

## V.

### ZÁVĚREČNÁ ZPRÁVA Z HODNOCENÍ DOPADŮ REGULACE

#### 1. Důvod předložení a cíle

V souvislosti s přípravou nového systému financování regionálního školství je nutné v nařízení vlády č. 123/2018 Sb. specifikovat pro základní školy zřízené podle § 16 odst. 9 školského zákona a střední školy oboru vzdělání Praktická škola jednoletá (78-62-C/01) a Praktická škola dvouletá (78-62-C/02) zřizované krajem, obcí nebo svazkem obcí maximální počet hodin přímé pedagogické činnosti asistenta pedagoga a speciálního pedagoga-logopeda financovaný ze státního rozpočtu na jednu třídu v závislosti na počtu žáků ve třídě, druhu jejich zdravotního postižení a týdenním učebním plánem daného rámcového vzdělávacího programu.

Předmětná úprava navazuje na právní změny v pojetí financování některých druhů škol a školských zařízení zřizovaných krajem, obcí nebo svazkem obcí ze státního rozpočtu. Novela nařízení vlády č. 123/2018 Sb. stanovuje jednotný způsob pro financování personální podpory podpůrných opatření v systému speciálního základního školství. Navržená změna nařízení vlády č. 75/2005 Sb. upřesňuje a sjednocuje týdenní rozsah přímé pedagogické činnosti asistenta pedagoga.

Dosavadní rozpětí týdenního rozsahu přímé pedagogické činnosti asistenta pedagoga uvedené v nařízení vlády č. 75/2005 Sb. způsobovalo velkou rozrůzněnost při stanovování a financování pedagogické práce asistenta pedagoga. Úprava tohoto rozsahu na 36 hodin umožní sjednotit financování těchto pedagogických pracovníků nejprve u škol a tříd zřízených podle § 16 odst. 9 školského zákona a po uplynutí přechodného období i v celém školském systému.

Záměrem návrhu novely předložených nařízení vlády je především nastavení systémových a jednotných pravidel efektivního čerpání finančních prostředků na personální podporu asistentem pedagoga a současně zvýšení kvality vzdělávacího procesu.

#### 1.1 Název

Nařízením vlády, kterým se mění nařízení vlády č. 75/2005 Sb., o stanovení rozsahu přímé vyučovací, přímé výchovné, přímé speciálně pedagogické a přímé pedagogicko-psychologické činnosti pedagogických pracovníků, ve znění pozdějších předpisů, a nařízení vlády č. 123/2018 Sb., o stanovení maximálního počtu hodin výuky financovaného ze státního rozpočtu pro základní školu, střední školu a konzervatoř zřizovanou krajem, obcí nebo svazkem obcí.

#### 1.2 Definice problému

Aktuálně není systémově řešeno financování pedagogické práce asistentů pedagoga a speciálního pedagoga. Nadměrná administrativní zátěž na straně škol a školských poradenských zařízení a nemožnost stabilizovat a profesionalizovat pedagogický sbor vedlo předkladatele ke změně výše uvedených právních předpisů.

Předmětem návrhu novely nařízení vlády č. 123/2018 Sb. je nastavení maximální výše přímé pedagogické činnosti asistenta pedagoga ve třídách zřízených podle § 16 odst. 9 školského zákona financované ze státního rozpočtu.

Předmětem návrhu novely nařízení vlády č. 75/2005 Sb. je jednotné a upřesňující stanovení týdenního rozsahu přímé pedagogické činnosti asistentů pedagoga.

### 1.3. Popis existujícího právního stavu v dané oblasti

Stávající systém financování personální podpory asistenta pedagoga ve školách a třídách zřízených podle § 16 odst. 9 školského zákona je nejednotný napříč školami a kraji České republiky. Dosud je prioritním zdrojem financování normativní, tj. financování na „dítě, žáka“, a to včetně příplatku na zdravotní postižení. Tento příplatek zohledňuje především nižší počet žáků v těchto školách (popř. třídách: nejčastěji 6 – 14 žáků, výjimečně i 4 – 6 žáků). Krajské úřady dále mohou tyto školy dofinancovat z krajské rezervy, kterou si každoročně vytváří z finančních prostředků státního rozpočtu a které jsou jim přidělovány pomocí republikových normativů z Ministerstva školství mládeže a tělovýchovy (dále „MŠMT“). Uplatňování dalších požadavků na finanční prostředky formou podpůrných opatření má být u těchto škol zcela výjimečné, přesto je až nadměrně využíváno (viz tabulka). To s sebou samozřejmě přináší významné finanční nároky na státní rozpočet.

#### Normovaná finanční náročnost podpůrných opatření personální podpory ve školách a třídách zřízených podle § 16 odst. 9 školského zákona k 1. 1. 2019.

zřizovatel	NIV celkem v Kč	MP celkem v Kč	odvody celkem v Kč	počet zam. celkem
MŠMT	12 881 071	9 471 376	3 409 695	31,47
obec	327 548 523	240 844 408	86 704 115	795,19
kraj	688 810 765	506 478 328	182 332 437	1 677,48

Nařízení vlády č. 75/2005 Sb. stanoví jednotlivým kategoriím pedagogických pracovníků škol a školských zařízení zřizovaných ministerstvem, krajem, obcí nebo svazkem obcí týdenní rozsah hodin přímé pedagogické činnosti. Důsledkem rozpětí týdenního rozsahu přímé pedagogické činnosti asistenta pedagoga 20 – 40 hodin je nerovné postavení asistentů pedagoga v konkrétních školách a školských zařízeních a v konečné situaci pak rozrůzněnost pracovních podmínek těchto pedagogických pracovníků v rámci České republiky.

Hlavním smyslem přistoupení ke změnám, které přináší reforma financování regionálního školství je:

- odstranění nerovného postavení jednotlivých srovnatelných příjemců finančních prostředků ze státního rozpočtu (krajů i jednotlivých krajských a obecních škol),
- zvýšení účinnosti státních prostředků tak, aby korespondovaly s realitou poskytovaného vzdělávání, ale i platovou úrovní v jednotlivých školách,
- zvýšení transparentnosti poskytování finančních prostředků pro školy, a to jak pro ředitele, tak i pro pedagogy,
- předvídatelnost pro ředitele škol – bude zřejmé, s čím mohou školy a školská zařízení při splnění stanovených podmínek počítat,
- větší možnost cílené realizace podpory prioritních zájmů státu v oblasti vzdělávání,
- motivace – nový systém přinese větší motivaci ke zvýšení kvality středního vzdělávání a spolupráci, zejména v oblasti základního školství.

Při stanovení výše maximálního počtu hodin přímé pedagogické činnosti asistenta pedagoga v základních školách a třídách zřízených podle § 16 odst. 9 školského zákona a ve třídách oboru vzdělání Praktická škola jednoletá a dvouletá se vycházelo:

- z rámcových vzdělávacích programů příslušných oborů vzdělání a počtu hodin v učebním plánu,
- z druhu zdravotního postižení jednotlivých žáků vzdělávajících se v dané třídě,

c) z konkrétního počtu zapsaných žáků ve třídě.

Stanovená výše přímé pedagogické činnosti financovaná ze státního rozpočtu vyjadřuje odborný názor MŠMT na základě analýzy společného vzdělávání a výroční zprávy České školní inspekce (dále „ČŠI“) na maximální rozsah počtu hodin potřebných pro zajištění speciálního vzdělávání v potřebné kvalitě. Stanovené maximum je zároveň nástrojem zabráňující neúměrnému zvyšování nároků na výdaje státního rozpočtu.

Návrh novely nařízení vlády č. 75/2005 Sb. reflektuje dosavadní doporučení ke stanovení přímé pedagogické činnosti asistenta pedagoga uvedené ve vyhlášce č. 27/2016 Sb., o vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami a žáků nadaných, ve znění pozdějších předpisů, a nově pro potřeby nastavení jednotného systému odměňování pedagogické práce stanoví týdenní rozsah na 36 hodin přímé pedagogické činnosti. Asistentovi pedagoga, zabezpečující poskytování personální podpory ve školách a školských zařízeních běžného proudu, je jeho přímá pedagogická činnost nastavena v rozmezí 32 – 36 hodin. Tím je zohledněna náročná práce asistenta pedagoga se žáky s různými druhy zdravotního postižení.

#### **1.4. Identifikace dotčených subjektů**

Dotčenými subjekty jsou:

- a) děti, žáci a studenti se zdravotním znevýhodněním,
- b) právnické osoby vykonávající činnost školy, zřizované ministerstvem, krajem, obcí a svazkem obcí,
- c) ředitelé škol a školských zařízení,
- d) zřizovatelé,
- e) asistenti pedagoga, speciální pedagogové-logopedi,
- f) Česká školní inspekce,
- g) Národní institut pro další vzdělávání,
- h) MŠMT.

#### **1.5. Popis cílového stavu**

V předkládaném návrhu novely nařízení vlády č. 123/2018 Sb. je prioritním záměrem MŠMT sjednocení financování asistentů pedagoga a speciálního pedagoga-logopeda v systému speciálního školství. Dalším neméně důležitým cílem je motivace těchto pedagogických pracovníků k dalšímu vzdělávání, což v konečném důsledku povede ke zvýšení profesních dovedností a zvyšování kvality poskytovaného vzdělávání.

Cílem předkládaného návrhu novely nařízení vlády č. 75/2005 Sb. je sjednotit a zlepšit pracovní podmínky pedagogických pracovníků zabezpečujících činnost asistenta pedagoga nejprve ve školách a třídách zřízených podle § 16 odst. 9 školského zákona a po uplynutí přechodného období v celém systému regionálního školství.

#### **1.6 Zhodnocení rizika**

Nedojde-li k nastavení jednotné maximální výše přímé pedagogické činnosti asistenta pedagoga financované ze státního rozpočtu ve školách a třídách zřízených podle § 16 odst. 9 školského zákona a speciálních dle vytvořeného návrhu a kritérií, administrativní zátěž škol a školských poradenských zařízení se v této oblasti nijak nesníží. Personální podpora v těchto školách a třídách bude nadále finančně zatěžující pro státní rozpočet bez ohledu na její kvalitu.

Bez úpravy současného rozsahu přímé pedagogické činnosti asistentů pedagoga bude přetrvávat kritizovaný a nežádoucí stav, kdy jejich pracovní podmínky budou velmi rozdílné napříč školami a školskými zařízeními.

## 2. Návrh variant řešení

Varianty legislativního řešení jsou popsány v hlavních obsahových oblastech, jejichž úpravu je nutné vzhledem k výše definovaným problémům zvažovat.

Jsou uvažovány tyto varianty:

- varianta nulová,
- varianta 1,
- varianta 2.

### **Nařízení vlády č. 75/2005 Sb.**

- **Týdenní rozsah přímé pedagogické činnosti asistenta pedagoga**

Varianta 0

Varianta 0 znamená zachování stávající právní úpravy.

Varianta 1

Tato varianta počítá s úpravou týdenního rozsahu přímé pedagogické činnosti asistenta pedagoga ve škole/třídě školy zřízené podle § 16 odst. 9 školského zákona na 36 hodin. Hodnota, na kolik hodin týdně má být pedagogický úvazek asistenta pedagoga nastaven vychází z doporučení uvedeného ve vyhlášce č. 27/2016 Sb. Poměr přímé a nepřímé pedagogické činnosti 9:1 již některé školy a školská zařízení aplikují. Tento rozsah zjednodušeně odpovídá záměru zajistit všechny základní činnosti asistenta pedagoga. Asistentovi pedagoga, zabezpečující poskytování personální podpory ve školách a školských zařízeních běžného proudu, je jeho přímá pedagogická činnost nastavena v rozmezí 32 – 36 hodin. Tím je zohledněna náročná práce asistenta pedagoga se žáky s různými druhy zdravotního postižení.

Varianta 2

Diskutována byla rovněž varianta, která by zároveň stanovovala rozsah přímé pedagogické činnosti na 40 hodin u asistenta pedagoga ve školských zařízeních, kteří jsou uvedeni v zákoně č. 563/2004 Sb. o pedagogických pracovnících a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, v ustanovení § 20 odst. 2. Na základě jednání se sociálními partnery byla tato verze zamítnuta s odůvodněním, že pedagogický pracovník obecně má vždy určitou míru nepřímé pedagogické činnosti.

### **Nařízení vlády č. 123/2018 Sb.**

Varianta 0

Varianta 0 znamená zachování stávající právní úpravy.

Varianta 1

V rámci navržené varianty jsou základními parametry učební plány příslušných rámcových vzdělávacích programů, druh zdravotního postižení žáků uvedených v § 16 odst. 9 školského zákona a počet žáků dané třídy. Varianta 1 do určité míry respektuje současné nastavení.

Varianta 2

Jako další řešení se nabízelo stanovení jednoho asistenta pedagoga na třídu zřízenou podle § 16 odst. 9 školského zákona a další asistenty pedagoga řešit financováním z podpůrných opatření na základě posouzení školského poradenského zařízení a konkrétních podmínek dané třídy. Takové řešení by však bylo nesystémové a přineslo s sebou další administrativní zátěž pro školy i školská poradenská zařízení. Výčet jednotlivých výjimek v právních předpisech je problematický.

### **3. Vyhodnocení nákladů a přínosů**

V rámci diskuze se sociálními partnery a se zohledněním všech nákladů a přínosů byla jako jediná vhodná vždy zvolena varianta 1.

#### **3.1 Identifikace nákladů a přínosů**

Záměrem navrhované právní úpravy je vytvoření podmínek pro zvýšení kvality vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami, neboť navržené řešení stanovuje stejné podmínky pro rozsah personální podpory ve srovnatelných školách a třídách. V současné době jsou školy při využívání personální podpory limitovány jak aktuálním rozdílným systémem financování, tak nejednotným přístupem školských poradenských zařízení při stanovení doporučení podpůrných opatření personálního charakteru a výše jejich úvazku. Pro školy bude mít stabilizace a profesionalizace pedagogických kolektivů pozitivní vliv na kvalitu vzdělávání.

Veškeré změny vyplývající z implementace předmětného návrhu nařízení vlády budou zabezpečeny v rámci schválených limitů kapitoly bez dodatečných požadavků na státní rozpočet. Předkladatel se zavazuje, že po roce účinnosti navržené právní úpravy předloží Ministerstvu financí vyhodnocení přínosů a finančních úspor plynoucích z navržené optimalizace v oblasti fungování aplikace podpůrných opatření.

#### **3.2 Přínosy**

Jako přínos lze spatřovat:

- a) sjednocení systému financování podpůrných opatření personálního charakteru ve srovnatelných školách a třídách,
- b) snížení administrativní zátěže na straně škol a školských poradenských zařízení,
- c) vytvoření odpovídajících podmínek pro výkon činnosti asistenta pedagoga,
- d) efektivní čerpání finančních prostředků státního rozpočtu.

Je reálný předpoklad, že systémové nastavení pro výkon činnosti uvedených pedagogických pracovníků bude mít pozitivní vliv na kvalitu jejich činnosti, a tím i na kvalitu výchovně-vzdělávacího procesu.

#### **3.3 Finanční náklady**

Obecně lze konstatovat, že navržené řešení nařízení vlády č. 123/2018 Sb. samo o sobě přímo negeneruje zvýšené náklady spojené s implementací. Navrhovaná úprava finanční náklady na podpůrná opatření personálního charakteru přerozdělí do rozpočtu jednotlivých škol. Současná nejednotná právní úprava modifikovala možnosti ke zvyšování finanční náročnosti personální podpory především u asistentů pedagoga, viz tabulka.

Finanční náklady týkající se navržené úpravy nařízení vlády č. 75/2005 Sb. budou zabezpečeny v rámci schválených limitů kapitoly bez dodatečných požadavků na státní rozpočet.

Předkladatel se výslovně zavazuje, že po roce účinnosti navržené právní úpravy předloží Ministerstvu financí vyhodnocení přínosů a finančních úspor plynoucích z navržené optimalizace v oblasti fungování aplikace podpůrných opatření.

### **4. Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení**

Varianta, která vede k dosažení cílů výše definovaných, je varianta 1 – úprava nařízení vlády č. 123/2018 Sb. a č. 75/2005 Sb.

Varianta nulová, varianta 1 a varianta 2 jsou popsány v hlavních aspektech právní úpravy s ohledem na její cíle. Další varianty řešení byly při konzultacích se sociálními partnery a zainteresovanými subjekty zvažovány a diskutovány. Varianta 1 je konsenzuálním řešením

bez nutnosti změn zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

### **Zhodnocení dopadů na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty**

Finanční dopady navrhované právní úpravy lze považovat za rozpočtově nenavýšené, neboť finanční prostředky státního rozpočtu dosud alokované na podpůrná opatření budou školám na základě MŠMT poskytnutých statistických údajů přiděleny do rozpočtu na kalendářní rok. Úpravy reflektují aktuální stav, tzn. nepředpokládají rozpočtové změny.

### **Zhodnocení dopadů na mezinárodní konkurenceschopnost České republiky**

Navrhovaná právní úprava nemá žádné dopady na mezinárodní konkurenceschopnost České republiky.

### **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 zdravotním znevýhodněním. Navrhovaná úprava zajišťuje takovou míru personální podpory, která odpovídá potřebám konkrétních škol. Předložený návrh pouze upravuje některé parametry podpory, aby bylo zajištěno účelnější a efektivnější využití finančních prostředků státního rozpočtu a nastaven jednotný systém financování personálních podpůrných opatření segmentu speciálního školství. Standard podpory poskytovaný konkrétním osobám zůstává zachován, a proto nedojde k negativním sociálním dopadům.

### **Zhodnocení dopadů na spotřebitele**

Navrhovaná právní úprava nemá žádné dopady na spotřebitele.

### **Zhodnocení dopadů na životní prostředí**

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

### **Zhodnocení navrhovaného řešení ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti mužů a žen**

Navrhovaná právní úprava není diskriminační, naopak směřuje k naplnění vzdělávacích potřeb všech žáků se speciálními vzdělávacími potřebami, v souladu s jejich nejlepším zájmem.

### **Zhodnocení dopadů na výkon státní statistické služby**

Navrhovaná právní úprava nemá žádné dopady na výkon státní statistické služby.

### **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 MŠMT ve statistických výkazech, a to v míře nezbytné pro nastavení výše finančních prostředků.

### **Zhodnocení dopadů na bezpečnost nebo obranu státu**

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

### **Zhodnocení korupčních rizik**

Návrh novely nařízení vlády je pouze změnou upravující vnitřní rozpory a změnou přinášející některé administrativní úspory. Návrh nepřináší žádná potenciální korupční rizika.

## **5. Implementace doporučené varianty a vynucování**

- a) V rámci doporučené varianty bude upraveno nařízení vlády č. 123/2018 Sb. a s účinností od 1. 9. 2019 sjednoceno financování personální podpory asistenta pedagoga a speciálního pedagoga-logopeda v systému speciálního školství. Tato pravidla budou aplikovatelná od 1. 1. 2020.
- b) V rámci doporučené varianty bude upraveno nařízení vlády č. 75/2005 Sb. a s účinností od 1. 9. 2019 nastaven jednotný týdenní rozsah přímé pedagogické činnosti asistenta pedagoga vykonávajícího pedagogickou činnost ve školách a třídách zřízených podle § 16 odst. 9 školského zákona. V případě asistenta pedagoga vykonávající činnost jako podpůrné opatření, tzn., jde-li o činnost vykonávanou ve třídě školy, která není zřízena podle § 16 odst. 9 školského zákona nebo ve třídě, která není zřízena podle § 16 odst. 9 školského zákona, se uplatní přechodné ustanovení. Po uplynutí přechodného období, tj. od 1. 9. 2021, bude tato úprava aplikována u všech asistentů pedagoga působících v regionálním školství.

Zavedení do praxe vyžaduje metodickou podporu MŠMT a Národního institutu pro další vzdělávání směrem ke školám a jejich zřizovatelům.

Vynucování budou zajišťovat na úrovni zřizovatelů a škol kontrolní mechanismy. Odpovědnost za implementaci vybrané varianty ponесou jednotlivé školy.

## **6. Přezkum účinnosti regulace**

Vedle výstupů inspekční činnosti (v rámci inspekční činnosti vykonáváním veřejnosprávní kontroly využívání prostředků státního rozpočtu, výroční zprávy ČŠI) bude MŠMT sledovat působení nové úpravy v praxi sběrem statistických dat a sledováním čerpání rozpočtů. Souhrnně bude uvedeno ve výroční zprávě ČŠI za příslušný školní rok.

Předkladatel se zavazuje, že po roce účinnosti navržené právní úpravy předloží Ministerstvu financí vyhodnocení přínosů a finančních úspor plynoucích z navržené optimalizace v oblasti fungování aplikace podpůrných opatření.

## **7. Konzultace a zdroje dat**

Věcné parametry úpravy byly projednávány v rámci jednání se zástupci dotčených subjektů a se zřizovateli. Jednalo se o odborné asociace a zástupce krajských úřadů. Závěrem jednání bylo zavést systémové řešení financování personální podpory asistenta pedagoga v segmentu speciálního školství a nastavit pro práci těchto pedagogických pracovníků jednotné parametry v rámci celého systému regionálního školství. Při zpracování návrhu novely vycházel předkladatel z vlastních statistických dat.

## **8. Kontakt na zpracovatele RIA**

Mgr. Ivana Blažková, vedoucí oddělení předškolního a speciálního vzdělávání, tel. 234 811 886.