



ROBERT PLAGA

ministr školství, mládeže a tělovýchovy

Praha, . srpna 2018
Č. j.: MSMT-23099/2018-1

Vážený pane ministře,

k předkládanému materiálu „Návrh poslanců Milana Hniličky, Patrika Nachera, Věry Procházkové, Jaroslava Bžocha a dalších na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 115/2001 Sb., o podpoře sportu, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony (sněmovní tisk č. 241)“ navrhuji přijmout **neutrální stanovisko**. Úvodem musíme uvést, že předložený materiál nebyl dostatečně projednán s vedením ani odbornými útvary Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, které mají sport dlouhodobě v gesci. Uvádíme proto některé problematické aspekty úpravy i konkrétní připomínky a doporučujeme níže uvedené v budoucí podobě materiálu zohlednit či změnit.

Materiál nereflektuje dostatečně problémy finanční podpory sportu. Jedná se zejména o problémy spojené s ukončením a začátkem kalendářního roku, kdy dotace ze státního rozpočtu pro nestátní neziskové organizace jsou na roční bázi, přičemž k poskytnutí finančních prostředků dochází nejdříve v březnu, obvykle pak v dubnu daného kalendářního roku, což přináší značné problémy, nejvíce pak zimním sportům. Předložený návrh dále dostatečně nepracuje s nedávno zavedeným Rejstříkem v oblasti sportu, jehož údaje by bylo možné využít k financování formou příspěvku na základě zohlednění skutečného počtu členů, a ponechává jej v roli pouhého pasivního sběru dat bez přímého praktického využití. Výše uvedené považujeme za zásadní nevyužití příležitosti pro změnu.

Za velmi sporné pak považujeme připustit, aby k dotacím v oblasti sportu měly přístup i osoby, které nejsou sportovními organizacemi. Rovněž považujeme za problematické rozvolnění podmínek pro sportovní svazy, které se dle novely mohou stát jistými zprostředkovateli dotací ze státního rozpočtu. Tato praxe byla v letech 2014-2015 zcela opuštěna a byl zaveden program přímé podpory klubů, přičemž sportovním svazům pak byla ponechána role národních autorit s hlavními úkoly rozvoje metodiky sportu a organizace soutěží. Navržené tedy považujeme za krok zpět.

Materiál v důvodové zprávě neřeší zmiňované nedostatky stávající právní úpravy při podpoře sportu ze státního rozpočtu a dle našeho názoru naopak přináší značnou nejistotu a poměrně značná rizika pro financování oblasti sportu v letech 2019 a 2020, kdy vlivem nepříliš obsáhlých přechodných ustanovení by mohlo dojít k ohrožení plnění povinností Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, jako poskytovatele dotací v roce 2019, kdy zejména posílená oblast investičních dotací se prostřednictvím výzev prodlužuje nejméně do roku 2020.

Navrhovaný materiál dále také neřeší veškeré náležitosti související s převodem činnosti na novou organizační složku státu a rozpočtovou kapitolu. Upozorňujeme, že v případě schválení návrhu by měl být příslušným způsobem na úrovni vlády zpracován a následně

schválen harmonogram činností s jejich přesným vymezením, stanovením odpovědných útvarů a stanovením termínů, do kdy musí být tyto činnosti zabezpečeny.

Z hlediska jednotlivých problémů je pak možno uvést, že v navrhovaných § 3 a 3d, které stanovují působnost nově zřizovaného ústředního správního úřadu, se dle našeho názoru přesahuje předmět úpravy samotného zákona o podpoře sportu, a to konkrétně v oblasti „turistiky a sportovní reprezentace“. Jsme toho názoru, že tyto kompetence by měly být buď vypuštěny, nebo by mělo dojít k rozšíření předmětu právní úpravy v ustanovení § 1.

V materiálu naopak zcela postrádáme stanovení kompetencí Agentury v oblasti mezinárodních vztahů a v oblasti plnění závazků plynoucích z členství České republiky v Evropské unii. Česká republika je např. v oblasti boje proti dopingů ve sportu vázána Antidopingovou úmluvou Rady Evropy a Dodatkovým protokolem k ní a jejich provádění v současné době zajišťuje Antidopingový výbor jako příspěvková organizace Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy. Doporučujeme tak mimo jiné i na zmíněné mezinárodní smlouvy odkázat v § 3d odst. 1 písm. g).

Dále k navrhované působnosti Agentury upozorňujeme, že navrhovaná část věty v § 3d odst. 1 písm. d) „a u osob, kterým příjemce tuto podporu v souladu s podmínkami pro použití podpory dále poskytl“ činí již v dnešním znění zákona problémy. Aplikace ustanovení je více než problematická, jelikož mezi poskytovatelem a konečným příjemcem není žádný vztah a ustanovení je tak nekompatibilní s § 2 kontrolního řádu. Doporučujeme předkladatelům ustanovení významným způsobem přepracovat, pokud je záměrem možnost kontroly i těch subjektů, které nejsou vlastním (přímým) příjemcem podpory ze státního rozpočtu.

Doporučujeme také v ustanovení vztahujícím se k působnosti Agentury definovat, co konkrétně se zamýšlí činností spočívající v zajišťování „propagace sportu“. Dle našeho názoru je v materiálu také nutné specifikovat základní povinnosti předsedy Agentury, např. stanovit povinnost předkládat pravidelně vládě písemnou zprávu o činnosti úřadu. V souvislosti s odvoláním předsedy Agentury je u podmínek, za kterých vláda odvolá předsedu Agentury z jeho funkce odkazováno na odstavec, ve kterém je však stanovena pouze neslučitelnost funkcí (§ 3a odst. 4). V návrhu tedy nejsou stanoveny základní podmínky pro jmenování předsedy Agentury, jakými je obvykle minimální věk, státní příslušnost, trestní bezúhonnost, vysokoškolské vzdělání či odbornost (např. zkušenost s vedením veřejné instituce) atd. Považujeme za nutné doplnění materiálu také o výčet zmíněných podmínek pro jmenování předsedy Agentury a rovněž o výčet případů, kdy dojde k zániku funkce předsedy Agentury ze zákona, tedy smrtí, pravomocným odsouzením pro trestný čin atd., obdobně, jako je tomu u jiných osob, které stojí v čele ústředního správního úřadu. Celkově dále také nepovažujeme za důvodné, vzhledem k pravomocem Agentury, která není samostatnou složkou státní moci, jež by měla být nezávislá na aktuální vládní politice, aby se nezávislost předsedy Agentury konstruovala omezením pravomoci vlády k jeho odvolání. Dle našeho názoru také není vhodné stanovit, že vláda může, nikoli musí, předsedu odvolat na jeho žádost, jelikož nikdo nemůže být nucen vykonávat funkci proti své vůli a na základě žádosti předsedy Agentury by jej tak vláda měla odvolat vždy.

U místopředsedů Agentury by z důvodu významnosti a dosahu této funkce mělo být doplněno bližší určení, koho může předseda Agentury do této funkce jmenovat a jaké pravomoci jsou místopředsedům Agentury určeny. Dále nám také není jasné, z jakého důvodu je neslučitelnost funkce místopředsedy Agentury stanovena v odlišném rozsahu, než je tomu u předsedy Agentury, neboť zejména v době nepřítomnosti předsedy Agentury mohou nastat situace, kdy bude předsedu Agentury zastupovat v plném rozsahu. Vyjmutí místopředsedů Agentury z působnosti zákona o státní službě také nepovažujeme za systémové především z hlediska organizačního uspořádání ústředních orgánů státní správy.

Není nám zřejmý ani smysl existence dozorového orgánu Agentury. Považujeme za nestandardní, aby ústřední orgán státní správy měl zvoleným způsobem vymezený dozorový orgán. Jedná se vlastně o dozorčí orgán u ústředního státního orgánu, avšak v daném případě by kontrolu hospodaření měly plnit jiné subjekty, a to zejména Ministerstvo financí a Nejvyšší kontrolní úřad. Na rozdíl od klasického dozorčího orgánu nemá také tento orgán pevně ukotvené pravomoci, např. schvalování účetní závěrky dle vyhlášky o požadavcích na schvalování účetních závěrek některých vybraných účetních jednotek, a má v moci pouze projednat a informovat. Dle našeho názoru je tak existence tohoto orgánu přinejmenším nedostatečně zdůvodněná, a to i z důvodu, že část členů bude volena Poslaneckou sněmovnou i z řad poslanců. Není zcela zřejmé, jakou konkrétní odbornou náplň má tento dozorový orgán naplňovat a podle jakých kritérií by měli být vybíráni jeho členové. Považujeme především za nutné specifikovat kompetence tohoto orgánu, neboť z návrhu se jeví, že by mohl kontrolovat také příjemce podpory, nicméně předkladatelé uvádí, že jde pouze o interní orgán kontroly v rámci Agentury. K tomuto také upozorňujeme, že jsou zaměnitelně užívána slova „dozor“ a „dohled“, přičemž český právní řád tyto pojmy odlišuje.

Dále je podle našeho názoru nutné stanovit funkční období členů dozorového orgánu Agentury (a to jak pro členy z řad poslanců, tak pro členy z řad zaměstnanců ministerstev), podrobnosti chodu dozorového orgánu Agentury v okamžiku zániku funkce pouze u některých členů dozorového orgánu Agentury a přísnější a formálnější postup pro schválení pravidel jednání a způsobu rozhodování dozorového orgánu Agentury.

Dle našeho názoru je nutná i celková revize ustanovení vztahujících se k Rejstříku. Je především nutné zvážit, zda jsou všechny údaje nezbytně nutné, respektive, zda jsou zpracovávány za nějakým konkrétním účelem, např. údaj o adrese pobytu sportovců a trenérů Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy používá pouze pro účely ztotožnění osob se základními registry, přičemž sportovní organizace tyto údaje běžně neshromažďují, neboť sběr úplných a správných adres je velmi zatěžující; vhodněji se pro dané účely jeví žádat údaj o místě narození. Po prvních zkušenostech s Rejstříkem se problematikou ukázalo také stanovení lhůty pro zápis do Rejstříku „bez zbytečného odkladu“. Zde navrhujeme zvážit stanovení povinnosti zápisu aktuálních údajů do Rejstříku každoročně do konkrétního data; uvedené by bylo třeba promítnout i do ustanovení o přestupcích v § 7d odst. 2 a 3 navrhované novely. V souvislosti s uvedeným se domníváme, že by v § 3e odst. 3 navrhované novely bylo možné vypustit písmena f) a g) a sportovní organizace by tak nemusely u sportovců a trenérů zvlášť zapisovat údaje o zahájení a ukončení jejich činnosti v oblasti sportu, neboť to by vyplývalo z každoroční aktualizace zápisů do Rejstříku. Dále je nutné upravit znění tak, aby ze zákona jednoznačně vyplývalo, že povinnost zápisu sportovních zařízení se v případě sportovních organizací týká pouze sportovních zařízení, která sportovní organizace vlastní nebo dlouhodobě užívají, tedy ne všech sportovních zařízení, které (byť jen výjimečně) užívají. Pro případy neexistence adresy u sportovních zařízení doporučujeme upravit znění § 3e odst. 3 písm. h) navrhované novely ve smyslu možnosti alternativního zápisu místa sportovního zařízení. Z uvedeného písmene dále vyplývá, že povinnost sportovní organizace zapsat do 31. března každého kalendářního roku následujícího po roce poskytnutí dotace údaje o využití sportovního zařízení za předchozí kalendářní rok, se bude na sportovní organizaci vztahovat nejen v kalendářním roce následujícím po roce poskytnutí dané dotace, ale počínaje prvním kalendářním rokem následujícím po roce poskytnutí dotace již napořád; proto navrhujeme zvážit časové omezení předmětné povinnosti. Ohledně navrhované vyhlášky pak doporučujeme zvolit obvyklou formulaci, a to např. „podrobnosti ke způsobu zapisování údajů do Rejstříku stanoví Agentura vyhláškou“, neboť při zpracování současné prováděcí vyhlášky se ukázalo jako potřebné upravit i některé jiné aspekty, než jen formát a strukturu datové zprávy. Konečně pak také z návrhu není zřejmé, co se stane v případě, že je některý

údaj nesprávný, neboť není stanoven proces opravy, nejsou dány možnosti zásahu Agentury atd., přičemž dle § 6b odst. 2 navrhované novely se podpora neposkytne, pokud údaje v Rejstříku neodpovídají skutečnosti. Takováto konstrukce by znamenala, že i při marginální chybě v Rejstříku žadatel podporu nezíská, proto jsme toho názoru, že je nutné vhodněji upravit, jaká chyba v Rejstříku zamezí možnosti podporu poskytnout.

Novelizované znění § 6b odst. 1 písm. b) a c) zákona otevírá dotace na podporu sportu i podnikatelským subjektům, a to bez jakékoliv limitace v zákoně. U podpory na pořízení nebo technické zhodnocení hmotného a nehmotného dlouhodobého majetku vypadla oproti současnému znění v ustanovení § 6b odst. 3 poslední věta „Okruh oprávněných příjemců a časové období, na něž je program podle věty první vyhlášen, stanoví dokumentace tohoto programu.“ a u podpory významných sportovních akcí mimořádné důležitosti bude jedinou limitací schválení vládou, přičemž žádat o podporu dle předloženého materiálu bude moci kdokoli. Dále k uvedenému § 6b odst. 1 písm. c) navrhované novely doporučujeme za slovy „významných sportovních akcí“ vypustit slovo „osobám“.

Je také nutno upozornit, že český právní řád nezná smluvní typ „smlouva o dlouhodobé spolupráci“. Pokud by měla být obsahem tohoto závazku povinnost státu poskytovat rozpočtové prostředky v období několika rozpočtových let, pak je třeba upozornit, že dochází k překročení rozpočtových pravidel a právní úprava bude umožňovat, aby stát smluvně vytvářel mandatorní výdaje. K tomu by mělo být stanoveno, na jaké časové období je program vyhlášen a jaký to má dopad na povinnost státu poskytovat v tomto čase rozpočtové prostředky.

Dle našeho názoru je také třeba specifikovat dohodu zmiňovanou v § 6b odst. 5. Předmětným ustanovením se legalizuje tzv. „průtokovost“ sportovních dotací, kdy se „konečný“ příjemce liší od příjemce podle rozhodnutí o poskytnutí dotace, což představuje problematickou praxi. Po rozhodnutí Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy spustit od roku 2016 přímou podporu klubů dotačním programem se tato praxe jeví jako zcela překonaná, svazové dotace by měly podporovat zejména práci kvalifikovaných trenérů a rozhodčích, které svaz školí a kvalitu jejichž práce může monitorovat a hodnotit, tedy fyzických osob, nikoli nezávislých klubů s jejich různými provozními náklady.

Třetí bod přechodných ustanovení stanovuje Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy povinnost předat Agentuře „spisy a dokumenty související s výkonem působnosti podle § 3d“. Toto přechodné ustanovení však nijak nespifikuje druh spisů a dokumentů a ani období, o které se má jednat. Předpokládáme tedy, že se předkladatelům jedná o veškeré spisy a dokumenty bez jakéhokoliv časového omezení. K tomu je třeba uvést, že důvodová zpráva předpokládá převedení všech dotčených zaměstnanců Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy na Agenturu v podstatě okamžikem účinnosti novely zákona, není tedy zřejmé, jak bude převod spisů a dokumentů zajištěn.

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy v současné době navíc financuje dva investiční programy v rámci programového financování, které jsou ve fázi realizace. Tyto programy i po vzniku Agentury bude nutné ukončit a vyhodnotit správcem programu, kterým je právě Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy. Není tedy známo, jakým způsobem budou tyto programy ukončeny a vyhodnoceny, když budou všechny spisy a dokumenty předány Agentuře a služební systemizovaná místa odpovědná za tyto programy převedena do Agentury.

Obdobně lze namítnout, že Odbor sportu, jako odpovědný úsek za sport na Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy, administruje v průběhu roku přibližně 150 akcí, které jsou financovány v rámci programového financování. Tyto akce nebudou všechny ukončeny a závěrečně vyhodnoceny do vzniku Agentury a předání spisů a dokumentů. Není tedy známo, jakým způsobem budou tyto akce dokončeny a finančně vypořádány za předpokladu,

že budou všechny materiály, spisy a dokumenty předány Agentuře a služební systemizovaná místa odpovědná za tyto akce převedena do Agentury. V případě akcí je doba archivace minimálně 10 let, a pokud tak dojde k předání spisů a dokumentů za 10 let zpátky, není jasné, jakým způsobem bude řešena kontrola dodržování podmínek rozhodnutí o poskytnutí dotace. V případě dotací poskytovaných mimo programové financování se pak jedná přibližně o více než 5 000 rozhodnutí o poskytnutí dotace v roce 2019, které nebude možno finančně vypořádat, zkontrolovat vyúčtování ani provést veřejnosprávní kontrolu.

Naplnění uvedeného třetího bodu přechodných ustanovení rovněž přímo ohrožuje účetnictví Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, neboť za dokumenty lze považovat i účetní záznamy. V případě neprovedení finančního vypořádání pak např. nebude možné vypořádat pohledávky Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy z poskytnutých dotací ani případným následným kontrolám prokázat správnost vedení účetnictví v této oblasti. S ohledem na uvedené by dle našeho názoru bylo vhodnější stanovit konkrétní datum pro zřízení Agentury.

Ke čtvrtému bodu přechodných ustanovení je třeba uvést, že dle § 8 zákona o rozpočtových pravidlech je za návrh zákona o státním rozpočtu zodpovědné Ministerstvo financí a Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy tak není oprávněno „připravovat návrh státního rozpočtu v oblasti sportu“, jak požaduje předmětný bod. Vzhledem k předpokládanému zahájení činnosti Agentury od července 2019 dále upozorňujeme, že zásadní práce při přípravě státního rozpočtu na rok 2020 probíhají zejména v 1. polovině roku a následně v červenci. Je tedy dle našeho názoru problematické spojit činnosti spojené se zahájením práce Agentury s prací souvisejících s přípravou rozpočtu na následující kalendářní rok. Ohledně přípravy výzev pak není zřejmé, s kým by měla Agentura na přípravě výzev v rámci Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy spolupracovat, neboť, jak již bylo uvedeno výše, ihned po nabytí účinnosti zákona dojde k převedení všech dotčených zaměstnanců Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy. Doporučujeme tedy předložený návrh upravit a druhou větu předmětného bodu vypustit.

Vzhledem k tomu, že z předloženého materiálu je zřejmé, že Agentura je zamýšlena, jakožto ústřední orgán státní správy, tedy se samostatnou kapitolou státního rozpočtu, není zcela zřejmé, jak z předpokládaného rozpočtu ve výši 99 mil. Kč v roce 2020 bude schopna zabezpečit celou svou působnost včetně poskytování dotací, které jsou poskytovány z kapitoly 333 v řádech miliard Kč ročně.

V předkládaném materiálu také postrádáme přesnější výčet pracovních pozic, tedy jaké služební a pracovní pozice z Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy budou převedeny v rámci delimitace, a dostatečné upřesnění, jaké další pracovní pozice bude zajišťovat dalších 50 zaměstnanců Agentury. Předkladatelé neuvedli žádnou předpokládanou organizační strukturu, ze které by bylo možné určitě závěry v daném ohledu vyvodit a Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy je tak postaveno do nejisté pozice ohledně personálního složení i zajištění efektivního fungování samotného úřadu. Považujeme tedy za vhodné, aby byl materiál patřičně doplněn. Organizační struktura Agentury musí korespondovat s pravidly pro tvorbu organizačních struktur správních úřadů.

Z hlediska navrhovaných výdajů na platy, které zmiňuje důvodová zpráva, také upozorňujeme, že jestliže jsou roční výdaje na platy zaměstnanců, kteří budou přecházet z Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, 19 mil. Kč, je částka stanovena na následný rok pro 80 zaměstnanců Agentury, tedy 75 mil. Kč, zcela neadekvátní a tento požadavek by měl být vysvětlen.

Nelze též nechat bez povšimnutí, že materiál obsahuje legislativně-technické a formální chyby, které by měly být odstraněny.

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy si je vědomo, že vznik Národní sportovní agentury je součástí programového prohlášení vlády. Je rovněž připraveno nadále spolupracovat s předkladateli návrhu na odstranění zmíněných nedostatků v rámci dalšího legislativního procesu a poskytnout mu potřebnou legislativní a odbornou podporu pro úspěšný vznik Agentury a řešení související problematiky financování sportu.

S pozdravem

Vážený pan

JUDr. Jan Kněžínek, Ph.D.

ministr spravedlnosti a předseda Legislativní rady vlády

Úřad vlády ČR

Praha