



**Materiál na rokovanie
Hospodárskej a sociálnej rady SR
dňa 23. 08. 2021**

k bodu č. 13

Stanovisko ZMOS

k materiálu: Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 245/2008 Z. z. o výchove a vzdelávaní (školský zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

Všeobecne k návrhu:

Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky predkladá návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 245/2008 Z. z. o výchove a vzdelávaní (školský zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony na základe rámcového plánu legislatívnych úloh vlády Slovenskej republiky na VIII. volebné obdobie a plánu legislatívnych úloh vlády Slovenskej republiky na mesiace jún až december 2021.

Cieľom návrhu zákona je:

Návrh zákona reaguje na požiadavky aplikačnej praxe. Cieľom návrhu zákona je najmä:

- zefektívnenie procesu prijímacieho konania na vzdelávanie v stredných školách,
- zosúladenie terminológie a systému hodnotenia žiakov v základných školách a v stredných školách,
- rozšírenie dištančného vzdelávania v dennej forme štúdia ako systémové opatrenie,
- otvorenie trhu s edukačnými publikáciami,
- úprava zdravotnej spôsobilosti žiaka,
- spresnenie postupov vo výchove a vzdelávaní v školách s medzinárodným programom,
- zmena spôsobu získavania nižšieho stredného vzdelania,
- komplexná zmena systému poradenstva a prevencie,
- zavedenie pojmu národnostné školy a národnostné školské zariadenia,
- zníženie množstva zákonnej úpravy vo vzťahu k pedagogickej dokumentácii a ku komisiám pri ukončovaní výchovy a vzdelávania v stredných školách,

- vytvorenie rámca pre väčšiu variabilitu pôsobenia škôl s organizačnými zložkami.

Pripomienky k návrhu:

K čl. I bod 100 § 29 ods. 16 písm. e)

Nesúhlasíme s navrhovanou zmenou a navrhujeme ponechať súčasné znenie.

Odôvodnenie: V osobitnej časti dôvodovej správy k tejto zmene predkladateľ neuvádza ani slovo, pravdepodobne preto, že si predkladateľ uvedomuje protiústavnosť tohoto návrhu. Zriaďovanie a vzdelávanie v základných školách je preneseným výkonom štátnej správy. Toto ustanovenie môže predkladateľ teda použiť pri neštátnych zriaďovateľoch a nie pri mestách a obciach. Ak štát ponecháva základnú školu v sieti, tak je to zrejme preto, že nevie bezplatný prístup k základnému vzdelaniu zabezpečiť inak, a teda musí náklady na takéto vzdelávanie hradiť v plnom rozsahu. Mal by teda skúmať, či nenastali dôvody hodné osobitného zreteľa a rozhodnúť, či je zníženie počtu opodstatnené alebo nie. Štát má mať vytvorený najskôr jasný obraz optimálnej siete základných škôl, jasné a objektívne legislatívne nástroje na jej vytvorenie a reguláciu a nie predkladať takéto návrhy, ktoré môžu byť evidentne zneužitú na postupné prenášanie ťarchy na samosprávy. Uvedená snaha pôsobí ako príprava na razantnú optimalizáciu siete a zníženie výdavkov štátu na úkor samospráv.

K čl. II § 7

Za bod nový bod 10 žiadame vložiť nový bod 11, ktorý znie: „11. V § 7 odsek 1 a 2 znejú: (1) Školským úradom je obec, ktorá je zriaďovateľom škôl podľa § 6 ods. 1 s celkovým počtom najmenej 1 000 žiakov; do počtu žiakov sa počíta aj počet detí, ktoré plnia povinné predprimárne vzdelávanie v materskej škole. Školský úrad vzniká od 1. januára kalendárneho roka. Dátum rozhodujúci na určenie počtu žiakov je 15. september predchádzajúceho kalendárneho roka. (2) Za školský úrad sa považujú aj obce, pre ktoré na základe dohody podľa osobitného predpisu³⁵) odborne zabezpečuje úlohy a činnosti v oblasti školstva, mládeže a telesnej kultúry spoločný obecný úrad, pričom celkový počet detí žiakov škôl podľa odseku 1 je v týchto obciach najmenej 1 000.

Odôvodnenie: K dôvodom uvedeným k bodu 11 treba poznamenať, že na obec vo väzbe na povinné predprimárne vzdelávanie boli prenesené ešte ďalšie úlohy a to najmä rozhodovanie v druhom stupni voči rozhodnutiam riaditeľky materskej školy v prvom stupni, ktoré vykonala podľa § 5 ods. 14.

K čl. II bod 35

§ 38 ods. 5 a bod 36 Zásadne nesúhlasíme s návrhom ustanovenia § 38 ods. 4 a žiadame buď ponechať súčasný stav alebo jeho úpravu podľa pripomienok v odôvodnení.

Odôvodnenie: Predmetný návrh je zmätočný. Navrhované ustanovenie je v rozpore s ustanovením § 6 ods. 5, ktoré hovorí, že odvolacím orgánom voči rozhodnutiu riaditeľa základnej školy je obec ako zriaďovateľ, ak má postavenie školského úradu. Ak nemá postavenie školského úradu, odvolacím orgánom je okresný úrad v sídle kraja. Taktiež z celého textu ustanovenia § 38 nie je zrejmé, či aj rozhodovanie riaditeľov súkromných a cirkevných škôl rozhodujú v zmysle zákona o správnom konaní alebo nie, nakoľko v odsekoch 2 a 3 sa uvádza, že ustanovenie § 5 sa na nich vzťahuje len primerane.

K čl. I body 256 a bod 303 § 161n a § 161o

Zásadne nesúhlasíme s navrhovanou zmenou. Žiadame návrh stiahnuť a po uskutočnení odbornej diskusie predložiť ako komplexnú zmenu vrátane zmeny financovania.

Odôvodnenie: Ide o zmenu, ktorá nebola predmetom predchádzajúceho pripomienkového konania a ani nevzišla z pripomienky niektorého z pripomienkujúcich subjektov. Ide o porušenie Legislatívnych pravidiel vlády SR, že tak závažná zmena bola predložená do skráteného pripomienkového konania. Návrh nebol s dotknutými subjektami, medzi ktorých sa počíta aj ZMOS, nakoľko mestá a obce financujú neštátne poradenské zariadenia, prerokovaný. Možno aj z toho dôvodu je nekompletný a zmätočný, nakoľko navrhované zmeny nie sú premietnuté do ostatných legislatívnych predpisov ako napr. zákon č. 596/2003 Z. z. (zriaďovateľská pôsobnosť okresného úradu v sídle kraja, financovanie zo strany miest a obcí..) ak aj do zákona č. 597/2003 Z. z.. Predkladateľ taktiež nevykvantifikoval v doložke vplyvov dopady na štátny rozpočet a rozpočty miest a obcí. Poradenské zariadenia nemôžu zriaďovať mestá a obce, ale od roku 2007 neštátny poradenský systém je financovaný z vlastných príjmov miest a obcí a to dokonca vo vyššej sume, ako sú financované poradenské subjekty zriadené okresnými úradmi v sídle kraja. Preto vznikla dohoda medzi MŠVVaŠ SR a ZMOS, že financovanie neštátnych poradenských subjektov sa vráti do systému financovania z prostriedkov štátneho rozpočtu a mestá a obce môžu ušetrené finančné prostriedky použiť na financovanie hlavne materských škôl. V doložke vplyvov taktiež nie sú vykvantifikované dopady spojené s prechodom práv a povinností a pracovnoprávných vzťahov vyvolaných spájaním poradenských subjektov.

K čl. I bod 141 § 49 ods. 5, bod 143 § 53 ods. 7, bod 239 § 114 ods. 4, bod 243 § 116 ods. 7, bod 246 § 117 ods. 7,

Zásadne nesúhlasíme s novou povinnosťou a žiadame ponechať pôvodné ustanovenie, ktoré dáva zriaďovateľovi len možnosť odpustenia platenia čiastočnej úhrady. V prípade ponechania navrhovaného ustanovenia žiadame predkladateľa uviesť dopad týchto zmien v doložke vplyvov dopad na rozpočty miest a obcí a návrh zdroja, z ktorého budú mestá a obce tento výpadok kryť.

Odôvodnenie: Nejde o plnenie povinnej školskej dochádzky a ani o prípravu na povolanie. Ide o samosprávnu kompetenciu miest a obcí.

K čl. I bod 16 § 6 ods. 4, k bodu 24 § 8

Zásadne nesúhlasíme s vypustením písmena m) až q) z ustanovenia § 6 ods. 4.

Odôvodnenie: V osobitnej časti dôvodovej správy predkladateľ uvádza, že navrhuje spresnenie a vymedzenie pojmu štátny vzdelávací program. Dôvod, prečo predkladateľ navrhuje vypustiť písmená m) až q) sa z dôvodovej správy nedozvedáme. Podľa ZMOS navrhovaná zmena znamená, že štát sa zbavuje jednej z rozhodujúcich kompetencií ovplyvňovať kvalitu výchovy a vzdelávania ako aj kvalitu samotnej siete škôl a školských zariadení. Určovanie povinného personálneho a povinného materiálo-technického a personálneho zabezpečenia je jednou z dôležitých kompetencií, ktoré sú veľmi dôležité už pri samotnom zaradení školy alebo školského zariadenia do siete škôl a školských zariadení.

ZMOS naopak očakáva, že na účely profesijného vzdelávania štátny vzdelávací program určí základné personálne štandardy napríklad pre základnú školu so všetkými ročníkmi a povie, aký musí mať škola minimálny počet samostatných učiteľov, aký minimálny počet učiteľov s prvou a druhou atestáciou a pod. Štát by mal prostredníctvom štátneho vzdelávacieho programu určiť napríklad, či musí mať škola okrem kmeňovej triedy ešte nejaké iné priestory, aké má mať základné didaktické prostriedky a podobne. Mimochodom, povinnosť zabezpečovať priestory a materiálne-technické zabezpečenie, didaktickú techniku zo strany obce naďalej v zákone č. 596/2003 Z. z. zostala, štátna školská inšpekcia ju kontroluje a jej nesplnenie dokonca môže byť dôvodom na vyradenie zo siete. Zo strany štátu dokonca štát túto povinnosť v základných a v stredných školách platí, nakoľko ide o prenesený výkon štátnej správy.

K čl. I. bod 126 § 35 ods. 4

Žiadame bodku na konci vety zmeniť na bodkočiarku a pripojiť slová: „;ak ide o žiaka vo veku plnenia povinnej školskej dochádzky, kópiu rozhodnutia o prijatí žiaka prestupom zašle aj obci, v ktorej má žiak adresu trvalého bydliska.“. Obdobnú zmenu žiadame doplniť a do príslušného ustanovenia, ktoré rieši rozhodovanie o prijímaní do stredných škôl.

Odôvodnenie: Mestá a obce majú v zmysle § 6 ods. 19 zákona č. 596/2003 Z. z. viesť evidenciu žiakov vo veku plnenia povinnej školskej dochádzky, ktorí majú v obci trvalé bydlisko, a vedie evidenciu, v ktorých školách ju plnia. Je preto vhodné, aby sa o tejto skutočnosti dozvedeli tieto obce bezodkladne a aj tie, ktoré nemajú, alebo majú problematický prístup k rezortnému informačnému systému.

K čl. I bod 18 až 22 § 7 a bodu 24 § 8

Žiadame do ustanovení § 7 a 8 školský vzdelávací program a výchovný program školského zariadenia zakomponovať povinnosť aby pri novozaradovanej škole alebo školského zariadenia do siete škôl a školských zariadení bol súčasťou žiadosti a školský vzdelávací program alebo výchovný program školského zariadenia.

Odôvodnenie: Ak štát by mal mať vytvorený mechanizmus kontroly kvality už na vstupe do systému, teda už pri zaradovaní školy alebo školského zariadenia do siete. Vypustenie týchto ustanovení zo súčasného znenia nechápeme ako debyrokratizačný mechanizmus, ale zbavovanie sa kompetencií štátu.

K čl. II bod 26 § 20 ako celok

Žiadame návrh zrušiť alebo preformulovať v zmysle odôvodnenie.

Odôvodnenie: Návrh nového ustanovenia § 20 je zmätočný a do určitej miery v rozpore s legislatívnym prostredím. Napríklad návrh ustanovenia odseku 4 hovorí, že na základe dohody zriaďovateľov sa môžu materské školy, základné školy, základné umelecké školy a školské zariadenia združiť do jednej právnickej osoby. Zriaďovateľom tohto združenia škôl a školských zariadení sú všetci zriaďovatelia spoločne. Organizačné zložky združenia škôl a školských zariadení sú právnické osoby. Dovoľujeme si upozorniť, že právnická osoba koná vo vlastnom mene. Z pohľadu štatistického a daňového má vlastné IČO a DIČO. Tento návrh však hovorí, že súčasťou tejto právnickej osoby majú byť ďalšie právnické osoby, teda osoby, ktoré majú právo konať vo vlastnom mene, majú vlastné IČO a DIČO. Odsek 7 však hovorí, že to nie sú právnické osoby, ale organizačné zložky rovnako, ako keď sú spojené do spojenej školy podľa

odseku 1 a 2. Návrh taktiež nerieši spôsob financovania spojenej školy, ak sa napríklad zriaďovateľom stane samosprávny kraj. Nevieme ako bude financovaný ŠKD, stravovanie alebo materská škola. Obdobne je tomu aj pri združenej škole. Taktiež sa zmena nepremietla do ustanovení o školskej samospráve, výberového konania a pod. Tento model právnických osôb ako súčasť jednej právnickej osoby bol už v školstve vyskúšaný v roku 1990 zákonom o vysokých školách. Spôsobovalo to už pomenované problémy, problémy s účtovníctvom a podobne a tak to bolo aj v rámci zákona o vysokých školách zrušené.

K čl. III bod 6 § 4aa

Žiadame upraviť problematiku poskytovania príspevku na dopravu dieťaťa pre ktoré je predprimárne vzdelávanie povinné do materskej školy.

Odôvodnenie: Navrhované znenie neumožňuje poskytovať príspevok deťom, ktoré budú navštevovať materské školy zriadené samosprávnym krajom, vysokou školou alebo ústredným orgánom štátnej správy.

K čl. II bod 7

Žiadame v doložke vplyvov vyčíslit' finančný dopad z plnenia tejto kompetencie a nájsť zdroje, z ktorých budú mestá a obce vyvolané náklady kryť.

Odôvodnenie: Mestám a obciam už štát podobnú úlohu v oblasti plnenia povinnej školskej dochádzky dal a taktiež bez finančného krytia. Takýmto spôsobom štát už zdvojnásobil počet úloh mestám a obciam v oblasti regionálneho školstva od roku 2003 a to vždy bez finančného krytia.

K čl. II § 6 ods. 5

Žiadame za nový novelizačný bod 9 vložiť nový bod 10, ktorý znie: „10. V § 6 ods. 5 znie: (5) Obec ako školský úrad vykonáva štátnu správu v druhom stupni vo veciach, v ktorých v prvom stupni rozhodol riaditeľ základnej školy alebo riaditeľ materskej školy, ktorej je príslušná obec zriaďovateľom (§5 ods. 3 a ods. 14). Ak obec nie je školským úradom (§ 7), výkon štátnej správy v druhom stupni podľa tohto odseku a činnosti podľa odseku 8 písm. a), c) a d) zabezpečuje pre ňu okresný úrad v sídle kraja.“.

Odôvodnenie: Podobne, ako pri základných školách je potrebné, aby boli všetky úkony v mene štátu garantované odborným výkonom odborného zamestnanca, ktorý odborne zabezpečuje prenesený výkon štátnej správy v školstve.

K čl. I bod 24 § 9

Žiadame zadefinovať v ustanovení § 2 pojem „vzdelávací cyklus“.

Odôvodnenie: Zákon zavádza nový pojem „vzdelávací cyklus“ pričom ho v definícii pojmov nedefinuje, čo je v rozpore s čl. 6 ods. 2 Legislatívnych pravidiel vlády SR.

K čl. II § 6 ods. 12 písm. b)

Žiadame zaradiť nový bod, ktorý znie: V § 6 odseku 12 písmeno b) znie: „b) poskytuje na základe žiadosti zriaďovateľa z finančných prostriedkov poukázaných podľa osobitného predpisu 30a) dotácie na mzdy a prevádzku zriaďovateľovi cirkevnej základnej umeleckej školy, zriaďovateľovi cirkevnej jazykovej školy, zriaďovateľovi cirkevnej materskej školy,

30b) zriaďovateľovi cirkevného školského zariadenia, okrem poradenského zariadenia, liečebno-výchovného sanatória a reedukačného centra, zriaďovateľovi súkromnej základnej umeleckej školy, zriaďovateľovi súkromnej jazykovej školy, zriaďovateľovi súkromnej materskej školy 30b) a zriaďovateľovi súkromného školského zariadenia, okrem poradenského zariadenia, liečebno-výchovného sanatória a reedukačného centra; zriaďovateľ cirkevnej základnej umeleckej školy, zriaďovateľ cirkevnej materskej školy, zriaďovateľ cirkevnej jazykovej školy, zriaďovateľ cirkevného školského zariadenia, okrem poradenského zariadenia, liečebno-výchovného sanatória a reedukačného centra, zriaďovateľ súkromnej základnej umeleckej školy, zriaďovateľ súkromnej materskej školy, zriaďovateľ súkromnej jazykovej školy a zriaďovateľ súkromného školského zariadenia, okrem poradenského zariadenia, liečebno-výchovného sanatória a reedukačného centra, ktoré sú zriadené na území obce, môžu požiadať obec o dotáciu na dieťa, poslucháča alebo žiaka do dovŕšenia 15 rokov veku na mzdy a prevádzku takých základných umeleckých škôl, jazykových škôl, materských škôl 30b) a školských zariadení, ktorých zriaďovateľom môže byť aj obec alebo okresný úrad v sídle kraja,“.

Odôvodnenie: ZMOS navrhuje predmetnú zmenu financovania neštátnych poradenských zariadení a neštátnych špeciálnych výchovných zariadení z dôvodu, že ide o subjekty, ktoré samospráva nemôže sama zriaďovať. Z pohľadu verejných zriaďovateľov môže takéto subjekty zriaďovať len okresný úrad v sídle kraja. Podľa analýz aj ministerstva, výška finančných prostriedkov na financovanie týchto neštátnych subjektov je vyššia ako výška, ktorú poskytuje štát. Je to aj z dôvodu, že štát má už skoro 10 rokov vypracovanú metodiku financovania, ktorá sa skladá z paušálnej sumy a sumy podľa výkonov. Zmena financovania sa stala v roku 2007 a od tejto doby evidujeme enormný nárast tak počtu klientov ako aj počtu subjektov. Tento nárast vieme zdokladovať aj štatisticky. Nami navrhovaná zmena znamená len naplnenie dohody s ministerstvom ešte z roku 2016, že ministerstvo uskutoční komplexnú reformu poradenského systému a financovanie týchto neštátnych subjektov bude uskutočňované z prostriedkov štátneho rozpočtu za rovnakých podmienok ako štátnych.

K návrhu ako celku

Žiadame predložený návrh stiahnuť z medzirezortného pripomienkového konania a podrobiť ho komplexnej odbornej diskusii s aktérmi vzdelávania najmä príslušnými stavovskými organizáciami a zriaďovateľmi a po prerokovaní ho predložiť ako nové tri zákony, ktoré zrušia pôvodné zákony. Návrh obsahuje úplne nové a zásadné zmeny napr. poradenský systém, ktoré neboli predmetom predchádzajúceho medzirezortného pripomienkového konania a ani neboli predmetom návrhov na zmeny niektorého z pripomienkujúcich subjektov.

Odôvodnenie: Ide o flagrantné a bezprecedentné porušenie pravidiel tvorby všeobecne záväzných právnych predpisov, keď sa v tak masívnom rozsahu už v prvom kole novelizujú predpisy a to bez predchádzajúcej diskusie s dôležitými aktérmi, za ktorého sa považuje aj ZMOS ako zástupca najväčšieho počtu zriaďovateľov škôl a školských zariadení, keď predkladateľ predloží do pripomienkového konania nepripravený návrh a potom si ho dokonca v rámci pripomienkového konania aj sám pripomienkuje a dokonca zásadnými pripomienkami. Následne predkladateľ predloží do druhého kola pripomienkového konania návrh, ktorý obsahuje rozsiahle a znovu neprediskutované a „nedotiahnuté“ zmeny, ktoré ani nevzišli z pripomienkového konania, ale ide o ďalšiu iniciatívu predkladateľa. Napriek tomu,

predkladateľ predložil návrh na skrátené pripomienkové konanie, k čomu ho Legislatívne pravidlá vlády SR neoprávňujú. Predložený návrh v zásadnom rozsahu mení existujúce právne normy, mení filozofiu jednotlivých častí zákona a zavádza systémové zmeny v systéme výchovy a vzdelávania. Pôvodný návrh, ktorý bol predložený do predchádzajúceho MPK s 322 novelizačnými bodmi. (262 novelizačnými bodmi k zákonu č. 245/2008 Z. z., 40 novelizačnými bodmi k zákonu č. 596/2003 Z. z. a 20 novelizačnými bodmi k zákonu č. 597/2003 Z. z.) Teraz už bol návrh predložený s 357 novelizačnými bodmi 309 novelizačnými bodmi k zákonu č. 245/2008 Z. z., 38 novelizačnými bodmi k zákonu č. 596/2003 Z. z. a 10 novelizačnými bodmi k zákonu č. 597/2003 Z. z. Teda terajší návrh má o 35 novelizačných bodov viac ako predchádzajúci návrh a dokonca obsahuje návrhy na zmeny, ktoré nevyplynuli z pripomienok z medzirezortného pripomienkového konania (napríklad rozšírenie počtu ročníkov prvého stupňa ZŠ o piaty ročník), teda opäť bez odpornej diskusie. Taktiež musíme konštatovať, že návrh neobsahuje zmeny na základe pripomienok ZMOS, ktoré predkladateľ vyhodnotil ako akceptované ako napríklad určovanie školských obvodov základných škôl a spádových materských škôl, ak na základe spojenia do „clustra“ nebude obec, nebol upravený § 7 tak, ako to predkladateľ vo vyhodnotení rozporového konania prisľúbil, citujem: „Pripomienka akceptovaná, navrhované znenie bude upravené vo vzťahu rozhodovania v druhom stupni o opravných prostriedkoch voči rozhodnutiam riaditeľ'a materskej školy“, nesplnený prisľub vypracovania novej doložky vplyvov - nevykvantifikované finančné dopady, predkladateľ naďalej trvá, že prijatie 357 zmien nebude mať dopad na verejné financie, neprepracovaná osobitná časť dôvodovej správy, jej jednotlivé ustanovenia sú naďalej konštatálne a nie vysvetľujúce.

Záver:

Žiadame predložený návrh stiahnuť a podrobiť ho komplexnej odbornej diskusii s aktérmi vzdelávania najmä príslušnými stavovskými organizáciami a zriaďovateľmi a po prerokovaní ho predložiť ako nové tri zákony, ktoré zrušia pôvodné zákony.

Branislav Tréger
predseda ZMOS