



V Praze 27. října 2023
Čj.: 888/23

Stanovisko

k

návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností a o změně některých zákonů (zákon o církvích a náboženských společnostech), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů

I. Úvod

Cílem zákona je několik úprav (celkem 8), které sledují rozdílné cíle. Jeden z těchto sedmi cílů sleduje několik dalších cílů zaměřených na legislativní jasnost. Tyto cíle jsou relativně konsistentní v rámci celé ZZ RIA – bylo by vhodné upravit to, že definice problémů definuje 7 problémů a jeden „sub-problém“ je ve zbytku dokumentu vnímán jako samostatná (osmá) změna.

Jednotlivé cíle jsou logické a pochopitelné, ale ZZ RIA jako taková tyto problémy adekvátně nepodkládá jak z hlediska z přesvědčivosti argumentů, tak z hlediska kvantifikace dopadů. U některých změn, které cílí například na jasnější znění legislativy či nadbytečnost vyhlášek, je pochopitelné, že detailní dopadová analýza není nutná nebo možná. Jiné změny ale pravděpodobně mají důležité věcné dopady a měly by být správně evaluovány.

II. Připomínky a návrhy změn

Definice problémů není vždy dostatečná ve smyslu procesu RIA. Popis problémů by měl být jasnější a **identifikovat věcné problémy, jejich příčiny a vyčíslení velikosti/závažnosti těchto problémů**. Definice problémů by se tedy neměla opírat pouze o normativní argumenty o „férovosti“ či „systémovosti“ právní úpravy, ale také o jasnou specifikaci věcných negativních dopadů. Pro představu uvádíme dva příklady:

1. První definovaný problém je poměrně nejasný. Jaký zde byl důvod vytvářet dvě kategorie v původním zákonu? To, že jedna z nich je podrobena více administrativní zátěži má pravděpodobně nějaké odůvodnění a to, **jestli se jedná o „nadměrnou“**

administrativní zátěž, by mělo být posuzováno mj. na základě tohoto odůvodnění a implementaci v praxi. Argument že „absence této informace (z praktického rejstříku právnických osob) nezpůsobuje žádné problémy, což dokládá, že odlišovat dva typy evidovaných právnických osob nemá opodstatnění ani v praxi“ **je nepřesvědčivý** – absence informace z rejstříku není dokladem toho, že se od tohoto rozdělení neodvíví jiné skutečnosti.

2. Pátý definovaný problém je z hlediska dopadů **pravděpodobně nejpodstatnější.**

Argument je postaven na zahraničním srovnání (které je pouze zmíněno) a na srovnání s právní formou spolků. V tomto srovnání se pak jedná o „nepoměrně přísnější“ závazky. Církve a náboženské společnosti jsou v jiném postavení než spolky, což by mohlo odůvodňovat „přísnější“ závazky. Věcný charakter problému se současným stavem je věcněji popsán v sekci 1.6.5: „Hrozí reálné riziko, že církve a náboženské společnosti budou nuceny hradit závazky za evidované právnické osoby v případě jejich likvidace, ačkoliv jako takové (tedy ústřední církevní orgány) nebudou moci manažerská rozhodnutí konkrétních osob řídících evidované právnické osoby ovlivnit.“

Identifikace dotčených subjektů neobsahuje všechny relevantní aktéry či je specifikuje pouze na velice obecné úrovni: Například „třetí osoby vstupujících do právních vztahů s církvemi a náboženskými společnostmi či evidovanými (církevními) právnickými osobami“ je poměrně široká skupina a dopady budou odlišné, pokud se jedná například o banku poskytující půjčku, či o „klienta“ nějaké ekonomické či charitativní aktivity církví či náboženských společností. Někteří důležití aktéři, jako například **členové církve/věřící občané nebo klienti „účelových zařízení“ nejsou zmíněni vůbec**, i když dopady na ně jsou (alespoň z hlediska celospolečenské dopadové analýzy) pravděpodobně podstatné.

Ve zhodnocení rizik jsou uváděna rizika, která **neodpovídají problémům ani cílovému stavu.** Například 1.6.4, kde se mluví o společenském riziku pramenící z „přiznání oprávnění k výkonu zvláštních práv další církvi nebo náboženské společnosti“, která je nějakým způsobem patologická. **Toto riziko není zmíněno v definici problému a není řešeno ve větším detailu**, i když má jistě více možných řešení než více transparentnosti (tedy to, co autoři navrhují jako řešení). Je možné maximalizovat transparentnost jako veřejnou hodnotu samotnou a je možné pomocí transparentností snižovat některá rizika – z hlediska RIA je nevhodné dělat jedno v definici problému a druhé v definici rizik.

V rámci návrhu variant řešení je zde několik nedostatků, a to jak z hlediska struktury a zásad RIA, tak i z věcného hlediska:

1. Tato sekce má obsahovat **popis realistických variant řešení identifikovaných problémů, ne je současně hodnotit**. Poznámky jako „Dojde k vyřešení shora popsaných problémů bez zbytečné neefektivní legislativní práce“ do této sekce nepatří. V mnoha místech text rovnou shledává některé varianty jako „vhodné“ nebo „nevhodné“. To, zda je jedna z variant vhodná či nevhodná má vzejít z hodnocení variant, ne z jejich popisu.
2. Varianty mají být proveditelné a mají řešit identifikované problémy – definice mnoha variant a jejich okamžité vyřazení v závěru sekce (část i) spíše ukazuje to, že **tyto varianty jsou „slamění strašáci“ a ne racionální a proveditelné varianty**, případně že varianty nejsou adekvátně vyhodnoceny. Z podstaty „variant 0“ tyto varianty neřeší definovaný problém, ale hodnotí se, neboť změnové varianty často nesou náklady, které jsou právě cenou „řešení problému“. Tyto náklady nejsou u žádné změny vyčíslené, i když je jasné, že nové povinnosti a procesy mohou přinášet náklady (či úspory).
3. **Z hlediska struktury je tato sekce obtížně pochopitelná** – je zde veliké množství variant, které jsou **stručně popsány a nejsou jasně strukturované**. ZZ RIA také nebere v potaz kombinaci všech těchto variant či to, jestli spolu tyto varianty nějak interagují (zda výběr varianty v jedné oblasti ovlivňuje hodnocení variant v jiných oblastech).

Vyhodnocení nákladů a přínosů má také několik jak strukturálních, tak věcných nedostatků:

1. Relevantní dopady **nejsou kvantifikované a mnohdy nejsou ani jasně popsány**. Například dopad jako „zjednodušení administrativy při evidenci církevních právnických osob“ je nejasný a bylo by dobré hodnotit, o jak velkou redukcí administrativy se jedná a jestli tato administrativa nemá nějaký věcný přínos. Stejně tak je tomu o **odhadu ceny digitalizace** – vstupní a provozní náklady a srovnání se současným stavem.
2. **Nezahrnutí všech relevantních dopadů**. Zde se jedná například o pravděpodobně nejdůležitější dopad tohoto návrhu a to je ručení církví a náboženských společností za závazky evidovaných právnických osob v likvidaci. Zde se možná jedná o úpravu, bez které budou tyto organizace vystaveny podstatnému riziku, které zde není explicitně identifikováno, popsáno a vyhodnoceno.
3. Nevhodná forma hodnocení – jedná se o relativně nejasný seznam odrážek, kde **nejsou jasně viditelné dopady jednotlivých rozhodnutí**: Většina variant je vyřazena již před hodnocením a intervence jsou zde tedy „agregovány“ a vyhodnocovány jako celek (s výjimkou variant 2.4.3, 2.4.4, 2.6.1 a 2.6.2, které jsou

alespoň rozeznány jako relevantní varianty a jsou hodnoceny slovně po prezentaci agregátních dopadů). Jako vhodnější řešení se nabízí doplnit hodnocení dopadů dle relevantních metod jako CBA či MCA, a to primárně pro rozhodnutí, která mají závažné věcné dopady.

4. Deklarování toho, že „územní dopady ani sociální dopady, včetně dopadů na specifické skupiny obyvatel, nejsou identifikovány“ **je nepřesvědčivé**. Například současná situace v ručení ohrožuje i účelové organizace, které poskytují služby a pomoc specifickým částem obyvatelstva. Také tvrzení „zvolené varianty nemají dopady na podnikatelské prostředí“ **je nepřesvědčivé**. Ve chvíli, kdy podstatně měníme pravidla ekonomického fungování církví, budou zde pravděpodobně dopady na ekonomickou činnost církví, náboženských společností a jejich právnických osob (které jsou také součástí podnikatelského prostředí, minimálně v rámci této činnosti), ale také na ostatní podnikatele.

Implementace doporučené varianty je sice pochopitelná, ale implementační kroky poukazují na to, **že se vždy nejedná pouze o „upřesnění“, ale o změny, které budou mít věcný dopad**. Implementace je také zaměřena **pouze na právní stránku a ne na praktickou stránku změny**. Například to, že „bude záležet na základním dokumentu každé registrované církve a náboženské společnosti, resp. na stanovách, statutu nebo obdobném dokumentu příslušné církevní právnické osoby, jak bude ručení upraveno“, předpokládá, že se tato úprava promítne do základních dokumentů okamžitě.

Přezkum účinnosti udává dobu pěti let, která je vhodná pro některé dlouhodobější efekty, ale některé změny, které budou mít v podstatě „okamžitý“ efekt, by stálo za zvážení evaluovat dříve. Hlavním problémem je zde ale to, že **indikátory pro přezkum účinnosti nejsou měřitelné**, nebo není jasné to, jak se budou měřit. Například „zda se osvědčilo zjednodušení systému evidence církevních právnických osob“ je pouze obecné stanovisko – jakým indikátorem změříme to, že se ten systém osvědčil? Rychlost a chybovost vyplňování systému? Dotazníkové šetření uživatelů systému?

III. Shrnutí připomínek

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností a o změně některých zákonů (zákon o církvích a náboženských

společnostech), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů uplatňuje tyto **doporučující připomínky**:

1. Nedostatečná věcná definice problémů, jejich příčin a vyčíslení jejich závažnosti. **Definice problémů se opírá spíše o normativní hodnocení současného právního stavu a ne o celospolečenské dopady či rizika.** Některé problémy jsou zde prezentovány příliš zjednodušeně.
2. Nekompletní identifikace relevantních aktérů, kde **chybí podstatné skupiny jako věřící občané/členové církve, nebo třetí osoby jako klienti služeb právnických osob církví a náboženských společností.**
3. Nevhodná definice možných variant řešení, kde se většinou jedná primárně o variantu 0 a o jednu variantu zákonné změny. **Varianty 0 jsou pak vyřazeny ještě před evaluací dopadů a bez kalkulace nákladů a přínosů souvisejících s implementací změnové varianty.**
4. Vyhodnocení nákladů a přínosů **je nesystematické, nejasné a nekvantifikuje jediný náklad či přínos.** Důležitá je zde například úprava informačních systémů. Související náklady by měly být spočítány (bez ohledu na to, jestli se tento výdaj dá pokrýt z existující rozpočtové kapitoly). Největší dopady, jako například dopady změny ručení církví a náboženských organizací za evidované právní osoby, **nejsou jakkoli definovány či modelovány.**
5. Implementace se zaměřuje **pouze na právní aspekty** změny a přezkum účinnosti regulace **nespecifikuje jasné a měřitelné indikátory.**

IV. Závěr

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace **doporučuje** Legislativní radě vlády, **aby byl návrh zákona, kterým se mění zákon č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností a o změně některých zákonů (zákon o církvích a náboženských společnostech), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů doporučen vládě ke schválení za předpokladu zohlednění výše uvedených doporučujících připomínek.**

Vypracoval:

Radek Špicar, M.Phil.

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