



V Praze 6. září 2019
Čj.: 729/19

Stanovisko

**k návrhu zákona o sčítání lidu, domů a bytů v roce 2021 a o změně zákona č. 89/1995 Sb.,
o státní statistické službě, ve znění pozdějších předpisů**

I. Úvod

Cílem předkládaného návrhu zákona o sčítání lidu, domů a bytů v roce 2021 a o změně zákona č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě, ve znění pozdějších předpisů (dále i „návrhu zákona“) je vytvořit právní úpravu, která by umožnila provést sčítání lidu, domů a bytů v roce 2021 (dále i „SLDB 2021“).

Česká republika má v souladu s nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 763/2008 ze dne 9. července 2008, o sčítání lidu, domů a bytů, povinnost poskytovat Evropské komisi, respektive Eurostatu, souhrnné údaje o obyvatelstvu, domech a bytech získaných v desetiletých intervalech prostřednictvím sčítání lidu, domů a bytů.

Návrh zákona upravuje variantu sčítání založenou na maximálním využití existujících administrativních zdrojů dat při přípravě a provedení sčítání, doplněnou obsahově redukováným celoplošným terénním zjišťováním. Primárním a hlavním způsobem sběru dat by mělo být online sčítání, terénnímu došetření prostřednictvím sčítacích komisařů by potom měly podléhat jen ty osoby a domácnosti, které nevyplnily údaje online. Mělo by tak dojít k menšímu zatížení respondentů, ke zvýšení kvality získaných dat a úsporám ve srovnání s náklady na sčítání v roce 2011.

Návrh zákona obsahuje některé odůvodněné odchylky od věcného záměru zákona schváleného vládou s cílem, jak uvádí Předkládací zpráva, zvýšit komfort respondentů při distribuci a sběru formulářů. Např. by mělo být možné v rámci terénního došetření nad rámec věcného záměru zákona požádat o doručení sčítacího formuláře do poštovní schránky a odeslat vyplněný listinný formulář poštou. Návrh zákona oproti věcnému záměru zákona již nepočítá s uložením konkrétních povinností např. krajským úřadům, spolupráce mezi Českým statistickým úřadem a orgány územních samosprávných celků by měla být omezena pouze na obecní úřady.

V rámci vnějšího připomínkového řízení bylo osloveno 60 připomínkových míst, návrh zákona je předkládán bez rozporu.

V souvislosti s vypořádáním připomínky Ministerstva vnitra byla k návrhu zákona připojena i novela zákona č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě, ve znění pozdějších předpisů, související zejména se zavedením cenového informačního systému.

Pracovní komise pro hodnocení dopadů regulace (dále i „PK RIA“) projednala návrh věcného záměru zákona o sčítání lidu, domů a bytů v roce 2021 na svém jednání dne 23. 3. 2018, k návrhu neuplatnila žádné zásadní připomínky a navrhla některá doporučení zapracovat do Závěrečné zprávy z hodnocení dopadů regulace (RIA) k návrhu zákona.

II. Připomínky a návrhy změn:

Jako **problém** předkladatel uvádí nutnost vytvoření nezbytného právního, organizačního, technického a logistického rámce pro průběh přípravy a samotné provedení SLDB 2021.

Předkladatel uvádí výčet oblastí, pro které data ze sčítání lidu, domů a bytů poskytují jedinečné a komplexní zdroje demografických a socioekonomických dat srovnatelné s daty z předchozích sčítání a umožňují mezinárodní srovnání např.:

- politické rozhodování a strategické plánování v rámci republiky i v regionech
- rozhodování o sociální politice státu a důchodovém systému
- koncepce zabezpečení péče o seniory (domovy důchodců, pečovatelské domy apod.)
- rozhodování o potřebě a rozmístění zdravotnických zařízení a zdravotních služeb
- koncepce a organizace školství, zejména rozhodování o velikosti a umístění předškolních zařízení, základních a středních škol
- plánování v oblasti politiky zaměstnanosti a opatření trhu práce
- rozhodování o zajištění dopravní obslužnosti území veřejnou dopravou a plánování dopravní infrastruktury
- přerozdělování rozpočtových prostředků krajům a obcím (rozpočtové určení výnosů některých daní)
- hodnocení dlouhodobého vývoje obyvatelstva, struktury osídlení, migrace, struktury domácností a domovního a bytového fondu na podkladě metodicky srovnatelných údajů s předchozími sčítáními a v mezinárodním srovnání
- stanovení váhy hlasů v Radě EU
- poskytování informací mezinárodním organizacím, subjektům z řad státní a veřejné správy, samosprávy, univerzit, vědeckých společností, jiných vědecko-výzkumných pracovišť či soukromých firem

PK RIA pozitivně hodnotí uvedení příkladů, ze kterých je zřejmé, v jakých konkrétních rozhodovacích procesech jsou data získaná ze sčítání využívána – např. sestavování každoročních bilancí obyvatel podle jednotlivých obcí v souvislosti s rozpočtovým určením daní, přípravu dotačních programů, přípravu stavby nové trasy metra v Praze, plánování sítě výjezdových základen zdravotnické záchranné služby, zabezpečení plošného pokrytí území jednotkami požární ochrany, posuzování a plánování nových silničních staveb či plánování úprav modelů městské hromadné dopravy. PK RIA doporučovala při projednávání návrhu věcného záměru zákona kromě doplnění příkladů i doplnění údajů, ze kterých by bylo zřejmé, k rozhodování o jak velkých objemech finančních prostředků data slouží nebo mohou sloužit. Předkladatel doplnil číselnou hodnotu pouze ve spojitosti s rozpočtovým určením daní, PK RIA přesto hodnotí doplnění příkladů jako dostatečné, a to především vzhledem k jejich celospolečenskému dopadu.

Předkladatel stručně zmiňuje, že vypracoval analýzu konzistence poskytnutých údajů z vybraných administrativních zdrojů dat včetně vyhodnocení jejich využitelnosti a možnosti integrace. PK RIA doporučovala při projednávání návrhu věcného záměru zákona tuto část rozpracovat podrobněji. Předkladatel doplnil jeden odstavec, ve kterém uvádí, že prvotním způsobem přebírání záznamů ze zdrojových informačních systémů by mělo být předávání dat systémově přes služby základních registrů. Předkladatel dále uvádí, že způsob předávání a přebírání dat bude ověřen v rámci zkušebního sčítání v roce 2020.

PK RIA doporučuje doplnit tuto část alespoň stručným způsobem o popis výsledku analýzy konzistence údajů z vybraných administrativních zdrojů dat. PK RIA doporučuje doplnit i výsledky analýz úplnosti a správnosti administrativních zdrojů dat, které by měly být pro SLDB 2021 využity.

Tyto údaje mohou být důležité ve smyslu vyhodnocení nákladů souvisejících s úkoly obcí např. ve smyslu doplnění chybějících referenčních údajů a ověření a opravy nekonzistentních referenčních údajů v RUIAN za stavební objekty a adresní místa, jak je uvedeno na str. 11 Závěrečné zprávě z hodnocení dopadů regulace (RIA) (dále i „Zpráva RIA“).

Předkladatel v **popisu existujícího právního stavu** uvádí výčet právních předpisů EU a tuzemské legislativy týkající se dané problematiky a materiály nelegislativní povahy, které se svými doporučeními mohou podílet na zvoleném technickém provedení a způsobu sčítání.

Z **identifikace dotčených subjektů** je zřejmé, že povinnost podrobit se SLDB 2021 dopadne na každou fyzickou osobu s trvalým nebo povoleným přechodným pobytem na území České republiky nebo přítomné v rozhodný okamžik na území České republiky. Předkladatel dále uvádí, že zákon stanoví jen minimum výjimek. Předkladatel uvádí výčtem spolupracující subjekty, úkoly orgánů územní samosprávy a úkoly dalších subjektů.

Cílový stav předkladatel uvádí na str. 12 jako získání potřebných údajů v co nejvyšší kvalitě z hlediska úplnosti, přesnosti a srovnatelnosti a snížení administrativní zátěže obyvatel redukcí počtu otázek díky využití administrativních zdrojů dat. Cíle definuje v pěti bodech. PK RIA pozitivně hodnotí uvedení kvantitativních indikátorů pro hodnocení cílového stavu, např. procentní hranici pro počet obyvatel, kteří poskytnou údaje požadované sčítáním prostřednictvím elektronického sčítacího formuláře, z celkového počtu obvykle bydlících obyvatel dle SLDB 2021.

PK RIA pozitivně hodnotí, že předkladatel klade důraz na maximální technicky možné zabezpečení dat sdělovaných povinnými osobami, a to jak při jejich zápisu do elektronických formulářů, tak i při jejich přenosu, uchování a zpracování výstupů.

V části **zhodnocení rizik** předkladatel uvádí 7 hlavních rizik spojených s neřešením problému:

- nesplnění nařízení Evropského parlamentu a Rady a s tím související sankce vůči ČR
- neposkytnutí požadovaných údajů formou vyplnění sčítacího formuláře fyzickými osobami
- neposkytnutí požadovaných údajů od správců informačních systémů
- antikampaň proti SLDB 2021, dezinformace ve sdělovacích prostředcích
- útok na on-line sčítání
- nedostatečné finanční a personální zabezpečení akce
- zpoždění způsobené problémy při organizování veřejných zakázek

Předkladatel dále identifikuje rizika i v oblasti bezpečnosti.

Předkladatel uvádí, že zpracoval úvodní verzi registru rizik, v němž je pro každé riziko zjišťována jeho míra jako násobek pravděpodobnosti výskytu a dopadu. Konkrétní údaje Zpráva RIA neobsahuje.

Předkladatel uvádí čtyři různé **způsoby legislativního řešení** a stručně je hodnotí:

Způsob 0 – zachování současného legislativního stavu

Způsob 1 – užší podoba změny, tj. přijetí novely zákona o sčítání lidu, domů a bytů v roce 2011, kdy by zůstal způsob sčítání nezměněn;

Způsob 2 – širší podoba změny, tj. přijetí nového zákona o SLDB 2021 se zohledněním technologického vývoje v oblasti administrativních zdrojů dat; s částečným zachováním struktury a formálních náležitostí zákona upravujícího sčítání lidu, domů a bytů v roce 2011

Způsob 3 – zásadní změna, tj. přijetí nového obecného zákona o sčítání lidu, domů a bytů, který by byl platný pro všechna následující sčítání

Předkladatel doporučuje způsob 2.

Návrh věcných variant řešení uvádí:

Variantu č. 1 – sčítání založené na celoplošném terénním šetření pouze s podpůrným využitím údajů z administrativních zdrojů;

Variantu č. 2 – sčítání založené na maximálním využití existujících administrativních zdrojů dat, doplněné obsahově redukováným celoplošným šetřením (údaje o bytech a část údajů o osobách, které nelze kvalitně získat z existujících administrativních zdrojů dat);

Variantu č. 3 – sčítání provedené s výhradním využitím administrativních zdrojů dat.

U varianty č. 3 předkladatel uvádí, že analýza vytipovaných existujících administrativních zdrojů dat ukázala, že ne všechny dle legislativy EU povinně zjišťované položky ve sčítání jsou ve stávajících zdrojích dat dostupné a že by bylo nutné rozšířit stávající administrativní zdroje o nové položky (např. vzdělávání, ekonomická aktivita, zaměstnání, místo pracoviště) a vytvořit nový administrativní zdroj o bytovém fondu. S ohledem na délku legislativního procesu a časovou náročnost naplnění těchto administrativních zdrojů referenčními údaji hodnotí předkladatel tuto variantu pro SLDB 2021 jako nereálnou a v hodnocení nákladů a přínosů se jí již nezabývá. PK RIA oceňuje, že se předkladatel touto variantou reálně zabýval.

Náklady a přínosy předkladatel uvádí pro variantu č. 1 a variantu č. 2 v členění na části Český statistický úřad, ostatní ústřední orgány, orgány územní samosprávy, fyzické a právnické osoby. Vyčíslení uvádí u obou variant vždy pro odhadované výdaje na SLDB 2021, kdy v textu pro srovnání uvádí pro srovnání i výdaje na sčítání lidu, domů a bytů v roce 2011. Dále se předkladatel zabývá odhadovanými náklady spojenými s administrativní zátěží občanů, ze kterých je zřejmý rozdíl časových nároků mezi variantami i v celkové částce hypotetických celkových finančních nákladů, při jejichž stanovení používá průměrnou hrubou hodinovou sazbu mezd v národním hospodářství za 2. čtvrtletí 2018.

Hodnoticí kritérium předkladatel výslovně neuvádí, z textu k **vyhodnocení variant** lze dovodit, že předkladatel hodnotil varianty jak porovnáním odhadovaných výdajů a hypotetických nákladů, tak hodnocením společenských dopadů obou posuzovaných řešení. Předkladatel doporučuje k realizaci variantu č. 2.

V části věnované implementaci doporučené varianty a vynucování předkladatel uvádí orgány, které se na implementaci budou podílet.

Předkladatel stručně popisuje **přezkum účinnosti regulace** s tím, že přezkum realizace bude prováděn ze strany ČSÚ a spolupracujících ústředních orgánů jak průběžně, tak nejdéle do čtyř let od nabytí účinnosti zákona.

III. Shrnutí připomínek k Závěrečné zprávě z hodnocení dopadů regulace (RIA)

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace k návrhu zákona k návrhu zákona o sčítání lidu, domů a bytů v roce 2021 a o změně zákona č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě, ve znění pozdějších předpisů, uplatňuje tyto **doporučující připomínky**:

- 1) Doplnit část věnovanou definici problému alespoň stručným způsobem o popis výsledku analýzy konzistence údajů z vybraných administrativních zdrojů dat.
- 2) Doplnit konkrétní údaje z provedené analýzy rizik včetně hodnoty (míry) identifikovaných rizik, pravděpodobnosti výskytu a dopadu.

IV. Závěr

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace **na základě posouzení Závěrečné zprávy z hodnocení dopadů regulace (RIA) doporučuje** Legislativní radě vlády, **aby byl návrh zákona o sčítání lidu, domů a bytů v roce 2021 a o změně zákona č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě, ve znění pozdějších předpisů, doporučen vládě ke schválení za předpokladu zohlednění výše uvedených doporučujících připomínek.**

Vypracovala: Mgr. Martina Vránová

prof. Ing. Jiřina Jílková, CSc.
v. r.
předsedkyně komise