

PARLAMENT ČESKÉ REPUBLIKY
Poslanecká sněmovna
2019

Poslanecký návrh

na vydání

zákona

kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích

Poslanecký návrh

ZÁKON

ze dne 2019,

kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích

Parlament se usnesl na tomto zákoně České republiky:

ČÁST PRVNÍ

Změna zákona o obcích

Čl. I

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, se mění takto:

1. Za dosavadní § 53 se vkládá nový § 53a, který včetně nadpisu a včetně nového znění poznámky pod čarou č. 18a) zní:

„§ 53a

Spolupráce v Místních akčních skupinách

„Obce mohou být členy nebo partnery Místních akčních skupin za účelem naplňování strategií Komunitně vedeného místního rozvoje ve smyslu příslušného přímo použitelného předpisu Evropské Unie^{18a)}.“

CELEX: 32013R1303

^{18a)} Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006

ČÁST DRUHÁ

ÚČINNOST

Tento zákon nabývá účinnosti prvním dnem třetího kalendářního měsíce následujícího po dni jeho vyhlášení.

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

A. OBECNÁ ČÁST

a) Zhodnocení platného právního stavu

Pojem místní akční skupiny zavádí *Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006*, podle jehož článku 34 místní akční skupiny navrhuji a provádějí strategie komunitně vedeného místního rozvoje.

Nařízení zároveň v tomtéž článku počítá s tím, že „členské státy vymezí jednotlivé úkoly místní akční skupiny a orgánů odpovědných za provádění příslušných programů pro všechny prováděcí úkoly týkající se strategie komunitně vedeného místního rozvoje“. K tomu, aby Česká republika mohla výše uvedenému požadavku přímo použitelného evropského předpisu naplno dostat, musí mít pojem místní akční skupiny (dále jen „MAS“) zakotven ve svém vnitrostátním právním řádu.

To se však dosud nestalo. Ačkoliv je MAS klíčovou formou spolupráce menších obcí, zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (dále jen „obecní zřízení“), jí v Hlavě II díle 3, věnujícím se spolupráci mezi obcemi, dosud vůbec neupravuje. Přitom je zřejmé, že MAS je na jedné straně v některých důležitých dílčích aspektech odlišná od dobrovolného svazku obcí ve smyslu § 49 – 53 obecního zřízení, na druhé straně má však pro regionální rozvoj tak velký význam, že jí nelze podřadit pod obecnou kategorii spolupráce s právníckými a fyzickými osobami v občanskoprávních vztazích ve smyslu § 54.

Národní síť Místních akčních skupin České republiky, která MAS sdružuje a hájí jejich zájmy, eviduje k 1. 8. 2019 celkem 179 MAS, které od Ministerstva zemědělství obdržely osvědčení o standardizaci. Z hlediska právní formy jsou MAS nejčastěji zapsanými spolky (119 případů), některé si ponechali historickou právní formu obecně prospěšné společnosti (57 případů), ojediněle pak MAS působí jako zapsané ústavy (3 případy).

b) Vysvětlení nezbytnosti navrhované právní úpravy

Novela zákona o obcích si klade za cíl včlenit do zákona o obcích možnost sdružovat se v Místních akčních skupinách, jak předpokládá příslušné nařízení EU.

Komunitně vedený místní rozvoj (dříve LEADER) byl koncipován jako nástroj regionálního rozvoje určený specificky pro venkovský prostor. Poté, co byl v 90. letech, v Evropském společenství použit jako pilotní projekt, byl zakotven nejdříve ve Společné zemědělské politice ES (tzv. II. pilíř, „Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova“ - nařízení 1698/05 EK – osa IV. Leader) a tím se stal nástrojem pro realizaci nejen části Společné zemědělské politiky ES, ale byl následně rozšířen k použití i pro další politiky koheze EK a konstituován v tzv. obecném nařízení k Evropským strukturálním investičním fondům 2014 – 2020, tedy *nařízením č. 1303/2013 EK ze dne 17. prosince 2013*

o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu“

Toto nařízení je jako přímo použitelný předpis Evropské Unie přirozeně aplikovatelné i na území České republiky a v současnosti slouží jako právní základ vzniku, fungování a činnosti MAS jako nástroje Komunitně vedeného místního rozvoje.

Celá řada obcí již možnosti spolupráce na platformě MAS využila. Jak však vyplynulo z dotazníkového šetření, které proběhlo v první polovině roku 2015, ale i z aktuální každodenní zkušenosti předkladatelů, je bezpodmínečně nutné zakotvit možnost spolupráce obcí na platformě MAS do zákona o obcích. Právě ten totiž obvykle představitelé obcí vnímají jako stěžejní právní předpis pro jejich činnost, zatímco o předmětném nařízení EU většinou nemají ponětí. Dále se ukázalo jako vhodné zakotvit základní charakteristiky MAS také do zákona o podpoře regionálního rozvoje.

Jak vyplynulo z již vzpomínaného dotazníkového šetření, roli MAS respondenti vnímají zejména ve zvyšování zapojení občanů do života v obcích na daném území. Většina představitelů oslovených obcí si myslí, že by měly MAS koordinovat a monitorovat řešení různých problémů v území a následně také obce zastupovat v jednáních s kraji. Přibližně polovina respondentů od MAS očekává, že budou plnit roli zástupců obcí také pro jednání s ministerstvy.

MAS by mohla pomoci také v řešení problému narůstající byrokracie a nadměrného objemu administrativy. Ten by bylo vhodné řešit primárně změnou legislativy ve smyslu snížení administrativní zátěže, na aktuální nepříznivý stav je však nutné reagovat posílením spolupráce obcí.

Respondenti dotazníkového šetření uvedli, že by uvítali zejména společného projektového a dotačního manažera nebo společného koordinátora zaměstnanosti na daném území MAS. Tři čtvrtiny dotázaných si pak přejí, aby MAS zajišťovaly vzdělávání starostů v oblasti veřejné správy.

Déle může MAS působit v oblasti zajištění právních služeb pro obce, zájem je také o vytvoření tzv. odpadového svazku, prostřednictvím něž by obce plnily své povinnosti vyplývající z odpadové legislativy, nebo o službu, která by zajišťovala veřejnou dopravu pro žáky nebo seniory.

To je přitom jen několik vybraných příkladů, které reprezentují potřeby a snahy zástupců obcí posílit občanskou společnost a využít možností spolupráce zejména menších obcí nabízených platformou MAS v České republice.

Podle názoru předkladatele není nutné legislativně zakotvit MAS jako zvláštní právní formu, neboť již existující neziskové formy korporací pro účely MAS v zásadě vyhovují a umožňují zohlednit i individuální specifika jednotlivých MAS. Nutnost změnit právní formu (na speciální nově vytvořenou) by navíc potenciálně byla spojena s enormní administrativní zátěží.

Novela se tak prakticky omezuje pouze na zakotvení požadavku zástupců obcí na legislativně upravenou možnost spolupráce obcí v Místních akčních skupinách. Tomu odpovídá i její rozsah.

c) Odůvodnění hlavních principů navrhované právní úpravy

Požadavek na zakotvení MAS na úrovni právních předpisů členských států vyplývá přímo z textu příslušného nařízení EU, přičemž je zřejmé, že tento požadavek dosud Česká republika nenaplnila.

Díličím důvodem předkládaného návrhu je tedy umožnit obcím účinněji realizovat malé projekty Komunitně vedeného místního rozvoje, které jsou realizovány za účasti MAS.

Jak dále vyplynulo z dotazníkového šetření, obce by takové legislativní zakotvení na úrovni vnitrostátních zákonů, především pak zákona o obcích, velmi uvítaly. Lze se domnívat, že při explicitním zakotvení možnosti spolupracovat na platformě MAS v zákoně o obcích by tuto možnost využilo ještě více obcí, než je tomu doposud. Zástupci obcí, kteří mají se členství či partnerstvím v MAS zkušenosti, se přitom shodují v tom, že MAS mohou napomoci společnými silami řešit problémy venkovských obcí a sdružovat v území dostatek lidí ochotných ke spolupráci na rozvoji daného území.

Legislativním zakotvením spolupráce obcí v MAS v zákoně o obcích tedy dojde k otevření možnosti takové spolupráce všem obcím v České republice, neboť dosud některé této příležitosti nevyužily z důvodu neznalosti příslušné unijní právní úpravy nebo z důvodu obavy z chybějícího legislativního rámce na úrovni vnitrostátního práva.

Dojde tím pádem k posílení spolupráce mezi obcemi a dalšími účastníky venkovského života, tak jak je cílem nejen Komunitně vedeného místního rozvoje, ale rovněž i některých vnitrostátních právních předpisů České republiky, jako je např. zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, nebo zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů.

d) Dopad navrhovaného řešení ve vztahu k rovnosti mužů a žen

Záměrem navrhované úpravy není upravit oblast vztahů odlišně pro muže a ženy.

e) Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem České republiky

Za obecný ústavní základ poskytující legitimitu opatřením na podporu regionálního rozvoje lze považovat čl. 7 Ústavy ČR, podle nějž *stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství.*

V historickém kontextu České republiky nelze opomenout, že v době komunistické totality před rokem 1989 docházelo k obrovskému zanedbávání rozvoje venkovského území, ba dokonce k jeho přímé devastaci. Vytvořil se tak velký deficit v míře rozvoje venkova ve všech myslitelných kategoriích, který se dosud nepodařilo uspokojivě vyrovnat.

Ve světle výše uvedeného lze tím pádem opatření na podporu regionálního rozvoje a rozvoje venkova vnímat jako naplnění záměru být *součástí rodiny evropských a světových demokracií* vyjádřené v preambuli Ústavy ČR.

Čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR stanoví, že *Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva*. Mezi takové závazky largo sensu patří také závazky týkající se konkrétních legislativních změn vyplývající ze sekundárního práva Evropské Unie.

Ačkoliv Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 explicitně ukládá členským státům přijmout do svých právních řádů provádějící právní úpravu, Česká republika tak dosud neučinila. Navrhovaná právní úprava chce tento nedostatek napravit a v zásadě tím pádem odstranit současnou kolizi faktického legislativního stavu s čl. 1 odst. 2 Ústavy.

Z výše uvedeného vyplývá, že navrhovaná úprava je v souladu s ústavním pořádkem České republiky.

f) Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána, její slučitelnost s právními akty Evropské unie

Navrhovaná právní úprava respektuje všechny mezinárodní smlouvy, jimiž je Česká republika vázána.

Návrh má za cíl naplnit požadavek Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013, které výslovně předpokládá úpravu právního postavení místní akční skupiny v právních rádech členských států.

g) Předpokládaný hospodářský a finanční dosah navrhované právní úpravy na veřejné rozpočty, hospodářské subjekty a podnikatele, sociální dopady a dopady na životní prostředí

Navrhovaná právní úprava nemá žádné přímé dopady na veřejné rozpočty. Očekávat lze nepřímý pozitivní dopad v podobě posílení dobrovolné spolupráce obcí zejména na venkovském území, které pomůže místní zaměstnanosti a tím zabrání vzniku sociálního vyloučení.

Očekávat lze i nepřímý pozitivní dopad na podnikatelské prostředí, neboť prosperita, kterou silnější a efektivnější dobrovolná spolupráce obcí přinese do konkrétního venkovského území, bude znamenat nárůst poptávky místních obyvatel po zboží a službách nejrůznějšího charakteru.

Nepřímý pozitivní dopad na životní prostředí pak bude spočívat v tom, že díky spolupráci na platformě MAS budou moci obce ve spolupráci s místními soukromými subjekty lépe řešit problémy v oblasti životního prostředí, které se v území objeví.

B. ZVLÁŠTNÍ ČÁST:

Změna zákona o obcích

K bodu 1 (nový § 53a)

Nový § 53a stanoví spolupráci obcí v místních akčních skupinách jako zvláštní druh spolupráce obcí odlišný na jedné straně od dobrovolného svazku obcí a na druhé straně od spolupráce mezi obcemi a právníckými a fyzickými osobami v občanskoprávních vztazích.

MAS sice nabývá právní formy soukromoprávní korporace, inherentně v sobě však obsahuje také výrazné veřejnoprávní prvky.

ÚČINNOST

Legisvakanční lhůta se stanoví s ohledem na fakt, že navrhovaná právní úprava pouze na úrovni zákona o obcích upravuje fenomén, který je již dnes obecně upraven v příslušném evropském nařízení a i v praxi bez větších problémů funguje.

Na druhé straně ponechává prostor pro informační aktivity týkající se spolupráce na platformě MAS ze strany Ministerstva zemědělství či Ministerstva pro místní rozvoj, ale také Národní sítě MAS, Sdružení místních samospráv ČR, Svazu měst a obcí ČR a jiných subjektů.

Platné znění částí zákona s vyznačením navrhovaných změn a doplnění

ČÁST PRVNÍ

zákon č. 128/2000 Sb., o obcích

§ 53a

Spolupráce v Místních akčních skupinách

Obce mohou být členy nebo partnery Místních akčních skupin za účelem naplňování strategií Komunitně vedeného místního rozvoje ve smyslu příslušného přímo použitelného předpisu Evropské Unie^{18a}).

^{18a}) Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006