



V Praze dne 31. října 2024

Čj.: 799/24

Stanovisko

k

návrhu novely zákona, č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmy a o její nápravě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

I. Shrnutí

Návrh zákona mění významně některá ustanovení stávajícího zákona o ekologické újmě. Podstatným způsobem rozšiřuje definici ekologické újmy, rozšiřuje okruh osob, jimž budou ze zákona vyplývat preventivní povinnosti a rozšiřuje okruh státních orgánů, které se budou k ekologickým újmám či jejich hrozbám vyjadřovat.

II. Připomínky a návrhy změn

Obecné

Problémy jsou popsány jako:

- nepoužitelná definice ekologické újmy a s tím spojená neaplikovatelnost zákona;
- nejasná pravidla při zásahu a vzniku újmy
- aktuální stav ekologické újmy na území ČR
- předcházení újmy, ochrana zdraví a sanace již vzniklých škod.

Návrhy řešení se však zabývají:

- definicí ekologické újmy a formulací rozsahu působnosti (druhá část není v popisu problému vůbec zmíněna)
- zdroji financování na straně veřejných orgánů (§ 13), opatření k nápravě
- finančním zajištěním preventivních nebo nápravných opatření na straně provozovatelů a digitalizace dokumentů

Struktura i věcný obsah popisu problému a návrhů řešení se překrývají jen částečně, RIA je vnitřně nekonzistentní: v návrzích řešení se objevují témata, která v popisu problému chybí (ačkoliv jsou součástí zákona) a naopak, v popisu problému jsou uváděna zjištění, která se k návrhu novely nevztahují a nejsou dále v návrh variant řešeny (např. staré ekologické zátěže).

Novela zákona obsahuje ustanovení či změny, které jsou potenciálně závažné, avšak RIA je neřeší, naopak, tvrzení RIA jsou nejméně v jednom případě v rozporu s textem novely zákona: přestože RIA tvrdí, že je třeba vypustit přívlastek „měřitelná“ změna přírodního zdroje, v novele zákona podmínka měřitelnosti (patrně správně) zůstává.

Definice problému

1. Nepoužitelná definice ekologické újmy a s tím spojená neaplikovatelnost zákona

Za prvé, jako problém je uváděna nepoužitelnost definice ekologické újmy. Návrh řešení se jí však vůbec nezabývá (přestože v zákoně se definice ekologické újmy skutečně mění!). V návrhu řešení se pouze konstatuje, že dochází k redefinici ekologické újmy, implicitně je zřejmé, že se definice ekologické újmy zásadně rozšiřuje a potenciální četnost situací, kdy bude něco nazváno ekologickou újmou podle zákona narůstá v tisících procent, snad i v desetitisících procent, z povahy to nelze zcela zjistit. Důsledky těchto změn však RIA neřeší. Z tohoto důvodu nejsou známy dopady změny definice ekologické újmy, neví se, na koho dopadnou, s výjimkou orgánů ochrany životního prostředí.

Za druhé, definice problému se vůbec nezabývá dostatečným/nedostatečným rozsahem působnosti orgánů ochrany přírody, jimž je však věnována celá část návrhu řešení.

Za třetí, tvrzení že „zákon byl jen zřídka aplikován“ nemá pro hodnocení význam. Je třeba uvést kolikrát přesně, jak se ví, že omezené využití je dáno nepřesnou definicí, jaké jsou další příčiny faktu, že se zákon neaplikuje, atd.

Popis aplikační praxe je později popsán v sekci 2, popisující nástroj Definice ekologické újmy. Svě místo má spíše v definici problému. Je otázkou, zdali není za nízkou aplikační praxí také nedůvěra v zákon jako nástroj. Zpráva RIA nepředložila argumenty, ze kterých by bylo jasně patrné, proč současná definice nevyhovuje (např. proč je podmínka měřitelnosti ekologické újmy v praxi obtížně aplikovatelná, zvláště když tato podmínka v zákoně stále zůstává).

2. Nejasná pravidla při zásahu a vzniku újmy.

Nejasnost pravidel při zásahu a vzniku újmy není popsána, není zřejmé, v čem a proč jsou pravidla nejasná. Návrh řešení/varianty se nejasnými pravidly nezabývá. V pořadí druhý návrh řešení se zabývá zdroji financování na straně veřejných orgánů. A to přesto, že návrh novely zákona se v jisté míře pravidly při zásahu a vzniku újmy zabývá a mění postavení dotčených subjektů, a to jak veřejných, tak soukromých. Snad i závažným způsobem, s potenciálem závažných důsledků. Toto však RIA vůbec neřeší.

3. Aktuální stav ekologické újmy na území ČR.

Není jasné, proč se tento problém ve zprávě RIA nachází, jak se k novele zákona vztahuje. Není zřejmé, zdali záměrem zákona je řešit 10 tisíc kontaminovaných míst, která jsou uváděna v databázi SKEM, nebo zdali je záměrem zákona řešit 300 lokalit, které jsou zvláště závažné (kategorie A). Celý popis v této části je zmatený a není jasné, jak se vztahuje jak k dalším částem RIA, tak k novele zákona.

Pokud se snad popis aktuálního stavu k novele zákona vztahuje, což je pravděpodobné, přestože to z textu není zřejmé, je třeba vymezit lokality tak, a to i kvantitativně a v čase. Je třeba, aby bylo zřejmé, jakých lokalit se zákon týká a bude týkat (jak bude jejich počet růst či klesat) v případě, že se legislativa nezmění a v případě, že bude navrhovaný zákon přijat, případně v případě přijetí alternativních nástrojů řešení.

4. Předcházení újmě, ochrana zdraví a sanace již vzniklých škod.

Tato část má spíše povahu jakéhosi cílového stavu, avšak i pokud by šlo o cílový stav, byl by uváděn vágně, nedostatečně, bez kvalitativního či kvantitativního popisu.

RIA se v dalších částech předcházení újmě i sanaci již vzniklých škod věnuje, avšak převážně z pohledu administrativních nákladů státu a některých, zdaleka ne všech administrativních nákladů soukromých subjektů.

V popisu problému a pak dále v RIA chybí některé dílčí změny, které jsou obsaženy v novele zákona. Například v §6 odst. 5 a v §7, odst. 6 se mění slova „Příslušný orgán .. **zajistí** provedení nezbytných preventivních opatření sám...” na slova „Příslušný orgán .. **může zajistit** provedení nezbytných preventivních opatření sám...“. Tato změna má potenciál značných negativních dopadů na odstraňování ekologické újmy či na předcházení dalšího zhoršování či šíření ekologické újmy, pokud k ní již došlo. Přesto se jí zpráva RIA vůbec nezabývá, nezmiňuje ji, i když jejím důsledkem mohou být až několikanásobné náklady na odstraňování ekologických škod, ať již na straně státu, nebo na straně soukromých subjektů (vč. původců ekologických škod). Tento přístup je nepochopitelný sám o sobě, pominutí tohoto ustanovení ve zprávě RIA je zásadním nedostatkem.

Popis existujícího právního stavu

Popis právního stavu je dosti obecný a o právním stavu neříká nic.

Identifikace dotčených subjektů

Dotčené subjekty jsou uvedeny výčtem. Není zřejmé, čím, jak a proč jsou dotčeny a ne vždy to lze odvodit z jiných částí zprávy RIA.

Popis cílového stavu

Popis cílového stavu se vztahuje jen k problému nevyhovující definice ekologické újmy, ostatní „problémy“ uvedené v předchozí části pomíjí. Zdá se, že není jasné, čeho se má zákonem dosáhnout, co se má změnit a jak bude vypadat stav poté, když bude schválena.

Popis cílového stavu ani neuvádí výsledky změn, které se sice nevztahují k popisu problému, ale lze je odvodit z popisu variant řešení.

Cílovým stavem by snad mohlo být lepší předcházení ekologickým újmám a jejich rychlejší, snazší a efektivnější řešení. Tedy přínosy a změny vesměs kvantifikovatelné, např. jako počet ekologických škod či situací, kdy dochází k ekologickým škodám, jako snížení nákladů na nově vzniklé ekologické škody a menší rozsah ekologických škod apod.

Zhodnocení rizika

Je opět provedeno formálně a nedostatečně. V předložené ZZ RIA je uveden spíše popis dopadů stávajícího stavu, který by měl ideálně být v dopadech varianty 0, aby bylo možné porovnávat dopady nulové a nenulové varianty. I tak ale není popis dopadů dostatečně kvantifikovaný. Je zde také časté opakování témat, záležitostí zmíněných v definici problému,

Návrh variant řešení. Vyhodnocení nákladů a přínosů.

Obecně.

ZZ RIA uvádí jednotlivé nástroje samostatně. Vhodnější by bylo představit komplexní varianty řešení prezentované jako soubory jednotlivých opatření, kde by byly jednotlivé navrhované nástroje v různých parametrických nastaveních (definice ekologické újmy, zdroje financování, zajištění preventivních nebo nápravných opatření).

Pro každý nástroj je prezentována jen nulová a jediná nenulová varianta. Reálně tak není možné posoudit, zda by jiné parametrické nastavení nástrojů nebylo pro řešení problému vhodnější.

Dělení na jednotlivé nástroje je i problematické z toho důvodu, že ZZ RIA v důsledku toho selhává ve vyhodnocení celkových dopadů. Smyslem vyhodnocení dopadů v rámci procesu RIA je získání celkového dohadu působení navrhované legislativní změny (v jejich různých variantách řešení) v porovnání s nulovou variantou. Oddělené prezentování dopadů pak tento celkový obraz nezprostředkuje a tím ZZ RIA nemůže dostát své roli jako dokumentu, jež má přehledně shrnovat proces přípravy novely a tím podpořit informované rozhodování.

Dílčí řešení: varianty, náklady a přínosy a jejich vyhodnocení, výběr varianty.

Dílčí hodnocení 1: Definice ekologické újmy a formulace rozsahu působnosti

Varianta 0

Uvádí se procesní problémy, které nejsou (ale měly by být) detailně popsány včetně příčin v definici problému.

“Jednotným příslušným orgánem pro vedení řízení podle zákona ZEU je ČIŽP na území celé České republiky. V praxi to znamená, že zejména ČIŽP přijímá podněty na ekologickou újmu a ve výsledku musí konstatovat, že nebyly naplněny podmínky pro využití tohoto zákona a danou situaci pak řeší dle vodního zákona, dle zákona o ZPF aj., které pak neumožňují provést některé činnosti například nápravná opatření, která jsou zamýšlené zákonem o ekologické újmě.”

I kdyby tento odstavec byl uveden v popisu problému (a některé další), není jeho vyjádření dostatečně specifické a není zřejmé, jaké jsou důsledky uváděného stavu na kvalitu prostředí.

Varianta 1

Varianta je nedostatečně a nesrozumitelně popsána, není zřejmé, na čem je založená a co je klíčová změna oproti nulové variantě. Není patrné, co se mění na popisu definice ekologické újmy.

Vyhodnocení nákladů a přínosů

U nulové varianty je pouze konstatování, že zákon není využíván a následuje popis stávajícího stavu, který je relevantní především pro definici problému.

Dále jsou uváděny informace relevantní zejména pro definici problému, až sekundárně pro vyhodnocení variant (přestupky za poslední 3 roky, pokuty, evidované havárie na vodách atd.). Není zřejmé, proč jsou zde tyto informace uváděné a jak se vztahují k dopadům navrhovaného nástroje.

Obdobně hodnocení korupčních rizik je relevantní spíše v definici problému, nikoliv v popisu řešení. ZZ RIA pak působí zmateným dojmem a je obtížné se v ní orientovat.

U varianty 1 je podrobně uveden popis dopadů navýšení počtu zaměstnanců na státní rozpočet.

Tabulka 2.2.2 je přínosná v tom, že přehledně shrnuje předchozí sekce vyhodnocení přínosů a nákladů. Varianty jsou hodnoceny jen na základě nekvantifikovaných dopadů (kromě nákladů na platy u nově zřizovaných/obsazovaných pozic) na státní rozpočet, životní prostředí a korupční rizika. Argument nedostupností dat není zcela důvěryhodný, minimálně by mohl být učiněn odhad snížení počtu nově vzniklých lokalit a efektivnějšího vymáhání zákona o ekologické újmě a s tím související udělené pokuty atd.

Dílčí hodnocení 2: Zdroje financování na straně veřejných orgánů (§ 13), opatření k nápravě

Varianta 0

Současným stavem je hrazení nákladů vzniklé ekologickou újmou ze státního rozpočtu. Varianta 0 popisuje stávající stav prostřednictvím jejího ukotvení v současných zákonech. Tyto informace by měly být v sekci týkající se existujícího právního stavu.

Varianta 1

Navrhuje se vytvoření rezervního účtu u Státního fondu životního prostředí. To je možná relevantní s ohledem na variantu 0, kde je uváděno, že každý kraj zřizuje v rámci svého rozpočtu zvláštní účet na pokrytí ekologické újmy až do 10 milionů ročně. Chybí však vazba na definici problému, kde by bylo naznačeno, zda je tato částka nedostatečná, případně by byl podaný přehled její čerpání v jednotlivých krajích. V současné podobě nemá varianta 1 ukotvení v důkazech a podkladech, není jasné, na jaký problém reaguje a proč se vůbec uvádí.

Problematické je, že nenulová varianta je pouze jedna.

Vyhodnocení nákladů a přínosů

Podobně jako u prvního opatření se v sekci vyhodnocení dozvídáme informace relevantní pro definici problému k částkám vynaloženým na sanaci ekologických újem na období 2021-2023. Celková čerpaná částka byla dohromady pouze 13 milionů, přičemž na každý rok je k dispozici 140 milionů. Není tedy jasné, proč je částka nedostatečná a musí se zřizovat jiný, rezervní, účet. Popis problému je i tak je nedostatečný s malou mírou detailu.

Vyhodnocení opět prostřednictvím tabulky, která, podobně jako v předchozím dílčím hodnocení, má nedostatečnou míru detailu, hodnocení je obecné a není zřejmé, zdali je založeno na faktech, argumentech, důkazech, a pokud ano, na jakých.

Dílčí hodnocení 3: Finanční zajištění preventivních nebo nápravných opatření na straně provozovatelů a digitalizace dokumentů (§14)

Varianta 0

Současným stavem je, že systém funguje bez elektronizace. Varianta dále popisuje povinnosti provozovatelů: povinnost zajištění hodnocení rizik, povinnost zajištění finanční zajištění k náhradě nákladů při vzniku ekologické újmy, výjimky z povinnosti finančního zajištění.

Tyto skutečnosti nijak nehodnotí, neposkytuje k nim žádné kvantitativní ani kvalitativní podklady a nelze je tedy použít pro další srovnání s variantou 1.

Varianta 1

Spočívá v digitalizaci agendy a zrušení výjimek.

Vyhodnocení nákladů a přínosů

Konstatování, *“Aktuální náklady a administrativní zátěž není možné stanovit, protože ministerstvo nedisponuje počtem subjektů, které mají povinnost zpracovávat hodnocení rizik.”* není dostatečným argumentem proto, aby nebyl realizován alespoň nějaký hodnověrný odhad tohoto počtu např. prostřednictvím šetření/analýzou dostupných databází dotčených subjektů.

Vyhodnocení nákladnosti digitalizace varianty 1 je poněkud lépe argumentačně a kvantitativně podpořeno.

Celkové tabulkové vyhodnocení variant opět nepodává přesvědčivé argumenty o vhodnosti varianty 1 a především o jejích dopadech na podnikatelské subjekty nebo na životní prostředí.

Byť navrhovaná změna může skutečně vést k pozitivním dopadům na životní prostředí bez zásadních dopadů na podnikatelské subjekty, ZZ RIA k tomu nedodává dostatečné podklady. Zdá se spíše, že varianta 1 bude mít pro podnikatelské subjekty náklady potenciálně značně vysoké.

Hodnocení dopadu jako “* až **** (velmi nízké až vysoké)” na škále, která má maximálně 5 hvězdiček nebudí velkou důvěru. V některých buňkách jsou uváděny celkové náklady na subjekty s výjimkou, jinde náklady na jeden subjekt. To je nevhodný (zavádějící) způsob prezentování dat.

Přezkum účinnosti

Předklad vhodně navrhuje, že "V rámci přezkumu účinnosti by mělo být zhodnoceno, zda došlo k zefektivnění právní úpravy, resp. zefektivnění aplikační praxe a vyjasnění vztahu zákona k složkovým právním předpisům upravujícím obdobnou materii."

Přezkum účinnosti musí být doplněn výčtem indikátorů, které umožní toto vyhodnocení realizovat. Tyto indikátory by měly být založené na informacích a datech prezentovaných v kapitole Definice problému (v případě této ZZ RIA jsou častěji a detailněji uvedené i ve vyhodnocení nulové varianty). Musí být uvedeny konkrétní časové horizonty vyhodnocení účinnosti regulace a jejího přezkumu.

III. Shrnutí připomínek k závěrečné zprávě z hodnocení dopadů regulace

ZZ RIA není vypracována v dostatečně srozumitelnosti, přehlednosti, kvalitě, hloubce a struktuře. Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace konstatuje, že závěrečná zpráva RIA jako celek trpí zásadními nedostatky, a uplatňuje vůči ní zásadní připomínky.

Nedostatky jsou popsány v části připomínek. Jelikož jsou četné a závažné, nelze je jednoduše shrnout. Souhrnným požadavkem, od něhož se musí přepracování RIA odvíjet, je identifikovat věcné potřeby, problémy reálného světa, situace, která nastávají v důsledku stávající úpravy zákona o ekologické újmě. Od takto popsaných věcných, reálných, kvalitativně, specificky a všude, kde možno též kvantitativně popsaných problémů je nutné odvodit a na ně navázat další části RIA, ve smyslu výhrad uvedených výše.

Je nezbytné, aby zpráva RIA byla konzistentní v tom smyslu, že dílčí problémy popsané v úvodu zprávy budou řešeny návrhy řešení, a budou dále vyhodnotitelné, včetně možnosti srovnání varianty nulové a varianty jedna ověřitelným kvalitativním způsobem, a všude, kde možno, také způsobem kvantitativním, jak naznačeno v některých částech stanoviska PK RIA.

IV. Závěr

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace na základě **doporučuje** Legislativní radě vlády, **aby projednávání návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmě a o její nápravě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, přerušila za účelem dopracování zprávy RIA předkladatelem ve smyslu výše uvedených zásadních připomínek.**

Za komisi RIA vypracovali:
RNDr. Jan Vozáb, Ph.D.

Mgr. Ing. Lucie Zapletalová, M.A.
Předsedkyně komise RIA