



V Praze 10. října 2024

Čj.: OVA 742/24

Stanovisko

k

Návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony

I. Úvod

Jde novelizaci zákona o ochraně přírody a krajiny s cílem řešit změny ve **třech oblastech**: I. ochrana dřevin, II. druhová ochrana, III. založení NP Křivoklátsko. První dvě oblasti jsou si blízké, třetí oblast neřeší univerzální ochranu přírodních prvků, ale řeší ochranu jediné lokality.

II. Připomínky a návrhy změn

Obecné

Celý text má 300 stran a značná část textu je několikanásobným opakováním stejných informací (odstavců). Opakováním se snižuje srozumitelnost textu a vytváří kontraproduktivní zátěž pro jakéhokoli čtenáře ZZ RIA (proto je vhodnější na některé již uvedené pasáže pouze odkázat a uvádět především nové informace a specifika, která v předchozím textu ještě nebyla uvedena).

Oblast I. Ochrana dřevin

1.1 Definice problému (od str. 26) – Tato kapitola poskytuje kvalitní přehled funkcí dřevin ve městech, řádně ozdrojovaný a dokonce i kvantifikovaně ohodnocený. Chybí zde ale dobrá definice toho, v čem je současný stav dřevin v českých městech problematický – u uváděných statistik chybí **definice odchylky stávající situace oproti žádoucímu stavu**.

Oceňujeme kvantifikaci a monetizaci funkcí dřevin a uvedení konkrétních výstupů případových studií, bohužel s ní není již nikde dále ve vyhodnocení návrhů řešení pracováno a tato informace není nijak použita pro rozhodování o navrhovaných opatřeních.

Na str. 33 je např. uvedeno, že přínosy parku v Ostravě jsou 73 mil. Kč a náklady 14 mil. Kč – z toho plyne, že si na sebe parky dokáží vydělat (byť bez uvedení metodiky, jak byl tento výpočet

sestaven), ale nijak to neukazuje konkrétní fakta pro oblast navrhovaných změn. Při vyhodnocování variant řešení by mantinely, dané výstupy podobných studií (bylo by vhodné doplnit i příklady např. ze zahraničí a objasnit případné limity využívané metodiky v případě českých studií), mohly dobře sloužit ke kvantifikaci očekávaných dopadů předkládaného návrhu.

Na str. 37 je tab. 2, která uvádí silné a slabé stránky zeleně. Obdobně text na stejné straně za tabulkou je čistě deklaratorní. Tento typ úvahy by přitom měl být základem kvantitativního ohodnocení dopadů navrhovaných opatření oproti stávajícímu stavu.

1.2 Popis existujícího právního stavu přináší přehledné shrnutí stávající legislativy, vč. klíčových prvků jako je úprava sankcí.

1.3 Identifikace dotčených subjektů – stručný přehled subjektů předznamenává subjekty, kterých se týkají jednotlivé kapitoly v rámci celé sekce I. Ochrana dřevin, ovšem dílčí kapitoly v rámci sekce I. mají své vlastní identifikované dotčené subjekty (čili se údaje musejí duplikovat).

1.4 Popis cílového stavu – nejde o popis, jak by měla vypadat situace po přijetí regulace, ale jedná se o obecné deklarace lepší ochrany o životní prostředí, text nedává vodítko pro pochopení, jak má vypadat nový regulovaný stav. Chybí také identifikace očekávání od nové regulace – kam chce současný stav posunout.

Navrženy jsou vedle V0 vždy 3 alternativní varianty pro okruhy a) náhradní výsadba, b) ochranná pásma.

(a) 2 Náhradní výsadba

V této kapitole se opakují opět kapitoly týkající se Definice problému i Popis existujícího právního stavu vč. identifikace dotčených subjektů a popisu cílového stavu (45-49).

2.2 Návrh variant řešení

Nadpisy nevystihují podstatu jednotlivých variant, resp. odlišnosti neodrážejí srozumitelně: Platí, že varianty se liší zaměřením (stavební/nestavební účely) a dle výpočtu (dle zjednodušené metodiky AOPK, či kalkulačkou AOPK, či bez uvedení), není ale zřejmé, co je podstatou těchto změn, pokud to je možné, doporučujeme klíčové charakteristiky zohlednit ve vhodně zvoleném nadpisu.

Varianty řešení nejsou navázány na jednotlivé problémy a jejich příčiny, není zřejmé, které z příčin problému mají potenciál ovlivnit a do jaké míry.

Není dobře vysvětleno, proč je navrhována varianta výpočtu, která vede k systematicky nižším odhadům hodnoty stromů.

Ve variantě 1 je navrhováno, aby z povinnosti placení poplatku byly vyjmuty obce. Tento návrh zavádí z hlediska cílů zákona velmi nevhodnou motivaci pro obce. Hlavním cílem návrhu je zachování dřevin – čili primárním způsobem řešení kácení má být náhradní výsadba. Náhradní výsadba je nákladná, pokud tedy obce nebudou nuceny platit poplatek, jsou silně motivovány k tomu, aby kompenzací kácení neřešily nijak. Argument „nelogického a neúčelného přesouvání fin. prostředků v rámci rozpočtu není platný, protože je výslovně řečeno, že zaplacené poplatky jsou ve svém využití účelově vázány – obec by tedy musela převést volné prostředky z rozpočtu na účelově vázané a byla by tak „nucena“ nějakým způsobem kácení kompenzovat.

Nedostatečná je také analýza stanovení výše poplatků. Ta by měla pravděpodobně odrážet priority návrhu zákona (nebo by takový pohled měl být analyzován a mělo by být ukázáno, proč není vhodný). Pokud je hlavním cílem kompenzovat kácení, měla by být náhradní výsadba nákladově výhodnější, než výrazně jednodušší možnost platby poplatku – poplatek by tedy neměl odrážet náklady výstavby, ale měl by být vyšší, aby kompenzoval jednoduchost takového řešení. Jinak bude docházet přesně k tomu, že náhradní výsadba bude probíhat pouze z prostředků obce a na místech, kde je to pro obec možné. To pak může vést k výsadbě na méně prospěšných stanovištích, to je přitom definováno jako jeden z hlavních problémů dnešního stavu. Míra tohoto rizika by měla být identifikována a měly by být naznačeny způsoby jeho mitigace.

2.3 Vyhodnocení nákladů a přínosů

Tato kapitola převážně opakuje relativně obecné deklarace z kapitoly první. Tam, kde dochází ke kvantifikaci nebo monetizaci dopadů, se tak bohužel děje jen v agregované formě a dopady nejsou operacionalizovány tak, aby mezi sebou šly porovnávat a mohly tak reálně sloužit k porovnání variant. Není kvantifikován problém (míra úbytku stromů, mezery v péči,...) ani pro variantu 0, tím pádem potom ani není zjevné, **k jakému zlepšení má dojít ve změnových variantách** (toto zlepšení by pak mohlo být porovnáno s náklady dané varianty). Je třeba konkrétně uvést, jaké výsledky (z hlediska počtu a umístění stromů) se od jednotlivých variant řešení očekávají.

V případě, kdy předkladatel má k dispozici monetární ohodnocení i takových přínosů, jako jsou ekosystémové služby, je vyložene promarněnou příležitostí, když toto ohodnocení není využito pro posouzení přínosů a nákladů navrhovaných variant regulace. Tato připomínka se vztahuje i k dalším kapitolám RIA (opatřením).

Podrobnější komentáře uvádíme níže:

- Na str. 54 a 55 je identifikace dopadů na státní rozpočet spíše popisem procesů a stavu, nikoliv vyhodnocením.
- Str. 56 obsahuje tabulku 4, kde jsou informace o oceňování dřevin, ale nejsou z něj vyvozeny závěry a identifikovány dopady na konkrétní subjekty.
- Sociální dopady na str. 57 se zaměřují **především na životní podmínky** (horko, nutnost využívat klimatizace, zvýšení ceny nemovitostí). Ovšem absence regulace je též sociálním dopadem a může znamenat, že lidé mohou s veřejným majetkem (mají k tomu oprávnění), nebo se soukromým majetkem (pokud jej vlastní) nakládat tak, jak náleží tomu, pokud jsou vlastníky či správci. Zde tedy též záleží na identifikaci externalit – poškozuje skutečně určitá činnost na soukromém/veřejném pozemku ostatní lidi (resp. zasahuje do jejich práv a svobod) natolik, že je nutné oblast regulovat? Odstranění dřevin není v praxi 100% pravidlem, řada vlastníků se chová odpovědně (neničí dřeviny, nebo je nahrazují z vlastní vůle), takže zavádíme regulaci v situaci, kdy problém neexistuje ve 100 % případů, ale regulace zasáhne je (byť patrně bez nákladů). Doporučujeme zohledňovat i fakt, že regulace ovlivní dosavadní svobodu a chování jedinců, v ZZ RIA je nutné tento zásah identifikovat a popsat.
- Obdobně na str. 61 tab. 8 nepřináší kromě informace, jak oceňovat dřeviny, žádnou informaci o makro-dopadech navrhované regulace.

2.3.2 Vyhodnocení

Tabulka na str. 74 **přehledně shrnuje** obsah předchozího textu a vzhledem k rozsahu kapitol pomáhá efektivnímu pochopení, není nicméně použitelná pro reálné porovnání nákladů a přínosů jednotlivých variant. Nedochází zde k převedení dopadů na vzájemně porovnatelné hodnoty a nedochází k žádné agregaci celkových dopadů. Zásadní překážkou k agregaci dopadů je chybějící konkretizace velikosti problému (jaké hodnoty jakých veličin je třeba změnit) a cílového stavu (jaké hodnoty jakých veličin bychom při implementaci jednotlivých variant očekávali).

Tato připomínka se vztahuje i k dalším kapitolám RIA (opatřením).

2.4 Stanovení pořadí variant – kromě výše popsaných variant, které jsou relevantní, se nabízejí i další alternativy nebo nelegislativní řešení – např. změna předpisů, které se týkají technických sítí, nebo „měkčí“ alternativy jako posílení společenské odpovědnosti, obdoba ESG (Environmental, Social and Corporate Governance), tlak veřejnosti na subjekty a instituce, které mají vliv na zeleň, vydávání metodik, jak se chovat k zeleni a cílení těchto metodik na subjekty starající se o zeleň, posilování aktivismu, podepsání memorand s dotčenými subjekty, které mohou zlepšit nakládání se zelení atd.

(b) 3 Ochranná pásma stromořadí

3.1.1 Definice problému – kapitola uvádí vysvětlení problematiky, problém ilustruje na příkladu z diplomové práce (Slezská ulice v Praze na Vinohradech). Chybí odhad celkové velikosti problému – jak se stav snižuje, jaká je optimální úroveň.

3.1.5 chybí identifikace rizik přijetí návrhu.

3.2.2 a 3.2.3 – varianty V1 a V 2 – jde o reakci na V0, kdy ochrana není stanovena, ve V1 se navrhuje ochrana speciálně pro stromořadí a V2 je ochrana všech stromů, ať jsou nebo nejsou stromořadím (zde ale není jasné, zda se tedy nepřekrývají návrhy v rámci kapitoly 2 či obecně u ochrany dřevin a zda neexistují rizika překryvu a konfliktu různých dalších variant ochrany dřevin).

3.3 Vyhodnocení nákladů a přínosů – detailně popsané dopady, chybí syntéza a agregaci dopadů.

V případě, že nové personální požadavky je možné „pokrýt v rámci změny vnitřní systemizace organizace a nebudou klást nové požadavky na státní rozpočet“, je pak možné v případě neschválení návrhu tato pracovní místa zrušit? Zavádějící argumentace – pokud tito pracovníci nyní vykonávají jinou činnost, tak je buď zbytečná, nebo dojde ke zhoršení kvality práce v jiných oblastech.

Existuje varianta nelegislativního řešení, např. memoranda veřejných institucí a subjektů zajišťujících správu sítí (např. společnost spravující plynovody, kanalizace, vodovody, elektrickou síť) o tom, jak postupovat, aby infrastruktura neměla nepřiměřeně silnou ochranu (ochranná pásma) oproti zeleni.

Přezkum regulace (str. 102) představuje nedostatečné vymezení oblasti a indikátorů přezkumu regulace. Co bude považováno za indikátory „účinné regulace“? Podle čeho se bude rozhodovat, zda je regulace dostatečná / nepřiměřená...? Tato připomínka platí i pro ostatní části návrhu.

Oblast II. Druhov

*Navrženy jsou vždy V0 a V1 pro okruhy **a)** ochrana zvláště chráněných druhů, **b)** aktivní péče o druhy a jejich biotopy; **c)** záchranné stanice; **d)** ochrana opylovačů; **e)** světelné znečištění.*

Definice problému je podrobná, ale chybí vymezení velikosti problému (kde z hlediska ochrany jsme a kde bychom měli být). V některých případech se objevují data na úrovni EU nebo data o světové situaci, ale chybí informace o tom, jak velký je daný problém na území ČR (a tedy jak velký prostor existuje a je žádoucí pro zlepšení). Z uvedených statistik často jednoznačně nevyplývá existence problému v ČR (např. tabulka na str. 121, v několika případech zásadní zlepšení situace od roku 2000 při současném způsobu ochrany).

Chybí rizika přijetí návrhu.

Je třeba poskytnout konkrétní přehled toho, jak se v reálném životě dotčených subjektů projeví změna paradigmatu (od ochrany jedince k ochraně biotopu), jak se prakticky projeví značné rozšíření počtu ZCHD v nejnižší kategorii ochrany.

Regulace nadměrného venkovního osvětlení – zde jsou jasně vysvětlené návrhy regulace výlučně pro nově budované osvětlení – jaký je stav ohledně stávajícího osvětlení?

Přezkum účinnosti regulace – stejně jako v předchozí části chybí indikátory úspěšnosti.

V případě opylovačů neodpovídá definice problému s cílovým stavem a přezkumem účinnosti – jako cíl je na různých místech prezentováno jak zastavení trendu, tak zvrácení trendu, tak zvýšení ochrany (zvýšení ochrany není cílem, ale nástrojem – zvýšením ochrany se snažíme splnit cíl např. zvrácení trendu vymírání opylovačů...)

Za každou popsanou variantou je přehledně zpracováno vyhodnocení nákladů a přínosů ve formě tabulky, stejně jako v předchozí Oblasti I. Ovšem i zde chybí syntéza a agregace dopadů. Dobré hodnocení administrativních nákladů je ale třeba podobně zpracovat a i další náklady a přínosy (viz hodnocení závěrečných tabulek výše).

Oblast III. NP Křivoklátsko

1.1 Definice problému poskytuje detailní informace o vývoji a hodnotě dané lokality. Nedostatečně ale vysvětluje, jak přesně se projevuje nevhodnost současného způsobu péče o les a jaké jsou příčiny tohoto stavu. V čem selhává ochrana v současném režimu CHKO a jaké jsou příčiny tohoto selhání? (nízká zákonná míra ochrany, nespolupráce aktérů na dosahování cíle ochrany, soukromé zájmy na honitbách,)

Doporučujeme vysvětlit specifické výrazy (obmýtlí, str. 237; saproxylické druhy, str. 238) pro lepší srozumitelnost.

1.3 Identifikace dotčených subjektů (str. 242) – uvedeny jsou „g) obyvatelé v daných obcích“, zde doporučujeme popsat počet obyvatel, obcí a míru dopadu dané obce zamýšlenou rozlohou NP či jinými dopady (blízkost samotného NP, omezení, jiný režim podnikání, dopravy atd.).

Úvodní kapitoly obsahují informace, které jsou patrně důležité, ale není s nimi nijak pracováno v pozdějším textu při tvorbě či vyhodnocování dopadů variant. Např. kapitola 1.4.3 Základní principy péče o předměty ochrany zvláště chráněného významu (str. 243 až 249) přináší informace, se kterými patrně další kapitoly nijak přímo a jednoznačně nepracují (resp. varianty nijak nepracují s popsány zónami 1 až 4).

Celá kapitola **1.4 Popis cílového stavu** je rozsáhlým uvedením do problematiky ochrany přírody a popisem dané lokality, ale úkolem ZZ RIA je přinést informace o cíli regulace, kterým má být zamezení např. stávajícího nešetrného hospodaření v dané oblasti, a popis stavu, do jakého se oblast díky návrhu dostane.

Mezi riziky by měla být uvedena i rizika přijetí, nikoli jen nepřijetí navrhované úpravy.

2 Návrh variant řešení a jejich vyhodnocení

Navrženy jsou V0, V1 (s pod-variantami a, b), V2 (rovněž s pod-variantami a, b). V1 a V2 se liší pouze využitím státní budovy, nebo využitím komerčního nájmu, pod-varianty se liší počtem zaměstnanců (75 vs. 112 zaměstnanců).

V ZZ RIA **chybí skutečné varianty řešení**, které by vycházely z pojmenování příčin současného neuspokojivého stavu a které by umožňovaly realistické vyhodnocení, zda je vyhlášení národního parku nejlepší možnou variantou. Existující varianty řešení jsou čistě formální, budova sídla NP nehraje z hlediska naplňování cílů regulace a adresování příčin problémů absolutně žádnou roli a jde pouze o mechanicky vytvořenou variantu řešení. Variantní řešení počtu zaměstnanců neobsahuje žádné odůvodnění, nebo vysvětlení toho, čím by přispěl větší počet zaměstnanců, jak by se na základě většího počtu zaměstnanců změnila ochrana přírody a jak by se to projevilo na cílovém stavu lesů.

Nepříliš srozumitelně je vysvětleno navýšení příjmů z těžby v případě vyhlášení NP.

Str. 238 obsahuje informace „Dopady na obyvatele“ (restrikce pro činnosti jako je horolezectví, jízdy na kole a na koni, ohňostroje), lze popsat omezení pro běžné činnosti, které se více dotýkají místních lidí? (např. procházky, chození do přírody, sekání trávy, stavby a rekonstrukce domů, běžná podnikatelská činnost – byť ta je na jiných místech též analyzována, zde by se hodilo popsat, jestli např. zahájení provozu prodejny, hospody, kiosku v rámci stávajících budov může být nějak komplikováno?)

Přezkum a účinnost regulace (str. 294), zde se předpokládá přezkum po 3 letech od vyhlášení. Tento krátký horizont může být využití ke sledování krátkodobých dopadů (obyvatelé, obce, rozvoj oblasti...).

Reálné dopady na cílový stav (návrat lesů do přírodnější podoby) lze sledovat až v dlouhodobějším horizontu – měl by být naplánovaný přezkum a indikátory i pro delší období.

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

Oceňujeme hloubku a podrobnost definice problémů, stejně jako kvantifikaci i netriviálních dopadů a snahu o ucelené vyhodnocení dopadů. Do ZZ RIA doporučujeme zapracovat především tyto připomínky:

- **Doporučujeme vyřešit duplicity**, které zbytečně opakují informace v jednotlivých kapitolách. V každé kapitole poskytovat pouze informace, které tam patří a kontextové informace uvádět pouze zkrácené a odkazy na předchozí kapitoly. Chápeme záměry autorů ZZ RIA, ale v takto rozsáhlé ZZ RIA, která musí obsahovat tři oblasti, je nutné rozsah a frekvenci zmiňování již některých uvedených informací **racionalizovat**.
- **Doporučujeme dopracovat definice problému tak, aby bylo zjevné, v čem je současný stav suboptimální a jak jsou problémy veliké. Z této definice necht' vychází konkrétní popis cílového stavu a indikátory účinnosti regulace.**
- **Doporučujeme doplnit varianty tak**, aby byly navázány na definované problémy a jejich příčiny a představovaly skutečné alternativní způsoby řešení problémů (včetně nelegislativních) a nikoli technicko-administrativní varianty.
- Při vyhodnocení dopadů syntetizovat a agregovat přínosy a náklady jednotlivých variant, zejména tam, kde předkladatel už nyní disponuje monetizací netriviálních dopadů (hodnota ekosystémových služeb, funkcí opylovačů, apod.). Nesoustředit se pouze na dopady na administrativní zátěž.
- Dopady regulace na soukromé subjekty popsat z hlediska reálného fungování (zejména dopady druhové ochrany, nebo vyhlášení NP Křivoklátsko). V popisu dopadů zohlednit průběh a informace z konzultačního procesu k návrhu zákona.

IV. Závěr

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace **doporučuje** Legislativní radě vlády, aby byl **návrh zákona, kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, doporučen vládě ke schválení za předpokladu zohlednění výše uvedených připomínek.**

Vypracoval:

Ing. Vladimír Štípek, Ph.D.

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