



Připomínky veřejného ochránce práv

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 zákon č. 563/2004 Sb., o pedagogických pracovnících a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

(č. j. předkladatele MŠMT-25161/2022-3)

OBECNÉ PŘIPOMÍNKY

Návrh novely školského zákona přináší hned několik změn. Za zásadní považuji **změnu v podobě poskytování podpůrného opatření asistenta pedagoga v základních školách**. Předkladatel navrhuje, aby se asistenti pedagoga stali standardní součástí pedagogického sboru běžných základních škol a byli financováni obdobně jako asistenti ve speciálních školách, tj. zavedením maximálního počtu hodin přímé pedagogické činnosti financovaných ze státního rozpočtu (PHAmax).¹

Předkladatel ale v předkládací a důvodové zprávě **neuvádí přesvědčivé argumenty** pro přijetí uvedené změny. Na základě předložených kusých informací (včetně chybějícího koeficientu nutného pro přepočet úvazků asistentů pedagoga) nejsem schopen vyhodnotit skutečné sociální dopady připomínkovaného návrhu na žáky se speciálními vzdělávacími potřebami (např. děti se zdravotním postižením, s odlišným mateřským jazykem či romské děti), jejich zákonné zástupce (zejména v oblasti jejich pracovního uplatnění²) a v důsledku také na pracovníky škol³ a školských poradenských zařízení. Domnívám se, že toho není ani schopen předkladatel, protože podrobný popis společenských dopadů není uveden v závěrečné zprávě z hodnocení dopadů regulace podle obecných zásad (RIA).

Domnívám se, že není možné, aby po složitém období koronavirové pandemie a maximální snaze integrovat ukrajinské žáky (v obou případech se jednalo o události nepředvídatelné) stát zasadil českému vzdělávacímu systému citelnou ránu v podobě novely, která dopadne negativně na ty nejzranitelnější účastníky vzdělávacího procesu. Považuji za důležité, aby předkladatel předložil návrh až poté, co zpracuje a projedná s odbornou veřejností **kvalitní analýzu**, která bude obsahovat příčiny a důsledky stávajícího i navrhovaného pojetí fungování asistenta pedagoga jako individualizovaného podpůrného opatření.⁴

¹ Nařízení vlády č. 123/2018 Sb., o stanovení maximálního počtu hodin výuky financovaného ze státního rozpočtu pro základní školu, střední školu a konzervatoř zřizovanou krajem, obcí nebo svazkem obcí, ve znění pozdějších předpisů.

² Novela může vést k omezení pedagogické asistence ve školních družinách, což dopadne negativně na zákonné zástupce, kteří pracují. Jelikož v České republice péči o nezletilé děti zajišťují zejména ženy, může mít změna nepříznivý dopad na jejich právo na práci a možnosti sladit rodinný a pracovní život.

³ Včetně rozlišení na školy malotřídní, soukromé a církevní.

⁴ Nestačí konstatovat, že bez přijetí navržené změny by docházelo k neustálému navyšování počtů asistentů pedagoga, což by kladlo nepřiměřené nároky na státní rozpočet (viz str. 52 závěrečné zprávy z hodnocení dopadů regulace). Je třeba zjistit ve vztahu, ke kterým znevýhodněním dochází k nárůstu asistentů pedagoga (včetně rozložení dle stupňů), provést posouzení mezi regiony; zjistit, kdy je asistent pedagoga výstupem poradenské služby

Předkladateli navrhuji, aby materiál v části týkající se tzv. parametrizace asistenta pedagoga vzal zpět z připomínkového řízení a výrazně ho přepracoval. Zdůrazňuji, že nijak nezpochybňuji právo předkladatele upravovat zákonná pravidla pro poskytování podpůrných opatření (včetně asistenta pedagoga). Vždy ale musí jít o krok uvažovaný, podložený daty, se zřetelně popsány dopady na cílové skupiny a respektující ústavní a mezinárodněprávní závazky České republiky.⁵

Tato připomínka je zásadní.

KONKRÉTNÍ PŘIPOMÍNKY

K části první, změna školského zákona

(1) K čl. I, bodu 6 – zachování možnosti asistenta pedagoga jako podpůrného opatření

Předkladatel nemůže v nařízení vlády předvídat všechny speciální vzdělávací potřeby, které se mohou u dětí objevit v praxi. Systém financování by měl umět reagovat na specifické potřeby všech dětí se speciálními vzdělávacími potřebami. Proto **požaduji, aby byla pro zvláštní případy ponechána možnost školám využít asistenta pedagoga jako individualizované podpůrné opatření.**⁶

Odmítám řešení, které (pro nepředvídané situace, jež mohou nastat během školního roku) navrhuje předkladatel, tj. postupovat v souladu se Směrnicí MŠMT, č. j. MSMT-14281/2018 o závazných zásadách pro rozpisy a návrhy rozpisů finančních prostředků státního rozpočtu krajskými úřady a obecními úřady obcí s rozšířenou působností, ve znění pozdějších předpisů. K čerpání prostředků z krajské rezervy MŠMT vyzývalo školy hlavního vzdělávacího proudu před 1. září 2016. Školy ale tyto peníze nezískaly, jelikož krajské úřady poukázaly (v rámci dohodovacího řízení) na zbývající mzdové prostředky v rozpočtu školy, které ale chtěla škola (jako zaměstnavatel) použít na nenárokové složky mezd učitelek a učitelů. Škola zaplatila úvazek asistenta pedagoga, ale již neměla prostředky na vyplacení motivačních odměn pro pedagogické a nepedagogické pracovníky. **Tuto nevhodnou praxi jako veřejný ochránce práv nemohu akceptovat.**

Tato připomínka je zásadní.

(2) K čl. I, bodu 7 – k zahájení revize ex officio

pedagogicko-psychologické poradny a kdy speciálně-pedagogického centra. Dále je třeba se zaměřit na poznatky České školní inspekce, konkrétně zda není důvodem navyšování podpůrného opatření nedostatečná kvalita poradenské služby. Předkladatel by se měl také zaměřit na využívání žádosti o revizi a vydat přesná kritéria pro zařazování žáků se SVP do stupňů podpory, na které je vázána dosavadní finanční podpora (NFN).

⁵ Čl. 3 odst. 1 ve spojení s čl. 33 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 24 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením, čl. 23 odst. 3 Úmluvy o právech dítěte, čl. 2 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.

⁶ V souladu s čl. 24 odst. 2 písm. c) Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením. Podrobněji také Výbor pro práva osob se zdravotním postižením. Obecný komentář č. 4/2016, o právu na inkluzivní vzdělání (body 28 – 31). Využívání asistenta pedagoga nad rámec PHAmax by muselo být v novém systému řádně odůvodněno a doporučení by i nadále podléhalo posouzení revizního orgánu a průběh poradenské služby by mohl být i nadále předmětem inspekční činnosti České školní inspekce.

Návrh umožňuje, aby byla revize podle § 16b školského zákona zahájena z moci úřední. Z důvodové zprávy není vůbec zřejmé, proč má k této změně dojít. Revize má být zárukou pro člověka, který o poradenskou pomoc žádá a není s jejím výsledkem spokojen. Revizní orgán nemá sloužit jako dohledový orgán všech školských poradenských pracovišť. Může se vyjádřit pouze k službě těch školských poradenských zařízení, proti nimž směřovala žádost o revizi. Česká školní inspekce může navrhovaný úkol realizovat prostřednictvím inspekční činnosti⁷ bez nutnosti změny zákona a přidávání dalších kompetencí NPI. Svěření tohoto úkolu NPI bez navýšení potřebných personálních kapacit nebude v praxi účinné.

Tato připomínka je zásadní.

(3) K čl. I, bodu 11, § 20 odst. 4

Ustanovením se mění vymezení okruhu osob, kterým se promíjí jednotná přijímací zkouška z českého jazyka. Podle stávající úpravy na prominutí zkoušky mají nárok žáci a žákyně, kteří celé předchozí základní vzdělání získali ve škole mimo území České republiky. Nově navrhované znění stanoví, že tato zkouška se na žádost promíne osobám, které se v zahraničí vzdělávaly alespoň 2 roky v předcházejících 4 letech před zkouškou. Nadále platí, že potřebnou znalost českého jazyka škola ověří pohovorem.

Rozšíření okruhu osob, které mají nárok na prominutí zkoušky, velmi vítám a dlouhodobě považuji za potřebné.

Domnívám se však, že toliko dva roky absolvované v posledních uplynulých čtyřech letech v české škole, mohou být pro řadu uchazečů stále nedostatečné pro dosažení potřebné úrovně jazyka pro složení zkoušky, která je od základu koncipována pro rodilé mluvčí češtiny. Podle dostupných odborných informací⁸ dosáhnou cizojazyční žáci srovnatelných výkonů jako rodilí mluvčí průměrně po pěti až sedmi letech.

Z tohoto důvodu navrhuji, aby možnost prominutí zkoušky z českého jazyka tuto nezbytnou dobu pro ovládnutí jazyka zohledňovala, a zahrnovala tedy širší okruh osob. Konkrétně navrhuji následující znění věty první ustanovení § 20 odst. 4 školského zákona:

Osobám, které se vzdělávaly alespoň 2 roky v předcházejících 8 letech před příslušnou zkouškou přijímací zkoušky ve škole mimo území České republiky, se při přijímacím řízení ke vzdělávání ve středních a vyšších odborných školách promíjí na žádost přijímací zkouška z českého jazyka, pokud je součástí přijímací zkoušky.

Tato připomínka je zásadní.

(4) K čl. I, bodu 11, § 20 odst. 4

Předkladatel navrhuje rozšíření okruhu osob, které mohou požádat o prominutí jednotné přijímací zkoušky z českého jazyka, opomněl však jazykové znevýhodnění těchto žáků

⁷ Ustanovení § 174 odst. 2 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

⁸ Bližší informace a zdroje viz např. <https://inkluzivniskola.cz/teorie-ledovce>.

promítnout také do úpravy podmínek konání maturitní zkoušky z českého jazyka. I tato zkouška je koncipována pro rodilé mluvčí – neověřuje zdaleka pouze komunikační znalost jazyka, ale zejména znalost metajazyka a tzv. akademického jazyka, a také zvládnutí estetických a uměleckých funkcí jazyka.

Podle stávající úpravy v ustanovení § 20 odst. 4 školského zákona mohou žáci, kteří se v uplynulých 8 letech alespoň 4 roky vzdělávali ve škole mimo území České republiky, požádat o úpravu podmínek a způsobu konání zkoušky spočívající v podobě více času na vypracování testu zkoušky a možnosti používat slovník. Takto vymezený limit nezohledňuje skutečnost, že pro adekvátní ovládnutí češtiny jako druhého jazyka je potřeba doba delší než pouhé čtyři roky (viz předchozí připomínka).

Na nutnost rozšíření stávajícího vymezení okruhu osob, které mohou při maturitní zkoušce z českého jazyka požádat o tyto úpravy, předkladatele upozorňuji již od roku 2017.⁹ Byla také předmětem legislativního doporučení mé předchůdkyně poslanecké sněmovně v roce 2018.¹⁰

Jsem si vědom, že je dočasně zaveden pro aktuální školní rok 2022/2023 systém jazykové podpory pro žáky cizince ve středních školách. Jsem informován také o tom, že předkladatel v současnosti připravuje další kroky, které by cizojazyčné žáky ve středních školách systémově podpořily a zamezily jejich školnímu neúspěchu z důvodu nedostatečné znalosti jazyka. Dokud však nebude takový systém podpory cizojazyčných žáků ve středních školách stabilně legislativně zakotven, je nezbytné, aby možnost čerpat více času a používat slovník měl širší okruh žáků, než je tomu v současnosti.

Potřebu rozšíření okruhu žáků, kteří mohou podle ustanovení § 20 odst. 4 školského zákona požádat o úpravu podmínek a způsobu konání zkoušky, akcentuje také skutečnost, že předkladatel v uplynulých letech změnil svůj výklad, jenž žákům, kteří podmínky stanovené v ustanovení § 20 odst. 4 školského zákona nesplňovali, ale přesto neovládali dostatečně český jazyk, umožňoval požádat o úpravu podmínek konání maturitní zkoušky na základě doporučení školského poradenského zařízení. Podle aktuálního právního výkladu předkladatele tato praxe již není možná.¹¹

Z podnětů, které dostávám od odborné veřejnosti, žáků, rodičů a ředitelů škol, vyplývá, že mnozí cizojazyční žáci, kteří se v České republice vzdělávají již např. pět až šest let, společnou část maturitní zkoušky z českého jazyka bez možnosti prodloužení času a používání slovníku objektivně nejsou schopni složit, a to ani při zvýšené snaze a péči.¹² Společnost se tak

⁹ Viz dopis mé předchůdkyně tehdejší ministryni školství, mládeže a tělovýchovy Mgr. Kateřině Valachové, Ph.D. ze dne 16. května 2017, sp. zn. 11/2017/SZD/BKU-7532/2017.

¹⁰ Kancelář veřejného ochránce práv. *Výroční zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2018*. Veřejný ochránce práv – ombudsman [online]. Brno [cit. 2022-11-21]. Dostupná z https://www.ochrance.cz/dokument/2018/Vyrocní_zprava_2018.pdf, str. 17.

¹¹ Viz dopis ministra školství, mládeže a tělovýchovy prof. JUDr. Vladimíra Balaše, CSc., č. j. MSMT-3995/2022-10, ze dne 22. září 2022.

¹² V tomto kontextu odkazuji i materiály z kulatého stolu „Žáci s odlišným mateřským jazykem a zkoušky z ČJ – překážka v přístupu ke střednímu vzdělávání?“, který je dostupný zde: <https://www.ochrance.cz/vzdelavaci->

připravuje o jejich potenciál a talent, a přispívá k riziku jejich špatné integrace do společnosti a další zátěže (nejenom) pro sociální systémy. Úpravy v podobě více času na vypracování testu a možnosti používat slovník přitom nijak nesnižují obsahové požadavky maturitní zkoušky, pouze zohledňují odlišnou výchozí pozici těchto žáků.

Navrhuji proto, aby se okruh osob, které mohou požádat o úpravu podmínek a způsobu konání společné části maturitní zkoušky z českého jazyka dle ustanovení § 20 odst. 4 školského zákona rozšířil tak, aby se vztahoval na všechny osoby, které se v České republice vzdělávaly před konáním této zkoušky méně než 6 let.

Konkrétně navrhuji změnu třetí věty ustanovení § 20 odst. 4 školského zákona následujícím způsobem:

Osoby, které se vzdělávaly alespoň 2 roky v přecházejících 8 letech před příslušnou zkouškou ve škole mimo území České republiky, mají právo na úpravu podmínek a způsobu konání zkoušky ze zkušebního předmětu český jazyk a literatura u maturitní zkoušky tak, aby byla zachována rovnost přístupu ke vzdělání.

Tato připomínka je zásadní.

(5) K čl. I, bodu 11, § 20 odst. 5 a 6

Předkládaný návrh po delší době „otevívá“ ustanovení školského zákona vztahující se ke vzdělávání žáků cizinců a obecně žáků s nedostatečnou znalostí českého jazyka. Předkladatel v uplynulých letech upravil a přijal cestou změny podzákonných právních předpisů¹³ podmínky poskytování nárokové jazykové přípravy těmto žákům. Jednalo se jednoznačně o potřebné a žádoucí změny, avšak s ohledem na stávající textaci ustanovení § 20 odst. 5 a 6 školského zákona se tato nároková jazyková příprava vztahuje pouze na žáky s cizím státním občanstvím.

Předkladatele jsem v rámci připomínkových řízení na tento nedostatek v minulosti upozorňoval¹⁴ a apeloval jsem na něj, že je nezbytné v rámci případné další novelizace příslušných ustanovení školského zákona skupinu žáků, kteří mají nárok na jazykovou přípravu dle ustanovení § 20 odst. 5 a 6 školského zákona, nově vymezit. Současná právní úprava totiž z nárokové jazykové přípravy vylučuje žáky s českým či dvojím občanstvím, kteří také z různých důvodů vyučovací jazyk neovládají dostatečně. Může se jednat např. o děti z bilingvních rodin či z rodin dlouhodobě pobývajících v zahraničí.

akce/kulaty-stul-zaci-sodlisnym-materskym-jazykem-azkousky-zci-ndash-prekazka-vpristupu-kestrednimu-vzdelavani/.

¹³ Vyhláška č. 48/2005 Sb., o základním vzdělávání a některých náležitostech plnění povinné školní docházky, ve znění pozdějších předpisů, a vyhláška č. 13/2005 Sb., o středním vzdělávání a vzdělávání v konzervatoři, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁴ Kancelář veřejného ochránce práv. Připomínky veřejného ochránce práv k návrhu vyhlášky, kterou se mění vyhláška č. 14/2005, Sb., o předškolním vzdělávání, ve znění pozdějších předpisů a vyhláška č. 48/2005 Sb., o základním vzdělávání a některých náležitostech plnění povinné školní docházky, ve znění pozdějších předpisů, ze dne 6. 1. 2021, sp. zn. 439/2021/S. *Veřejný ochránce práv – ombudsman [on-line]*. Brno [cit. 2022-11-21] Dostupné z <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/8860>.

Stávající textaci § 20 odst. 5 a 6 školského zákona, která omezuje nárok na jazykovou přípravu pouze na žáky cizince, považuji za nevyhovující a neefektivní. Neplatí totiž, že každý žák cizinec musí nutně být žákem s nedostatečnou znalostí češtiny, stejně jako neplatí, že každý žák s českým občanstvím je rodilým mluvčím českého jazyka. Především však stávající znění tohoto ustanovení považuji za rozporné se zásadou rovného zacházení a rovného přístupu ke vzdělání, protože s žáky, kteří se nacházejí v objektivně stejné situaci (tj. neovládají dostatečně vyučovací jazyk), zachází rozdílně na základě jejich státního občanství.

Absenci těchto změn v předkládaném návrhu považuji s ohledem na výše uvedené za zásadní nedostatek. Navrhuji proto do návrhu zařadit také **změnu § 20 odst. 5 a 6 školského zákona tak, aby vymezení žáků, kteří mají nárok na jazykovou přípravu, zahrnovalo všechny žáky, kteří dostatečně neovládají vyučovací jazyk, a to bez ohledu na jejich státní občanství.**

Tato připomínka je zásadní.

(6) K čl. I, bodu 20, § 37 odst. 2

Návrhem se ruší povinnost základní školy informovat zákonného zástupce o možnosti odkladu povinné školní docházky. Předkladatel v důvodové zprávě uvádí, že ustanovení pochází z doby, kdy zápisy dítěte k povinné školní docházce probíhaly v lednu, a o odklad se žádalo do konce května. Nyní, v situaci, kdy má zákonný zástupce požádat o odklad v době zápisu, dle předkladatele informování neplní svůj účel. Dále se poukazuje na to, že o možnosti odkladu typicky průběžně informuje zákonného zástupce mateřská škola.

Odklad povinné školní docházky dle mého mínění představuje poměrně významný institut, o němž by měli zákonní zástupci žáka být zavčas informováni, aby se mohli (ve spolupráci s odborníky, kterými jsou typicky školské poradenské zařízení, odborný lékař, klinický psycholog) rozhodnout, zda bude jeho využití pro dítě vhodné, potřebné. Pokud předkladatel dospěl k závěru, že tak, jak je právní úprava nastavena aktuálně, neplní svůj účel, měl by přijít s odpovídajícím náhradním řešením, které zajistí, že se potřebná informace k zákonným zástupcům skutečně dostane, a nikoliv povinnost informovat zrušit úplně. Předkladatel sice poukazuje na průběžné informování ze strany mateřské školy, jeví se nicméně, že je toto ponecháno na vůli ředitelů mateřských škol. Aktuální úprava školského zákona ani předkládaný návrh neobsahují ustanovení, která by informování o možnosti odkladu zakotvovalo jako povinnost mateřské školy. Při zrušení povinnosti ve vztahu k základním školám tak nebude zajištěno, že informování zákonných zástupců skutečně proběhne.

Navrhuji tak **povinnost základní školy informovat zákonného zástupce o možnosti odkladu povinné školní docházky nerušit.** V případě zrušení by další variantou (vzhledem k poukazům předkladatele na to, že typicky o možnosti odkladu informují mateřské školy) bylo **doplnit do návrhu nové ustanovení, kterým by bylo informování zakotveno jako povinnost pro ředitele mateřských škol.**

Tato připomínka je zásadní.

Brno 28. listopadu 2022