



V Praze dne 18. září 2024
Čj. OVA: 635/24

Stanovisko

k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony

I. Úvod

Ministerstvo vnitra předkládá návrh zákona, kterým se mění zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „návrh zákona“). Jedná se o technickou novelu, jejímž cílem je provést rozsáhlou revizi zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, která jej zmodernizuje, odstraní legislativní mezery, promítne do textu vývoj judikatury i právního prostředí a zohlední poznatky, ke kterým se dospělo při jeho praktickém uplatňování v rámci bezpečnostních sborů.

Novela obsahuje několik praktických změn, kterým je např. prodloužení zkušební doby z 6 měsíců na 1 rok, s cílem zjednodušit propuštění nováčků, kteří nezvládnou úvodní kurzy základní odborné přípravy. Novela také zcela nově upravuje problematiku řízení ve věci služebního poměru. Právní úprava výsluhového příspěvku zůstává v principu stejná, ale novela obsahuje významnou změnu, jejímž cílem je zamezit případům pobírání výsluhového příspěvku bývalými příslušníky bezpečnostních sborů, kteří byli pravomocně odsouzeni pro úmyslný trestný čin. Nová úprava proto brání vzniku nároku nejen v situaci, kdy je odsouzení za trestný čin důvodem skončení služebního poměru, ale ve všech případech, kdy se příslušník v době trvání svého služebního poměru dopustí úmyslného trestného činu, ať už jeho služební poměr skončil jakkoliv. Zapracovány jsou i požadavky příslušných směrnic Evropské unie, zejména v gesci Ministerstva práce a sociálních věcí.

II. Připomínky a návrhy změn:

RIA je napsána na základní úrovni a její obsah je místy zmatečný, a i když zmiňuje preferovaný koncový stav, jedná se o obecný popis z větší části bez promyšleného a detailně propracovaného popisu výsledné podoby. Vyčíslené dopady regulace místy nesouvisejí se zbytkem zprávy, tj. jsou vyčíslovány dopady, které nejsou identifikovány při návrhu řešení problému.

Text RIA nerozlišuje mezi problémem, cílovým stavem a návrhem řešení. Z tohoto důvodu potom není naplněn potenciál tvorby variant řešení a v důsledku není zřejmé, zda navrhované řešení je skutečně tím nejvhodnějším.

Definice problému je pojata velmi stručně v základní podobě. Tato kapitola obsahuje pouze obecný popis problémů, které předložený návrh řeší, problémy jsou navíc formulovány identicky s návrhem řešení. (např. prodloužení zkušební doby, zvýšení věku pro odchod do důchodu). V této části by bylo vhodné vedle slovního popisu problematiky doplnit také odpovídající statistické a ekonomické údaje, např. počty příslušníků bezp. sborů, kterých se zvýšený odchod do důchodu může dotknout, počty řízení ve věch služebních poměrů atd. Doporučujeme tuto kapitolu doplnit o podrobný a konkrétní popis definovaných problémů. Výjimkou je oblast nedostatky v právní úpravě týkající se výsluhového příspěvku, kde je popis problému dostatečně odůvodněný.

V rámci popisu právního stavu je stručně popsána geneze vývoje služebního zákona a základní otázky související s předloženou novelou obsažené ve služebním zákonu.

V RIA jsou uvedeny **subjekty dotčené navrženou regulací**. Předkladatel stručně zmiňuje předpokládané dopady na příslušníky bezp. sborů, opět by v této kapitole bylo vhodné doplnit alespoň základní statistické údaje k jednotlivým sborům.

Popis cílového stavu je obsažen v RIA výčtem jednotlivých cílů předložené regulace, které jsou rozděleny dle jednotlivých kategorií. Některé cílové oblasti jsou v této podkapitole opět popsány velice obecně a není zcela jasné, jak by měl výsledný stav vypadat. Například u tématu „řízení ve věcech služebního poměru“ je jeho popis velmi obecný („Cílem by mělo být upravit řízení ve věcech služebního poměru takovým způsobem, aby bylo rychlé, efektivní, bez zbytečné administrativní zátěže a nevznikaly při něm pochybnosti pramenící z nejasného vztahu mezi zákonem o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů a správním řádem.“)

Kapitola zhodnocení rizika obsahuje výčet základních negativních dopadů, pokud by navržená regulace nebyla přijata. Předkladatel v tomto místě neuvádí žádná opatření, která by vedla k eliminaci popsání rizika, lze ale z kontextu vyvodit, že k jejich eliminaci má sloužit celá připravená komplexní novela zákona včetně jednotlivých dílčích opatření.

Návrh variant řešení je zpracován ve třech základních variantách (0, 1, 2) pro celou řešenou problematiku a následně jsou ještě vypracovány u některých zvolených okruhů dílčí varianty řešení (otázka státního občanství pro příslušníky bezp. sborů). RIA je v této kapitole opravdu zpracována na velmi základní úrovni. Základní varianty jsou zpracovány především s ohledem na legislativní řešení, předkladatel se málo věnuje konkrétním dopadům regulace.

Zde by člověk zejména očekával vstupy z pravděpodobně kvalitního konzultačního procesu, ve kterém se jistě diskutovalo množství variant věcných řešení problému – tyto varianty by zde měly být uvedeny a mělo by být zřejmé, proč byla vybrána právě ta navrhovaná – na základě jakých kritérií.

Jedním z těchto témat je např. prodloužení odchodu do důchodu, kde si lze představit více variant řešení včetně vyčíslení jejich dopadů. Dále zde není vysvětleno, proč se přistoupilo zrovna k této frekvenci a zda individuální rozhodování služebních funkcionářů bez stanovení objektivních kritérií nemůže potencionálně vést k diskriminaci. Podobně také problematika prodloužení zkušební doby z 6 měsíců na 12 je relativně výraznou změnou v zaběhlém procesu přijímání příslušníků, přesto zde není vysvětleno, proč zrovna 12 měsíců.

V následující kapitole předkladatel dokonce v rámci vyhodnocení nákladů a přínosů s některými dalšími variantami pracuje (výše příplatku u jednotlivých kategorií vedoucích příslušníků a ředitele bezp. sborů), proto by bylo vhodné je uvést také v této kapitole.

Vyhodnocení nákladů a přínosů jednotlivých variant je zpracováno velmi stručně pouze k třem základním legislativním variantám (0, 1, 2) a to pouze slovním porovnáním výhod/nevýhod jednotlivých variant. Chybí uvedení ekonomických a statistických údajů k jednotlivým variantám a rovněž posouzení dílčích variant, kde s nimi předkladatel v předchozí kapitole pracuje. Tuto kapitolu je potřeba odpovídajícím způsobem dopracovat a doplnit zejména ekonomické náklady a přínosy jednotlivých variant.

Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení je zpracován velmi formalisticky a pracuje s jednoduchým slovním hodnocením variant bez zvolení hodnotících kritérií.

Implementace doporučené varianty a vynucování lze považovat za dostatečnou. Předkladatel zde popisuje dotčené subjekty, které budou odpovědné za implementaci zvoleného řešení.

Přezkum účinnosti

Předkladatel jednak prezentuje časovou osu, v rámci které budou během prvních tří let účinnosti zákona prováděny hodnotící práce a současně předkládá jednotlivé hodnotící otázky (de facto kritéria), dle kterých bude účinnost regulace posuzována. Vzhledem k absenci kvantifikace problému ale není zřejmé, jaké hodnoty uvedených indikátorů budou považovány za důkaz účinné regulace.

III. Stanovisko komise RIA

Obecně je RIA zpracována na základní úrovni. Jako připomínky komise RIA lze uvést následující:

1. Obecně doporučujeme závěrečnou zprávu přepsat tak, aby obsahově odpovídala požadavkům na hodnocení dopadů regulace. Oddělit definici problému, cílového stavu, návrhu řešení a jeho vyhodnocení tak, aby text naplňoval logiku hodnocení dopadů.
2. V části definice problému je potřeba doplnit relevantní statistické a ekonomické údaje, zejména kolika příslušníků bezp. sborů se jednotlivé řešení problematiky týkají a jak velký objem rozpočtových prostředků bude úpravou dotčen; podobným způsobem je vhodné doplnit kapitolu subjekty dotčené regulací.
3. V části varianty řešení je potřeba rozpracovat také dílčí varianty u jednotlivých řešených věcných okruzích.
4. Dle dopracování kapitoly návrh variant řešení je potom obdobným způsobem nutné dopracovat následující kapitoly – vyhodnocení nákladů a přínosů, stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení. Je potřeba zejména doplnit odpovídající ekonomické a statistické údaje a věcně „provázat“ jednotlivé kapitoly mezi sebou.
5. Ve všech předchozích bodech doporučujeme čerpat ze zkušeností a informací, získaných v průběhu konzultačního procesu s relevantními aktéry!

IV. Závěr

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace **doporučuje** Legislativní radě vlády, aby byl **návrh zákona, kterým se mění zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, doporučen vládě ke schválení** za předpokladu zohlednění výše uvedených **připomínek**.

Vypracoval:

JUDr. Petr Solský

Mgr. Ing. Lucie Zapletalová, M.A.
předsedkyně komise