

V Praze dne 20. srpna 2013
Č.j.: 910/13

Stanovisko komise pro hodnocení dopadů regulace

k návrhu
**zákona, kterým se mění zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví
a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související
zákony**

I. Úvod

Cílem předloženého návrhu novely zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví je jeho uvedení do souladu se správním řádem (zákon č. 500/2004 Sb.) a kontrolním řádem upraveným zákonem č. 255/2012 Sb. poté, co do něj bylo transponováno aktuální právo Evropské unie zákonem č. 223/2013 Sb.¹ Návrh zároveň vypouští nedůvodné odchylky od správního a kontrolního řádu, mění terminologie, zavádí v širší míře institut opatření obecné povahy, ruší část specifické úpravy výkonu státního zdravotního dozoru, ponechává dosavadní úpravu oprávnění orgánů ochrany veřejného zdraví souvisejících s plněním ostatních úkolů orgánů ochrany veřejného zdraví, které nemají povahu státního zdravotního dozoru a týkají se závažných oblastí ochrany veřejného zdraví (např. šetření nemocí z povolání, epidemiologická šetření). Dále návrh zákona zavádí dlouhodobě odkládané vymezení skutkových podstat správních deliktů na úseku ochrany veřejného zdraví včetně ochrany zdraví zaměstnanců při práci.

¹ Text nevysvětluje důvody nesouladu mezi novelizovaným zákonem o veřejném zdraví na straně jedné a správním a kontrolním řádem na straně druhé. Není tak zřejmé, proč je třeba dvou novel zákona, aby se transponovala jedna verze směrnic EU.

Závěrečná zpráva RIA je předkládána ve velmi okleštěné podobě, neboť s ohledem na “nikoli zásadní dopady do veřejných rozpočtů a nákladů povinných osob požádal předkladatel návrhu předsedu Legislativní rady vlády a místopředsedu vlády o možnost nevypracovávat zprávu RIA. Žádosti však nebylo vyhověno s tím, že není nutno zpracovávat varianty řešení. Proto nejsou uvedeny.”

Touto paušální výjimkou byla amputována klíčová část RIA, neboť z předložené zprávy tak nelze posoudit, zda jsou navrhovaná opatření opodstatněná či zda mají alternativy s menšími dopady na administrativní zátěž a podnikatelské prostředí. Komise se proto domnívá, že navrhované změny by měly být klasifikovány dle připomínek uvedených v následující sekci a variantní řešení by měla být zpracována alespoň pro úzkou podmnožinu navrhovaných opatření, kde se nejedná o změny technických parametrů a kde nejsou zákonodárci ČR omezeni právem EU.

II. Připomínky a návrhy změn

Paušální výjimka z povinnosti zpracovat varianty řešení není v případě předložené Zprávy RIA odůvodněná, neboť:

- a) se zakládá na odůvodnění, které je zavádějící, a
- b) ignoruje rozdíly v charakteru jednotlivých navrhovaných opatření.

Předkladatel v žádosti o výjimku z požadavku na zpracování RIA argumentoval “nikoli zásadními dopady do veřejných rozpočtů a nákladů povinných osob”. Ovšem jak vyplývá z vyhodnocení nákladů a přínosů v sekci 3, předkladatel zvažoval pouze a výhradně explicitní finanční náklady změn zákona. Ty jsou bezesporu relativně nízké, avšak většina novelizovaných opatření vytváří především transakční náklady, neboť dotčené subjekty musí vyplňovat žádosti a musí komunikovat s úřady atd.

Ačkoli i transakční náklady na jednotlivé úkony jsou nízké, kumulativně přispívají k celkově vysoké administrativní zátěži v ČR. Navíc zákon o veřejném zdraví v rámci celé ekonomiky definuje povinnosti velkého počtu subjektů a vytváří rámec pro obrovskou masu regulatorních transakcí. V kumulativním vyjádření transakčních nákladů za celou ekonomiku se jedná o celkem nákladnou právní normu. Proto nelze paušálně přijmout tvrzení o nikoli zásadních dopadech na rozpočty a náklady.

Nicméně, je faktem, že těžiště návrhu spočívá v technických a kvalitativních

změnách existující právní úpravy, z nichž mnohé nic nemění ani na explicitních finančních nákladech ani na transakčních nákladech. Ovšem ze Zprávy nijak nevyplývá, zda to platí pro všechny navrhované změny či jen některé. Proto by měl předkladatel návrh znovu projít a uplatnit následující klasifikaci jako podklad pro rozhodnutí o tom, zda vypracovat varianty k některé z navrhovaných změn:

1. Opatření nezavádějící věcné změny (terminologické sladění ap.).
2. Opatření vyplývající z legislativy EU bez možnosti adaptace.
3. Opatření vyplývající z legislativy EU s možností národní adaptace, kterou návrh využívá.
4. Opatření, která jsou v národní diskreci.

V případě prvních dvou kategorií by zpracovávání alternativ bylo pouhým teoretickým cvičením bez věcného opodstatnění. Na ně lze legitimně vztáhnou udělenou výjimku z povinnosti předložit alternativní řešení. Avšak v případě kategorií 3. a 4. podobná logika neplatí.

V případě opatření vyplývajících z práva EU by Zpráva RIA měla prokázat, že volnost při transpozici směrnic nevede k zavádění dodatečných vrstev národní regulace, které při bližším posouzení nemají věcné opodstatnění (tj. jedná se o prevenci přehnaného goldplatingu). Z příložené rozdílové tabulky k návrhu zákona může předkladatel celkem snadno posoudit, které rozdíly mají dopady na státní správu či podnikatelské subjekty nad rámec požadavků EU.

Opatření spadající do čtvrté kategorie by pak měla být ve Zprávě RIA zpracována plně v souladu s Obecnými zásadami RIA, neboť v tomto případě - vzhledem ke kumulovaným transakčním nákladům navrhovaných opatření - není důvod k výjimce z povinnosti zpracovat alternativy.

III. Závěr

Ve stávající podobě by neměla být navržená regulace podstoupena vládě, neboť v současném znění Zprávy RIA není dostatečně specifická při posuzování navrhovaných opatření a jejich dopadů. Paušálně tvrdí, že náklady všech změn jsou “nikoli zásadní”, přičemž ignoruje kumulativní transakční náklady i rozdíly v charakteru jednotlivých opatření.

Zpráva sice tvrdí, že “výrazně se návrhem snižuje byrokratická zátěž osob zejména v oblasti ochrany zdraví při práci”, avšak neumožňuje posoudit, zda neexistují

alternativy, které by umožnily výraznější snížení v této či dalších oblastech upravených zákonem o ochraně veřejného zdraví. Zpráva nerozlišuje povahu jednotlivých opatření, a tedy neidentifikuje ta, u kterých lze uvažovat variantní řešení. Je možné, že žádné z navrhovaných opatření nespadá do kategorie, kde je třeba srovnávat alternativy. V takovém případě je ovšem nezbytné, aby tato Zpráva RIA explicitně odůvodnila.

Vypracoval: PhDr. Zdeněk Kudrna, PhD.

Prof. Ing. Michal Mejstřík, CSc.
předseda komise