



V Praze 30. října 2023  
Čj.: OVA 862/23

## Stanovisko

k

### Návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

---

#### I. Úvod

Hlavním cílem novely je realizace opatření uložených MŽP v Národním programu snižování emisí. Touto realizací by mělo být dosaženo snížení úrovně znečištění a úrovně znečišťování ovzduší a také zvýšení funkčnosti, efektivnosti a flexibility státní správy v oblasti ochrany ovzduší. Jakými způsoby toho má být dosaženo, například jak se sníží úroveň znečištění, ze zprávy RIA není zřejmé.

Dílní součástí novelizace je též re-transponování některých evropských právních předpisů, u kterých byly ze strany Evropské komise v minulosti identifikovány nedostatky v transpozici.

Návrh novely zákona o ovzduší se zabývá 14 dílčími tématy různého významu a váhy z hlediska nákladů a přínosů. Zpráva je členěna podle těchto témat, což je třeba ocenit, neboť je díky tomu přehledná. Jednotlivé části se věnují dosti rozdílným problematikám, každá představuje jakousi samostatnou malou RIA.

Závěrečná zpráva RIA obsahuje také úvodní analýzu, která je sice nazvána „definice problému“, ale není jí. Úvodní analýza obsahuje přehled znečištění ovzduší vybranými látkami, jejich pravděpodobným původem, ale okrajově nebo vůbec z ní není patrné, co z mimořádně rozsáhlé problematiky má novela zákona řešit a co je skutečným problémem, na který je novela zaměřena.

Zpráva je kvalitativně nevyrovnaná, jednotlivé části RIA, kdy každá část je jakousi samostatnou RIA, jsou zpracovány značně rozdílně, jednotlivé části jsou často vnitřně nekonzistentní a jsou rovněž nekonzistentní navzájem. Zpráva vcelku nepostihuje dostatečně náklady a přínosy, neumožňuje jejich srovnání pro různé varianty, některé náklady a většinu přínosů (ne-li všechny přínosy) opomíjí a nepracuje s nimi.

Závěrečnou zprávu RIA není možné použít pro rozhodování o tom, zdali jsou náklady nižší než přínosy či nikoliv, a zdali je tedy vhodné novelu zákona přijímat z důvodu velkých přínosů dosažených za přijatelných nákladů.

## II. Přípomínky a návrhy změn

Zpráva RIA obsahuje v úvodu rozsáhlou popisnou část, která by měla být uvedena v přílohách, protože popisuje stav věcí (znečištění ovzduší v ČR), nikoli však, které z popisovaných informací představují problém nebo co by vlastně chtěla novela zákona řešit. Kapitola je přínosná pro porozumění kontextu, ale do hlavní zprávy RIA nepatří.

**Definice problému** v úvodní části je v lepším případě vágní, nepřesná, a z popisu není jasné, které z mnoha uváděných problémů chce novela zákona řešit a v jaké míře. Cíl je uváděn obecně jako snížení znečištění ovzduší, aniž by tato fráze byla jakkoliv upřesněna. To potom značně znesnadňuje posouzení nákladů a přínosů, protože není uvedeno, jakých přínosů má být dosaženo.

V úvodní části Definice problému je popisováno imisní zatížení různými znečišťujícími látkami, aniž by však byly uvedeny imisní limity, text obsahuje nekonkrétní vyjádření o dodržování imisních limitů či jejich nedodržení, z nichž není možné usoudit, v případě nedodržení imisních limitů, o jak závažný problém se jedná, či zda se vůbec jedná o problém, který chce novela zákona o ovzduší řešit, nebo zdali je řešení za současného stavu poznání a používaných technologií možné.

Jako příklady lze uvést:

- *Imisní limity stanovené pro ochranu lidského zdraví pro oxid dusičitý nebyly ve období 2017 – 2021 dodrženy na některých dopravně zatížených lokalitách, k plošnému překročení tohoto imisního limitu však nedošlo. (Str. 20 ZZ RIA)*

Zdá se, že problém imisního zatížení NO<sub>x</sub> je lokálního charakteru. Z popisu se kromě obecných frází nedozvíme nic o tom, jak moc je překročení imisních limitů lokalizováno, kde je lokalizováno, jak daleko od dopravně zatížených komunikací dosahuje, jak často a za jakých situací jsou limity překračovány a jak dlouho překročení trvá, jak moc je imisní limit překračován a zdali je překračován hodinový limit nebo limit za 24 hod. nebo jaké jiné limity jsou překračovány. Nedozvíme se nic o tom, zdali se jedná o překračování v obytných částech sídel, mimo obytné části nebo v extravilánu, jak velká populace je překračování imisních limitů vystavena a po jakou dobu. Také se nedozvíme, zdali předchozí snahy o snížení imisního zatížení měly efekt, pokud ano, jaký, v jaké míře, které z nich, v jakých místech (zdali i v místech současného imisního zatížení, nebo v jiných místech, kde v jejich důsledku již k překračování imisního zatížení nedochází).

Z tvrzení, že „...k plošnému překročení .... nedošlo...“ lze usuzovat, že problém je malého rozsahu a není příliš závažný, ale zdali tomu tak je nebo není nelze z analýzy ani z jejich odkazů poznat.

- *Imisní limit pro ochranu lidského zdraví stanovený pro oxid siřičitý byl v období 2017 – 2021 plněn na celém území ČR.*

Jediný závěr, který je možné na základě textu ZZ RIA učinit, je, že je-li imisní limit pro ochranu lidského zdraví plněn na celém území ČR, pak je zjevné, že imisní zatížení SO<sub>2</sub> nepředstavuje problém, a tedy není třeba se jím dále zabývat a žádných akcí na zlepšení situace patrně není potřeba, s výjimkou zajištění, že se situace nezhorší, čemuž však zjevně současná legislativa účinně zabraňuje (viz dále).

- *Znečištění ovzduší suspendovanými částicemi frakcí PM<sub>10</sub> a PM<sub>2,5</sub> zůstává jedním z hlavních problémů, které je třeba řešit při zajišťování kvality ovzduší ČR. Překračování imisních limitů PM<sub>10</sub> a PM<sub>2,5</sub> se stále podílí na vymezování oblastí s nadlimitním znečištěním ovzduší. Imisní limit pro průměrnou roční koncentraci PM<sub>10</sub> nebyl dodržován na méně než 1 % území ČR, imisní limit pro denní (24hodinovou) koncentraci PM<sub>10</sub> nebyl dodržován na méně než 3 % území ČR. V oblastech s nadlimitní roční průměrnou koncentrací PM<sub>10</sub> žilo v období 2017–2021 průměrně méně než 1 % obyvatel, v oblastech s nadlimitní denní koncentrací PM<sub>10</sub> pak žilo cca 7,6 % obyvatel. V období 2017–2021 byl imisní limit pro suspendované částice PM<sub>2,5</sub> překročen na méně než 1 % území ČR a nadlimitním koncentracím PM<sub>2,5</sub> bylo vystaveno průměrně 2,5 % obyvatel.*

Z textu RIA se zdá, že v případě PM<sub>10</sub> a PM<sub>2,5</sub> jsou imisní limity překračovány. Množství lidí, kteří jsou nadlimitním koncentracím vystaveni, je zpravidla pod 5 % populace, avšak ani v tomto případě se nedozvíme, jak často jsou denní limity překračovány, po kolik dní jsou lidé nadlimitním denním koncentracím vystaveni, ani odpověď na mnoho dalších otázek, které již byly uvedeny jako příklad v případě NO<sub>x</sub>.

Zpráva v úvodním „popisu problému“ rovněž uvádí přehled emisí jednotlivých znečišťujících látek, z nichž zpravidla vyplývá, že emise znečišťujících látek od r. 2010 setrvale klesají, i když různým tempem. **Z údajů v úvodní části tedy vyplývá, že ke snižování emisí dochází i za současného stavu regulace, dokonce lze argumentovat, že v případě některých znečišťujících látek, jako je např. SO<sub>2</sub> nebo NO<sub>x</sub>, je pokles emisí značný.** V tomto smyslu znovu chybí podrobnější odůvodnění potřeby úpravy stávající legislativy.

Ve zprávě je uvedeno působení jednotlivých emitovaných látek na lidské zdraví a na životní prostředí, což slouží jako podpůrný argument pro snahu o jejich omezování, nicméně nejsou přímo citovány zásadní zdroje jako například The Lancet Commission on pollution and health<sup>1</sup>. Dalším závažným nedostatkem zprávy RIA je obecný popis působení znečišťujících látek na

---

<sup>1</sup> Landrigan, Philip J., et al. "The Lancet Commission on pollution and health." The lancet 391.10119 (2018): 462-512.

lidské zdraví: Zpráva uvádí v obecné rovině, jak různé znečišťující látky mají, někdy jen jaké mohou mít, dopady na zdraví populace, ale neuvádí, zdali a jak je daný problém závažný v případě jednotlivých znečišťujících látek ve specifickém případě ČR. Patrně by bylo možné přijmout předpoklad, logickou úvahu, vycházející z toho, že:

„... denní nadlimitní koncentrace znečišťující látky XY jsou překračovány po tolik a tolik dní v roce pro tolik a tolik obyvatel (případně tam a tam), a tedy že po tolik a tolik dní v roce je působení uváděné škodlivé látky zdraví škodlivé a vede k negativním projevům na zdraví, a podle délky, počtu a výše překročení jsou projevy na zdraví tak a tak závažné, z čehož lze odvodit rozsah/míru poškození zdraví, resp. náklady či ztráty způsobené dopadem dané znečišťující látky na obyvatele...“

Takováto úvaha nejen, že není v RIA provedena, ale RIA pro ni ani neposkytuje žádné podklady a informace, a to ani v částech, popisujících dílčí problémy, ani v úvodní popisné části uvádějící stav znečištění ovzduší v ČR.

Samotná potřeba dalšího snižování emisí znečišťujících látek je podložena emisní projekcí, ta není ale nijak odkazována, nejsou jasné její hlavní závěry (kromě potřeby dalšího snížení emisí znečišťujících látek). Celkově tato část neposkytuje žádné dodatečné informace, na jejichž základě by bylo možné zdůvodňovat jednotlivé dílčí návrhy regulace, tím méně odhadovat povahu, rozsah, míru a závažnost problému, který má být regulací řešen.

Dále je argumentováno „*závěry analytických prací*“, které se snaží popsat problém, na který má navrhovaná úprava zákona reagovat (sekce *Emisní projekce*), avšak bez zdůvodnění potřeby legislativní úpravy Z předchozích částí RIA zdůvodnění nevyplývá, či dokonce naopak, někdy by bylo možné na jejich základě usuzovat, že problém je velice omezený. Na zmíněné analytické práce není uvedena reference a je tak nemožné do nich nahlédnout. Vymezení problému (sekce *Emisní projekce*) chybně obsahuje návrhy řešení, o kterých by měly pojednávat až pozdější sekce zprávy.

V úvodní kapitole jsou jako podpůrná prezentována data z výběrového šetření MŽP, které je však přinejmenším obtížné vztáhnout k popisu situace, jak je uváděna výše.

**Popisy problému v jednotlivých dílčích částech zprávy RIA** se vůbec neopírají o úvodní popisnou část, „definice problému“ jsou zpravidla pojaty jako „problémem je nejasná právní úprava“ a jako cílový stav a navrhované řešení pak „lepší, větší, přesnější regulace“, aniž by bylo uvedeno, jaké jsou dopady nejasné právní úpravy na kvalitu ovzduší. Tvzení, že nejasná právní úprava má dopady na kvalitu ovzduší, věřit můžeme, či nemusíme. Podklady či argumenty či informace, aby se víra změnila v důvěru, zpráva RIA neposkytuje.

Kapitola **Popis existujícího právního stavu** neobsahuje přehled stávajícího právního stavu, ale výčet jeho nedostatků. V tomto smyslu by obsah kapitoly měl být součástí definice problému a popis existujícího právního stavu tedy na tomto místě absentuje. Uživatelské přívětivosti celé zprávy by pak prospělo, pokud by **jednotlivé identifikované nedostatky stávajícího znění zákona byly provázány s jeho jednotlivými částmi, a také, a to zejména, s věcnými problémy, tedy s překračováním imisních limitů, které jsou těmito nedostatky působeny**. Teprve pak by bylo možné usuzovat, zdali navrhovaná řešení skutečně přispějí ke zlepšení stavu, v jaké míře, a následně i za jakých nákladů. Zároveň bylo by možné odhadovat přínosy a poté náklady a přínosy porovnávat. Tedy je potřeba, aby pozdější kapitoly navrhuující novelizaci zákona výslovně odkazovaly k této provazbě (kapitoly č. 2-15).

**Identifikace dotčených skupin** je zpracována pouze jmenovitě. Byť je ve většině případů naznačen vztah k navrhované právní úpravě, není podrobněji rozveden v pozdějších kapitolách (č. 2-15), což by bylo žádoucí.

**Popis cílového stavu** je prezentován obecně jako snižování úrovně znečištění ovzduší v souvislosti s naplňováním zmíněného opatření ED4 a naplňováním Programového prohlášení vlády. Na dílčí cíle je odkazováno do kapitol pojednávajících o jednotlivých novelizačních bodech. Stávající kapitola je tak nedostatečná, prezentuje pouze obecný cíl bez dostatečné konkretizace a operacionalizace. Té by mohlo být dosaženo např. prostřednictvím respektováním pravidla SMART, kdy cíle jsou formulovány jako specifické, měřitelné, adekvátní, reálné a termínované. Podobně je tomu v případě jednotlivých kapitol 2-15.

**Zhodnocení rizik** je prezentováno souhrnně a srozumitelně, ale reflektuje jen rizika odvislá od současného stavu. Chybí zhodnocení rizik souvisejících s navrhovanou úpravou. Dále nejsou reflektována korupční rizika, která jsou zmiňována v úvodní shrnující tabulce. (Zhodnocení rizik včetně korupčních je ale později popsáno u jednotlivých variant.)

**Varianty řešení** jsou jen vzdáleně, zprostředkovaně odrazem úvodních kapitol, vztahují se převážně k „popisu problému“ dané dílčí části novely, která je však pojata, jak je uvedeno výše, jako nedostatek zákona, nikoliv popis problému v logice, kterou požadujeme v předchozích odstavcích.

V některých případech je zvažováno více variant než nulová a navrhovaná varianta (kapitoly 8, 11, 12, 15). Nejsou dostatečně popsána vodítka, která vedla k výběru nenulové/ých variant/y. Ve většině případů také není reflektována zahraniční praxe (která by mj. mohla sloužit jako inspirace pro další varianty).

V části **identifikace nákladů a přínosů** nejsou identifikovány náklady a přínosy, nýbrž tzv. „dopady“, což není totéž. Identifikované důsledky nelze v mnoha případech pro odhad nákladů a přínosů v dalším textu použít, a tudíž náklady a přínosy nejsou často v části počítání nákladů a přínosů ani odhadnuty, a nejsou známy. Výjimkou je část 4. Ohlašování výsledků jednorázových měření a sledování provozního parametru, kde jsou sice náklady identifikovány zcela nedostatečně, avšak v odhadu nákladů podnikatelů i veřejné správy jsou náklady již odvozovány a odhadovány přijatelným způsobem.

Některé náklady, zpravidla náklady státu a veřejné správy obecně, jsou zpracovány srozumitelně a přijatelným způsobem, náklady ostatní jsou spíše obecně popisovány, často bez snahy být i jen o kvalitativní vyhodnocení. V případech, kdy jsou náklady jiné než veřejné správy kvantifikovány, jedná se o kvantifikaci nepodloženou, v některých případech patrně podhodnocenou nebo nadhodnocenou, a to i v měřítku řádů, aniž by bylo možné být i jen hádat, jak moc a v jaké míře.

Ve většině částí zprávy RIA, až na výjimky, jako je např. část 4 (viz výše), nejsou náklady a přínosy počítány ani odhadovány, s množstvím výjimek útržkovitých výpočtů dílčích nákladů, které se zdají být vybírány náhodně, leckdy nemají oporu v identifikaci nákladů a přínosů a pro něž jsou podklady, argumenty či logika odhadů či výpočtů pochopitelné a do jisté míry podložené především u nákladů veřejné správy.

Přínosy pro kvalitu ovzduší představují ještě slabší část zprávy RIA a ještě závažnější nedostatek. Jestliže v případě nákladů je alespoň v některých případech zjevná snaha o spočítání nákladů, v případě přínosů se autoři nepokouší ani o pojmenování přínosů, natožpak o jejich kvalitativní popis či dokonce výpočet.

Není jasné, o jaké zdroje se odhad přínosů opírá. Absence kvantifikace je odůvodňována nedostupností relevantních dat nebo nemožností odhadu a vyčíslení budoucího chování dotčených subjektů. Hodnocení přínosů je prováděno pomocí ordinální škály. Ve výjimečných případech jsou identifikovány i nepřímé dopady (např. neoslabování motivačního charakteru poplatku za znečišťování v kapitole 15). Jako nedostatek je možné označit chybějící kvantifikaci dopadů a přínosů navrhované úpravy na zdraví obyvatelstva (např. snižování nemocnosti, snižování DALY [Disability Adjusted Life Year] vzniklých v důsledku znečištění ovzduší, nižší počty hospitalizací atd.). To je s podivem především s ohledem na to, že existuje kauzální vztah mezi znečištěným ovzduším (zejména částicemi PM<sub>2.5</sub>, které jsou v některých oblastech ČR emitovány v nadlimitním množství) a řadou kardiovaskulárních a plicních onemocnění, jak uvádí výše citovaná zpráva *The Lancet Commission on pollution and health*. Nejvyšší počet DALY s příčinou znečištěného ovzduší pak dle této zprávy připadá na populaci

ve věku 0-4 roky. Kapitola 16 pak shrnuje dopady novely zákona při přijetí vybraných variant, výše zmíněné nedostatky nejsou napraveny.

Vyhodnocení nákladů a přínosů je jen výčtem dříve uváděných, nepodložených tvrzení, který je kombinován s útržkovitými výpočty, které jsou zpravidla podloženy jen u nákladů veřejné správy. Pro skutečné vyhodnocení nejsou uváděné tabulky „vyhodnocení“ nákladů a přínosů variant použitelné a o nákladech, tím méně přínosech a jejich poměru, výhodnosti té či oné varianty, neposkytují žádné informace a jsou pro rozhodování nepoužitelné. Analýzu nákladů a přínosů, která je požadavkem hodnocení dopadů regulace, není možné provést.

**Pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení** zpravidla vede k volbě jediné zvolené nenulové varianty. Argumentováno pro nenulová řešení je především kvalitativně stanovenými přínosy navrhovaných úprav. V jednotkách případů je jako argument pro nulovou variantu uvedena transpozice evropského práva (kapitoly 6 a 14). V případech, kdy je navrhováno více variant, nejsou poskytnuta jasná vodítka pro rozhodování mezi variantami (kapitoly 8, 11, 12, 15).

V případě kapitoly 15 pojednávající o poplatcích za znečišťování je varianta 2 označována na základě analytické studie OECD z pohledu nákladů a přínosů jako vhodná, nicméně není dále rozpracována „s ohledem na neprosaditelnost takové úpravy“. Zmíněná neprosaditelnost není dále diskutována, což je s podivem s ohledem na přínos této varianty, která by „(...) představovala komplexní úpravu poplatku za znečištění ovzduší a zrušení řady výjimek, které oddalují motivaci k modernizaci průmyslu a nesou s sebou horší stav ovzduší a související negativní zdravotní dopady, které mimo jiné zatěžují náklady na zdravotnictví.“ **I přes deklarovanou obtížnou politickou průchodnost je nutné vyhodnotit náklady a přínosy všech variant, nikoliv je tímto argumentem odsunout na vedlejší kolej jako je tomu v případě výše uvedené varianty 2.**

Nedostatečně podložené je i rozhodnutí pro nulovou variantu u opatření 12, kdy doporučenou variantou byla varianta 1 a kdy nulová varianta zachovává status quo související s překračováním imisních limitů karcinogenních látek PM<sub>10</sub> a PM<sub>2,5</sub> dotýkajících se v průměru 2,5 % obyvatel ČR. Uvedeno je pouze, že nulová varianta byla zvolena na základě politické dohody. Zůstává nejasné, zda by parametrická změna navrhovaných opatření nebyla průchozí (např. posunutí zákazu uvádění spalovacích stacionárních zdrojů do 300 kW příkonu z 1. 1. 2025 o několik dalších let) a současně žádoucí s ohledem na zdraví obyvatelstva a životní prostředí.

**Implementace doporučené varianty a vynucování.** V této kapitole je jen stručně uvedeno, které instituce jsou zodpovědné za implementaci doporučené sady variant. Nejsou

reflektovány potenciální implementační bariéry (a facilitátory implementace), nejsou dostatečně definovány role jednotlivých orgánů veřejné správy dohlížejících na ochranu ovzduší atd.

**Přezkum účinnosti regulace** bude provádět MŽP ČR v návaznosti na aktualizaci Národního programu snižování emisí České republiky, případně v relevantním časovém odstupu od nabytí účinnosti částí novely, které mají stanovenou účinnost odlišně od obecně stanovené účinnosti novely zákona. Časový odstup však není nijak definován (měl by ideálně vycházet z předchozí kapitoly pojednávající o implementaci sady doporučených variant). Navržené indikátory by bylo vhodné přesněji definovat/operacionalizovat, tak aby bylo možné je využít pro přezkum účinnosti regulace. Jak už bylo zmíněno dříve, chybí indikátory související s dalšími dopady, např. na zdraví populace.

***Příklad nedostatků zprávy RIA z kapitoly 2. Stacionární zdroje:***

Odstranění sčítacího pravidla u zařazování stacionárních zdrojů: zpráva tvrdí, že zákon je obcházen, avšak neuvádí v kolika případech, jak často, s jakými důsledky pro kvalitu ovzduší. Podobně tvrzení o nejednotnosti zařazování stacionárních zdrojů různými krajskými úřady není doplněno důsledky pro kvalitu ovzduší či množství vypouštěných emisí nebo jakýmkoliv jinými důsledky. Pro posouzení nákladů a přínosů takto vágní tvrzení nejsou využitelná a náklady a přínosy proto nelze posoudit. Rovněž přínosy pro životní prostředí jsou uváděny vágně, a nelze je vyhodnotit ani kvalitativně, proto nemohou vstupovat do hodnocení nákladů a přínosů.

Náklady a přínosy nejsou identifikovány, pouze je proveden výčet dopadů, v některých případech bez dostatečných podkladů či upřesnění, takže je nelze ověřit ani logickou úvahou, ani se opřít o popis problému. V případě „dopadů“ na podnikatelské prostředí nejsou uvedeny náklady na technologické změny vynucené přerážením zdroje do jiného kódu, i když v části odhadu nákladů se s nimi pracuje. V části nákladů podnikatelů uváděná čísla nemají žádný podklad ve zprávě RIA a nelze než jim věřit. Nicméně k této víře je třeba značné odvahy.

Administrativní náklady státu a provozovatelů stacionárních zdrojů jsou uváděny vcelku věrohodně v tom smyslu, že je zřejmá cesta, jak k nim zpracovatel došel. Avšak tvrzení o nákladech provozovatelů stacionárních zdrojů, jimiž patrně nemusí být jen podnikatelské subjekty, je nepodložené a nelze i podle toho, jak jsou tyto náklady popisovány v tabulce „vyhodnocující“ přínosy a náklady, vyloučit, že budou nejméně o řád, ale snad i o dva řády vyšší, než se v tabulce uvádí.



Vyhodnocení nákladů a přínosů v této (a mnoha jiných částech) zpráva RIA pouze předstírá. O vyhodnocení nákladů a přínosů se nejedná, a to ani v kvalitativním smyslu. Pro rozhodování toto „vyhodnocení“ nelze použít, protože neobsahuje informace, nýbrž vágní či nepodložená tvrzení.

***Příklad dalších konkrétních nedostatků závažného charakteru z jiných částí RIA:***

Mezi **další vybrané dílčí části, které představují potenciálně značné náklady a nejistoty**, jimž ve zprávě RIA není věnována pozornost a jsou zcela nebo převážně opominuty, patří část věnující se nízkoemisním zónám ve městech a část věnující se odstupu stacionárních zdrojů od obytných celků.

V případě nízkoemisních zón lze předpokládat dopady do cen nemovitostí, které se budou nacházet v nízkoemisních zónách.. Náklady či přínosy pro majitele domů a bytů v nízkoemisních zónách jsou uvedeny jen jako náklady na nový nízkoemisní automobil - k němuž budou i dle RIA obyvatelé nuceni, uvádějí to jako jeden z cílů regulace - aniž by byly uvažovány náklady či přínosy pro majitele nemovitostí ve formě změny jejich ceny, která se navíc může ještě měnit v čase. Za určitých okolností může vznik nízkoemisní zóny vyvolat zásadní sociální proměnu regulovaného území, což RIA zcela opomíjí.

Poněkud otevřeněji jsou přinejmenším v rovině pojmenování nákladů uvažovány dopady do cen pozemků pro bydlení v případě regulace odstupu stacionárních zdrojů emisí od území určeného k bydlení. Jak i RIA uvádí, v případě, kdyby zákaz umístit domy na dosud nezastavěných pozemcích v bližší než povolené vzdálenosti od stacionárního zdroje byl uplatněn na stávající pozemky určené územními plány pro bydlení, vyvolal by takový zákaz značné náklady ve formě ztráty hodnoty pozemků, které by byly zákazem dotčeny. Náklady uvedeného zákazu na pozemky, které nejsou dosud určeny pro bydlení, ale mají tento potenciál, nejsou ani zmiňovány, přestože mohou být rovněž značné. I když nezasahují primárně do soukromovlastnických práv, budou mít patrně vliv na prostorovou strukturu sídel, na lokalizaci výroby a celou řadu dalších nákladů, a rovněž přínosů z omezení blízkosti stacionárních zdrojů emisí a bydlení.

To, že RIA výše uvedené náklady a přínosy neuvažuje nebo je zmiňuje jen okrajově,, je nepřijatelné. Tato opominutí představují zásadní nedostatky RIA s potenciálně značnými dopady.

### **III. Shrnutí připomínek**

Zpráva RIA je zpracována velmi nevyrovnaným způsobem.

**Popisy problémů** jsou ve většině případů nedostatečné, často je nedostatek regulace zaměňován za skutečný problém kvality ovzduší.

Zdůrazňujeme nutnost jasného a strukturovaného vymezení problému ve smyslu kvality ovzduší a jejích důsledků. Panuje značná nejasnost ohledně výsledků emisní projekce a absence odkazů na uváděné analýzy. Nelze zjistit, jaké problémy kvality ochrany ovzduší navrhovaná novela chce řešit, v jaké míře a jak se ovzdušílepší.

**Popis stávajícího právního stavu** je nedostačující, jde spíše o (zdánlivé??) nedostatky stávajících zákonů, aniž by však bylo uvedeno, jaké jsou důsledky nedostatků legislativy na kvalitu ovzduší.

**Identifikace dotčených subjektů** je příliš stručná, je třeba podrobnějšího rozpracování, jak novela ovlivní různé aktéry, resp. jak se stávající aktéři vztahují k současnému stavu.

**Popis cílového stavu** je nespecifický, nekonkrétní, není zřejmé, jak se změní kvalita ovzduší, pro jaké znečišťující látky, pro jaké množství populace, v jakých územích, chybí celá řada dalších cílů. Popis cílového stavu musí být měřitelný a operacionalizovaný.

**Zhodnocení rizik.** Nejsou dostatečně zohledněna rizika spojená s navrhovanou úpravou.

**Varianty řešení.** Není jasné, na základě čeho jsou navrhovány konkrétní varianty. Varianty řešení jsou v zásadě jen malé variace legislativy, které zjevně jen vycházejí ze záměru vytvořit novou legislativu, aniž by bylo zřejmé, jaké budou její cíle.

**Identifikace nákladů a přínosů** je ve většině případů nedostatečná, namísto nákladů a přínosů jsou uváděny dopady, mezi nimiž obvykle některé náklady chybí, často potenciálně vysoké. V některých případech jsou však poté uváděny ve výčtu „dopadů“. Kvantifikace a monetizace nákladů a přínosů není provedena vůbec nebo jen v některých případech, které nepatří mezi nejdůležitější. Chybí zejména v případě zdravotních přínosů či nákladů a celé řady nákladů a přínosů dalších. Přínosy zpravidla nejsou identifikovány vůbec, kromě vágních tvrzení „lepší se kvalita ovzduší“. Odhady nákladů jsou velmi nevyvážené: v několika částech RIA jsou náklady, především administrativní, a někdy i skutečná náklady na požadovaná opatření odhadovány srozumitelně a uvěřitelně, např. v části 15 Poplatky za znečišťování, 12 Zákaz prodeje spalovacích stacionárních zdrojů na uhlí, ale v mnoha dalších částech nebo případech dílčích nákladů není náklad odhadnut, ani kvalitativně, některé potenciální ekonomické náklady nejsou vůbec uvažovány apod.

**Vyhodnocení nákladů a přínosů variant** je nepřijatelné z důvodu nedostatečné kvantifikace/monetizace a z důvodů, které jsou uváděny výše. Náklady a přínosy nejsou uváděny, proto je není možné srovnat, a tudíž ani vyhodnotit a rozhodnout o pořadí variant.

**Pořadí variant** bylo stanoveno účelově tak, aby vždy vyšla varianta novely zákona, s výjimkou zákazu prodeje stacionárních zdrojů na uhlí, kdy byla „po politické dohodě“ zvolena variant 0. I v tomto případě bylo uvedeno, že doporučovanou variantou byla varianta 1, která však byla stejně nedostatečně podložena jako ve všech ostatních případech. Často jsou nejasná vodítka pro výběr nejvhodnějšího řešení, na základě poskytnutých informací pak není možné nejvhodnější řešení zvolit.

**Implementace a vynucování.** Chybí definice rolí a překážek při implementaci novely zákona.

**Přezkum účinnosti regulace.** Nedostatečná definice časového odstupu pro přezkum a nepřesné definice indikátorů.

**Konzultace.** Potřeba zařadit více zainteresovaných subjektů, včetně vědeckých a výzkumných institucí.

**Zdroje dat.** Doporučujeme, aby zpráva zvážila použití relevantních zahraničních dat a studií.

**Lze shrnout, že předložená zpráva RIA neplní své poslání poskytnout podklady a informace o přínosech a nákladech zamýšlené regulace**

## **Závěr**

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace **doporučuje** Legislativní radě vlády, aby projednávání návrhu zákona, kterým se mění zákon **č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, přerušila za účelem přepracování návrhu předkladatelem ve smyslu výše uvedených zásadních připomínek.**

Vypracoval:

RNDr. Jan Vozáb, Ph.D.

Mgr. et Mgr. **Marek Havrda**, MA, MPA, Ph.D.

předseda komise

