**IV.**

**DŮVODOVÁ ZPRÁVA**

**I. OBECNÁ ČÁST**

Návrh 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. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů.

Návrh zákona obsahuje především změny týkající se nastavení systému řízení a kontroly školských poradenských zařízení (dále ŠPZ). Dále obsahuje další dílčí změny, upravující principy směřující k racionalizaci systému inkluzívního vzdělávání, snížení administrativní zátěže spojené se vzděláváním žáků se speciálními vzdělávacími potřebami (dále SVP) a poskytováním školských poradenských služeb.

1. Zhodnocení platného právního stavu, včetně zhodnocení současného stavu

Žákům jsou poskytována podpůrná opatření (dále PO) v souladu s § 16 a 16a školského zákona na základě zprávy či doporučení ŠPZ. Tyto výstupy jsou stanovovány odlišně v různých krajích, rozdíly vedou k prohlubování různosti organizace služeb a komplikují jednotný přístup ke všem žákům se SVP ve vzdělávacím systému České republiky. Sjednocující postup je možný pouze na základě § 16b školského zákona, tedy revize zprávy či doporučení ŠPZ, a to revize na základě žádosti dítěte, žáka nebo jejich zákonného zástupce. V důsledku této skutečnosti existují významné rozdíly ve skladbě doporučovaných PO u stejných druhů znevýhodnění, kdy se počet PO na jednoho žáka pohybuje od 1 do 19 PO. Současně není dostatečně v oblasti doporučování PO s normovanou finanční náročností nastaven systém kontroly rozdělování finančních prostředků státního rozpočtu ze strany ŠPZ. Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (dále ministerstvo nebo MŠMT) nemá aktuálně možnost systémového řízení a kontroly poskytování PO, což vede v mnoha případech k neúčelnému poskytování finančních prostředků.

2. Odůvodnění hlavních principů navrhované právní úpravy

Náběh společného vzdělávání komplikovala administrativa spojená s nárokovými PO. ŠPZ se snažila respektovat nejlepší zájem žáka, ale často musela čelit tlaku zákonných zástupců nebo škol při přípravě vhodných doporučení pro vzdělávání těchto žáků. ČŠI identifikovala potřebu vytvořit jednotný systém pro kontrolu doporučovaných PO. Aktuálně mají žáci možnost získat doporučení v několika různých ŠPZ a doporučení se mohou velmi lišit bez ohledu na potřeby žáka. Za žádoucí stav považuje předkladatel poskytování efektivních poradenských služeb, kdy druh i počet doporučených PO bude nejen srovnatelný v rámci celého systému školských poradenských služeb, ale současně bude maximálně respektovat rovný přístup k žákům se SVP.

Současný systém řízení a kontroly ŠPZ neumožňuje sjednotit obsah doporučení z hlediska PO před jeho vydáním škole, žákovi či jeho zákonnému zástupci a do značné míry je ovlivněn odbornou a osobní kvalitou pracovníka daného ŠPZ či jeho ředitele a zřizovatele. Ze strany MŠMT dosud chybí možnost řešení aktuálních disproporcí. Systémová kontrola je odvislá od sběru dat vykazovaných jednou ročně a případná opatření ke zjištěným zásadním nedostatkům lze přijmout s více než jednoletým zpožděním. Tím dochází k neopodstatněným rozdílům podpory žáků se SVP a někdy pak i k neúčelnému čerpání finančních prostředků státního rozpočtu.

K řešení aktuálního stavu MŠMT pověří jím zřízenou právnickou osobu oprávněním vydávat potvrzení s poskytováním PO 2. až 5. stupně ve vymezených doporučeních. Okruh doporučení, kterých se nutnost tohoto potvrzení bude týkat, stanoví MŠMT prováděcím právním předpisem. Posuzující osoba zhodnotí opodstatněnost PO uvedených v doporučení za součinnosti školy a ŠPZ. Následně posuzující osoba potvrdí návrh doporučení, nebo vyzve ŠPZ k jeho úpravě. Právnická osoba bude mít rovněž možnost podat žádost o revizi doporučení, které jí bylo zasláno k posouzení. Po zavedení informačního systému vzdělávání se proces posouzení doporučení ze strany právnické osoby bude realizovat jeho prostřednictvím.

3. Vysvětlení nezbytnosti navrhované právní úpravy

Systém řízení ŠPZ krajem (či jiným zřizovatelem) v odborné oblasti rovněž není nastaven. Dochází tedy k výrazným mezikrajovým rozdílům a k tomu, že odborní pracovníci často podléhají při doporučování PO s NFN tlaku zákonných zástupců nebo škol bez ohledu na podporu sociální stránky inkluzívního vzdělávání a využití sdíleného asistenta pedagoga v dané třídě, doporučují PO pedagogická intervence i nemotivovaným žákům či dochází k duplikovanému doporučování kompenzačních pomůcek. Významné rozdíly lze doložit statistickými daty MŠMT.

Navržená úprava školského zákona znamená jeho novelizaci takovým způsobem, aby bylo zajištěno účelné a efektivní čerpání prostředků státního rozpočtu ze strany ministerstva v zájmu skutečné inkluzívní podpory žáků. V rámci modelu řízení ŠPZ (zřízení právnické osoby při ŠPZ zřizovaných MŠMT) bude zajištěna možnost průběžného kontinuálního vyhodnocování doporučování PO. Současně dojde k vyrovnání nejednotnosti doporučených PO s maximálním zohledněním druhu zdravotního znevýhodnění žáka a míry jeho SVP při respektování struktury a personálních podmínek třídy, ve které je žák vzděláván.

Záměrem předkladatele je rovněž nastavit zmocnění ke stanovení okruhu diagnostických nástrojů, které budou při stanovení PO využívány a tím podpořit transparentnost zjišťování SVP klientů ŠPZ. Další úprava zmocnění v § 19 směřuje k upřesnění pravidel poskytování PO v prováděcích předpisech s cílem racionalizace systému inkluzívního vzdělávání. Toto zmocnění vytváří předpolí pro úpravu prováděcího předpisu (vyhláška č. 72/2005 Sb., o poskytování poradenských služeb ve školách a školských poradenských zařízení, ve znění pozdějších předpisů), kde budou upřesněny diagnostické a intervenční postupy ŠPZ.

Snahou MŠMT je snižovat administrativní zátěž škol a ŠPZ v oblasti vzdělávání žáků se SVP. Dosavadní povolování PO individuální vzdělávací plám (dále IVP) ve správním řízení se ukázalo jako nadbytečné, kdy škola má povinnost bezodkladně poskytovat PO uvedená v doporučení. Odstraněním rozhodování ve správním řízení předkladatel reaguje na aktuální pojetí institutu IVP uvedeného v § 18 tohoto zákona a ponechává jej pouze u žáků nadaných.

Systémově rovněž prozatím není zajištěno jednání zákonných zástupců v nejlepším zájmu jejich dítěte. Absence jakékoliv reakce zákonného zástupce na doporučení školy či školského zařízení k vyhledání odborné pomoci vede často ke zvýšení neúspěšnosti žáků ve vzdělávání a s vyšším výskytem problémového chování či zhoršení zdravotního stavu. Legislativním ukotvením povinnosti spolupráce a informovanosti s orgány sociálně právní ochrany dětí předkladatel cíleně směřuje k zajištění včasné odborné intervence pro tyto děti a žáky v kontextu školního a rodinného prostředí**.**

**4. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem České republiky**

Návrh zákona je v souladu s ústavním pořádkem České republiky.

**5. Zhodnocení slučitelnosti navrhované právní úpravy s předpisy Evropské unie, judikaturou soudních orgánů Evropské unie nebo obecnými právními zásadami práva Evropské unie**

Návrh novely zákona se nedotýká práva Evropské unie, nejedná se o transpoziční novelu, ani nedochází k adaptaci či implementaci předpisů Evropské unie. Rovněž se předmět novely netýká ani judikatury soudních orgánů Evropské unie. Návrh novely zákona je tak s právem EU plně slučitelný.

Návrhem zákona není do právního řádu České republiky implementováno právo EU a návrh není s právem EU v rozporu.

**6. Zhodnocení souladu s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána**

Návrh zákona plně respektuje povinnost chránit právo každého na vzdělání, které je zakotveno v řadě dokumentů mezinárodního práva i práva Evropské unie (čl. 2 dodatkového protokolu k úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, čl. 13 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, čl. 28 Úmluvy o právech dítěte, čl. 14 Charty základních práv Evropské unie).

**7. Předpokládaný hospodářský a finanční dosah navrhované právní úpravy na státní rozpočet, ostatní veřejné rozpočty, na podnikatelské prostředí České republiky, sociální dopady, včetně dopadů na specifické skupiny obyvatel, zejména osoby sociálně slabé, osoby se zdravotním postižením a národnostní menšiny, dopady na životní prostředí**

Všechny dopady na státní rozpočet budou zabezpečeny v rámci schválených rozpočtů kapitoly resortu školství.

Změny řízení školských poradenských zařízení budou mít pozitivní sociální dopad na rodiny s dětmi se speciálními vzdělávacími potřebami. V rámci narovnání mezikrajových rozdílů dojde k jistotě v zajištění rovných podmínek při doporučování podpůrných opatření v systému školských poradenských zařízení.

**8. Zhodnocení navrhovaného řešení ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti mužů a žen**

Navrhovaná právní úprava do zákazu diskriminace či do rovnosti mužů a žen nezasahuje.

**9. Zhodnocení dopadů ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů**

Návrh zákona nepřináší žádná nová rizika pro ochranu soukromí a osobních údajů.

**10. Zhodnocení korupčních rizik**

Návrh zákona nepřináší korupční rizika.

**11. Zhodnocení dopadů na bezpečnost nebo obranu státu**

Návrh zákona nemá vztah k bezpečnosti nebo obraně státu.

**II. ZVLÁŠTNÍ ČÁST**

**K čl. I**

1. **§ 16 odst. 5**

Podle dosavadní právní úpravy je možné poskytovat podpůrná opatření druhého až pátého stupně pouze s předchozím informovaným souhlasem zletilého žáka nebo zákonného zástupce dítěte nebo nezletilého žáka. V případě, že zákonný zástupce dítěte nebo žáka se školou nespolupracuje (je nečinný, škole se nedaří zákonného zástupce kontaktovat), nemůže škola dítěti nebo žákovi podpůrné opatření poskytnout, přestože se dítě nebo žáka nedaří bez podpůrného opatření efektivně vzdělávat.

Navrhuje se umožnit poskytování podpůrných opatření, která nepředstavují podstatný zásah do podmínek, průběhu a výsledků vzdělávání, bez předchozího informovaného souhlasu (např. úprava metod vzdělávání).

V případě podpůrných opatření, která představují podstatný zásah do podmínek, průběhu a výsledků vzdělávání (např. úprava výstupů vzdělávání), zůstává požadavek předchozího informovaného souhlasu zachován.

1. **§ 16a odst. 3**

ŠPZ identifikuje SVP žáka a toto zjištění může mít velký význam pro vzdělávání žáka a naplnění jeho vzdělávacích možností. Poskytnutí poradenské služby je rovněž „vstupní bránou“ k poskytování PO, popř. vzdělávání ve škole nebo třídě podle § 16 odst. 9 školského zákona (je-li to v zájmu žáka a se souhlasem zákonného zástupce).

Podle dosavadní právní úpravy je možné poskytnout poradenskou službu jen se souhlasem zletilého žáka nebo zákonného zástupce nezletilého žáka a zákonný zástupce musí sám vyhledat pomoc ŠPZ. Přitom lze odůvodněně mít za to, že poskytnutí poradenské služby představuje minimální zásah do práv či integrity dítěte (nejedná se o poskytování zdravotní služby).

V praxi nastávají situace, kdy navzdory odbornému názoru školy nebo školského zařízení, že diagnostika speciálních vzdělávacích potřeb v ŠPZ je pro dané dítě či žáka potřebná, zákonný zástupce v této otázce se školou nekomunikuje, a tak není možné zjistit jeho vůli, zda tuto poradenskou pomoc vyhledat chce, či nikoliv. Vzhledem k závažnosti dopadu této situace, kterou může mít do vzdělávacích možností dítěte nebo žáka je navrženo takové řešení, které zavádí **vyvratitelnou domněnku,** že zákonný zástupce s poradenskou pomocí souhlasí právě v těch případech, kde není možné zjistit, zda tuto pomoc zamýšlí vyhledat, ani zda tuto pomoc aktivně o své vůli odmítá.

V případě uplatnění zavedené domněnky bude mít škola nebo školské zařízení možnost zajistit poskytnutí poradenské služby ve spolupráci se ŠPZ přímo ve škole či školském zařízení. Je nezbytné, aby uplatnění domněnky předcházelo písemné doporučení školy doručené zákonnému zástupci. Teprve pokud zákonný zástupce na toto doporučení **nijak nereaguje** ve lhůtě 30 dnů od jeho doručení, může dojít k diagnostice speciálních vzdělávacích potřeb ve škole nebo školském zařízení. O vyvratitelné domněnce musí být zákonný zástupce v doporučení školy poučen.

1. **§ 16b odst. 2**

Prověření vzdělávacích potřeb žáka může být uskutečněno v ŠPZ, které vydalo revidovanou zprávu nebo doporučení, případně ve škole nebo školském zařízení. Možnost prověření vzdělávacích potřeb žáka přímo ve škole nebo školském zařízení usnadní postup v případě nečinných zákonných zástupců.

1. **§ 16b odst. 2**

Obdobně jako v § 16a odst. 3 se zavádí nová právní úprava ohledně souhlasu zákonného zástupce s prověřením vzdělávacích potřeb žáka. Pokud se zákonný zástupce nevyjádří v dané lhůtě, pak nastoupí vyvratitelná domněnka jeho souhlasu s prověřením vzdělávacích potřeb.

1. **§ 16c a § 16d**

K § 16c:

Poskytování školských poradenských služeb je v současné době organizováno odlišně v jednotlivých krajích, rozdíly vedou k prohlubování různosti organizace služeb a komplikují rovný přístup ke všem žákům ve vzdělávacím systému ČR. Rovněž byly zjištěny významné rozdíly ve skladbě doporučovaných PO u stejných druhů znevýhodnění.

Současně není dostatečně nastaven systém kontroly přidělování finančních prostředků státního rozpočtu v oblasti doporučování PO ze strany ŠPZ. To vede v některých případech k nadbytečnému poskytování některých PO a tím k neúčelnému vynakládání finančních prostředků. Mezikrajové statistické rozdíly jsou významné.

Nově bude právnická osoba zřízená MŠMT (posuzující osoba) potvrzovat poskytování PO druhého až pátého stupně u vymezených nebo všech doporučení. Cílem nové právní úpravy je redukce nejednotnosti a krajových rozdílů a kontrola a řízení přidělování finančních prostředků státního rozpočtu na základě průběžného kontinuálního vyhodnocování doporučování PO.

Posuzující osoba bude validovat doporučení z hlediska opodstatněnosti v něm uvedených PO s ohledem na podmínky školy nebo školského zařízení, jichž se doporučení týká.

Zjistí-li posuzující osoba nedostatky, vyzve ŠPZ k úpravě doporučení, jinak návrh doporučení potvrdí. Je-li k posouzení opodstatněnosti doporučení nezbytné získat další podklady, může posuzující osoba podat žádost o revizi podle § 16b odst. 1 školského zákona.

Posuzující osoba se musí vyjádřit do 30 dnů od doručení návrhu doporučení nebo podat žádost o revizi doporučení, jinak nastává fikce potvrzení doporučení, čímž bude zamezeno zbytečným průtahům.

K § 16d:

Poskytování doporučených podpůrných opatření nebo jiný způsob vzdělávání je podle současné právní úpravy možný pouze se souhlasem zletilého žáka nebo zákonného zástupce dítěte nebo nezletilého žáka.

Zjistí-li ŠPZ, že vzhledem k povaze SVP žáka je nezbytné poskytnout mu podpůrná opatření (popř. jiný způsob vzdělávání), avšak zákonný zástupce s tím nesouhlasí, nemůže škola žákovi podpůrné opatření nebo doporučený způsob vzdělávání poskytnout, přestože se škole nedaří jinak žáka vzdělávat a naplňovat tak jeho vzdělávací potenciál a právo na vzdělávání.

Pokud zákonní zástupci se školou a ŠPZ nespolupracují (např. jsou nečinní, škole se nedaří zákonného zástupce kontaktovat, odmítají spolupracovat při aplikaci vhodného řešení, odmítají navrhované alternativy), je vhodné, aby situaci prověřil OSPOD.

Za účelem efektivnější spolupráce škol, školských zařízení a OSPOD se navrhuje zakotvit povinnost škol a školských zařízení informovat OSPOD o jednání zákonného zástupce dítěte nebo nezletilého žáka, které je ve zjevném rozporu se zájmem dítěte nebo nezletilého žáka (zejména nevyhledá-li zákonný zástupce ve zjevném rozporu se zájmem dítěte nebo žáka pomoc ŠPZ nebo jinou odbornou pomoc nebo odmítne-li zákonný zástupce dítěte nebo žáka bezdůvodně a ve zjevném rozporu se zájmem dítěte nebo žáka poskytování podpůrného opatření nebo doporučený způsob vzdělávání).

Za účelem efektivní spolupráce dotčených subjektů se navrhuje zakotvit povinnost OSPOD vyrozumět do 3 měsíců školu nebo školské zařízení o tom, zda je dítě nebo nezletilý žák ohroženým dítětem podle § 6 zákona o sociálně-právní ochraně dětí a zda OSPOD uplatňuje opatření sociálně-právní ochrany dětí (např. poradenská činnost, výchovná opatření, intervence soudu do rodičovské odpovědnosti).

1. **§ 18**

Vzdělávání podle individuálního vzdělávacího plánu je nárokové podpůrné opatření (viz § 16 odst. 2 písm. f). Proto není na místě, aby jej ředitel školy povoloval. Z toho důvodu se povolování ponechává pouze pro žáky s mimořádným nadáním.

1. **§ 19 písm. f)**

Jedná se o zpřesnění ustanovení za účelem efektivního vedení a kontroly systému ŠPZ.

1. **§ 19 písm. j)**

Změna ustanovení se navrhuje za účelem provázání s  navrhovaným § 16 odst. 5.

1. **§ 19 písm. k) až m)**

K písm. k):

Jedná se o legislativně technickou úpravu.

K písm. l):

Změna ustanovení se navrhuje za účelem provázání s navrhovaným § 16c.

K písm. m):

Jedná se o zpřesnění zmocnění MŠMT ke stanovení podmínek pro využití dalšího pedagogického pracovníka jakožto podpůrného opatření, zejména pak asistenta pedagoga. Změna je zdůvodněna zejména tím, že v praxi není interpretováno jednotně, zda stávající zmocnění § 19 písm. h) představuje dostatečný podklad pro omezení počtu asistentů pedagoga ve třídě, oddělení a studijní skupině. Přitom toto omezení je nutné z hlediska udržení kvality pedagogického procesu, protože při překonání jistého kritického počtu pedagogických pracovníků v třídním kolektivu, již dochází k újmě na kvalitě vzdělávání.

**K čl. II**

**K bodu 1**

Nová právní úprava ohledně nutnosti potvrzení od posuzující osoby pro vydání doporučení, jakož i ohledně nutnosti předchozího písemného informovaného souhlasu zletilého žáka, studenta nebo zákonného zástupce dítěte nebo žáka, se začne uplatňovat teprve u těch podpůrných opatření, u nichž dojde k vydání doporučení po nabytí účinnosti nové právní úpravy.

**K bodu 2**

Přechodné ustanovení vztahuje dosavadní právní úpravu na ty postupy při revizi zprávy nebo doporučení školského poradenského zařízení, které byly zahájené ještě přede dnem nabytí účinnosti navrhovaného zákona.

**K části druhé - Změna zákona o sociálně-právní ochraně dětí**

**K čl. III**

Podle současné právní úpravy škola nebo školské zařízení nejsou informovány o skutečnosti, že jejich žák je ohroženým dítětem podle § 6 zákona o sociálně-právní ochraně dětí, kterému OSPOD poskytuje ochranu. Přitom je taková informace pro školu nebo školské zařízení velmi důležitá, aby mohl být brán na tuto skutečnost při vzdělávání dítěte nebo žáka ohled.

V současné době může být škola o výše uvedeném informována jen v případě, kdy je sama oznamovatelem (plní oznamovací povinnost podle § 10 odst. 4 zákona o sociálně-právní ochraně dětí. V ostatních případech být škola informována nemůže s ohledem na povinnost mlčenlivosti.

Z výše uvedených důvodů se navrhuje zakotvit v zákoně o sociálně-právní ochraně dětí povinnost OSPOD informovat školu nebo školské zařízení, že její žák je ohroženým dítětem ve smyslu § 6 zákona o sociálně-právní ochraně dětí a o jiných skutečnostech, které by mohly mít vliv na průběh vzdělávání.

**K části třetí – Účinnost**

**K čl. IV**

Zákon nabývá účinnosti dnem 1. 1. 2021.