

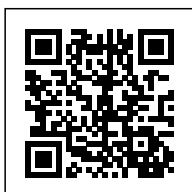


PARLAMENT ČESKÉ REPUBLIKY
POSLANECKÁ SNĚMOVNA

VIII. volební období

681/0

Návrh poslanců Jany Krutákové, Jana Farského, Věry Kovářové, Víta Rakušana, Petra Gazdíka a Petra Pávka na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů



Zástupce předkladatele: Krutáková J. a další
Doručeno poslancům: 19. prosince 2019 v 14:36

ZÁKON

ze dne ... 2019,

kterým se mění zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů

Parlament se usnesl na tomto zákoně České republiky:

ČÁST PRVNÍ

Změna zákona o vodách a o změně některých zákonů

Čl. I

Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění zákona č. 76/2002 Sb., zákona č. 320/2002 Sb., zákona č. 274/2003 Sb., zákona č. 20/2004 Sb., zákona č. 413/2005 Sb., zákona č. 444/2005 Sb., zákona č. 186/2006 Sb., zákona č. 222/2006 Sb., zákona č. 342/2006 Sb., zákona č. 25/2008 Sb., zákona č. 167/2008 Sb., zákona č. 181/2008 Sb., zákona č. 157/2009 Sb., zákona č. 227/2009 Sb., zákona č. 281/2009 Sb., zákona č. 150/2010 Sb., zákona č. 77/2011 Sb., zákona č. 151/2011 Sb., zákona č. 85/2012 Sb., zákona č. 350/2012 Sb., zákona č. 501/2012 Sb., zákona č. 275/2013 Sb., zákona č. 303/2013 Sb., zákona č. 61/2014 Sb., zákona č. 64/2014 Sb., zákona č. 187/2014 Sb., zákona č. 39/2015 Sb., zákona č. 250/2016 Sb., zákona č. 183/2017 Sb., zákona č. 225/2017 Sb. a zákona č. 113/2018 Sb., se mění takto:

1. V § 55a „Práva k nemovitým věcem potřebným pro uskutečnění výstavby, opravy, úpravy, modernizace nebo rekonstrukce staveb a opatření na zmírnění následků povodní a sucha, ke zvýšení retenčních schopností krajiny, zavlažování a řešení odtokových poměrů v krajině lze odejmout nebo omezit postupem podle zákona o vyvlastnění.“

ČÁST DRUHÁ

Účinnost

Čl. II

Tento zákon nabývá účinnosti patnáctým dnem po jeho vyhlášení.

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

I. OBECNÁ ČÁST

a) Zhodnocení platného právního stavu, včetně zhodnocení současného stavu ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti mužů a žen a odůvodnění hlavních principů navrhované právní úpravy, včetně dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti mužů a žen

Překladatel reaguje na koncepci na ochranu před následky sucha pro území České republiky schválenou vládou 24. 7. 2017 mezi opatření na ochranu před následky sucha a nedostatkem vody zahrnuje mj.: výstavbu nových víceúčelových přehradních nádrží, podporu modernizace a rozvoje zemědělských závlah, obnovu stávajících a výstavbu nových závlahových nádrží, obnovu přirozených vodních prvků v krajině (např. prameniště, tůň, nivních luk, mokřadních ploch, bočních a odstavných ramen vodních toků).

Uvedená opatření je třeba budovat systematicky v komplexním měřítku. Proto je nelze zcela ideálně naplánovat tak, aby je bylo možné uskutečnit pouze na nemovitých věcech ve vlastnictví subjektů, které je budou realizovat. **K jejich uskutečnění je nutné, byť často jen v minimálním rozsahu, zasáhnout do vlastnických práv třetích osob (včetně státu či obcí a krajů).**

Současná právní úprava ovšem bohužel nenabízí vhodné nástroje v situacích nesouhlasu vlastníků dotčených pozemků s řešením v soukromoprávní rovině, kdy nelze realizovat opatření či stavbu na jiném místě. Dohoda s vlastníky není vždy možná, případně je její dosažení zdoluhavé, pozemkové úpravy jsou poté řízení probíhající zpravidla přibližně pět let. V některých případech lze sice přistoupit k omezení či odnětí vlastnického práva ve vyvlastňovacím řízení, ale tento postup nelze uplatnit u všech výše uvedených opatření či možnost využití tohoto postupu není jednoznačná (podrobněji dále). Tento problém připomněl také stávající ministr zemědělství M. Toman, který napsal: „*Zavádění změn, které ovlivní způsob hospodaření v zemědělství, management krajiny a navýšení akumulace vody v nádržích pro posílení našich vodních zdrojů, které začaly být na hranici možností, má řadu komplikujících faktorů – zejména majetkoprávní vazby k pozemkům.*“¹ Významnou překážkou je také nutnost uvedená opatření a stavby vymezovat v územně plánovací dokumentaci jako veřejně prospěšné.

Předkladatel pozměňovacího návrhu si je vědom, že přistoupit k omezení vlastnického práva postupem podle zákona o vyvlastnění lze pro řadu výše uvedených opatření, jak vyplývá z následujících ustanovení.

Podle § 170 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon lze práva k pozemkům a stavbám, potřebná pro uskutečnění staveb nebo jiných veřejně prospěšných opatření podle tohoto zákona, odejmout nebo omezit, jsou-li vymezeny ve vydané územně plánovací dokumentaci a jde-li o

a) veřejně prospěšnou stavbu dopravní a technické infrastruktury, včetně plochy nezbytné k zajištění její výstavby a řádného užívání pro stanovený účel,

¹ Toman, M. Slovo ministra - klimatická změna. 3. 9. 2019 Dostupné z: <http://eagri.cz/public/web/mze/ministerstvo-zemedelstvi/ministr/vystoupeni-a-clanky/slovo-ministra-klimaticka-zmena.html>

b) veřejně prospěšné opatření, a to snižování ohrožení v území povodněmi a jinými přírodními katastrofami, zvyšování retenčních schopností území, založení prvků územního systému ekologické stability a ochranu archeologického dědictví.

Technickou infrastrukturou se rozumí dle § 2 odst. 1 písm. k) stavebního zákona vedení a stavby a s nimi provozně související zařízení technického vybavení, **například** vodovody, vodojemy, kanalizace, čistírny odpadních vod, **stavby ke snižování ohrožení území živelními nebo jinými pohromami**, stavby a zařízení pro nakládání s odpady, trafostanice, energetické vedení, komunikační vedení veřejné komunikační sítě a elektronické komunikační zařízení veřejné komunikační sítě, produktovody a zásobníky plynu. Veřejně prospěšná stavba je stavba pro veřejnou infrastrukturu určená **k rozvoji nebo ochraně území obce, kraje nebo státu, vymezená ve vydané územně plánovací dokumentaci**. Veřejně prospěšným opatřením pak opatření **nestavební povahy sloužící ke snižování ohrožení území a k rozvoji anebo k ochraně přírodního, kulturního a archeologického dědictví, vymezené ve vydané územně plánovací dokumentaci**.

Podle § 55a zákona č. 254/2001 Sb., vodní zákon pak lze odejmout nebo omezit práva k pozemkům a stavbám potřebným pro uskutečnění veřejně prospěšných staveb na ochranu před povodněmi.

Z uvedeného vyplývá, že již dnes je možné odejmout nebo omezit vlastnické právo pro:

- stavby ke snižování ohrožení území živelními nebo jinými pohromami
- stavby a nestavební opatření, která sníží ohrožení v území povodněmi,
- nestavební opatření, které sníží ohrožení území přírodními katastrofami jinými než povodněmi,
- stavby technické infrastruktury, za něž lze považovat vedle vodovodů či kanalizací také stavby odvodnění a závlah,
- nestavební opatření, která zvýší retenční schopnost území.

Stavby a opatření ke snížení nepříznivých účinků sucha v podobě opatření na tocích, vytváření nových nádrží, budování nových závlahových soustav, budování biotechnických opatření v krajině (průlehy, zasakovací pásy apod.) lze tedy zřídit na pozemcích i proti vůli jejich vlastníků na základě rozhodnutí o omezení nebo odnětí vlastnického práva podle zákona o vyvlastnění již dnes: jde je totiž podřadit pod jede z výše uvedených účelů vyvlastnění (také sucho je považováno za živelní pohromu).

Právní základ případné použitelnosti je však nejistý, neboť možnost vyvlastnění je nutné dovozovat výkladem stávajících a velmi obecně formulovaných ustanovení, který může být zpochybněn. **Uvedená ustanovení mohou být totiž v praxi interpretována zužujícím způsobem.** Takový výklad přitom nelze vyloučit, neboť zásah do vlastnického práva je zásah do základního lidského práva a je tedy posuzován vždy restriktivně – ve prospěch vlastníků. Je třeba mít jistotu, že k vyvlastnění lze dle zákona přistoupit, neboť vlastnické právo lze dle čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod omezit pouze na základě zákona. Ze stejného důvodu byl ostatně vládní novelou č. 181/2008 Sb. novelizován vodní zákon v roce 2008, který zavedl nový účel vyvlastnění do § 55a vodního zákona. Důvodovou zprávou k této novele je ostatně inspirován i tento pozměňovací návrh, kterým se **proto se navrhuje zavedení samostatného a jednoznačěji formulovaného účelu vyvlastnění**.

Nezbytnou podmínkou pro rozhodnutí o vyvlastnění dále ovšem je, aby stavby a opatření byly vymezeny v územně plánovací dokumentaci (zásadách územního rozvoje či územním plánu) jako veřejně prospěšné stavby nebo veřejné prospěšná opatření. Tuto podmínku zdůrazňuje stavební zákon hned dvakrát: při vymezení pojmu (§ 2) i expropiačním titulu (§ 170). Avšak např. v Zásadách územního rozvoje Jihomoravského či Středočeského kraje žádná veřejně prospěšná stavba nebo opatření s jiným účelem než zásobování obyvatelstva pitnou vodou, odváděním odpadních vod nebo protipovodňovým vymezena nejsou. Totéž platí pro územní plány jednotlivých obcí. **Jelikož změna územně plánovací dokumentace je proces vyžadující přibližně rok na realizaci, tak jde o překážku, která může významně ztížit nebo zcela vyloučit provedení těchto potřebných staveb.**

Absence vyvlastňovacího titulu komplikuje také získání povolení k realizaci stavby podle stavebního zákona, protože stavebník musí doložit souhlas vlastníka stavby (§ 86 odst. 2 ve spojení s § 184a stavebního zákona).

Z výše uvedených důvodů se proto navrhuje změna § 55a vodního zákona, který je nejvhodnějším současným ustanovením z hlediska vymezení účelu vyvlastnění v oblasti nakládání s vodami. Ostatně doplnění tohoto ustanovení do vodního zákona bylo odůvodněno podle důvodové zprávy k zákonu č. 181/2008 Sb. téměř shodně jako tento návrh.

Navrhuje se rozšířit a upřesnit okruh staveb a opatření, pro jejichž uskutečnění lze postupem podle zákona o vyvlastnění omezit práva k pozemkům za účelem uskutečnění výstavby, opravy, úpravy, modernizace nebo rekonstrukce staveb a opatření krajiny.

- na zmírnění následků povodní a sucha,
- ke zvýšení retenčních schopností krajiny,
- zavlažování,
- řešení odtokových poměrů v krajině.

Nelze pochybovat o tom, že půjde o nový samostatný účel vyvlastnění. Takovým způsobem je interpretována současná identicky formulovaná ustanovení, která se také zčásti překrývají s účely vyvlastnění v § 170 stavebního zákona: konkrétně jde o § 55a vodního zákona (viz důvodová zpráva k zákonu č. 181/2008 Sb. „nový účel vyvlastnění“), §§ 3 odst. 2, 24, 25 a další zákona č. 458/2000 Sb., energetický zákon (viz Handrlica, J. In: Energetický zákon komentář. Praha: 2016, § 24 bod 49) i § 17 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (Černín, K. In: Zákona o pozemních komunikacích: komentář. Praha: 2016, § 17 bod 10).

Předkladatel si je vědom skutečnosti, že vymezení veřejně prospěšné stavby či opatření v územním plánu zaručuje vlastníkům pozemků vyšší ochranu, neboť mohou proti návrhu na jejich vymezení uplatnit námitky. Současně však zrušení této podmínky nezbavuje stavebníka (vyvlastnítele) nutnost prokázat ve vyvlastňovacím řízení soulad navrženého opatření s cíli a úkoly územního plánování a převahu veřejného zájmu nad zachováním práv vyvlastňovaného. Vlastník pozemku je také neopomenutelným účastníkem povolovacího procesu před stavebním úřadem. K tomu se v literatuře v případě velmi podobně formulovaného účelu vyvlastnění pro pozemní komunikace výstižně uvádí, že „lze očekávat

zjednodušení, které tato cesta nabízí (není třeba zanášet daný stavební záměr jako veřejně prospěšnou stavbu do územního plánu, ostatně povaha těchto záměrů to zpravidla ani neumožňuje) (Černín, bod 11). Přesně tohoto cíle chce docílit i tento pozměňovací návrh.

Zrušení nutnosti vymezovat tyto stavby a opatření v územně plánovací dokumentaci jako veřejně prospěšné také neznamená, že by je bylo možné budovat kdekoliv. Nutnost získat příslušné veřejnoprávní povolení (např. územní souhlas) není tímto návrhem nijak dotčena. Je přitom nutné důsledně rozlišovat veřejnoprávní povolení stavby či změny v území od soukromoprávního oprávnění k jeho provedení na pozemku. Tento pozměňovací návrh řeší toliko získání práv k pozemku.

Navržené ustanovení není ve své podstatě nové či snad dokonce převratné. Energetický zákon již od roku 2011 (zákon č. 211/2011 Sb.) umožňuje vyvlastnění pro provádění stavby sloužící k vyvedení výkonu z výroby elektřiny zřizované a provozované ve veřejném zájmu a liniové stavby nezbytné k jejímu řádnému provozu nebo stavby, která je součástí přenosové soustavy, přepravní soustavy, distribuční soustavy, zásobníku plynu, rozvodného tepelného zařízení nebo zdroje tepelné energie připojeného k rozvodnému tepelnému zařízení (viz § 3 odst. 2 energetického zákona), tj. aniž by tyto stavby byly vymezeny jako veřejně prospěšné. Totéž platí od roku 2016 (novela č. 268/2015 Sb.) pro výstavby, opravy, úpravy, modernizace nebo rekonstrukce dálnice, silnice, místní komunikace I. třídy, jejich součástí, příslušenství nebo staveb souvisejících (viz § 17 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích). Význam těchto staveb je s okruhem navržených staveb a opatření srovnatelný.

Přijetí nového expropriačního titulu urychlí dále i vydávání potřebných povolení, neboť podle § 184a stavebního zákona se souhlas vlastníka pozemku nebo stavby nepřikládá k žádosti o vydání územního rozhodnutí či stavebního povolení nedokládá, je-li pro získání potřebných práv k pozemku nebo stavbě pro požadovaný stavební záměr nebo opatření stanoven účel vyvlastnění zákonem.

Ochrana vlastnického práva je zajištěna robustními podmínkami, které musí prokázat vyvlastnitel ve vyvlastňovacím řízení. Ten je povinen v řízení prokázat nemožnost dohody s vlastníkem, soulad stavby nebo opatření s cíli a úkoly územního plánování, pouze nezbytný rozsah zásahu do vlastnického práva a především poskytnutí spravedlivé náhrady. Podmínka veřejného zájmu pak garantuje, že nebude tohoto účelu zneužito k prosazení soukromého podnikatelského záměru. Lze na tomto místě zdůraznit, že návrh neumožňuje omezení nebo odnětí vlastnického práva pro zřízení tzv. závlahového detailu (tj. koncových částí závlahových systémů) nebo jiných opatření prováděných v čistě soukromém zájmu, neboť v tomto případě by stavebník (vyvlastnitel) neprokázal převahu veřejného zájmu nad zájmem na zachování práv vyvlastňovaného.

Nenavrhuje se zařazení těchto staveb do seznamu účelů, u nichž by bylo možné využít institutu tzv. mezitímního rozhodnutí dle § 4a zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací. Tento zákona se na druhou stranu může na některé stavby a opatření v jiných aspektech vztahovat, pokud budou splněny podmínky jeho aplikace.

Stávající znění zákona ani předkládaný návrh nemá žádné negativní dopady ve vztahu k zákazu diskriminace ani ve vztahu k rovnosti žen a mužů.

b) Vysvětlení nezbytnosti navrhované právní úpravy v jejím celku

Z výše popsaných důvodů je nezbytné doplnit nový účel vyvlastnění, který jednoznačně umožní rozhodnout o omezení nebo odnětí vlastnického právo ve prospěch vyvlastnítele za účelem uskutečnění výše popsaných nezbytných opatření ke zmírnění následků sucha, obnově a vybudování závlahových soustav a zlepšení vodohospodářských poměrů v území. V zájmu co nejrychlejšího získání potřebných práv je rovněž nezbytné odstranit do značné míry nadbytečný požadavek vymezovat stavby a opatření v územně plánovací dokumentaci jako veřejně prospěšné.

c) Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem České republiky

Předkládaný pozměňovací návrh je plně v souladu s ústavním pořádkem České republiky a s Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod a Dodatkového protokolu k této Úmluvě, kterou je Česká republika vázána a které se návrh vzhledem k omezení vlastnického práva dotýká.

Je totiž možné přistoupit k omezení vlastnického práva, pokud k tomu existují legitimní důvody, vlastník má možnost hájit svá práva a je mu poskytnuta přiměřená spravedlivá náhrada, která je v rozumném poměru k obvyklé hodnotě jeho práv. Všechny tyto požadavky jsou zaručeny zákonem o vyvlastnění a legitimní zájem na opatření ve prospěch životního prostředí, přírody či ochrany půdy je v obecné rovině nesporný (srov. např. usnesení Ústavního soudu ze dne 21. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 652/06, náleží Ústavního soudu ze dne 25. 9. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 18/17 nebo náleží Ústavního soudu ze dne 15. 3. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 30/15).

d) Zhodnocení slučitelnosti navrhované právní úpravy s předpisy Evropské unie, judikaturou soudních orgánů Evropské unie nebo obecnými právními zásadami práva Evropské unie, jakož i souladu navrhované právní úpravy s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána

Akty práva Evropské unie se na danou oblast (omezení vlastnického práva) nevztahují. Navrhované řešení se tudíž přímo nedotýká žádných konkrétních mezinárodních smluv ani jiných závazků České republiky. Předkládaný návrh je tedy plně v souladu s předpisy Evropské unie, judikaturou soudních orgánů Evropské unie, obecnými právními zásadami práva Evropské unie i s mezinárodními úmluvami, kterými je Česká republika vázána.

e) Předpokládaný hospodářský a finanční dopad navrhované právní úpravy na státní rozpočet, ostatní veřejné rozpočty, na podnikatelské prostředí České republiky, dále sociální dopady, včetně dopadů na rodiny a dopadů na specifické skupiny obyvatel, zejména osoby sociálně slabé, osoby se zdravotním postižením a národnostní menšiny, a dopady na životní prostředí

Realizací vhodných opatření dojde k výraznému snížení nepříznivých důsledků sucha, nedostatku vody a nepříznivých vodohospodářských poměrů v území. Tyto důsledky se promítají jako do ekonomické sféry (neúroda, poškození veřejné zeleně apod.), tak roviny ekosystémové, která je penězi jen obtížně vyčíslitelná. Realizace opatření se tedy významně projeví ve snížení negativního dopadu uvedených jevů na ohrožení životů a zdraví obyvatelstva a jejich majetku.

Náhrady za vyvlastnění bude vždy vyplácet konkrétní vyvlastnitel, který vystupuje jako osoba soukromoprávních vztahů. Dopad na státní rozpočet může být proto pouze nepřímý: tímto subjektem může být totiž také stát či územně samosprávný celek, který si musí zajistit financování stavby samotné (mezi náklady patří i náhrady za získání potřebných práv k nemovitým věcem) i prostřednictvím dotací apod.

Návrh neobsahuje žádné speciální motivační náhrady (jako např. minimální částku za omezení práv či navýšení ceny pozemku), který by sice zřejmě zvýšily šanci na rychlou dohodu s vlastníky, zároveň by ovšem zvyšovaly náklady na realizaci opatření. Důvodem pro tento postup je také skutečnost, že se předpokládá, že opatření budou uskutečňovat zejména soukromé subjekty, obce či státní podniky, které nejsou při získávání potřebných práv limitovány zákonem č. 219/2000 Sb., o majetku ČR.

Předkládaná novela nebude mít žádný negativní dopad na veřejné rozpočty obcí a krajů.

f) Zhodnocení dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů

Předkládaný návrh se nedotýká ochrany soukromí ani osobních údajů.

g) Zhodnocení korupčních rizik

Předkládaný návrh nemá vliv na korupční rizika.

h) Zhodnocení dopadů na bezpečnost nebo obranu státu

Předkládaný návrh nemá negativní dopady na bezpečnost nebo obranu státu.

II. ZVLÁŠTNÍ ČÁST

Čl. I

Rozšíření § 55a o možnost vyvlastnění z důvodu sucha analogicky jako je tomu u vyvlastnění z důvodu povodní.

Čl. II

Účinnost zákona je navržena standardně, a sice 15. dnem po vyhlášení v souladu s § 3 odst. 3 zákona o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů.

V Praze dne 27. září 2019

Jana Krutáková v.r.

Jan Farský v.r.

Věra Kovářová v.r.

Vít Rakušan v.r.

Petr Gazdík v.r.

Petr Pávek v.r.

Platné znění příslušných částí zákona o vodách s vyznačením navrhovaných změn

§ 55a

~~Práva k pozemkům a stavbám, potřebným pro uskutečnění veřejně prospěšných staveb na ochranu před povodněmi, lze odejmout nebo omezit postupem podle zákona o vyvlastnění~~

Práva k nemovitým věcem potřebným pro uskutečnění výstavby, opravy, úpravy, modernizace nebo rekonstrukce staveb a opatření na zmírnění následků povodní a sucha, ke zvýšení retenčních schopností krajiny, zavlažování a řešení odtokových poměrů v krajině lze odejmout nebo omezit postupem podle zákona o vyvlastnění.
