



V Praze dne 24. 2. 2016
Čj. OVA: 102/16

Stanovisko

k

Návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony

I. Úvod:

Návrh novely představuje rozsáhlé změny, kterými jednak ČR usiluje o zlepšení některých procesů v územním plánování a při územním rozhodování a stavebním řízení, jednak ČR reaguje na minulé výtky Evropské komise, vztahující se k implementaci směrnic EU, které se týkají hodnocení vlivů na životní prostředí.

Příprava novely byla rozsáhle konzultována a projednávána s velkým množstvím subjektů, což je zohledněno také ve zprávě RIA. Zpráva RIA je neobyčejně rozsáhlá a podrobně popisuje procesní postupy stávající a navrhované a snaží se o odhad a posouzení jejich nákladů a přínosů. Variantní řešení, a částečně také identifikace nákladů a přínosů a jejich porovnání jsou členěny podle jednotlivých navrhovaných ustanovení novely, která jsou tematicky poměrně nesourodá a jejichž společné posouzení v RIA by bylo značně obtížné.

II. Připomínky a návrhy změn:

Členění RIA v části popisu problémů a navrhovaného cílového stavu neodpovídá členění částí, které rozebírají dílčí varianty a jejich náklady a přínosy. V těchto částech se objevují témata, která nejsou v popisu problémů a v popisu cílového stavu dostatečně popsána nebo není dostatečně popsáno, v čem spočívá daný problém, který se návrh novely zákona snaží řešit.

Popis současného stavu uvádí podrobně rozbor administrativních postupů, ale jejich věcným obsahem se nezabývá. Z popisu tak vyplývá, že hlavním problémem jsou administrativní a procedurální obtíže – RIA však téměř nezohledňuje, že jednotlivé administrativní procedury mají nějaký účel, chrání něčí zájmy apod.

Lze to ilustrovat na případu analýzy rizik v případě koordinovaného řízení (str. 142 a 143 zprávy RIA, kde jsou uvedena rizika „...ztráta odbornosti a zhoršení kvality výkonu státní správy,...“, kteréžto riziko není dále nijak uváděno ani v identifikaci, ani v hodnocení nákladů a přínosů, přičemž toto riziko zajisté bude mít své náklady. Podobně nejsou systematicky uvažována ani další



rizika či výhody, které jsou popsány ve variantě koordinovaného řízení. Toto je jeden příklad nekonzistence, jichž je ve zprávě více a měly by být odstraněny. Struktura témat v popisu problému, popisu cílového stavu, v identifikaci dotčených skupin, v identifikaci nákladů a přínosů a v jejich vyhodnocení si musí navzájem odpovídat.

Je třeba zdůraznit, že **přehled nákladů a přínosů je dostatečně podrobný** a dosti detailně je kvantifikován v případě administrativních a procesních nákladů dotčených subjektů, a to nejen na straně veřejné správy, ale i na straně soukromých subjektů různého druhu. Na druhou stranu **v přehledu identifikujícím náklady a přínosy jsou tyto identifikovány jen pro jednu zvolenou variantu**, kterou novela prosazuje, nikoliv pro varianty další. Nebo jsou náklady nulové varianty ohodnoceny jako nulové (jen jako příklad str. 199), což je nesprávné. Nelze přijmout, že náklady na stávající procesy jsou nulové, neboť i v současnosti nastavená pravidla vyžadují administrativní činnost, která má určité náklady, a také je zřejmé, že stávající stav vyvolává náklady různých subjektů, které je nutno vzít v úvahu (kvalitativně a kde možno i kvantitativně) při srovnávání nákladů a přínosů. V případě kvantifikovaných nákladů a přínosů lze do určité míry náklady a přínosy nulových variant dovodit z varianty zvolené/navrhované, ale v případě kvalitativních hodnocení náklady a přínosy nulových variant hodnoceny nejsou a nemohou být tedy ani porovnány s náklady navrhovaných variant.

Při posuzování nákladů a přínosů jsou tedy v případě kvalitativního hodnocení srovnávány převážně či jenom náklady a přínosy jedné zvolené varianty, což neumožňuje porovnat náklady a přínosy varianty stávajícího stavu a varianty nové, což je ovšem podstatou RIA.

Porovnání nákladů a přínosů je v případě jiných než administrativních a procesních nákladů provedeno kvalitativně, což je v tomto případě patrně rozumná volba, avšak jednotlivé náklady a přínosy, resp. jejich kvalitativní hodnocení/ocenění nejsou dostatečně či vůbec vysvětleny a podpořeny argumenty. Lze tedy jen obtížně posoudit, zdali navržené hodnocení nákladů a přínosů je správné nebo ne.

Dalším nedostatkem je, že **RIA uvádí převážně administrativní náklady a přínosy, související s procedurami územního plánování, územního a stavebního řízení.** Další a nepřímé důsledky nějak nastavených administrativních procedur nejsou zvažovány nebo dostatečně kvalitativně posuzovány. Jako příklad lze uvést integraci EIA do územního řízení, kde jsou v nákladech uváděny náklady úřadů na jinak nastavené procedury, mezi přínosy pak urychlení výstavby, ale nejsou zvažovány případné dopady na ochranu zájmů životního prostředí a krajiny a jakoby se předpokládá, že v této oblasti žádné dopady nebudou. Pokud tomu tak je, pak to musí být explicitně vyjádřeno a zdůvodněno.

RIA rovněž při hodnocení nákladů a přínosů i v případě administrativních zjednodušení mlčky **předpokládá určité chování dotčených subjektů**, aniž by se jím dále zabývala. RIA nezkoumá různé chování dotčených subjektů, především veřejnosti, jejichž možnost zasahovat do průběhu řízení se změní. Např. omezí-li se možnost veřejného projednání s tím, že dotčené subjekty budou vyjadřovat své připomínky písemně, nelze vyloučit nárůst administrativy, protože namísto toho, aby se některé skutečnosti vysvětlily na veřejném projednání, bude se o nich vést korespondence. Je nutno předpokládat, že při změně pravidel a procesů budou dotčené subjekty hledat nové způsoby chování a jednání. Tyto nové způsoby musí být uváženy v RIA a musí být vzaty v úvahu při posuzování nákladů a přínosů a různých variant.

Dalším nedostatkem zprávy RIA je **odkaz na „...drobné změny procesního a legislativně-technického charakteru...“** v popisu problému a cílového stavu. Teprve z hodnocení variant a nákladů a přínosů se ukáže, že jednou touto drobnou změnou je zrušení zmocnění Hl. města Prahy vydávat Pražské stavební předpisy. Tato zajisté nikoliv drobná změna vůbec není uvedena v popisu problémů a cílového stavu, argumentace pro tuto změnu v případě hodnocení variant a nákladů a přínosů je zcela nedostatečná a vůbec nebere v úvahu věcnou podstatu dané problematiky.

Dílčí nedostatky v hodnocení nákladů a přínosů a jejich omezení na zjistitelné administrativní náklady jsou i v dalších částech/dílčích tématech. Opět jen jako příklad lze uvést **posouzení variant a doporučení varianty 1 pro „Zpřesnění poskytování údajů o území pro územně analytické podklady v části adresátů poskytování údajů o území“**, kde RIA tvrdí, že poskytovatelé údajů o technické infrastruktuře mají již nyní podklady v systému JTSK (patrně oprávněný, jakkoliv nedoložený předpoklad), a že poskytování údajů o technické infrastruktuře krajskému úřadu nepřinese téměř žádné dodatečné zatížení poskytovatelů údajů (neboť tito již poskytují údaje ORP, jichž je řádově více a poskytnutí údajů jednomu subjektu navíc nehraje roli. Tato úvaha je správná, ale posouzení nákladů a přínosů vůbec nepracuje s variantou, že by poskytovatelé údajů poskytovali údaje pouze krajskému úřadu, který by je následně sdílel s ORP, což by na straně poskytovatelů údajů představovalo významnou úsporu a pokud by byla tato varianta vážně posouzena, patrně by vyšla jako doporučená.

III. Závěr:

Posouzení administrativních a procesních hledisek navrhované změny zákona je provedeno podrobně, pečlivě a náklady a přínosy jednotlivých variant jsou – v úzce administrativním smyslu – hodnoceny v dostatečném rozsahu, podrobnosti a v dobré kvalitě (ve srovnání s jinými RIA v kvalitě výjimečné, a to vč. posouzení nákladů a přínosů pro soukromé subjekty).

RIA však obsahuje celou řadu dílčích či koncepčních nedostatků, a to především v tom, že nehledí dostatečně na účely a smysl administrativních a procesních ustanovení zákona, resp. je nahlíží účelově s cílem usnadnění a urychlení výstavby, bez zvážení možných dopadů na jiné zájmy, které jsou či mají být chráněny. Lze se dohadovat, že vysoce žádoucí zjednodušení administrativních procedur bude mít převážně pozitivní dopady na urychlení výstavby a zanedbatelné dopady na jiné zájmy, ale RIA pro druhou část tohoto předpokladu neposkytuje žádné podklady.

Proto navrhuje zprávu RIA doplnit v duchu připomínek uvedených výše a předložit komisi RIA znovu k projednání.

Vypracoval: RNDr. Jan Vozáb, Ph.D

prof. Ing. Jiřina Jílková, CSc
v.r..
předsedkyně komise