

V Praze dne 26. července 2022
Výtisk č.:

S t a n o v i s k o
Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí

k návrhu zákona, kterým se mění zákon č.13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony

I.
K celkovému zaměření návrhu

Podstatou předloženého návrhu zákona, kterým se mění zákon č.13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, (dále jen „návrh zákona“) je provedení změny právní formy a názvu státní příspěvkové organizace Ředitelství silnic a dálnic ČR na státní podnik, jenž bude označen jako „Ředitelství silnic a dálnic s.p.“. U transformovaného subjektu tak nakonec nedochází k zásadní změně názvu, s jakou počítal věcný záměr zákona o státní organizaci Správa dálnic a silnic (dále jen „věcný záměr“), na základě něhož je návrh zákona zpracován. Předkladatel návrhu zákona vychází z předpokladu, že na provedení změny právní formy a na postavení, právní poměry a činnost státního podniku se bude vztahovat řada vnitrostátních právních předpisů, mezi něž lze řadit občanský zákoník, zákon o státním podniku, zákon o pozemních komunikacích, zákon o Státním fondu dopravní infrastruktury (dále jen „SFDI“), rozpočtová pravidla nebo zákoník práce. Předkládaný návrh zákona vychází z připomínek, které k věcnému záměru uplatnila ve svém stanovisku Legislativní rada vlády. Navrhovaná právní úprava není předkládána jako nový samostatný zákon, ale coby novelizace stávajících právních předpisů. Rovněž při zohlednění stanoviska Legislativní rady vlády se navrhuje účinnost předmětných změn k 1. lednu 2024. Předložený návrh zákona obsahuje především úpravu otázek, u nichž se ukázalo jako nezbytné zakotvení zvláštní právní úpravy stávající pravidla upravující nebo tato pravidla doplňující.

Obsah návrhu zákona lze tematicky rozdělit do 3 okruhů právní úpravy:

- a) Zakotvení změny právní formy a názvu státní příspěvkové organizace Ředitelství silnic a dálnic ČR na státní podnik Ředitelství silnic a dálnic s.p. ke dni 1. ledna 2024, včetně regulace vybraných postupů transformaci předcházejících a na ni navazujících.
- b) Vymezení předmětu činnosti Ředitelství silnic a dálnic s.p.
- c) Financování Ředitelství silnic a dálnic s.p., včetně regulace vybraných majetkoprávních otázek.

Věcně reaguje předkládaný návrh zákona na následující nedostatky identifikované již věcným záměrem:

- a) Existuje nejednotnost v řízení investorských organizací v oblasti dopravní infrastruktury, kdy právní formou Ředitelství silnic a dálnic ČR je státní příspěvková organizace, zatímco Správy železnic státní organizace a Ředitelství vodních cest organizační složka státu.

Rozdílné právní formy komplikují jednotný přístup k řízení dotčených subjektů ze strany Ministerstva dopravy.

- b) Financování Ředitelství silnic a dálnic ČR je takřka výhradně závislé na finančních prostředcích poskytovaných z rozpočtu SFDI. Stávající způsob financování znemožňuje dlouhodobé plánování správy dálnic a silnic I. třídy s ohledem na skutečnost, že příjmy nejsou stálé a předvídatelné. Měla by být prosazena změna financování, která by vedla ke zvýšení motivace k efektivnímu nakládání s finančními prostředky státu. Záměrem je, aby subjekt odpovědný za výstavbu a správu dálnic a silnic I. třídy byl ve větší míře odpovědný za efektivní plánování svých činností a hospodárné, účelné a efektivní využití finančních prostředků, jež mu budou přiděleny dle předem a transparentně vymezených pravidel. Změna přístupu k financování dotčeného subjektu by přitom měla rovněž přispět (na smluvní bázi) k zvýšení standardu péče o svěřené pozemní komunikace ze strany státu.
- c) Řízení a provádění jeho kontroly ze strany Ministerstva dopravy je zaměřeno na dílčí procesy, nikoli na celkové výsledky. Kontrola fungování je zaměřena spíše na formální správnost vykonávání jednotlivých činností bez ohledu na celkovou efektivnost celého procesu z věcného hlediska. Ředitelství silnic a dálnic ČR a její vedoucí pracovníci nejsou v oblasti správy pozemních komunikací (zahrnující zejména provádění jejich prohlídek, oprav a údržby) hodnoceni podle kvality a efektivnosti udržování sítě pozemních komunikací v požadovaném stavu, nýbrž podle množství a způsobu realizace jednotlivých akcí. Kontrola je zaměřena primárně na plnění zákonných či technických požadavků v rámci jednotlivých zakázek, nikoli na celkovou hospodárnost, účelnost a efektivnost vynaložení finančních prostředků, při zohlednění skutečného stavu celé spravované sítě.
- d) Stávající personální situace je v Ředitelství silnic a dálnic ČR neuspokojivá. Ředitelství silnic a dálnic ČR se potýká s omezenou vysoce odbornou personální kapacitou, již se dlouhodobě nedaří navýšit. Charakteristické pro Ředitelství silnic a dálnic ČR je to, že zde pracují zaměstnanci technických a jiných profesí, které nejsou typické pro veřejné služby (např. správce stavby, mostař, technický dozor, projektant), přičemž jsou však pro Ředitelství silnic a dálnic ČR zcela klíčové. Tito zaměstnanci však musejí být odměňováni podle nařízení vlády o platových poměrech zaměstnanců, což Ředitelství silnic a dálnic ČR na trhu pracovních sil znevýhodňuje a může se odrážet i na profesní kvalitě získaných zaměstnanců.

II.

Vztah k vládní protikorupční politice

Na základě stanoviska Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí (dále jen „Rada“) k návrhu věcného záměru přijatého per rollam 12. srpna 2021 byl rovněž předmětný návrh zákona Plánem legislativních prací vlády na zbývající část roku 2022 přikázán k povinnému projednávání Radou.

III.

Způsob projednání návrhu

Usnesením vlády č. 716 ze dne 23. srpna 2021 byl schválen věcný záměr a ministru dopravy bylo uloženo předložit vládě do 31. května 2022 návrh právní úpravy vzniku a postavení Správy dálnic a silnic jako subjektu spravujícího dálnice a silnice ve vlastnictví státu. Na základě tohoto úkolu zpracovalo Ministerstvo dopravy předložený návrh zákona. V mezirezortním připomínkovém řízení uplatnily zásadní připomínky Ministerstvo vnitra, Ministerstvo financí, Ministerstvo práce a sociálních věcí, Ministerstvo průmyslu a obchodu, Ministerstvo zemědělství, Ministerstvo spravedlnosti a Český úřad zeměměřičský a katastrální. Uplatněno bylo 19 zásadních připomínek. Připomínky byly vypořádány akceptací nebo vysvětlením, s výjimkou jedné připomínky Ministerstva financí, která zůstává rozporem.

Ministerstvo financí nesouhlasí s tím, aby za závazky Ředitelství silnic a dálnic s.p. ručil stát. Ministerstvo dopravy však považuje zakotvení ručení státu za dluhy Ředitelství silnic a dálnic s.p. za nezbytné, neboť je potřeba zajistit, aby změnou právní formy Ředitelství silnic a dálnic nedošlo ke zhoršení jeho pozice. Za dluhy státní příspěvkové organizace totiž stát ručí v plném rozsahu. Navržená právní úprava navíc nepočítá s absolutním ručením státu za dluhy státního podniku, ale pouze s ručením v omezeném rozsahu.

Návrh zákona byl dne 29. června 2022 projednán Pracovní komisí předsedy Rady k hospodárnému nakládání s majetkem státu a její usneseními jednomyslně přijatá doporučení byla využita při textaci návrhu stanoviska Rady.

IV. Návrh změn

Rada uplatňuje k návrhu zákona následující stanovisko:

- 1) Doporučuje, aby v části druhé návrhu zákona ve změně zákona o Státním fondu dopravní infrastruktury v čl. III v novelizačním bodu č. 2 (viz příloha stanoviska) nově doplňujícím odst. 5 byl alespoň rámcově doplněn věcný rozsah předmětu smluv, kterých se navrhaná právní úprava týká. Rozsah financování pomocí smluv by tak nebyl řešen pouze prováděcím právním předpisem, ale základní rozsah by byl definován již zákonem. Byl by tak žádoucím a transparentním způsobem omezen rozsah uvážení moci výkonné v tomto důležitém bodě právní úpravy. Zároveň by se jednalo o legislativní řešení obdobné tomu, které je uvedeno v platném znění ustanovení § 3 odst. 3 věty první zákona č. 104/2000 Sb., o Státním fondu dopravní infrastruktury (dále jen „zákon č. 104/2000 Sb.“).
- 2) Doporučuje, aby v části druhé návrhu zákona novelizující zákon č. 104/2000 Sb. v čl. III byl vypuštěn novelizační bod č. 3 (viz příloha stanoviska) z důvodu umožnění kontroly hospodárného nakládání s majetkem státu a zamezení možného konfliktu s ustanoveními zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, s jeho podstatou a zamýšleným účelem. Zároveň je novelizační bod č. 3 vnitřně rozporný se stávajícím § 3 odst. 1 zákona č. 104/2000 Sb., kdy SFDI zajišťuje efektivní využití poskytovaných prostředků podle schváleného rozpočtu. Novelizační bod č. 3 by to SFDI vzhledem k hospodárnosti, účelnosti ani efektivitě (efektivnosti) užití finančních prostředků poskytnutých podle novelizačním bodem č. 2 nově navrhaného odstavce 5 téhož zákona neumožňoval.

V. Závěr

Rada doporučuje vládě v souladu s článkem 4 odst. 2 písm. a) jednacího řádu Rady schválit materiál „návrh zákona, kterým se mění zákon č.13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony“ za předpokladu zapracování navrhaných připomínek.

prof. PhDr. Petr Fiala, Ph.D., LL.M.
předseda Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí

Příloha ke stanovisku:

Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (vybrané novelizační body)

ČÁST DRUHÁ

Změna zákona o Státním fondu dopravní infrastruktury

Čl. III

Zákon č. 104/2000 Sb., o Státním fondu dopravní infrastruktury, ve znění zákona č. 482/2004 Sb., zákona č. 179/2005 Sb., zákona č. 80/2006 Sb., zákona č. 347/2009 Sb., zákona č. 152/2011 Sb., zákona č. 196/2012 Sb., zákona č. 239/2012 Sb., zákona č. 250/2014 Sb., zákona č. 129/2016 Sb., zákona č. 308/2018 Sb., zákona č. 227/2019 Sb., zákona č. 190/2021 Sb. a zákona č. 261/2021 Sb., se mění takto:

2. V § 3 se za odstavec 4 vkládají nové odstavce 5 a 6, které znějí:

„(5) Fond uzavírá s Ředitelstvím silnic a dálnic s.p. na dobu 3 let smlouvu, jejímž předmětem je v souladu s § 2 odst. 1 financování nebo předfinancování činnosti Ředitelství silnic a dálnic s.p. v rozsahu stanoveném prováděcím právním předpisem. Smlouva obsahuje alespoň

- a) vymezení činností, které jsou předmětem financování, a jejich rozsahu,
- b) způsob vymezení výše a struktury poskytovaných finančních prostředků a způsob poskytování finančních prostředků Ředitelství silnic a dálnic s.p. po dobu platnosti smlouvy,
- c) kvalitativní požadavky na provádění financovaných činností, kritéria jejich hodnocení a důsledky neplnění stanovených požadavků,
- d) ujednání podporující snižování nákladů Ředitelství silnic a dálnic s.p. při výkonu financovaných činností,
- e) vymezení údajů, které Ředitelství silnic a dálnic s.p. Fondu poskytuje, způsobu a četnosti jejich poskytování,
- f) úpravu postupu při mimořádných situacích týkajících se financovaných činností,
- g) úpravu postupu při neplnění povinností některou ze smluvních stran, včetně nápravných opatření,
- h) ujednání o výpovědi smlouvy, včetně důvodů výpovědi a výpovědní doby, a
- i) dobu platnosti.

(6) Výše finančních prostředků poskytovaných podle odstavce 5 se stanoví s ohledem na rozsah a parametry dopravní infrastruktury, s níž má Ředitelství silnic a dálnic s.p. právo hospodařit, výši nákladů vynakládaných na financované činnosti v předchozím období a přiměřený zisk Ředitelství silnic a dálnic s.p. Způsob výpočtu výše poskytovaných finančních prostředků stanoví prováděcí právní předpis.“

Dosavadní odstavce 5 a 6 se označují jako odstavce 7 a 8.

3. V § 3 odst. 7 se na konci textu věty první doplňují slova „; jde-li o finanční prostředky poskytnuté podle odstavce 5, Fond nekontroluje hospodárnost, účelnost ani efektivitu jejich užití“.