



V Praze 30. 8. 2024  
Čj.: 623/24

## Stanovisko

k

### **závěrečné zprávě hodnocení dopadů regulace (ZZ RIA) týkající se Návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů**

#### I. Úvod

Cílem návrhu zákona je dle předkladatele aktualizovat práva a povinnosti vlastníků lesů daná zákonem s důrazem na snížení byrokratické zátěže, posílit vlastnický princip a odpovědnost vlastníků za jimi obhospodařované lesy, zefektivnit výkon státní správy lesů s cílem dosáhnout odborně připravené státní správy lesů a nastavení systému pozitivní motivace vlastníků lesů ve vztahu k trvalé udržitelnosti lesnického hospodaření a adaptaci lesů na změnu klimatu.

Navržené změny dle předkladatele vychází z Programového prohlášení vlády, Koncepce státní lesnické politiky do roku 2035 a zároveň reagují na změny společenských, ekonomických i přírodních podmínek.

#### II. Přípomínky a návrhy změn

Struktura **Závěrečné zprávy RIA** je v souladu se strukturou uvedenou v Obecných zásadách pro hodnocení dopadů regulace (RIA).

##### **Definice problému**

Tato kapitola je nedostatečně zpracována a dochází v ní k směšování obecných proklamací, obecného popisu problematických oblastí a popisu jak cílů právní úpravy, tak nástrojů, které si předkladatel k dosažení cílů zvolil, např. „Nově je nutné nastavit i opatření pro posílení stávajících a zavedení nových motivačních podpor vlastníků lesů.“

Z obecných tvrzení lze uvést např. první větu “Zkušenosti z posledních let a poznatky orgánů státní správy lesů na všech úrovních, odborné veřejnosti i zájmových sdružení atd., svědčí jednoznačně o tom, že je nezbytné zpracovat komplexní novelu lesního zákona, která přinese změny odstraňující nejasnosti při jeho aplikaci.” Pokud by předkladatel dále podrobněji popsal, o jaké nejasnosti se jedná, jaké problémy způsobují a o jak rozsáhlý problém se jedná, bylo by to v pořádku, to se ovšem nestalo. Stejným způsobem je pojata celá definice problému, dále např. “V neposlední řadě je též třeba řešit otázky související s působením zvěře na les,

se zadržováním vody v lesích a ochranou pozemků určených k plnění funkcí lesa.” – opět není specifikováno, o jaké otázky a problémy se konkrétně jedná a v jakém rozsahu. Některé problémy uvedené dále ve zprávě zde chybí, např. kůrovcová kalamita a její následky.

Správné vymezení problému, jeho popis a ideálně kvantifikace dílčích škod tímto problémem působených by umožnila dále lépe pracovat s možnými variantami řešení, zvažovat vhodné nástroje a kvantifikovat náklady a přínosy navržených řešení. Doporučujeme proto kapitolu s definicí problému přepracovat.

### **Výčet dotčených subjektů**

Jednotliví aktéři jsou sice vhodně identifikováni, nicméně sekce by neměla podat pouze jejich výčet, ale i popis jejich rolí v rámci navrhované novely. Z tohoto popisu by mělo být patrné, jaké role jednotliví aktéři zastávají, jak na ně problém dopadá a naznačení jejich možností při řešení problému. Z textu ZZ RIA je patrné, že se navrhuje přistupovat jinak k menším a větším vlastníkům lesů. Není přítom nikde vysvětleno, jaké přínosy a náklady regulace přináší těmto různým typům vlastníků, ani jaké jsou důvody pro odlišný typ regulace podle velikosti lesa.

### **Popis cílového stavu**

Tato kapitola trpí obdobnými vadami jako úvodní definice problému. Dalo by se říci, že následkem příliš vágní, stručné a obecné definice problémů je i popis cílového stavu poměrně generický a i zde dochází k dílčímu směšování cílů s nástroji, které mají k dosažení cílů sloužit (např. jasnější vymezení a posílení kompetencí Ústavu pro hospodářskou úpravu lesů není cílem, ale prostředkem). Pokud předkladatel směšuje nástroje vedoucí k cílům, je otázkou, zda si je vědom, že tyto nástroje nepředstavují jedinou možnou variantu řešení k dosažení cílů. Je přítom otázkou, zda jsou zde identifikované cíle relevantní k existujícím problémům, když tyto nebyly řádně definovány a změřeny. Obecně lze proto doporučit na základě podrobnější definice problémů také stanovit podrobnější a měřitelné cíle a nesměšovat cíle s nástroji či variantami řešení.

### **Zhodnocení rizik**

Tato kapitola v zásadě nebyla předkladatelem zpracována vůbec. Předkladatel pouze konstatuje, že jím zvolená varianta řešení nepřinese žádné negativní důsledky administrativní, ekonomické, ekologické či sociální povahy a že naopak varianta 0 a alternativní posuzovaná varianta by zachovaly negativní jevy částečně popsáné v sekci Definice problému. Toto lze považovat za zásadní metodické opomenutí.

### **Návrh variant**

Předkladatel se v této stěžejní kapitole zdánlivě pustil do maticového rozpracování, kdy si stanovil pět dílčích cílů a ke každému z nich zpracoval tři varianty řešení, a to 0, 1 a 2. Teoreticky tímto způsobem nabídl až 125 možných kombinací řešení. Následující analýza se však v zásadě zabývala třemi sadami řešení: zachování stávajícího stavu všude, dále zvolením varianty 1 všude a zvolením varianty 2 také všude.

Předkladatel se zde opět potýká se záměnou cílů za nástroje a varianty. Například dílčí cíl č.5, *Vytvořit legislativní rámec pro nové podpory vlastníkům lesa (...)*, ve skutečnosti není cílem, ale nástrojem, který byl předkladatelem identifikován jako vhodný pro řešení problému, jehož jasná definice však chybí, stejně jako definice skutečného cíle. Pro splnění tohoto „cíle“ je pak nepřekvapivě zvolena varianta č.2, která navrhuje takový legislativní rámec vytvořit.

V této kapitole se částečně dobíráme definice některých problémů, avšak nevhodně jako součást popisu nulové varianty u některých cílů. Pokud rozebereme cíl č.1, odstranění vysoké byrokratické zátěže vlastníků lesů a posílení motivačních opatření (liberalizace), pak se dočteme např. že stávající byrokratická zátěž vlastníků lesů je objektivně jednou z nejvyšších v EU, ačkoliv zde **chybí konkrétnější kvantifikace a faktické mezinárodní porovnání**. Zároveň se ve zhodnocení varianty 0 objevuje další problém, a to nemožnost vyplácet podpory EK na činnosti uložené zákonem, což však nemá jasnou věcnou souvislost s „odstraněním byrokratické zátěže a posílením motivačních opatření“. Varianta 1, která má představovat úplné upuštění od povinností kladených na vlastníky lesů, zde pak není nijak popsána, naopak je hned v první větě zamítnuta jako nevhodná kvůli vysokým nárokům na veřejnou podporu. Jedině varianta 2, zvolená předkladatelem, je pak považována za správnou, aniž by byla podrobněji popsána. Konstatuje, že motivační podpory jsou poskytovány cíleně a v odpovídajícím rozsahu, přičemž toto tvrzení není nijak doložitelné a ani není jasné, zda se vztahuje k stávajícímu stavu, nebo k cílovému stavu po novelizaci zákona.

Obdobně lze pokračovat analýzou dalších variant navržených u každého dílčího cíle, kdy se díky popisu varianty 0 někdy dobíráme lepší definice dílčího problému, dále každá varianta 1 je *a priori* považována za nevhodnou ze strany předkladatele, přičemž její nevhodnost je konstatována s absencí věcně a kvantitativně podloženého zhodnocení. Je možné, že předkladatel posuzuje nevhodnost některých variant správně, ale pro čtenáře ZZ RIA je toto zcela nemožné posoudit.

Nad rámec cílů, které uvádí předkladatel v analýze variantních řešení, ve zprávě chybí analýza **zcela zásadního problému**, kterou předkladatel sám zmínil v úvodní části, totiž jak informace o tom, jak konkrétně chce předkladatel dosáhnout **ochrany biodiverzity lesa a adaptace** na probíhající klimatickou změnu, protože stávající znění § 29 stále stanovuje velmi rigidní podmínky obnovy lesa, které neberou v potaz oteplování a posun teplotních pásem: „K umělé obnově lesa a k zalesňování pozemků prohlášených za pozemky určené k plnění funkcí lesa (§ 3 odst. 4) se používá reprodukční materiál lesních dřevin **ze stejné nebo odpovídající přírodní lesní oblasti a z odpovídajícího výškového pásma určeného lesním vegetačním stupněm**“. Za situace, kdy se vlivem klimatické změny za posledních 60 let již oteplilo natolik, jako kdyby se celá Vysočina přesunula do Polabí, je možné, že tento požadavek není v souladu s cílem adaptace na klimatickou změnu a konzervuje stávající skladbu lesa, která je neudržitelná.

Z přístupu k hodnocení variant je bohužel patrné, že předkladatel měl předem jasno v tom, jakou cestou se chce v novele ubírat a ZZ RIA psal pouze s cílem formálního splnění úkolu. Tomu odpovídá i fakt, že z maticového přístupu k posouzení vhodných variant jednotlivých dílčích cílů nezbylo nic a na konci kapitoly se dobíráme nepřekvapivého výsledku, kdy předkladatel u každého z cílů volí variantu č.2.

## Vyhodnocení nákladů a přínosů

Předkladatel se některých nákladů dotýká v předcházející kapitole. Například u dílčího cíle č.5, který zakládá nové motivační finanční podpory vlastníkům lesa, konstatuje, že náklady není možné předem určit, avšak půjde minimálně o 7 mld. Kč s tím, že zdrojem financování mají být emisní povolenky. Toto je nepřipustné z vícero důvodů: nelze náklady pouze odhadnout bez informací o tom, jaká východiska byla pro kvantifikaci odhadu použita.

Takto materiálně zásadní dopad dalšího mandatorního výdaje do státního rozpočtu je nutné řádně nejen odhadnout, ale zejména také zvážit z hlediska právě přínosů a nákladů. U některých z navrhovaných opatření (například zacházení s těžebními zbytky) není vůbec zřejmé, proč má k zavedení nároku na platbu dojít, protože v důsledku vyžadování určitého zacházení s lesem (ponechání těžebních zbytků) nedochází k žádnému růstu nákladů vlastníků (nebo mohou být náklady dokonce nižší). V ZZ RIA zcela chybí úvaha o motivacích vlastníků, proč nějakým způsobem o les pečovat a jiným ne a posléze úvaha a vyhodnocení různých nástrojů, kterými lze tyto motivace změnit směrem k žádoucímu chování vlastníků.

Lesnictví je regulované ekonomické odvětví a jako takové neumožňuje pouze maximalizovat zisk. Každý, kdo v tomto oboru chce podnikat, musí počítat s předem stanovenými pravidly a omezeními. Nejsou uvažovány varianty, jak dosáhnout požadovaného stavu jinými prostředky než dotačními. Podobným způsobem jsou limitováni například telefonní operátoři, distributoři energií, finanční služby. Neexistuje tedy žádný automatický nárok na finanční motivační opatření. Návrh navíc neobjasňuje, jakým způsobem se bude plnění ekosystémových funkcí lesa posuzovat a jaká budou pravidla pro přidělování těchto motivačních prostředků. Není také jasné, jestli na uvedeném financování z emisních povolenek panuje shoda a dále je vhodné si uvědomit, že financovat lesy z výnosů z EU ETS patrně nebude možné po implementaci pravidel EU ETS 2, protože tyto výnosy budou putovat do celoevropského Sociálního klimatického fondu (SCF).

Celkově je tato kapitola nedostatečná, protože vyhodnocení nákladů a přínosů má být provedeno pro všechny varianty, a to tak podrobně, aby bylo na základě něj možné rozhodnout o vhodnosti té které varianty.

### **Implementace doporučené varianty a vynucování**

Zde se předkladatel omezil pouze na obecné konstatování, aniž by popsal konkrétnější postup pro implementaci jednotlivých opatření, roli jednotlivých aktérů.

### **Přezkum účinnosti regulace**

Tato sekce by měla odrážet cílový stav a měly by zde být uvedené konkrétní indikátory a potřebná data, jejichž přezkum napoví, zda novela dosáhla svých cílů. Aktuálně nejsou žádné indikátory nastaveny, což je přímým důsledkem rezignace na kvantifikaci problému v úvodní části

## **III. Shrnutí připomínek**

Předložený dokument sice formálně obsahuje všechny požadované kapitoly a drží se předepsané struktury ZZ RIA, avšak obsahově vykazuje závažné nedostatky. Je velmi nekonkrétní a používá obecná vyjádření bez odkazu na zdroje. Neobsahuje popis stavu, který má být tímto zákonem dosažen, chybí číselná vyjádření současného stavu a zejména

porovnání se stavem očekávaným při požadavku tak vysokého mandatorního výdaje. Chybí i podrobnější mezinárodní srovnání regulace lesního hospodářství. Doporučujeme:

- 1) Strukturovaně a kvantifikovaně definovat hlavní problémy, k jejichž řešení zákon směřuje
- 2) Jednoznačně popsat, k jakému cílovému stavu zákon směřuje ve formě konkrétních výstupů na kvantifikovaných objemech lesů, konkrétních forem péče o les a jejich dopadů.
- 3) Identifikovat realistické varianty řešení jednotlivých definovaných problémů, které povedou k požadovaným výsledkům a tyto vyhodnotit na základě relevantních kritérií. Mělo by být patrné, proč je předkladatel přesvědčen, že jiné nástroje, než ty navrhované (zejména ve formě mandatorních výdajů) nepovedou k dosažení stanovených cílů

#### IV. Závěr

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace **doporučuje** Legislativní radě vlády, aby projednávání **Návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů**, přerušila za účelem přepracování návrhu předkladatelem ve smyslu výše uvedených zásadních připomínek.

Za Komisi RIA vypracovali:

Mgr. Jan Matoušek  
Ing. Jiří Nekovář, Ph.D.

Mgr. Ing. **Lucie Zapletalová**, M.A.  
předsedkyně Komise RIA