



V Praze 9. dubna 2025
Čj.: OVA 205/25

Stanovisko

k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

I. Úvod

Novela vodního zákona se zabývá čtyřmi tematickými okruhy. Ačkoliv ve shrnutí závěrečné zprávy v úvodu jsou uvedeny jen okruhy tři, zpráva obsahuje i text zabývající se okruhem čtvrtým.

Okruhy, jimiž se zpráva RIA zabývá jsou:

- Ochrana před povodněmi
- Vodní díla, resp. navrácení vodních toků přírodě blízkým poměrům, odstranění regulace vodních toků
- Prevence znečištění povrchových vod
- Poplatek za odebrané množství podzemní vody

Jelikož se jedná o tematické okruhy, které spolu buď nesouvisí vůbec nebo jen okrajově, je zpráva RIA rozdělena podle těchto čtyř okruhů a jedná se vlastně o 4 různé zprávy RIA. Proto i stanovisko komise RIA je rozděleno do 4 částí.

Jednotlivé zprávy RIA jsou zpracovány v odlišné kvalitě a rozsahu, avšak, jak vyplývá ze stanoviska komise RIA dále, mnohé nedostatky či naopak klady jsou těmto částem často společné.

II. Připomínky a návrhy změn

1. Ochrana před povodněmi

Je třeba ocenit úvodní rozsáhlou část „Kontext povodní ČR, která dává dobrý, srozumitelný přehled obecné povodňové problematiky v ČR a nástrojů, které s ní souvisí. Rovněž z hlediska vyhodnocovaných variant řešení oceňujeme zahrnutí všech diskutovaných možností s jejich přínosy i náklady, ačkoli nebyly po meziresortním připomínkovém řízení vyhodnoceny jako preferované.

Jako problém je uvedena dualita nástrojů ochrany před povodněmi. Z textu se zdá, že problémem není dualita samotná, nýbrž jednání některých vodoprávních úřadů, které například zjevně (dle textu

RIA) nerespektují závazná doporučení Plánů pro zvládání protipovodňových rizik, ačkoli jiné úřady tato doporučení respektují. V textu není vyhodnocen ani rozsah problému (v kolika případech, jakými úřady dochází k povolování nevhodných staveb), ani příčiny toho, že některé úřady doporučení nerespektují (neví o nich?, považují je za chybné?, jiné důvody?)

Bez porozumění příčinám uváděných problémů nelze navrhopvat řešení, a pokud jsou navržena, nelze obhájit, že navržena řešení povedou ke skutečnému odstranění problému.

Relativně obecně je popsáno i další dílčí téma této části – aktuálnost stanovení aktivních zón záplavových území. I zde chybí popis problému v realitě (kdy byly aktualizovány povodňové plány, které z nich lze považovat za neaktuální, jaké území, ...)

Z obecného popisu problému vyplývá i obecnost popisu cílového stavu, nelze si udělat představu o tom, jak se změní skutečné podmínky v území, v jakém rozsahu, jak rozsáhlých území se bude změna podmínek týkat. Chybí specifické a měřitelné cíle, u kterých je možné posléze (ve fázi přezkumu) vyhodnotit účinnost regulace.

Pro ilustraci dále upozorňujeme na absurdní cíl „...zajištění striktního dodržování opatření a zásad...“ (str. 39, kap. 2.2.4.), který říká, že nedodržování zákonných povinností napravíme tím, že uložíme zákonné povinnosti.

Varianty, které jsou navrhovány, spočívají v různé míře integrace nástrojů (zákonných norem, oprávnění a povinností) na ochranu před povodněmi. Varianty neprověřují různá věcná řešení, nýbrž řešení právní. Je otázka, zda příčiny nedodržování opatření, neleží jinde a zda by se nenabízela (a třeba nebyla účinnější) i jiná řešení než změna právní formulace, například nelegislativní intervence.

Vyhodnocení dopadů poté logicky posuzuje jen přísnost právní formulace, aniž by zde byla vazba na očekávanou změnu v reálném světě. Pro toto vyhodnocení by bylo třeba znát příčiny nerespektování závazných povinností dnes a rozsah z toho vyplývajícího problému. Proto zůstává popis dopadů jednotlivých variant na velmi obecné úrovni, de facto opakující text z kapitoly definice problému. (viz. *„Tato varianta zvyšuje povodňovou ochranu, a tím celkově zajistí snížení škod na majetku v důsledku povodní, a tedy i výdajů státního rozpočtu na pomoc po povodních (např. povodně v září 2024 vedly k nutnosti navýšení výdajů státního rozpočtu o 30 mld. Kč – varianta 2 a 3).*

V kapitole vyhodnocení dopadů jsou také uváděny údaje (a tabulky), u kterých není zcela jasné, čím jsou relevantní (str. 42 o rozsahu ploch v riziku), z čeho vychází (např. *„Pokud nedojde k přehodnocení současných záměrů ÚP, lze očekávat rozšíření o téměř 25 % současného stavu“*) a jakým způsobem s tím pracují varianty návrhů řešení. Tyto údaje jsou uvedené pouze u varianty 0, žádná změna u změnových variant není indikována.

Ve zprávě RIA se uvádí, že pro návrh novely vodního zákona byla vybrána varianta č. 3, jejíž „vyhodnocení“ vyšlo jako méně výhodné, než „vyhodnocení“ varianty č. 2. Důvodem je kompromis dosažený při meziresortním připomínkovém řízení. Odůvodnění je z pohledu metodiky RIA dostačující a přijatelné, oceňujeme jednoznačné vymezení rozdílu mezi těmito variantami.

2. Usnadnění povolovacích procesů protipovodňových opatření

Připomínky a nedostatky této části jsou obdobné části předchozí. Tj. chybí věcné vysvětlení problému - specificky vysvětlení důvodů/příčin, proč nejsou protipovodňová díla v ÚPD uváděna jako

veřejně prospěšné stavby, aby mohl být uplatněn postup podle § 55b vodního zákona. Ohledně příčin nedostatečné výstavby je uvedeno jen obecné prohlášení, že „Získání pozemků je hlavní brzdou výstavby technických protipovodňových opatření.“, bez uvedení zdroje.

Lze se domnívat, že všeobecným prohlášením opatření na ochranu před povodněmi za veřejně prospěšné stavby za široce stanových podmínek dojde k rychlejšímu budování opatření na ochranu před povodněmi a ke snazšímu vyvlastňování majitelů pozemků. Vzhledem k závažnosti takového zásahu do vlastnických práv občanů je ale třeba dostatečně popsat rozsah problému – v kolika případech a kde došlo ke zdržení výstavby z důvodu nemožnosti vyvlastňování a jakým škodám by tak šlo předejít.

Ani v kapitole vyhodnocení nákladů a přínosů není konflikt soukromého (vlastnické právo) a veřejného (povodňová ochrana) zájmu nijak reflektován.

V této části jsou v přezkumu účinnosti uvedené některé indikátory přezkumu. Není ale známý cílový stav (který je považován za prokázání účinnosti regulace), ani očekávaná změna (není kvantifikován ani výchozí stav). Není tedy zřejmé, jaké naměřené počty by byly vyhodnoceny jako znamení účinné regulace.

3. Vodní díla

Připomínky a nedostatky této části jsou obdobné připomínkám a nedostatkům v části 1. „Ochrana před povodněmi“ a lze je použít obdobně. Chybí vazba mezi regulací a jejími reálnými dopady. Z popisu se zdá, že hlavní dopad změny v regulaci by spočíval ve snížení administrativní zátěže, což se může promítnout i do objemu toků, které budou ponechány samovolnému rozpadu. Dá se ale asi předpokládat, že tento reálný dopad bude relativně marginální. Je proto překvapivé, když se v sekci „Vyhodnocení dopadů“ píše, že „*Varianta přispívá k nápravě zásahů způsobených lidskou činností a k dosažení cílů EU v ochraně vod,...*“). Oproti ostatním variantám (cílená podpora) je dopad na životní prostředí pravděpodobně zanedbatelný – volíme mezi nákladností a účinností. Vybraná varianta je pravděpodobně variantou velmi málo účinnou, ale s nulovými náklady (případně přínosy ze snížení administrativní zátěže).

4. Prevence znečištění povrchových vod

Znovu je třeba ocenit rozsáhlý popis znečištění povrchových vod v ČR jako kontext dané problematiky.

V kontextu navrhovaných variant řešení však chybí některé základní předpoklady k vyhodnocení jejich očekávaných dopadů (účinnosti) a to zejména identifikace závažnosti znečišťování z různých zdrojů (popis a míra znečištění povrchových vod fosforem a dusíkem ze zemědělské činnosti, případně v důsledku lesnické činnosti (zvýšená eroze, která zvyšuje pravděpodobnost splachů také z výše položených zemědělských pozemků), a v obecnějším smyslu posouzení podílu znečištění povrchových vod fosforem a dusíkem z bodových a plošných zdrojů, a rovněž posouzení závažnosti znečištění fosforem a dusíkem z malých bodových zdrojů. Míra napojení na ČOV je totiž v ČR značná, jak správně uvádí přehledný popis znečištění povrchových vod v ČR, avšak v tomto přehledu se neuvádí, jak velký je podíl znečištění fosforem a dusíkem z různých druhů malých bodových zdrojů (a samozřejmě ve srovnání s plošnými zdroji).

Bez těchto údajů je těžké posoudit reálný rozsah přínosů navrhované právní úpravy, a tudíž veškeré případné vyčíslení nákladů (které je rovněž provedeno jen částečně) je bezpředmětné, protože náklady není s čím porovnat. Není zřejmé, zda regulace cílí na dotčené subjekty proto, že jsou největšími znečišťovateli, nebo proto, že jsou nejsnáze regulovatelní, nebo je poměr nákladů takové regulace k jejím přínosům nejlepší.

Popis jednotlivých variant, přestože je technicky vcelku podrobný, neposkytuje dostatečné podklady pro odhad nákladů pro jednotlivé druhy dotčených skupin ani pro odhad nákladů celkem pro všechny druhy dotčených subjektů. Z některých uváděných zvýšení jednotkových nákladů o 1 300 % nebo o 13 000 % (tbl. 19 a tbl. 20 v části 4.6.5.1.) se nelze zbavit dojmu, že růst nákladů bude nezanedbatelný, buď ve formě poplatků za vypouštění odpadních vod nebo ve formě nákladů na čištění odpadních vod. Z textu RIA rovněž není patrné, na základě jaké logiky byla vyčíslena navrhovaná nová výše poplatků, odkud tato čísla (s přesností na dvě desetinná místa) pochází.

Jak sami autoři uvádějí, lze předpokládat, že zvýšené náklady budou přenášeny na spotřebitele, tedy na domácnosti. Vzhledem k navrhované míře nárůstu poplatků je třeba dopady dodatečných nákladů a jejich finální nositele alespoň řádově odhadnout. Z odhadu dodatečných nákladů na investice a provoz v tbl. 22 v přepočtu na obyvatele v míře 14-33 tis. Kč na obyvatele vyplývá, že náklady pro spotřebitele budou nemalé, ať už prostřednictvím poplatků za stočné nebo prostřednictvím veřejných výdajů, které budou obce platit (ty pocházejí z daní a pokud budou obce muset vynaložit více investic v této oblasti, budou nutně muset omezit investice v oblasti jiné).

Zdůrazňujeme, že výše uvedené příklady jsou ilustrativní. Náklady nejsou uvedené konzistentně pro všechny varianty a nejsou zdrojově podloženy. Není proto bohužel možné mezi sebou varianty porovnávat.

5. Poplatek za odebrané množství podzemní vody

Návrh opatření zní logicky.

Opět ovšem neznáme důvody, proč dochází k tomu, že se účel užití vody může lišit ve skutečnosti a v účelu deklarovaném v povolení k nakládání s vodami, podle kterého je poplatek účtován. Zda je to kvůli tomu, že existuje v zákoně „nejasnost“, nebo zda k tomu vedou jiné důvody (např. nedostatečná kontrola reálného využívání vody,).

Navrhované opatření asi nemůže situaci uškodit. Otázka ale je, zda může problém vyřešit na úrovni reálného placení poplatku, nebo jen v rovině zjednodušení (zamezení) sporů mezi SFŽP a odběrateli vody (s nějakým druhotným odstrašujícím účinkem, který bude ale patrně závislý na míře kontroly a pravděpodobnosti postihu).

Chybí kvantifikace počtu sporů (a případně odhad, jaký podíl nežádoucího chování tyto spory pokrývají). Nedochozí tedy ani k vyčíslení dopadů zvýšení poplatku.

Ani v této části neobsahuje kapitola „Přezkum účinnosti“ žádné indikátory, které by předkladatel chtěl přezkoumávat.

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

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace ke Zprávě RIA k návrhu zákona **uplatňuje doporučující připomínky**, a to doplnit:

- Příčiny identifikovaných problémů kvalitativním i kvantitativním způsobem tak, aby bylo možné na ně navázat navrhovaná řešení a posoudit mechanismy jejich působení (reálné dopady).
- Uvést cílový stav pro každou z tematických oblastí, jimiž se zpráva RIA zabývá takovým způsobem, aby byl kvantifikovatelný a měřitelný, a aby bylo možné s odstupem času ověřit,

zdali novelizované části vodního zákona skutečně působí změny, které zamýšlely, a také v jaké míře, v kolika případech apod. Toto promítnout do indikátorů přezkumu regulace.

- Identifikovat a porovnat náklady a přínosy každé varianty, které jsou navrhovány, v členění podle dotčených skupin subjektů, tyto náklady a přínosy kvantifikovat všude, kde je to možné. Zde uplatnit princip proporcionality. Pokud jde o návrh jednoslovného doplnění znění zákona bez změny jeho smyslu (zásobování obyvatelstva pitnou vodou), není třeba kvantifikovat dopady. Ale v případech, kdy aplikace novely v některých případech předpokládá náklady regulovaných subjektů stovek milionů až miliard (čištění odpadních vod, ochranná opatření proti povodním apod.), nelze přijmout případný argument, že náklady na kvantifikaci či její složitost by byly přílišné.
- Pro všechny okruhy novely vodního zákona navrhnout jednoznačné, měřitelné, a tedy kvantifikované ukazatele, jimiž se bude po určité době posuzovat, zdali byly cíle a záměry novely naplněny, v jaké míře a s jakými výsledky pro jednotlivé tematické okruhy. Pro tyto ukazatele, které budou přímo vycházet z problému a budou přesvědčivě měřit míru snížení problému (v té úrovni, která je možná), navrhnout zdroje a způsoby zjišťování dat, informací a podkladů a v případě, že nejsou v současnosti dostupné, způsob, jak budou v budoucnosti zajištěny, bylo možné účinnost regulace v budoucnosti posoudit.

IV. Závěr

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace na základě **doporučuje** Legislativní radě vlády, **aby projednávání návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, přerušila** za účelem dopracování zprávy RIA předkladatelem **ve smyslu výše uvedených připomínek.**

Vypracovali:
RNDr. Jan Vozáb, Ph.D.

Mgr. Ing. Lucie Zapletalová, M.A.
předsedkyně komise