



V Praze dne 18. 10. 2017
Čj. OVA 1062/17

Stanovisko

k návrhu věcného záměru zákona o územně správním členění státu

1. Úvod

Podstatou navrhovaného zákona je sjednotit právní úpravu územně správního členění státu, a to

- odstraněním dvojího krajského členění (tj. krajského členění z r. 1960 a stávajícího krajského členění) tak, že zůstane jen stávající krajské členění;
- převedením 33 obcí (a cca 35 tis. obyvatel) z území jedné obce s rozšířenou působností do území jiné obce s rozšířenou působností, a tím dojde k tomu, že ORP budou skladebnými jednotkami jak okresů, tak krajů, což zatím v případě 33 obcí není;
- novému územně správnímu členění se budou postupně přizpůsobovat orgány státní správy a členění působnosti jejich pracovišť.

2. Připomínky k závěrečné zprávě RIA

Zpráva RIA formálně dodržuje strukturu hodnocení, ale v jednotlivých případech se přehnaně zabývá právní nebo správní povahou problémů a přehlíží vztah územního členění státu z hlediska občanů, resp. důsledky stávajícího či nového stavu pro občany jsou uváděny jen obecnými proklamacemi, bez věcné podstaty či bez toho, že by byly důsledky specifikovány nebo dokládány. Na druhou stranu rozsáhlé konzultace zahrnovaly setkání s představiteli jednotlivých obcí a v některých případech též s občany, a výsledky těchto setkání byly do hodnocení promítnuty.

Zpráva RIA je psána jazykem, který je laikovi velmi obtížně srozumitelný, např. lze jen obtížně zjistit, co je vlastně předmětem navrhované právní úpravy. Přestože RIA formálně dodržuje strukturu obecných požadavků na hodnocení dopadů regulace, jednotlivé informace jsou roztroušeny různě v textu, často na nečekaných a nevhodných místech – např. nejvhodnější varianta je uváděna již v popisu variant, což je přinejmenším předčasné. Podobných nedostatků, které činí zprávu obtížně srozumitelnou, je celá řada.

Problém a cíle řešení

Problémy nejsou specifikovány, resp. problém je definován v zásadě jako „...uvedené správní řešení nevyhovuje, protože přináší problémy...“, aniž by bylo uváděno, o jaké konkrétní či specifické problémy se jedná a komu vyvstávají a jaké jsou jejich důsledky.



Problémy jsou navíc formulovány jako problémy v zásadě legislativně-správní, a jen výjimečně či v malé míře jako problémy věcné. Věcný obsah problémů je uváděn obecnými nedoloženými proklamacemi.

Mezi dotčenými subjekty jsou uváděny i obce, které úpravou nebudou dotčeny, což je v RIA samotné dále výslovně uvedeno. Proč jsou nedotčené obce uváděny jako obce dotčené není zřejmé. Lze se domnívat, že zpráva RIA buď určité důsledky zatajuje, nebo se jedná o další ze zbytečných obecných proklamací, které se v textu nacházejí.

Varianty řešení jsou jen legislativně-správní, což je v případě tohoto věcného záměru zákona akceptovatelné.

Náklady a přínosy

Náklady pro správní úřady jsou identifikovány srozumitelně, snad i věrohodně. Je třeba ocenit využití konzultací pro získání odhadu nákladů. V tomto kontextu však náklady Správy sociálního zabezpečení působí jako značně odlišné od nákladů ostatních správních úřadů, přičemž nelze nikde najít vysvětlení pro tyto odlišnosti. Bylo by vhodné náklady nejen slepě přebírat od jednotlivých správních úřadů, ale prověřit jejich oprávněnost, metodiku odhadů apod. S ohledem na to, že náklady jsou pravděpodobně od správních úřadů jen nekriticky převzaty, nelze vyloučit, že uváděné náklady, přestože relativně podrobně popisované, jsou nesprávné, přičemž nelze ani odhadnout řád případné chyby.

Náklady pro obyvatele jsou odhadovány velmi konzervativně - jako přímé náklady na výměnu občanských průkazů, a to ve výši necelých 350,- Kč na obyvatele. To je, započteme-li čas, který musí obyvatelé vynucené výměně věnovat, a obtíže, které s tím vyvstanou, patrně poněkud podhodnocený odhad.

Přínosy nejsou uváděny, resp. jsou uvedeny jen jako deklarace, obecná prohlášení bez obsahu či možnosti ověření. Přestože přínosy nelze patrně smysluplně kvantifikovat, resp. taková kvantifikace by byla jen cvičením bez reálné přidané hodnoty pro hodnocení dopadů, měly by být strukturovaně kvalitativně hodnoceny, např. nějakou formou multikriteriální analýzy, aby bylo zřejmé, o jaké přínosy a pro koho se bude jednat a aby bylo možné je posuzovat proti nákladům. Pokud budou přínosy jen natolik zprostředkované, že je nelze ani kvalitativně vyhodnotit, mělo by to být ve zprávě RIA otevřeně uvedeno.

Z výše uvedených důvodů není ani porovnání nákladů a přínosů přesvědčivé, neboť chybí dostatečné, srozumitelné, obsahem smysluplné vstupní informace. Porovnání nákladů a přínosů vypadá, jakoby spíše odráželo konsenzus z konzultací, jimž se potom přizpůsobuje, než skutečné náklady a přínosy.

Konzultační proces

Je třeba velmi vyzdvihnout rozsáhlé a pečlivé konzultace, které byly k věcnému záměru návrhu zákona provedeny, jejich záběr a pečlivost působí v českém prostředí zcela ojediněle. Jestliže lze RIA vytknout, že se vůbec nezabývá důsledky navrhované změny správní příslušnosti a správního členění pro občany, ačkoliv správa existuje kvůli občanům a je pro ně službou, z rozsahu konzultací je zřejmé, že tomuto hledisku byla věnována značná pozornost. Z popisu konzultací ovšem nelze usoudit, jaké byly případné výtky a výhrady obyvatel či dotčených obcí a zdali a v jaké míře se k nim přihlíželo.

Přezkum účinnosti regulace jsou jen obecná prohlášení, bez jakéhokoliv obsahu. Přezkum účinnosti regulace musí uvádět konkrétní kritéria, podle kterých se bude úspěšnost či neúspěšnost regulace hodnotit, v konkrétních časových okamžicích a s uvedením hranice, za níž bude už regulace považována za úspěšnou a pod níž za neúspěšnou.

3. Shrnutí připomínek

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace k návrhu věcného záměru zákona o územním členění státu uplatňuje tyto **doporučující připomínky**:

- 1) Není dostatečně popsána věcná povaha stávajícího problému a jeho důsledky zejména pro obyvatele dotčených území. Doporučujeme popsat a kvalitativně či kvantitativně doložit věcnou povahu problémů, které jsou spojeny se stávajícím stavem, a to jak pro správní orgány, tak pro obyvatele.
- 2) Náklady jsou sice uváděny podrobně, ale není zřejmé, zdali a do jaké míry jsou věrohodné. Doporučujeme prověřit, zdali byly náklady odhadovány jednotlivými úřady podle shodné či podobné metodiky, a doporučujeme výši nákladů prověřit a podrobněji odůvodnit.
- 3) Přínosy návrhu jsou popsány velmi stručně. Doporučujeme formou multikriteriální analýzy rozpracovat přínosy jednotlivých variant, a to v členění podle odlišných cílových skupin. Ve vyhodnocení nákladů a přínosů pak pracovat s těmito vstupními informacemi.
- 4) Doporučujeme celkově zvýšit srozumitelnost závěrečné zprávy RIA, zjednodušit a zpřehlednit text, omezit popisy a odkazy na právní stav a více se věnovat věcné podstatě problémů.

PK RIA doplňuje, že výše uvedené připomínky byly v průběhu jednání PK RIA s předkladatelem dne 13. 10. 2017 zevrubně diskutovány a předkladatel prokázal, že má k dispozici řadu informací, které může k jednotlivým připomínkám doplnit.

4. Závěr

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace **doporučuje** Legislativní radě vlády, **aby byl návrh věcného záměru zákona o územně správním členění státu doporučen vládě ke schválení** za předpokladu zohlednění výše uvedených **doporučujících připomínek**.

Vypracoval:

RNDr. Jan Vozáb, Ph.D

prof. Ing. Jiřina Jílková, CSc.
v.r.
předsedkyně komise