



V Praze dne 31. března 2023
Čj.: 212/23

Stanovisko

k
návrhu, kterým se mění zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 563/2004 Sb., o pedagogických pracovnících a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

I. Úvod

Návrh výše uvedeného zákona (dále též „novela zákonů“) má za cíl řešit následující okruhy problémů:

- a) postavení asistentů pedagoga a jejich financování,
- b) dílčí aspekty procesu přijímacího řízení do středního a vyššího odborného vzdělávání,
- c) zrušení zmocnění k soutěžím a přehlídkám a zakotvení obecné podmínky o jejich podpoře,
- d) povolení obsluhovat řetězovou pilu žákům mladších 18 let pod přímým dohledem,
- e) kvalita praxí a provázející učitelé,
- f) úprava školských obvodů.

Dle těchto okruhů je členěna i samotná RIA, která je defacto tvořena šesti samostatnými RIA. Takové řešení lze s ohledem na přehlednosti uvítat.

II. Připomínky a návrhy změn

Obecné připomínky

Za problematické lze považovat zpracování částí **konzultace a zdroje dat**, kde je někdy výčet konzultujících stran uveden jen vágně a hlavně, není objasněno, jaké jsou zásadní přetrvávající výhrady, pokud jsou.

V částech **přezkum účinnosti regulace** je způsob plánovaného ex-post vyhodnocení dopadů regulace a dosažení zamýšlených cílů popsán extrémně stručně, vágně, aniž jsou uvedeny indikátory, které budou sledovány, co bude považováno za dosažení cílů a také, kdy a jaká data bude třeba začít sledovat, respektive sbírat.

II.a) institucionalizace asistentů pedagoga

Pokud jde **popis existujícího právního stavu** (subkapitoly 1.3), zde lze vytknout formální nedostatek spočívající v zařazení posledního odstavce (s 6 číslovanými pododstavci) do této subkapitoly, neboť obsahově náleží do subkapitoly **popis cílového stavu** (1.5).

Předkladatel v rámci **hodnocení rizik zachování současného stavu** uvádí, že dochází k neustálému navyšování počtů asistentů pedagoga, což klade nepřiměřené nároky na státní rozpočet. Patrně jde o závažný problém, nicméně jeho popis a analýza příčin tohoto stavu v subkapitole **definice problému**.

Pokud jde o **cílový stav**, předkladatel by měl jasněji vymezit pojmy „flexibilnější“ a „stabilnější“.

Zatímco cílový stav je kvantifikován velmi podrobně, **vyhodnocení nákladů a přínosů variant** naopak téměř kvantifikováno není. Bylo by vhodné, aby zde předkladatel uvedl typové příklady škol (financí na asistenty pedagoga) v systému současném a po změně.

Dále není zřejmé, zda se předkladatel zabýval rizikem možné změny motivace škol novým systémem.

Předkladatel (ve shrnutí RIA) uvádí se, že „veškeré změny vyplývající z implementace předloženého předmětného návrhu, tj. včetně prováděcích předpisů, budou zabezpečeny v rámci v té době schválených limitů rozpočtové kapitoly 333 – Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, tedy bez dodatečných požadavků na státní rozpočet.“ Znamená to, že zavedení uvedeného opatření nevyvolává žádné náklady, nebo že vyvolává, ale tyto náklady budou pokryty tím, že uvedené prostředky budou odebrány jinde/použity jinak?

Pakliže je problematika nákladů zpracovaná v samostatném materiálu, je nezbytné, aby se tento stal přílohou RIA a na příslušných místech na ně předkladatel **přehledně, srozumitelně a jednoznačně** odkázal (neukáže-li se jako účelnější uvedené do RIA převzít).

Pokud jsou možné dopady z hlediska nákladů závislé na (dosud neexistujícím) prováděcím předpisu, nechť předkladatel uvede několik variant při různých parametrech.

II.b) Změna některých prvků v procesu přijímacího řízení do středního a vyššího odborného vzdělávání

Pokud jde o **definici problému**, není zcela zřejmé, o jak velký rozsah problému se v případě (ne)možnosti prominutí přijímacího řízení z českého jazyka jedná (počty žáků, počty odvolání apod.).

V **návrhu variant** se předkladatel nijak nevěnuje rizikům spojeným se zvýšeným množstvím studentů na středních školách, kteří nebudou ovládat český jazyk ve srovnání s těmi, na které se výjimka nevztahuje, resp. zda rozšíření uvedené výjimky nezvýší nároky na ředitele škol, kteří budou u těchto žáků provádět ústní pohovory pro ověření znalosti jazyka.

Pokud ke zvýšení nároků skutečně dojde, měl by předkladatel uvést možné dopady.

II.c) Zrušení zmocnění k soutěžím a přehlídkám a zakotvení obecné podmínky o jejich podpoře

Pokud jde o **hodnocení nákladů**, předkladatel posuzuje pouze změnovou variantu.

Dále je matoucí, že přestože předkladatel ve shrnutí RIA (v úvodní tabulce) uvádí, že návrh má dopady na územní samosprávné celky, není tato okolnost v samotné RIA nijak zohledněna/odůvodněna (zabývá se pouze náklady/dopady na státní rozpočet).

II.d) Povolení obsluhovat řetězovou pilu pod přímým dohledem

V **definici problému** zcela chybí kvantifikace problému, tj. o jaký počet žáků/škol se jedná. Dále není zřejmé, zda se předkladatel zabýval otázkou, jak se umožnění praxe s motorovou pilou žákům mladším 18 let promítne do podoby výuky (zda bude např. nutné měnit vzdělávací programy, zda nevzrostou materiální náklady na nezbytné vybavení – pily, ochranné pomůcky, zda vzroste počet hodin výuky apod.).

Byť předkladatel tvrdí, že zvolené řešení nepřinese žádné náklady, nelze tuto skutečnost z výše uvedených nijak ověřit.

II.e) ukotvení podpory kvality praxí a provázejících učitelů

V **popisu cílového stavu** by měl předkladatel doplnit informační zdroje (studie apod.), ze kterých čerpal (např. odkazy na dohledatelné zdroje, přílohou apod.), ze kterých vyplývá potřeba provázejících uživatelů a jejich vlivu na kvalitu přípravy budoucích pedagogů.

Pokud jde o **vyhodnocení nákladů**, předkladatel uvádí, že maximální roční náklady spojené se specializačním příplatkem jsou 65 až 115 milionů Kč, přičemž o tuto částku budou alikvótně sníženy prostředky pro ostatní školy. Dopady tohoto snížení ovšem předkladatel ve zprávě nijak nevyhodnocuje, a není tedy zřejmé, jaká jsou s tím spojená rizika.

Předkladatel by měl doplnit celkový objem peněz určených pro nadtarifní složku platu a dále vyčíslit průměrné snížení příjmů pro jednu školu, která neobdrží prostředky na provázející učitele.

V subkapitole **přezkum účinnosti regulace** by měl předkladatel uvést, jak hodlá konkrétně ověřit, že uvedené opatření vedlo k deklarovanému cíli (zvýšení kvality výuky).

II.f) úprava školských obvodů

Předkladatel argumentuje **administrativní náročností** vydávání obecně závazných vyhlášek obcí (dále též „OZV“), nicméně toto své tvrzení nijak blíže nerozvádí, tzn. zcela chybí údaje (resp. kvalifikovaný odhad) časové/finanční náročnosti přípravy a následné publikace OZV.

RIA dále neobsahuje údaje ani o tom, jak často dochází ke změnám školským obvodům, jakých kategorií obcí se týká, a nelze si tak učinit obrázek o rozsahu problému.

Při popisu toho, jak by měl probíhat zápis změn do základního registru územní identifikace, adres a nemovitostí (dále též „RÚIAN“), předkladatel pouze obecně odkazuje na obdobný zápis volebních obvodů.

Lze mít pochybnosti o tom, že zvolená varianta nebude mít žádné dopady na státní a obecní rozpočty – předkladatel nijak nezmiňuje náklady na úpravu RÚIAN; bez informací o tom, na jaké velikostní kategorie obcí tato změna dopadne nejvíce, lze též těžko odhadnout, zda změna nevyvolá další náklady na straně ČÚZK při nutnosti organizovat školení zápisu do RÚIAN (resp. ISÚI) či poskytování metodické pomoci editorům (starostům, úředníkům obcí).

V důsledku výše uvedeného nepodává RIA odpověď na to, zda navrhovaná změna skutečně přinese časovou a finanční úsporu, resp. snížení administrativní zátěže.

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

- Kapitola A obsahuje formální nedostatky, které by bylo dobré dle výše uvedených doporučení opravit. V části 3 pak zcela absentuje kvantifikace nákladů a přínosů předložených variant. Ze zprávy dále není jasné, jakým způsobem budou financovány náklady. Tuto část by bylo vhodné doplnit a zařadit ji buď přímo do zprávy, nebo přidat jako přílohu, na kterou bude v textu jednoznačně odkázáno.
- Do kap. C by bylo vhodné doplnit hodnocení nákladů ke všem variantám. Ve zprávě dále absentuje zdůvodnění dopadů na samosprávné celky.
- Kapitola D je nedostatečně zpracovaná – chybí kvantifikace problému, specifikace dopadů spojených se zavedením výuky (materiální náklady aj.), dále by bylo vhodné doložit tvrzení, že zvolené řešení nepřinese žádné náklady.
- Do kap. E by bylo dobré doplnit informační zdroje, ze kterých předkladatel čerpal. Dále v části vyhodnocení nákladů doplnit dopady nákladů a s tím spojená rizika. Bylo by vhodné také vyčíslit objem prostředků, o které budou v průměru školy poníženy, včetně vyčíslení

celkového objemu peněz určených pro nadtarifní složku platu. Doložit možnosti ověřitelnosti dosažení deklarovaného výsledku.

- V kap. F by bylo vhodné více vymezit rozsah problému, včetně údajů o školských obvodech. Dále doložit tvrzení, že navrhovaná úprava je nezbytná a povede ke snížení administrativní zátěže, a detailněji rozpracovat průběh zápisu změn do RÚIAN, včetně případných nákladů na jeho úpravu.

IV. Závěr

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace **na základě posouzení zprávy z hodnocení dopadů regulace doporučuje** Legislativní radě vlády, **aby byl návrh návrhu, kterým se mění zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 563/2004 Sb., o pedagogických pracovnicích a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů za předpokladu zohlednění výše uvedených doporučení.**

Vypracovali:

Doc. Ing. Daniel Münich, Ph.D.

Mgr. Zdeněk Mandík

Mgr. et Mgr. Marek Havrda, MA, MPA, Ph.D.
předseda komise