

V Praze dne 9.12.2014
Č.j.: 1440/14

Stanovisko
komise pro hodnocení dopadů regulace
k
návrhu
zákona, kterým se mění zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky
a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů, a některé
další zákony

I. Úvod

Předložený návrh spojuje dvě novely, které byly již projednávány v Poslanecké sněmovně před jejím posledním rozpuštěním. Specificky návrh postihuje následující problémy spojené s předchozí právní úpravou:

- a) roztržitost, časová náročnost a neefektivita procesů při nakládání s nepotřebným majetkem státu,
- b) omezená transparentnost a kontrola při nakládání s majetkem státu,
- c) nedostatek právního prostoru pro speciální postupy zpravodajských služeb a bezpečnostních sborů zejména při mimořádných událostech,
- d) hospodaření a nakládání s vybranými nebezpečnými látkami a zařízeními,
- e) zastaralost pravidel pro určení výše úroku z prodlení,
- f) omezená průkaznost evidence u vybraného majetku státu, který není podřízen standardnímu režimu účetnictví,
- g) výkladového problémy s aplikací § 27 ZMS (dle závěru NKÚ),
- h) neoperativní podmínky pro upuštění od vymáhání bagatelních pohledávek státu,
- i) omezená reálná odpovědnost organizačních složek státu při vybraných případech nakládání s pohledávkami státu,
- j) nekompatibilita s novými zákony na úseku soukromého práva.

Klíčovým navrhovaným opatřením je ukotvení Centrálního registru administrativních budov (CRAB) v zákoně, neboť v současnosti je provozován na základě usnesení vlády, což neumožňuje míru centralizace, která by měla být základem pro rychle a efektivní nakládání zejména s nepotřebným majetkem. Ostatní výše uvedené problémy (body b

až i) jsou řešeny dílčími úpravami existujícího zákona na základě poznatků z praxe. Nicméně největší část změn textu zákona si vynutily nové zákony (bod j).

II. Připomínky a návrhy změn

Vzhledem k povaze změn se Zpráva RIA zaměřuje téměř výhradně na výše zmíněný bod a), tj. postavení systému CRAB. Ostatní body byly však extenzivně konzultovány s dotčenými organizacemi státu a jejich připomínky byly systematicky vypořádány. Výjimkou je pouze neshoda s Bezpečnostní informační službou a Úřadem pro zahraniční styky a informace ohledně ustanovení, které má umožnit vyloučení konkrétní administrativní budovy z vedení v centrálním registru z bezpečnostních důvodů.

Specifické připomínky k jednotlivým sekcím Zprávy RIA:

Ad 1.2 Definice problému: Zatímco varianty řešení v sekci 2.1 zužují problém na otázku legislativního či nelegislativního řešení, problém v sekci 1.2 je definován daleko šířeji a vytváří dojem, že cílem novely je vytvořit systém CRAB, byť tento již existuje. Sekce 1.2 a 2.1 by měly korespondovat, aby bylo zřejmé, co přesně má novela řešit.

Zpráva RIA zdůrazňuje především efektivitu nakládání s nepotřebným majetkem, přičemž není zřejmé, zda přechod od nelegislativního k legislativnímu řešení (ukotvení v zákoně) přinese nějaké výhody i pro správu potřebného majetku. Toto je potenciálně významné pro srovnávání variant a mělo by to být explicitně vymezeno.

Ad 1.4 Identifikace dotčených subjektů: Zpráva RIA vychází z toho, že se jedná o interní změny na straně státu, které mají jen nepřímé dopady na podnikatelské prostředí. Proto také extenzivní konzultace nezahrnuly nestátní organizace. Nicméně minimálně v oblasti nakládání s nepotřebným majetkem a zveřejňování informací o nabízených nemovitostech by pohled mimo státní správu byl přínosný.

Předkladatel také upozorňuje, že "... zákon od počátku záměrně nebyl koncipován jako nástroj regulace jakékoli formy systémové podpory nestátních subjektů a tento jeho charakter nezamýšlí měnit ani jeho nyní navrhovaná úprava.". Ať je smyslem této kryptické formulace cokoli, měla by být přeložena do smysluplné češtiny.

Ad 1.5 Popis cílového stavu: Zpráva RIA upozorňuje, že: "... cílový stav [má] prozatím představovat částečné, v podstatě „pokusné“ či „pilotní“ řešení identifikovaného problému..." Nicméně z textu vyplývá, že skutečný cílový stav má být kompletní centralizace nakládání s majetkem v Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových, při současném posílení kontroly ze strany MF, MK, MŽP. Na základě tohoto očekávání by bylo vhodné v sekci 2.1 doplnit Variantu 3, která by takové řešení nastínila, uvedla, proč ji nelze dosáhnout v současnosti a zároveň by uvedla, jaká zjištění vyplývají z realizace „pokusné“ či „pilotní“ novely - tedy doporučené Varianty 2 - napomohou k zavedení dlouhodobě uspokojivého řešení.

Ad 3. Vyhodnocení nákladů a přínosů: Popis kvalitativních přínosů v sekci 3.1 je příliš obecný a nezaměřuje se na klíčové rozdíly mezi Variantami 1 a 2 (či Varianty 3, která by měla být doplněna). Srovnávací Tabulka v sekci 3.2 postrádá první sloupec, který by uvedl k jakému kritériu/parametru se hodnocení vztahuje. Zároveň chybí textové vysvětlení hesel v tabulce, které by specificky uvedlo, proč by preferovaná centralizace správy majetku vymezená zákonem měla být efektivnější. Chybí také shrnutí možných nevýhod takové centralizace (tj. nákladů Varianty 3).

Ad 4. Návrh řešení: V této sekci by bylo vhodné jednoznačně odlišit informace, které jsou shodné pro všechny Varianty od těch, které odlišují jednotlivé varianty.

Zároveň je třeba také obhájit, že při stávající finanční náročnosti systému CRAB mohou finanční úspory převýšit náklady tohoto systému. Uváděné roční náklady na provoz CRABu se značně rozcházejí:

- MF ČR (předkladatel RIA) uvádí cca 75 milionů Kč,
- MF ČR (mluvčí) uvádí cca 60 milionů Kč,¹
- nezisková organizace Acta non verba odhaduje až 230 milionů Kč.²

Pokud by se ukázalo, že CRAB patří mezi nesmyslně předražené IT projekty, kdy očekávané náklady o řád převyšují potenciální přínosy, pak by bylo nejspíše nutné přehodnotit pořadí variant. Legislativní ukotvení ekonomicky nesmyslného řešení by těžko mohlo být přínosné, minimálně do doby, než se MF podaří zajistit přiměřené náklady na provoz systému.

Ad 5. Implementace a vynucování: Systém CRAB byl po dvou letech provozu naplněn relevantními ekonomickými daty jen asi z 30 procent.³ Pouze enormní nasazení MF ČR v posledním roce vedlo k tomu, že systém již obsahuje 95 procent budov, avšak řadu z nich stále bez relevantních ekonomických dat. Předkladatel dále uvádí, že většina resortů zvolila ruční zadávání údajů, namísto integrace IT systémů. Za těchto okolností lze očekávat zásadní problémy s implementací a vynucováním kompletních dat. Předkladatel však de facto argumentuje tím, že kdyby si všechny státní organizace dnes plnily své datové povinnosti, pak by k žádnému zvýšení nákladů nedošlo. Toto však nelze za výše uvedených okolností předpokládat, z čehož lze dovodit, že pravidelně aktualizovaný systém si vyžádá další náklady.

III. Závěr

Jako celek je Zpráva RIA zpracovaná v souladu s Obecnými zásadami RIA, byť si vyžádá ještě řadu doplnění ve smyslu výše uvedených připomínek. Legislativní ukotvení

¹ viz <http://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2014/ministerstvo-financi-odmita-informace-zv-19722>.

² Viz <http://www.kverulant.org/CRAB.html> a také <http://www.mfcr.cz/cs/aktualne/v-mediich/2014/zadneho-velkeho-bratra-neplanuji-19860>, kde ministr financí zmiňuje, že náklady na CRAB jsou prověřovány.

³ Viz. <http://goo.gl/0thFZQ>.

centralizované správy státních nemovitostí v rámci Centrálního registru administrativních budov je jen jedním z cílů novely, avšak jedná se o řešení, jehož efektivnost obklopuje značná nejistota. Předkladatel by měl tyto otázky vyjasnit na jednání Komise RIA tak, aby po jejich zpracování nic nebránilo schválení pozitivního stanoviska.

Vypracoval: PhDr. Zdeněk Kudrna, PhD.

Prof. Ing. Michal Mejstřík, CSc.,v.r.
předseda komise