



V Praze dne 20. ledna 2023
Čj. OVA: 5/23

Stanovisko

k návrhu zákona o municích

I. Úvod

Cíle předkládaného návrhu se zdají být komplexní, kombinující právní a technické důvody a z hlediska hodnocení dopadů regulace nejsou příliš srozumitelné. Zdá se, že cílem je vytvořit zvláštní zákon pro oblast, která je dosud řešena jinými zákony, přičemž ve zprávě RIA se tvrdí, že nedostatečným způsobem. Na druhou stranu zpráva RIA tvrdí, že cílem je zachovat kontinuitu se současnou právní úpravou, která se týká municí. Cílem snad má být také zjednodušení právní (hodnocení dopadů regulace se v zásadě netýká) a zjednodušení technické, které je z hlediska dopadů regulace důležitější.

Ve zprávě RIA se na str. 5-6 uvádí: „Vzhledem k tomu, že právní úprava municí je, i přes dílčí novelizaci zákona o zbraních ... stále včleněna do dosavadního zákona o zbraních ... který, jak uvedeno, musí být kompletně nahrazen, je třeba, do budoucna vydělit i problematiku municí do samostatného zákona.“ Toto zdůvodnění potřeby nového zákona je vadné a nelze je za zdůvodnění pokládat.

K potřebě nového zákona o municích z hlediska právního se nemůžeme vyjádřit. Z hlediska věcného, tedy z hlediska potřeby nového zákona kvůli tomu, že stávající právní úprava je věcně nedostačující a v důsledku toho může dojít (nebo již dochází) ke zneužití municí, k neoprávněnému zacházení s ní apod., což by mělo či již má negativní důsledky pro společnost, návrh zákona, jeho cíle a jeho potřeba odůvodněny nejsou.

Z návrhu variant řešení lze nepřímě usuzovat na to, že cílem zákonné úpravy je řešit „problémy“ v následujících oblastech (zpracováno dle popisu „nevýhod“ současné právní úpravy ve zprávě RIA): „...nedostatečná kvalita v oblasti nakládání s municí...“, „...neefektivní administrativní úkony ... spojené s municí...“, „...nedostatečná kontrolní opatření ze strany státu a jeho orgánů...“, „...nekompatibilita s novým zákonem o zbraních...“, „...aplikační problémy a nejednotnost přístupu orgánů veřejné moci z různých úseků státní správy“.

Pokud je chápání komise RIA správné a výše uvedené „problémy“ jsou skutečné, zpráva RIA by se měla přednostně věnovat jim, případně dalším podobného druhu, existují-li, a celá zpráva RIA by měla být soustředěna/koncipována kolem těchto (případně dalších podobného druhu) problémů, a to ve všech svých částech a kapitolách.

II. Připomínky a návrhy změn

Zpráva RIA v úvodu obsahuje text: „Úvodem je třeba uvést, že řadu podrobnějších a doplňujících informací k Závěrečné zprávě z hodnocení dopadů regulace obsahuje důvodová zpráva. V případě obecných východisek nové právní úpravy v oblasti municí a některých dopadů navrhované nové právní úpravy v této oblasti je možno využít i informace obsažené v materiálech, které jsou součástí samotného návrhu nového zákona o zbraních a střelivu.“ **Lze vážně pochybovat, že takový**

přístup ke zpracování zprávy RIA je v souladu se zásadami zpracování RIA. Smyslem zprávy o hodnocení dopadů regulace je dát těm, kteří ji potřebují, tedy především zákonodárcům, informaci o možných dopadech navrhované regulace, vyjmenovat dopady ve formě nákladů a přínosů a co možná nestranně je porovnat. Členové komise RIA, tím méně pak členové Legislativní rady vlády a zákonodárci nejsou detektivové, aby skládali obrázek o dopadech určité regulace z materiálů, jejich výčet není uveden, na které nejsou ve zprávě RIA ani obecné odkazy ani konkrétní odkazy na příslušné pasáže konkrétních materiálů. **Nelze se zbavit dojmu, že tento úvodní odstavec má sloužit jako obrana před případnými výhradami k obsahu zprávy o hodnocení dopadů regulace. To nelze přijmout.**

Definice problému je rozdělena na tři části: A. potřeba modernizace právní, B. Vhodnost modernizace technické a C. Nezbytnost reakce na vývoj evropské legislativy. K potřebnosti právní se z pohledu RIA patrně nemůžeme vyjádřit. V části B., která by měla popisovat „technickou modernizaci“ jsou obsažena tvrzení, která nejsou doložena a o nichž nelze zjistit, zdali představují problémy, proč a jaké jsou případné specifické důsledky těchto problémů.

Například z odstavce: „Navíc i přes svou nepochybnou kvalitu neodpovídá již dosavadní zákon o zbraních, v některých dílčích ohledech, ani současnému stavu technického (a technologického) pokroku a bezpečnosti v oblasti municí“ nelze o důvodech potřeby nové právní úpravy nic zjistit. Nevíme, ve kterých „dílčích ohledech neodpovídá současný zákon současnému stavu technického a technologického pokroku a bezpečnosti“, ani nevíme, jaké z toho plynou důsledky nebo věcné problémy, kdo je těmi problémy postižen nebo ohrožen. **Taková „definice problému“ je bezobsažná a bez významu pro posouzení dopadů regulace.**

V části C. Nezbytnost reakce na vývoj evropské legislativy se lze dočíst, že je třeba nahradit zákon o střelných zbraních, ale není zde uveden žádný problém, který by vedl k nutnosti či potřebě vytvořit samostatný zákon o municích, není poskytnut žádný argument ani žádné vysvětlení, proč se z důvodů vývoje evropské legislativy předkládá samostatný zákon.

Z návrhu variant řešení lze nepřímě usuzovat na to, že problémy by snad mohly být v následujících oblastech (zpracováno dle popisu „nevýhod“ současné právní úpravy ve zprávě RIA): „...nedostatečná kvalita v oblasti nakládání s municí...“, „...neefektivní administrativní úkony ... spojené s municí...“, „...nedostatečná kontrolní opatření ze strany státu a jeho orgánů...“, „... nekompatibilita s novým zákonem o zbraních...“, „...aplikační problémy a nejednotnost přístupu orgánů veřejné moci z různých úseků státní správy“. V čem však spočívá povaha těchto problémů či (jak v části Návrhy řešení uvedeno) „nevýhod“, není ze zprávy zřejmé a nelze to ani nepřímě odvodit. **Pokud je chápání komise RIA správné a skutečně se jedná o závažné problémy, kvůli nimž je třeba nového zákona o municích, je třeba v části „definice problému“ popsat jejich věcnou podstatu, příčiny a průvodní jevy, důsledky a konkrétní či specifické negativní projevy a podložit je čísly a/nebo fakty propojenými logickou argumentací.**

Popis existujícího právního stavu zabírá, včetně stručných příkladů ze Slovenska a z Německa, přibližně 10 % celé zprávy RIA včetně jejího úvodního dvoustránkového shrnutí. V některých částech odkazuje text na to, že výčet právních předpisů není úplný. Je třeba ocenit, že zpráva obsahuje stručný popis úpravy problematiky municí v Německu (neexistuje speciální zákon o municích) a na Slovensku (oblast municí řešena v zákoně o výbušninách). Popis existujícího právního stavu je dostatečný a není třeba jej měnit či rozšiřovat.

Dotčené subjekty jsou vyjmenovány dostatečným způsobem a v některých případech je také stručně, ale dostatečně uvedeno proč jsou dotčenými subjekty. Dokonce je učiněn pokus o zjištění četnosti dotčených subjektů, a v případě držitelů licencí k nakládání s municí a muničních průkazů jsou počty uvedeny. Takový výčet je příkladný.

Popis cílového stavu kombinuje právní důvody (právní kontinuita) a vágní tvrzení, které by snad mohly být cíli, nikoliv popisem cílového stavu. I pokud by se jednalo o cíle, je jejich popis nedostatečný, popisem cílového stavu však nejsou v žádném případě. **Doporučujeme při popisu cílového stavu vyjít z nově popsaných problémů, jak navrženo výše a logicky a výstižně formulovat nový věcný stav (nikoliv právní stav, nikoliv nové povinnosti, ale skutečné změny, které nastanou v chování dotčených skupin a dále to, jak se tyto změny projeví měřitelným způsobem v menších rizicích pro společnost).**

Zhodnocení rizik obsahuje v zásadě tvrzení „zacházení s municí je nebezpečné, musí je vykonávat kvalifikované a oprávněné osoby“ v různých obměnách. O popis rizik, která vyplývají z definice problémů, se nejedná. Jelikož problémy definovány nejsou, je pochopitelné, že popis rizik jejich neřešení je dosti obtížné formulovat a zpracovatelům RIA se to nepodařilo. **Doporučujeme, s využitím nového popisu problémů, jak navrženo výše, popsat, v nejlepším případě kvantitativně či na příkladech, specifická rizika nepřijetí nové normy ve smyslu přetrvávání rizikového chování dotčených skupin a vyplývajících rizik pro společnost.**

Návrh variant řešení nepracuje s věcnými variantami, nýbrž pouze s variantami: nulová varianta (současná úprava), novelizace zákona o zbraních (varianta 1) a přijetí nového zákona o municí (varianta 2). Avšak dále v návrhu variant dílčích úprav zpráva RIA upozorňuje, že nulovou variantou je někdy absence jakékoliv úpravy a stávající úprava je považována za variantu 1. Tento přístup je možné považovat za vtipný, rozhodně za snahu udržet pozornost čtenáře, avšak z hlediska zásad zpracování RIA je bohužel nepřijatelný. Návrh nulové varianty přestat regulovat oblast, která je nějak regulována nejméně desítky let, patrně nemůže být myšlen vážně. **Doporučujeme koncipovat varianty ve struktuře nově popsaných dílčích problémů, jak je navrženo výše, a pro každý dílčí problém zpracovat jako nulovou variantu současný stav a jako variantu 1 nově navrhovanou regulaci.** Z hlediska RIA se nezdá být důležité, zdali munice bude upravena jako součást zákona o zbraních nebo samostatným zákonem, pokud právní úprava zůstane jinak věcně, např. svými požadavky a důsledky pro dotčené subjekty, stejná.

Návrh variant v úvodu současně začíná již stručně uvádět odstavce nazvané „přínosy“ a „nevýhody“ (na str. 16-19), avšak o přínosech nelze hovořit vůbec a „nevýhody“ jsou uváděny vágně a bez skutečného obsahu.

V části varianty řešení jsou dále uváděna vybraná ustanovení navrhovaného zákona a předstírá se, že se jedná o dílčí problémy, k nimž se hledají optimální věcná řešení. Varianta nulová je v některých případech uváděna vadným způsobem (viz výše), totiž jako „neregulovat danou oblast“, i když v mnoha případech (ne-li ve všech) daná oblast již v současnosti nějakým způsobem regulována je a současná regulace je uváděna jako varianta 1.

Například subkapitola „2.1.4. Stanovení podmínek získání a držení muničního oprávnění, dalších specifických povinností pro jeho držitele a souvisejících oprávnění orgánů veřejné moci“ uvádí jako variantu 0 „nestanovovat podmínky pro získání a držení muničního oprávnění a souvisejících oprávnění orgánů veřejné moci“ a jako variantu 1 „ponechat podmínky pro získání a držení muničního oprávnění a souvisejících oprávnění orgánů veřejné moci v rozsahu stávající právní úpravy“.

Na výše uvedeném příkladu je zřejmé, že navržení varianty nulové danou oblast neregulovat je sice možné jako součást abstraktních úvah, avšak z hlediska účelu hodnocení dopadů regulace se jedná o variantu nesmyslnou.

Rozdělení kapitoly „varianty řešení“ nikoliv podle věcných problémů, které by měly být popsány v definici problému (ale nejsou), nýbrž členění podle nějak vybraných paragrafů návrhu nového zákona neodpovídá zásadám pro zpracování RIA a ani nedává smysl. **Doporučujeme opustit současnou strukturu kapitoly „Návrh variant řešení“, která je rozdělena podle (nějak vybra-**

ných) paragrafů či částí nově navrhované zákonné úpravy a strukturovat ji podle nově navržených problémů, jak doporučeno výše.

Každá dílčí podkapitola „návrhu variant řešení“ vždy již obsahuje také výběr navrhovaného řešení, zjevně zpracovaného pouze formálně a vždy s výsledkem, že nevhodnější je nový zákon o municí. Z tohoto pohledu by všechny další kapitoly byly zbytečné. Ony také ve skutečnosti zbytečné jsou, protože neobsahují žádné užitečné informace. Doporučujeme v kapitole „Návrh variant řešení“ neuvádět výběr navrhovaného řešení, ani výhody a nevýhody či jakkoliv jinak nazvané důsledky uváděných variant, nýbrž ponechat je na další kapitoly.

Identifikace nákladů a přínosů není provedena. Tato subkapitola je sice formálně uvedena v kapitole Vyhodnocení nákladů a přínosů, ale náklady a přínosy ve smyslu hodnocení dopadů regulace neobsahuje. Není zřejmé, s jakými typy nákladů a přínosů v případě jednotlivých dílčích úprav a jednotlivých variant předkladatel zprávy pracuje a proč. Náklady a přínosy lze snad, v malé míře odvodit z dílčích částí nazvaných „Vyhodnocení nákladů a přínosů jednotlivých variant“ a z předchozí kapitoly „Návrh variant řešení“, avšak ani v těchto případech se často nejedná o náklady a přínosy ve smyslu hodnocení dopadů regulace, nýbrž o „výhody“ a „nevýhody“, které je většinou obtížné porovnat, a zpravidla je nelze porovnávat mezi variantami postupy analýzy nákladů a přínosů nebo multikriteriální analýzy. **Doporučujeme pro každou z dříve navržených variant, které budou strukturovány podle nově popsaných věcných problémů, identifikovat a popsat typy nákladů a přínosů ve smyslu nákladů a přínosů pro jednotlivé, velmi dobře popsané dotčené cílové skupiny, a takto identifikované náklady a přínosy kvantifikovat všude, kde je to možné, nebo alespoň uvést na příkladech či specifickým popisem kvalitativních důsledků (tedy nákladů a přínosů) pro specifické cílové skupiny.**

V kapitole „Vyhodnocení nákladů a přínosů“ současná zpráva RIA opět vrací k členění, kdy varianta 0 je stávající právní úprava, varianta 1 novelizace zákona o zbraních a varianta 2 nový zákon o municí. Varianty však ve skutečnosti vyhodnoceny nejsou. **Doporučujeme vyhodnotit variantu nulovou a variantu 1 zvláště pro každý dílčí nově popsaný problém, např. tabulovým způsobem prostřednictvím multikriteriální analýzy (MCA) v případě kvalitativně vyjádřených či logicky argumentovaných důsledků nebo prostřednictvím analýzy nákladů a přínosů (CBA) v případech, kdy se jedná o kvantifikované/kvantifikovatelné důsledky nové regulace. Po vyhodnocení doporučujeme teprve varianty porovnat. Pro možnost porovnání je nezbytné, aby byly vyhodnocovány stejné či navzájem srovnatelné náklady a přínosy, je tedy třeba na tento požadavek dbát již při identifikování nákladů a přínosů.**

Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení nepřekvapivě dochází k závěru, že nejlepší je přijmout zákon o municí. Při stanovení pořadí variant se nepracuje s náklady a přínosy, nýbrž s „pozitivy“ a „negativy“, která jednak nejsou podložena předchozími informacemi, vývody, analýzami apod., jednak jsou navzájem neporovnatelná přinejmenším z pohledu hodnocení dopadů regulace. Proto je také **Vyhodnocení variant** formální, nepodložené a z pohledu hodnocení dopadů regulace zbytečné, neboť je zřejmé, že zpracovatel k jinému závěru nechtěl dojít. Ve skutečnosti ovšem, na základě předchozích kapitol a obsahu zprávy RIA nemohl autor dojít k žádnému závěru, a tudíž je lhostejné, jaký závěr deklaratorně uvádí. Doporučujeme stanovení pořadí variant založit na tabulkovém porovnání jednotlivých variant a na jejich případném zdůvodnění či vysvětlení v textu předchozí kapitoly.

Přezkum účinnosti regulace je nedostatečný. Zpracovatel zpravidla navrhuje přezkum, který se zaměřuje na dílčí či nepodstatné skutečnosti, např. na to, zdali se zlepšil výkon kontroly apod., aniž by předkládal nejen měřitelné, nýbrž jenom jakkoliv, třeba kvalitativně hodnotitelné ukazatele nebo i jenom ověřitelné skutečnosti, které by bylo možné jakkoliv posuzovat. **Doporučujeme navrhnout přezkum regulace vzhledem k obecnému cíli regulace (zajištění vysoké úrovně prevalence zneužití municí a předcházení mimořádným událostem a haváriím) a dále ve struktuře nově popsaných problémů, a to tak, že každý dílčí problém bude mít nejméně jeden kvan-**

titativní či kvalitativní ukazatel, který bude možné změřit či jednoznačně vyhodnotit, a to důsledně ve srovnání se současným stavem, který tedy musí být znám a kvantitativně nebo kvalitativně jednoznačně popsán.

III. Shrnutí připomínek ke zprávě z hodnocení dopadů regulace (zpráva RIA)

- 1) **Zkrátit, zjednodušit a zpřehlednit zprávu RIA tak, že se bude soustředit zejména na identifikování a popis věcné podstaty, věcného stavu v oblasti, která má být regulována, vždy pokud možno kvantitativním způsobem, doložit nutnost nové regulace reálnými důsledky či reálnými problémy v životě dotčených skupin a důsledky, které se na dotčených skupinách skutečně projevují.**
- 2) V části Popis problémů popsat problémy, jejich příčiny a jejich projevy v reálném světě. Navrhnout nové dílčí problémy, např. ve struktuře, která je uváděna výše v připomínkách ke kapitole „Definice problému“ nebo v úvodu tohoto stanoviska, případně v jiné logické struktuře, která vychází z věcné povahy současných problémů a stávajících rizik nedostatečné regulace pro společnost.
- 3) Na základě výše uvedeného popsat žádoucí cílový stav, a dále rizika, která pro dotčené skupiny vyplývají, a to jak z přetrvání problémů, tak rizika spojená novým, cílovým stavem.
- 4) Na základě těchto vstupních popisů zpracovat návrh věcných variant řešení, které budou vycházet nikoliv ze struktury navrhovaného zákona, ale z věcných problémů, které navrhuje nově popsat _viz příslušná doporučení v textu stanoviska a bod 2) výše.
- 5) Identifikovat a popsat pro každou variantu náklady a přínosy, nejlépe v členění na dotčené skupiny a podle dílčích věcných problémů, které budou, jak požadováno výše, nově popsány.
- 6) Zpracovat vyhodnocení nákladů a přínosů, v němž budou náklady a přínosy navzájem porovnatelné mezi jednotlivými variantami, např. tabulkovým způsobem a případně vysvětlujícím textem, pokud bude zvoleno hodnocení kvalitativní.
- 7) **Doporučit vhodnou variantu na základě a s použitím závěrů a případných kvantifikací nebo multikriteriální analýzy z části „vyhodnocení nákladů a přínosů“ a toto doporučení řádně zdůvodnit.**
- 8) Navrhnout přezkum regulace, a to tak, že budou navrženy konkrétní ukazatele, které budou zohledňovat věcnou povahu regulace a cíl, jehož má být regulací dosaženo. **V návrhu přezkumu regulace identifikovat zdroj dat nebo informací, a to jak pro výchozí stav (před regulací, tedy současný stav, který se zjistí či zjistil pro odůvodnění potřeby regulace), tak pro stav v okamžiku, kdy bude účinnost regulace vyhodnocována.**

IV. Závěr

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace **na základě posouzení zprávy z hodnocení dopadů regulace doporučuje** Legislativní radě vlády, **aby projednávání návrhu zákona o municí přerušila za účelem přepracování návrhu předkladatelem ve smyslu výše uvedených zásadních připomínek.**

Vypracoval:
RNDr. Jan Vozáb, PhD

Schválil:
Mgr. et Mgr. Marek Havrda Ph.D., v. r.
předseda komise