

V Praze dne 25. listopadu 2013

Č.j.:1293/13/REV1

Stanovisko
komise pro hodnocení dopadů regulace
k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 110/1997 Sb., o potravinách a
tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů,
ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony

I. Úvod:

Předkladatel stanovuje následující cíle navrhované novely zákona č. 110/1997 Sb.:

- Implementaci předpisů Evropské unie (mimochodem terminologicky poněkud nejasně a nepřesně specifikovanou);
- Odstranění informačních povinností v případě výživových a zdravotních tvrzení a informačních povinností v případě obohacených potravin, doplňků stravy a kojenecké výživy;
- Stanovení míry radiační kontaminace potravin vyráběných a uváděných na trh v České republice;
- Stanovení požadavků pro deklarování údajů u nebalených potravin;
- Zavedení informační povinnosti provozovatelů potravinářských podniků;
- Úpravu kompetencí dozorových orgánů v gesci ministerstev zemědělství a zdravotnictví (v oblasti stravovacích služeb);
- Úpravu kompetencí dozorových orgánů v gesci ministerstev zemědělství a zdravotnictví (v oblasti kontroly zvěřiny);
- Úpravu kompetencí dozorových orgánů v gesci ministerstva zemědělství (Státní veterinární správa, dále jen „SVS“ a Státní zemědělská a potravinářská inspekce, dále jen „SZPI“);
- Klasifikaci jatečně upravených těl.

Přestože předkladatel vytýčil uvedených devět cílů navržené právní úpravy a za hlavní důvod jejího předložení uvádí „zajištění adaptace přímo použitelných předpisů EU“, jejímž vyústěním má být „cílový stav harmonizace zákona o potravinách

s předpisy EU“, ve skutečnosti největší pozornost věnuje úpravě kompetencí dozorových orgánů a věcnému rozporu s ministerstvem zdravotnictví s tím souvisejícím. Toto stanovisko však směřuje primárně k jiným bodům, zejména proto, že kompetenční spor je třeba řešit především na politické úrovni, podstatně méně v rovině dopadové, která je navíc v tomto bodě poměrně dobře zpracována a přínosy navržených změn jsou zdokumentovány způsobem akceptovatelným. Zvolená varianta je z pohledu RIA dle předložené argumentace a kvantifikace přínosná.

Komise RIA má však zásadnější připomínky k některým klíčovým aspektům zpracované RIA obecně, jakož i ke zvolené variantě legislativní úpravy jednoho z cílů. I přes níže uvedené připomínky a návrhy úprav lze hodnotit RIA v tomto případě spíše pozitivně, je zpracována metodicky přijatelně, podrobně, rozebírá možné varianty, pokouší se o kvantifikaci.

Předkladatel po projednání návrhu právního předpisu na zasedání Komise RIA dne 15. března 2013 zohlednil některé připomínky, na jejichž základě bylo doplněno hodnocení dopadů. I po provedených úpravách však přetrvávají s ohledem na navrženou variantu řešení pochybnosti, zda je návrh právního předpisu zralý k dalšímu projednání v legislativním procesu. Podrobněji jsou tyto pochybnosti rozvedeny níže a jsou součástí závěrečného stanoviska Komise RIA.

II. Připomínky a návrhy změn:

1. Přes celkovou dobrou úroveň zpracování RIA je tato, nejspíš v důsledku zvoleného většího počtu cílů a značné podrobnosti, poněkud nepřehledná. Kromě grafických úprav, jež by zprávě rovněž prospěly, bylo Komisí RIA po úvodním projednání doporučeno zpracovat shrnutí na dvě stránky a zařadit ho do úvodu RIA. Předkladatel tuto připomínku sice částečně zohlednil, shrnutí se však ani tak netýkalo provedené RIA, ale pouze cílů navrhované právní úpravy. Bylo proto doporučeno zkrátit ustanovení o předmětných cílech a úvod doplnit o shrnutí základních aspektů RIA (včetně dopadů zvolené varianty, konzultací pod.) a jejich závěrů.
2. Jako zcela nedostatečný Komise RIA považovala komentář ke konzultacím se zainteresovanými a zúčastněnými subjekty mimo státní správu. Nebylo dostatečně jasné, s kým byl materiál konzultován, v jaké formě a především s jakými výsledky. Z předložené závěrečné zprávy RIA nebylo zřejmé, jak se k zamýšlenému přesunu kompetencí staví SVS a SZPI. U prvního cíle týkajícího se transpozice je i přes uvedené argumenty třeba vyžadovat popis dopadů, které transpozice přinese. Že se jedná o transpozici, není argument

pro absenci rozkrytí dopadů. K RIA u druhého z cílů nebylo co dodat, naopak Komise RIA ocenila vyčíslení (obdobně jako u některých dalších cílů) dopadů, včetně administrativní zátěže. Nicméně Komise doporučila, aby předkladatel ve shrnutí poskytl celkovou kvantifikaci (alespoň rámcově) dopadů navrženého právního předpisu, viz bod 1 výše. U třetího a čtvrtého cíle se korektně uvádí dopad na provozovatele s tím, že se zvyšuje bezpečnost. K návrhu meziresortního přerozdělení kompetencí se Komise RIA vyjádřila v Úvodu. Celkově by při realizaci návrhů mělo dojít společně se snížením informační povinnosti k určitému snížení administrativní i další zátěže. O to méně však Komise RIA nacházela pochopení pro přerozdělení kompetencí mezi SVS a SZPI. Šlo o zásadní výhradu Komise RIA. RIA se zaměřovala více na schopnost SVS nově svěřený úkol zvládnout, než na odůvodnění přesunu kompetencí a na dopady takového přesunu. Předkladatel de facto navrhl, aby kontrolu 35 000 provozoven (z nichž dosud pouze cca 5 000 provozoven kontroluje kromě SZPI i SVS) prováděly obě správy. SZPI by dle návrhu totiž i nadále kontrolovala potraviny rostlinného původu a SVS by měla kontrolovat potraviny živočišného původu. Vzhledem k tomu, že v provozovnách se většinou jedná o jeden a tentýž zodpovědný subjekt, bude tento se věnovat dvěma institucím provádějícím kontrolu. Přitom na straně 33 v bodě 8 důvodové zprávy se konstatovalo jako přínos „kontrola jedním dozorovým orgánem“. Otázkou dále bylo, jak bude postupováno u výrobků, u kterých existují složky jak živočišné, tak i rostlinné. To však předkladatel v upravené verzi již náležitě vysvětlil. Součástí kontroly, pokud se zpravodaj nemýlí, je kontrola hygieny potravin, která zahrnuje i hygienu práce obslužného personálu. I v tomto případě by tedy mohlo nově docházet k duplicitě. V první i druhé verzi materiálu se uvádělo a uvádí, že cílem ministerstva rozhodně není zvyšování zátěže administrativní, ani ekonomické. Realita vycházející z návrhu tomu však neodpovídala. To ostatně upravená verze předlohy potvrzuje, když na str. 38 jsou uvedeny náklady i úspory, přičemž jednorázové náklady na provozovatele jsou výrazně vyšší než úspory, které jsou každoroční. I když Ministerstvo zemědělství poukázvalo na to, že zvolená varianta zvýší dohledatelnost případných závad a problémů a tudíž i bezpečnost potravin, nebyl materiál v tomto bodě přesvědčivý. I nadále se postrádá důkladnější analýza, že v současném konceptu skutečně existovaly problémy, jejich podrobnější popis, popis dopadů, uvedení příkladů apod. Pak by se po požadované úpravě mohlo ukázat, že zvýšená zátěž má své opodstatnění. Předkladatel byl proto vyzván, aby v případě, že na zvolené variantě trvá, tuto část materiálu dopracoval a prokázal, že není lepší varianty, než ta, kterou volí. V opačném případě nelze s návrhem, který zvyšuje administrativní a ekonomickou zátěž, souhlasit. Ministerstvo zemědělství rovněž poukazuje na skutečnost, že náklady SVS budou ve zvolené koncepci pokryty z vlastních zdrojů SVS, mj. proto, že například za poslední léta se snižuje konzumace masa a živočišných výrobků. To by však znamenalo, že rozpočet SVS byl dosud nadhodnocený.

III. Závěr:

Projednávání materiálu bylo na jednání Komise RIA dne 15. března 2013 přerušeno a závěrečná zpráva RIA byla vrácena k dopracování dle výše uvedených sedmi bodů. Současně bylo předkladateli doporučeno upustit od realokace kompetencí mezi SVS a SZPI. Ani druhá verze dopracování RIA nepřinesla nejprve plně požadované zkvalitnění.

Resort však materiál v interakci se zpravodajem nakonec přepracoval v několika etapách. Výsledná předloha sice není i nadále v některých bodech zcela přesvědčivá, přesto je lépe zdůvodněná, přehlednější a v současné době již akceptovatelná. Komise RIA má i nadále dílčí pochybnosti o přerozdělení kompetencí mezi SVS a SZPI, ale toto není jako věcné řešení věcí k posouzení pro Komisi RIA. Podstatné je, že současná kvalita RIA by měla umožnit příslušným rozhodovacím orgánům zodpovědné posouzení návrhu. Pochybnosti by zřejmě odpadly, kdyby bylo jasnější, jak budou po obsahové stránce vypadat metodické pokyny pro oba dozorové orgány z bodu 7. Každopádně, pokud předkladatel již sahá do kompetencí vlastních dozorových orgánů, Komise RIA se na základě připomínek zpravodaje domnívá, že za koncepčně podstatně vhodnější by bylo vytvořit jeden potravinový úřad, čímž by došlo k výraznější úspoře rozpočtové, ale i snížení administrativní zátěže pro příslušné instituce i kontrolované provozovatele.

Komise RIA přes výše uvedenou výhradu doporučuje Závěrečnou zprávu RIA schválit.

Vypracoval: Pavel Telička

Prof. Ing. Michal Mejstřík, CSc., v.r.
předseda komise

