

V Praze 28. ledna 2025
Čj.: 1115/24

Stanovisko

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 další související zákony

I. Úvod

Cílem předkládaného 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 další související zákony (dále i „návrh zákona“) jsou, jak uvádí předkladatel:

- A) Zavedení kritéria minimální velikosti školy pro obce, které mají zřízeny dvě a více právnických osob vykonávajících činnost školy. Cílem této úpravy je snižování počtu malých škol a v jeho důsledku zvyšování jejich provozně-administrativní a pedagogické efektivity;
- B) inovace v oblasti konkurzních řízení, jejímž cílem je jednak posílit roli České školní inspekce tak, aby při identifikaci nekvalitního vedení školy nebo školského zařízení na základě jejího posouzení mohla iniciovat změnu tohoto vedení, dále doplnění právní úpravy o možnost odvolání ředitele z důvodu nezajištění odpovídající odborné a pedagogické kvality vzdělávání a školských služeb;
- C) zjednodušení struktury koncepčních dokumentů ministerstva;
- D) inovace maturitních zkoušek;
- E) zavedení duální větve v rámci poskytování praktického vyučování spočívající v provázání praktického vyučování se zaměstnavateli při zachování odpovědnosti školy za toto vzdělávání (vytvoření „školsko-zaměstnavatelského“ systému odborného vzdělávání);
- F) zrušení povinnosti převodu slovního hodnocení na známky při přestupu žáka a pro přijímací řízení ke střednímu vzdělávání;
- G) zvýšení participace žáků středních škol ve školské radě, umožněním mladistvým žákům přímé zastoupení ve školských radách;
- H) zavedení možnosti využití kombinované výuky v základních a středních školách;
- I) možnost v rámci školské právnické osoby zřizované krajem, obcí nebo dobrovolným svazkem obcí zřídit organizační jednotky, které by vykonávaly činnost školy nebo školského zařízení;
- J) zavedení nového prvku vznikajícího kariérního systému pro učitele — pozice Metodika výuky do zákona o pedagogických pracovnících;
- K) určení konkrétní návaznosti zdravotnických oborů u středního a vyššího odborného vzdělávání z důvodu zkrácení vyššího odborného vzdělávání zdravotnického zaměření absolventům některých zdravotnických oborů;
- L) financování školských poradenských zařízení.

Navrhovaná účinnost návrhu zákona je od 1. ledna 2026.

Návrh zákona se předkládá vládě s rozpory s Ministerstvem práce a sociálních věcí, Ministerstvem zemědělství, Úřadem na ochranu osobních údajů, zmocněnkyní vlády pro lidská práva, veřejným

ochráncem práv, Svazem měst a obcí České republiky, Sdružením místních samospráv České republiky, Českomoravskou konfederací odborových svazů, Unií zaměstnavatelských svazů, Hospodářskou komorou České republiky, Jihomoravským krajem, Moravskoslezským krajem, Středočeským krajem, Libereckým krajem, Olomouckým krajem, Krajem Vysočina, Hospodářskou komorou České republiky a Svazem průmyslu a dopravy České republiky.

II. Přípomínky a návrhy změn

Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace (RIA; dále i „Zpráva RIA“) je zpracovaná přehledně do samostatných kapitol podle řešených výše uvedených okruhů A) až L). Vzhledem k tomu, že dokument Zpráva RIA představuje dlouhou řadu dílčích hodnocení - závěrečných zpráv (v dalším textu i „ZZ RIA“ spolu s předmětem kapitoly), bylo by vhodné doplnit dokument v samém úvodu o klikatelný obsah s věcnými názvy dílčích kapitol s čísly jejich počátečních stránek.

Předkladatel v každé kapitole přehledně rozebírá definici problému včetně popisu aktuálního stavu, existujícího právního stavu v dané oblasti, identifikuje dotčené subjekty, popisuje cílový stav, hodnotí rizika a navrhuje varianty řešení.

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace doporučuje zaměřit se při zpracování variant řešení na skutečně variantní řešení definovaných problémů a vyvarovat se zpracování formálních návrhů. Navrhované varianty by měly být navázány na definovaný problém a mělo by být jednoznačně uvedeno, do jaké míry mohou problém řešit. V jednotlivých oblastech hodnocení dále doporučujeme doplnit:

Zavedení kritéria minimální velikosti školy pro obce, které mají zřízeny dvě a více právnických osob vykonávajících činnost mateřské, základní nebo střední školy:

- Příčiny současného stavu, kdy (ač by to bylo výhodné) v rámci obcí jako zřizovatelů nedochází ke slučování malých škol pod jedno řízení – jaké jsou bariéry, které tomu brání.
- Odhad či výpočet, kolik škol bude v důsledku změny regulace sloučeno a na základě toho odhadnout všechny druhy očekávaných úspor či nákladů. Pro všechny přínosy i náklady je třeba uvést odhad (řádový) kvantifikace celkem pro ČR, který pak bude vstupovat jako indikátor do přezkumu účinnosti regulace.
- Vyhodnocení dosažených úspor v členění na personální (pedagogické a provozní), úspor plynoucích ze snížení administrativní zátěže atd., a to jak na straně státního rozpočtu, tak rozpočtu obcí jako procento celkových pedagogických nákladů a provozních nákladů škol v ČR. Kvantifikované vyhodnocení finančních dopadů (hrubých a čistých úspor) opatření je možné uvést i na vybraných typických případech slučování škol (s využitím parametrů z externích či interních studií nákladů), agregátní odhady čistých úspor na úrovni ČR ve variantách např. pro různé (2-3) nastavení hranice nejmenšího školního subjektu. Sekce dopadů neobsahuje kvantifikované vyhodnocení finanční dopadů (úspor), což je jeden z klíčových záměrů návrhu.
- Vysvětlení mechanismu, jímž bude dosaženo „snadnějšího přechodu dětí mezi MŠ a ZŠ“ a „snazšího uspořádání spádovosti škol“ a jak budou „omezovány segregační tendence při zápisích dětí do MŠ a ZŠ“, jak ZZ RIA uvádí, a u každého z těchto aspektů doplnění identifikace a popisu přínosů a nákladů, jejich vyčíslení a porovnání. Doplnit i návrh způsobu, jakým budou v rámci přezkumu regulace tyto tři aspekty měřeny, tedy jejich přínosy a náklady, aby je bylo možné následně vyhodnocovat.
- Vysvětlení, jaká rizika plynou z toho, že rodiče dětí se budou „omezování segregačních tendencí“ bránit, budou se je snažit obcházet, a k tomu uvést, jak bude buď regulace sama o sobě, nebo její vynucování, tato rizika omezovat, jak bude snahám rodičů bránit, ať už s využitím této regulace nebo regulací jiných.
- Vypracování reálných variant, vyplývajících z různých možností přístupu k řešení problému (např. str. 18) a kvalitní odůvodnění, proč je navrhovaná varianta nejlepší.
- Vysvětlení, z jakého důvodu se kritérium zavádí pouze u škol zřizovaných obcemi a pro školy zřizované kraji se kritérium nenavrhuje žádné.

- Doplnit údaje v celé řadě grafů a tabulek tak, aby bylo zřejmé, co v nich je a proč je to relevantní. Namátkou:
 - o V sekci popisu problému mezinárodní kvantifikovaná srovnání jako evidenci nevhodného nastavení (zátěže ředitelů) v ČR. Např. Graf 1 ukazuje pouze ČR, Graf 2 není o ředitelích, ale o autonomii.
 - o V Obrázku 1 popis os grafu.
 - o Explicitní odkazy na čísla grafů a tabulek v celém textu.
 - o V tabulce 1 úspory v % pro různé benchmarkové základny (nejen poměr 50 vs 501+ žáků), dále řádek pro celkové náklady, nejen dílčí. U dílčích nákladů ozřejmit, jaký podíl mají na celkových jednotkových nákladech (nepedagogických).
 - o V Tabulce 2 také finanční ekvivalenty pomocí superhrubých mezd na pozicích a osobo-hodin a tabulku agregovaných dopadů po navrhovaném sloučení příliš malých škol.
 - o K Tabulce 4 uvést Tabulku 4a uvádějící počty učitelů v přepočtu na 10 či více žáků, podobně i v Tabulkách 1 a 2.
 - o V tabulce 5 celkové počty žáků v daných velikostech škol.
- V části upozorňující na demografický výhled zdůraznění, že celostátní agregáty se nutně nereplikují na úrovni jednotlivých obcí a mohou se lišit i výrazně. Vhodné by bylo i doplnění analýzy rozmanitosti obecních demografických trendů v počtech dětí (za posledních např. 5 let).
- Rozšíření popisu varianty 2 a důvodů jejího nedoporučení, které jsou příliš stručné.
- Konkrétnější popis cílových ukazatelů a jejich hodnot a potřebných dat do části Přezkumu regulace.
- Explicitní výčet dotčených subjektů v seznamu účastníků kulatého stolu v sekci Konzultace a zdroje dat včetně uvedení případných zásadních výhrad vůči navrhovanému řešení, které přetrvávají.
- Doplnit odkazy/provázání s kapitolou věnovanou Modernizaci institutu školské právnické osoby. Tyto kapitoly spolu zřejmě souvisí, ale navzájem na sebe neodkazují. Oddělenost, případně souvislost by měly být jasně objasněny.

Inovace v oblasti konkurzních řízení:

- Jak je problém velký a jak často se děje.
- Vysvětlení odlišnosti varianty 2 (str. 33 dole) od varianty 1 tak, aby to čtenář nemusel dovozovat a hledat v dalším textu.
- Diskuse k riziku zvýšení korupčních rizik z důvodu výrazně navýšených pravomocí zaměstnanců ČŠI.
- Extrémně obecný popis Přezkumu regulace nahradit konkrétnějším popisem cílových ukazatelů, jejich hodnot a potřebných dat.

Zavedení duální větve v rámci poskytování praktického vyučování:

- V části popis problému doplnit popis a vysvětlení příčin problému - proč zaměstnavatelé v současnosti nerealizují v dostatečné míře praktické vzdělávání na pracovištích, když jim to zákon umožňuje.
- Doplnit intervenční logiku návrhu - jak bude nový systém motivovat zaměstnavatele a školy více a lépe, než v současnosti k tomu, aby vzájemně spolupracovali.
- V části cílový stav doplnění žádoucího/očekávaného počtu žáků nově vzdělávaných na pracovištích zaměstnavatelů, dále odhadu nově vzniknuvších nákladů zaměstnavatelů na nově vzdělávané žáky na pracovištích zaměstnavatelů a srovnání této částky s možnostmi financování tohoto druhu praktického vyučování ze strany škol na základě současného mechanismu, případně nového mechanismu.
- Do části rizik doplnění rizika, že zaměstnavatelé a školy ani po zavedení nové regulace nebudou spolupracovat při zavádění praktického vyučování na pracovištích zaměstnavatelů,

a dále uvedení, kdo a jak bude těmto rizikům předcházet či na ně reagovat a jaké k tomu bude mít nástroje.

- Podstatně podrobnější analýzu dopadů na různé části cílových skupin:
 - o Zaměstnavatelé, kteří se budou dobrovolně certifikovat, a ti, kteří nebudou.
 - o Analýzu toho, zda bude certifikační proces zvýhodňovat určitou část zaměstnavatelů (odhad administrativní náročnosti) – typicky menší a větší zaměstnavatelé, členové a nečlenové zastřešujících organizací apod.
 - o Odhad nákladů na straně zaměstnavatele.
 - o Ná vaznost kompenzací za přesun odpovědnosti a nákladů za vzdělávání na zaměstnavatele.
- Extrémně obecný popis Přezkumu regulace nahradit konkrétnějším popisem cílových ukazatelů, jejich hodnot a potřebných dat.

Zvýšení participace žáků středních škol ve školské radě

- Vytvořit reálné varianty řešení problému, které umožňují vyvažování zájmů všech aktérů ve školských radách (zřizovatel, škola, rodiče, žáci) – možností podílového rozdělení je mnoho.
- Diskuse k riziku, že v navrhované úpravě může dojít k situaci, kdy rodiče nebudou mít ve školské radě žádné zástupce
- Kromě faktu, že stávající varianty jsou konstruovány čistě formálně, nedává ani text u nich logický – u varianty 1 je napsáno, že „umožní participaci mladistvých žáků ve školské radě“ a zároveň o kousek níže „nebyl by naplněn záměr umožnit výraznější participaci žáků“.

Zrušení povinnosti převodu slovního hodnocení na známky:

- Extrémně obecný popis Přezkumu regulace nahradit konkrétnějším popisem cílových ukazatelů, jejich hodnot a potřebných dat.

Kombinovaná výuka:

- Extrémně obecný popis Přezkumu regulace nahradit konkrétnějším popisem cílových ukazatelů, jejich hodnot a potřebných dat.
- Explicitní odkazy na zdroje, ze kterých se vycházelo v sekci Konzultace a zdroje dat. Pokud nedošlo ke konzultacím, tak toto explicitně uvést.
- Část, která by se věnovala rizikům – ZZ RIA neuvádí navrhované podíly výuky, která by šla nahradit distanční, ačkoli jde o důležitý a extrémně dopadový parametr. Nutné je doplnit popis a způsoby předcházení vzniku zásadního a velmi pravděpodobného rizika sociálních dopadů opatření a dopadů na kvalitu výuky obecně, (technické kompenzace, zajištění dostatečně kvalitního prostředí pro všechny žáky, opatření ke kvalitě distanční výuky a předpokladech její maximalizace (připravenost učitelů, žáků, rodičů, stanovení podmínek využití kombinované výuky). Dohledat dopadové studie o dopadech distanční výuky za Covidu, a vysvětlit, zda s identifikovanými dopady distanční výuky návrh regulace počítá.

Modernizace institutu školské právnické osoby:

- Extrémně obecný popis Přezkumu regulace nahradit konkrétnějším popisem cílových ukazatelů, jejich hodnot a potřebných dat.
- Explicitní odkazy na zdroje, ze kterých se vycházelo v sekci Konzultace a zdroje dat. Pokud nedošlo ke konzultacím, tak toto explicitně uvést.

Určení konkrétní návaznosti zdravotnických oborů u středního a vyššího odborného vzdělávání:

- Extrémně obecný popis Přezkumu regulace nahradit konkrétnějším popisem cílových ukazatelů, jejich hodnot a potřebných dat.

Financování školských poradenských zařízení:

- Kvantitativní vyhodnocení dílčích dopadů (ne agregátních, kde dle textu ZZ RIA dopady být nemají) na typické případy školských poradenských zařízení.
- Doplnit konkrétní dopady návrhů na jednotlivé kraje/ další aktéry. Jestliže je opatření rozpočtově neutrální, bude nutné některým subjektům finanční prostředky ubrat, abychom jiným přidali. Výše financí na zabezpečení kvalitního fungování školských poradenských zařízení by měla vycházet z odhadu potřeby. Je tedy třeba doplnit:
 - o Jaká je optimální / nutná úroveň normativu pro zabezpečování kvalitní služby poradenských zařízení?
 - o Jaký bude konkrétní dopad na konkrétní kraje po přerozdělení prostředků?
 - o Sníží se tím kvalita poskytovaných služeb v krajích, které dnes mají normativ vyšší? Bude i po snížení normativu možné zachovat službu na kvalitní úrovni (viz otázka optimální/nutné úrovně financí)?
 - o Způsobí navýšení v ostatních krajích očekávaný přínos ve formě uspokojivé kvality služby?
- Extrémně obecný popis Přezkumu regulace nahradit konkrétnějším popisem cílových ukazatelů, jejich hodnot a potřebných dat.

III. Shrnutí připomínek ke zprávě z hodnocení dopadů regulace (zpráva RIA)

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace ke Zprávě RIA k návrhu zákona **uplatňuje zásadní připomínky**, které jsou pro jednotlivé podkapitoly rozepsány v detailu výše. Do ZZ RIA je zejména třeba zapracovat připomínky, které se týkají:

- 1) Doplnění grafů a tabulek v celém dokumentu tak, aby informace v nich byly interpretovatelné a bylo zřejmé, proč jsou relevantní.
- 2) Identifikace dotčených aktérů a dopadu na ně v dostatečné míře podrobnosti (zejména oblast duální větve vzdělávání, kombinované výuky, zastoupení stran ve školské radě).
- 3) Kvantifikovaný odhad dopadů všude, kde je to možné.
- 4) Transparentní popis rizik spojených s navrhovanými opatřeními a způsob jejich mitigace.
- 5) Obecně formulované texty v kapitolách „Přezkum regulace“ nahradit konkrétním popisem ukazatelů a jejich hodnot, včetně indikace dat, která budou k přezkumu regulace potřebná, a plánu, jak tato data sbírat a vyhodnocovat.

IV. Závěr

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace **doporučuje** Legislativní radě vlády, **aby projednání 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 další související zákony přerušila za účelem přepracování návrhu předkladatelem ve smyslu výše uvedených zásadních připomínek.**

Vypracovali:

Mgr. Martina Vránová, doc. Ing. Daniel Münich, Ph.D., Mgr. Ing. Lucie Zapletalová, M.A.,
RNDr. Jan Vozáb, Ph.D.

Mgr. Ing. Lucie Zapletalová, M.A.
předsedkyně komise