

V Praze dne 11. srpna 2022
Čj.: OVA 876/22

Stanovisko

k návrhu zákona o jednotném povolování v oblasti ochrany životního prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o jednotném povolování v oblasti ochrany životního prostředí)

I. Úvod

Účelem návrhu zákona o jednotném povolování v oblasti životního prostředí je navrátit pravomoci v oblasti životního prostředí vykonávané Ministerstvem životního prostředí a dalšími orgány státu v jeho působnosti (vč. přenesené působnosti), které byly novým stavebním zákonem svěřeny stavebním úřadům, zpět do působnosti MŽP a orgánů státu, které jsou jím zřizovány či jemu podřízeny. Návrh současně usiluje o zachování přístupu, podobně jako v novém stavebním zákoně: vyjádření dotčených orgánů získává správní orgán vydávající správní rozhodnutí a stanovisko státu vůči stavebním záměrům je z hlediska ochrany životního prostředí vydáváno (pokud možno) jedním správním rozhodnutím.

II. Připomínky a návrhy změn

Popis problému je podán srozumitelně a vcelku výstižně za předpokladu, že přijmeme hledisko orgánů ochrany životního prostředí, tedy že problémem je přenos kompetencí z jednoho orgánu státu na druhý, kdy se nemění rozsah, způsob či forma, nebo věcné požadavky ochrany životního prostředí. Zpráva dále uvádí několik tvrzení (např. oslabení ochrany životního prostředí), kterými ilustruje obavy ze ztráty kompetencí, tyto obavy však nejsou podloženy argumenty, kvalitativně popsány, nejsou zde uváděny žádné důkazy. Tento vážný nedostatek se promítá do celé zprávy z hodnocení dopadů regulace, neboť ta se zabývá čistě rozdělením kompetencí mezi orgány státu (vč. přenesené působnosti), avšak věcné důsledky rozdělení kompetencí, pozitivní nebo negativní, pomíjí. Z hlediska posuzování dopadů regulace jsou však věcné/hmotné dopady toho či onoho rozdělení kompetencí podstatou hodnocení. Implicitní předpoklad zprávy RIA, že přenesení působnosti na jiný orgán státu (a to při současné delimitaci odborných pracovníků) je špatné, protože je špatné, je obtížné přijmout.

Existující právní stav je popsán dostatečně, přehledně a srozumitelně.

Dotčené subjekty na straně státu jsou identifikovány správně. Posledním dotčeným „subjektem“ jsou „Žadatelé o vydání povolení ke stavebním záměrům“. Jedná se zřejmě o dotčené subjekty, avšak je zřejmé, že se nejedná o jednotnou masu, nýbrž o značně různorodou skupinu, do níž mimo soukromých subjektů patří i subjekty státu apod. Tichý předpoklad, že „žadatelé“ budou přesunem kompetencí dotčeni všichni stejně, je pochybný. Žadatelé mají různou kapacitu administrativní, různé stavební zájmy a okolnosti, různé stavby jsou, z hlediska povolovacího procesu, různě náročné. Integrace rozhodování o stavbách do jednoho úřadu byla vedena, mimo jiné, snahou o zjednodušení a zefektivnění procesu povolování staveb vůči různým skupinám

stavebníků. Proto je podrobné rozdělení dotčených orgánů na straně státu a sloučení žadatelů o vydání stavebního povolení do jedné dále nečleněné skupiny s předpokladem, že jejich postavení, zájmy a vůbec charakter se neliší, nedostatkem zprávy RIA.

Dotčenými subjekty by patrně měly být také skupiny obyvatel, jejichž zájmy jsou chráněny ochranou životního prostředí. Jelikož však RIA se zájmy ochrany životního prostředí nepracuje, krom několika bezobsažných, obecných tvrzení, není pominutí této potenciálně důležité dotčené skupiny překvapivé.

Cílový stav je popsán tak, že je uveden výčet právních úprav, které se změní, dále uvádí, že přesun kompetencí na stavební úřady nenastane, rozdělení kompetencí zůstane (v zásadě) stejné, jako v současnosti. Dále popis cílového stavu uvádí, že bude vydáváno jednotné environmentální stanovisko, a „**pokud je vydáváno JES, nebudou se vydávat složkové správní akty.**“ V určitých případech tedy i nadále budou vydávány různé správní akty k jednomu záměru.

Za **rizika** považuje zpráva RIA ztrátu působnosti jedněch orgánů státu vůči jiným, ztrátu odbornosti rozhodování nových orgánů (přestože přechod kompetencí bude doprovázen přechodem odborných pracovníků), a dále vyjadřuje nedůvěru k nové organizaci správy v působnosti nově vznikajících stavebních úřadů. Rizika nejsou doložena ani věcnými argumenty, ani logicky postaveným řetězem úvah, který by bylo možné prověřovat, ani žádnými důkazy. „Obecný pohled/názor“ by mohl napovídat, že tvrzení uváděná v popisu rizik opravdu představují možná rizika, tvrzení však nejsou podložena a pro skutečné posouzení rizik nemají význam.

Varianty jsou vymezeny jako primárně legislativní, tedy bez detailní a obsažné analýzy možných dopadů jak na různé skupiny stavebníků či další dotčené skupiny, tak na chráněné zájmy životního prostředí.

Náklady a přínosy nejsou samostatně identifikovány. To je patrně jedním z důvodů, proč náklady a přínosy jednotlivých variant jsou posuzovány ve značně odlišné podrobnosti, v jiné struktuře, a dokonce samotný popis nákladů a přínosů u téhož ustanovení/kompetence státu je rozdílný, i když jediným nebo v některých případech hlavním rozdílem je to, že jednou daný úkon vykonává stavební úřad (varianta 1) a jednou zůstává orgánu státu na úseku ochrany životního prostředí (varianta 2). Z výše uvedených důvodů jsou náklady a přínosy neporovnatelné.

„Hodnocení nákladů a přínosů“, i bez výše uváděné významné výhrady, se soustřeďuje pouze na náklady administrativní. To je v souladu se špatně vymezeným problémem v úvodu zprávy, neboť jestliže věcné dopady na životní prostředí a související chráněné zájmy jsou jen vágně zmíněny několika obecnými tvrzeními bez podrobností či důkazů nebo přinejmenším argumentů, nelze očekávat, že by se jimi správným způsobem zabývalo hodnocení nákladů a přínosů. To se také nestalo.

Zpráva se zabývá pouze administrativními náklady. Podrobně uvádí administrativní náklady varianty 1, podle níž jsou kompetence přesouvány na stavební úřady, a to i s výběrovým využitím zjištění dvou dopadových studií, které byly zpracovány ke stavebnímu zákonu. U varianty 2 jsou rovněž uváděny pouze administrativní náklady, ovšem leckdy v jiné struktuře a podrobnosti. To je možné doložit nejen popisem nákladů a přínosů, ale též tabulkou v závěru kapitoly, kde jsou náklady a přínosy „porovnávány“.

Východiska varianty 1 a varianty 2 jsou nekonzistentní s obsahem převáděných agend a s realitou rozdělení kompetencí, zejména na úřadech vykonávajících přenesenou působnost (krajské úřady, obce s rozšířenou působností). Mechanické počítání nových úředníků pro určité agendy, bez snahy uvážit výkon více agend jedním úředníkem, bez zvážení skutečného administrativního provozu vede k výsledným administrativním nákladům varianty 1, o nichž lze přinejmenším pochybovat.

„Porovnání“ nákladů a přínosů formou tabulky kombinuje kvantitativní vyjádření nákladů na administrativu s postupem, který naznačuje záměr použít multikriteriální analýzu (MCA) pro kvalitativní vyjádření nákladů a přínosů. „Porovnání“ nákladů a přínosů administrativních (= náklady orgánů veřejné správy) je obtížně ověřitelné, neboť je provedeno v zásadě odlišné struktuře pro každou z variant. Kvalitativní hodnocení nelze považovat na skutečnou MCA, neboť jednotlivá tvrzení nejsou zdůvodněna a podepřena, není tedy jasné a ověřitelné, co je obsahem nákladů či přínosů například pro podnikatele nebo pro životní prostředí. Stejně tak nejsou uvedena ani nejsou odhalitelná kritéria pro přidělení počtu hvězdiček/bodů (?) jednotlivým nákladům a přínosům při kvalitativním hodnocení. Závěry „porovnání“ nákladů a přínosů proto nelze přijmout. Jako ilustraci formálně i věcně špatného zpracování lze uvést posouzení nákladů korupčních rizik. Ve zprávě se uvádí korupční rizika varianty 1 a varianty 2 jako stejná, avšak v jednom případě jsou hodnocena třemi hvězdičkami/body (vyšší riziko), a ve druhém případě pouze dvěma (nižší riziko). Nelze se vyhnout úvaze, zdali to není kvůli snaze upřednostnit variantu, která byla dopředu vybrána.

Návrh řešení je založen na výše uvedených nesprávných, neporovnatelných postupech, není tedy dostatečně podložený a při kritickém náhledu se jeví jako arbitrární.

Implementace a vynucování popisuje nový stav, kdy je státní správa vykonávána orgány ve sféře životního prostředí. Bylo by vhodné doplnit v jakém časovém rámci se budou změny zavádět (případně jak postupně bude zavádění změn).

Přezkum účinnosti regulace je navržen v kontextu výše uvedeného přístupu k hodnocení. Je navržen přezkum délky povolovacího řízení, ale bez navržení výchozího stavu, bez upozornění, že výchozí stav je třeba změřit, či, pokud je změřen, jaký je a vůči čemu bude délka povolovacího řízení porovnávána. Dále je navrženo posoudit „relevantnost navýšení úvazků na úrovni MŽP, AOPK, ORP a KÚ v souvislosti s navýšením administrativní zátěže v souvislosti s vydáváním JES“, avšak není jasné, co je míněno relevantností a jak bude posuzována; uvedený návrh přezkumu tedy nemá žádný zřetelný obsah.

Konzultace byly omezeny na krajské úřady a obce s rozšířenou působností, a to především ve smyslu zjišťování administrativní zátěže. Další dotčené subjekty buď konzultovány nebyly nebo o konzultacích ve zprávě nejsou poskytnuty informace.

III. Shrnutí připomínek k závěrečné zprávě z hodnocení dopadů regulace (ZZ RIA)

Nelze vyloučit, že navrhovaná zákonná úprava, jejímž předmětem je nahrazení více správních procesů jednotným environmentálním stanoviskem, je správným řešením. Nelze vyloučit, že přesun agendy ochrany životního prostředí z nově zřizovaných stavebních úřadů zpět na orgány ochrany životního prostředí nebo do přenesené působnosti územních orgánů veřejné správy je správným řešením. Zpráva RIA však tato řešení neumožňuje posoudit a porovnat, na základě zprávy RIA si nelze učinit závěr o výhodnosti jedné nebo druhé varianty.

Nedostatkem zprávy RIA je, že porovnání administrativních nákladů navrhovaného řešení a řešení, které je obsaženo ve stavebním zákoně, využívá srovnání s dopady úprav stavebního zákona pouze výběrově a nesystematicky. Jedním z důvodů jsou patrně i nedostatky v závěrečné zprávě RIA ke stavebnímu zákonu, které kritizovala také PK RIA, a které systematictější srovnání přinejmenším ztěžují.

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace shrnuje připomínky, které uplatňuje vůči předkládané závěrečné zprávě RIA:

1. Doložit negativní dopady na životní prostředí, uváděné v popisu problému, případně i další negativní či pozitivní dopady (například na rychlost nebo přehlednost procesu), předkládané jako nepodložená tvrzení na různých místech zprávy RIA nebo výslovně uvést, že podstatou nové úpravy je pouze udržení agendy ochrany životního prostředí v doméně Ministerstva životního prostředí a orgánů v jeho působnosti, při současném mírném přerozdělení agendy mezi jednotlivé úrovně tohoto systému.
2. V kontextu výše uvedeného pak dopracovat nebo přepracovat ostatní části hodnocení dopadů regulace.
3. V hodnocení dopadů regulace porovnat variantu 1 a 2 způsobem, který je navzájem srovnatelný, tedy v co nejpodobnější struktuře nákladů a přínosů, s důrazem na administrativní typy nákladů a přínosů a do zpracování variant zahrnout skutečný administrativní provoz úřadů, možnost sdílení agend úředníky apod.
4. Při hodnocení dopadů regulace zahrnout též náklady a přínosy jiné než administrativní, kterými argumentuje zpráva RIA ke stavebnímu zákonu jako argumenty pro integraci agendy ochrany životního prostředí do kompetence stavebních úřadů, a tyto náklady a přínosy buď přijmout nebo odmítnout způsobem, který používá postupy RIA. Lze využít kritického přístupu k nákladům a přínosům zpráva RIA ke stavebnímu zákonu, ale jejich odmítnutí musí být doložené a podepřené korektními postupy hodnocení dopadů.
5. Pro hodnocení přezkumu navrhnout relevantní přínosy a navrhnout tyto přínosy kvantifikovat a navrhnout způsob kvantitativního měření těchto přínosů.

IV. Závěr

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace na základě posouzení závěrečné zprávy z hodnocení dopadů regulace doporučuje Legislativní radě vlády, aby byl návrh zákona o jednotném povolování v oblasti ochrany životního prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o jednotném povolování v oblasti ochrany životního prostředí) doporučen vládě ke schválení za předpokladu zohlednění výše uvedených doporučujících připomínek.

Vypracoval:

RNDr. Jan Vozáb, PhD

Mgr. et Mgr. Marek Havrda Ph.D., v.r.
předseda komise