

Zpráva o šetření

ve věci zajištění pedagogické asistence R. S.

Paní J. S., bytem XXX (dále také „stěžovatelka“), se na mě obrátila dne 28. května 2014. Stěžovatelka namítala nevhodný postup Krajského úřadu Středočeského kraje (dále také „krajský úřad“) a Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy (dále také „ministerstvo“) při financování asistentů pedagoga pro žáka se speciálními vzdělávacími potřebami (dále také „SVP“). Uvedla, že úřad neposkytl Základní škole Y., okres Z. (dále také „škola“), na které se od školního roku 2014/2015 vzdělává její syn R., dostatečné finanční prostředky na zajištění asistenta pedagoga. Stěžovatelka doplnila, že finanční prostředky od krajského úřadu postačovaly na pokrytí deseti vyučovacích hodin týdně, zatímco školské poradenské zařízení jejímu synovi doporučovalo asistenci po celou dobu vyučování, tj. dvacet jedna hodin týdně.

Z doplnění spisu vyplývá, že Rada města X. vyhověla žádosti stěžovatelky a pro školní rok 2014/2015 město přispělo na plat asistenta pedagoga částkou 50.000,- Kč.¹ Díky tomu měl syn stěžovatelky zajištěnou pedagogickou asistenci v rozsahu dvaceti hodin týdně. Stěžovatelka se proti tomuto postupu ohradila, jelikož jej považuje za nesystémový.

Z dokumentů, které stěžovatelka předložila, mám za prokázané, že školské poradenské zařízení synovi stěžovatelky diagnostikovalo dětský autismus, ADHD a lehkou mentální retardaci.²

A - Předmět šetření

Na základě podnětu jsem se dne 7. října 2014 rozhodla zahájit ve věci šetření ve smyslu ustanovení § 14 a 21b písm. a) zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

Cílem šetření bylo posouzení, jak škola zajišťuje financování asistentů pedagoga, do jaké míry je nedostatečné financování asistentů pedagoga způsobeno přístupem krajského úřadu či systémovými nedostatky, za něž je odpovědné Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy.

Zprávu opírám o vyjádření stěžovatelky J. S., ředitelky školy A. B. a ředitele krajského úřadu Mgr. Roberta Georgieva.

¹ Viz dopis starostky města X. stěžovatelce ze dne 3. července 2014.

² Viz Doporučení k integraci žáka se speciálními vzdělávacími potřebami na školní rok 2014/2015 vydané Speciálně pedagogickým centrem A. ze dne 24. února 2014 platné do 31. srpna 2015.

B - Skutková zjištění

B.1 Vyjádření ředitelky školy

Ředitelka školy uvedla, že ve školním roce 2014/2015 škola vzdělávala 31 dětí se SVP a třem z těchto dětí (včetně syna stěžovatelky) ve výuce vypomáhal asistent pedagoga.³ Krajský úřad přispíval částkou 52.000,- Kč za rok na plat každého asistenta⁴ a město X. částkou 50.000,- Kč. Příspěvek města ředitelka školy vnímala jako postup dle ustanovení § 160 odst. 6 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školského zákona), ve znění pozdějších předpisů.

Na dotaz, proč nevstoupila do tzv. dohodovacího řízení,⁵ ředitelka školy uvedla, že v době vyřízení žádosti o zřízení funkce asistenta pedagoga žáka neznala. Od pracovníků mateřské školy, kterou R. navštěvoval, měla informace, že je chlapec chytrý a školní docházku zvládne i bez podpory asistenta pedagoga. Zároveň po přiznání příspěvku od města byla škola schopna pokrýt náklady na plat asistenta pedagoga v rozsahu dvaceti z dvaceti jedné hodiny týdně. Vstoupení do dohodovacího řízení tak ředitelka školy nepovažovala za důvodné. Problém spatřovala pouze v docházce do školní družiny, ve které se však dle jejího názoru již pomoc asistenta pedagoga nedá využít a je třeba zvolit podporu osobní asistence.

Ředitelka školy zhodnotila svou zkušenost s krajským úřadem jako dobrou. Uvedla, že krajský úřad přijal i žádosti v mimořádných termínech. Zároveň však dodala, že jí nejsou známa pravidla pro přidělování finančních prostředků a že by uvítala větší variabilitu a zohlednění závažnosti jednotlivých případů.

B.2 Vyjádření krajského úřadu

Z vyjádření ředitele krajského úřadu vyplývá, že rozpočet na plat asistenta pedagoga krajský úřad přiděluje ve dvou částech, a to:

„a) normativně jako příplatek k základnímu normativu podle druhu a míry zdravotního postižení žáka, kterému má být pedagogická asistence poskytována,

b) normativně jako příspěvek na plat příslušného asistenta pedagoga stanovený jednotnou částkou dle disponibilních zdrojů.“

Ředitel krajského úřadu dále uvedl, že při udělování souhlasu se zřízením asistenta pedagoga krajský úřad nezohledňuje, kolik asistentů již ve škole působí, ale posuzuje každou žádost odděleně. Výše jednotlivých příspěvků je pak závislá na celkové výši disponibilních prostředků v rozpočtové rezervě. Ředitel krajského úřadu zároveň odkázal na to, že plat a úvazek pro asistenta pedagoga stanovuje

³ Krajský úřad vyhověl všem žádostem ředitelky školy o zřízení funkce asistenta pedagoga.

⁴ V souladu se „Základními informacemi k zajišťování asistenta pedagoga do třídy, v níž je vzděláván žák se zdravotním postižením“ zveřejněnými na webových stránkách krajského úřadu.

⁵ Řízení dle čl. V směrnice MŠMT č. 28 768/2005-45.

v souladu s právními předpisy⁶ ředitel školy. Doplnil, že případná doporučení krajského úřadu k výši úvazku „se odvíjejí od finančních možností rozpočtu přiděleného krajskému úřadu z úrovně MŠMT. Směřují k ekonomickému přístupu při stanovení platu asistenta podle výše uvedených předpisů a zároveň k využití volných zdrojů školy v rámci rozpočtu na platy“. V neposlední řadě ředitel krajského úřadu upozornil, že nemůže-li škola dostát svým závazkům vyplývajícím z právních vztahů, může požádat o „dofinancování v tzv. dohodovacím řízení nebo z některé z dalších úprav z rozpočtu“. Ke svému vyjádření přiložil také kritéria kraje pro souhlas se zřízením funkce asistenta pedagoga a tabulky znázorňující výši platu asistenta.

C - Hodnocení věci ochránkyní

Problematikou zajištění financování asistentů pedagoga se veřejný ochránce práv zabývá dlouhodobě. Východiskem pro moje hodnocení je platná právní úprava, která je shrnuta již v předchozích zveřejněných zprávách.⁷ Proto si dovoluji přistoupit rovnou k hodnocení případu.

C.1 Zřízení funkce asistenta pedagoga

Mám jednoznačně za prokázané, že syna stěžovatelky je možné v souladu s ustanovením § 16 školského zákona považovat za žáka se SVP. Školské poradenské zařízení mu doporučilo individuální integraci s podporou asistenta pedagoga a dalšími podpůrnými opatřeními, a to v rozsahu celého vyučování.

Podle ustanovení § 16 odst. 10 školského zákona uděluje souhlas se zřízením funkce asistenta pedagoga pro třídu, v níž se vzdělává žák se SVP, krajský úřad. Ten žádosti ředitelky školy, kterou syn stěžovatelky navštěvuje, vyhověl a se zřízením funkce asistenta pedagoga pro třídu, v níž se syn stěžovatelky vzdělával, souhlasil.

C.2 Financování asistentů pedagoga na Základní škole X.

S nedostatečným finančním krytím platů asistentů pedagoga ze strany státu, respektive zprostředkovaně krajského úřadu, se setkávám opakovaně. Ve většině předchozích případů jsme museli já či můj předchůdce konstatovat porušení zákona.⁸ V případě syna stěžovatelky však musím šetření uzavřít rozdílně, a to zejména z následujících důvodů.

Na nesystémovost financování regionálního školství jako celku poukazují dlouhodobě. Financování platů asistentů pedagoga probíhá v souladu s platnou právní úpravou z několika zdrojů. V první řadě se jedná o financování z tzv. příplatku k normativu na žáka podle ustanovení § 3 odst. 6 písm. a) vyhlášky č. 492/2005 Sb.,

⁶ Viz nařízení vlády č. 222/2010 Sb., o katalogu prací ve veřejných službách a správě, ve znění pozdějších předpisů, a 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.

⁷ Viz zpráva veřejného ochránce práv ze dne 21. srpna 2013, sp. zn. 189/2012/DIS, dostupná <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2152>; zpráva veřejného ochránce práv ze dne 25. září 2014, sp. zn. 216/2012/DIS, dostupná <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2008>; zpráva veřejného ochránce práv ze dne 14. dubna 2014, sp. zn. 133/2012/DIS, dostupná <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2016>.

⁸ Tamtéž.

o krajských normativech, ve znění pozdějších předpisů. Pokud příplatek nestačí, je třeba brát v úvahu finanční prostředky, jež krajský úřad rozděljuje na základě ustanovení § 160 odst. 1 písm. c) a d), resp. ustanovení § 161 odst. 2 a 6 školského zákona poté, kdy si vyčlení za daným účelem rezervu. Přestože mají krajské úřady při vytváření rezerv a přidělování prostředků jistou míru uvážení, pracovníci krajských úřadů opakovaně namítají, že prostředky, které mohou být uvolněny na asistenty, jsou vzhledem k počtům žádostí nedostatečné.

Z mých šetření také vyplývá, že mezi jednotlivými kraji stále přetrvávají rozdíly v systému přerozdělování finančních prostředků na platy asistentů pedagoga. Dotčený krajský úřad však po šetření mého zástupce,⁹ tehdy pověřeného mým předchůdcem JUDr. Pavlem Varvařovským, provedl změny, které lze považovat za pozitivní, jelikož proces přidělování finančních prostředků činí transparentnějším. Jedná se zejména o zveřejnění kritérií, dle kterých krajský úřad postupuje. Dokument shrnující kritéria je nově přístupný jak ředitelům základních škol v kraji, kterým jej krajský úřad v předstihu zasílá, tak široké veřejnosti na webových stránkách kraje. Tabulkové přidělování finančních prostředků [příspěvek na plat asistenta pedagoga v souladu s ustanovením § 160 odst. 1 písm. c) a d)] zajišťuje každé škole předem jasný obnos finančních prostředků a jednoznačně stanovený termín, ke kterému budou mít školy možnost s finančními prostředky disponovat.

Jsem si vědoma toho, že i krajský úřad je omezen množstvím přidělených finančních prostředků ze státního rozpočtu, stejně jako navyšujícím se počtem žádostí o zřízení a následné financování asistentů pedagoga. Podpora žáka či studenta se SVP formou pedagogické asistence je však velmi výraznou součástí inkluzivního vzdělávání, jež má podporu ministerstva i odborné veřejnosti. S netrpělivostí proto očekávám ministerstvem slibovanou změnu financování regionálního školství a jeho další kroky, které by nejenom proces přidělování finančních prostředků na asistenty pedagoga měly zjednodušit a sjednotit napříč kraji.

I přesto, že rozumím námitce stěžovatelky, že v jednorázovém příspěvku od města nespátňuje systémovou podporu, musím do jisté míry tento postup obhájit. **Škola nemůže při zajištění zdrojů na financování asistentů pedagoga spoléhat pouze na finanční prostředky od krajského úřadu.** V souladu s ustanovením § 160 odst. 6 školského zákona mají „*právnícké osoby, které vykonávají činnost škol a školských zařízení*“, tedy v tomto případě škola, **povinnost hradit výdaje nad rozsah finančních prostředků státního rozpočtu z „vlastních příjmů, z prostředků zřizovatele, popřípadě jiných osob“.** Pokud město X. jakožto zřizovatel školy přispělo na financování platů asistentů pedagoga ve škole, postupovalo v souladu s výše uvedeným ustanovením.

Jak jsem uvedla již v nedávno vydané zprávě o šetření obdobného podnětu,¹⁰ výše uvedeným však nepopírám závazky, které vyplývají ze zákona také kraji. Dle ustanovení § 181 odst. 1 školského zákona je povinností kraje zajistit podmínky

⁹ Zpráva veřejného ochránce práv ze dne 21. srpna 2013, sp. zn. 189/2012/DIS, dostupná <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2152>.

¹⁰ Viz zpráva o šetření veřejného ochránce práv ze dne 16. června 2015, sp. zn. 6137/2013/VOP, dostupná <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2970>.

pro vzdělávání žáků se zdravotním postižením, přestože jde o kompetenci kraje v samostatné působnosti, zatímco výše hodnocené postupy krajského úřadu jsou postupem v přenesené působnosti.¹¹ Je ale třeba vést diskusi o přidělování prostředků ze státního rozpočtu i z prostředků samosprávy, neboť v kompetenci kraje v samostatné působnosti je i zřizování speciálních škol. Přidělování prostředků na asistenty (zřizování speciálních škol, resp. výše vytvářených rezerv) je komplexní, systémovou záležitostí. Na tuto skutečnost jsem již upozornila krajský úřad.

C.3 Antidiskriminační úprava

Stěžovatelka sice nevznesla námitku diskriminace, ta se však v souvislosti s podpůrnými opatřeními poskytovanými dítěti se zdravotním postižením nabízí, a proto se jí dovoluji také věnovat.

Z pohledu antidiskriminační právní úpravy¹² je v první řadě podstatné, zda synovi stěžovatelky škola z důvodu zdravotního postižení neodepřela přístup ke vzdělávání. K tomu však nedošlo.

V druhé řadě je třeba posoudit, zda mu vzdělávání bylo poskytováno v souladu s doporučením školského poradenského zařízení, resp. zda mu škola poskytovala doporučená podpůrná opatření. Co do metod vzdělávání stěžovatelka neuváděla žádné problémy. Z vyjádření ředitelky školy vyplývá, že asistent pedagoga ve třídě, ve které se R. vzdělával, působil dvacet hodin z dvaceti jedné hodiny týdně, tedy téměř po celou dobu vyučování. Synovi stěžovatelky tedy škola poskytla podporu v souladu s doporučením školského poradenského zařízení i přes nutnost se na ni finančně spolupodílet, resp. dofinancovat ji z prostředků poskytnutých na tyto účely zřizovatelem. Škola nepodmínila pedagogickou asistenci tím, že by na ni stěžovatelka musela finančně přispívat, čímž by bylo narušeno právo jejího syna na bezplatné základní vzdělávání,¹³ ani žádnými jinými opatřeními.

Na základě těchto zjištění musím konstatovat, že **nedošlo k nepřímé diskriminaci** ani k jiné z forem diskriminace z důvodu zdravotního postižení při přístupu ke vzdělávání a jeho poskytování. Synovi stěžovatelky byl zajištěn rovný přístup ke vzdělání, i když musím uznat, že se o to částečně zapříčinila stěžovatelka tím, že požádala Radu města X. o přiznání finančního příspěvku škole a ta její žádosti vyhověla.¹⁴ I v důsledku toho **škola tak zajistila dostatečná přiměřená opatření pro žáka s postižením** (respektive přizpůsobila obsah, formy a metody vzdělávání jeho potřebám a možnostem) tak, jak je předpokládá ustanovení § 3 odst. 2 antidiskriminačního zákona¹⁵ a ustanovení § 16 odst. 6 školského zákona.

¹¹ Podle ustanovení § 183 odst. 6 školského zákona jsou působnosti stanovené tímto zákonem obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností a krajskému úřadu výkonem přenesené působnosti.

¹² Zejména ustanovení § 1 odst. 1 písm. i), § 2 odst. 3 a § 3 zákona č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), ve znění pozdějších předpisů

¹³ Jako například v jiném šetřeném případě – viz zpráva veřejného ochránce práv ze dne 25. září 2014, sp. zn. 216/2012/DIS, dostupná <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2008> či zpráva veřejného ochránce práv ze dne 21. srpna 2013, sp. zn. 189/2012/DIS, dostupná <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2152>.

¹⁴ V souladu se školskou právní úpravou [zejména ustanovení § 2 odst. 1 písm. a) školského zákona] i antidiskriminačním právem [ustanovení § 1 odst. 1 písm. i) a § 1 odst. 3 a § 2 odst. 3 antidiskriminačního zákona].

¹⁵ Zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), ve znění pozdějších předpisů.

C.4 Školní družina

Ředitelka školy ve svém vyjádření vyslovila pochybnost o tom, zda by syn stěžovatelky mohl navštěvovat školní družinu bez podpory asistenta pedagoga. Stěžovatelka mi nesdělila, že by se v tomto ohledu její syn setkal s odmítnutím.

Ráda bych nad rámec šetření uvedla, že **školní družina je integrální součástí základní školy, v níž se uskutečňuje zájmové vzdělávání** (§ 111 odst. 1 školského zákona). Již v loňském roce jsem vyslovila názor, že se škola dopouští diskriminace, pokud žákovi se SVP neumožní účastnit se plnohodnotně a každodenně zájmového vzdělávání ve školní družině ve stejném rozsahu jako dětem bez postižení. V tomto ohledu plně odkazuji na zveřejněnou zprávu o šetření.¹⁶

Jelikož jsem zaznamenala, že praxe krajských úřadů, resp. škol v jednotlivých krajích, napříč Českou republikou je i v tomto případě rozdílná, oslovila jsem ředitele všech krajských úřadů s žádostí o zhodnocení jejich praxe. Jejich vyjádření aktuálně vyhodnocuji a předpokládám, že své závěry do konce tohoto roku shrnu ve zprávě o šetření z vlastní iniciativy, se kterou seznámím ředitele krajských úřadů, Ministerstvo školství, Českou školní inspekci a širokou veřejnost.¹⁷

D - Závěry

Na základě výše popsaných zjištění a úvah jsem ve smyslu ustanovení § 17 zákona o veřejném ochránci práv dospěla k přesvědčení, že se krajský úřad **nedopustil pochybení**, které by mělo za následek nerovný přístup ke vzdělávání syna stěžovatelky. Musím však dodat, že značnou míru na tomto závěru **má snaha stěžovatelky odměněná finančním příspěvkem, jež Rada města X. přiznala škole. I díky těmto finančním prostředkům se synovi stěžovatelky** dostává podpory asistenta pedagoga v téměř takovém rozsahu, jaký chlapci doporučilo školské poradenské zařízení.

Jsem si vědoma, že současný systém financování asistentů pedagoga není systémový a dlouhodobě se zasazují o jeho změnu. Pevně věřím, že se jí dočkáme v souvislosti s účinností novely § 16 školského zákona.¹⁸

Ředitelce školy bych ráda napříště **doporučila**, aby v případě nedostatku finančních prostředků na platy asistentů pedagoga **kromě vstoupení do tzv. dohodovacího řízení s krajským úřadem také požádala o příspěvek zřizovatele školy či hledala finanční prostředky ve vlastních zdrojích.**

Pokud by ani za pomoci tohoto postupu nebyly v příštím školním roce zabezpečeny potřeby syna stěžovatelky, může se na mě stěžovatelka obrátit s novým podnětem, případně žádat o prošetření Českou školní inspekci.

¹⁶ Zpráva o šetření veřejného ochránce práv ze dne 3. července 2014, sp. zn. 49/2013/DIS, dostupná <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2014>.

¹⁷ Zpráva o šetření bude dostupná na www.eso.ochrance.cz pod sp. zn. 301/2015/VOP.

¹⁸ Novela by měla nabýt účinnosti dne 1. září 2016.

Zprávu o šetření zasílám stěžovateli a řediteli dotčené základní školy.

Jelikož jsem k obdobnému závěru dospěla v nedávné době v rámci šetření jiného podnětu, řediteli krajského úřadu zasílám zprávu na vědomí s žádostí, aby problematice financování asistentů pedagoga věnoval v souvislosti s výše uvedeným i nadále pozornost.

Mgr. Anna Š a b a t o v á, Ph.D., v. r.
veřejná ochránkyně práv
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)