

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.

1. Zhodnocení platného právního stavu, včetně zhodnocení současného stavu

Pro mateřské školy a základní školy obecně, ale i pro základní umělecké, střední školy, konzervatoře, jazykové školy s právem státní jazykové zkoušky nebo vyšší odborné školy není v případě denního studia upraven ve školských právních předpisech způsob vyučování distančním způsobem v situaci, kdy není možná osobní přítomnost dětí, žáků nebo studentů ve škole.

Obecně platí, že školy mají povinnost vzdělávat a žáci a studenti mají povinnost se vzdělávat (k tomu srov. § 22 odst. 1 školského zákona).

V rámci základního vzdělávání současná legislativa upravuje pravidla pro plnění povinné školní docházky. Žák podléhající povinné školní docházce na území České republiky v souladu s § 36 odst. 2 školského zákona ji standardně plní v základní škole zapsané v rejstříku škol a školských zařízení na území České republiky. S ohledem na stále se zvyšující mobilitu školský zákon reaguje i na situace, kdy dítě v průběhu plnění své povinné školní docházky pobývá z jakéhokoliv důvodu delší čas v zahraničí.

Školský zákon ošetřuje také dva další způsoby plnění povinné školní docházky, a to individuální vzdělávání, které se uskutečňuje bez pravidelné účasti ve vyučování ve škole, a vzdělávání žáků s hlubokým mentálním postižením. O povolení individuálního vzdělávání rozhoduje pouze ředitel školy, do které byl žák přijat k plnění povinné školní docházky. Žák je přezkoušen ze vzdělávacích předmětů ve škole, v níž je evidován, a to tak, aby mohl být hodnocen za každé pololetí školního roku.

Předškolní vzdělávání se v souladu s § 34 odst. 1 školského zákona organizuje pro děti ve věku zpravidla od 3 do 6 let, nejdříve však pro děti od 2 let. Od počátku školního roku, který následuje po dni, kdy dítě dosáhne pátého roku věku, do zahájení povinné školní docházky dítěte, je předškolní vzdělávání povinné.

Dle ustanovení § 34a se povinné předškolní vzdělávání vztahuje na státní občany České republiky, kteří pobývají na území České republiky déle než 90 dnů, a na občany jiného členského státu Evropské unie, kteří na území České republiky pobývají déle než 90 dnů. Dále se povinné předškolní vzdělávání vztahuje na jiné cizince, kteří jsou oprávněni pobývat na území České republiky trvale nebo přechodně po dobu delší než 90 dnů, a na účastníky řízení o udělení mezinárodní ochrany. Povinné předškolní vzdělávání se nevztahuje na děti s hlubokým mentálním postižením.

Povinné předškolní vzdělávání má dle právních předpisů formu pravidelné denní docházky v pracovních dnech, a to v rozsahu stanoveném prováděcím právním předpisem. V § 1c vyhlášky č. 14/2005 Sb., o předškolním vzdělávání, ve znění pozdějších předpisů, se stanovuje povinné předškolní vzdělávání v rozsahu nepřetržitých 4 hodin ve dnech, v nichž je dána povinnost předškolního vzdělávání.

Školský zákon tedy dosud neupravuje způsob vzdělávání v případě, že epidemiologická či jiná krizová situace omezí či zcela vyloučí přítomnost žáků ve školách, třídách či jiných organizačních jednotkách.

Obdobně není v právních předpisech upravena možnost operativního řešení způsobu konání přijímacích zkoušek, maturitních zkoušek, závěrečných zkoušek a absolutoríí, pokud bude vyhlášen krizový stav podle krizového zákona či nařízeno mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví nebo v určité oblasti České republiky příslušné krajské hygienické stanice znemožní či omezí přítomnost žáků nebo studentů ve školách.

2. Odůvodnění hlavních principů navrhované právní úpravy

Návrh zákona reaguje na zcela novou situaci, které byli pedagogičtí pracovníci, ale zejména děti, žáci a studenti a jejich zákonní zástupci vystaveni v souvislosti se zavřením škol z důvodu epidemie onemocnění COVID-19 způsobené novým koronavirem SARS-CoV-2. V důsledku této epidemie prakticky ze dne na den došlo k uzavření škol a školských zařízení.

Pro předškolní vzdělávání, na rozdíl od vyšších stupňů vzdělávání, nebyl v době vyhlášení nouzového stavu v České republice vydán žádný zákaz fyzické přítomnosti dětí v předškolním vzdělávání nebo závazný pokyn k plošnému uzavření mateřských škol. Rozhodnutí o uzavření či omezení provozu mateřské školy bylo zcela na jednotlivých ředitelích (po projednání se zřizovateli). V období od vyhlášení nouzového stavu v České republice dne 11. března 2020 zůstalo 95 % mateřských škol úplně uzavřeno, přičemž většina z nich byla uzavřena na dobu delší než jeden měsíc. Pouze 5 % mateřských škol uzavřeno nebylo a pouze 1,5 % mateřských škol provoz ani žádným způsobem neomezilo. I v těchto mateřských školách však bylo přítomno výrazně méně dětí než obvykle, většinou dokonce méně než polovina.

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy vydalo v období nouzového stavu pro mateřské školy doporučení, jak realizovat zápisy do mateřských škol bez osobní přítomnosti dětí a jejich zákonných zástupců.

V případě základních a středních škol došlo k jejich úplnému uzavření, avšak povinná školní docházka trvala i nadále. Stejně tak nebyla změněna organizace školního roku a tedy i období, kdy byly školy uzavřeny bylo období školního vyučování (nikoliv tedy školních prázdnin) a žáci měli být i nadále vzděláváni. Rovněž pro základní a střední školy připravilo Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy doporučení, jak by měly školy vzdělávat a fungovat v různých fázích jejich uzavření podle aktuální situace.

Po zcela nových zkušenostech z epidemiologické situace v druhém pololetí školního roku 2019/2020 považuje předkladatel za nezbytné jednoznačně ve školském zákoně upravit pravidla pro distanční výuku pro případ možného opakování této situace. Navrhuje se jednoznačně stanovit povinnost školy zajistit pro vybrané případy distanční výuku pro žáky a studenty i povinnost žáků nebo studentů se tímto způsobem vzdělávat (s výjimkou dětí v mateřských školách, pro které není předškolní vzdělávání povinné, a s výjimkou žáků základních uměleckých škol). Bude však stanovena povinnost školy přizpůsobit distanční výuku podmínkám dítěte, žáka nebo studenta.

Jelikož není možné předvídat podobu, formu a délku konkrétní krizové situace a na ni navazujících krizových či epidemiologických opatření a nařízení, navrhuje se umožnit Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy vydat v případě vyhlášení krizového stavu podle krizového zákona či nařízení mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví či krajské hygienické stanice opatření obecné povahy, upravující odlišné termíny stanovené školským zákonem a odlišný způsob přijímání ke vzdělávání a ukončování středního vzdělávání.

3. Vysvětlení nezbytnosti navrhované právní úpravy

Vyhlášení krizových opatření ve druhém pololetí školního roku 2019/2020 ukázalo nezbytnost stanovení právní úpravy pro případ uzavření škol či zákazu přítomnosti dětí, žáků nebo studentů ve školách. Stávající právní úprava danou situaci výslovně neřeší a přestože se jednalo o specifickou nenadálou okolnost, nelze vyloučit, že v budoucnu znovu nenastane situace, kdy bude nutné v krajním případě uzavřít školy či omezit přítomnost dětí, žáků a studentů.

Nemusí se přitom jednat pouze o situace související s epidemií nějakého onemocnění. Krizový zákon předpokládá vyhlášení krizového stavu a následné přijímání krizových opatření i z jiných důvodů, např. živelních pohrom apod.

Předkladatel tak navrhuje, aby v případech, kdy bude nutné v důsledku vyhlášení krizového stavu nebo z důvodu nařízení mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví nebo krajské hygienické stanice nebo z důvodu nařízení karantény znemožněna osobní přítomnost většiny dětí, žáků nebo studentů z nejméně 1 třídy, studijní skupiny nebo oddělení ve škole, byla škola povinna poskytovat vzdělávání distančním způsobem.

V případě, že by nebyla přijata jednoznačná pravidla, mohla by nastat situace, kdy by nebylo zřejmé, v jakých případech a za jakých podmínek je škola povinna vzdělávání distančním způsobem poskytovat.

Ve výše uvedených případech je pak zcela nezbytné mít možnost v případě potřeby flexibilně reagovat, řešit zejména přijímání ke střednímu vzdělávání a ukončování středního vzdělávání v době vyhlášení krizového stavu či mimořádných opatření, což jsou okolnosti, které není možné odkládat v čase.

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 dopad 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

Navrhovaná právní úprava nepředpokládá žádný hospodářský ani finanční dopad na státní rozpočet, ostatní veřejné rozpočty nebo na podnikatelské prostředí České republiky. Navrhovaná právní úprava kodifikuje odlišný způsob vzdělávání, který může být zajišťován se stávajícími personálními i materiálními zdroji, ale zároveň vytváří prostor pro systémové nastavení vzdělávání distančním způsobem a obhajitelnost vynakládání veřejných prostředků na tento způsob vzdělávání. Ředitel školy přizpůsobí vzdělávání distančním způsobem místním podmínkám. Nelze vyloučit, že z ostatních veřejných rozpočtů (zejména obecních) budou za účelem zajištění lepších podmínek pro vzdělávání distančním způsobem vynaloženy určité veřejné prostředky, na druhou stranu po dobu znemožnění osobní přítomnosti dětí, žáků nebo studentů dochází k nezanedbatelným úsporám v provozu škol, ale i školských zařízení. Z hlediska výdajů státního rozpočtu na pedagogickou a nepedagogickou činnost škol a školských zařízení není mezi financováním vzdělávání distančním způsobem a financováním běžného způsobu vzdělávání rozdíl.

Poslanecká sněmovna svým doprovodným usnesením k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 355/2019 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2020, ve znění pozdějších předpisů /sněmovní tisk 889/ č. 1209, požádala vládu o zajištění finančních prostředků v oblasti regionálního školství na pořízení technického vybavení škol tak, aby byli učitelé na školách schopni v případě dalšího omezení provozu realizovat online výuku již od začátku školního roku 2020/2021 a bylo možné v případě potřeby zprostředkovat vybavení žákům, kteří doma nemají technické vybavení pro zapojení do online výuky.

Jak je uvedeno výše, navrhovaná právní úprava kodifikuje „online výuku“, což umožní alokovat prostředky veřejných rozpočtů na její zajištění. Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy připravuje způsob rozdělení prostředků státního rozpočtu podle výše uvedeného doprovodného usnesení. Nicméně, jak už bylo uvedeno výše, navrhovaná právní úprava žádné finanční dopady nevyvolává.

Z pohledu MŠMT je nezbytné se při naplňování výše uvedeného doprovodného usnesení primárně zaměřit na základní školy, které zřizují územní samosprávné celky a dobrovolné svazky obcí, neboť ony ze zákona primárně odpovídají za zajištění podmínek plnění povinné školní docházky.

Co se týče sociálních dopadů, pak lze konstatovat, že dopady navrhované právní úpravy budou příznivé, neboť i v případě, kdy by děti, žáci nebo studenti nemohli být osobně přítomni ve škole (a tedy se osobně vzdělávat ve škole), bude škola povinna jim dané vzdělávání poskytovat i nadále. Současně bude škola povinna přizpůsobit poskytování distančního vzdělávání podmínkám konkrétního dítěte, žáka nebo studenta. Vzdělávání tedy bude zajištěno i v průběhu vybraných mimořádných situací.

Jiné dopady se nepředpokládají.

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.

12. Odůvodnění návrhu, aby Poslanecká sněmovna vyslovila s návrhem zákona souhlas již v prvním čtení

V souladu s § 90 odst. 2 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění zákona č. 47/2000 Sb. se navrhuje, aby Poslanecká sněmovna vyslovila s návrhem předkládaného zákona souhlas již v prvním čtení. Návrh na zakotvení povinnosti škol poskytovat v mimořádných případech vzdělávání distančním způsobem vychází z nedávných zkušeností s epidemií onemocnění COVID-19 způsobené novým koronavirem SARS-CoV-2, v jejímž důsledku došlo ze dne na den k uzavření škol a z tohoto důvodu se prakticky okamžitě přešlo na tzv. vzdělávání na dálku.

Protože existuje možnost, že epidemie onemocnění COVID-19 se bude šířit znovu a bude nutné přijmout obdobná protiepidemická mimořádná opatření, jaká byla přijata na jaře letošního roku, považujeme za nutné mít ve školském zákoně co nejdříve zakotvená pravidla, kdy, komu a jak je škola povinna poskytovat vzdělávání distančním způsobem.

II. ZVLÁŠTNÍ ČÁST

K ě I.

Navrhuje se stanovit, za jakých mimořádných situací mají školy povinnost poskytovat vzdělávání distančním způsobem.

Mělo by se jednat o případy, kdy

- 1) dojde k vyhlášení krizového stavu podle zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů. Krizovým stavem je podle § 2 písm. b) krizového zákona stav nebezpečí, nouzový stav nebo stav ohrožení státu, nebo
- 2) dojde k nařízení mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví nebo krajské hygienické stanice podle zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Mimořádným opatřením při epidemii nebo nebezpečí jejího vzniku může být právě i uzavření škol (viz § 69 ve spojení s § 80 odst. 1 písm. g), resp. s § 82 odst. 2 písm. m) zákona o ochraně veřejného zdraví), nebo
- 3) dojde k nařízení karantény. Nařídít karanténu může např. krajská hygienická stanice nebo poskytovatel zdravotních služeb.

Pokud tedy dojde v důsledku výše uvedeného ke znemožnění osobní přítomnosti většiny dětí, žáků nebo studentů nejméně 1 příslušné organizační jednotky, tj. více než polovina ze třídy, studijní skupiny nebo oddělení, pak je daná škola povinna automaticky začít poskytovat vzdělávání distančním způsobem těm dětem, žákům nebo studentům, kteří jsou mimořádnou situací přímo dotčeni – tedy těm, kteří nemohou být osobně přítomni ve škole.

Tato povinnost se tedy týká mateřské školy, základní školy včetně přípravných tříd, základní umělecké školy, střední školy a vyšší odborné školy a jazykové školy s právem státní jazykové zkoušky.

S ohledem na skutečnost, že nelze dopředu předjímat, po jak dlouhou dobu by mohla být v tom kterém případě omezena osobní přítomnost dětí, žáků nebo studentů, a tedy po jak dlouhou dobu bude poskytováno vzdělávání distančním způsobem, je nutné stanovit, že vzdělávání sice i nadále má probíhat v souladu s RVP a ŠVP, avšak pouze do té míry, do které je to vhodné s ohledem na konkrétní situaci dítěte, žáka nebo studenta a také školy. Není tedy nutné splnit veškeré požadavky RVP či ŠVP, neboť je zřejmé, že nelze klást rovnítko mezi vzdělávání s osobní přítomností ve škole a vzdělávání distančním způsobem, a to i s ohledem na různé podmínky jednotlivých dětí, žáků a studentů a škol.

Výše uvedené rovněž souvisí s tím, že škola je v případě poskytování vzdělávání distančním způsobem povinna přizpůsobit toto vzdělávání podmínkám každého jednotlivého žáka. To tedy např. znamená, že pokud žák či student nemá doma k dispozici počítač, musí škola využít jiný způsob vzdělávání distančním způsobem - např. umožnit, aby si učivo a úkoly vyzvedl ve škole (samozřejmě pouze tehdy, pokud tomu nebrání jiné okolnosti), nebo využít pouze telefonického spojení.

Pokud by došlo ke vzdělávání distančním způsobem, jsou děti, žáci a studenti povinni se takto vzdělávat, neboť i v těchto případech trvá období školního vyučování a děti, žáci a studenti

nemají prázdniny. Uvedená povinnost se netýká dětí v předškolním vzdělávání, pro které není vzdělávání povinné, a rovněž se netýká žáků základních uměleckých škol a jazykových škol s právem státní jazykové zkoušky. U skupin tedy bude škola sice povinna vzdělávání poskytovat, ale ze strany dětí nebo žáků bude vzdělávání pouze dobrovolné a nebudou jim tedy v případě, že se vzdělávat nebudou, hrozit žádné sankce.

S ohledem na skutečnost, že děti, žáci a studenti budou povinni se vzdělávat distančním způsobem (se stanovenými výjimkami) bude i nadále trvat např. povinnost se omlouvat, pokud se žák nebude moct např. z důvodu onemocnění vzdělávání účastnit. Školy by tedy měly případně upravit své školní řády a nastavit pravidla pro omlouvání v případě vzdělávání distančním způsobem. Obdobné se pak týká i pravidel pro hodnocení, kdy školní řády by měly obsahovat úpravu hodnocení i pro tyto mimořádné situace.

K čl. II

Účinnost návrhu zákona se navrhuje den po dni jeho vyhlášení z toho důvodu, že existuje možnost, že se onemocnění COVID-19 bude znovu šířit. Proto je důležité, aby co nejdříve byla účinná pravidla pro poskytování vzdělávání distančním způsobem.