



V Praze 22. června 2023
Čj.: OVA 414 /23

Stanovisko

k

k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů

I. Úvod

Cílem předkládaného návrhu je především právní zakotvení společenství obcí, výslovná právní úprava distanční účasti na jednání orgánů územních samosprávných celků a doplnění právní úpravy odměňování členů zastupitelstev obcí, krajů, jakož i členů zastupitelstva hl. města Prahy a členů zastupitelstev jeho městských částí.

Účinnost návrhu zákona se navrhuje dnem 1. ledna 2024 s výjimkou některých přechodných ustanovení, u kterých se předpokládá nabytí účinnosti dnem následujícím po dni vyhlášení zákona.

Meziresortní připomínkové řízení proběhlo ve dnech 3. února až 3. března 2023. Z uplatněných zásadních připomínek se 7 nepodařilo vypořádat, a návrh zákona je tedy předkládán vládě s těmito rozpory.

II. Připomínky a návrhy změn

Obecně lze závěrečné zprávě z hodnocení dopadů regulace (dále též „závěrečná zpráva“) vytknout nedodržení formální struktury závěrečné zprávy, jak ji stanovují Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace (dále též „obecné zásady“). Struktura neodpovídá obecným zásadám a některé pasáže zcela chybí. Zároveň zpracování některých kapitol a subkapitol v rozpracovaných tématech chybí. Byť jde svou podstatou o formální pochybení, toto následně ztěžuje orientaci ve zprávě a patrně má za následek i absenci některých podstatných obsahových náležitostí, resp. neprovázanost jejích jednotlivých částí. Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace neobsahuje titulní stranu. Bezprostředně navazuje na Shrnutí závěrečné zprávy RIA, aniž by bylo patrné, že se jedná o dva dokumenty. Nesoulady s dodržáním základní struktury pro zprávu závěrečné zprávy RIA je nutné napravit.

S ohledem na to, že návrh zákona řeší několik relativně samostatných okruhů problémů, lze naopak uvítat členění závěrečné zprávy dle těchto okruhů.

Ad 1.2 Definice problému

1.2.1 Posílení spolupráce obcí

Z formálního hlediska lze předkladateli vytknout, že kap. 1.2.1. pojednává jednak o problémech, které mají být návrhem řešeny (zátěž pro neuvolněné starosty malých obcí, chybějící odbornost,

nedostatek administrativních pracovníků s nezbytnými znalostmi, porušování zákona při přenášení agendy na externí pracovníky, chybějící „nadobecní úroveň“), současně však již předjímá způsob řešení těchto problémů v podobě institutu společenství obcí (resp. meziobecní spolupráce) – způsob řešení (včetně odůvodnění) však náleží do kapitoly 2. Popis stávající právní úpravy by pak měl být zařazen v kapitole 1.3 Popis existujícího právního stavu v dané oblasti

Za klíčový nedostatek lze považovat to, že z RIA není zcela patrná vazba mezi definovaným problémem a cílem, kterého má být návrhem zákona dosaženo Předkladatelem uvedená širší problémů je značná, ale takto vymezeným problémům bohužel neodpovídá stanovení (vymezení) cílů (k problematické definici cílového stavu viz níže) a jako prostředek k jejich řešení předkladatel navrhuje pouze institut meziobecní spolupráce.

V rozporu s obecnými zásadami absentuje vymezení rozsahu problémů a popisu důsledků; v tomto směru by bylo např. vhodné doplnit o analýzy či statistiky (např. formou příloh) zpracované z kontrolní a dozorové činnosti, šetření mezi zástupci obcí apod. Nedostatečný je také výčet zákonů a povinností, které obce zatěžují a na které navrhovaná intervence reaguje. Definice problému by se měla opírat o analýzu množství obcí a jejich omezené kapacity naplnit své povinnosti. Následně RIA neřeší ani subproblémy, které spolupráce obcí přináší. Chybí širší pohled na nákladovost problémů (např. rozdělení obcí, dle agend, atd.) Závěrečná zpráva se v podstatě nezabývá ani příčinami těchto problémů, tj. např. proč chybí administrativní pracovníci, zda je či není rozsah agendy vykonávaný obcemi I. typu adekvátní, zda se absence „nadobecní úrovně“ týká toliko výkonu přenesené působnosti (a pokud ne, proč nepostačuje stávající institut dobrovolných svazků obcí) apod.

Celkově lze říci, že v textu absentuje věcná definice problému a tzv. drivers, které by jasně vytyčily problémy v dané oblasti. Bez uvedeného lze jen těžko posoudit, zda navržené řešení může vést (alespoň k částečnému) odstranění uvedených problémů, případně zda by jiné varianty řešení nebyly efektivnější.

1.2.2 Distanční účast na jednání orgánů územích samosprávných celků

Problém je popsán jasně a srozumitelně. S ohledem na obecné zásady je pouze třeba, aby předkladatel zařadil obsah třetího odstavce do příslušných kapitol, tzn. do kapitol 2 a 3.

1.2.3 Odměňování

Kromě poněkud stručného konstatování, že změna je prováděna na základě požadavků územních samospráv, není ze závěrečné zprávy patrné, v čem je stávající právní úprava nevyhovující a je tedy nezbytné do ní zasahovat.

Nicméně Komise RIA předpokládá, že s ohledem na aktuální nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 22/22 (zveřejněný po předložení závěrečné zprávy) bude nezbytné nějakou změnu současné právní úpravy přijmout.

Zpracovatel by měl potřebu změny odůvodnit, a to např. právě odkazem na uvedený čerstvý nález, případně i popsat další důvody, proč shledává stávající způsob stanovování odměn nedostatečným.

V závěrečné zprávě chybí daty podložená analýza problémů odměňování vycházející z rozdělení na uvolněné a neuvolněné zastupitele a radní. Zpráva se nepokouší ani o kvalifikovaný odhad.

1.2.4 Zvýšení finančních limitů pro majetkoprávní úkony

Zpracovatel uvedl, že finanční limity se v oblasti vyhrazených majetkoprávních jednání zastupitelstev od vzniku dotčených zákonů neměnily, přestože došlo k nárůstu cen, nicméně není zcela jasné, zda současná výše limitů činí v praxi problémy a pokud v praxi činí, tak proč.

Bez uvedeného lze jen obtížně stanovit cíle, které by k jejich odstranění mohly vést (je např. možné, že limity byly nevhodně stanoveny již při vzniku zákona, proto navrhovaná úprava navrhované zvýšení nemusí být dostatečné, nebo se může např. ukázat, že stávající limity nepůsobí v praxi problémy, a uvedená změna je tedy zbytečná). Daná oblast nemá datový deficit a je tedy možné definovat problémy, se kterými se obce případně potýkají v oblasti odměňování.

1.2.5 Další témata navrhované novelizace

Předkladatel zde (až na výjimky, např. přenos přenesené působnosti na jinou obec) nepopisuje problémy současného stavu, na základě nichž přistoupil ke změně právní úpravy. Předkladatel by měl doplnit popis problému, a to včetně jeho rozsahu (např. i odkazem na výsledky jeho kontrolní a dozorové činnosti).

Z hlediska systematiky je potřeba upozornit, že stávající obsah této kapitoly závěrečné zprávy náleží do jiných kapitol.

Ad 1.3 Popis existujícího právního stavu

Zařazení popisu existujícího právního stavu do předchozí kapitoly se nejeví jako vhodné řešení. Nabourává logické uspořádání textu dle obecných zásad a ztěžuje přezkoumatelnost závěrečné zprávy. Kapitola se odkazuje na vysvětlení v předchozí kapitole, které jsou však obsahově neslučitelné.

1.3.1 Společenství obcí

Popis existujícího právního stavu (zařazen v kapitole 1.2.1) se soustředí toliko na nedostatky právní úpravy ve vztahu k předem zvolené variantě. Při podrobnější analýze příčin nelze vyloučit i další možné nedostatky stávající právní úpravy (např. otázka platové regulace apod.).

Ad 1.5 Popis cílového stavu

1.5.1 Společenství obcí

Popis cílového stavu ne zcela koresponduje s vymezením problému (kapitola 1.2.1.). Jsou-li tam, mimo jiné, jako problémy uvedeny zátěž pro neuvolněné starosty malých obcí, chybějící odbornost, nedostatek administrativních pracovníků s nezbytnými znalostmi, pak by jako (obecný) cíl měla být stanovena eliminace těchto problémů a následně podrobnější popis toho, v jakém rozsahu k této eliminaci dojde (viz též obecné zásady).

V tomto směru závěrečná zpráva toliko popisuje předem zvolenou variantu, a dochází tak k záměně prostředku s cílem.

Z formálního hlediska by měl být popis výhod zvoleného řešení zařazen do kapitoly 3 závěrečné zprávy. Naopak se jeví nadbytečný popis stávajícího stavu, který je již zmíněn v předchozích částech zprávy. 1.5.3. Odměňování

Závěrečná zpráva zde toliko popisuje předem zvolenou variantu, a opět tak dochází k záměně prostředku s cílem. Bude nutné upravit v souladu s nově upravenou kapitolou definici problému (kap. 1.2.).

Ostatní

Cílový stav ostatních řešených otázek v podstatě absentuje, pouze v případě distanční účasti na zasedání je lze nalézt v kap. 1.2 (posílení právní jistoty při postupu dle stávající výkladové praxe) – v tomto případě jej lze v zásadě převzít bez dalšího.

U ostatních otázek vymezený cíl chybí, a to patrně v návaznosti na způsob, jakým byl vymezen problém. Cíl by měl odpovídat vymezení problému a neměl by být zaměňován s prostředky k jeho dosažení.

Ad 1.6 Zhodnocení rizika

1.6.1 Společenství obcí

Předkladatel se věnuje popisu rizik souvisejícím s přijetím zvolené varianty, nicméně zde absentuje hodnocení rizik spojených s neřešením problému.

Ostatní

U ostatních navrhovaných legislativních změn zhodnocení rizik zcela chybí. Vzhledem k tomu, že se jedná o klíčovou část RIA, předkladatel by je měl doplnit.

Např. u odměňování lze identifikovat jasné riziko spojené s neřešením problému, a to je rozpor stávající právní úpravy s výše zmíněným nálezem ÚS.

Ad 2.1 Varianty řešení

Varianty nejsou, vyjma bodu 2.3, označeny číselně. Absentuje bližší popis alternativních variant a nelze tedy následně posoudit jejich vhodnost či nevhodnost. Např. bod 2.1 zcela postrádá jasný a konkrétní popis navrhovaných variant.

2.1 Společenství obcí

Předkladatel se věnuje toliko variantám v rámci předem zvoleného institutu společenství obcí, nicméně dle toho, jak jsou kap. 1.2. vymezeny problémy, lze předpokládat, že k jejich řešení mohou vést i jiné varianty (např. změna rozsahu agendy, přesuny agend na jiný typ obcí, rušení agend, změna obvodů obcí s rozšířenou působností či obcí s pověřeným obecním úřadem apod.).

Ad 3 Vyhodnocení nákladů a přínosů

Ad 3.2)

Náklady jsou identifikovány pouze pro problematiku společenství obcí a změnu právní úpravy odměňování.

Ad 3.3)

Přínosy jsou rovněž identifikovány pouze pro problematiku společenství obcí a změnu právní úpravy odměňování.

3.4. Vyhodnocení nákladů a přínosů variant

Pakliže by na základě doplnění kapitoly 1.2. a kapitoly 1.5. nevyplynuly další varianty řešení, lze konstatovat, že části věnované úpravě společenství obcí a odměňování jsou zpracovány srozumitelně a podávají adresátům závěrečné právy dostatek informací o možných dopadech změn, pokud jde o (předem) zvolené varianty.

Zpracovatel by měl dále doplnit popis nákladů a přínosů a vyhodnocení i pro ostatní otázky (částečně zpracována toliko otázka finančních limitů) a jejich varianty (alespoň v rozsahu, v jakém jsou uvedeny v kap. 2). Dále by zpracovatel měl doplnit způsob sledování nákladů, specificky pak se zaměřit na sledování malých obcí. V závěrečné zprávě chybí popis dopadu v regionálním výseku, např. v jakých oblastech intervence může nejvíce přispět. V této části by se hodilo prodiskutování maximálního přínosu v mikroregionech, na které může mít intervence největší dopad. Zpracovatel by měl nastavit jasný způsob sledování dopadů, zejména pak u malých obcí a sledovat dopady na počty agend vykonávaných společně. Zároveň je nutným komponentem analýza administrativní zátěže a její následné sledování. Plno obcí je kvůli nedostatečným kapacitám neschopno řešit veškeré své povinnosti, proto je potřeba nastavit systém měření dopadů (odpověď na definici problému).

Ad 8 Kontakty na zpracovatele RIA

Chybí jméno, příjmení, telefon a e-mail na zpracovatele hodnocení dopadů. Bylo by vhodné doplnit.

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

Na předloženou zprávu RIA má negativní vliv nedodržení formálních požadavků obecných pravidel. Ač je zřejmé, že psaní zprávy věnoval předkladatel dostatek času i kvalitních personálních kapacit, došlo v důsledku nedodržení předepsaného členění zprávy dle obecných pravidel k absencím některých pasáží a nevypořádání se se všemi otázkami. Zpráva byla také příliš soustředěna na popis a hodnocení vybraných variant, aniž by se dostatečně věnovala variantám alternativním.

Zpracovatel nedostatečně vysvětlil dopady na alokaci agend, případné vertikální posouvání povinností obcí. V RIA absentují mechanismy sledování reálných dopadů a návrhů na kvantifikaci měření vedoucí ke zlepšení stavu a s tím i indikátory. Současná RIA se zaměřuje na sledování cílů (např. počet vykonávaných agend, počet obcí využívajících „létaající úředníky“, etc.), ale již se nezaměřuje na měření dopadů jako takových.

1. Doporučujeme přepracovat závěrečnou zprávu tak, aby dodržovala formální strukturu stanovenou dle Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace.
2. Doporučujeme úpravu části definice problému tak, aby jasně definovala problém na základě získaných informací. V tomto souladu by neměla definice problému předjímatě navrhopvat jeho řešení.
3. Doporučujeme doplnit závěrečnou zprávu o daty podloženou analýzu problémů odměňování zejména s akcentem na dopady spojené s rozdělováním zastupitelů a radních na uvolněné a neuvolněné.
4. Doporučujeme doplnit další metodiky, které by ukázaly nikoliv pouze kvantifikaci některých ukazatelů, ale reálný dopad, zda tato dodatečná administrativní zátěž skutečně vede ke zlepšení (např. účast veřejnosti, dopad na řešení povinností obcí, etc.).
5. V části varianty řešení doporučujeme bližší popis alternativních variant, které rozšíří paletu navrhovaných intervencí.

IV. Závěr

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace **doporučuje** Legislativní radě vlády, aby byl návrh zákona, kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů **doporučen vládě ke schválení za předpokladu zohlednění výše uvedených doporučujících připomínek.**

Vypracovali: Ing. Zbyněk Spousta, Mgr. Zdeněk Mandík

Mgr. et Mgr. **Marek Havrda**, MA, MPA, Ph.D.
předseda komise