

Novelizujeme – novelizuješ?

Ing. Štefan Györög
Krajský úřad Jihočeského kraje
Odbor životního prostředí, zemědělství a lesnictví
U Zimního stadionu 1952/2, 370 76 České Budějovice
tel.: +420 386 720 746; gyorog@kraj-jihocesky.cz
http://www.kraj-jihocesky.cz/1032/prevence_zavaznych_havarii.htm

Souhrn

Nekvalita právních předpisů velmi úzce souvisí také s procesem jejich přípravy a projednávání.

Např. nekvalitní zákony jsou podle výsledků semináře Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR na téma Hodnocení dopadů regulace (2019) důsledkem toho, že ministerstva nemají dostatek expertů, nepřikládají hodnocení regulace váhu a plní jen zadání od politiků.

Jako příklad lze uvést poslaneckou iniciativu novely zákona o prevenci závažných havárií, která byla sněmovně předložena již dne 29. 11. 2018, avšak dosud (29. 2. 2020) je zde stále "jen zaparkována".

Zarážející navíc je, že jeho návrh k připomínkování rozeslalo pouze Ministerstvo vnitra, a to jen např. Policejnímu prezidiu, Odboru správních činností či Odboru voleb.

Příspěvek je jednostranným pohledem úředníka, vykonávajícího státní správu na úseku prevence závažných havárií a čerpá jen z jemu dostupných informačních zdrojů, které má k dispozici v rámci své profese.

Klíčová slova: právní předpisy, legislativní proces, novelizace

Úvod

„Vláda nedrží kvalitu zákonů, měla by více poslouchat experty“, tak zní nadpis informační zprávy o semináři na téma Hodnocení dopadů regulace [1; 2; 3], který se uskutečnil koncem roku 2019 v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR. A kritika postupu prací na přípravě a projednávání novel právních předpisů je oprávněná.

Zákonodárnou iniciativou v České republice podle čl. 41 Ústavy [4] disponuje poslanec, skupina poslanců, Senát, vláda a zastupitelstvo vyššího územního samosprávného celku (hl. m. Prahy nebo kraje). Na úrovni vlády tvoří právní předpisy ministerstva a jiné ústřední orgány státní správy (předkladatelé). Při přípravě právních předpisů musí jejich předkladatelé postupovat v souladu s legislativními pravidly vlády [5], která upravují požadavky na obsah a formu připravovaných právních předpisů. V rámci připomínkového řízení jsou legislativní materiály zasílány k vyjádření připomínkovým místům, jejichž výčet je uveden v čl. 5 legislativních pravidel vlády. Kromě ministerstev, jiných ústředních orgánů státní správy (a dále např. České národní banky, Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových, Bezpečnostní informační služby, atp.) se jedná také o kraje, hlavní město Prahu a sdružení obcí s celostátní působností, popřípadě sdružení krajů s celostátní působností, pokud se věcný záměr týká samostatné nebo přenesené působnosti krajů, hlavního města Prahy nebo obcí.

Na jediných dvou reálných příkladech z poslední doby (protože jich víc – naštěstí – není) si můžeme ověřit, nakolik vzdálená od této praxe je připravovaná novela zákona o prevenci závažných havárií a novela vyhlášky o zásadách pro vymezení zóny havarijního plánování a postupu při jejím vymezení a o náležitostech obsahu vnějšího havarijního plánu a jeho struktury.

Závěry semináře na téma Hodnocení dopadů regulace

Ve čtvrtek 10. října 2019 proběhl pod záštitou pana poslance Jakuba Michálka v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR seminář na téma Hodnocení dopadů regulace (dále jen „hodnocení“). Kontrola zákonů

před jejich přijetím, a podobně též jejich novel, je součástí legislativního procesu, která má zabránit přijímání tzv. legislativních zmetků a zároveň hodnotit finanční dopady po případném přijetí zákona. Na semináři vystoupila řada odborníků z oblasti ekonomiky, práva, sociologie a dalších společenských věd.

Jako příklad neutěšeného stavu legislativního procesu zcela postačí závěry jednoho přednášejících.

Prof. Jiřina Jílková (předsedkyně pracovní komise pro hodnocení dopadů regulace Legislativní rady vlády ČR; Univerzita J. E. Purkyně v Ústí nad Labem) [6]

- empirické analýzy prokázaly, že existuje souvislost mezi kvalitou regulace (a správy) a hospodářskými výsledky zemí,
- hodnocení je součástí legislativního procesu v ČR již od roku 2007,
- hodnocení se zaměřuje na určování a vyhodnocování předpokládaných ekonomických, environmentálních a sociálních přínosů a nákladů navrhovaných řešení,
- výhodou hodnocení je zohlednění všech (negativních i pozitivních) dopadů navrhovaných variant,
- nevýhodou hodnocení je a) obtížnost hodnotit dopady, pro které nejsou k dispozici kvantitativní nebo peněžní údaje, b) vyšší náročnost (metodika byla proto doplněna o kvalitativní hodnocení)
- novely zákonů často přicházejí jako poslanecké iniciativy a problémy a nedostatky hodnocení se o to častěji projevují díky existenci výjimek ze zpracování hodnocení, vyplývají z nedostatečnosti nebo z chybějící analýzy, chybí v nich pohled na celkové souvislosti a podceňuje se zvýšení regulatorní zátěže a ve velké míře se jedná o formalistické zpracování jednotlivých variant.

Jen pro úplnost dodejme, že „Vše pro hodnocení dopadů regulace – na jednom místě“ je přehledně zpracováno na webových stránkách Úřadu vlády České republiky [7].

Připravované novely

Účelem této části příspěvku není předložit a hodnotit obsah připravované novely zákona o prevenci závažných havárií a novely vyhlášky o zásadách pro vymezení zóny havarijního plánování a postupu při jejím vymezení a o náležitostech obsahu vnějšího havarijního plánu a jeho struktuře, ale především poukázat na cestu, jakou jsou tyto novely realizovány.

Zákon o prevenci závažných havárií [8]

Záměrem novely zákona je provedení přesnější realizace požadavků Směrnice EU a jejich implementace do českého právního řádu, odstranění nejasností textu stanovujících některé lhůty a odstranění technické chyby v příloze č. 1 zákona v popisu použití tabulek a nepřesností v pravidlech pro zařazení objektů do příslušné skupiny.

Stručná rekapitulace: návrh změny zákona předložila skupina poslanců sněmovně dne 29. 11. 2018, ta jej dne 4. 12. 2018 rozeslala poslancům a vládě pak dne 5. 12. 2018. Vláda k návrhu dne 19. 12. 2018 vydala své stanovisko, které poslanci obdrželi téhož dne. Organizační výbor sněmovny rovněž dne 19. 12. 2018 svým usnesením návrh zákona doporučil k projednání (stav projednávání ke dni 29. 2. 2020 ukazuje Obrázek 1).

PŘEDKLADATEL

[Skupina poslanců](#) předložila sněmovně návrh zákona 29. 11. 2018.
Zástupce navrhovatele: Schiller J. a další.

POSLANECKÁ SNĚMOVNA



Návrh zákona rozeslán poslancům jako tisk [346/0](#) dne 4. 12. 2018. Parlamentní institut vypracoval stanovisko ke kompatibilitě tisku s právem EU [0346](#).

VLÁDA



Návrh **zaslán** vládě k vyjádření stanoviska 5. 12. 2018. Vláda zaslala stanovisko 19. 12. 2018. **Stanovisko vlády** rozesláno poslancům 19. 12. 2018 jako tisk [346/1](#) (*souhlas*).

POSLANECKÁ SNĚMOVNA



Organizační výbor projednání návrhu zákona **doporučil** 19. 12. 2018 (usnesení č. [140](#)). Určil zpravodaje: [Ing. Marie Pěničková](#) a navrhl [Výbor pro životní prostředí](#) jako garanční.

Další projednávání možné od 29. 12. 2018.

Projednávání tisku navrženo na pořad [41. schůze](#) (od 3. března 2020).

Obrázek 1 – Stav projednávání ke dni: 29. února 2020

Nyní je nutno předeslat, že předmětnou novelu kraje (krajské úřady) k připomínkování přímo neobdržely.

Velice zajímavé je však doplnit, že k návrhu byla dána možnost, i když velmi slabá, vyjádřit se pouze Ministerstvu vnitra. Jeho odbor legislativy a koordinace předpisů písemností ze dne 5. 12. 2018 (Č. j. MV-143584-1/LG-2018) požádal své složky o zaslání řádně odůvodněných připomínek k danému materiálu, a to vzhledem k termínu stanovenému zpracovatelem, do čtvrtka 6. 12. 2018 do 14:00 hodin.

Zde pak zaujme nejen datum rozeslání, a zvláště termín pro zaslání připomínek, ale také skladba připomínkových podle rozdělovníku, který dokládá Obrázek 2.

1)	Policejní prezidium – ALO		12)	oddělení správního řízení
2)	Kancelář generálního ředitele Hasičského záchranného sboru ČR		13)	oddělení civilně-správní legislativy
3)	Kancelář prvního náměstka ministra vnitřní sekce pro řízení sekce vnitřní bezpečnosti a policejního vzdělávání			
4)	Kancelář náměstka ministra vnitřní pro řízení sekce ekonomiky a provozu			
5)	Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly			
6)	Odbor strategického rozvoje a koordinace veřejné správy			
7)	Odbor všeobecné správy			
8)	Odbor správních činností			
9)	odbor archivní správy a spisové služby			
10)	Odbor voleb			
11)	bezpečnostní odbor			

Obrázek 2 – Rozdělovník k písemnosti Č. j. MV-143584-1/LG-2018 ze dne 2. 12. 2018

A bylo by možno se ptát – proč se s předložením novely tolik pospíchalo, proč při ní nebylo postupováno podle Legislativních pravidel vlády, proč získalo i to jedno připomínkové místo jen tak málo času? Nemluvě již o tom, že každý zainteresovaný ihned pozná, že podle rozdělovníkem oslovených má největší příslušnost k dané problematice rozhodně pouze hasičský záchranný sbor.

No, a co se zatím událo? Nic, novela je stále jen nečinně „zaparkována“.

Vyhláška o zásadách pro vymezení zóny havarijního plánování a postupu při jejím vymezení a o náležitostech obsahu vnějšího havarijního plánu a jeho struktury

Záměrem novely vyhlášky je napravení některých jejích nedostatků, které spočívá v upřesnění postupu v určování množství nebezpečných látek, klasifikovaných jako toxické kapaliny, v úpravě tabulky „Soupis zařízení“, ve vložení příkladové tabulky a v úpravě grafů projevů havárií v případech ‘Fireball’ a ‘OXI’.

Dostat se k informacím, kterými by bylo možno blíže stručně rekapitulovat postup prací na novelizaci vyhlášky, je mnohem těžší; jejím odborným garantem je Ministerstvo vnitřní, které však na své webové stránce v záložce „Legislativa – Návrhy právních předpisů“ [9] tento předpis vůbec nezmiňuje, není o něm žádná zmínka ani na portále Úřadu vlády ve veřejné části Elektronické knihovny legislativního procesu [10].

Opět je nutno předeslat, že předmětnou novelu kraje (krajské úřady) k připomínkování přímo neobdržely.

Proto nyní jen dopřesněme, že k předmětné novele probíhá připomínkové řízení na pracovní úrovni, a to prostřednictvím generálního ředitelství hasičského záchranného sboru. Jeho Sekce prevence a civilní nouzové připravenosti vyhlášku rozeslalo hasičským záchranným sborům krajů včetně hlavního města a Institutu ochrany obyvatelstva Lázně Bohdaneč, a to dne 14. 1. 2019 s tím, že připomínky formou revizí textu (odůvodněné komentářem), mají být zaslány do 27. 1. 2020; rozdělovník emailového podání dokumentuje Obrázek 3.

Komu:ochrana@jck.izscr.cz, ochrana@jmk.izscr.cz, ochrana@firebrno.cz, ochrana@kvk.izscr.cz,
ochrana@hkk.izscr.cz, ochrana@hzslk.cz, ochrana@hzsmk.cz, ochrana@olk.izscr.cz,
ochrana@pak.izscr.cz, ochrana@hzspk.cz, ochrana@hzspraha.cz, ochrana.krizove@sck.izscr.cz,
ochrana.kr@ulk.izscr.cz, ochrana@hasici-vysocina.cz, ochrana@zlk.izscr.cz,
tomas.capoun@ioolb.izscr.cz, rostislav.richter@ioolb.izscr.cz

Obrázek 3 – Rozdělovník emailového podání ze dne 14. 1. 2020

A i přes chvályhodný přístup, že se možnost připomínkování konečně dostala k těm nanajevýš kompetentním, se zase můžeme zeptat – proč se novela vyhlášky dosud nedostala také ke krajům, na příslušné odbory jejich krajských úřadů?

Existuje snad někde na cestě k připomínkování právních předpisů nějaká nevraživost ke krajům? Jsou snad zaměstnanci krajských úřadů, vykonávajících státní správu na úseku prevence závažných havárií, z nějakého důvodu považováni za nedůležitý článek v hierarchii průmyslové bezpečnosti?

Krátce se na tuto problematiku podívejme blíže.

Kraje/krajské úřady)

Pro zopakování: V rámci připomínkového řízení jsou legislativní materiály zasílány k vyjádření připomínkovým místům, jejichž výčet je uveden v čl. 5 legislativních pravidel vlády. Kromě ministerstev, jiných ústředních orgánů státní správy ... se jedná také o kraje, hlavní město Prahu a sdružení obcí s celostátní působností, popřípadě sdružení krajů s celostátní působností, pokud se věcný záměr týká samostatné nebo přenesené působnosti krajů, hlavního města Prahy nebo obcí.

Personální obsazení krajských úřadů

Oslovil jsem kolegy z krajských úřadů s požadavkem, aby mi zaslali skladbu zaměstnanců úřadu z pohledu personální obsazenosti na úseku prevence závažných havárií (vlastní šetření; viz Obrázek 4). V současné době (29. 2. 2020) vykonává na krajských úřadech a v hlavním městě Praze státní správu na úseku prevence závažných havárií celkem 22 zaměstnanců, kteří jsou podle místní vnitřní hierarchie zařazeni do 5 odborů v celkem 12 odděleních.

Žádný ze zaměstnanců nevykonává správní činnosti pouze v agendě prevence závažných havárií, ta se podle pracovní náplně pohybuje v rozmezí od 20 do 100 % (ovšem ani tento plný výkon nezahrnuje pouze agendu prevence závažných havárií).

Další přidružené agendy pak jsou z oblasti geneticky modifikovaných organismů, integrované prevence a omezování znečištění, vodního hospodářství, posuzování vlivů na životní prostředí, odpadového hospodářství, integrovaného záchranného systému, krizového řízení a samostatné působnosti.

Kraj	Zaměstnanci	Odbor	Oddělení	Správní činnosti (v %)
JIHOČESKÝ	1	životního prostředí, zemědělství a lesnictví	IPPC a EIA	PZH + GMO (80), IPPC (20)
JIHOMORAVSKÝ	1	životního prostředí	technické ochrany životního prostředí	PZH (40), ochrana ovzduší zemědělské zdroje (60)
KARLOVARSKÝ	1	životního prostředí a zemědělství	vodního hospodářství a havárií	PZH (15), VH (75), EIA/SEA (10)
KRÁLOVÉHRADECKÝ	1	životního prostředí a zemědělství	EIA, IPPC a technické ochrany životního prostředí	PZH (30), OH (70)
LIBERECKÝ	1	životního prostředí a zemědělství	IPPC a EIA	PZH (50), IPPC (50)
	2			PZH (50), IPPC (50)
MORAVSKOSLEZSKÝ	1	životního prostředí a zemědělství	odpadového hospodářství	PZH (80), OH (20)
OLOMOUCKÝ	1	životního prostředí a zemědělství	IPPC	PZH (50), IPPC (50)
PARDUBICKÝ	1	životního prostředí	oddělení ochrany ovzduší a odpadového hospodářství	PZH (70), OH (30)
	2			PZH (50), OH (50)
	3			PZH (80), OH (20)
	4			PZH (80), OH (20)
PLZEŇSKÝ	1	životního prostředí	IPPC a EIA	PZH (30), EIA (70)
PRAHA	1	bezpečnosti	preventivní ochrany	PZH (80), GMO (2), SP (18)
STŘEDOČESKÝ	1	životního prostředí a zemědělství	vodního hospodářství	PZH (98), SP (2)
	2			PZH + VH (95), SP (5)
	3			PZH + VH (95), SP (5)
ÚSTECKÝ	1	životního prostředí a zemědělství	životního prostředí	PZH (50), OH (50)
	2			PZH (50), VH (50)
VYSOČINA	1	životního prostředí a zemědělství	IPPC	PZH (50), IPPC (50)
	2		rozvoje a podpory ŽP	PZH (20), SP (80)
ZLÍNSKÝ	1	kancelář hejtmána	pro zvláštní úkoly	PZH + IZS + KR (100)

Obrázek 4 – personální obsazení krajských úřadů zaměstnanci na úseku prevence závažných havárií; zdroj: vlastní šetření autora

K tomu je ještě nutno dotat, že pro výkon příslušných agend musí být ze strany zaměstnance krajského úřadu splněny následující skutečnosti:

- správní činnosti stanovené prováděcím právním předpisem zajišťuje územní samosprávný celek prostřednictvím úředníků, kteří prokázali zvláštní odbornou způsobilost následující skutečnosti, vyplývají z dalších právních předpisů [11],
- zvláštní odborná způsobilost se ověřuje zkouškou a prokazuje osvědčením [11],
- zvláštní odbornou způsobilost prokazují úředníci územních samosprávných celků, kteří vykonávají správní činnosti cc) při prevenci závažných havárií způsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami nebo chemickými směsmi [12].

Je možné, že by ani naplnění těchto požadavků nebylo dostatečným předpokladem pro možnost připomínkování právních předpisů?

Závěr

Problematika přípravy nových, ale i novelizací stávajících právních předpisů, je složitá, zvláště pak, jedná-li se o předpisy náročné pro svou vysokou odbornost. V mnoha případech nepostačí právní řád obohacovat o právní předpisy vznikající jen pouhým překladem unijní směrnice, nové/novelizované právní předpisy je nutno také podrobovat přísnému posouzení jejich vlivu na všechny složky společenského života, kterých se zavedená regulace bude dotýkat.

Otázky vznesené v závěru příspěvku pak mohou být také inspirací pro zamyšlení nad současným stavem nejen vzdělávání úředníků, ale i správního řízení.

Literatura

- [1] ČESKO. Web: PIRÁTSKÁ STRANA. Vláda nedrží kvalitu zákonů, měla by více poslouchat experty. Publikováno dne 11. 10. 2019. [on-line 31. 1. 2020]
Dostupné z: <https://www.pirati.cz/tiskove-zpravy/michalek-seminar-ria.html>
- [2] ČESKO. Web: FEEDIT.CZ. Vláda nedrží kvalitu zákonů, měla by více poslouchat experty. Publikováno dne 11. 10. 2019. [on-line 31. 1. 2020]
Dostupné z: <https://feedit.cz/2019/10/11/vlada-nedrzi-kvalitu-zakonu-mela-by-vice-poslouchat-experty/>
- [3] ČESKO. Web: PirátskéListy.cz. Jakub Michálek: Vláda nedrží kvalitu zákonů, měla by více poslouchat experty.

Publikováno dne 11. 10. 2019. [on-line 31. 1. 2020]

Dostupné z: <https://www.piratskelisty.cz/clanek-2673-jakub-michalek-vlada-nedrzi-kvalitu-zakonu-mela-by-vice-poslouchat-experty>

[4] ČESKO. Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů. In Sběrka zákonů ČR. 1993, částka 1, s. 3-16

Dostupné z: <https://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/ViewFile.aspx?type=z&id=22427>

[5] ČESKO. Web: Vláda ČR. Legislativní pravidla vlády.

[on-line 2. 2. 2020]

Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/dokumenty/legislativni-pravidla-vlady-91209/>

[6] ČESKO. Web: PIRÁTSKÁ STRANA. prof. Jiřina Jílková: Hodnocení dopadů regulace (RIA). Publikováno dne 11. 10. 2019. [on-line 31. 1. 2020]

Dostupné z: https://www.pirati.cz/assets/pdf/Jilkova_RIA.pdf

[7] ČESKO. Web: Úřad vlády České republiky. Vše pro hodnocení dopadů regulace – na jednom místě. [on-line 31. 1. 2020]

Dostupné z: <https://ria.vlada.cz/>

[8] ČESKO. Web: Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. Sněmovní tisk 346: Novela z. o prevenci závažných havárií.

[on-line 29. 2. 2020]

Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=346>

[9] ČESKO. Web: Ministerstvo vnitra České republiky. Moderní úřad – Legislativa – Návrhy právních předpisů.

[on-line 29. 2. 2020]

Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/web-legislativa.aspx>

[10] ČESKO. Web: Úřad vlády České republiky. Aplikace o/dok: Elektronická knihovna legislativního procesu.

[on-line 29. 2. 2020]

Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep>

[11] ČESKO. Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

In Sběrka zákonů ČR. 2002, částka 114, s. 6598-6612

Dostupné z: <https://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/ViewFile.aspx?type=c&id=3933>

[12] ČESKO. Vyhláška č. 512/2002 Sb., o zvláštní odborné způsobilosti úředníků územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů

In Sběrka zákonů ČR. 2002, částka 177, s. 10094-10115

Dostupné z: <https://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/ViewFile.aspx?type=c&id=3996>