel, včetně osob se zdravotním postižením.

Zásadní pochybení spatřujeme v zamlčení rizik a nesprávném popisu této obligatorní části důvodové zprávy. V této části jsou uvedeny pouze zavádějící a nekonkrétní informace o obecné prospěšnosti systému podpůrných opatření, které se však nijak nevztahují k navrženým změnám směřujícím k výraznému omezení efektivity podpůrného opatření spočívajícího v podpoře poskytované asistentem pedagoga.

Předkladatel se zcela vyhýbá definování zřejmých dopadů, které novela pro vzdělávání žáků se SVP přinese - omezení činností, které asistent pedagoga samozřejmě a nutně vykonává k naplnění jejich potřeb. Předkladatel tak nepravdivě uvádí, že „*standard podpory poskytovaný konkrétním osobám zůstává zachován*“.

Široká škála činností spadajících do nepřímé pedagogické činnosti (rozbor žákovy situace s ostatními pedagogy, komunikace se zákonnými zástupci a komunitou, ze které žák pochází, podpora přípravy na vyučování, přesun za žákem v případě potřeby, tvorba pomůcek a adaptovaných učebních materiálů, podpora při zajišťování hygieny a stravování aj.) byla dosud součástí standardních činností AP obecně vymezených vyhláškou. Celý proces je veden ne snahou optimálním způsobem zajistit speciální vzdělávací potřeby žáků, ale snahou o úsporu finančních prostředků, jejíž efekt je však velmi sporný.

Neposkytnutí prostředků státního rozpočtu na nepřímou pedagogickou činnost AP jednoznačně povede ke zhoršení podpory vzdělávání žáků se SVP. Kromě toho zásadně znejistí pracovní-právní vztahy a zhorší podmínky výkonu práce více než 13 000 zaměstnanců ve školství. Snižování finančního ohodnocení pedagogických pracovníků je také v přímém rozporu s oficiálně představenými záměry vlády ČR.

K textu návrhu

K bodům č. 1 a 2

Požadujeme navrhované znění § 5 upravit následujícím způsobem:

(3) Asistent pedagoga zajišťuje přímou a nepřímou pedagogickou činnost zejména

- a) při vzdělávání a výchově podle přesně stanovených postupů a pokynů učitele nebo vychovatele zaměřenou na individuální podporu žáků se speciálními vzdělávacími potřebami,*
- b) při podpoře žáků se speciálními vzdělávacími potřebami při výuce a při přípravě na výuku,*
- c) při vytváření základních pracovních, hygienických a jiných návyků a dalších činností spojených s nácvikem sociálních kompetencí,*
- d) při nezbytné pomoci při mobilitě, orientaci a sebeobsluze žáků se speciálními vzdělávacími potřebami,*
- e) při komunikaci se žáky, zákonnými zástupci žáků a komunitou, ze které žák pochází*

(4) Činnosti uvedené pod písm. a) až e) vykonává asistent pedagoga ve škole a školském zařízení a při akcích pořádaných školou nebo školským zařízením mimo místo kde škola nebo školské zařízení v souladu se zápisem do školského rejstříku uskutečňuje vzdělávání nebo školské služby.

Odůvodnění:

Navržené rozdělení činností asistenta pedagoga do odst. 3 a odst. 4 je v praxi nerealizovatelné. Jestliže je žák plnicí povinnou školní docházkou s tělesným postižením na vozíku, musí asistent pedagoga (jedna osoba) zajistit komplex přímých a nepřímých pedagogických činností souvisejících se vzděláváním, stejně tak o komplex činností podpůrných pomoc při sebeobsluze a pohybu. Nelze v praxi zajistit to, aby byl jeden asistent na 45 minut ve třídě a jiný na přestávky apod. Obdobné platí i pro žáky s jiným druhem speciálních vzdělávacích potřeb (zrakové postižení atd.).

Návrh úpravy vyhlášky vyloučil ze standardních činností asistenta pedagoga komunikaci se zákonnými zástupci a komunitou, ze které žák pochází. Jedná se při tom o činnost, která je podstatnou formou podpory u žáků se sociálním znevýhodněním. Požadujeme ponechání této činnosti mezi standardními činnostmi AP vymezenými v § 5 odst. 3.

K bodu č. 4.

Požadujeme ponechat stávající právní úpravu. Navrhovatel změnu v důvodové zprávě zdůvodňuje tvrzením, že „ z praxe bylo zjištěno“, nedokládá uvedená tvrzení konkrétními údaji o četnosti výskytu souběžného působení 4 pedagogických pracovníků ve třídě ani způsob vyhodnocení efektivity této možnosti.

K příloze vyhlášky:

Požadujeme zachovat přílohu vyhlášky v platném znění.

Odůvodnění:

Jak bylo vysvětleno u připomínek k důvodové zprávě, pracovní náplň asistenta pedagoga zahrnuje komplex činností směřujících k naplnění SVP žáka, které jsou nárokové ze zákona a ve smyslu ochrany před diskriminací i podle mezinárodních dokumentů o lidských právech a svobodách. Nelze proto říct, že bude hrazena jen část činností asistenta pedagoga a jiná nikoliv, pokud je nezbytnou podmínkou naplnění SVP žáka.