



V Praze dne 22. 9. 2017
Čj. OVA: 976/17

Stanovisko

k návrhu věcného záměru zákona o připravenosti občanů k obraně státu

I. Úvod:

Návrhem věcného záměru zákona je sledováno zajišťování všeobecné přípravy občanů k žádoucímu a předvídatelnému chování v situacích souvisejících se zajišťováním obrany státu nebo plnění jiných úkolů ozbrojených sil České republiky v době míru, a to s využitím dobrovolného zapojování vědomostního, znalostního a věcného potenciálu občanů České republiky.

Návrh věcného záměru zákona tak fakticky rozpracovává § 52 odst. 5 zákona č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany ČR, kterým je stanoveno, že na přípravě občanů k obraně státu se mohou podílet i občanská sdružení, církve, náboženské společnosti a další právnické osoby podle svého účelu a poslání v součinnosti s územními samosprávnými celky; doplňujícím způsobem jsou proto navrhovány podrobnosti provádění takové spolupráce, její metodická a finanční podpora a možnosti její realizace s využitím existujícího personálního a věcného zázemí Ministerstva obrany.

Cílem návrhu je tedy využít lépe potenciál občanů ČR při obraně státu a druhotným cílem je zapracování nové evropské směrnice o nabývání a držení stělných zbraní s cílem úpravy držení zbraní občany ČR právě pro účely obrany území ČR zejména za krizových stavů.

II. Připomínky a návrhy změn:

Zpráva RIA je velmi rozsáhlá, zabývá se důležitým kontextem měnící se bezpečnostní situace a připravenosti obyvatel ČR na ni reagovat a možnostmi státu připravenost obyvatel zlepšit.

Oběcný problém nedostatečné připravenosti obyvatel i státu je v RIA dobře a velmi rozsáhle popsán, včetně kontextu, stejně jako je podrobně a rozsáhle popsán existující právní a faktický stav a v obecné rovině i jeho nedostatky.

Zpracovatelé se drží Obecných zásad RIA převážně formálně, tj. uvádějí správné nadpisy kapitol, ale jejich obsah požadavkům Obecných zásad neodpovídá. Nejzřetelněji je to vidět na vyhodnocení nákladů a přínosů, resp. již dříve na výčtu nákladů a přínosů, kdy ani náklady ani přínosy nejsou uváděny dostatečně ani v kvalitativní rovině, tím méně jsou kvantifikovány. Přestože požadavky na dodržení Obecných zásad mohou být chápány jako formalismus, v tomto případě by nejspíš pomohly zpracovatelům vyvarovat se celé řady nedostatků, které jsou dále uváděny.



Problém a cíle řešení

Z popisu problému je obtížné dozvědět se, pokud vůbec, jeho specifické projevy, jeho strukturu a charakteristiky. V textu jsou obraty jako „... se jednoznačně ukazuje, že Česká republika nedostatečně využívá zájem občanů, kteří cítí odpovědnost za bezpečnost státu ... se jedná o poměrně početnou skupinu občanů všech věkových kategorií, a to napříč profesního spektra, různorodých využitelných znalostí a dovedností, ale i zdravotní způsobilosti...“ aniž by tato tvrzení byla nějak doložena, upřesněna, aniž by bylo zřejmé, jak jsou tyto skupiny četné, apod. O povaze a rozsahu problému nezapojení lidí do nějakých činností se z textu nelze mnoho dozvědět.

Dalším nedostatkem, který je sice formální, ale značně znesnadňuje porozumění textu zprávy RIA, je nesystematické přeskakování v části popisu problému k deklaratorním návrhům řešení, jako např. „...je nutné v mnohem větší míře...“ nebo dokonce „hodnocení“ variant „...tato část legislativního projektu realizačně poskytuje výhodu v tom...“.

V „popisu problému“ jsou z nějakého důvodu uvedeny též úseky popisu právního stavu či odkaz na právní stav (str. 60 a 61 zprávy RIA), přestože se tomuto tématu věnuje rozsáhlá další kapitola.

V rozsáhlém obecném textu zanikají či nejsou uvedeny dílčí příčiny (kromě nastavení legislativy, která rozhodně není jedinou či hlavní příčinou) a specifické důsledky popsání problému, a jsou-li uvedeny, lze obtížně zjistit jejich konkrétní souvislosti s věcnou podstatou daného problému. Existující právní stav (1.3) je rozsáhle popsán, ale protože není dostatečně konkrétně popsán problém, předkladatel není schopen doložit nedostatečnost právní úpravy. Předkladatelé uvádějí, že chybí zákonná úprava pro využití dobrovolného potenciálu občanů - zde by bylo třeba uvést konkrétní rozbor (např. proč nelze využít dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr, proč nelze využít zákon o dobrovolnické službě, proč nelze využít sdružovací právo ve spolcích a podporu těchto spolků dotacemi/programovým financováním podle rozpočtových pravidel...). Rozbor skutečného právního stavu (1.3.2) zahrnuje pasáže, které se zabývají toliko věcnými problémy či přímo předvídají věcné návrhy řešení. Dále na str. 82 předkladatelé uvádějí „...k tomu však zásadně nepostačuje úprava provedená zákonem...“, ale neuvádí proč, což je dalším příkladem tvrzení, která mohou nebo nemusejí být správná a ze zprávy RIA to nelze poznat nebo nepřímým odvodit. Nezbytnost právní úpravy je odůvodněna potřebou zapojit občany do obrany státu, ale předkladatelé nevysvětlují, proč to není možné v rámci stávajících předpisů.

V důsledku všech výše uváděných nedostatků jsou cíle navrženy obecně a nelze se z nich dozvědět, o co vlastně návrh usiluje, krom obecných prohlášení, která lze shrnout do slov „chceme, aby se obyvatelé Česka ve větší míře a lépe připravovali na případnou obranu státu a chceme jim k tomu zlepšit podmínky“. To je jistě chvályhodné, ale podrobnější vysvětlení cílového stavu ve smyslu, jak se bude připravenost občanů projevovat či jak bude nový stav připravenosti vypadat, v jakém rozsahu a případně v jakém časovém horizontu se (nějaký, nikde nespecifikovaný) současný stav změní, a také jak chce předkladatel obecně uváděného cíle dosáhnout, se z RIA i z dalších podkladů dá zjistit jen zprostředkovaně a ve velice omezené míře.

Z popisu okruhů právních vztahů dosud právními předpisy neupravených lze snad zprostředkovaně usuzovat na specifické problémy, které má právní úprava řešit, a také, snad lépe, na cíle navrhované právní úpravy. Lze se snad domnívat, že okruhy dosud neupravených právních vztahů nějak uvádějí věcné záměry právní úpravy, avšak RIA postrádá podrobnější zdůvodnění proč právě tyto právní vztahy a k jakým věcným skutečnostem a záměrům se vztahují a jak se vztahují k sobě navzájem, pokud se k sobě navzájem vztahují.

PK RIA upozorňuje, že předložený věcný záměr zákona nereflektuje změny ve relacích vnitřní a vnější bezpečnosti a opomíjí případné synergické efekty koordinované přípravy zapojení občanů do obrany státu i řešení krizových situací.

Cílové skupiny a subjekty dotčené regulací jsou uváděny, avšak vzhledem k tomu, že každá z cílových skupin se patrně vztahuje k jinému okruhu právních vztahů a nových věcných skutečností, jejich vymezení je stále příliš obecné.

Varianty a jejich dopady

Je třeba ocenit, jak je strukturován návrh variant řešení do jednotlivých oblastí/okruhů. Toto členění zvyšuje srozumitelnost a do určité míry pomáhá pochopit, o co předkladatelům právní úpravy jde. U jednotlivých okruhů jsou navrženy varianty a provedeno určité vyhodnocení. Zpráva RIA je rozčleněna do následujících okruhů:

1. vlastní koncepce návrhu věcného záměru zákona (provedení úpravy),
2. právní forma koordinačního a administrativního centra (tzv. zastřešující osoba),
3. působnost koordinačního a administrativního centra (tzv. zastřešující osoby),
4. informační systém připravenosti osob a jejich dovedností, schopností a znalostí využitelných pro potřeby plnění úkolů ozbrojených sil po vyhlášení stavu ohrožení státu nebo válečného stavu,
5. stanovení kritérií pro možné využití výjimky držet a užívat zbraně a střelivo kategorie A podle čl. 6 odst. 2 směrnice Rady 91/477/EHS o kontrole nabývání a držení zbraní,
6. evidence vydaných osvědčení pro umožnění postupu podle čl. 6 odst. 2 směrnice o kontrole nabývání a držení zbraní,
7. právní úprava zapojení spolků a dalších osob do navrhovaného systému,
8. podmínky účasti,
9. posílení působnosti krajských vojenských velitelství,
10. financování činností podle návrhu věcného záměru zákona, včetně financování nově zřízené právnické osoby,
11. metodická a další věcná podpora,
12. motivační faktory a
13. dovednosti využitelné pro podporu plnění úkolů ozbrojených sil České republiky (kvalifikační kritéria).

Z popisu jednotlivých okruhů se lze zpravidla dozvědět, co, případně jak se navrhovaná právní úprava snaží regulovat, avšak nelze se dozvědět, proč se danou oblast snaží regulovat, neboť v jiných částech dokumentu (problém, cíle) nejsou uváděny informace nebo dostatečně specifická vysvětlení, proč je danou oblast/okruh nutné regulovat a k jakým **specifickým a věcným změnám má tato regulace vést**. Některé okruhy navrhované regulace jsou popisovány jako „nedostatek právní úpravy“, aniž by se dalo z textu v jiných částech zjistit, jaké věcné důsledky nedostatek regulace má.

Jednotlivé varianty řešení kombinují věcná a právní řešení, aniž by se příliš zabývaly působením navrhovaných variant na zlepšení současného stavu. Vyhodnocení variant je provedeno převážně z právního hlediska, aniž by byly kdy popsány jejich náklady a přínosy, ať už jakéhokoliv druhu. Vyhodnocení variant je tedy nutné považovat za zcela arbitrární a nedostatečně podložené z hlediska věcných potřeb či jejich rozdílných přínosů pro změnu skutečného stavu věcí.

Finanční náklady jsou uvedeny souhrnně ve zvláštní kapitole jako náklady pro státní rozpočet. Náklady pro státní rozpočet jsou spočítány podrobně a snad věrohodně, avšak protože nejsou uvedeny výchozí předpoklady, nejsou uvedeny parametry navrhovaného systému, a zpravidla nejsou uváděna vysvětlení pro zvolené náklady, nelze zjistit či posuzovat, zdali se jedná o náklady oprávněné ve smyslu potřeb navrhovaného systému, tím méně ve smyslu potenciálních přínosů. Lze se domnívat, přestože to je obtížné doložit, vzhledem k nedostatečnému věcnému popisu jednotlivých okruhů právní úpravy a jejich variant a jejich fungování, že některé náklady na státní rozpočet, které by měly vyvstat, aby byla navrhovaná regulace funkční, nejsou uváděny nebo se s nimi nepočítá. Ostatní náklady, např. ekonomické, organizační, časové, náklady z hlediska dostatku a využití stávajících kapacit a požadavků na jejich nárůst, apod., nejsou uváděny, a to ani jako ilustrativní nebo kvalitativní a RIA je neuvažuje.

Přínosy jednotlivých variant jsou nespecifické a zpravidla nejsou uváděny vůbec. Je zřejmé, že širší přínosy ve smyslu „lepší připravenosti státu na obranu“ lze specifikovat jen obtížně, avšak přínosy ve smyslu počtu lidí, kteří mají být nějak vyškoleni (tedy jen projít školením, či získat určité kompetence) lze popsat jak kvantitativně tak kvalitativně v dostatečné míře. To zpráva RIA nečiní. Nelze se například dozvědět, která z navrhovaných variant, v jakémkoliv okruhu, bude rychleji a účinněji zvyšovat počet osob, skutečně lépe připravených zapojit se do činností souvisejících s obranou státu, tím méně proč, na základě jakých předpokladů a na základě jakých skutečností, informací či dat by se tak mělo dít, nelze poznat, které z navrhovaných či vybraných variant bude mít větší přínosy z hlediska vynaložených nákladů, apod.

Kapitola popisující **konzultace** k navrhované právní úpravě ukazuje, že konzultace byly patrně dosti široké a zahrnovaly celou řadu různých organizací, iniciativ či skupin, které se z různých hledisek dotýkají problematiky, jež je předmětem navrhované právní úpravy. Rozsah, povahu konzultací a jejich zaměření na různorodé skupiny je v ČR výjimečné, pro kvalitní RIA vysoce žádoucí a je třeba je zvláště ocenit.

III. Závěr:

Předkladatel odvedl na zpracované RIA velký kus práce, zprávu RIA nelze v žádném případě považovat za odbytou. Zpráva však vykazuje celou řadu nedostatků, které jsou popsány výše. Přestože je možné, že navrhovaná právní úprava dané oblasti je žádoucí, a přestože potřeba zlepšit připravenost lidí zapojit se do obrany země vyplývá ze zprávy zcela jednoznačně a věrohodně, je RIA natolik obecná, že se na jejím základě nedá odhadnout, zdali je pro zlepšení nějakého, nedostatečně popsaného stavu navržená úprava a její náklady dostačující nebo zdali by nebylo vhodnější navrhnout úpravu jinou, učinit organizační opatření rozsáhlejší a náklady vyšší. RIA k podobným úvahám informace a podklady neposkytuje a neumožňuje doporučovat nějaká rozhodnutí.

Shrnutí zásadních připomínek

- **relativně obecná analýza problému,**
- **nedostatečná analýza nákladů a přínosů navrhované regulace.**

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace doporučuje Legislativní radě vlády, aby projednávání návrhu věcného záměru zákona o připravenosti občanů k obraně státu přerušila za účelem přepracování návrhu předkladatelem ve smyslu výše uvedených zásadních připomínek.

Vypracovali: RNDr. Jan Vozáb, PhD; JUDr. Petr Solský

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