



V Praze 8. 8. 2025

Čj. OVA 555/25

Stanovisko

k návrhu zákona o registrech ve vzdělávání a o změně dalších zákonů

I. Úvod

Cílem předkládaného návrhu je výrazná elektronizace školství (předávání, shromažďování, sdílení, zpracování a poskytování údajů týkajících se vzdělání a vzdělávání o uchazečích o procesu vzdělávání, o účastnících vzdělávacího procesu ve školských zařízeních, o průběhu a ukončení jejich vzdělávání, o pedagogických/akademických pracovnících aj.), a to prostřednictvím připravovaných registrů ve vzdělávání (registr dětí, žáků a studentů a registr pedagogických a akademických pracovníků, dále jen „registry ve vzdělávání“ nebo „registry“). Celkově jde o velmi rozsáhlou a komplexní agendu výrazně překračující překlopení stávající praxe do digitální podoby. Komplexnost spočívá především ve velmi rozmanité síti dotčených subjektů, které dnes používají různé systémy a standardy, které bude třeba integrovat do jednotných struktur. Cílem je propojit dnes poměrně roztržštěné ICT systémy sloužící v resortu MŠMT ke sběru jednotlivých datových údajů do jednotného systému školních registrů a jejich propojení se základními registry státu. Druhotným cílem vytvoření registrů je získání odpovídajících analytických dat pro vyhodnocení fungování školské soustavy a jejich jednotlivých součástí.

II. Připomínky a návrhy změn

Obecně

Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace (dále ZZ RIA) je zpracovaná poměrně přehledně. V dalším uvádíme, které informace jsou příliš obecné, nejasné nebo které chybí.

Řada důležitých informací je uvedena pouze v Důvodové zprávě (DZ) a není uvedena v ZZ RIA. Např. v DZ je detailnější vyčíslení nákladů a dopadů a je tam alespoň nastíněna možná druhá alternativní změnová varianta. Kompaktnost ZZ RIA ale vyžaduje, aby byly tyto části z DZ uvedeny i v ZZ RIA. ZZ RIA by měla zachycovat a přehledně popisovat celý proces tvorby legislativy. Odkazování se na důvodovou zprávu a zpět není prvek, který by zvyšoval srozumitelnost předkladu.

ZZ RIA by prospěla grafická schémata popisující stávající registry a to, jakým způsobem budou seskupovány, kde do nich bude přispívat, kdo z nich bude mít oprávnění čerpat atd.

Ad Definice problému

Problémy jsou pouze fakticky pojmenovány, mnohde jen telegraficky ale nejsou podloženy žádnými (přesvědčivými) fakty a daty.

Už v definici problému se hovoří o konkrétních nástrojích–registrech. Ty jsou možná nejlepším řešením, ale to by mělo být diskutováno až později. V sekci Definice problému je klíčové kvalitně popsat současný problém, který se má řešit / odstranit.

Dopady a nedostatky stávajícího stavu by měly být popsány v ZZ RIA, ne pouze v Důvodové zprávě, na kterou se ZZ RIA jen odkazuje.

Doporučujeme doplnit a upravit.

Ad Popis současného právního stavu

Dobře a adekvátně podrobně zpracovaný popis právního stavu, není pouze výčtem relevantní legislativy, ale popisuje i její vliv na daný problém. V míře podrobnosti je příkladem dobrého zpracování dalšími sekcím, které obsahují jen obecnější konstatování.

Ad Identifikace dotčených subjektů

Rovněž tato kapitola patří k lépe zpracovaným. Chybí výčet „ostatních školských zařízení“, která nejsou zahrnuta mezi subjekty zapisující do registrů ve vzdělávání s odůvodněním jejich nižší míry elektronizace. Ostatní školská zařízení se dle vyjádření předkladatele do systému mají zapojit až v dalších fázích elektronizace.

Ad Popis cílového stavu

Popis cílového stavu by měl obsahovat popis stavu světa po realizaci zamýšlených opatření, nemá jít o opakování dříve uvedených cílů.

Pasáž „*Mezi hlavní principy této právní (...)*“ je jistě důležitá, ale patří spíše do kapitoly, která pojednává o nástrojích a variantách řešení než do popisu cílového stavu. Jde o velmi konkrétní nároky na řešení popsanych problémů. I další pasáž, která začíná „*Mezi přínosy implementace (...)*“ patří do jiné sekce, kde jde o odhady dopadů implementace zákona. Zde to nedává v logické sekvenci ZZ RIA smysl. Nejprve by měly být navrženy nástroje a varianty řešení, zhodnoceny jejich dopady a až v jejich kontextu je relevantní se bavit o možných přínosech implementace (v zásadě se jedná o dopady variant řešení).

Chybí popis konkrétních zavedených změn a jejich využití – např. které registry budou otevřeny pro koho, budou je moci využívat i občané, instituce nebo pouze stát? A do jaké míry?

Doporučujeme doplnit a upravit.

Ad Zhodnocení rizik

Předklad vhodně podává výčet nejen rizik nepřijetí navrhovaného zákona, ale i rizika pro implementaci předkladu a vhodné postupy pro jejich mitigaci.

Ad Mezinárodní srovnání

ZZ RIA nijak nereflektuje dobrou a špatnou zahraniční praxi. S ohledem na to, že vyšší míra digitalizace se v ČR ve srovnání s řadou zemí EU s velkým zpožděním, bylo by velmi žádoucí, aby se při návrhy implementace i samotném implementačním procesu (odhadu nákladů atp.) vycházelo z dobrých a špatných zkušeností vhodně vybraných zemí, které zároveň mohou představovat inspiraci praktickými příklady možného vytěžování výrazně vyšší úrovně digitalizace ve školství a vzdělávání.

Doporučujeme doplnit a upravit.

Ad Varianty řešení a Vyhodnocení dopadů

ZZ RIA pracuje pouze s jednou změnovou variantou. DZ alespoň stručně teoretizuje o druhé změnové variantě. Pokud se realisticky nenabízí další změnové varianty, pak je to třeba jasně popsat a vysvětlit. Ale i tak by se jako alternativní změnové varianty měly posoudit různé etapizace digitalizace. Lze totiž očekávat, že agenda je natolik komplexní, že nebude v jedné etapě úspěšně proveditelná.

Už jen skutečnost, že některá školská zařízení jsou vyjmuta z povinnosti reportovat data do registrů naznačuje, že musela proběhnout úvaha o tom, jakou by měly mít registry architekturu, odkud by do nich měla proudit data a odkud nikoliv, kdo má být jejich uživatelem a za jakých podmínek atd. I pokud by bylo legislativní řešení jedinou variantou, tato varianta má množství subvariant daných tím,

jak budou mít nastavené klíčové parametry. To může mít různé dopady na očekávané přínosy, státní rozpočet atd., které by měly být vyhodnoceny.

Popis a vyčíslení nákladů jsou v ZZ RIA prezentovány příliš stručně a na základě toho není dostatečně uvěřitelné, že jsou zahrnuty všechny náklady a jejich adekvátní výše.

Například jsou vedeny náklady jednoho (typického) zřizovatele, ale už ne celkový počet takových subjektů a celkové náklady všech. Nejsou rozlišeny vysoké školy od krajů a obcí jako zřizovatelů a školských zařízení samotných. V případě zaměstnanců na MŠMT jsou uvedeny platové třídy, ale už ne celkové náklady práce na pozice a jejich celkový počet.

ZZ RIA většinou uvádí dílčí nákladové částky, ale už neuvádí, na jakých předpokladech dílčích (jednotkových) parametrů jsou tyto částky založeny. ZZ RIA nepracuje s odhady časové náročnosti (osoba–hodiny x jednotkové celkové náklady práce) dotčených skupin v současném systému a v systému navrhovaném. Možná by se tím podtrhly provozní úspory navrhované změnové varianty.

Varianty by měly být vyhodnoceny i ve vztahu k potenciálu řešit definované problémy jako např. roztržštěná datová základna, data sbírána jen pro výkon konkrétní agendy, nikoliv pro analytické účely a rozvoj školství, data není možné propojovat (různá struktura či neaktuálnost atd), nemožnost hodnotit prostřednictvím aktuálních dat dopady, včetně identifikace podmínek, za jakých splnění cíle nastane.

Doporučujeme doplnit.

Ad Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení

Tato sekce je do velké míry irelevantní s ohledem na pouze jedinou posuzovanou variantu.

Sekce se odkazuje na *zvýšení efektivity výkonu státní správy a snížení administrativní náročnosti na straně státní správy i občana*, ale nic z toho není v ZZ RIA kvantifikováno ani v odhadech.

Doporučujeme doplnit a upravit.

Ad Přezkum a účinnost regulace

Popis je extrémně stručný a obecný. Zde by mělo být popsáno, jakým systémem a v jakém režimu budou přezkum a účinnost regulace sledovány a na základě čeho budou vyhodnocovány.

Na tomto místě by měly být stanoveny indikátory, které umožní ex-post přezkum účinnosti legislativy. Klíčovými vodítky pro stanovení indikátorů by měly být opět problémy/cíle předkladu. Např. problémem je, že data nejsou využívána pro analytické účely nebo pro hodnocení dopadů politik. Navrženým indikátorem může být (obecný příklad) počet evaluací vzdělávacích programů realizovaných s využitím navrhovaných registrů/počet návrhů zákonů, které staví na analýzách realizovaných na datové základně registrů atd.

Doporučujeme doplnit.

Ad Konzultace a zdroje dat

V sekci není obsažen dostatek informací. Ohledně externích konzultací se uvádí pouze že: *„Dalšími zdroji dat byly organizace a subjekty, které při dílčích jednáních s MŠMT předávaly své požadavky a představy týkající se služeb, které by jim mělo MŠMT coby správní orgán poskytovat.“* Předpokládáme, že v procesu RIA probíhaly a nad konečným návrhem proběhla konzultace s dotčenými subjekty (jejich reprezentanty). Proto je třeba tyto subjekty vyjmenovat, případně uvést jejich požadavky na poskytované služby ze strany budoucích školských registrů a zároveň uvést případné přetrvávající zásadní rozpory.

Doporučujeme doplnit.

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 doporučující připomínky**, a to:

1. Doplnit chybějící informace včetně těch, které jsou pouze v Důvodové zprávě a pro kompletnost a srozumitelnost ZZ RIA jsou důležité:
 - Do části *Definice problému* je potřeba uvést chybějící data a fakta, zejména k popisu stávajícího stavu a jeho dopadů. Dále doporučujeme doplnit oblast mezinárodního srovnání o příklady dobré a špatné praxe ze zahraničí, včetně identifikace rizik a inspirací pro český kontext.
 - Doplnit výčet dotčených subjektů – zejména ostatních školských zařízení, která mají být zapojena v dalších fázích elektronizace
 - Upravit a rozpracovat sekci *Popis cílového stavu* tak, aby skutečně popisovala stav po realizaci zamýšlených opatření. Současně je třeba specifikovat, jaké registry budou zpřístupněny, komu a v jakém rozsahu.
 - Je třeba zpřesnit a rozšířit popis a vyčíslení nákladů.
 - Doplnit sekci *Přezkum účinnosti regulace* o konkrétní systém sledování, režim vyhodnocování a indikátory navázané na cíle návrhu a část *Konzultace a zdroje dat* doplnit o seznam konzultovaných subjektů, jejich požadavky a případné rozpory
2. Doplnit alespoň jedno alternativní variantní řešení fázování implementace návrhu.

IV. Závěr

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace **na základě posouzení zprávy z hodnocení dopadů regulace** navrhuje Legislativní radě vlády, **aby byl návrh zákona o registrech ve vzdělávání a o změně dalších zákonů doporučen vládě ke schválení za předpokladu zohlednění výše uvedených doporučujících připomínek.**

Vypracoval: JUDr. Petr Solský
místopředseda komise