



V Praze 6. října 2020  
Čj.: 1108/20

## Stanovisko

**k návrhu nařízení vlády o podmínkách použití peněžních prostředků Státního fondu podpory investic formou dotace nebo úvěru poskytovaných na revitalizaci území se starou stavební zátěží (brownfieldů) pro jiné než hospodářské využití**

### I. Úvod

Nařízení vlády se zabývá rozšířením možnosti Státního fondu podpory investic úvěrovat revitalizaci/regeneraci brownfields obcemi a kraji.

### II. Připomínky a návrhy změn

#### **Definice problému**

Popis problému není popis problému, ale popis brownfields (BF) a různých skutečností o BF v ČR, které ovšem s předmětem úpravy často nesouvisejí, nebo souvisejí okrajově, nebo souvisejí, ale z informací nejsou vyvozeny závěry, takže nelze zjistit, jakou souvislost či souvislosti mají autoři na mysli. Nelze vyvodit vztah mezi částí 1.2.1. Popis současného stavu, částí 1.2.2. Definice problému, částí 2. Návrh variant řešení, částí 3. Vyhodnocení nákladů a přínosů a dalšími částmi.

**Část 1.2.1.** popisuje současný stav, ale neuvádí, v čem je problém ani neuvádí závěry, které z popisu současného stavu vyplývají. Nebo pokud závěry uvádí, nevztahují se k dané problematice. Zjednodušeně, v části 1.2.1. se tvrdí „takto to je“, nic víc.

**Například (pouze pro ilustraci,** celá část 1.2.1. má podobné nedostatky) závěry k části „1.2.1.5. Finanční situace obcí a krajů“ na s. 38 - 39 vůbec neuvádí, co z textu, grafů a tabulek na předchozích 7 stranách vyplývá pro možnosti a zájem obcí revitalizovat BF, což je ovšem klíčové téma RIA. Výjimkou je poslední odrážka „závěrů“, kde se tvrdí, že „...*obce by v průměru neměly mít problém čerpat podporu na regenerace brownfieldů...*“, aniž by ovšem bylo řečeno, z čeho a na základě jaké logické posloupnosti úvah bylo toto tvrzení uvedeno. Stejně nedostatky má část, která se zabývá finanční situací krajů na s. 39 - 41 a dopady koronavirové krize na veřejné rozpočty. Poskytnuté informace nejsou vztaženy k problematice BF a týkají se jen obecně vývoje financování obcí. Bez dalších informací ani nelze z poskytnutých údajů vztah finanční situace obcí k BF odvodit.

Některé údaje o financování obcí (tab. 12 - 15) jsou jen do r. 2016, což jsou přece jen poněkud dávná data, a není uvedeno, jak se vývoj daných ukazatelů – v kontextu vývoje veřejných rozpočtů – mohl změnit a co lze tedy odvodit z dat starých 4 roky pro současnost, a jak se to vztahuje k problematice BF.

Tabulku dopadů koronavirové krize na obecní a krajské rozpočty je třeba ocenit, ale opět postrádáme popis a vysvětlení vztahu této tabulky k problematice BF. Lze snad odvodit obecnou schopnost obcí financovat obnovu BF, ale toto tvrzení není vysvětleno, podpořeno argumenty, obhájeno.

**Definice problému** je až na s. 42, tj. popis současného stavu, se všemi výhradami výše uvedenými, zabírá více než polovinu textu.

Definice problému uvádí obecná tvrzení o brownfieldech, v podstatě se tvrdí „v ČR máme brownfieldey, ty představují zátěž území, pro obce či kraje je nákladné brownfieldey řešit“.

Dále se uvádí 7 překážek, které (podle tvrzení obcí a krajů) regeneraci BF brání (s. 43). Z nich by nařízení vlády – úvěry – snad mohlo řešit 4.

Část „1.2.2. Definice problému“ vůbec neuvádí problémy, které by se snad vztahovaly k návrhům variant či k návrhům řešení a popisuje skutečnosti, které se dále neřeší a zpráva se jimi vůbec nezabývá. Definice problému je ovšem v tomto případě zcela zbytečná. Naopak, návrh variant řešení nelze vztáhnout k popisu problémů, tyto dvě části spolu věcně vůbec nesouvisí kromě toho, že spadají do velice širokého tématu „obecná problematika brownfieldů“.

Ve zprávě se správně využívá studie Jihomoravského kraje, která dává přehled o brownfieldech, avšak opět lze jen těžko nalézt, jaké informace ze studie jakým způsobem považují autoři za důležité pro řešení problematiky BF pomocí půjček a proč.

Ve zprávě se, mimo jiné, tvrdí, že dotace nejsou dostatečně využívány. Zpráva staví toto tvrzení na výstupech studie Jihomoravského kraje, odkud přebírá tvrzení, PROČ nejsou dotace využívány. Současně se tvrdí – a dokládá daty – že program Regenerace BF pro nepodnikatelské využití měl v letech 2019 - 2020 převis cca 80 % - tedy naopak se zde tvrdí, že dotace jsou žádoucí, zatímco o půjčkách se toho moc neví. Tento rozpor je jedním z mnoha, které zpráva obsahuje.

Z kontextu celé zprávy se zdá, že problémem je skutečnost, že prostředky SFPI nelze použít na revitalizaci a regeneraci BF a nyní se používají jen dotace a různé programy ESIF. Zpráva se nezabývá otázkou proč je třeba ještě navíc půjček – tato otázka je však klíčová. Nezpochybňujeme vhodnost či potřebnost použití půjček na regeneraci a revitalizaci brownfieldů, podle obecného přesvědčení jsou asi potřebné. Avšak v celé závěrečné zprávě RIA se zrovna tato skutečnost jako problém jednoduše neuvádí, jednoduše, i kdyby snad ano, potřebnost půjček není ani zdůvodněna ani vysvětlena. Viz také část varianty řešení.

### **Cílový stav**

Cílový stav uvádí, že jím jsou:

- snížení četnosti BF a regenerace zanedbaného území
- zamezení vzniku oblastí se sociální segregací
- přinesení nových a potřebných funkcí do území
- efektivní realizace postupné přeměny těchto území [BF] v plnohodnotné části obcí
- omezení či zpomalení odlivu zejména mladých lidí z postižených území
- vytvoření příležitostí pro případné navazující podnikatelské aktivity na přilehlých územích.

Varianty řešení nikterak neuvádějí – a ani se netýkají – řešení, která by vedla k dosažení cílového stavu. Cílový stav je formulován tak, že většinu stavů, které jsou uváděny jako cílové, dosáhnout pomocí půjček SFPI nelze. Většinou cílových stavů se návrh řešení vůbec nezabývá, a některými se vlastně ani zabývat nelze. Potom však nemají být vkládány do popisu cílového stavu.

**Cílový stav není popsán.** I pokud bychom přijali, že je popsán v obecné rovině, byť není specifikován, ani kvalitativně popsán, natož kvantifikován, **varianty řešení nejsou vázány k cílovému stavu** – tedy k tomu, do jaké míry jedna která varianta pomůže naplnění cílového stavu (a kterého cílového stavu), a které bude z hlediska dosažení cílového stavu – a odstranění problému – nejlepší.

## Zhodnocení rizika je popsáno jako (citace):

„...bude docházet:

- k další degradaci území s brownfieldy,
- ke zvýšení nákladů na revitalizaci brownfieldů v následujícím období,
- k postupnému úpadku, příp. vylidňování neatraktivních částí obcí,
- ke zhoršování sociální struktury obyvatel,
- ke zvyšování rizika vzniku sociálně vyloučených lokalit, které na sebe mohou vázat sociálně-patologické jevy,
- k růstu tlaku na zábor zemědělské půdy při okrajích měst a v příměstských lokalitách a tím k rozšiřování suburbánní zástavby.“

Tato rizika jsou obecná a mnohá, ne-li všechna, budou nastávat i v případě, že se toto Nařízení vlády o půjčkách SFPI schválí a bude implementováno. Popis rizik je formulován jako absolutní, avšak je zcela zřejmé, že některá rizika v některých územích nemusí nastat nebo nenastanou, protože BF budou řešeny tržně, a naopak mnohá rizika budou trvat i v případě, kdy stát bude věnovat na řešení brownfieldů miliardy korun ročně formou půjček či dotací.

## Návrh variant řešení

Ve zprávě se tvrdí, že není možné posuzovat varianty navzájem, ale vždy jen vzhledem k nulové variantě, což je nepřijatelné. Je nezbytné, aby bylo možné:

- posuzovat varianty, resp. přínosy a náklady jednotlivých variant navzájem, protože jenom tak je možné posoudit jednotlivé varianty a vybrat nejvhodnější;
- posuzovat varianty podle toho, do jaké míry, jak úspěšně a za jakých nákladů se jimi podaří dosáhnout dříve popsaného cílového stavu, a jak velké části cílového stavu.

Ani jeden z výše uvedených požadavků návrh variant nesplňuje.

**Návrh variant nevychází z popisu problému.** Níže jsou uvedeny varianty problému podle závěrečné zprávy RIA:

- varianta 1 změna definice a charakteristik BF – uvádí se definice BF, ale neuvádí se, v čem je v definici problém, čemu brání v současnosti, a to ani v popisu problému
- var. 2 finanční nástroj
- var. 3 změna územního členění – aniž by bylo kdekoliv uvedeno, zdali a proč je současné územní členění nebo nečlenění problémem a jaké má důsledky, které by jeho změna měla zmírnit či odstranit
- var. 4. určitý podíl podnikatelského vyžití BF – platí obdobně výhrada k var. 3
- var. 5 změna implementačního uspořádání - není zdůvodněna vůbec, v celém textu nelze nalézt informace, proč byla tato varianta vůbec uvedena, v čem je problém implementační struktury, co způsobuje špatného, ...

Návrhy variant řešení jsou deus ex machina, v předchozím textu, datech a grafech nemají oporu.

## Vyhodnocení nákladů a přínosů

Náklady a přínosy nejsou většinou kvantifikovány, s výjimkou některých čísel ve variantě 3 „Změna územního členění“, pro niž se uvádí modelový příklad, aniž by však bylo uvedeno či dokonce vysvětleno, proč byly pro daný příklad zvoleny dané parametry (a nikoliv jiné).

Vůbec parametry zvoleného řešení půjček nejsou nikde vysvětleny, zdůvodněny, obhájeny, podloženy úvahou či čísly. Zpráva se vůbec nezabývá dalšími parametry půjček, jako je doba nehospodářského využití, podíl hospodářského využití, výše úvěru, podíl vlastních prostředků žadatele, atd. Tyto parametry však pravděpodobně patří mezi takové, jejichž nastavení může zcela změnit zájem územní samosprávy o půjčky a o řešení brownfieldů vůbec. Není možné, aby závěrečná zpráva RIA tyto parametry, které jsou uvedeny v návrhu nařízení vlády, vůbec nezmiňovala a nezabývala se jimi.

Přestože v předchozím textu se uvádějí informace např. o tom, kolik a jakých BF se regenerovalo, jaká je poptávka, apod., v žádné variantě s výjimkou varianty 3 není ani naznačeno, jak daná varianta přispěje k lepší regeneraci a revitalizaci BF, a ve variantě 3 je tento výpočet omezen na modelový příklad, který není odůvodněn. Již jen drobností je, že chybí náklady žadatelů – ti přece také budou muset do revitalizace BF vložit své prostředky, nejen stát. Variantní možností

ke zvážení je např. to, že žadatelé by buď museli vložit celé náklady na revitalizaci BF z vlastních zdrojů nebo BF nerevitalizují. Z této úvahy vyplývá, že náklady žadatelů jsou podstatnou součástí nákladů a mohou mít zásadní vliv na přínosy, ať už jsou přínosy formulovány jakkoliv.

Vyhodnocení nákladů a přínosů jednotlivých variant je provedeno pouze slovně, ve velice obecné rovině a nelze z něj odvodit, která z variant nejlépe přispěje k dosažení cílového stavu, čili která z variant bude pro dosažení cílového stavu představovat nejpříhodnější kombinaci nákladů a přínosů. **Ve skutečnosti ani nelze odvodit, zdali některá z variant vůbec přispívá k dosažení cílového stavu**, což je ovšem mimo jiné dáno i tím, že cílový stav je popsán ve vágních, nicneříkajících formulacích, k nimž je poněkud obtížné vztahovat vyhodnocení nákladů a přínosů.

Pořadí variant není stanoveno, nevhodnější řešení je uvedeno jen jako výčet požadavků a parametrů podpory, které buď nejsou vztaženy k variantám, nebo se zdá, že jako nevhodnější řešení není vybrána jedna varianta, nýbrž že se v této části kombinují dílčí prvky různých variant, aniž by bylo zřejmé proč, s jakými náklady, přínosy, proč nebyly zvoleny jiné kombinace či alternativy, apod. Samotná formulace kapitoly 4 „Stanovení pořadí variant a výběr nevhodnějšího řešení“ je metodicky špatně a neodpovídá požadavkům Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace (RIA).

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

#### **PK RIA uplatňuje následující připomínky:**

1. Je nezbytné, aby byl text ZZ RIA logicky konzistentní, aby jedna část navazovala na druhou ve smyslu připomínek uvedených ve stanovisku PK RIA výše, které ilustrují velké množství zásadních problémů.
2. Je třeba správně formulovat jednotlivé části ZZ RIA v duchu Obecných zásad RIA a jejich smyslu.
3. V ZZ RIA je nezbytné dopracovat následující:
  - a. Uvést závěry z popisu současného stavu, které vyplývají z uvedených informací. Přepracovat popis problému na základě předchozích závěrů přinejmenším tak, aby bylo zřejmé, v čem je problém chybějících půjček na BF a jaké jsou důsledky tohoto stavu. Pokud možno v kvantitativní podobě, neboť popis současného stavu obsahuje velké množství dat.
  - b. Popsat cílový stav jako specifický výsledek uplatnění/implementace navrhovaného nařízení vlády a uvést alespoň řádově kvantifikované údaje o minimálním žádoucím cílovém stavu, z nichž bude zřejmé, že popsáný problém bude alespoň částečně (byť i z velmi malé části) vyřešen, a v tomto případě, protože řešení je nepochybně velice dlouhodobé, i nějaký časový horizont cílového stavu – co chceme skutečně dosáhnout nařízením vlády, jakého zlepšení stavu.
  - c. Uvést návrh variant, které budou vycházet z popisu problému a cílového stavu a současně budou zohledňovat návrh nařízení vlády samotného a jeho parametrů.
  - d. Pro vybrané varianty identifikovat náklady a přínosy, které se budou týkat klíčových aktérů a budou jim přiřazeny. Tyto náklady a přínosy kvantifikovat všude, kde to bude možné, případně je uvést alespoň kvalitativně, avšak v takové formě, aby je bylo možné porovnávat v další části. Kvantifikace je důležitá i v případě, kdy se bude jednat o odhady s přesností na řád – budou-li odhady smysluplně zdůvodněny, je to přijatelné.
  - e. Pro každou variantu zpracovat porovnání nákladů a přínosů a pak porovnat navzájem náklady a přínosy jednotlivých variant, všude, kde to bude možné kvantitativně, a kde to není možné, alespoň kvalitativně.
  - f. Výběr zvolené varianty důsledně zdůvodnit na základě nákladů a přínosů, a to tak, že vazba mezi volbou varianty a náklady a přínosy uvedenými dříve bude jasná na první pohled.
4. ZZ RIA musí po dopracování odpovědět přinejmenším na následující otázky:
  - a. O kolik víc brownfieldů se podaří revitalizovat v důsledku nového nařízení?
  - b. Kde se brownfieldy podaří revitalizovat – z hlediska geografické polohy (různé typy území podle výše podpory) a z hlediska velikostní struktury obcí?
  - c. Lze odhadnout, zdali některé typy BF budou revitalizovány více/rychleji/úspěšněji/dříve než jiné? Tj. existuje nějaký typ BF, pro jehož revitalizaci budou obce/kraje žádat častěji než

na jiné typy BF? Nebo nelze nic takového odhadnout? Pokud ne, proč ne? Pokud ano, z čeho takový odhad vychází?

#### **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 projednávání návrhu nařízení vlády o podmínkách využití peněžních prostředků Státního fondu podpory investic formou dotace nebo úvěru poskytovaných na revitalizaci území se starou stavební zátěží (brownfieldů) pro jiné než hospodářské využití přerušila za účelem přepracování návrhu předkladatelem ve smyslu výše uvedených zásadních připomínek.**

Vypracoval: RNDr. Jan Vozáb, Ph.D.

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

předsedkyně komise