

STANOVISKO VLÁDY

k návrhu poslanců Jany Krutákové, Jana Farského, Věry Kovářové, Víta Rakušana, Petra Gazdíka a Petra Pávka na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů (sněmovní tisk č. 675)

Vláda na své schůzi dne 20. ledna 2020 projednala a posoudila návrh zákona, kterým se mění zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a vyslovila s tímto návrhem **nesouhlas** z těchto důvodů:

1. Vláda si je vědoma některých sporných oblastí působnosti dotčených resortů, nicméně vyřešení problematiky správného vymezení kompetencí mezi jednotlivé ústřední orgány státní správy je jednou z nejzákladnějších otázek fungování státu, a je proto zcela nevhodné, aby tato problematika byla řešena formou poslaneckého návrhu zákona. Návrh takto významné úpravy by měl být zpracován v návaznosti na důkladnou analýzu jak stávajícího stavu, tak i všech dopadů zamýšlených změn, projednán ve standardním mezíresortním připomínkovém řízení se zapojením všech dotčených resortů a předložen Poslanecké sněmovně jako vládní návrh zákona.
2. Zásadní změny kompetenčního zákona by měly být předmětem široké odborné i politické diskuse a měly by být řádně odůvodněny a vyčísleny jejich dopady, což v předmětném návrhu zcela absentuje. Odůvodnění předloženého návrhu zákona je velmi obecné a postrádá jak přesvědčivou argumentaci odůvodňující nezbytnost navrhované úpravy, tak i náležitý popis jejích hospodářských a finančních dopadů; v případě takto významných změn je třeba explicitně a podrobně vyčíslit náklady, jimiž by byl v důsledku navrhované reorganizace zatížen státní rozpočet, i další ekonomické dopady. Přitom je na místě vzít v úvahu i uspořádání obdobných úřadů v jiných zemích a vyvarovat se unáhlených změn, na nichž by nebyla dostatečně široká shoda; v tomto směru lze poukázat na negativní zkušenost Slovenské republiky, kde bylo Ministerstvo životního prostředí k 1. červenci 2010 zrušeno zákonem č. 37/2010 Z.z., aby po změně politické reprezentace bylo k 1. listopadu 2010 zákonem č. 372/2010 Z.z. obnoveno.

3. Předkladatelé odůvodňují nezbytnost navržené úpravy zvýšenými nároky na kompenzaci klimatických změn při hospodaření především s půdou a vodou a tvrzením, že stávající úprava je nevyhovující z důvodu členství České republiky v Evropské unii a její vázanosti články 38 až 44 Smlouvy o fungování Evropské unie. K prvnímu tvrzení vláda konstatuje, že snahu o zefektivnění ochrany životního prostředí v oblasti zemědělského hospodaření s půdou a vodou lze sice hodnotit kladně, avšak sloučení Ministerstva životního prostředí a Ministerstva zemědělství není změnou, která by měla potenciál zvýšení environmentální ochrany. Resort zemědělství totiž hájí převážně zájmy zaměřené na produkci a zájmy na hospodářském využívání lesů, a tyto zájmy jsou ze své povahy často v konfliktu s opatřeními na ochranu přírody. Proto otázky, na nichž se dosud z důvodu protichůdnosti sledovaných cílů nebyly schopny shodnout dva orgány, nebudou snadno řešitelné ani na úrovni jednoho orgánu, a prosté sloučení kompetencí do jednoho ústředního orgánu státní správy nepovede k dosažení větší efektivity rozhodování, ale spíše k omezení vyváženosti ochrany protichůdných zájmů a transparentnosti diskuse o sporných otázkách. Argumentace citovanými články Smlouvy o fungování Evropské unie je pak zcela nepodložená; tyto články vymezují hlavní cíle společné zemědělské politiky, a oddělení resortů zemědělství a životního prostředí jejich naplnění nijak nebrání; ostatně tyto resorty nejsou sloučeny například ani v sousedním Německu. Navíc agenda životního prostředí nesouvisí jen se zemědělstvím, ale také např. s energetickým průmyslem či stavebnictvím, takže případné změny ve vymezení kompetencí je třeba zvažovat v mnohem širších souvislostech.
4. Kromě zcela nedostatečného odůvodnění neodpovídá významu navrhované změny ani kvalita zpracování vlastního návrhu zákona. Zásadním nedostatkem návrhu jsou chybějící novely zvláštních právních předpisů, které v současné době podrobně upravují kompetence obou dotčených ministerstev; bez těchto změn je navržená úprava zmatečná. Také přechodná ustanovení jsou v navržené podobě nezpůsobilá k řádné realizaci navrhované změny. Ve vztahu k zaměstnancům dotčených ministerstev podle zákoníku práce nemá jít o přechod práv a povinností z pracovněprávních vztahů, ale v souladu s § 343 a násl. zákoníku práce o „přechod výkonu práv a povinností z pracovněprávních vztahů“. Přechodná ustanovení však vůbec nezohledňují, že po nabytí účinnosti zákona o státní službě vykonávají státní správu ve správních úřadech zejména státní zaměstnanci ve služebním poměru a že pracovněprávní vztahy jsou v současné době ve správních úřadech zastoupeny menšinou. Tuto otázku by bylo třeba ve smyslu § 170 odst. 1 zákona o státní službě upravit, přičemž zohledněna by měla být i skutečnost, že obě dotčená ministerstva v rámci svých kompetencí plní i tzv. průřezové agendy, které jsou v působnosti buď stejně označených nebo obdobných organizačních

útvářů (např. odbory interního auditu a kontroly, bezpečnostní odbory, personální odbory, nebo odbory legislativy), a v těchto případech by zřejmě nešlo o komplexní přechod výkonu všech práv a povinností ze služebního poměru. V souvislosti se zánikem dosavadních ministerstev a vznikem nového by měla být řešena například také úprava podmínek zpracování první systemizace služebních a pracovních míst nebo otázka trvání výkonu funkcí státních tajemníků v obou stávajících ministerstvech, jako služebních orgánů. Formulace čl. II bodu 4 přechodných ustanovení pak způsobuje jeho zmatečnost a neaplikovatelnost. Má-li totiž dojít ke sloučení dvou ústředních správních úřadů, nebylo by možné dokončit zahájená správní řízení podle „stávajících“ právních předpisů, neboť podle těchto předpisů by k dokončení řízení bylo příslušné právě zaniklé ministerstvo. Nedostatkem je také vymezení kompetencí nového Ministerstva pro udržitelný rozvoj formou příkladného výčtu v navrhovaném znění § 15 odst. 2 kompetenčního zákona; kompetence každého orgánu státní správy musí být stanovena zcela přesně, aby mohla být dodržena ústavní zásada, že státní moc lze vykonávat jen v případech, mezích a způsoby, které stanoví zákon.

5. Kromě uvedených zásadních nedostatků lze návrhu vytknout i další dílčí nedostatky z hlediska legislativně technického. Lze například poukázat na to, že nadpis zákona nereflektuje skutečnost, že kompetenční zákon již byl vícekrát novelizován, úvodní věta neobsahuje aktuální výčet novel, některá nová ustanovení postrádají smysl (nejspíše v důsledku pouhého překopírování a spojení stávajících ustanovení) a formulace novelizačních bodů a členění návrhu neodpovídá ustáleným zvyklostem (postup při nahrazení ustanovení právního předpisu jiným ustanovením, chybějící tečky na koncích bodů či zařazení přechodných ustanovení do samostatné části druhé).