V Praze dne 13. září 2012
Č.j.: 881/12

Stanovisko
komise pro hodnocení dopadů regulace

k návrhu
zákona, kterým se mění zákon č. 121/2008 Sb., o vyšších soudních úřednících a vyšších úřednících státního zastupitelství

I. Úvod:

Novela zákona reaguje na končící přechodné období, které umožňovalo časově zkrácenou formu vzdělávání vyšších soudních úředníků a vyšších úředníků státního zastupitelství (dále úředníci). Novela kromě časové úpravy upravuje (restrikce) i podmínky přijímání ke studiu, upravuje pracovně právní vztahy vzdělávaných úředníků a finanční podmínky.

Důvodová zpráva poměrně srozumitelně popisuje problémy, které má novela řešit. Jsou zvažovány tři různé varianty úpravy zákona. Pro jednotlivé varianty jsou vyčísleny odhady finančních dopadů.

II. Připomínky a návrhy změn:

Ve srovnání s většinou dosavadních regulativních agend jde o agendu relativně méně rozsáhlou, byť je pro efektivní fungování soudů a vyššího zastupitelství důležitá.

Zvažovány jsou tři varianty: (i) navrhuje se zavést jednotné 18 měsíční studium, (ii) navrhuje se trvale zavést dnes dočasnou možnost zkráceného 12 měsíčního studia paralelně se studiem tříletým, (iii) navrhuje se ukončení dočasné výjimky umožňující zkrácené studium v délce 12 měsíců a tedy zachování pouze 3 letého studia. Varianta (iii) je v podstatě varianta nulová (autonomní vývoj, kdy skončí platnost dočasné výjimky) a předkladatel ji víceméně automaticky vylučuje jako nevhodnou. Varianta (i) se od (ii) kromě doby studia odlišuje také tím, že omezuje přístup ke studiu pouze osobám, které již jsou zaměstnanci soudu nebo státního zastupitelství a jako dodatečnou podmínku pro přijetí ke studiu se má požadovat doporučení příslušného soudního funkcionáře nebo vedoucího státního zástupce. Toto pojetí variant otevírá otázku, proč se varianty (i) a (ii) liší jak dobou studia, tak podmínkou ke studiu? Domnívám se, že doby studia a podmínky přijetí se navzájem nutně nepodmiňují, takže by bylo možné a zřejmě vhodné zvažovat celkem 4 varianty.

V případě, že přijetí do zdarma poskytovaného studia na Justiční Akademii - JA (s krytím nákladů na ubytování a stravu účastníka zaměstnavatelem) má nově

vyžadovat i osobní doporučení, potom se nabízí možnost přijímání zájemců o studium samoplátců, od kterých by se takové doporučení nevyžadovalo. Proč není tato sub-varianta uvažována?

Doba studia je klíčovým parametrem, který je variantně posuzován. Do doby studia jsou zakomponovány minimální doby (dny a týdny) školení-výuky-soustředění.

Materiál však zcela pomíjí diskusi reálné časové náročnosti toho, co vyžaduje věcný obsah studia, aby účastníci vzdělávání mohli pracovat v profesi, pro kterou se toto vzdělání požaduje. Není například zřejmé, zda rozdílné doby studia vedou ke stejnému rozsahu či kvalitě získaného vzdělání nebo ne. Vzhledem k tomu, že doba studia a studijní zátěž implikují rozdílné náklady zúčastněných stran, měl by být tento aspekt zohledněn.

Materiál neobsahuje informaci o tom, jak velký negativní dopad na rozsah vzdělání měla dočasně zkrácená forma studia na 1 rok (50 dnů) ve srovnání se standardní 3 letou formou studia (380 vyučovacích dnů). Měl by být doložen odkaz na nějaký rozbor. Stejně tak není toto ujasněno v případě doporučované varianty, tj. 120 dnů teoretické přípravy.

Dále není zřejmě, zda jde pouze o čas školení nebo je zahrnut i čas na samostudium. V podstatě by na pozadí diskuse o časové náročnosti měla stát logika kreditové dotace, jak je to běžné na vysokých školách.

Vyhodnocení finanční náročnosti variant je poměrně přehledně zpracováno. Pro kompletnost by bylo vhodné uvést některé další informace:

- Odhad počtu nových studentů, kteří se očekávají v dalších pěti letech (odhad je uveden jen na nejbližší období, který je možná zatížen kumulací čekatelů).
- Počet certifikovaných úředníků kteří ročně průměrně odcházejí z profese (bude potřeba je nahrazovat - vzdělávat).
- Zda je vzdělání uplatnitelné i v jiné profesi než úředníků, kterých se zákon týká. V případě že ano, jeví se nově navrhovaná omezující podmínka k přijetí jako velmi problematická.
- Jak vysoká byla míra úspěšného dokončování studia.
- Jak velkou část celkového běžného rozpočtu JA představují náklady na vzdělávání úředníků, kterých se novela zákona týká. Z toho lze přibližně posoudit odpovídající část režijních nákladů chodu celé JA.

Novela ruší paragraf vymezující platbu náhrad zaměstnavatelem po dobu studia, zkoušek atd. a nahrazuje to odkazem na paragrafy zákoníku práce (ZP), které se týkají zvyšování kvalifikace obecně, úhrady nákladů studia a výplaty mzdy během studia. V tomto ohledu:

- není diskutováno, proč jde obsahově o *zvýšení kvalifikace* a nikoliv o *prohlubování kvalifikace.* Má dosažení vzdělání na JA nějakou vazbu na budoucí plat?
- v řadě jiných profesí (například zdravotnictví, sociální práce) veřejnoprávní zaměstnavatelé často také od zaměstnanců požadují prohlubování či zvyšování kvalifikace, aniž by jim plně kryli související náklady. Nejde o nerovný přístup?

- je možné, že tento odkaz na ZP implicitně implikuje další přímé či nepřímé náklady některé ze zúčastněných stran? Například mzdy během studia? Pokud ano, potom by měly být zahrnuty do finanční rozvahy, protože za vyplacenou mzdou není odvedená práce. Délka období studia a časová náročnost účasti na výuce jistě interagují s pracovní výkonností úředníka, což je paralelní činnost při studiu. Náklady ušlé pracovní produktivity úředníka (po dobu studia) nejsou součástí nákladové rozvahy a zřejmě by jí být měly.

Na straně 8 důvodové zprávy se uvádí, že veškeré náklady na zajištění studia budou nadále kryty v rámci kapitoly SR 336 ministerstva spravedlnosti a ve variantách (i) a (ii) nebudou klást vyšší nároky na státní rozpočet. To není úplně jasné vzhledem k tomu, že náklady na navrhovanou variantu studia jsou odhadovány na 696 tisíc Kč (21 tis. Kč na osobu v bloku 33 osob), zatímco náklady na současné zkrácené studium (které se v posledních letech plně využívalo) jsou odhadnuty na 408 tisíc Kč (10 tisíc na osobu v bloku 35 osob).

Je skutečně nutné některé detaily zakotvovat do zákona? Například o průběhu studia? Nestačil by prováděcí právní předpis? Není jedním ze smyslů podrobného zakotvení v zákoně i zakotvení finanční mandatornosti státních výdajů na tuto agendu, byť by tomuto mohla být ponechána větší volnost (menší míra mandatornosti)? Mandatornost může vést k rostoucím požadavkům kapitoly 336 na SR. Tento problém neřeší konstatování, že se veškeré náklady budou hradit z této kapitoly.

Je ubytování využíváno skutečně všemi účastníky kursů?

III. Závěr:

Vyhodnocení dopadů regulace je s ohledem na poměrně nízký rozsah nákladů a problematiku zasahující poměrné úzký a specifický segment poměrně solidně zpracováno.

Komise RIA doporučuje předkladateli doplnit Závěrečnou zprávu RIA ve smyslu výše uvedených připomínek, zejména by mělo být posouzeno, zda varianty doby trvání studia nelze posuzovat odděleně od variant podmíněnosti studia a zda by nebylo vhodné snížit zákonnou mandatornost výdajů.

Vypracoval:
Doc.Ing.Daniel Münich, Ph.D.

Prof. Ing. Michal Mejstřík, CSc., v.r.
předseda komise