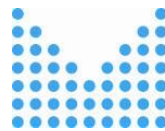




Evropská unie
Evropský sociální fond
Operační program Zaměstnanost



MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

Analýza současných potřeb vzdělávání a pracovněprávního postavení úředníků ÚSC pro potřeby komplexní legislativní změny postavení a vzdělávání úředníků ÚSC

Zpracoval: odbor veřejné správy, dozoru a kontroly MV ČR
V Praze dne 10. května 2022

Zpracováno v rámci projektu „Implementační jednotka Strategického rámce rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014–2020“, reg. č. CZ.03.4.74/0.0/0.0/15_019/0000125.

Projekt je spolufinancován z prostředků Evropské unie, Evropského sociálního fondu.

I. Pracovněprávní část

Část A: SOUČASNÉ POSTAVENÍ ÚŘEDNÍKA (pojem úředník, správní činnost)

Legislativní ukotvení postavení úředníků ÚSC

- **zákon č. 312/2002 Sb.**, o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o úřednících“)
- **zákon č. 262/2006.**, zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákoník práce“)

Zákon o úřednících v § 1 odst. 2 stanovuje jako metodu úpravy pracovněprávních vztahů úředníků ÚSC subsidiaritu zákoníku práce, tj. na pracovněprávní vztahy úředníků ÚSC se vztahuje zákoník práce s odchylkami upravenými zákonem o úřednících. Platí tedy obecná zásada podpůrné působnosti zákoníku práce.

Zákon o úřednících v § 1 odst. 1 dále stanoví podmínku uzavření pracovního poměru pro úředníky ÚSC (tj. v případě uzavření dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr nejde de facto i de iure o úředníka ÚSC).

V praxi může vyvolávat toto striktní ustanovení jednak zbytečné obcházení zákona, resp. problém mít na pracovní poměr v ÚSC úzce specializovaného úředníka, kterého však nepotřebují mít na plný úvazek ani permanentně k dispozici (např. zkušební komisař pro řízení vozidel kategorie M3 – autobusy).

Pojem úředník

Definici pojmu úředník obsahuje § 2 odst. 4 zákona o úřednících - úředníkem je zaměstnanec územního samosprávného celku podílející se na výkonu správních činností zařazený do obecního úřadu, do městského úřadu, do magistrátu statutárního města nebo do magistrátu územně členěného statutárního města, do úřadu městského obvodu nebo úřadu městské části územně členěného statutárního města, do krajského úřadu, do Magistrátu hlavního města Prahy nebo do úřadu městské části hlavního města Prahy.

Úředníkem tedy jsou pouze ti zaměstnanci územního samosprávného celku, kteří se podílejí na výkonu správních činností a zároveň jsou zařazení do úřadu daného územního samosprávného celku. Zákon o úřednících se naopak nevztahuje na zaměstnance ÚSC, kteří v jejich úřadech zařazení nejsou, a to i v případě, že by tito zaměstnanci vykonávali nebo se podíleli na výkonu správních činností, dále se nevztahuje ani na členy volených orgánů územních samosprávných celků (členy zastupitelstva nebo rady územního samosprávného celku, na starosty, primátory či hejtmany), a v neposlední řadě se zákon nevztahuje ani na osoby, které mají s územním samosprávným celkem uzavřenou některou z dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr. Podle § 1 odst. 3 zákona o úřednících se dále za úředníky nepovažují zaměstnanci zařazení ve vlastních organizačních složkách ÚSC, které nemají právní subjektivitu, zaměstnanci zařazení jen ve zvláštních orgánech ÚSC a zaměstnanci, kteří vykonávají výhradně pomocné, servisní nebo manuální práce nebo kteří výkon takových prací řídí (tzv. obslužné činnosti).

Pojem správní činnost

Vymezení pojmu správní činnosti je zcela zásadní pro určení, zda konkrétní zaměstnanec ÚSC je či není úředníkem. Správními činnostmi se podle § 2 odst. 3 zákona o úřednících rozumí plnění úkolů v samostatné nebo přenesené působnosti územního samosprávného celku podle zvláštních právních předpisů.

Důvodová zpráva k zákonu o úřednících uvádí, že „*správní činností je zejména správní rozhodování, správní kontrola, dozor nebo dohled, příprava návrhů právních předpisů a zajišťování právní činnosti*“

správních úřadů, příprava návrhů koncepcí a programů, vytváření a vedení informačních systémů ve veřejné správě, statistika, správa rozpočtu územního samosprávného celku, krizové řízení a plánování, ochrana utajovaných skutečností, zabezpečování obrany státu, poskytování darů a dotací, poskytování informací podle zvláštního právního předpisu a další činnosti vyplývající ze zvláštních zákonů a příprava a vypracování věcných podkladů k ostatním správním činnostem.“ Správní činností bude především plnění veškerých úkolů svěřených výslovně územním samosprávným celkům zvláštními právními předpisy, ať už jde o samostatnou nebo o přenesenou působnost.

Úředníkem je takový zaměstnanec, který se (za splnění ostatních podmínek) podílí na výkonu správních činností, bez ohledu na to, jaký podíl z jeho pracovní náplně výkon správních činností představuje. Zaměstnanec ÚSC tedy bude považován za úředníka, pokud se alespoň zčásti podílí na plnění úkolů, které jsou ÚSC v samostatné nebo přenesené působnosti uloženy zvláštními právními předpisy. V případě správní činnosti, která spočívá ve správním rozhodování, se bude podílet na výkonu správní činnosti nejen ta osoba, která podepisuje správní rozhodnutí, ale i ta osoba, která se podílí na správním řízení předcházejícím vydání správního rozhodnutí, jakož i na vyhotovení správního rozhodnutí.

Podle § 3 zákona o úřednících fyzickou osobu k výkonu správní činnosti zařazuje v souladu s druhem práce uvedeným v pracovní smlouvě vedoucí úřadu (tajemník OÚ, ředitel KÚ). Druh práce uvedený v pracovní smlouvě je zpravidla konkretizován v dokumentu, který může být označen různě - např. „pracovní náplň“. Pracovní náplň obsahuje konkrétní výčet činností, které má zaměstnanec pro zaměstnavatele v rámci sjednaného druhu práce vykonávat. Pokud bude výčet činností uvedený v pracovní náplni zahrnovat i činnost, která je správní činností ve smyslu zákona o úřednících, bude daný zaměstnanec (za splnění ostatních podmínek stanovených zákonem o úřednících) úředníkem. Není přitom třeba, aby konkrétní činnost byla v pracovní náplni výslovně označena jako „správní činnost“, postačí, že činnost uvedená v pracovní náplni obsahově odpovídá definici správní činnosti podle zákona o úřednících.

To, zda zaměstnanec ÚSC je či není úředníkem ve smyslu zákona o úřednících, je tedy s ohledem na výše uvedené třeba posuzovat v každém konkrétním případě podle konkrétní náplně práce. Zákon o úřednících, ani žádný jiný právní předpis, taxativně vymezený výčet správních činností, jejichž výkon by definoval úředníka podle zákona o úřednících, neobsahuje.

[Analýza \(komparace\) souladu právní úpravy zákona o úřednících s předpisy Evropské unie, judikaturou soudních orgánů Evropské unie nebo obecnými právními zásadami práva Evropské unie, popřípadě i s legislativními záměry a s návrhy předpisů Evropské unie](#)

Na pracovněprávní vztahy úředníků ÚSC se vztahují pracovněprávní standardy zejména z oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, úprava nediskriminace, povinnost informování zaměstnanců nebo úprava uznávání kvalifikací. Většina uvedených standardů je docílena provázaností zákona o úřednících se zákoníkem práce a jeho subsidiárním použitím, jakož i subsidiárním použitím antidiskriminačního zákona, což je vzhledem k šíři těchto úprav na úrovni EU nevyhnutelné.

Na úředníky ÚSC se vztahuje rovněž základní princip volného pohybu pracovníků – čl. 45 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“) a čl. 28 Dohody o Evropském hospodářském prostoru, nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 492/2011 ze dne 5. dubna 2011 o volném pohybu pracovníků uvnitř Unie a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS.

Čl. 45 SFEU požaduje od členských států zajištění volného pohybu pracovníků v Unii včetně odstranění jakékoli diskriminace na základě státní příslušnosti s tím, že judikatura SDEU výhradu státního

občanství pro zaměstnání ve veřejné správě podle čl. 45 odst. 4 SFEU vykládá velmi restriktivně. Úředníky ÚSC lze pod úředníky veřejné správy pravděpodobně v některých výjimečných případech zařadit, ovšem pouze pokud splňují i další požadavky restriktivního výkladu dle judikatury Soudního dvora EU. Vyžadovat státní občanství České republiky je možné pouze tehdy, je-li požadavek státního občanství nutným předpokladem pro ochranu veřejného zájmu České republiky, jenž je přímo spojen s daným pracovním místem, a je-li tato ochrana veřejného zájmu hlavní náplní práce úředníka. Pod výkon veřejné moci dle novější judikatury SDEU již nespadá činnost, která je s tímto výkonem spojena sporadicky a kterou je možno oddělit od hlavní náplně činnosti (viz např. rozsudek C-405/01 ve věci ANAVE). Dle tohoto rozsudku pouze činnost naprosto nutná pro zajištění veřejného zájmu členského státu je odůvodněná. Soudní dvůr již dokonce konstatoval, že ani činnost notáře dle českého práva není dostatečně úzce spjata s výkonem veřejné moci, a Česká republika tudíž není oprávněna přístup k výkonu této činnosti omezit požadavkem českého státního občanství (viz rozsudek C-575/16 ve věci Komise v. Česká republika). Obdobně Soudní dvůr rozhodl již v případech dalších 9 členských států.

Vzhledem k výše uvedenému (a konstatování, že uvedený veřejný zájem členského státu, který by dostatečně ospravedlňoval pro úředníky ÚSC plošnou výjimku z volného pohybu pracovníků ve smyslu čl. 45 odst. 4 SFEU, neexistuje) je tak třeba zajištění volného pohybu pracovníků v rámci EU v kontextu čl. 45 odst. 1 až 3 SFEU implementovat do § 4 odst. 1 zákona o úřednících, který stanoví předpoklady pro vznik pracovního poměru úředníka, včetně státního občanství.

Shrnutí

- V rámci přípravy novely zákona o úřednících je nezbytné sladit předpoklady pro vznik pracovního poměru úředníka ÚSC s právem EU.
- V rámci přípravy novely zákona o úřednících je žádoucí umožnit výjimečně výkon činnosti úředníka i v rámci dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr (DPP, DPČ).

Část B: NÁVRHY ZMĚN (novelizace pracovněprávní části)

Cílem navrhovaných (níže uvedených) změn je zefektivnění pracovněprávních vztahů úředníků ÚSC a odstranění nesouladu s právem EU co se týče volného pohybu pracovníků v rámci EU v kontextu čl. 45 odst. 1 až 3 SFEU.

Hlavní kritéria:

- zefektivnit pracovněprávní vztahy úředníků ÚSC
- implementovat do zákona o úřednících zajištění volného pohybu pracovníků v rámci EU v kontextu čl. 45 odst. 1 až 3 SFEU.

1) IMPLEMENTACE PRÁVA EU DO ZÁKONA O ÚŘEDNÍCÍCH (čl. 45 odst. 1 až 3 SFEU do § 4 odst. 1 zákona o úřednících)

Navrhuje se upravit předpoklady pro vznik pracovního poměru úředníka. Stávající znění upravující okruh fyzických osob, které se mohou stát úředníkem, se tak navrhuje rozšířit o občany jiných členských států Evropské unie a občany států, které jsou smluvním státem Dohody o Evropském hospodářském prostoru. Úprava má současně za cíl přiblížit právní úpravu předpokladů pro vznik pracovního poměru úředníka ÚSC právní úpravě předpokladů pro vznik služebního poměru podle § 25 odst. 1 písm. a) zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů, aniž by přitom byl omezen stávající okruh fyzických osob, které předpoklad podle § 4 odst. 1 zákona o úřednících splňují.

Nad rámec výše uvedeného je též potřeba aktualizovat zastaralé pojmosloví a namísto „způsobilost k právním úkonům“ nově uvádět „svéprávnost“ (zákon o úřednících v této souvislosti dosud používá terminologii z doby před nabytím účinnosti nového občanského zákoníku).

2) ÚPRAVA PRACOVNĚPRÁVNÍCH VZTAHŮ ÚŘEDNÍKŮ ÚSC (pracovní poměr rozšířit i na dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr – DPP, DPČ)

Změna souvisí s rozšířením definice úředníka. Podle platné právní úpravy je úředníkem zaměstnanec v pracovním poměru k ÚSC, nikoliv pak zaměstnanec, který má s ÚSC uzavřenu dohodu o pracích konaných mimo pracovní poměr. Zároveň platí, že správní činnosti (bez výjimky pak správní činnosti, pro jejichž výkon je předpokladem prokázání zvláštní odborné způsobilosti (ZOZ), může ÚSC vykonávat pouze prostřednictvím úředníků – tedy zaměstnanců v pracovním poměru.

S ohledem na potřeby praxe se navrhuje umožnit, aby správní činnosti mohly být výjimečně vykonávány i v rámci dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr. Tomu je pak přizpůsobeno nejen ustanovení o předmětu úpravy zákona, ale i další ustanovení zákona upravující veřejnou výzvu, resp. výběrové řízení, nebo vzdělávání úředníků. Zakotvení možnosti uzavřít výjimečně s úředníkem i dohodu o pracích konaných mimo pracovní poměr totiž nesmí vést k obcházení právní úpravy obsazování pracovních míst úředníků nebo povinnosti prohlubování kvalifikace úředníků.

Stále přitom platí právní úprava zákoníku práce (§ 74 odst. 1), že zaměstnavatel má zajišťovat plnění svých úkolů především zaměstnanci v pracovním poměru.

Nad rámec výše uvedeného je též potřeba aktualizovat část týkající se úpravy doby trvání pracovního poměru (§ 10) a vypustit slova „výkonu civilní nebo vojenské služby“ (úprava související se zrušením povinné vojenské služby), a dále vypustit ze stejného ustanovení i slova „na základě lékařského posudku“ (prakticky neaplikovatelný požadavek).

3) ODVOLÁNÍ VEDOUcíHO ÚŘEDNÍKA NEBO VEDOUcíHO ÚŘADU Z FUNKCE (úprava počítání rozhodné doby pro odvolání vedoucího úřadu a doplnění možnosti odvolání stávajícího vedoucího úředníka z důvodu pravomocného rozhodnutí soudu o neplatnosti odvolání předchozího vedoucího úředníka)

V § 12 odst. 1 zákona o úřednících se navrhuje v nových písmenech b) a c) nahrazujících dosavadní písmeno b) doplnění, že porušení zákonem stanovených povinností závažným způsobem musí nastat v době posledních 6 měsíců před odvoláním, resp. v případě vedoucího úřadu před podáním návrhu na souhlas s odvoláním, aby nemohlo být účinné odvolání ovlivněno délkou řízení o udělení souhlasu s odvoláním ze strany ředitele krajského úřadu, resp. Ministerstva vnitra (dle dosavadní úpravy ministra vnitra).

Návrh nové úpravy řeší praktické problémy související zejména s odvoláváním tajemníků a ředitelů krajských úřadů jako vedoucích úřadů ve smyslu § 2 odst. 7 zákona o úřednících. Z recentní judikatury Nejvyššího soudu ČR (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 29. května 2013, sp. zn. 21 Cdo 2070/2012 a rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 31. března 2015, sp. zn. 21 Cdo 4123/201) vyplývá, že pro posouzení naplnění ustanovení § 12 odst. 1 písm. b) zákona o úřednících je rozhodné, zda se vedoucí úředník nebo vedoucí úřadu dopustil porušení jemu zákonem stanovených povinností závažným způsobem nebo nejméně ve dvou případech méně závažným způsobem v období 6 měsíců před tím, než k odvolání z funkce pro takové porušení jemu zákonem stanovených povinností došlo.

Dodržení doby 6 měsíců však v praxi přináší značné aplikační obtíže, neboť odvolání tajemníka vyžaduje souhlas ředitele krajského úřadu [srov. § 103 odst. 3 zákona o obcích] a odvolání ředitele krajského úřadu vyžaduje souhlas ministra vnitra [srov. § 61 odst. 3 písm. b) zákona o krajích]. S ohledem na tyto okolnosti v praxi nastávají situace, kdy doba 6 měsíců představuje těžko splnitelný požadavek.

Dále se navrhuje doplnění odvolání vedoucího úředníka nebo vedoucího úřadu z funkce z důvodu pravomocného rozhodnutí soudu o neplatnosti odvolání předchozího vedoucího úředníka nebo vedoucího úřadu z funkce nebo pravomocného rozhodnutí soudu o neplatnosti rozvázání pracovního poměru s předchozím vedoucím úředníkem nebo vedoucím úřadu [změna vyvolaná požadavky z praxe - obdoba § 166 odst. 5 písm. c) školského zákona].

4) ÚPRAVA DALŠÍHO Odstupného (vypuštění doby pracovního/služebního poměru u správního úřadu)

Návrh úpravy (§ 13 odst. 3 zákona o úřednících) rozhodné doby reaguje na aplikační problémy. Vypouští se započítání doby pracovního (služebního) poměru u správního úřadu. Původní účel, který reagoval na zrušení okresních úřadů a přechod jejich působnosti na orgány územních samosprávných celků, již nyní netrvá a není věcný důvod pro to, aby územní samosprávné celky hradily odchodné i za dobu působení úředníka u jiného správního úřadu, než právě u územního samosprávného celku.

Vypouští se posuzování „převážného rozsahu“ výkonu správních činností – jednak je toto posouzení prakticky obtížené, ne-li nerealizovatelné (s ohledem na délku rozhodné doby), jednak pro samotné zařazení zaměstnance jakožto úředníka není rozsah výkonu správních činností relevantní a dále se vypouští i vedlejší pracovní poměr, který již zákoník práce nezná.

II. Vzdělávání úředníků

Část A: SOUČASNÝ SYSTÉM VZDĚLÁVÁNÍ (typy vzdělávání – akreditace – kontrola – uznání rovnocennosti vzdělání)

Legislativní ukotvení vzdělávání úředníků ÚSC

- **zákon č. 312/2002 Sb.**, o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o úřednících“)
- **vyhláška č. 512/2002 Sb.**, o zvláštní odborné způsobilosti úředníků územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „vyhláška č. 512/2002 Sb.“)
- **vyhláška č. 511/2002 Sb.**, o uznání rovnocennosti vzdělání úředníků územních samosprávných celků (dále jen „vyhláška č. 511/2002 Sb.“)
- **vyhláška č. 304/2012 Sb.**, o uznání rovnocennosti vzdělání úředníků územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „vyhláška č. 304/2012 Sb.“)

Současný systém vzdělávání v zákoně o úřednících stanoví vzdělávací povinnosti nikoli všem zaměstnancům ÚSC, ale pouze úředníkům. Úředníkem se podle zákona o úřednících rozumí zaměstnanec ÚSC podílející se na výkonu správních činností zařazený do obecního úřadu, do městského úřadu, do magistrátu statutárního města nebo do magistrátu územně členěného statutárního města, do úřadu městského obvodu nebo úřadu městské části územně členěného statutárního města, do krajského úřadu, do Magistrátu hlavního města Prahy nebo do úřadu městské části hlavního města Prahy. Naopak úředníkem není zaměstnanec ÚSC zařazený v jeho organizačních složkách, zařazený jen v jeho zvláštních orgánech (např. komise k projednávání přestupků), nebo který vykonává výhradně pomocné, servisní nebo manuální práce nebo který výkon takových prací řídí.

ÚSC jsou povinny zajišťovat vzdělávání svých úředníků prostřednictvím akreditovaných vzdělávacích institucí, které poskytují akreditované vzdělávací programy, a na základě plánu vzdělávání, který slouží jako základní zdroj pro identifikování vzdělávacích potřeb úředníků. Plán vzdělávání nyní musí obsahovat časový rozvrh prohlubování kvalifikace v rozsahu nejméně 18 pracovních dnů po dobu následujících 3 let.

Úředník je podle § 18 zákona o úřednících povinen (nestanoví-li zákon jinak – např. uznání rovnocennosti vzdělání) prohlubovat si kvalifikaci účastí na:

- vstupním vzdělávání
- průběžném vzdělávání
- přípravě a ověření zvláštní odborné způsobilosti (ZOZ).

Vedoucí úředníci mají navíc povinnost absolvovat vzdělávání vedoucích úředníků a vedoucích úřadů.

Obsah vstupního vzdělávání je obecně definován v § 19 odst. 1 písm. a) až d) zákona o úřednících:

- a) znalosti základů veřejné správy, zvláště obecných zásad organizace a činnosti veřejné správy a územního samosprávného celku, základy veřejného práva, veřejných financí, evropského správního práva, práv a povinností a pravidel etiky úředníka,
- b) základní dovednosti a návyky potřebné pro výkon správních činností,
- c) znalosti základů užívání informačních technologií,
- d) základní komunikační, organizační a další dovednosti vztahující se k jeho pracovnímu zařazení.

Ověření získaných znalostí se prokazuje předložením osvědčením o absolvování vstupního vzdělávání a to nejdéle **do 3 měsíců** ode dne vzniku pracovního poměru. Vzdělávací programy jsou akreditovány v prezenční, distanční i kombinované formě.

Obsah průběžného vzdělávání je definován v § 20 odst. 1 zákona o úřednících a zahrnuje *prohlubující, aktualizací a specializační vzdělávání úředníků zaměřené na výkon správních činností v ÚSC, včetně získávání a prohlubování jazykových znalostí.*

Náplně jednotlivých správních činností a tím i obsah přípravy a zkoušky zvláštní odborné způsobilosti jsou obecně definovány §§ 21 až 26 zákona o úřednících a následně ve vyhlášce č. 512/2002 Sb.

Zvláštní odborná způsobilost zahrnuje souhrn znalostí a dovedností nezbytných pro výkon činností stanovených prováděcím právním předpisem (vyhláška č. 512/2002 Sb.). Zvláštní odborná způsobilost má obecnou a zvláštní část. **Obecná část** zahrnuje znalost základů veřejné správy, zvláště obecných principů organizace a činnosti veřejné správy, znalost zákona o obcích, zákona o krajích, zákona o hlavním městě Praze a zákona o správním řízení, a schopnost aplikace těchto znalostí. **Zvláštní část** zahrnuje znalosti nezbytné k výkonu správních činností stanovených prováděcím právním předpisem, zvláště znalost působnosti orgánů územní samosprávy a územních správních úřadů vztahující se k těmto činnostem, a schopnost jejich aplikace.

Zvláštní odborná způsobilost se ověřuje zkouškou a prokazuje osvědčením, úředník je povinen ji prokázat **do 18 měsíců** od vzniku pracovního poměru k územnímu samosprávnému celku nebo ode dne, kdy začal vykonávat činnost, pro jejíž výkon je prokázání zvláštní odborné způsobilosti předpokladem. Minimální standard obsahu přípravy ke zkoušce zvláštní odborné způsobilosti (pro akreditaci příslušného vzdělávacího programu) a otázek ke zkoušce stanoví příslušný garant (ÚSÚ).

Vzdělávání vedoucích úředníků a vedoucích úřadů je definováno v § 27 zákona o úřednících a zahrnuje obecnou část a zvláštní část. Obecná část zahrnuje znalosti a dovednosti v oblasti řízení úředníků. Zvláštní část zahrnuje přehled o činnostech stanovených prováděcím právním předpisem vykonávaných podřízenými úředníky. Vedoucí úředník je povinen ukončit vzdělávání vedoucích úředníků **do 2 let** ode dne, kdy začal vykonávat funkci vedoucího úředníka.

Akreditace vzdělávacích institucí a vzdělávacích programů

Současný systém akreditací

Ministerstvo vnitra akredituje podle zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o úřednících“), vzdělávací instituce a vzdělávací programy, které slouží k prohlubování kvalifikace úředníků ÚSC podle tohoto zákona.

Akreditace probíhají na základě žádosti fyzické nebo právnické osoby (žadatele) za podmínek stanovených zákonem o úřednících, kdy tajemník příslušného senátu akreditační komise zkontroluje formální správnost podání žádosti, dále všechny náležitosti a přílohy podle zákona o úřednících, a kvalifikační předpoklady vzdělávací instituce, tj. oprávnění ke vzdělávání, zajištění a vybavení prostor ke vzdělávání; u vzdělávacího programu následně ověří, zda odpovídá nastaveným standardům. Žádosti jsou dále předkládány k projednání akreditační komisi (jednotlivé senáty zasedají každých 14 dnů), v případě zjištěných nedostatků je žadatel vyzván k doplnění žádosti. Z jednání akreditační komise je zpracován protokol a na základě doporučení komise pak Ministerstvo vnitra ve správním řízení rozhoduje o (ne)udělení akreditace. Akreditace se uděluje vzdělávacímu programu a vzdělávací instituci na 3 roky; před uplynutím tříleté lhůty může držitel akreditace požádat o její obnovení.

Účelem současného systému akreditací vzdělávacích institucí a vzdělávacích programů podle zákona o úřednících je zajištění jednotné úrovně a kvality obsahu vzdělávacích programů určených pro vzdělávání úředníků ÚSC, a tedy i srovnatelné úrovně kvalifikace jednotlivých úředníků. Systém akreditací (a s tím spojených kontrol) je v současné době jediným nástrojem k naplnění tohoto účelu, případné zrušení akreditací vzdělávacích programů pro úředníky ÚSC povede bez dalšího (dohledu státu) k poklesu kvality vzdělávání v důsledku absence standardu vzdělávání, nemožnosti státu ovlivňovat výkon správních činností erudovanými úředníky a zvýšení administrativního zatížení ÚSC v souvislosti se samostatným zajišťováním adekvátního profesního vzdělávání úředníkům.

Statistika akreditací vzdělávacích institucí a vzdělávacích programů dle typu (2019 – 2021)

I. Počet udělených akreditací vzdělávacím institucím:

Vzdělávací instituce 2019	64
Vzdělávací instituce 2020	84
Vzdělávací instituce 2021	73

II. Počet udělených akreditací vzdělávacím programům:

Typ programu	Akreditace 2019	Akreditace 2020	Akreditace 2021
vstupní vzdělávání (podle § 19 zákona)	7	8	12
průběžné vzdělávání (podle § 20 zákona)	1149	1149	1502

průběžné vzdělávání vedoucích úředníků (podle § 20 zákona)	561	580	829
zvláštní odborná způsobilost - příprava (podle § 21 zákona)	7	11	47
vzdělávání vedoucích úředníků (podle § 27 zákona)	12	6	34
Celkem	1736	1754	2424

III. Celkový počet vydaných rozhodnutí (o udělených akreditacích a zamítnutých žádostech):

Instituce + programy	2019	2020	2021
Počet rozhodnutí celkem	1956	2106	2625
Počet udělených akreditací	1800	1838	2497
Počet zamítnutých žádostí	156	268	128

IV. Celkový aktuální počet platných akreditací k 31. 12. 2021:

Vzdělávací instituce: 247

Vzdělávací programy: 5 853 (+ 1 294 rozšíření formy on-line výuky v reakci na COVID19)

Kontroly akreditovaných vzdělávacích institucí a vzdělávacích programů

Ministerstvo vnitra provádí kontroly akreditovaných vzdělávacích institucí a vzdělávacích programů a to na základě § 35 odst. 1 písm. m) zákona o úřednících. Při kontrolách je zjišťován soulad činnosti akreditovaných vzdělávacích institucí a uskutečňování akreditovaných vzdělávacích programů se zákonem.

Účelem těchto kontrol (v návaznosti na akreditaci vzdělávací instituce a vzdělávacího programu), je zajistit jednotnou úroveň a kvalitu obsahu vzdělávacích programů v praxi, tedy i srovnatelnou úroveň kvalifikace úředníků. Každoročně je provedeno do 100 kontrol vzdělávacích institucí a vzdělávacích programů.

Uznání rovnocennosti vzdělání

Obecně o současném systému uznávání rovnocennosti vzdělání

Uznání rovnocennosti vzdělání (dále též „URV“) je v současné době dle zákona o úřednících možné dvojím způsobem – buď přímo ze zákona (§ 33), nebo na základě ad hoc vedeného správního řízení dle žádosti úředníka resp. ÚSC (§ 34).

a) URV ex lege podle § 33 zákona o úřednících

Podle zákona o úřednících nemá povinnost prokázat zvláštní odbornou způsobilost, povinnost účastnit se vzdělávání vedoucích úředníků a vedoucích úřadů nebo povinnost účastnit se vstupního

vzdělávání ten úředník, který získal vzdělání v bakalářských nebo magisterských studijních programech stanovených prováděcím právním předpisem - vyhláškou č. 304/2012 Sb. (i vyhláškou č. 511/2002 Sb., u vzdělání získaného do 30. 9. 2012).

Podle vyjádření Národního akreditačního úřadu pod MŠMT (dále jen „NAÚ“) ke stávajícím studijním programům a oborům uvedeným ve vyhlášce č. 304/2012 Sb., došlo v rámci změn probíhajících od roku 2016 (institucionální akreditace jednotlivých VŠ) k nejednotnosti obsahu studijních programů a oborů označených totožným názvem. Navíc nově jsou kódy studijních programů odlišné od těch uvedených ve vyhlášce č. 304/2012 Sb., a v současné době dobíhá akreditace těchto studijních programů (do 2 let) uvedených ve vyhlášce č. 304/2012 Sb. Proto NAÚ dále nedoporučuje stávající systém uznávání rovnocennosti vzdělání ex lege dle této vyhlášky.

Na základě výše uvedeného byla provedena ODK dílčí hloubková analýza současného stavu akreditace studijních programů a oborů s tím, že byl zpracován přehled všech studijních programů uvedených ve vyhlášce č. 304/2012 Sb. a podle toho byl dále zpracován k tomu přehled všech relevantních studijních programů v oblasti veřejné správy (viz podklad v příloze č. 2), ze kterého by bylo možné vycházet pro případ aktualizace výše uvedené vyhlášky a detailně posuzovat naplnění potřebných standardů pro jednotlivé správní činnosti (ve spolupráci s dotčenými garanty).

b) URV na žádost podle § 34 zákona o úřednících

Na žádost úředníka nebo územního samosprávného celku vydává MV osvědčení o uznání rovnocennosti vzdělání, které úředník získal v jiném studijním programu či jiném oboru, než který je stanoven výše uvedenými prováděcími právními předpisy, popřípadě kurzu, pokud prokáže, že obsah a rozsah vzdělávání, o jehož uznání žádá, jsou rovnocenné příslušnému vzdělávacímu programu pro prohlubování kvalifikace (využívá se např. u studijních programů VOŠ, popř. VŠ, které splňují stanovené standardy pro danou správní činnost, avšak z nějakého důvodu nejsou obsaženy ve výše uvedené vyhlášce 304/2012 Sb. pro URV ex lege).

Statistika uznání rovnocennosti vzdělání (2009 – 2020)

Tab.: Počet řešených žádostí o uznání rovnocennosti vzdělání od 1. 1. 2020 do 31. 12. 2020, včetně žádostí, které byly podány v roce 2019 a byly řešeny v roce 2020

Počet řešených dílčích žádostí	Vydaná osvědčení	Zamítnuté žádosti	Zastavené žádosti	V řešení
1807	316	644	509	256

Tab.: Vývoj počtu podaných žádostí o uznání rovnocennosti vzdělání a jejich způsob vyřízení od roku 2014 do roku 2020

Rok	Řešeno dílčích žádostí	Vydaná osvědčení	Zamítnuté a zastavené žádosti	V řešení
2014	1942	1003	234	705
2015	2133	1595	536	2
2016	2390	1282	908	200
2017	2310	1102	1153	55

2018	2400	923	899	578
2019	3000	1021	1621	358
2020	1807	398	1153	256

Tab.: Počty žádostí o uznání rovnocennosti vzdělání podle požadované kvalifikace v roce 2020

Kvalifikace požadovaná k uznání	Řešeno dílčích žádostí	Vydaná osvědčení	Zamítnuté žádosti	Zastavené žádosti
Vstupní vzdělání	39	0	15	24
ZOZ – obecná a zvláštní část	1353	311	599	443
VVÚ – obecná a zvláštní část	159	87	30	42
Celkem	1551	398	644	509

Tab.: Podrobnější informace k počtům žádostí o uznání rovnocennosti vzdělání s rozpracováním pro kvalifikaci zvláštní odborná způsobilost v roce 2020

Kvalifikace požadovaná k uznání	Vydaná osvědčení	Zamítnuté žádosti	Zastavené žádosti
Vstupní vzdělávání	0	15	24
ZOZ obecná část	85	238	182
ZOZ při sociálně-právní ochraně dětí	65	41	15
ZOZ v sociálních službách	31	33	27
ZOZ při výkonu veřejného opatrovnictví	8	43	18
ZOZ při finančním hospodaření územních samosprávných celků a jeho přezkumu	28	26	34
ZOZ při územním rozhodování a rozhodování na úsek stavebního řádu a vyvlastnění	12	32	25
ZOZ ostatní zvláštní části	82	186	142
VVÚ obecná část	9	11	25
VVÚ všechny zvláštní části	78	19	17
Celkem	398	644	509

Tab.: Počet podaných rozkladů proti rozhodnutí o uznání rovnocennosti vzdělání v roce 2020

Počet podaných rozkladů	Zamítnuto	Autoremedura	Nové projednání a opětovné zamítnutí
33	30	1	2

Tab.: Počty vydaných osvědčení v období 2009-2020

Rok	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Počet uznaných rovnocenností vzdělání	1234	1105	574	626	625	1003	1595	1282	1102	923	1021	398

Shrnutí:

Meziročně Ministerstvo vnitra řešilo v roce 2020 o 40 % méně žádostí o uznání rovnocennosti vzdělání, než v roce 2019. Tato skutečnost byla zapříčiněna zejména vlivem přijatých opatření proti šíření onemocnění COVID-19, kdy pravděpodobně nedocházelo k tak častým personálním změnám na pozicích úředníků územní samosprávy, současně měli žadatelé ztížené možnosti pro získání podkladů k doložení rovnocennosti absolvovaného vzdělání od vzdělávacích institucí z důvodu jejich omezeného chodu.

Poznámka:

Údaje byly čerpány z Výroční zprávy o vzdělávání úředníků ÚSC za rok 2020, za rok 2021 ještě nebyla zpráva zpracována.

Část B: NÁVRHY ZMĚN (zefektivnění a zvýšení kvality vzdělávání úředníků ÚSC)

Cílem navrhovaných (níže uvedených) změn je zefektivnění a zvýšení kvality vzdělávání úředníků ÚSC. V rámci stanovení těchto změn bude vycházeno i z předchozí neprojednané novely zákona o úřednících (viz sněmovní tisk č. 641).

Hlavní kritéria:

- zefektivnit (zjednodušit) systém vzdělávání, akreditací a URV a
- garantovat i nadále požadovanou kvalitu vzdělávání úředníků ÚSC, tedy s tím spojený kvalitní výkon státní správy v přenesené působnosti.

(viz důvodová zpráva k zákonu o úřednících: „... Zárukou, že úředníkům se dostane kvalitního vzdělávání, jsou akreditace vzdělávacích institucí a vzdělávacích programů. ... Cílem akreditací je zajištění kvalitní a jednotné úrovně specifických odborných znalostí úředníků potřebných pro výkon správních činností. ...“)

1) ÚPRAVA KONCEPTU VSTUPNÍHO VZDĚLÁVÁNÍ A ZOZ (zrušení ZOZ-OBEC a posílení vstupního vzdělávání)

Úvod

Zkoušky zvláštní odborné způsobilosti aktuálně ne vždy odpovídají skutečným potřebám ÚSC v oblasti vzdělávání jejich úředníků, přičemž tento problém se vztahuje zejména k náplni obecné části ZOZ, která svým obsahem poměrně přesahuje potřebnou obecnou rovinu znalostí pro výkon správních činností, byť je obecná část ZOZ pro každého dotčeného úředníka stejná bez rozdílu. Aktuální požadavek poměrně širokého rozsahu znalosti procesního režimu zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v obecné části ZOZ ani v některých případech nereflektuje skutečnou náplň správních činností úředníků, kdy k výkonu určitých správních činností dle vyhlášky č. 512/2002 Sb. není potřeba hlubší znalost správního řádu, neboť se některá řízení nevedou v tomto režimu (typicky

např. správní činnost „při správě daní, poplatků a jiných obdobných peněžitých plnění“, kdy procesním právním předpisem je zde zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád).

Pokud jde o vstupní vzdělávání, které je nedílnou součástí adaptačního procesu nového zaměstnance, toto musí reagovat na aktuální výzvy dnešní doby a jeho obsah by se tak měl přizpůsobit současné situaci ve veřejné správě, čili především s důrazem na digitalizaci veřejných služeb. V rámci nového pojetí vstupního vzdělávání se bude tedy jednat o rozšíření a změnu konceptu.

Ze srovnání obsahu těchto dvou druhů prohlubování kvalifikace vyplývá, že v rámci obecné části ZOZ je úředníkům ÚSC poskytováno ve velké míře vzdělávání obdobné, jako v rámci vstupního vzdělávání, přičemž hlavní odlišností obecné části ZOZ oproti vstupnímu vzdělávání je důraz na vzdělání v právní úpravě správního řádu a to v rozsahu 16 vyučovacích hodin (v rámci vstupního vzdělávání je právní úprava správního řádu taktéž zahrnuta, nikoli však v tomto rozsahu), které však, jak je uvedeno výše, neodpovídá potřebám všech úředníků ÚSC.

V rámci uvedené koncepce Varianty vstupního vzdělávání a obecné části ZOZ v kontextu komplexní revize vzdělávání úředníků ÚSC byly představeny možnosti revize vstupního vzdělávání o obecné části ZOZ, přičemž nejvhodnější a tudíž preferovanou variantou se jeví zrušení obecné části ZOZ a přesunutí jejího obsahu do vstupního vzdělávání, za současné změny formy zakončení vstupního vzdělávání.

Preferovaná varianta – zachování vstupního vzdělávání a zvláštní části ZOZ, zrušení obecné části ZOZ

V rámci této varianty by došlo ke zrušení obecné části ZOZ a témata, která jsou obsahem obecné části ZOZ, by byla přesunuta do vstupního vzdělávání, potažmo do zvláštní části ZOZ (problematika správního řízení ve vztahu ke konkrétní správní činnosti). Tato varianta předpokládá zachování akreditací pro vstupní vzdělávání, které bude muset absolvovat každý úředník ÚSC. (Pozn.: Tento materiál neřeší samotnou úpravu zvláštní části ZOZ, ta by v návaznosti na výše uvedené proběhla v přímé součinnosti s jednotlivými garanty správních činností.)

Změna obsahu vstupního vzdělávání:

Vstupní vzdělávání by bylo rozšířeno o témata z obecné části ZOZ (vyjma problematiky správního řádu – pouze obecnější zaměření na procesní předpisy), současně by jeho obsah byl pravidelně aktualizován s ohledem na měnící se potřeby ÚSC na znalosti jejich úředníků (např. v oblasti digitalizace veřejné správy, spisové služby, komunikace apod.) a zajištění ověření těchto znalostí (viz forma zakončení níže).

Pozn.: Předpokládá se revize pojmu úředník/správní činnost nejpravděpodobněji formou negativního vymezení, tj. co nebude servisní či pomocnou prací, bude správní činností, čímž dojde k jednoznačnějšímu určení, kdo je úředníkem (předpoklad žádaného rozšíření na více zaměstnanců ÚSC).

Forma zakončení vstupního vzdělávání:

Při této variantě by se vstupní vzdělávání zakončovalo testem – s ohledem na náhradu obecné části ZOZ. Kurz vstupního vzdělávání by byl tedy zakončen zkouškou v podobě písemného testu (online). Tento jednotný test by byl v gesci MV, realizačně potom v gesci Institutu pro veřejnou správu Praha (analogicky zkouška ZOZ).

Výhody:

- zjednodušení zvláštní odborné způsobilosti, která by zůstala jen v podobě zvláštní části a mohla by být tak zaměřena prakticky na míru potřebám té které konkrétní správní činnosti,
- úspora organizační z pohledu IVS Praha a personální a finanční s náklady na činnost zkušebních komisí pro obecnou část ZOZ (zakončení vstupního vzdělávání pouze testem online),
- snížení počtu povinností pro úředníky ÚSC (v rámci 18 měsíců od vzniku pracovního poměru by úředník absolvoval pouze 2 formy vzdělávání – vstupní vzdělávání a zvláštní část ZOZ),
- snížení časové, administrativní a finanční zátěže pro ÚSC (úředníky),
- nedojde k narušení klasického systému vzdělávání úředníků ÚSC - zachování logické koncepce vzdělávání, kdy úředníkům ÚSC budou při vstupním vzdělávání v krátkém časovém horizontu od vzniku pracovního poměru poskytnuty potřebné znalosti k výkonu pracovní činnosti a pak bude následovat příprava a ověření ZOZ pouze na konkrétní správní činnost.

Nevýhody:

- neshledány.

2) ZOZ PRO ÚŘEDNÍKY OBCÍ I. TYPU

Aktuální stav

Úředníci obcí I. typu vykonávají v rámci své pracovní činnosti zpravidla několik správních činností, pro jejichž výkon je předpokladem ověření zvláštní odborné způsobilosti. Aby se zabránilo přílišnému zatížení úředníků malých obcí I. typu z hlediska jejich povinností k prohlubování kvalifikace, současně i s ohledem na agendu, kterou v rámci těchto správních činností reálně vykonávají, umožňuje aktuálně zákon o úřednících úředníkům, kteří vykonávají 2 nebo více správních činností v obci, kde nejsou zřízeny alespoň 2 odbory obecního úřadu nebo kde není zřízen pověřený obecní úřad, prokázat zvláštní odbornou způsobilost jen pro 1 správní činnost, kterou určí vedoucí úřadu, což ale není ideální z hlediska potřebné erudice pro výkon každé správní činnosti.

Obecně úředníci obcí I. typu vykonávají v rámci správních činností pouze základní přenesenou působnost, tudíž se povinnost těchto úředníků absolvovat ověření zvláštní odborné způsobilosti v rozsahu stanoveném stejně pro všechny úředníky, tedy např. i pro úředníky obcí s rozšířenou působností, jeví jako zbytečně zatěžující a neodpovídající skutečným potřebám těchto obcí.

Výše uvedené se v praxi projevuje i tak, že zejména na malých obcích vykonávají dlouhodobě správní činnosti úředníci bez potřebné ZOZ, což vyplývá ze závěrů kontrol KÚ prováděných v roce 2021 (viz příloha č. 1).

Varianty řešení

S ohledem na zajištění adekvátní kvalifikace úředníků obcí I. typu podle reálných potřeb těchto obcí přicházejí v úvahu následující varianty řešení:

Varianta A - Zavedení tzv. průřezové ZOZ

Průřezová ZOZ by zahrnovala ověření způsobilosti k činnostem vykonávaným typicky úředníky obcí I. typu, tato varianta předpokládá analýzu, které činnosti úředníků obcí I. typu v rámci správních činností do této kategorie spadají, a to v návaznosti na koncepci Klienty orientovaná veřejná správa 2030, která počítá s odebráním části této agendy obcím I. typu a jejich přesun na obce vyššího typu.

Výhody:

- nastavení jednotné kvalifikace pro úředníky obcí I. typu, resp. volené zástupce ÚSC (viz níže), zaměřené na specifika působnosti tohoto typu obcí.
- větší atraktivita (obsaditelnost) pracovního místa při snížení rozsahu znalostí, ale zachování potřebné erudice pro požadovaný výkon práce.

Nevýhody:

- v případě přechodu úředníka na ÚSC vyššího typu nutnost absolvovat další ZOZ.

Varianta B - Rozdělení stávajících ZOZ

V rámci této varianty by došlo k rozdělení ZOZ na jednotlivé úrovně podle rozsahu vykonávaných správních činností na jednotlivých typech obcí, týká se to např. ZOZ pro správní činnost „při vedení evidence obyvatel a vydávání občanských průkazů a cestovních dokladů“ (ve kterých obce I. typu figurují pouze jako ohlašovny, přičemž dnes musí absolvovat zkoušku ZOZ včetně agendy OP a CD, byť tuto agendu obce I. typu nevykonávají), apod.

Výhody:

- nastavení kvalifikace pro úředníky obcí I. typu, resp. volené zástupce ÚSC (viz níže) na míru, zaměřené na specifika působnosti tohoto typu obcí.
- větší atraktivita (obsaditelnost) pracovního místa při snížení rozsahu znalostí, ale zachování potřebné erudice pro požadovaný výkon práce.

Nevýhody:

- v případě přechodu úředníka na ÚSC vyššího typu nutnost absolvovat další ZOZ.

3) ZOZ PRO VOLENÉ ZÁSTUPCE OBCE

Aktuální stav

V současné době není ojedinělým jevem, že v případě malých obcí, které nedisponují početným úřednickým aparátem, vykonávají správní činnosti podle vyhlášky č. 512/2002 Sb., též starostové či místostarostové těchto obcí. Aktuálně však podle právní úpravy zákona o úřednících neexistuje pro volené zástupce obce možnost ověření zvláštní odborné způsobilosti k výkonu správních činností. Tento stav tak de facto znamená obcházení zákona o úřednících, resp. je popřeno ratio tohoto zákona, aby stanovené správní činnosti vykonávala dostatečně erudovaná osoba (úředník).

Řešení

Řešením aktuálního stavu by bylo zavedení možnosti získání zvláštní odborné způsobilosti i pro neúředníky ve smyslu zákona o úřednících, jak to již předpokládala neprojednaná novela zákona

o úřednících, konkrétně nové ustanovení § 21a, které rozšiřovalo okruh osob, které mají umožněno získat zvláštní odbornou způsobilost pro výkon správní činnosti. Tato možnost by měla význam zejména ve vztahu ke starostům či místostarostům malých obcí, kteří často správní činnosti vykonávají. Zvláštní odborná způsobilost pro volené zástupce obce by však měla mít jednoznačně podobu možnosti, nikoli povinnosti, byť zavedení povinného ověření zvláštní odborné způsobilosti u volených zástupců obcí je uvedené jako požadavek v koncepci Klientsky orientovaná veřejná správa 2030, avšak není s největší pravděpodobností realizovatelné s ohledem na postavení volených zástupců ÚSC.

Pozn.: Pokud by se mimo výše uvedené stanovil komplexně systém vzdělávání volených zástupců obcí, nelze tak učinit v rámci zákona o úřednících, ale nejlépe v obecním zřízení.

4) AKREDITACE

Varianty změn v systému akreditací

Na základě analýzy současného systému akreditací vzdělávacích programů a vzdělávacích institucí za účelem zjednodušení a zefektivnění této činnosti byly detekovány možnosti změn aktuálního systému akreditací vzdělávacích programů a vzdělávacích institucí, které jsou uvedeny níže.

Zjednodušení a zefektivnění systému akreditací

Obecně:

Personální revize akreditační komise

- složení akreditační komise bude obměněno tak, aby členy akreditační komise byly zástupci jednotlivých ÚSÚ, jakožto garanti správních činností, čímž se posílí erudice akreditační komise jako celku ve vztahu k posuzování programů spadajících do působnosti jednotlivých garantů,
- dojde k urychlení akreditačního procesu v rámci elektronizace akreditačního řízení (viz níže bod Elektronizace řízení o udělení akreditace), kdy bude umožněn členům akreditační komise přímý vstup do elektronické databáze akreditací pro lepší interakci v rámci udělování akreditací.

Zpoplatnění akreditací

- už bylo zapracováno do neprojednané novely zákona o úřednících (ST č. 641), kdy by zavedení správních poplatků za žádost o udělení/obnovení akreditace vzdělávací instituce či vzdělávacího programu kompenzovalo administrativní zátěž spojenou s vyřizováním žádostí (odhadovaný roční příjem 1 – 2 mil. Kč dle výše správního poplatku) a popř. subsidiárně odrazovalo vzdělávací instituce od nadbytečných žádostí o akreditaci vzdělávacích programů, které nikdy nebudou realizovány (statistický průzkum v roce 2017 odhalil, že všechny akreditované vzdělávací instituce během 3 let platnosti akreditace vůbec nerealizovaly celkem 2.864 akreditovaných vzdělávacích programů, přičemž rekordní počet nerealizovaných akreditovaných vzdělávacích programů u jedné akreditované vzdělávací instituce byl 385); ze zpoplatnění je vyjmuta KVOP, IVS, ÚSÚ a ÚSC. Výše zpoplatnění by odpovídala praxi u akreditací na MŠMT, MPSV apod. (cca 1 000 Kč/program).

Elektronizace řízení o udělení akreditace

- v současné době rozpracovaný projekt PEVO (zapracovaný i do schválených plánů eG – PVS, CZ 3.0), v rámci kterého dojde k plné elektronizaci akreditací, přinese zjednodušení a

menší zátěž pro všechny zúčastněné v rámci řízení o akreditacích, podání bude jednodušší a bezchybové díky interaktivnímu formuláři na PVS, náročnost vlastního zpracování žádosti bude podstatně snížena v rámci funkcionalit databáze fungující na platformě Czech Point 3.0; zjednodušení a menší náročnost bude znamenat i pro statistické výstupy a zpracování výročních zpráv.

Zjednodušení akreditace vzdělávacích institucí

- aktuální systém akreditace vzdělávacích institucí by byl zjednodušen na jednorázovou akreditaci vzdělávací instituce, tudíž by odpadla nutnost žádat o obnovu akreditace vzdělávací instituce (pokud by nedošlo k odebrání akreditace vzdělávací instituce atd.). Na rozdíl od vzdělávacích programů, navázaných na měnící se legislativu, je postavení vzdělávací instituce relativně konstantní, v případě změny – zániku, apod. dochází de facto automaticky ke zrušení akreditace (akreditace není přenositelná).

Doplnění ÚSÚ jako vzdělávací instituce do novely zákona o úřednících

- v rámci zařazení ÚSÚ mezi vzdělávací instituce (požadavek OeG, OVS atd.), se otevře možnost pro započítání pravidelných seminářů ÚSÚ jako garantů správních činností do vzdělávacího plánu úředníka s tím, že se jedná o odborné semináře vztahující se ke garantované správní činnosti (viz školení ODK ke Sbírce, OeG k IS VS, OVS k novému přestupkovému právu apod. – nejedná se o pravidelné a povinné školení, neboť naplní ÚSÚ není vzdělávací činnost!), tj. započítání jako průběžné vzdělávání i bez nutnosti akreditace vzhledem k výše uvedenému.

Dle dané kvalifikace vzdělávání:

a) Akreditace vstupního vzdělávání

Varianta A - akreditace vzdělávacích programů pro vstupní vzdělávání se předpokládá zachovat z důvodu **plošné povinnosti všech úředníků ÚSC (širší pojem úředníka viz výše) absolvovat vstupní vzdělávání** bez ohledu na jejich případnou povinnost absolvovat zkoušku ZOZ. Z toho vyplývá:

- nutnost aktualizovat standard vstupního vzdělávání, do kterého budou zařazena nová témata z důvodu sloučení s obecnou částí ZOZ a dále zařazení nových témat v souvislosti s digitalizací veřejné správy, spisovou službou, novými způsoby komunikace s občany atd.,
- akreditace vzdělávacích programů budou nadále probíhat v rámci tržního prostředí,
- forma vzdělávacích programů by se soustředila především na e-learning, což bude představovat úsporu finančních prostředků a času pro ÚSC, které nebudou muset vysílat úředníky fyzicky k absolvování tohoto vzdělávání,
- písemná zkouška (test) by byla v gesci MV/IVS (stejně jako u ZOZ).

Přínosy:

- stávající stav - garance státu z hlediska kvalitní a jednotné úrovně vzdělávání úředníků ÚSC.

Rizika:

- neshledány.

Varianta B - vzhledem k rigidně stanovenému obsahu dle zákona o úřednících je možné vytvořit standard pro vstupní vzdělávání a tím zrušit akreditaci pro toto vzdělávání (podmínkou je standard nastavit obecně závazným právním předpisem, aby byl vymahatelný v rámci kontrol – viz např. standardy MPSV pro sociální činnosti stanovené prováděcí vyhláškou), tj.:

- vzdělávací instituce by byly povinny při pořádání takového vzdělávání postupovat dle stanoveného standardu,
- Ministerstvo vnitra bude provádět kontrolu dodržování těchto standardů,
- výstupem bude písemná zkouška (test) v gesci MV/IVS (stejně jako u ZOZ – nahrazuje obecnou část ZOZ), Ministerstvo vnitra bude analyzovat (ne)úspěšnost i ve vztahu následných kontrol u příslušných vzdělávacích institucí.

Přínosy:

- větší rozsah zrušení akreditací by znamenal větší snížení administrativní zátěže v rámci akreditací,
- více prostoru by bylo na zpracování, kontrolu a aktualizaci standardů a další koncepční činnost v oblasti vzdělávání úředníků ÚSC.

Rizika:

- snížení garance státu z hlediska kvalitní a jednotné úrovně vzdělávání úředníků ÚSC.

b) Akreditace příprav na ZOZ

- vzdělávací programy na přípravu na ZOZ budou nadále akreditovány podle aktuálního systému akreditací v rámci tržního prostředí, zkouška ZOZ nadále pouze v gesci IVS. V rámci systémové změny bude nadále pouze ZOZ – zvláštní část, pro které budou akreditovány přípravné vzdělávací programy (viz návaznost na nové složení akreditační komise výše).

Přínosy:

- v rámci systémové změny (vstupní vzdělávání bude aktualizováno a nově zakončeno písemnou zkouškou – testem a nahradí obecnou část ZOZ) dojde ke snížení administrativní zátěže MV v rámci akreditačního řízení pro přípravy ZOZ (bez obecné části).

TAB: Aktuální přehled vzdělávacích institucí poskytujících akreditované vzdělávací programy příprav na ZOZ spolu s počtem poskytovaných vzdělávacích programů (bez ohledu na formu):

Akreditovaná vzdělávací instituce	Obecná část ZOZ	Zvláštní část ZOZ
Institut pro veřejnou správu Praha	3	60
Aliaves & Co, a.s.	2	0

České vysoké učení technické v Praze (ve spol. s IVS)	1	2
Hlavní město Praha	1	0
Univerzita Karlova v Praze	1	0

c) Akreditace vzdělávání vedoucích úředníků

- vzdělávání vedoucích úředníků je koncipováno jako úvodní vzdělávání podle § 27 zákona o úřednících, u vzdělávacích programů pro VVÚ budou aktualizovány standardy vzdělávání VÚ, vzdělávací programy budou akreditovány podle aktuálního systému akreditací (pozn.: průběžné vzdělávání vedoucích úředníků viz následující bod).

d) Akreditace průběžného vzdělávání**Obecné zjištění:**

- na rozdíl od výše uvedených druhů vzdělávání není obsah průběžného vzdělávání pevně stanoven (jedná se obecně o prohlubující, aktualizací a specializační vzdělávání),
- v současné době akreditováno na 6.000 programů z různých oblastí výkonu správních činností,
- co je zásadní rozdíl od výše uvedených druhů vzdělávání, není orientováno plošně pro daný případ a skupinu úředníků,
- každý program průběžného vzdělávání může cílit na různou oblast veřejné správy a různé úředníky,
- nelze tak na každou oblast nastavit standard, i v případě nastavení standardů podle správních činností existuje v rámci každé správní činnosti možnost stovek a stovek různě zaměřených a orientovaných vzdělávacích programů (viz tabulka platných akreditovaných vzdělávacích programů na stránkách MV), takže takový standard by byl i tak moc obecný.

Varianta dalšího postupu v oblasti akreditací

Varianta A – ponechání současného stavu systému vzdělávání úředníků ÚSC včetně akreditací měkkých dovedností vztahujících se k výkonu správních činností (např. terénní práce SPOD, vyhotovování písemností v rámci správního řízení apod.)

Přínosy:

- stávající stav – bez potřeby změn systému,
- v plném rozsahu zůstane naplněno ratio zákona o úřednících – tj. zajištění kvalitní a jednotné úrovně specifických odborných znalostí úředníků potřebných pro výkon správních činností (viz důvodová zpráva k zákonu o úřednících),
- budou akreditovány měkké dovednosti navázané na výkon správní činnosti – primárně důležité pro front office úředníky,
- k tomu dojde ke snížení objemu povinného vzdělávání úředníka z 18 na 9 dnů v období 3 let v rámci novely zákona o úřednících.

Rizika:

- stejný rozsah zatížení při vyřizování žádostí o akreditace (složitost stanovení hranice u měkkých dovedností pro akreditaci, vyšší míra rozkladů byť s potvrzením rozhodnutí prvostupňového správního orgánu).



Varianta B – úplné vyřazení průběžného vzdělávání ze systému akreditací

Průběžné vzdělávání by již nepodléhalo dohledu a garanci MV, bylo by na odpovědnosti každého ÚSC, jak zajistí toto povinné vzdělávání svých úředníků

Přínosy:

- zrušení akreditací průběžného vzdělávání by znamenalo větší snížení administrativní zátěže v rámci akreditací.

Rizika:

- ztráta možnosti státu ovlivňovat kvalitní a jednotnou úroveň vzdělávání úředníků ÚSC (včetně možné kontrolní činnosti).

5) UZNÁNÍ ROVNOCENNOSTI VZDĚLÁNÍ

Varianta A - Zachování uznávání rovnocennosti vzdělání ex lege v rámci spolupráce s VŠ

Systém postavený na spolupráci (odpovědnosti) s VŠ, tj. VŠ se studijními programy v oblasti veřejné správy by byly zaslány standardy ve spolupráci s jednotlivými garanty správních činností, přičemž VŠ by na základě toho provedla komparaci s obsahem dotčených studijních programů, a sdělila konkrétní studijní programy a obory, které naplňují požadované standardy, tj. lze u nich uznat rovnocennost vzdělání. Souhrn všech studijních programů a oborů by pak byl vtělen do prováděcí vyhlášky s roční aktualizací na popud VŠ (interval aktualizací není příliš zatěžující, přičemž je ještě přijatelný z hlediska prokázání ZOZ do 18 měsíců). Stejně tak by se postupovala u VOŠ.

Přínosy:

- provázanost akademické půdy s výkonem veřejné správy (je zde předpoklad motivace i ze strany samotných VŠ, neboť i pro ně jde o hodnotu navíc – uplatnění uchazečů, větší provázanost výuky na faktické podmínky výkonu veřejné správy apod.),
- rozšíření i na VOŠ bude částečně kompenzovat zrušení URV v rámci správního řízení dle § 34 zákona o úřednících (pokud tak bude nakonec rozhodnuto, pokud ne, dojde alespoň ke snížení nápadu žádostí o URV ve správním řízení),

Rizika:

- ochota jednotlivých škol takto úzce spolupracovat (riziko lidského faktoru),
- ochota ke zvýšené spolupráci ze strany jednotlivých garantů správních činností, kterých se to bude především týkat.

Varianta B - Zachování uznávání rovnocennosti vzdělání ex lege v rámci stávajícího systému

V případě nemožné spolupráce s VŠ (nepředpokládá se i z důvodu přínosnosti pro VŠ v rámci prokázání studijních programů s praktickým výkonem veřejné správy) by Ministerstvo vnitra ve spolupráci s ostatními ÚSÚ jako garanty správních činností zajišťovalo bez součinnosti VŠ z dostupných školských rejstříků a hloubkové analýzy obsahů studijních programů a oborů poskytovaných všemi VŠ (viz příloha č. 1) za účelem zjištění shody se stanovenými standardy uvedení studijních programů a oborů pro uvedení v prováděcí vyhlášce.



Přínosy:

- umožnění URV i bez správního řízení dle § 34 zákona o úřednících (navrhuje se zrušení),

Rizika:

- časová a administrativní náročnost při zjišťování obsahu velkého množství studijních programů a oborů VŠ a VOŠ (a do budoucna jejich pravidelné aktualizace),
- současně (vzhledem k náročnosti ad předchozí bod) lze předpokládat menší míru „vstřícnosti“ ze strany jednotlivých garantů, kterých se to bude především týkat.

Variantha C - Zrušení uznávání rovnocennosti na žádost ve správním řízení dle § 34 zákona o úřednících

- došlo by ke zrušení této možnosti URV komplexně (již dnes existují v některých zvláštních předpisech či přípravách jejich novelizací nemožnost URV - aktuálně se týká správní činnosti „při sociálně-právní ochraně dětí“, kdy se připravuje novela zákona o SPOD podle standardů kvality sociálně-právní ochrany dětí, kde má na základě zákona o SPOD každý zaměstnanec OSPOD splňovat mimo jiné také podmínku zvláštní odborné způsobilosti na úseku sociálně-právní ochrany dětí; dále pak u správní činnosti „v územním plánování“, kdy podle kvalifikačních požadavků uvedených v zákoně č. 283/2021 Sb., je pro výkon této činnosti nutná zvláštní odborná způsobilost pro správní činnost „v územním plánování“ - tj. nelze již dnes uznat rovnocennost vzdělání u těchto správních činností, a je zde podobný postup neoficiálně avizovaný i u jiných správních činností).

Zůstane tak pouze URV ex lege – viz výše, částečnou kompenzací bude, že URV bude uznáno i u studijních programů v rámci VOŠ (vhodné zvláště u sociálních pracovníků)

Přínosy:

- větší erudice úředníků ÚSC (studijní programy předložené k URV nejsou ve všech detailech úplně zaměřené na daný výkon správní činnosti, navíc zde hraje roli i doba od absolvování studia atd.), úředník by byl nucen u stanovených správních činností prokázat ZOZ,

Rizika:

- zvýšení zátěže pro IVS Praha (větší nárůst poptávky po přípravných kursech a zkoušce ZOZ), částečnou kompenzací bude, že URV ex lege by bylo uznáváno i u studijních programů v rámci VOŠ,
- zvýšení finanční a personální zátěže pro ÚSC (náklady na přípravné kurzy k ZOZ, nepřítomnost úředníka na pracovišti po dobu účasti v přípravném kursu k ZOZ, atd.), částečnou kompenzací bude, že URV ex lege by bylo uznáváno i u studijních programů v rámci VOŠ.

Poznámka:

Možnosti nad rámec uvedeného - uznání jiných zkoušek a odborných kvalifikací (ve spolupráci s profesními samosprávami) – po vzoru NV č. 136/2015 Sb. by bylo možné:

- uznat rovnocennost odborných kvalifikací (např. justiční resp. advokátní zkouška rovnocenná pro správní činnost při přestupkovém řízení ve věci pořádku ve státní správě, pořádku v územní samosprávě, veřejného pořádku, občanského soužití a majetku apod.),



- uznat rovnocennost úřednické zkoušky z oborů služby, které odpovídají příslušné zvláštní části ZOZ.

Přínosy:

- rigidní nastavení pravidel URV po vzoru státní služby,
- další kompenzace v případě zrušení URV ve správním řízení dle § 34 zákona o úřednících.

6) POSÍLENÍ KOORDINAČNÍ ROLE MINISTERSTVA VNITRA

V kontextu § 35 a § 36 zákona o úřednících bude potřeba posílit koordinační roli Ministerstva vnitra vůči ostatním ústředním správním úřadům tak, aby nebylo možné bez součinnosti Ministerstva vnitra přijímat duplicitní úpravy vzdělávání úředníků ÚSC ve zvláštních právních předpisech, navíc nekorespondujících se zákonem o úřednících, které má pak dopady (finanční, personální) do činnosti ÚSC, viz poslední případ MPSV a transfery do SPOD ORP podle toho, zda má dotyčný úředník zkoušku ZOZ nebo „jen“ uznání rovnocennosti vzdělání.