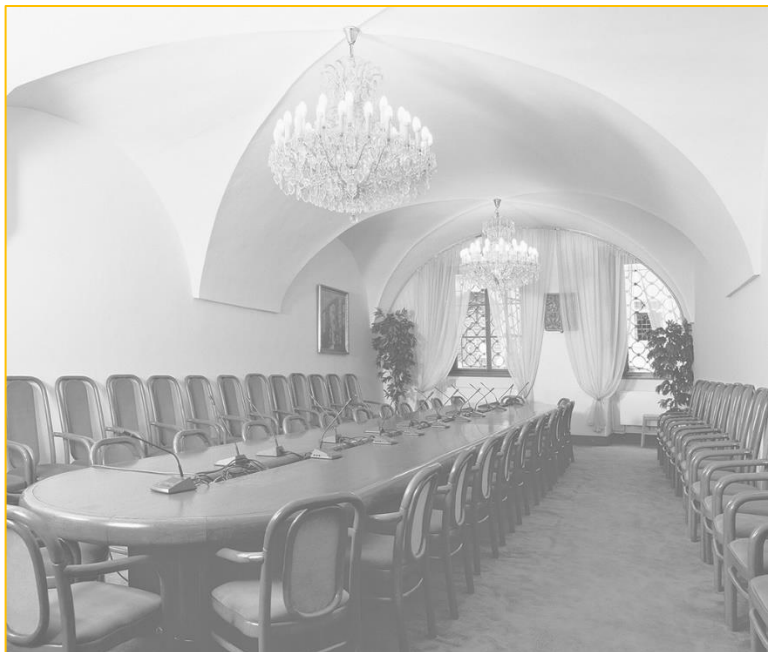




K ústavnímu zákazu podnikání při zásobování vodou

Informační podklad ke kompatibilitě návrhu
na vydání ústavního zákona, kterým se mění ústavní
zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod,
ve znění pozdějších předpisů (sněmovní tisk 549),
s právem EU



Informační podklad č. 0549
srpen 2019
autor: Jindřiška Syllová

Obsah:

Úvod.....	3
Stanovisko PI k návrhu k čl. 31 odst. 3 až 5 z hlediska základních práv – Listiny základních práv EU	4
Stanovisko PI k návrhu čl. 31 odst. 3 až 5 z hlediska jiných práv v rámci práva EU	5
Informace o sekundárních předpisech EU	6
Závěr	7

AKTUÁLNÍ VYDÁNÍ:	ŘADA: STANOVISKA
Název: K ústavnímu zákazu podnikání při zásobování vodou	Typ řady: online
Autor: Syllová, J.	URL: http://www.psp.cz/sqw/ppi.sqw?d=4
Číslo: Stanovisko č. 0549	První vydání řady: říjen 1998
Datum: srpen 2019	Frekvence vydání řady: nepravidelná
	Zaměření: stanoviska kompatibility nevládních návrhů zákonů s právem EU
Klíčová slova:	Jazyk: CZ
vodárenství; voda; veřejný statek; volný statek	Vydavatel: Kancelář Poslanecké sněmovny, Sněmovní 4, 118 26 Praha 1

PARLAMENTNÍ INSTITUT plní úkoly vědeckého, informačního a vzdělávacího střediska pro Poslaneckou sněmovnu, její orgány, poslance a Kancelář Poslanecké sněmovny, pro Senát, jeho orgány, senátory a Kancelář Senátu. Naše činnosti a produkty uvádíme níže.

Oddělení všeobecných studií

STUDIE Srovnávací studie Analytické studie	ODPOVĚDI NA DOTAZ Stručné odpovědi na dotazy členů Parlamentu	VYBRANÁ TÉMATA Studie zpracované k aktuálním problematikám	MONITORING Vybrané hospodářské měnové a sociální ukazatele	MIGRACE Přehled aktualit v oblasti migrace za vybrané období
PŘEHLED SZBP Společná zahraniční a bezpečnostní politika EU	EUROZÓNA+ Přehled ekonomických událostí v EU	PODKLADY pro zahraničně politická jednání	PŘEDNÁŠKY pro zahraniční delegace, PS, Senát	

Oddělení pro evropské záležitosti

STANOVISKA kompatibility nevládních návrhů zákonů s právem EU	KONZULTACE k předkládaným vládním návrhům zákonů	DOKUMENTY EU Výběr z aktů a dokumentů EU zaslaných PS	ZPRÁVY Aktuální agenda v Bruselu	PODKLADY pro jednání výboru na mezinárodní úrovni
---	--	---	--	---

Oddělení komunikace a vzdělávání

INFORMAČNÍ STŘEDISKO Informace o činnosti Poslanecké sněmovny a prohlídky budov	ECPRD Spolupráce s Evropským centrem pro parlamentní výzkum a dokumentaci	PŘEDNÁŠKY pro Poslaneckou sněmovnu, pro školy, veřejnost	INFORMAČNÍ MATERIÁLY o fungování Poslanecké sněmovny, o legislativním procesu	ZÁPISY ze schůzí, seminářů, přednášek, kulatých stolů
---	---	--	---	---

OBSAH:

Úvod.....	3
Stanovisko PI k návrhu k čl. 31 odst. 3 až 5 z hlediska základních práv – Listiny základních práv EU.....	4
Stanovisko PI k návrhu čl. 31 odst. 3 až 5 z hlediska jiných práv v rámci práva EU	5
Informace o sekundárních předpisech EU	6
Závěr.....	7

Informační podklad ke kompatibilitě návrhu na vydání ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů (sněmovní tisk 549), s právem EU

Úvod:

Právo na vodu upravuje například výklad Mezinárodní úmluvy o ekonomických, kulturních a sociálních právech OSN slovy: *"Lidské právo na vodu opravňuje každého k osobnímu a domácímu užívání vody, která je v dostatečném množství dostupná, fyzicky přístupná, bezpečná/pitná a přijatelná".¹*

Návrh listinné novely se týká práva na vodu. Obsahuje několik ustanovení, která jsou vzhledem k současnému právnímu stavu téměř revoluční. Návrh novely Ústavy má několik základních částí:

- a. Jednak čl. 31 odst. 3 stanoví, že „vodní zdroje jsou ve správě státu.“ Toto znění neodpovídá současnému právnímu stavu a doktrinárnímu teoretickému přístupu. Vody se podle současné právní úpravy dělí na povrchové a podzemní. Tyto vody nejsou předmětem vlastnictví, jsou statkem volným. Nejsou součástí ani příslušenstvím pozemku, na němž se vyskytují. Za povrchové ani podzemní vody se nepovažují vody, které byly od těchto vod odebrány. Pokud nebude toto (občanskoprávní) pojetí změněno, pak ze své podstaty vody povrchové ani podzemní nemohou být ve „správě“ žádného právního subjektu.

Z hlediska práva EU resp. Listiny základních práv EU není možno toto ustanovení vzhledem k nejasnému a rozpornému obsahu posuzovat.

- b. Dále návrh obsahuje ustanovení, které zakazuje podnikat soukromým subjektům v oboru zásobování pitnou vodou. K tomuto ustanovení se vztahuje následující část předkládaného stanoviska.

¹ Výbor OSN pro ekonomická, kulturní a sociální práva vydal v r. 2003 stanovisko, v němž prohlašuje přístup k vodě za lidské právo a říká, že voda je sociálním a kulturním statkem, nikoli pouhou ekonomickou komoditou.

Stanovisko PI k návrhu k čl. 31 odst. 3 až 5 z hlediska základních práv – Listiny základních práv EU:

Návrh stanoví: „(5) Zásobování pitnou vodou zajišťují obce na neziskovém základě.“

Z důvodové zprávy vyjímáme: „Právě v zavedení neziskovosti nakládání s pitnou vodou spočívá nejvýznamnější dopad navrhované úpravy. Současná privatizace vodárenské infrastruktury českým domácnostem a jejich přístupu k pitné vodě nesvědčí. Soukromé zahraniční subjekty dostatečně neinvestují do údržby vodárenské infrastruktury, v důsledku čehož dochází nečastěji k haváriím vodovodních systémů a k jejich nedostatečné modernizaci a údržbě. Následné ztráty na pitné vodě, která z poškozeného potrubí uniká do okolní půdy, jsou kompenzovány z rozpočtů domácností na daném území, stejně jako opravy takto poškozených infrastruktur. České domácnosti, nacházející se na území, na němž působí zahraniční dodavatelé vody navíc za pitnou vodu, kterou čerpají, zaplatí více než ty domácnosti, jejichž vodárny jsou ve vlastnictví daných měst a obcí. Navzdory stávající regulaci cen pitné vody navyšují zahraniční koncerny odběratelům vody ceny o zisk, který se v průměru pohybuje v řádu desítek procent z vodného i stočného. Většina z takto získaného profitu je navíc alokována do zahraničí, do domovské země dané společnosti. Oproti tomu zisk, jenž domácnostem kalkuluje do ceny vodného a stočného městské vodárny je v průměru 1-2% a tyto zisky jsou vynakládány na rozvoj infrastruktury v daném regionu. (.....).“

„V této souvislosti je však nutné podotknout, že navrhovaná úprava se dotkne stávajících komerčních smluv se zahraničními provozovateli vodohospodářské infrastruktury. Odložená účinnost pak dává dostatečný prostor na vyřešení těchto případných sporů.“

Vzhledem k tomu, že ustanovení znamená nucený konec podnikání v oboru vodárenství, je závažným zásahem do základních práv, zejména **práva na podnikání (čl. 16 Listiny EU) a práva vlastnického**. Návrh neobsahuje způsob, jakým budou podnikající subjekty zbaveny svého majetku, jak bude koncipována případná náhrada škody, ušlého zisku, ztracených investic atd.

Pro dosažení slučitelnosti s těmito právy je třeba dosáhnout slučitelnosti s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva (dále „ESLP“), který vykládá Evropskou úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod, která je zásadní pro výklad Listiny základních práv EU.

Následující aspekty je třeba mít na zřeteli:

- Vzhledem k právu na podnikání je třeba reflektovat, že se musí jednat o omezení racionální, které může splnit (legitimní) účel. Měl by se aplikovat přinejmenším test racionality, zejména vzhledem k nelimitovanému rozsahu omezení. Přitom není zcela jasné, proč by měly být obce nejvhodnějším subjektem pro hospodaření s vodou. Právě na obce byly po Listopadu 1989 vodárenské podniky převedeny od státu bezplatně. Zájem samotných obcí je v mnoha případech pouze lokální, což brání rozvoji podnikání v oboru zásobování vodou. Rovněž v mnoha případech mají obce nedostatečné zdroje pro výstavbu moderních způsobů zásobování. Je otázkou, zda vynucení veřejnoprávního sektoru s neziskovým rámcem je výhradně nejvhodnějším řešením pro obor, který vyžaduje u velkých měst obrovské investice. Důvodová zpráva neuvádí žádné výzkumem podložené ekonomické zdůvodnění, které by dokázalo, že vlastnictví příslušného podniku obcí má pozitivní vliv na zásobování a zejména na hospodaření s vodou (viz výše důvodová zpráva).

- Vzhledem k právu vlastnickému je judikatorních omezení podstatně více,² je třeba vyhovět testu proporcionality. Je třeba si rovněž uvědomit odpovědnostní principy, které zasahují kromě odpovědnosti za škodu rovněž odpovědnost za ušlý zisk, nezbytné je rovněž reflektovat snížení tržní ceny určitého majetku následkem zákonné úpravy. Přinucení k převodu majetku může mít různé podoby, může se jednat o vyvlastnění de facto, odpovědným subjektem je pak stát.³
- „Požadavek proporcionality ukládá státům procesní závazky při odnímání majetku fyzickým osobám (...). Zásada proporcionality vyžaduje, aby v rámci každého opatření majícího za následek odnětí majetku, byl zachován (rozumný) vztah proporcionality mezi užitými prostředky a zamýšleným cílem, neboli spravedlivá rovnováha. Tato spravedlivá rovnováha musí být zachována mezi požadavky obecného zájmu společnosti a požadavky ochrany lidských práv jednotlivce. Spravedlivá rovnováha bude narušena vždy, pokud jednotlivce ponese 'individuální a nadměrné břemeno' (viz. např. rozhodnutí ESLP Sporong a Lönnroth). ESLP aplikuje test spravedlivé rovnováhy pro vyhodnocení zákonnosti zásahu státu do soukromého vlastnictví, a to bez ohledu na pravidlo, které je aplikovatelné v rámci čl. 1 Protokolu 1. Pokud je majetek odňat v souladu s legitimním cílem, 've veřejném zájmu', a 'v souladu s podmínkami stanovenými zákonem', k porušení druhého pravidla dojde, pouze pokud odnětí majetku bude disproporcionální ke sledovanému cíli, a bude tak ukládat poškozené osobě nadměrné břemeno. Při posuzování existence proporcionality se ESLP soustředí především na dva faktory: a) možnost kompenzace (faktor kompenzace), b) možnost napadení zásahu do majetkových práv procesními prostředky (faktor řádného procesu). Článek 1 Protokolu 1 jednotlivci nezaručuje nárok na kompenzaci v plné výši, a tedy přiznání plné tržní hodnoty odňatého majetku.“⁴

Stanovisko PI k návrhu čl. 31 odst. 3 až 5 z hlediska jiných práv v rámci práva EU:

Z hlediska jiných práv je třeba uvažovat ještě o zásadě volného pohybu kapitálu v rámci EU, který je upraven v čl. 63 a násl. Smlouvy o fungování EU (dále jen „SFEU“), a to už od roku 1994. Jedná se o jednu ze čtyř základních svobod EU zakotvenou v základacích smlouvách Unie. V současné době zakazuje článek 63 SFEU veškerá omezení pohybu kapitálu mezi členskými státy navzájem i mezi členskými státy a třetími zeměmi. V případech, kdy členské státy neodůvodněně omezí svobodu pohybu kapitálu, se uplatní klasické řízení o nesplnění povinnosti členského státu stanovené články 258 až 260 SFEU.

² EÚLP: Protokol 1, čl. 1: „Každá fyzická nebo právnická osoba má právo pokojně užívat svůj majetek. (...) Předchozí ustanovení nebrání právu států přijímat zákony, které považují za nezbytné, aby upravitily užívání majetku v souladu s obecným zájmem (...).“

³ „Stát je v takovém případě odpovědný za to, že přijal právní rámec, kterým umožnil převody majetku mezi jednotlivci bez souhlasu dosavadního vlastníka“ (James a další proti UK, č. 8793/79). Citováno podle: Kmec, J. Evropská úmluva o lidských právech. Praha: C. H. Beck, 2012, str. 1266.

⁴ Pejchalová, V. Ochrana práva na pokojné užívání majetku jako základního práva jednotlivce v rámci evropského systému ochrany lidských práv. <https://www.epravo.cz/top/clanky/ochrana-prava-na-pokojne-uzivani-majetku-jako-zakladniho-prava-jednotlivce-v-ramci-evropskeho-systemu-ochrany-lidskych-prav-68479.html>. Dne 22. 7. 2019.

Sekundární předpisy EU

Právo EU obsahuje předpisy upravující hospodaření s vodou. Nové aktuální předpisy nebo novelizace stávajících připravuje v současné době Komise. Žádný z předpisů však nepředepisuje formu vlastnictví, směrnice jsou více méně technického charakteru.

Základů hospodaření s vodou se týká rámcová směrnice o vodě - tedy Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky. Základem celé směrnice je integrace a spolupráce příslušných složek, bez ohledu na to, kdo službu provozuje. Směrnice byla nedávno významně zpřísněna (2014/101/EU).

Článek 9 této směrnice například stanoví k vodohospodářské službě:

„Návratnost nákladů na vodohospodářské služby

1. Členské státy vezmou v úvahu zásadu návratnosti nákladů na vodohospodářské služby, včetně environmentálních nákladů a nákladů na využívané zdroje, s ohledem na ekonomickou analýzu provedenou podle přílohy III, a zejména v souladu se zásadou, že znečišťovatel platí.

Do roku 2010 členské státy zajistí,

— aby politika poplatků v oblasti vody vytvořila uživatelům dostatečné podněty k tomu, aby užívali vodní zdroje efektivně, a tím přispěli k dosažení environmentálních cílů této směrnice,

— aby různá hospodářská odvětví, rozčleněná přinejmenším na průmysl, domácnosti a zemědělství, přiměřeně přispívala k úhradě nákladů na vodohospodářské služby, a to na základě ekonomické analýzy provedené v souladu s přílohou III a v duchu zásady, že znečišťovatel platí. Členské státy přitom mohou přihlídnout k sociálním, environmentálním a ekonomickým důsledkům úhrady, jakož i ke geografickým a klimatickým podmínkám dotčené oblasti či oblastí.

2. Členské státy podají v plánech povodí informaci o plánovaných krocích směřujících k provedení odstavce 1, které přispějí k dosažení environmentálních cílů této směrnice, a o výnosech z různých způsobů využívání vody k uhrazení nákladů na vodohospodářské služby.

3. Tento článek nijak nebrání financování konkrétních preventivních nebo nápravných opatření směřujících k dosažení cílů této směrnice.

4. Členské státy neporuší tuto směrnici, pokud se rozhodnou v souladu se zavedenou praxí neuplatňovat ustanovení druhé věty odstavce 1 a s tím souvisejících ustanovení odstavce 2 pro dané využívání vod tam, kde to nenaruší účely a dosažení cílů této směrnice. Členské státy uvedou důvody pro neúplné uplatnění druhé věty odstavce 1 v plánech povodí.“

Dále z oboru vodního hospodářství se ochrany podzemních vod týká Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/118/ES o ochraně podzemních vod před znečištěním a zhoršováním stavu, v posledním znění. Pitné vody se týká Směrnice Rady 98/83/ES o jakosti vody určené k lidské spotřebě; v posledním nedávno modifikovaném znění. Existuje řada dalších předpisů z oblasti životního prostředí, které se problematiky týkají, například v úseku odpadového hospodářství a jiných úsecích.

Závěr:

Není možno zcela přesně konstatovat, zda je ústavní novela ve shodě s lidskoprávními standardy Listiny základních práv EU a ve shodě se základními principy EU, danými v zakládajících smlouvách. Důvodem nemožnosti posouzení je zejména chybějící prováděcí podústavní legislativa. Zákaz podnikání v **celém jednom oboru podnikatelské činnosti** je napadnutelný z hlediska řady základních práv a principů EU a proto je třeba k němu přistupovat legislativně s největší obezřetností a po důkladné přípravě.

Tento informační podklad je zpracován k uvedenému číslu sněmovního tisku a nereflektuje eventuální pozdější pozměňovací návrhy.

Materiál byl Parlamentním institutem zpracován na základě usnesení organizačního výboru Poslanecké sněmovny č. 168, II. volební období.