



V Praze 29. 6. 2026
Čj. OVA: 402/26

Stanovisko

**k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb.,
o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů**

I. Úvod

Předložený návrh zákona navrhuje delší řadu dílčích regulací s cílem prohloubit právní úpravu společenství obcí jakožto nástroje mezi-obecní spolupráce. Cílem je posílení schopnost obcí sdílet kapacity a efektivněji tak zajišťovat výkon vybraných agend veřejné správy, zejména v oblastech, které je obtížné a málo efektivní v případě menších obcí. Vedle toho navrhuje změny regulace v nastavení odměn zastupitelů při souběhu zastupitelských funkcí,

II. Připomínky a návrhy změn

Obecně

- Obsahu velmi strukturovaného dokumentu ZZ RIA by velmi prospěl v úvodu automatizovaný index názvů kapitol a sekcí s čísly stránek a hypertextovým pohybem v dokumentu.
- Vyladit přehlednost dokumentu. Číslování dílčích opatření v sekci 1 (definice problému) se liší od číslování dílčích opatření v sekci 2 (popis variant řešení). To by chtělo sjednotit.
- U citací externích dokumentů je záhodno vždy uvádět nejen hypertextový odkaz, ale také konkrétní stránky v něm, kde se daná informace nalézá. Včetně zřejmě velmi důležité studie „*TAČR č. TL01000463 AMBIS vysoká škola, a.s. a České vysoké učení technické v Praze Fakulta dopravní (2021)*“

Str. 2 (shrnutí, 3.3) – dopady na podnikatelské prostředí: Z hlediska dopadů aktivity obcí na podnikatelské prostředí jsou obce především zadavateli veřejných zakázek, doporučujeme tuto informaci zdůraznit v dopadech na str. 2 místo vět obecnějšího charakteru.

Ad 1.2 Definice problému

Doplnit definici efektivnosti kvantifikované v tabulce 1 a vysvětlit význam efektivnosti 100%. Jaká je tedy průměrná efektivita všech obcí v ČR spočítaná jako vážený průměr efektivností obcí, kde váha bude podíl obyvatel v obci?

ZZ RIA uvádí: „*Nízká míra rozpočtové a investiční efektivity obcí se projevuje také dlouhodobě vysokým přebytkem hospodaření územních samospráv, který dosahuje přibližně 50–60 miliard Kč ročně, tedy zhruba 14 % jejich ročních příjmů. Na účtech obcí a krajů je kumulováno přibližně 560 miliard Kč, které nejsou efektivně využívány pro rozvoj území.*“ To je ale příliš odvážné a ničím nepodložené tvrzení, které je nutno přesvědčivě doložit. Například, pokud je neefektivnost fenoménem postihující obce menší, mělo by platit, že výše rozpočtových přebytků obcí (např. jako podíl

na celkových příjmech) by měl výrazně růst s klesající populační velikostí obcí. Tak to ale zřejmě není. Příkladem může být právě Praha, která je zdaleka populačně největší, ale vykazuje rozpočtový přebytek také vysoký.

Alternativní vysvětlení je, že menší obce vykazují rozpočtové přebytky, protože to pro většinu z nich představuje jediný spolehlivý způsob, jak postupně ušetřit prostředky na nákladné jednorázové investice typu výstavby školky, školy, kanalizace, vodovodu atd. Deficitní financování je totiž na úrovni obcí z pohledu voličského, velmi nepopulární a také rizikové (jedno zastupitelstvo obec zadluží, odejde a nechá dalšímu dluhy). Uváděný fenomén (že menší obce nejsou schopny peníze utratit v důsledku neefektivnosti) by šlo doložit analýzou časových řad, tedy dlouhodobá kumulace rozpočtových přebytků a rychlý vznik deficitů na úrovni jednotlivých obcí.

V poslední době navíc segment obcí začal vykazovat celkový deficit. Znamená to snad, že se efektivita činnosti obcí začala nečekaně zvyšovat? Asi ne. Spíše jde o realizaci investičních akcí zdržených obdobím covid v letech 2020-2024, které charakterizují nejdříve provozní překážky ve výstavbě, posléze nejistota (válka na Ukrajině), velká inflační vlna znehodnocující obecní úspory a přirozeně obecní volby v roce 2022.

Příčin neefektivností obcí v důsledku malých velikostí (úspory z rozsahu) existuje dlouhá řada. Řada z nich je postupně v ZZ RIA prezentována, ale u většiny z nich není dostatečně doložena závislost těchto dílčích neefektivností na populační velikost obcí, alespoň v základních populačních skupinách, jak je prezentuje tabulka 1. Z poskytnutých údajů by mělo být vidět, že jednotkové náklady na dodání služby (např. na 1 tis. obyvatel) výrazně a systematicky klesají s populační velikostí obcí a případně že podíl občanů pokrytých touto službou roste s velikostí obce – např. na základě důkladného zpracování dat o veřejných zakázkách či registru smluv. Z toho by také bylo zřejmé, jaká je minimální efektivní velikost obcí či SO pro danou agendu a také by šlo kvantifikovat rozsah potenciálních spor. Toto by mělo být doloženo, už jen pro větší přesvědčivost navrhované regulace směrem k politické reprezentaci, zákonodárcům a veřejnosti.

Ve výčtu dílčích agend, kde zřejmě dochází v důsledku přílišné fragmentovanosti obcí některé další chybí: svoz směsného, tříděného a bio-odpadu a jeho zpracování, dodávky pitné vody, čističky odpadních vod a kanalizace, dopravní spojení, spolupráce při plánování a schvalování budování rozvodných sítí jako je plyn, elektro, teplovody, ukládání energie, provozování školních zařízení.

V definici řešeného problému chybí popis motivace obcí ke vstupu do SO. Z popisných statistik nelze rozpoznat, zda obce vstupují kvůli vnitřní potřebě sdružovat se a využívat úspor z rozsahu, nebo například kvůli přístupu k financím z dotačního programu podporujícího provoz SO. Motivace lze částečně vyčíst i z prostého popisu podmínek dotačního programu, zájmu a úspěšnost čerpání ze strany obcí, či údaj o tom, kolik obcí se sdružuje s dotací a kolik bez ní; předložená *self-reported* data o hypotetické poptávce nestačí. Pokud by se totiž ukázalo, že obce nástroje využívají zejména kvůli financím, je otázka, jestli zvýšené náklady spojené s povinnými kanceláři nebudou mít spíše odrazující efekt.

Je možné, že jednou z motivací pro zavedení povinných kanceláří jsou právní záležitosti spojené s výkonem veřejné moci – vždy musí být někdo, kdo za veřejnou moc nese zodpovědnost. Pokud je toto hlavní motivací, nabízí se možnost pouze podmínit přenos veřejné moci existencí kanceláře a neuvalovat tuto povinnost na všechny subjekty plošně.

Ad 1.2.2 Snižující se administrativní kapacity obcí v důsledku demografické změny

Zde by měla být shrnuta kvantifikovaná evidence z citovaných zdrojů včetně reflexe struktury podle velikosti obcí.

Varování před příliš starou věkovou strukturou zaměstnanců obcí a krajů by mělo být podloženo srovnáním s podobným typem zaměstnanců a jejich charakteristik v jiných sektorech – podobná data jsou k dispozici například v Informačním systému o platech. Je totiž možné, že vykonávaná činnost a profese v administrativě obcí a krajů přirozeně vyžadují větší pracovní zkušenosti, a tedy vykazují i vyšší věk. Není také uvedeno nic ohledně dlouhodobějších trendů. I zde by mělo být doloženo, že tento fenomén je mnohem silnější u populačně menších obcí. Vysoký průměrný věk zaměstnanců obcí a krajů může být dán také špatným relativním platovým ohodnocením, které není atraktivní pro mladší pracovní sílu.

Za pozornost stojí i to, že obdobný nedostatek vykazují i další sektory (školství, zdravotnictví, sociální péče, bezpečnostní složky). Cíl změn popsanych v ZZ RIA vede zčásti k řešení (slučování, úspory z rozsahu u obcí), ale do alternativních variant lze zařadit též snižování administrativní zátěže pro obce (tj. nejvíce zatěžující administrativní aktivity, které by v horizontu dekády tedy neměl v obcích kdo vykonávat – je to logická alternativa k posilování či zefektivnění administrativních kapacit obcí).

Jedním z faktorů, které snižují zájem o práci „pro stát“, je také dlouhodobý pokles relativních platů, který v roce 2025 zřejmě dosáhl minima za poslední dvě dekády. To by mohlo být zmíněno, byť to není přímo určující pro tuto ZZ RIA. Lze se odkázat na tuto [studii IDEA](#) při CERGE-EI a graf 5b (aktualizace o rok 2025 bude zveřejněna zřejmě počátkem července 2026).

Ad 1.2.3. Stav a potenciál meziobecní spolupráce: Tato sekce je v poměru k předchozí nepoměrně detailní. V zájmu vyváženosti ZZ RIA se doporučuje uvést zde jen klíčová zjištění a zbytek přesunout do přílohy.

Na str. 8 je v poznámce pod čarou č. 8 odkaz na doporučující dokument NERVu, ale v něm prezentované odhady dopadů na veřejné rozpočty nejsou ničím podložené, ani tam není odkaz na jejich zdroj.

Ad 1.2.4. Dostupnost obecní policie: I tento popis, jako ten předchozí, se jeví jako příliš detailní. Na druhé straně není z textu ani Tabulky 2 dostatečně zřejmé, jak závisí podíl obcí a občanů v nich s velikostní skupinou obcí, což je zřejmě klíčové pro další argumentaci.

Navíc je otázka, zda jsou všechna uvedená tvrzení pravdivá. Např. se tvrdí, že *„Druhá smluvní obec nemá reálnou možnost ovlivnit intenzitu činnosti na svém území a obvykle ani alternativu mezi více poskytovateli. Obce bez vlastní obecní policie jsou závislé na vůli zřizující obce, která určuje rozsah, četnost i kvalitu výkonu služby na jejich území.“* Ale zpravodaj této ZZ RIA má jako zastupitel menší obce osobní zkušenost, že obec bez vlastní obecní policie kontraktující služby obecní policie jiné obce spolurozhoduje o rozsahu, četnosti i kvalitě výkonu služby na svém území, protože to je součástí smluvního ujednání.

Z textu ZZ RIA zároveň vyplývá, že cílem tohoto opatření je vyšší pokrytí republiky obecní policií. To se ale jen těžko obejde bez nákladů – obce, SO, či další strany (např. státní rozpočet) budou muset náklady policie financovat.

Ad 1.2.5. Dopravní plánování na obecní a meziobecní úrovni: Jistě je pravda, že v této oblasti dochází k neefektivnostem a zároveň je velmi těžké je kvantifikovat. Bylo by ale vhodné doplnit, že v případě příliš velkého počtu malých obcí mají poskytovatele veřejné dopravy často postavení lokálního monopolu nebo oligopolu se všemi typickými důsledky (vyšší cena, nižší nabídka). A také by mělo být ujasněno, zda se dohledu nad hospodářskou soutěží v ČR nějaký centrální orgán věnuje, zda jsou k tomu analýzy a jaká jsou jejich klíčová zjištění.

Ad 1.2.6. Veřejné opatrovnictví: Není nijak akcentována role velikostí obcí

Ad 1.2.10. Nedostatky v právní úpravě souběhu funkcí zastupitelů: Popis typu problémů je jen obecně naznačen a je uvedeno jen pár příkladů. Není objasněn rozsah (četnost) těchto problémů. Výčet a popis problémů by měl být spíše kompletní včetně odhadu jejich rozsahu / výskytu.

Ad 2. Návrh variant řešení

U řady dílčích opatření je navržena jen jediná změnová varianta. Pokud alternativní změnové varianty skutečně neexistují, je záhodno to věcně vysvětlit.

Konstrukce variant navíc nevychází z definice problému — u jednotlivých opatření není pojmenován cíl oddělitelný od navrženého řešení, vůči němuž by bylo možné alternativní cesty vůbec formulovat.

Ad 2.9 Vznik jednotného rejstříku představitelů ÚSC: Doporučujeme přehledněji popsat (včetně např. diagramů procesů, toků informací a zodpovědností) a strukturovat rozdíly dvou změnových variant. Stávající popis je příliš stručný a nejasný.

Ad 2.9 Vznik jednotného rejstříku představitelů ÚSC: dtto

Je spíše teoretickou otázkou, zda tvorba rejstříku a náklady s tím spojené, přinesou skutečný efekt i v případě krizové komunikace s obcemi, které nejsou příliš komunikativní a nespolupracují pružně, zda pro ně rejstřík nebude další zátěží, která bude v praxi krizových situací funkční. Na druhou stranu pro obce, které fungují optimálně a jsou dostupné při krizové situaci, může být tento rejstřík duplicitní, protože v praxi dokážou pružně komunikovat. (touto připomínkou se nijak nezpochybňuje potřeba evidence krizových a jiných kontaktů).

Ad 3. Vyhodnocení nákladů a přínosů

Slovní identifikace typů nákladů a přínosů je víceméně obsažena. Ale téměř chybí vyčíslení (odhady) nákladů a přínosu. A i v případech, kdy nějaká částka uvedena je, není zřejmé, jak a na základě jakých předpokladů byla odhadnuta. Opatření jako povinná kancelář pro společenství obcí či zavádění obecní policie nejsou bez nákladů.

Postup v kvantifikaci nákladů a přínosů by měl mít tři kroky: **(i)** Odhad nákladů a přínosů pro typické případy společenství obcí (dle jejich počtu a populační velikosti). To by mělo být umožněno na základě analýz efektivnosti dílčích agend dle velikosti obcí, jak jsou nebo by spíše měly být prezentovány v sekci 1 (popis problému); **(ii)** Varianty (malá, střední, velká) odhadu počtu realizací typických společenství obcí; **(iii)** odhad celkových (agregátních) nákladů a celkových přínosů jednotlivých variant ad (ii). Kvantifikované odhady nákladů a přínosů (viz i až iii) ve struktuře dílčích agend by měly být navíc přehledně shrnuty v doplněné tabulce. Samozřejmě asi ne u všech dílčích agend je ale kvantifikace možná.

Bez kvantifikace dopadů bohužel nedává obsah sekcí **3.4.Vyhodnocení nákladů a přínosů variant a 4. Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení** velký smysl.

Ad 6.Přezkum účinnosti regulace

Sekce popisuje obecně na co se ex-ante RIA zaměří. Ale měla by navíc explicitně popsat indikátory, kterými se ex-post bude poměřovat dosažení stanovených cílů regulace. Měly by také být uvedeny ex-ante cílové hodnoty těchto ukazatelů.

Výčet analyzovaných bodů v přezkumu obsahuje bod „*dopady na dostupnost a kvalitu služeb v území*“. Bohužel ale žádným způsobem se zde nespecifikuje, jakým způsobem toto vyhodnocení proběhne. Přezkum účinnosti podle relevantní kapitoly v *Manuálu hodnocení regulace* předpokládá, že již v ex ante je navrhnut evaluační design, alespoň z hlediska datového zabezpečení, a specifikuje zdrojové datové sady. Pro ex-post RIA si lze představit propojitelné datové sady na úrovni všech obcí (nikoli jen zapojených do SO):

- členství v SO;
- kapitálové výdaje a zadluženost (Monitor státní pokladny);
- zůstatky na účtech;
- investiční akce (registr smluv, veřejné zakázky);
- počty a náplň zaměstnanců;
- bezpečnost a přestupky;
- charakteristiky a řízení škol;
- zdravotnická infrastruktura i výsledky;
- proxy kvality výkonu správy (např. délka správních řízení).

Bez takto vymezené datové základny bude jen velmi obtížné ex-post posoudit, zda nástroj SO vede k vyšším kapitálovým výdajům či nižším cenám veřejných zakázek atp.

Ad 7. Konzultace a zdroje dat

Je záhodno explicitně uvést s kým z řad a reprezentantů odborné veřejností i dotčených subjektů byla problematika konzultována, zda včetně vyhodnocení dopadů variant a jejich výběr, a jaké jsou případně zásadnější a nereflektované výhrady a proč.

Je záhodno kromě citací analytických materiálů uvést i přímé hypertextové odkazy na ně.

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

Po pečlivém posouzení předložené ZZ RIA komise RIA a na základě informací z jednání s předkladatelem:

1. Doporučuje zlepšit přehlednost dokumentu navrhovanými úpravami.
2. Doporučuje do ZZ RIA v rámci časových a datově informačních možností doplnit a ujasnit nedostatečná vysvětlení zmíněná výše.
3. Doporučuje doplnit dle uvedených doporučení alespoň hrubou kvantifikaci změnových variant a v lepším případě také kvantifikovat rozsah současného stavu (tj. jeho pokračování).
4. Detailněji popsat záměr přezkumu dopadů regulace tak, aby bylo zřejmé, jaké kroky je třeba začít v dané věci podnikat již od okamžiku data případného schválení regulace.

IV. Závěr

Předložená závěrečná zpráva RIA **může poskytovat dostatečné informace** pro rozhodnutí vlády **za předpokladu zapracování výše uvedených připomínek.**

Komise RIA doporučuje Legislativní radě vlády, aby byl předložený návrh doporučen vládě ke schválení **pouze za předpokladu zapracování výše uvedených připomínek.**

Vypracoval: doc. Ing. Daniel Münich, PhD

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