

Stanovisko k

NÁVRHU

Zákona

z2018,

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 mení zákon č. 596/2003 Z. z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

- návrhu poslancov Evy SMOLÍKOVEJ, Štefana ZELNÍKA, Tibora BERNAŤÁKA a Jaroslava PAŠKU, ktorým sa má novelizovať zákon č. 245/2008 Z. z. a zákon č. 596/2003 Z. z. (bod č. 40 programu 31. schôdze NR SR)

Analýza dopadov na aplikačnú prax v školách a návrhy na zmenu zákona

Cieľom návrhu zákona je podľa predkladateľov riešenie „určovania počtov žiakov gymnázií s osemročným štúdiom **na základe objektívne merateľných kritérií** a zamedziť neodôvodneným rozdielom v počtoch žiakov v rámci regiónov, ktorých **jednotlivé gymnáziá majú možnosť prijať bez ohľadu na kvalitu poskytovanej výchovy a vzdelávania**“.

V dôvodovej správe sa ďalej uvádza, že je potrebné určovať uvedené počty **jednotne na základe objektívnych kritérií zohľadňujúcich kvalitu školy a špecifiká školského vzdelávacieho programu gymnázia** tak, aby regulácia počtu prijímaných žiakov bola **spravodlivá a riadne** a včas zabezpečená.

Ministerstvo má **určiť** záväzný počet žiakov, ktorých bude možné prijať do prvého ročníka v rámci kraja, Okresnému úradu v sídle kraja zostáva zachovaná kompetencia **zistiť ováť plnenie kritérií** jednotlivými gymnáziami, na základe ktorých ministerstvo **zverejní** záväzný počet žiakov, ktorých možno prijať do jednotlivých gymnázií s osemročným štúdiom, to všetko **mimo rámca správneho konania**.

Zároveň v návrhu novely zákona navrhujú zmeniť súčasnú úpravu experimentálneho overovania a zmeniť ho na „odbornú úlohu, ktorú **ministerstvo školstva rieši s príslušnými priamo riadenými organizáciami, vysokými školami a inými odbornými inštitúciami** a ktorej obsah, priebeh a hodnotenie **nemá byť ovplyvňované záujmom konkrétnej fyzickej osoby alebo právnickej osoby**

poskytujúcej výchovu a vzdelávanie na jeho výsledku, čomu sa ani v režime **osobitného druhu správneho konania** nedá zabrániť.“

V dôvodovej správe sa ďalej uvádza, že výsledky experimentálneho overovania, ktoré preukázali prínos pre výchovno-vzdelávací proces a sú **v súlade s cieľmi a princípmi výchovy a vzdelávania** podľa školského zákona, môžu byť **implementované všeobecne, nie iba exkluzívne pre iniciátora experimentálneho overovania**. V prípade návrhov experimentálneho overovania nových odborov vzdelávania pre odborné vzdelávanie a prípravu sa v dôvodovej správe uvádza, že je potrebné, aby bol podnet podaný vecne príslušnou stavovskou alebo profesijnou organizáciou alebo príslušným ministerstvom z dôvodu, že **iba organizácie sveta práce a príslušné orgány štátnej správy vedia objektívne zhodnotiť potreby a požiadavky trhu práce a zadefinovať požiadavky na nové odbory vzdelávania**. Navrhovaná úprava podľa dôvodovej správy **ponecháva priestor na dohodnutie podrobností o uskutočnení experimentálneho overovania** vrátane finančného zabezpečenia na odborného garanta a školu alebo školské zariadenie, v ktorom sa hypotézy v súlade s predmetom a cieľom experimentálneho overovania budú overovať a ustanovuje transparentné **zverejňovanie podmienok** a výsledkov experimentálneho overovania

Dôvodová správa taktiež uvádza, že návrh zákona je **v súlade s Ústavou**, ústavnými zákonmi, **medzinárodnými zmluvami, ktorými je Slovenská republika viazaná**, zákonmi, v súlade s právom Európskej únie a v súlade s nálezmi Ústavného súdu Slovenskej republiky.

Nové znenie zákona na rozdiel od predchádzajúcej právnej úpravy,

ale aj **v rozpore s vyššie uvedenou dôvodovou správou**

v časti **OSEMROČNÉ GYMNÁZIÁ:**

- nerieši problém určovania počtov žiakov gymnázií s osemročným štúdiom **na základe zjednotených a objektívne merateľných kritérií zohľadňujúcich výlučne kvalitu školy a špecifiká školského vzdelávacieho programu gymnázia**
- kritériá, stanovené ministerstvom školstva na určovanie počtu tried v osemročných gymnáziách **nie sú jasne vopred, zrozumiteľne a objektívne definované v rámci princípu právnej istoty a zásady jednoznačnosti právnej úpravy, nepripúšťajúcej v praxi odlišný výklad, nie sú porovnateľné, merateľné, nemajú rovnakú váhu resp. ich váha nie je zrejmá, a sú preto v dôsledku uvedeného netransparentné**. Preto na základe nich **nemožno transparentne, odôvodniteľne, spravodlivo t.j. riadne nariadiť**, ktorá škola môže otvoriť prvý ročník a s koľkými triedami, a ktorá nie;

- návrh **nijako nerieši neodôvodnené rozdiely v počte prijímaných žiakov v rámci regiónov** a navyše zakladá možnosť, že si aj regióny, v ktorých sa teraz do OG prihlasuje menej ako 5% žiakov z populačného ročníka, budú nárokovat' zvýšenie počtu miest do 5% hranice;
- odôvodnenie iného počtu tried pre žiakov v jednom regióne „vyššou potrebou a inými podmienkami a požiadavkami pri vzdelávaní a na trhu práce“ otvorene podceňuje úroveň, záujem a možnosti detí z ostatných regiónov;
- návrh **diskriminuje časť detí a rozdeľuje ich** na tie, ktorým pri rovnakých predpokladoch na štúdium poskytne normatívny príspevok na vzdelávanie, a ktorým nie;
- návrh dostatočne nerešpektuje princíp rovnoprávnosti prístupu k výchove a vzdelávaniu so zohľadnením výchovno-vzdelávacích potrieb jednotlivca a jeho spoluzodpovednosti za svoje vzdelávanie, zakotvený v § 3 písm. c) zákona č. 245/2008 Z.z.
- návrh zámerne pracuje s odlišnými termínmi ako je termín **„rozhodnutie/rozhoduje“** (ktorý je nahradený termínmi **„určuje“**, **„zist'uje plnenie kritérií“** či **„zverejňuje“**) v snahe vyhnúť sa režimu správneho konania a prieskumu zákonnosti postupu orgánov verejnej správy, neuvedomujúc si pritom nevyhnutnosť rešpektovať minimálne základné pravidlá správneho konania v zmysle ust. § 3 ods. 7 zákona č. 71/1967 Zb., najmä:
 - povinnosť správnych orgánov postupovať **v súlade so zákonmi**, ktoré za týmto účelom musia obsahovať **jednoznačné zákonné kritériá**,
 - povinnosť správnych orgánov **chrániť nielen záujmy štátu, ale aj záujmy spoločnosti a práva a záujmy fyzických osôb a právnických osôb**, čo pri **konflikte záujmov zo strany Okresného úradu ako zriaďovateľa osemročných gymnázií** nie je možné vo vzťahu k záujmom iných zriaďovateľov ale ani vo vzťahu k záujmom rodičov na kvalitnom vzdelaní pre ich deti,
 - povinnosť správnych orgánov **postupovať v úzkej súčinnosti s osobami, ktorých sa vec týka, a dať im vždy príležitosť, aby mohli svoje práva a záujmy účinne obhajovať, najmä sa vyjadriť k podkladu rozhodnutia, a uplatniť svoje návrhy**, obzvlášť právo účinnej obhajoby zo strany škôl a transparentnom rozhodovaní o nej zo strany správnych orgánov v návrhu absentuje (na jednej strane nie sú jasne definované kritériá na rozhodovanie, na druhej strane je vylúčené správne konanie a tým i odôvodnená správna úvaha, ktorá by bola súčasťou správneho rozhodnutia, čo v spojení s nezverejňovaním rozhodnutí správnych orgánov vrátane ich odôvodnenia vytvára nemožnosť účinnej obhajoby škôl pred správnym orgánom a v praxi prinúti školy hľadať iné prostriedky právnej ochrany),
 - povinnosť správnych orgánov vychádzať zo **spoľahlivo zisteného stavu vecí a dbať o to, aby v rozhodovaní o skutkovo zhodných alebo**

podobných prípadoch nevznikali neodôvodnené rozdiely, s čím je text novely v priamom rozpore, nakoľko **nedefinuje jednoznačne kritériá pre objektívne zistenie stavu vecí**

- povinnosť správnych orgánov vhodným spôsobom **zrozumiteľne a včas informovať verejnosť o začatí, uskutočňovaní a o skončení vecí, ktorá je predmetom záujmu verejnosti** na úradnej tabuli správneho orgánu resp. na svojom webovom sídle, uvedenú povinnosť stanovuje len vo vzťahu k zverejneniu konečného rozpisu počtu žiakov pre jednotlivé gymnáziá s osemročným vzdelávacím programom pre nasledujúci školský rok zo strany ministerstva školstva.

Uvedené zásady sú premietnuté i do **odporúčania CM/Rec (2007) Výboru ministrov členských štátov Rady Európy z 20. júna 2007 o dobrej verejnej správe**, ktoré zahŕňa **princíp dodržiavania zákonnosti, resp. viazanosť právom, princíp právnej istoty, princíp transparentnosti, princíp nezneužívania správnej úvahy, rovného zaobchádzania, vylúčenia diskriminácie, objektivity a nestrannosti, predvídateľnosti, legitímnych očakávaní, primeranosti, a zodpovednosti správnych orgánov za svoju činnosť**, ktoré Rada Európy presadzuje najmä prostredníctvom **judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva**. V tejto súvislosti je taktiež potrebné zdôrazniť, že postup správnych orgánov bude i v prípade prijatia textu novely predmetom **prieskumu zákonnosti zo strany prokuratúry** na základe jej kompetencií podľa zákona č. 153/2001 Z.z., čo presunie problém právnej argumentácie neefektívne mimo správny orgán a zaťaží ďalšiu štátnu inštitúciu.

- návrh nie je v súlade s nasledovnými článkami Ústavy SR :
 - a) Čl. 2 ods. 2 Ústavy SR: Štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.
Napr. v navrhovanom texte novely v § 64 ods. 5 písm. i) sa orgánu výkonnej moci (Okresnému úradu) mimo medzí ústavou zabezpečenej delby moci umožňuje dotvárať právo prostredníctvom zákonom čo do spôsobu ani rozsahu neobmedzenej kompetencie určovať vopred neznáme „ďalšie kritériá, ak odôvodňujú zabezpečenie výchovy a vzdelávania v príslušnom gymnáziu s osemročným vzdelávacím programom.“.
 - b) Čl. 7 ods. 5 Ústavy SR: Medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, medzinárodné zmluvy, na ktorých vykonanie nie je potrebný zákon, a medzinárodné zmluvy, ktoré priamo zakladajú práva alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, majú prednosť pred zákonmi. S právom dieťaťa na vzdelanie korešponduje právo zákonných zástupcov detí spolurozhodovať o výchove a vzdelávaní detí.

Toto právo je výslovne zakotvené v čl. 2 Dodatkového protokolu k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, kde sa uvádza, že **pri výkone akýchkoľvek funkcií v oblasti výchovy a vzdelávania, ktoré štát vykonáva, bude rešpektovať právo rodičov zabezpečovať túto výchovu a vzdelávanie v zhode s ich vlastným náboženským a filozofickým presvedčením.** Ešte explicitnejšie toto právo vyjadruje čl. 13 Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach, ktorý vo svojom ods 3 ustanovuje, že **štáty, zmluvné strany Paktu sa zaväzujú rešpektovať slobodu rodičov, prípadne poručníkov, zvoliť pre ich deti iné školy než sú tie, ktoré boli zriadené verejnými orgánmi.**

- c) Čl. 13 ods. 2 až 4 Ústavy SR v spojení s Čl.19 ods.1, Čl. 35 ods. 1 a Čl.41 ods.4 a Čl.42 ods.3 Ústavy SR: Medze základných práv a slobôd možno upraviť za podmienok ustanovených touto **ústavou len zákonom. Zákonné obmedzenia základných práv a slobôd musia platiť rovnako pre všetky prípady, ktoré spĺňajú ustanovené podmienky.** Pri obmedzovaní základných práv a slobôd sa musí dbať na ich podstatu a zmysel. Takéto obmedzenia sa môžu použiť len na ustanovený cieľ. **Každý má právo na zachovanie dobrej povesti a na ochranu mena. Každý má právo na slobodnú voľbu povolania a prípravu naň. Starostlivosť o deti a ich výchova je právom rodičov. Zriaďovať iné školy ako štátne a vyučovať v nich možno len za podmienok ustanovených zákonom.**

Analýza objektívnosti, transparentnosti a váhy kritérií, určených pre rozhodovanie o počte tried v § 64, odsek 5:

Počet žiakov prvého ročníka gymnázia s osemročným vzdelávacím programom sa určuje podľa

- a) predbežného záujmu zákonných zástupcov žiakov z daného populačného ročníka - **nie je uvedené, akou formou sa toto kritérium má preukazovať**
- b) udržateľnosti počtu žiakov v piatom ročníku až ôsmom ročníku tried, - **toto kritérium nie je objektívne merateľné, pretože nie je jasné, či sa bude kritérium udržateľnosti vzťahovať na najbližšiu spádovú ZŠ, na ZŠ v príslušnej mestskej časti, ZŠ v celom meste, či celom regióne. Navyše OG nemôže zodpovedať za záujem rodičov o základnú školu, do ktorej predtým chodili jeho uchádzači.**
- c) možnosti zabezpečenia výchovy a vzdelávania príslušníkom národnostných menšín v jazyku národnostnej menšiny

- d) výsledkov monitorovania a hodnotenia kvality výchovy a vzdelávania vykonaných Štátnou školskou inšpekciou s dôrazom na nadpriemerné výsledky – **toto kritérium nie je objektívne, pretože výkon komplexnej školskej inšpekcie sa v školách realizoval v rôznych rokoch, s rôznymi kritériami, v niektorých aj viac ako pred 10-timi rokmi a v niektorých sa vôbec komplexná inšpekcia nevykonala,**
- e) výsledkov hodnotenia externej časti maturitnej skúšky a písomnej formy internej časti maturitnej skúšky s dôrazom na nadpriemerné výsledky,
- f) výsledkov z celoslovenských kôl súťaží alebo predmetových olympiád a výsledkov medzinárodných kôl súťaží alebo predmetových olympiád s dôrazom na nadpriemerné výsledky – **toto kritérium poskytuje vzájomne neporovnateľné výsledky vzhľadom na rôzne zamerania súťaží a olympiád, rôzny charakter, úroveň a vzťah k školskému vzdelávaciemu programu,**
- g) účasti žiakov príslušného gymnázia s osemročným vzdelávacím programom v medzinárodných projektoch alebo v medzinárodných programoch - **rovnako neporovnateľné výstupy ako v predchádzajúcom kritériu, rovnako nie je definované, čo sa myslí medzinárodnými projektami a programami**
- h) zamerania školského vzdelávacieho programu gymnázia s osemročným vzdelávacím programom alebo školského vzdelávacieho programu tried gymnázia s osemročným vzdelávacím programom na rozvoj nadania žiakov, špecifických zručností alebo schopností žiakov - nie je uvedené, akou formou sa toto kritérium má preukazovať a na základe čoho sa má medzi školami porovnávať
- i) ďalších kritérií určených okresným úradom v sídle kraja, ak odôvodňujú zabezpečenie výchovy a vzdelávania v príslušnom gymnáziu s osemročným vzdelávacím programom.“ – **tu nie sú určené nijaké kritériá a tak nie je možné uplatniť vopred nešpecifikované kritériá jedného zo zriaďovateľov, ktorý v tomto prípade určuje kritériá v konflikte záujmov.**

Z textu novely nie je vôbec zrejmé, akú váhu majú mať jednotlivé kritériá.

Preto navrhujeme:

pri riešení problematiky osemročných gymnázií zaviesť mechanizmus, ktorým by sa zohľadnili výsledky Testovania 5 v príslušnom ročníku, v ktorom by **všetci žiaci, ktorí sa v tomto testovaní umiestnili v percentile 85 - 100** a preukázali tak študijné predpoklady v kľúčových predmetoch Matematike a Slovenskom jazyku /inom vyučovacom jazyku, **mali možnosť zúčastniť sa prijímacieho konania,** ktorého podmienku a kritériá určí riaditeľ školy po prerokovaní v pedagogickej rade

školy v tom osemročnom gymnáziu, ktoré **vyberie rodič dieťaťa podľa svojej slobodnej vôle**, hodnotovej orientácie, prípadne vierovyznania.

Zriadovateľ podľa počtu prijatých žiakov **rozhodne o počte tried**, ktoré je schopný s príslušnou výškou normatívnych prostriedkov, určených na vzdelávanie, v danom školskom roku financovať.

Rovnako navrhujeme aj v tomto prípade ustanoviť SPRÁVNE KONANIE.

Ak by nebolo možné realizovať tento návrh, odporúčame:

A/ vyňať z 5% limitu na OG školy, v ktorých je prijatie žiaka podmienené overením špeciálnych schopností, zručností, alebo talentu.

B/ odstrániť sporné kritériá a ponechať iba kritériá, označené písmenami a), c), e) a h) s upresnením preukazovania kritérií a) a h) a váhy jednotlivých kritérií.

C/ ustanoviť správne konanie o rozhodnutí o počte tried 1. ročníkov

Upozornenia:

1. Tento mechanizmus spojenia a) štátom stanoveného kritéria (percentil), b) rodičom vybratej školy a c) školou určenými kritériami prijímania možno použiť **len ako celok**, pretože vynechanie akejkoľvek jeho časti by viedlo k nerovnosti, diskriminácii a autoritatívnemu rozhodovaniu o deťoch.

2. V Zákone 245/2008 Z.z. (Školský zákon) **chýba povinnosť uskutočniť a absolvovať Testovanie5**, a tak by sa táto povinnosť musela rovnako legislatívne ukotviť, čo bude mať dopad na verejné financie;

3. Školy by **nemali opakovať v prijímacích pohovoroch** úlohy z Matematiky a Slovenského / iného vyučovacieho/ jazyka, ktoré už boli predmetom Testovania 9, ale mali by sa zamerať na overenie študijných alebo špeciálnych predpokladov podľa svojho zamerania, alebo špecifik svojho školského vzdelávacieho programu, a tak prijať žiakov, ktorí vykazujú predpoklady zvládnuť nielen bežné štúdium, ale aj zvýšené nároky vyplývajúce z osobitosti vzdelávacieho programu príslušného školského vzdelávacieho programu konkrétneho osemročného gymnázia.

Nové znenie zákona na rozdiel od predchádzajúcej právnej úpravy,

ale aj v rozpore s vyššieuvedenou dôvodovou správou

v časti **EXPERIMENTÁLNE OVEROVANIE**

„§ 14

Experimentálne overovanie

- **výrazne obmedzuje predmet experimentálneho overovania** len na **experimentálne overovanie výchovno-vzdelávacieho programu školy a školského zariadenia, foriem a organizácie výchovy a vzdelávania v súlade s cieľmi a princípmi výchovy a vzdelávania** – nedáva tým priestor na overovanie nových cieľov a princípov výchovy a vzdelávania a v prípade overovania výchovno-vzdelávacieho programu školy a školského zariadenia v rozpore s dôvodovou správou obmedzuje overovanie **exkluzívne pre iniciátora experimentálneho overovania**.

- **vynecháva v zákone pôvodný cieľ experimentálneho overovania ako rámca pre rozhodovanie MŠ SR o uplatnení jeho výsledkov** - získať alebo overiť v praxi poznatky, skúsenosti, podnety, implementáciu poznatkov a skúseností na zmeny a obnovu pedagogických dokumentov, na vytvorenie alternatívnych vzdelávacích programov alebo výchovných programov, overovanie zahraničných modelov, prípadne ich uplatnenie na podmienky škôl a školských zariadení podľa tohto zákona, príp. podnetov na zmenu legislatívy

- významne **obmedzuje okruh oprávnených osôb**, ktoré môžu podať návrh na experimentálne overovanie nového študijného alebo učebného odboru v stredných odborných školách; v prípade návrhov experimentálneho overovania nových odborov vzdelávania pre odborné vzdelávanie a prípravu sa v dôvodovej správe uvádza, že je potrebné, aby bol podnet podaný vecne príslušnou stavovskou alebo profesijnou organizáciou alebo príslušným ministerstvom zo zavádzajúceho dôvodu, že **iba organizácie sveta práce a príslušné orgány štátnej správy vedia objektívne zhodnotiť potreby a požiadavky trhu práce a zadefinovať požiadavky na nové odbory vzdelávania**.

- **centralizuje rozhodovanie a riadenie experimentálneho overovania**, jeho návrhov, prípravy a realizácie výlučne do rúk zamestnancov ministerstva a pri určovaní odborných garantov zužuje okruh na pracovníkov jeho priamoriadených organizácií, VŠ a výhradne verejných výskumných inštitúcií; **vynecháva princíp partnerskej spolupráce so zriaďovateľmi, riaditeľmi, školami, garantmi a inými fyzickými a právnickými osobami** a nahrádza ho netransparentným direktívnym protiústavným modelom

- **vylučuje správne konanie z rozhodovania MŠ SR o návrhu, procese a uplatnení výsledkov experimentálneho overovania** vedúceho ku vydaniu transparentného odôvodneného a tým i preskúmateľného správneho rozhodnutia, - **nezrozumiteľne stanovuje, že MŠ SR vo svojej správe zverejní aj informácie o možnosti využitia experimentálneho overovania bez transparentného a jednoznačného uvedenia subjektu, ktorý o tomto najdôležitejšom kroku v zmysle platnej legislatívy rozhodne kvalifikovaným spôsobom na základe posúdenia platnej legislatívy i výsledkov experimentu**. Vystavuje tak celé experimentálne overovanie riziku, že bude netransparentne ovplyvňované

rôznymi vplyvmi. Správne konanie je t.č. jediným nástrojom zabezpečenia transparentnosti v tejto oblasti.

MŠ SR by v prípade prijatia novely netransparentne a bez možnosti voľby zo strany zriaďovateľov, škôl či garantov mocensky určovalo nielen to, kto a čo bude experimentálne overovať za peniaze koho, ale aj to, čo a ako sa bude v rámci experimentálneho overovania hodnotiť a kto bude hodnotiť bez jasnej - v zákone pomenovanej - možnosti preskúmania zákonnosti a zmysluplnosti jeho postupu. Vytvára sa tak priestor na lobbying, korupciu a politické vplyvy na úkor odbornosti, transparentnosti a najmä na úkor inovácií v slovenskom školstve.

Vzhľadom k uvedenému žiadame, aby navrhovatelia stiahli predmetný návrh novely školského zákona z rokovania Národnej rady SR a to ešte v 1. čítaní s odôvodnením, že sa je potrebné venovať detailnejšie súčasnej praxi ohľadom tejto témy, ktorej riešenie si vyžaduje skôr zákonné dodržiavanie súčasného zákonného postupu ako zmenu legislatívy.