



V Praze dne 29. listopadu 2022
Čj. OVA 1323/22

Stanovisko

k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 206/2015 Sb., o pyrotechnických výrobcích a zacházení s nimi a o změně některých zákonů (zákon o pyrotechnice), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony

I. Úvod

Cílem předkládaného návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 206/2015 Sb., a některé další zákony je dle textu předkladatele návrhu novely zákona:

- zpřesnit právní úpravu týkající se odborné způsobilosti při zacházení s pyrotechnickými výrobky,
- provedení úprav v souvislosti s opravou české verze směrnice 2013/29/EU,
- změna kontrolního orgánu a odstranění některých nedostatků a stanovení skutkové podstaty trestného činu nedovoleného ozbrojování o jednání, kdy osoba, aniž by byla osobou s odbornou způsobilostí, zachází s pyrotechnickými výrobky, pro něž se odborná způsobilost vyžaduje

Cíle jsou stanoveny vágně a především jako změna právní úpravy. Jaké věcné změny má novela zákona přinést lze zjistit, někdy spíše jen odvodit z textu RIA, v některých případech je třeba seznámit se s paragrafovaným zněním novely a věcné změny na tomto základě odhadovat.

II. Připomínky a návrhy změn

Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace (RIA; dále i „Zpráva RIA“) po formální ani věcné stránce neodpovídá Obecným zásadám pro hodnocení dopadů regulace (RIA), přičemž formální nedostatek jednak komplikuje orientaci ve Zprávě RIA, jednak má patrně za následek absenci důležitých částí Zprávy RIA (viz dále), v důsledku čehož nemůže Zpráva RIA sloužit svému účelu. Věcně pak mnohé části zprávy neodpovídají požadavkům Obecných zásad, protože se nezabývají věcnými skutečnostmi, věcnou podstatou regulace, nýbrž povahou a zdánlivými nedostatky právní úpravy.

Definice problému uvádí výčet právních předpisů a jejich historický vývoj. Je-li problém v nejasnosti, nepřesnosti nebo nevhodnosti úpravy právních předpisů nelze z textu zprávy RIA zjistit. Především však není popsána věcná stránka problému, tedy co se děje v realitě, ve společnosti, co a které cílové skupiny konají špatně a kdo je jejich konáním, jak ohrožen, případně komu a jaká újma nastává či nastala v důsledku nějakého věcného problému nebo nedostatku zákona a zákonné úpravy. Problém ve smyslu věcné povahy tedy popsán není a nejsou uváděny ani věcné důsledky (jelikož není popsán problém, stěžít mohou být uváděny jeho věcné důsledky, a i kdyby tomu tak bylo, bude to poněkud nelogické).

Určitý popis přinejmenším toho, co předkladatel za problémy považuje, je uváděn per partes v kapitole návrhu variant řešení. Problémy jsou však vnímány abstraktně v logice „zákon určitou skutečnost neupravuje – nelze vyloučit, že by snad, možná, třeba, někdy, za určitých okolností se

někdo mohl zachovat nerozumně - proto určitou skutečnost raději upravíme zákonem a tím nařídíme určitým skupinám lidí nové povinnosti“. Nedostatek takového „popisu problému“, který ve smyslu RIA žádným popisem problému není, je, že nic nevypovídá o reálné potřebě zákonné úpravy, není zřejmé, zdali skutečné, specifické osoby konají určitým specifickým způsobem a tím přímo ohrožují nebo škodí osobám jiným. Popis problému musí mít oporu v reálném konání a v jeho důsledcích, tu však postrádá.

Jako příklad lze uvést následující: v jednom z případů z textu RIA vyplývá, že existují „osoby bez odborné způsobilosti, které manipulují s pyrotechnickými výrobky“, není však uvedeno, zdali je manipulace těchto osob s pyrotechnickými výrobky problémem, a pokud ano, pak proč a s jakými specifickými, doložitelnými důsledky, ve smyslu jak se jejich nedostatek odborné způsobilosti v realitě projevuje, nikoliv tedy jak by se projevit mohl, ale jak se skutečně projevuje, zdali byly identifikovány konkrétní případy manipulace s pyrotechnickými výrobky osobami bez odborné způsobilosti, která vedla k prokazatelným ohrožením nebo nehodám apod. Pokud tedy výše uvedené situace nastávají, a z textu zprávy RIA se může zdát, že ano, ale text je v tomto ohledu zmatený, je třeba uvést, kolik je osob bez odborné způsobilosti, jimž zákon nově odbornou způsobilost navrhuje, v jakých jsou povoláních (např. divadelní technik) nebo podnikatelských činnostech, jaká rizika či skutečné nehody způsobují, jak často a s jak vážnými následky. Nic z výše uvedeného se popisu problému neobjevuje. A naopak, pokud návrh novely zákona naopak snímá z některých osob povinnost mít odbornou způsobilost (např. z prodejců pyrotechnických výrobků), je třeba uvést tuto informaci ve struktuře a rozsahu jako uvedeno v předchozím případě. Tedy zdali tím vznikají nějaká rizika, proč tomu tak je, kolika osob se to bude týkat, kdo bude případnými riziky ohrožen apod.

Popis cílového stavu v příslušné kapitole není uveden, podobně jako není popsán problém. Text nazvaný „Cílový stav“ je z těžko pochopitelných důvodů uváděn v kapitole Návrh variant řešení, ale ani v tomto případě se zpravidla nejedná o popis cílového stavu ve smyslu požadavků RIA, nýbrž o popis nového právního stavu, nikoliv o popis odstranění či míry odstranění věcného problému.

Například v případě výše uvedené odborné způsobilosti „cílový stav“ uvádí mnoha slovy, a pokud se to dá z poněkud nejasného textu určit či odvodit v podstatě to, že osoby, které nyní nemusí mít odbornou způsobilost, ji budou muset v budoucnu mít. Kdo jsou tyto osoby, kolik jich je, kde se nacházejí, specificky, ne obecně, jak se sníží jaká nebezpečí a komu se sníží, o kolik méně nehod se bude stávat, které jsou nyní způsobeny nedostatkem odborné způsobilosti, nic z toho se z popisu cílového stavu dozvědět nelze. Nelze se tedy dozvědět, jaký bude cílový stav.

Dotčené subjekty jsou sice vyjmenovány, ale jelikož není popsán problém, nelze ověřit, zdali se jedná o výčet dostatečný nebo ne. Přinejmenším v jednom případě, v případě trestního zákoníku, zjevně výčet dostatečný není, neboť ve výčtu chybí osoby, které nyní nejsou trestně postižitelné, ale podle nové úpravy by měly být. Tuto skupinu je třeba specifikovat a pokud možno popsat i postavení této skupiny vůči problému.

Vyhodnocení rizik, které patří ke klíčovými částem Zprávy RIA a jehož výsledky by měly být využity při stanovení cílů, překladatel provedl nedostatečně, neboť k němu přistupuje stejně, jako k ostatním částem a nevyhodnocuje věcná rizika, nýbrž různými slovy jen předkládá tvrzení, jejichž smysl lze shrnout „...rizikem je nepřijetí právní úpravy, protože by pak příslušná oblast nebyla právně upravena nebo by byla upravena nevhodně.“

PK RIA upozorňuje na skutečnost, že bez kvalitního věcného popisu současného stavu, věcné definice problémů, které popisují reálný život, nikoliv právní úpravu, bez identifikace jejich příčin a vyhodnocení rizik nelze cílový stav stanovit. Popis cílového stavu při přípravě regulace nelze považovat za ekvivalentní množinu právních změn.

PK RIA doporučuje zpracovat popis současného stavu, definici problémů včetně identifikace jejich příčin, a důsledků, jak se projevují v reálném životě skutečným, specifickým cílovým skupinám, vyhodnocení rizik a stanovení cílového stavu včetně kritérií pro jeho hodnocení v porovnání s aktuální situací a s očekávaným stavem po implementaci novely zákona.

Nelze vyloučit, v případě těch částí návrhu novely zákona, že např. v případě tzv. „technických úprav“, kdy se snad jedná o zpřesnění terminologie překladů směrnice, uvést příklady termínů s vysvětlením (nikoliv s tvrzením nýbrž se skutečným vysvětlením), že na věcném stavu se zpřesněním daného termínu nic nemění. Výše uváděné požadavky soustředit se na věcné informace mohou zprávu RIA značně zkrátit, zpřehlednit a učinit ji srozumitelnou.

Návrh variant řešení se zaměřuje pouze na variantu nulovou, a variantu č. 1, s výjimkou části zabývající se trestním zákoníkem, kde se pracuje i s variantou 2. To by nebylo chybou, kdyby se varianty zabývaly věcnými řešeními. Místo toho jsou však varianty formulovány jen v dimenzi současná právní úprava jako varianta 0 a varianta č. 1 jako nová právní úprava. To je ve většině případů nedostačující, ačkoliv např. v případě změny postupu získání osvědčení se snad jedná o postup přijatelný.

Identifikace nákladů a přínosů není provedena. Není tedy zřejmé, s jakými typy nákladů a přínosů v případě jednotlivých dílčích úprav a jednotlivých variant předkladatel zprávy pracuje a proč. Náklady a přínosy lze v malé míře odvodit z následující kapitoly „Vyhodnocení nákladů a přínosů“, v níž jsou však uváděny nesystematicky, nepřehledně, nedůsledně, mnohé náklady či přínosy jsou pravděpodobně opomenuty, přinejmenším proto, že jsou opomenuty důsledné výčty dotčených skupin a způsob jejich dotčení.

Kapitola „vyhodnocení nákladů a přínosů“ navíc z větší části nepracuje s náklady, nýbrž s dopady (např. dopady na státní rozpočet, dopady na podnikatelské subjekty) a namísto vysvětlení, doložení, logického vývodu a odůvodnění, výpočtu či jakéhokoliv zdůvodnění si v mnoha případech vystačí s lakonickým tvrzením „nemá“.

Stanovení pořadí variant snad není ani arbitrární. Zpráva pouze uvádí, že se doporučuje přijmout variantu v případě zákona o pyrotechnice č. 1, kromě nulové také žádná jiná není, v případě trestního zákoníku variantu č. 2. Bez zdůvodnění, bez vysvětlení.

Vyhodnocení variant hodnotí PK RIA s ohledem na neprovedení analýzy skutečného stavu a identifikaci existujícího problému, nedostatečné stanovení cílového stavu, absenci kvantifikovaného hodnocení přínosů za neprůkazné a zavádějící.

Přezkum účinnosti regulace je nedostatečný. Zpracovatel zpravidla navrhuje přezkum, který se zaměřuje na dílčí či nepodstatné skutečnosti, např. na to, zdali se zlepšil výkon kontroly, která by měla přecházet na ČOI, nikoliv na to, jak a zda se snížila rizika či reálné důsledky činností, která jsou kontrolována. Určitou výjimkou snad, ale jen v určité míře, je přezkum účinnosti regulace v případě trestního zákoníku, ale vzhledem k cíli úpravy, totiž omezit nákup a manipulaci s pyrotechnickými výrobky tak, aby se předešlo či zamezilo hrozbám v okolních zemích, především v Německu, se jedná o nedostatečný přezkum účinnosti regulace. V tomto případě by totiž bylo třeba měřit, zdali došlo ke změně chování cílové skupiny (která mimochodem není nikde zmíněna) lidí, kteří si v Česku kupují pyrotechniku a v sousedních zemích ji neoprávněně používají. Tedy zdali v sousedních zemích poklesl počet zachycení případů tohoto využití nedostačující zákonné úpravy v Česku.

III. Shrnutí připomínek ke zprávě z hodnocení dopadů regulace (zpráva RIA)

- 1) **Zkrátit, zjednodušit a zpřehlednit zprávu RIA tak, aby se soustředila zejména na identifikování a popis věcné podstaty, věcného stavu v oblasti, která má být regulována,** vždy pokud možno kvantitativním způsobem, a doložit nutnost nové regulace reálnými důsledky či reálnými problémy v životě dotčených skupin a důsledky, které se na dotčených skupinách skutečně projevují.
- 2) V části Popis problémů popsat problémy, jejich příčiny a jejich projevy v reálném světě. **Doporučuje se vycházet z členění problémů podle dílčích částí/dílčích úprav, jak jsou popsány v kapitole Návrh variant řešení, tedy jako problémy uvádět zejména:**

- okruh osob, které mají/ nemají/ budou mít povinnost získat odbornou způsobilost (problém č. 1),
- postup získání osvědčení o odborné způsobilosti (problém č. 2),
- změnu kontrolního orgánu (problém č. 3) a
- opravy v souvislosti s opravou české verze směrnice 2013/29/EU (problém č. 4);
pokud v případě problému č. 4 nedochází k věcným změnám v postavení, povinnostech či rozsahu jednotlivých cílových skupin, stačí tyto „technické změny“ uvést v popisu problému s přesvědčivým vysvětlením, že nemají věcný dopad a dále se jimi ve zprávě RIA nezabývat,
- rozšíření trestní zodpovědnosti na určitou skupinu osob (problém č. 5)

V části zabývající se zákonem o pyrotechnice se soustředit zejména na rozpracování/dopracování problému č. 1 a na problém č. 5 (jak jsou označeny výše). Problémy č. 2 a 3 jsou (sice na jiném místě, v části Návrh variant řešení) popsány srozumitelněji a tento popis lze přijmout.

K popisu problémů využít texty nazvané „současný stav“ v kapitole Návrh variant řešení.

- 3) Doplnit identifikaci dotčených skupin s ohledem na věcné problémy a kvalitativně či kvantitativně je popsat, podle vztahu k výše popsaným problémům a včetně způsobu, míry a četnosti dotčení důsledky výše uvedených problémů. **Soustředit se zejména na dopracování dotčených skupin u problémů č. 1 a č. 5.**
- 4) Na základě výše uvedeného popsat žádoucí cílový stav, opět pokud možno kvantitativně, a dále rizika, která pro dotčené skupiny vyplývají, a to jak z přetrvání problémů, tak rizika spojená novým, cílovým stavem. **K popisu cílového stavu využít texty nadepsané „cílový stav“ v části Návrh variant řešení. Soustředit se na dopracování a srozumitelnější popis u problémů č. 1 a 5.**
- 5) **Na základě těchto vstupních popisů zpracovat návrh variant řešení, který bude významně kratší než současný popis, neboť část textů bude přesunuta (a přepracována!) do popisu problému a popisu cílového stavu.**
- 6) **Identifikovat a popsat pro každou variantu náklady a přínosy v členění na dotčené skupiny** a podle dílčích věcných změn, které jsou navrhovány.
- 7) Zpracovat vyhodnocení nákladů a přínosů, v němž budou náklady a přínosy členěny podle dotčených skupin a věcných změn, budou kvantifikovány (nejlépe jako finanční náklady a přínosy a jako ekonomické náklady a přínosy), **nebo v případech, které budou důsledně zdůvodněny, místo kvantifikace použít multikriteriální analýzu nákladů a přínosů, založenou na popisu nákladů a přínosů, jak budou popsány v části Identifikace nákladů a přínosů.** Pro každé kritérium použité v multikriteriální analýze řádně vysvětlit způsob jeho použití pro každý typ nákladu a přínosu. Nakonec náklady a přínosy porovnat způsobem, z něhož bude zřejmé, že náklady a přínosy jsou srovnatelné, a provést součet nákladů a přínosů jednotlivých variant.
- 8) **Doporučit vhodnou variantu na základě a s použitím závěrů a kvantifikací nebo multikriteriální analýzy z části „vyhodnocení nákladů a přínosů“ a toto doporučení řádně zdůvodnit.**
- 9) Navrhnout přezkum regulace, a to tak, že budou pro každou regulovanou oblast navrženy konkrétní ukazatele, které budou zohledňovat věcnou povahu regulace a cíl, jehož má být regulací dosaženo. **Pro každou regulovanou oblast a pro každý ukazatel, který bude použit k přezkumu regulace, identifikovat zdroj dat, a to jak pro výchozí stav (před regulací, tedy současný stav, který se zjistí či zjistil pro odůvodnění potřeby regulace), tak pro stav v okamžiku, kdy bude účinnost regulace vyhodnocována.** Zdůvodnit také periody vyhodnocení účinnosti regulace, kdy by nová regulace měla přinést zjistitelné výsledky. **Pro výchozí stav, tj. současnost před regulací uvést výchozí hodnoty navrhovaných ukazatelů na základě zjištění a informací, které budou zjišťovány, nebo již byly zjištěny pro popis problému, jeho příčin a důsledků. Dále je potřeba zvolit objektivně měřitelná kritéria, na základě kterých bude účinnost regulace následně hodnocena.**

IV. Závěr

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace **na základě posouzení zprávy z hodnocení dopadů regulace doporučuje** Legislativní radě vlády, **aby projednávání návrhu novely zákona č. 206/2015 Sb., o pyrotechnických výrobcích** a zacházení s nimi a o změně některých zákonů (zákon o pyrotechnice), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony **přerušila za účelem přepracování návrhu předkladatelem ve smyslu** výše uvedených **zásadních připomínek.**

Vypracoval:

RNDr. Jan Vozáb, PhD

Schválil:

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