



Výhrady veřejného ochránce práv ke zrušení podpůrného opatření „využití dalšího pedagogického pracovníka“ v návrhu novely školského zákona (čj. OVA 618/24, čj. předkladatele MSMT-3322/2024-2)

Ochránce má **tři výhrady** vůči návrhu Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy zrušit jedno z důležitých podpůrných opatření, a to konkrétně „využití dalšího pedagogického pracovníka“ při vzdělávání dětí se speciálními vzdělávacími potřebami:

- (1) Návrh **snižuje dosažený standard ochrany práva dětí** na kvalitní a inkluzivní vzdělávání, není pečlivě a řádně odůvodněný, a je tudíž v rozporu se zákazem retrogrese v oblasti sociálních práv.
- (2) Důvody předložené MŠMT v důvodové zprávě k návrhu novely zákona **jsou v rozporu s údaji o nárůstu využívání dalšího pedagogického pracovníka** v běžných i speciálních třídách po roce 2020. Zatímco MŠMT uvádí, že nárůst využívání této podpory je přechodný, data ukazují setrvalý nárůst od roku 2019 a žádný ukazatel nesignalizuje jeho pokles.
- (3) Po roce 2020 **stoupl počet dětí** se speciálními vzdělávacími potřebami, které se vzdělávají **doma**. Stát tento trend dosud nezmapoval z pohledu rovných příležitostí a nevysvětlil dopady na nejvíce **zranitelné děti**. Zrušením dalšího pedagogického pracovníka jako podpůrného opatření hrozí, že dojde k **prohloubení vyloučení dětí** se speciálními vzdělávacími potřebami ze vzdělávacího systému a posílení závislosti jejich rodičů na pomoci státu.

Všechny tyto důvody jsou podrobně vysvětleny níže.

Zákaz snižování dosaženého standardu ochrany sociálních práv

Z mezinárodních závazků České republiky plyne¹, že stát nesmí přijímat opatření snižující již jednou dosaženou úroveň realizace sociálních práv (zákaz retrogrese). Předložený návrh takové snížení jednoznačně představuje, protože ruší možnost využívat dalšího pedagoga jako individuální formu podpory při vzdělávání dětí se speciálními vzdělávacími potřebami v běžných i speciálních školách. Stát tak přijde o jednu z účinných forem podpory, která vedla ke splnění závazku uvedeného v článku 24 odst. 2 písm. a), c) a e) Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením.²

1 Článek 24 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením a články 7 a 13 Mezi národního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech.

2 Podle nich má stát zajistit, aby byla dětem s postižením poskytována přiměřená úprava podle individuálních potřeb a aby účinná opatření individualizované podpory byla realizována v prostředí, které v souladu s cílem plného začlenění maximalizuje vzdělávací pokroky a sociální rozvoj. Opatření musí být koncipována tak, aby zvýšila příležitosti žáků s postižením účastnit se činnosti ve třídě i mimo školu spolu se svými vrstevníky a aby nedocházelo k jejich marginalizaci. Výbor OSN pro práva osob se zdravotním postižením. Obecný komentář č. 4 (2016) o právu na inkluzivní vzdělání (CRPD/C/GC/4), bod 34. Dostupné [on-line](#) [2024-08-06].

V oblasti sociálních práv je změna právní úpravy samozřejmě možná. Pokud je změna nezbytná, mezinárodní úmluvy vyžadují co **nejpečlivější zvážení a řádné odůvodnění**. Důkazní břemeno při posuzování, zda byly při zavádění změny zváženy všechny alternativy a zda jsou tato opatření ve vztahu k právům **ospravedlnitelná**, leží na státu.³ Chybějící zdroje a existence finanční krize nemohou být důvodem pro zastavení či zpomalení prosazování inkluzivního vzdělávání, které přijetím návrhu hrozí.⁴

Prostor pro uvážení, které mají státy Rady Evropy, je užší u těch zranitelných skupin obyvatel, které byly v minulosti vystaveny značné diskriminaci, a všechna rozhodnutí týkající se dětí s postižením musí sledovat především jejich nejlepší zájem.⁵ Ochránce je přesvědčen, že navržený krok **jde proti nejlepšímu zájmu dětí ze zranitelných skupin** (dětí s postižením, dětí s odlišným mateřským jazykem či dětí ze sociálně znevýhodněného prostředí a etnických menšin).

Jak je uvedeno níže, návrh MŠMT není řádně odůvodněný (chybí celá řada podstatných informací k posouzení dopadů), což přirozeně vybízí k úvaze, že důvodem návrhu je **čistě finanční otázka** věci (zřejmě potřeba získat peněžní prostředky na parametrizaci školních psychologů a speciálních pedagogů, kteří jsou rovněž důležití).

Nárůst využívání dalšího pedagoga v běžných i speciálních třídách (2019-2023)

Podle údajů samotného MŠMT počet případů, kdy školská poradenská zařízení doporučila podporu ve využití dalšího pedagogického pracovníka, **meziročně rostl** jak v běžných školách, tak i školách speciálních (viz tabulku č. 1). K 30. 9. 2023 mateřské, základní a střední školy poskytovaly **374 úvazků** z podpůrných opatření další pedagogický pracovník.⁶

Více než 100% nárůst je zřetelný ve speciálních třídách a školách po roce 2020, kdy již nebylo možné poskytovat **asistenta pedagoga** jako podpůrné opatření s normovanou finanční náročností.

V důsledku této změny začaly některé speciální školy podporovat žáky se speciálními vzdělávacími potřebami prostřednictvím účasti dalšího „plnohodnotného“ pedagoga ve výuce.

3 Blíže viz Výbor OSN pro hospodářská, sociální a kulturní práva. Obecný komentář č. 3 (1990). Považuje závazky smluvních států. Dostupné [on-line](#) [2024-08-06].

4 Výbor OSN pro práva osob se zdravotním postižením. Obecný komentář č. 4 (2016) o právu na inkluzivní vzdělání (CRPD/C/GC/4). Dostupné [on-line](#) [2024-08-06].

5 Blíže viz G. L. proti Itálii (rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 10. září 2020 ve věci č. 59751/15).

6 Údaj z důvodové zprávy (str. 33) k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony (čj. OVA 618/24, čj. předkladatele MSMT-3322/2024-2).

Tabulka č. 1 – Počet doporučení s podpůrným opatřením další pedagogický pracovník (s nárokem na finance)⁷

Typ tříd	2019	2020	2021	2022	2023
Běžné třídy	168	213	260	328	392
Speciální třídy	30	41	51	89	103
Celkem	198	254	311	417	495

Oficiální odůvodnění MŠMT

Nárůst využívání tohoto podpůrného opatření je z dostupných dat **zřejmý**. Ochránce zjišťoval, čím je způsoben.

MŠMT se v roce 2023 vyjádřilo pouze k nárůstu počtu doporučení v segmentu **speciálních tříd a škol**. Vysvětlilo, že speciální „školy zvolily financování podpůrného opatření další pedagogický pracovník pouze na přechodnou dobu z důvodu postupného náběhu parametrizace asistentů pedagoga, nechtěly přestrukturovat třídy v zájmu žáků – ti by museli měnit kolektiv vrstevníků a pro mnohé z nich (zejména u žáků s poruchami autistického spektra a více vadami) by to bylo náročné.“ Uvedlo také, že „nové třídní kolektivy jsou již strukturovány v souladu s nařízením vlády č. 123/2018 Sb. tak, aby byla vždy zajištěna potřebná personální podpora žáků asistentem pedagoga.“⁸

V důvodové zprávě k návrhu zákona MŠMT ve vztahu ke všem školám uvádí, že příčinou odstranění dalšího pedagogického pracovníka jako podpůrného opatření ze školského zákona „je očekávaný vývoj po reformě financování regionálního školství účinné od 1. ledna 2020. Přechodné období umožnilo ve školách využívat jak financování prostřednictvím maximálního týdenního počtu hodin, který dává školám možnost tandemové výuky či dělení hodin, tak poskytování podpůrného opatření další pedagogický pracovník. Po uplynutí více než čtyř let od reformy financování se předpokládá schopnost ředitelů škol organizačně zajistit podmínky ve školách tak, aby mohlo dojít ke zrušení podpůrného opatření další pedagogický pracovník.“⁹

V důvodové zprávě **nejsou uvedeny žádné další údaje** (například kolika dětí se změna dotkne po uplynutí platnosti stávajících doporučení, jak se změna projeví v činnosti běžných a speciálních škol a zda existují adekvátní alternativní opatření tohoto „výpadku“).

7 Zdroj: data tabáže sdružených informací ze školních matrik ZŠ. Data poskytl MŠMT dne 27. března 2024 podle § 21c odst. 2 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv (sp. zn. 8/2020/OZP). Tabulka nezachycuje počet úvazků, nýbrž počet vydaných doporučení, která vyžadovala prostředky z rozpočtu na podpůrná opatření.

8 Vyjádření Mgr. Iva Ny Blažkové, ve douci oddělení předškolního, zájmového, speciálního a základního uměleckého vzdělávání MŠMT, ze dne 9. května 2023.

9 Citace z důvodové zprávy (str. 30) k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony (čj. OVA 618/24, čj. předkladatele MSMT-3322/2024-2).

Posouzení přiléhavosti odůvodnění návrhu ze strany ochránce

Z obou vyjádření MŠMT nepřímo plyne, že čtenější využívání dalšího pedagogického pracovníka by mělo být **přechodné** a mělo by po čtyřech letech od legislativní změny **klesat**. Jak ale vidíme z předestřených dat, počet doporučení setrvale **roste v** běžných i speciálních školách.

Tvrzení, že nové třídní kolektivy jsou již strukturovány v souladu s nařízením vlády č. 123/2018 Sb., **MŠMT nijak nedoložilo**.

Naopak s parametrizací asistentů pedagoga ve speciálních třídách a školách (od 1. ledna 2020) vzrostl počet dětí v tzv. domácím vzdělávání (viz tabulku č. 2). Část těch nejzranitelnějších dětí byla ze systému vytlačena, část v nich pravděpodobně přetrvává jen **díky využívání dalšího pedagogického pracovníka**.

Zrušení této podpory povede k dalšímu prohloubení vyloučení dětí se speciálními vzdělávacími potřebami ze vzdělávacího systému a posílení závislosti jejich rodičů na pomoci státu. Takový nepříznivý dopad **nelze připustit**.

Tabulka č. 2 – Počet dětí se speciálními vzdělávacími potřebami, které plní povinnou školní docházku formou tzv. domácího vzdělávání

Děti v domácím vzdělávání podle typu tříd	2019	2020	2021	2022	2023
Běžné třídy	345	475	569	578	755
Speciální třídy	75	104	142	164	174
Celkem	420	579	711	742	929

Zatím nejsou známy údaje za školní rok 2023/2024, ale je potřebné, aby MŠMT **lépe vysvětlilo rozpor mezi důvody a dostupnými daty** a lépe zmapovalo příčiny vzniklého stavu (například prostřednictvím České školní inspekce či jinými nástroji).

Dalšího pedagoga jako podpůrné opatření využívá zlomek škol a nemělo by být problémem tato data získat a posoudit, jak navržené opatření konkrétně dopadne na školy, pedagogy a děti a jestli by nebylo možné postupovat jinak (méně invazivně).