

Vládní návrh

ÚSTAVNÍ ZÁKON

ze dne 2023,

**kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb.,
Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů**

Parlament se usnesl na tomto ústavním zákoně České republiky:

Čl. I

Čl. 7 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, zní:

„Čl. 7

Stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů, zejména vody, a o ochranu životního prostředí.“.

Čl. II

Účinnost

Tento ústavní zákon nabývá účinnosti dnem 1. ledna 2024.

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

1. OBECNÁ ČÁST

a) Zhodnocení platného právního stavu, včetně zhodnocení současného stavu ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti mužů a žen

Článek 7 Ústavy představuje ústavní zakotvení principu odpovědnosti státu za příznivý stav životního prostředí jako celku, a to zejména v návaznosti na čl. 35 Listiny základních práv a svobod zakotvující právo každého na příznivé životní prostředí. Jedná se o jednu ze základních a klíčových zásad práva životního prostředí v jeho celkovém kontextu. Na mezinárodněprávní úrovni je tato zásada promítnuta do některých významných dokumentů, jakými jsou např. tzv. Deklarace z Rio de Janeiro o životním prostředí a rozvoji či Agenda 21. Z judikatury Ústavního soudu ČR rovněž vyplývá, že odpovědnost státu za příznivé životní prostředí v čl. 7 Ústavy představuje „ústavně zakotvený úkol státu“ a „ústavní povinnost“¹. Z čl. 7 Ústavy vyplývá i povinnost státu vydat zákony k ochraně životního prostředí stanovující konkrétní povinnosti, které pak tyto zákony ukládají příslušným státním institucím s cílem zajistit šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství. Taková ústavní povinnost pak dopadá na všechny státní orgány včetně moci zákonodárné, výkonné a soudní. Znění čl. 7 je současně vyjádřením toho, o jaké cíle stát dlouhodobě usiluje a k jakým hodnotám se hlásí.

Článek 7 Ústavy vyžaduje jak ochranu životního prostředí před zdroji ohrožení (chemické látky a přípravky, odpady a obaly, radioaktivní zařízení, geneticky modifikované látky apod.), tak i účinnou a systémovou ochranu jednotlivých složek životního prostředí (např. ovzduší, voda, půda, les, příroda a krajina). To znamená, že chráněn musí být jak celý systém, tak jednotlivé části i vazby mezi nimi.

Stávající znění článku 7 Ústavy se s ohledem na současný stav životního prostředí i vývoj práva na ochranu životního prostředí jeví jako zastaralé a s ohledem na stále se zvyšující význam ochrany životního prostředí a jeho složek i jako nedostatečné. Článek 7 Ústavy nereflexuje celospolečenský požadavek na zvýšenou míru ochrany v současnosti nejohroženějšího přírodního zdroje – vody, konkrétně ve vztahu k jeho šetrnému využívání. Stávající znění čl. 7 Ústavy zakotvující princip odpovědnosti státu je z hlediska definování státních cílů v oblasti životního prostředí příliš vágní a zcela nedostatečně reflektuje důležitost ochrany životního prostředí, kterou jí současná společnost přikládá.

Stávající znění článku 7 Ústavy používá dnes již zastaralou a nepřesnou terminologii. Ustanovení pracuje s právními předpisy nedefinovaným pojmem „přírodní bohatství“. Ustanovení naopak zcela opomíjí zákonem definovaný a důležitý termín „životní prostředí“, přestože z výše popsaného smyslu a cílů čl. 7 Ústavy lze dovodit, že ustanovení směřuje právě k jeho ochraně. Pojem životní prostředí je přitom přímo v ústavním pořádku (čl. 35 Listiny základních práv a svobod) obsažen, je definován v § 2 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí a je běžně užíván i v dalších předpisech na úseku ochrany životního prostředí.

Navrhovaná právní úprava neřeší personální otázky a z jejího obsahu nelze posuzovat otázky diskriminace a rovného postavení žen a mužů. V obecné rovině lze konstatovat, že

¹ např. nálezy Ústavního soudu z dne 13. 12. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 34/03 [zákon o myslivosti], bod 82

navrhovaná právní úprava nebude působit žádné dopady ve vztahu k zákazu diskriminace ani ve vztahu k rovnosti mužů a žen.

b) Odůvodnění hlavních principů navrhované právní úpravy, včetně dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti mužů a žen

Od doby přijetí Ústavy České republiky uplynulo téměř 30 let, přičemž faktická situace v České republice z řady příčin nasvědčuje podstatným změnám v životním prostředí, k nimž od přijetí Ústavy došlo. Ústavodárce v době přijetí Ústavy nemohl předvídat, že dojde k dramatickému úbytku podzemních a povrchových vod. V České republice je 11 % krajiny zastavěno, 2 % tvoří vodní plochy a zbývajících 87 % tvoří zemědělská a lesnická krajina. Lidstvo a jeho existence je závislá na produktech, které krajina poskytuje, v obecném měřítku se jedná o potraviny, dřevo a energie. Ambicí každého státu musí být udržitelnost využívání těchto produktů a zajištění vhodných přírodních podmínek k jejich vytváření i pro budoucí generace. Z tohoto důvodu je nezbytné dbát na šetrné využívání přírodních zdrojů, zejména vody, která je jednou z nejvíce ohrožených přírodních zdrojů.

Cílem navrhované úpravy je akcentovat důležitost šetrného nakládání s přírodními zdroji. Šetrnost využití přírodních zdrojů je nutné vztahovat ke konkrétnímu účelu, za jakým je přírodní zdroj využíván. Jedná se o konkretizaci stávajícího ústavního principu o šetrném využívání přírodních zdrojů s tím, že je výslovně (a současně demonstrativně) uveden v současnosti nejohroženější přírodní zdroj – voda. U tohoto přírodního zdroje je tedy na ústavní úrovni posílen princip jeho šetrného využívání.

Současně je smyslem návrhu sjednocení terminologie na ústavní úrovni s pojmy užívanými v rámci ústavního pořádku (čl. 35 listiny základních práv a svobod) a dále vymezenými v zákonných normách zejména v zákoně č. 17/1992 Sb., o životním prostředí.

Předkladatel také zdůrazňuje, že návrh novely Ústavy je třeba vnímat nikoli izolovaně, ale jako jedno z mnoha v právním řádu aktuálně realizovaných opatření k posílení šetrného využívání vody. V nedávné době byla přijata např. novela vodního zákona (zákon č. 544/2020 Sb.) reagující konkrétními opatřeními na stále častěji se vyskytující období sucha a nedostatku vody. Aktuálně je v legislativním procesu novela vodního zákona, která mj. posiluje ochranu vody před haváriemi (včetně zneškodňování jejích následků).

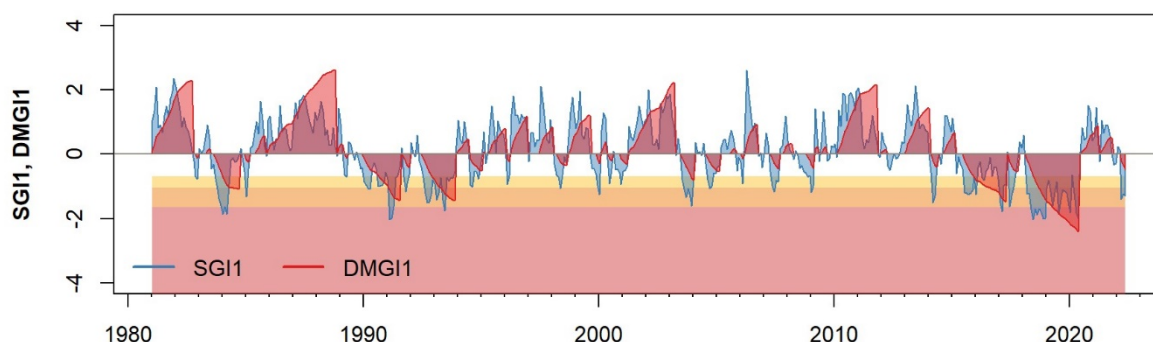
Navrhovaná právní úprava neřeší personální otázky a z jejího obsahu nelze posuzovat otázky diskriminace a rovného postavení žen a mužů. V obecné rovině lze konstatovat, že navrhovaná právní úprava nebude působit žádné dopady ve vztahu k zákazu diskriminace ani ve vztahu k rovnosti mužů a žen.

c) Vysvětlení nezbytnosti navrhované právní úpravy v jejím celku

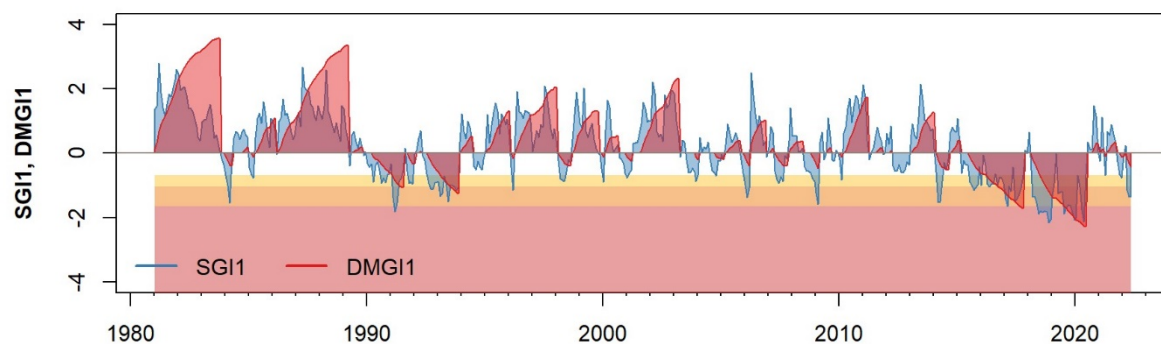
Ochrana vody, resp. zajištění šetrného nakládání s ní je nepochybně jedním ze zásadních úkolů státu. V České republice obdobně jako v ostatních evropských státech je klíčové chránit a zlepšovat stav vod a zajistit jejich udržitelné užívání. Prioritou je dosažení cílů směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. října 2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky (tzv. rámcová vodní směrnice), a souvisejících evropských předpisů, tedy dosažení dobrého stavu vod, popsaného ekologickým stavem (resp. ekologickým potenciálem pro silně ovlivněné vodní útvary) a chemickým

stavem. Ke zlepšování stavu vodních útvarů zatím dochází velmi pomalu. V hodnocení stavu vodních útvarů platí zásada, kdy je-li jeden jediný parametr v rámci hodnocení vodního útvaru nevyhovující, pak je i výsledné hodnocení celého vodního útvaru také nevyhovující. Za roky 2016-2018 bylo v České republice celkem 66 vodních útvarů z 1118 vodních útvarů v celkovém dobrém stavu, což představuje pouze 5,9 %. V ekologickém stavu hodnocení často nevyhovují např. fyzikálně-chemické ukazatele, konkrétně zejména rozpuštěný kyslík. I s ohledem na tyto skutečnosti je nezbytné zajistit zvýšenou ochranu vod, a to již od ústavní úrovně.

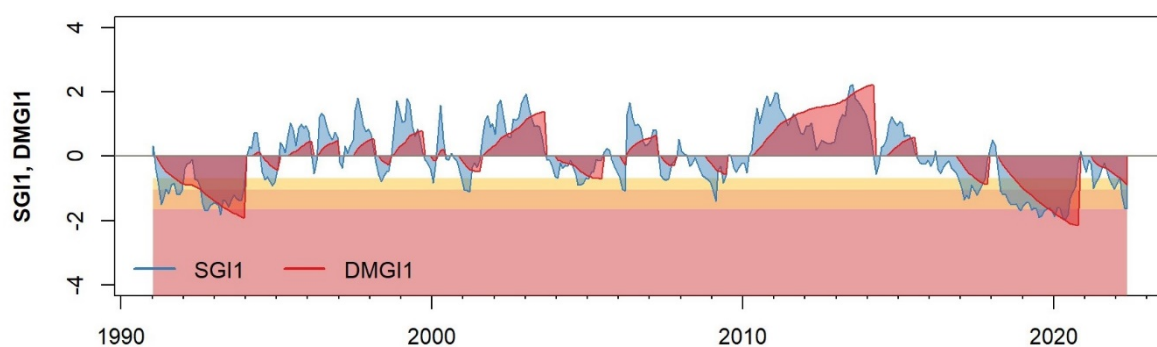
Stav podzemní vody v posledních deseti letech výrazně ovlivnilo hydrologické sucho, které trvalo téměř nepřetržitě od roku 2015 až do jara 2020. Tato suchá epizoda byla důsledkem kombinace podnormálních srážek a nadnormálních teplot a projevil se zde i efekt dlouhodobé kumulace deficitu (Obr. 1, 2 a 3), který se projevuje odlišným vývojem sucha ve srovnání s „běžným“ jednoletým suchem. Mělký oběh podzemní vody a vydatnost pramenů dosáhly nejhoršího stavu v roce 2018, kdy byl celkový stav na území ČR mimořádně podnormální (Obr. 4 a 5). U hlubokých zvodní, které reagují se zpožděním, bylo celkově nejhoršího stavu dosaženo v roce 2019 (Obr. 6). Velmi nepříznivá situace pokračovala i v první polovině roku 2020, kdy byla hladina v mělkém oběhu a vydatnost v dubnu a květnu mimořádně podnormální a jaro 2020 bylo celkově nejsušší od roku 1971. Během léta, kdy dochází k přirozenému poklesu, se stav podzemních vod naopak výrazně zlepšil a roční maximum, ke kterému v mělkém oběhu a u pramenů dochází zpravidla v jarních měsících, bylo v roce 2020 zaznamenáno až na podzim. Celkově byl rok 2020 atypický a stav podzemních vod byl regionálně odlišný. Zatímco na západě republiky přetrvávalo sucho, na severní Moravě se stav podzemní vody zlepšil až na silně (mělký oběh), resp. mimořádně nadnormální (prameny) (Obr. 4 a 5). Rok 2021 byl celkově normální a v mělkém oběhu došlo k výraznému zlepšení stavu zejména na západě republiky až na normální. V hlubokých zvodních došlo v letech 2020 a 2021 ke zlepšení stavu zejména v části východočeské křídly a moravských terciérů, nicméně stav severočeské křídly (oblast mezi Jizerou a dolním Labem), která představuje vodohospodářsky významnou oblast, je nadále mimořádně podnormální (Obr. 6). V loňském roce byla hladina v mělkém oběhu a vydatnost pramenů na začátku roku celkově normální, v důsledku srážkově silně podnormálního března se v průběhu března stav výrazně zhoršil a na celém území převládal podnormální stav. Celkově silně podnormální stav přetrvává na území ČR nadále (Obr. 4, 5, a 6).



Obr.1 Stav podzemní vody v mělkých vrtech v letech 1981–2022. SGI – Standardized groundwater index, DMGI – Drought magnitude (sumace hodnot v SGI v období sucha, která je také poté standardizovaná), barevné pruhy představují mírně, silně a mimořádně podnormální stav hladiny v referenčním období 1991–2020.

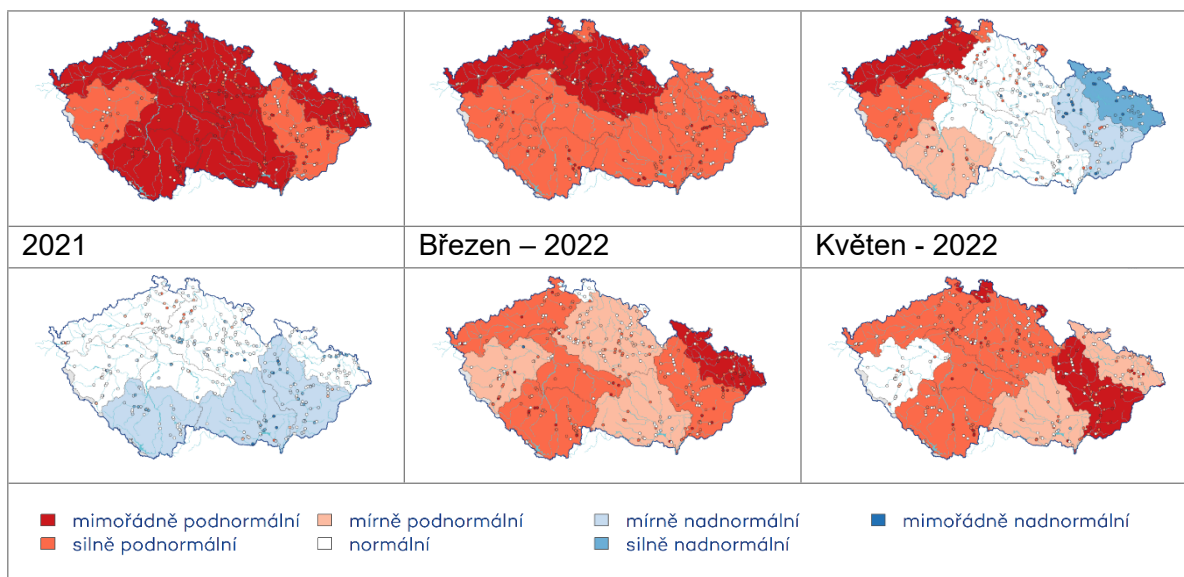


Obr.2 Stav vydatnosti pramenů v letech 1981–2022. SGI – Standardized groundwater index, DMGI – Drought magnitude (sumace hodnot v SGI v období sucha, která je také poté standardizovaná), barevné pruhy představují mírně, silně a mimořádně podnormální stav vydatnosti

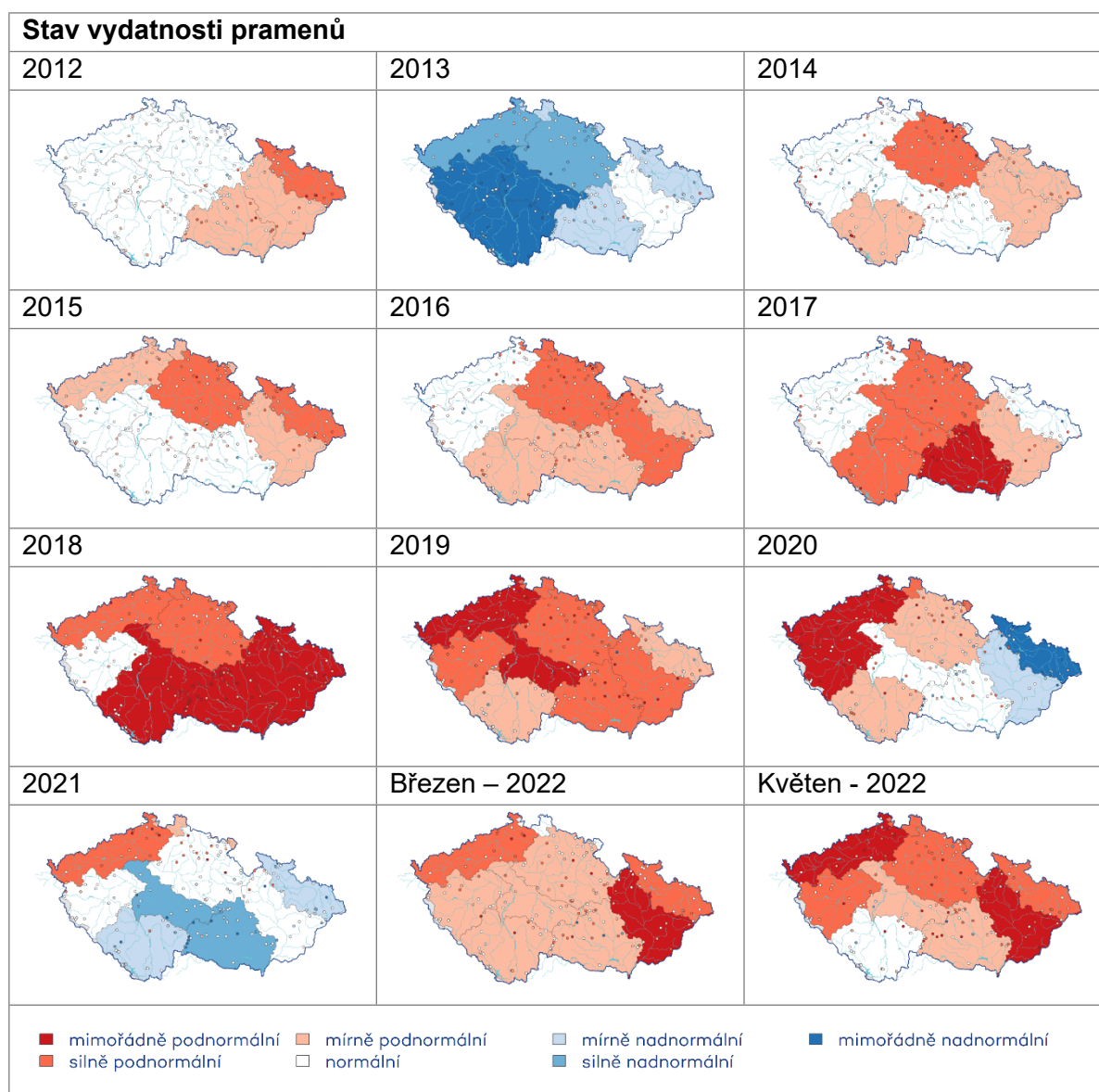


Obr.3 Stav podzemní vody v hlubokých vrtech v letech 1991–2022. SGI – Standardized groundwater index, DMGI – Drought magnitude (sumace hodnot v SGI v období sucha, která je také poté standardizovaná), barevné pruhy představují mírně, silně a mimořádně podnormální stav hladiny v referenčním období 1991–2020

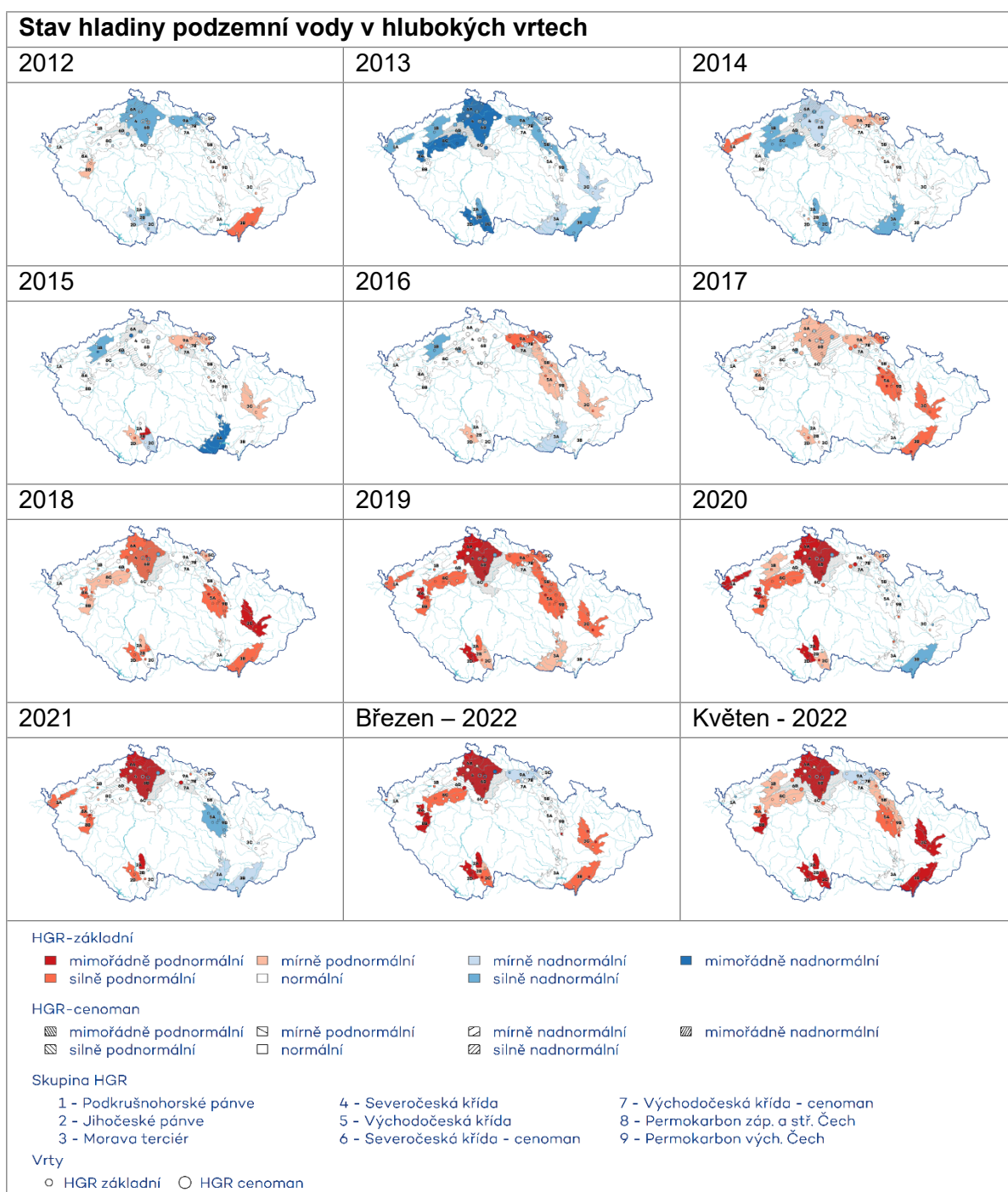
Stav hladiny podzemní vody v mělkých vrtech		
2012	2013	2014
2015	2016	2017
2018	2019	2020



Obr.4 Stav hladiny podzemní vody v mělkých vrtech v letech 2012–2021 a v březnu a květnu 2022, vztaženo k referenčnímu období 1991–2020.



Obr.5 Stav vydatnosti pramenů v letech 2012–2021 a v březnu a květnu 2022, vztaženo k referenčnímu období 1991–2020.

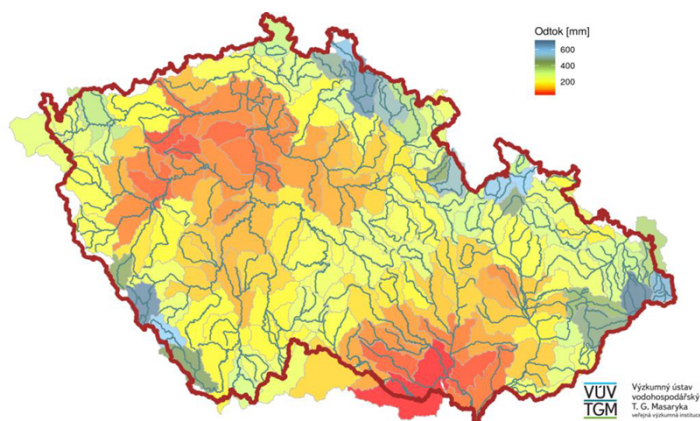


Obr.6 Stav hladiny podzemní vody v hlubokých vrtech v letech 2012–2021 a v březnu a květnu 2022, vztaženo k referenčnímu období 1991–2020.

Ochrana vod a šetrné nakládání s nimi přímo souvisí s jejich kvalitou a kvantitou. U kvantity je rozhodující nejen povolené a skutečné nakládání s vodou, ale i zranitelnost kvantity vodních zdrojů. Na území ČR je zranitelnost dána zejména hydrologickým suchem jako výkyvem hydrologického cyklu, který vzniká zejména v důsledku deficitu srážek a projevuje se zmenšením průtoků ve vodních tocích a poklesem hladiny podzemních vod. Příčinou hydrologického sucha je střednědobé meteorologické sucho.

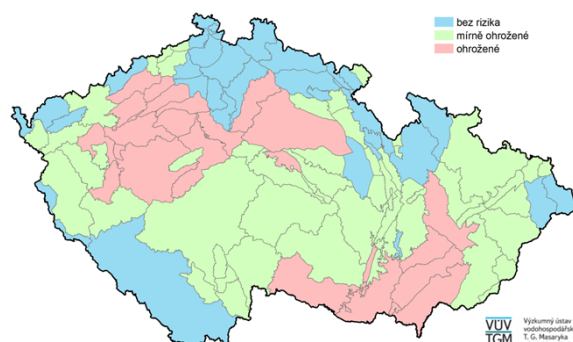
Hydrologické sucho v podzemních vodách lze hodnotit prostřednictvím kolísání hladiny podzemní vody nebo základního odtoku, který představuje část odtoku v povrchových tocích

dotovanou ze zásob podzemní vody. Zranitelnost území ČR vůči hydrologickému suchu v povrchových vodách přibližně znázorňuje mapa na obrázku 7, kde je zachycena výška průměrného ročního odtoku za období 1981–2015. Kolísání hladiny podzemní vody lze sledovat na průběhu hladiny ve vrtech nebo přeneseně na velikosti vydatnosti pramenů. Od roku 1961 se nejvýznamnější sucho v podzemních vodách vyskytlo začátkem 90. let a především v posledních letech, kdy byl zaznamenán vůbec nejvyšší počet historicky minimálních stavů hladiny a vydatnosti pramenů.



Obr. 7 Průměrná roční výška odtoku za období 1981–2015 vyjádřená v mm/rok, zdroj: VÚV

Z hlediska zásob podzemní vody se sucho v reakci na srážkový deficit nejrychleji projevuje v oblastech s nízkými úhrny srážek a vysokým výparem v kombinaci s malou zásobou podzemní vody a rychlým vyprázdněním podzemního kolektoru. Tyto oblasti jsou také z hlediska zranitelnosti podzemních vod v období sucha nejvíce ohrožené (Obr. 8). Naopak oblasti s velkou zásobou podzemní vody reagují na srážkový deficit se značným zpožděním (Jihočeské pánve, Polická pánev, Česká křídová tabule mezi Jizerou a dolním Labem a další).



Obr. 8 Regionalizace zranitelnosti hydrogeologických rajonů vůči suchu stanovená podle velikosti průměrného základního odtoku za období 1981–2010, zdroj: VÚV

Kumulace srážkového deficitu od roku 2014 způsobila postupné snižování zásob podzemních vod. To se projevilo v roce 2018 poměrně rychlým poklesem hladin podzemních vod již od počátku roku, takže v dubnu, kdy podzemní vody dosahují obvykle ročního maxima, byly již zaklesnuty na úrovni silného sucha. Podle vyhodnocení dat z objektů pro sledování podzemních vod pak byla v měsících červenec až září roku 2018 zaznamenána dosud největší suchá epizoda za dobu pozorování od 60. let dvacátého století. Více než 70 % sledovaných vrtů vykazovalo stav na úrovni silného či mimořádného sucha a v řadě sledovaných vrtů byla dosažena historická minima hladin za dobu pozorování. Mimořádné sucho způsobovalo problémy v zásobování pitnou vodou z podzemních zdrojů, zejména ze soukromých studní a malých obecních vodovodů.

Kromě současného stavu je nutné se zabývat i dlouhodobějším výhledem v kontextu změny klimatu. Sektor vodního hospodářství je společně se sektory zemědělství a lesnictví nejvíce zranitelný vůči projevům změny klimatu. Je to způsobeno geografickou polohou ČR na „střeše Evropy“, kdy voda z ČR převážně odtéká a vodní hospodářství je téměř zcela závislé na vodě, která spadne v podobě atmosférických srážek. I proto je otázka zpomalení jejího odtoku z krajiny v ČR v problematice vodního režimu prioritní a klíčová. Změny v režimu srážek a vláhové bilanci, ke kterým v souvislosti se změnou klimatu dochází, proto přímo na sektor vodního hospodářství dopadají. Situaci zhoršuje i retenční kapacita krajiny, která je výrazně snižena v důsledku historických úprav vodních toků, úbytku krajinných prvků, nevhodného odvodnění a hospodaření na zemědělské půdě a v lesích a nárůstu nepropustných zpevněných ploch v urbanizovaném území.

Projevy změny klimatu jsou na území ČR již pozorovány a dále se prohlubují, což má dopad na národní hospodářství, obyvatelstvo i ekosystémy. Mezi projevy změny klimatu, které představují pro ČR největší riziko, patří zvyšování teplot, extrémní teploty a dlouhodobé sucho na straně jedné a povodně na straně druhé. Průměrná roční teplota vzduchu na území ČR dlouhodobě stoupá, 8 z 10 nejteplejších let období 1961 - 2017 se vyskytlo po roce 2000. Vůbec nejteplejší za toto období byly roky 2014 a 2015. Růst teplot zvyšuje výpar a negativně tak ovlivňuje vláhovou bilanci a způsobuje častější a závažnější výskyt sucha. V zimním období stoupá výskyt srážek v podobě deště, nejsou tak vytvářeny dostatečné zásoby vody ve sněhu, které mohou postupným odtáváním dotovat zdroje podzemní vody a zachovávat dostatečné průtoky ve vodních tocích. Zranitelnost ČR vůči dlouhodobému suchu je problémem, který vystupuje zcela zásadně do popředí. **Z oficiálních projekcí vyplývá, že sucho bude nejzávažnějším projevem změny klimatu s největšími potenciálními dopady na obyvatelstvo, ekosystémy a jejich biodiverzitu a ekonomiku.**

Podstata možných budoucích změn hydrologické bilance na našem území je známa již řadu let a vyplývá z projekcí změn režimu srážek a teploty vzduchu pro Evropu, tj. postupné zvyšování teploty během celého roku a pokles letních, růst zimních a stagnace ročních srážek. Modelovaná rostoucí teplota vzduchu v průběhu 21. století bude mít za následek zvýšení potenciální evapotranspirace, a to především v období od března do září. Zvyšování průměrné teploty v zimním období povede k omezení tvorby sněhových zásob zejména v nižších nadmořských výškách, kde průměrná teplota vzduchu již nyní i v zimních měsících přesahuje nebo se blíží 0 °C. Menší sněhové zásoby a dřívější „konec“ zimy nepříznivě ovlivňuje doplňování zásob podzemních vod, zejména proto, že kulminace stavu podzemních vod se v čase posouvá na dřívější čas a dříve tak začíná typický pokles v průběhu vegetačního období. Zranitelnost suchem významně zvyšují některé nevhodné antropogenní zásahy do krajiny, jako např. rostoucí výstavba ve volné krajině, kácení dřevin podél dopravních komunikací, likvidace krajinných prvků na zemědělské půdě (remízů, mokřadů), odvodňování a utužování půd, zpevňování polních a lesních cest, nedodržování osevních postupů apod., které mají vliv na schopnost krajiny zadržovat vodu. Naopak, jiné antropogenní zásahy mohou mít vůči suchu tlumící efekt, např. revitalizace a renaturace vodních toků a niv, hospodaření se srážkovými vodami, podpora vsakování povrchových vod atd.

Dlouhodobé sucho může přerůst do krizové situace, která již představuje riziko pro kritickou infrastrukturu a základní funkce státu. Při řešení problematiky dlouhodobého sucha je nutno vycházet z komplexního pojetí managementu výskytu vody v krajině. Je to nutné i proto, že sucho se vyvíjí a projevuje postupně a jeho nástup, vývoj a ukončení nelze v dostatečném časovém předstihu předpovědět. Prostor pro následné řešení krizových situací způsobených dlouhodobým nedostatkem vody je omezený, což podtrhuje význam prevence.

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

Navrhovaná právní úprava odpovídá ústavnímu pořádku a právnímu řádu České republiky, zejména ústavnímu zákonu č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky. Návrh nové dílce č. 7 Ústavy navazuje na principy obsažené v preambuli Ústavy a souvisí s čl. 35 a s čl. 11 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

e) Zhodnocení slučitelnosti navrhované právní úpravy s předpisy Evropské unie, judikaturou soudních orgánů Evropské unie nebo obecnými právními zásadami práva Evropské unie

Navrhovaná novela není v rozporu s předpisy Evropské unie. Lidskoprávní rozměr vyplývá z preambule Listiny základních práv EU, v níž je uvedeno, že Unie „usiluje o podporu vyváženého a udržitelného rozvoje“. Článek 37 Listiny základních práv EU stanoví, že „vysoká úroveň ochrany životního prostředí a zvyšování jeho kvality musí být začleněny do politik Unie a zajištěny v souladu se zásadou udržitelného rozvoje“. Návrh je v souladu s předpisy Evropské unie a plní požadavky vyplývající ze směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. října 2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky nebo směrnice Rady č. 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a plně rostoucích rostlin. Návrh není v rozporu s judikaturou soudních orgánů Evropské unie a je rovněž v souladu s obecnými zásadami práva Evropské unie (např. zásadou právní jistoty, proporcionality a zákazem diskriminace).

f) Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána

Právo na ochranu životního prostředí podléhá široké mezinárodněprávní regulaci, souladné s navrženým ústavním pojetím. Svým cílem souvisí návrh s mezinárodními úmluvami, jimiž je Česká republika vázána. Konkrétně slouží např. k naplnění Úmluvy EHK/OSN o ochraně a využívání hraničních vodních toků a mezinárodních jezer, na ni navazujícího Protokolu o vodě a zdraví, dále k naplnění Dohody o Mezinárodní komisi pro ochranu Labe, Dohody o Mezinárodní komisi pro ochranu Odry před znečištěním, Úmluvy o spolupráci pro ochranu a únosné využívání Dunaje a rovněž dohod o spolupráci na hraničních vodách s Polskou republikou, Rakouskou republikou, Slovenskou republikou a Spolkovou republikou Německo.

Navržená změna Ústavy svým cílem rovněž souvisí s Úmluvou o biologické rozmanitosti Úmluvou o ochraně evropských planě rostoucích rostlin, volně žijících živočichů a přírodních stanovišť a Ramsarskou úmluvou. Navrhovaná úprava dále souvisí s obecně uznávanými zásadami mezinárodního práva. Jedná se zejména o princip nejvyšší hodnoty, s nímž je návrh plně v souladu.

g) 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

Navrhovaná právní úprava nebude mít žádné dopady na státní rozpočet, ostatní rozpočty ani podnikatelské prostředí České republiky. Navrhovaná právní úprava nebude působit žádné sociální dopady, žádné dopady na rodiny ani dopady na specifické skupiny obyvatel, zejména osoby sociálně slabé, osoby se zdravotním postižením a národnostní menšiny. Ministr pro legislativu a předseda Legislativní rady vlády udělil svým dopisem č.j. 37348/2022-UVCR ze dne 11.8.2022 výjimku ze zpracování hodnocení dopadů regulace (RIA) s tím, že podle bodu 3.8 písm. a) Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace se zpracování RIA u návrhu ústavních zákonů nevyžaduje.

Přijetím navrhované právní úpravy lze očekávat pozitivní dopady na životní prostředí. Hlavním cílem návrhu zákona je posílení stávajícího ústavního principu o šetrném využívání přírodních zdrojů s důrazem na ochranu vody jakožto přírodního zdroje (a současně složky životního prostředí) nejvíce zasaženého změnou klimatu, na který jsou současně navázány další složky životního prostředí. Voda je základní podmínkou pro existenci člověka a dalších živých organismů, a proto se navrhuje posílit její ochranu přímo v rámci ústavního pořádku.

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

Návrh zákona nemá žádné dopady na ochranu soukromí a osobních údajů. Návrh zákona nezvyšuje množství zpracovávaných osobních údajů ani nemění způsob nakládání s nimi.

i) Zhodnocení korupčních rizik

Navrhovaná právní úprava neobsahuje ustanovení, která by byla předmětem korupčního rizika.

j) Zhodnocení dopadů na bezpečnost nebo obranu státu

Návrh zákona nemá dopady na bezpečnost nebo obranu České republiky.

2. ZVLÁŠTNÍ ČÁST

K ČI. I

Cílem navrhované úpravy je akcentovat důležitost šetrného nakládání s přírodními zdroji. Šetrnost využití přírodních zdrojů je nutné vztahovat ke konkrétnímu účelu, za jakým je přírodní zdroj využíván. Jedná se o konkretizaci stávajícího ústavního principu o šetrném využívání přírodních zdrojů s tím, že je výslovně (a současně demonstrativně) uveden v současnosti nejohroženější přírodní zdroj – voda. U tohoto přírodního zdroje je tedy na ústavní úrovni posílen princip jeho šetrného využívání.

Návrh novely Ústavy je třeba vnímat nikoli izolovaně, ale jako jedno z mnoha v právním řádu aktuálně realizovaných opatření k posílení šetrného využívání vody – k tomu blíže viz obecná část důvodové zprávy.

Návrhem dochází k posílení ochrany životního prostředí jako celku se zdůrazněním šetrného využívání přírodních zdrojů s cílem explicitně zdůraznit apel na šetrné využívání vody coby nejzranitelnějšího přírodního zdroje a složky životního prostředí. Výslovné vyzdvižení tohoto přírodního zdroje v čl. 7 Ústavy může mít význam zejména při interpretaci a aplikaci práva, kdy v aplikační praxi (při realizaci konkrétních záměrů a hodnocení jejich dopadů) bude třeba vždy věnovat ochraně tohoto přírodního zdroje a složky životního prostředí zvláštní pozornost. Jedná se o upřesnění tzv. státního cíle tvořícího hodnotový základ státu (posílení ochrany životního prostředí s důrazem na šetrné využívání vody jakožto přírodního zdroje, který je nejvíce zasažen změnou klimatu a na který jsou současně navázány ostatní složky životního prostředí) jako základního vodítka pro činnost všech státních orgánů. Nová dikce čl. 7 Ústavy reaguje na nové vědecké poznatky, resp. měnící se životní podmínky.

Současně však platí, že každý případ zásahu do životního prostředí je třeba posuzovat individuálně. Voda je zdůrazněna s ohledem na svou zranitelnost, zejména pak v kontextu změny klimatu, s ohledem na svůj význam pro další složky životního prostředí, které jsou na vodu navázány. Akcentování šetrného využívání vody bude rovněž představovat příkaz zákonodárci, aby při tvorbě zákonů ochranu vody ve zvýšené míře zohledňoval.

Smyslem navrhované právní úpravy a explicitního zdůraznění šetrného využívání vody není sledování omezení legitimního nakládání s vodou. Jako příklad legitimního nakládání s vodou lze uvést činnosti sledující jiný důležitý zájem - např. ochranu života a zdraví, zvířat, majetku nebo životního prostředí. Uvedené lze ilustrovat na konkrétním případě využití vody při požárním zásahu nebo cvičení jednotek požární ochrany. Jelikož je právě voda jedním z nejčastěji využívaných hasiv, dochází v uvedených případech zpravidla k jejímu užití ve větším množství. Toto nakládání s vodou však nemůže být a priori považováno za nešetrné, a tedy v rozporu s navrhovaným doplněním čl. 7 ústavy. Šetrnost lze v tomto případě poměřovat toliko k cíli, jenž je sledován – tímto cílem je záchrana (resp. ochrana) lidského života a zdraví, zvířat, majetku a životního prostředí.

Návrhem rovněž dochází ke sjednocení terminologie v oblasti práva životního prostředí. Terminologie v právních předpisech na úseku ochrany životního prostředí včetně ústavních předpisů (čl. 7 Ústavy a Čl. 35 Listiny základních práv a svobod) totiž není jednotná, účel těchto předpisů však ano. Právu každého na příznivé životní prostředí (čl. 35 Listiny základních práv a svobod) odpovídá povinnost státu takové právo zaručit (čl. 7 Ústavy). Pojem „životní prostředí“ je tedy již v současné době zakotven na ústavní úrovni, a to v čl. 35 Listiny základních práv a svobod, které zakotvuje jak právo každého na příznivé životní prostředí, tak i právo na právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů.

Návrhem ústavního zákona dochází k nahrazení dnes již zastaralého a právními předpisy nedefinovaného slovního spojení „přírodní bohatství“ správnějším a legislativně zakotveným termínem „životní prostředí“. Ačkoli se v současném znění se Ústava o životním prostředí výslovně nezmiňuje, je zřejmé, že se k ní hlásí prostřednictvím ochrany přírody a přírodních zdrojů, jakož i prostřednictvím zejm. čl. 35 Listiny základních práv a svobod. K těmto závěrům došla rovněž odborná literatura (např. prof. DAMOHORSKÝ 2010, str. 47, STEJSKAL, 2012, str. 143).

Pojmy použité v čl. 7 Ústavy ČR ztotožňuje s "ochranou životního prostředí" také judikatura Ústavního soudu ČR. Např. v nálezu ze dne 21. listopadu 2007, sp. zn. IV. ÚS 652/06 [omezení vlastnictví podle § 60 vodního zákona], se uvádí: "*Jak plyne z citovaného čl. 7 Ústavy*

- ochrana životního prostředí (...) je veřejným statkem, pro jehož zájem je možno zákonem ústavně chráněné základní právo na vlastnictví omezit." Již v nálezu Ústavního soudu ze dne 10. července 1997, sp. zn. III. ÚS 70/97 [Dukovany], bylo "životní prostředí" považováno za veřejný statek (hodnotu) "ve smyslu preambule Ústavy a Listiny a čl. 7 Ústavy". Dále lze zmínit usnesení Ústavního soudu ze dne 28. ledna 2003, sp. zn. IV. ÚS 254/02, které konstatovalo: "Právo na příznivé životní prostředí se odvíjí od životního prostředí jako veřejného statku, za jehož ochranu společnost převzala svůj díl odpovědnosti vůči budoucím generacím (preambule Ústavy a Listiny a čl. 7 Ústavy)."

Ochranou „přírodního bohatství“ se obecně rozumí ochrana všech složek přírodního prostředí, druhů organismů nebo konkrétních ekosystémů a jejich vzájemných vazeb, i přírodního prostředí jako celku. Za složky tohoto bohatství se považují ovzduší, vody, horniny, půda, organismy, ekosystémy a energie. V některých zákonech jsou za "přírodní bohatství" výslovně označeny zemědělský půdní fond (§ 1 odst. 1 zák. ČNR č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu), zvěř (§ 2 písm. b) zák. č. 449/2001 Sb., o myslivosti) či ložiska vyhrazených nerostů (§ 5 zák. č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství), zákonná definice termínu „přírodní bohatství“ však absentuje.

Oproti tomu na zákonné úrovni jsou definovány „přírodní zdroje“ i „životní prostředí“. Za „přírodní zdroje“ se považují „ty části živé nebo neživé přírody, které člověk využívá nebo může využívat k uspokojování svých potřeb.“ (§ 7 odst. 1 zák. č. 17/1992 Sb., o životním prostředí). „Životní prostředí“ je podle § 2 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí „vše, co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje. Jeho složkami jsou zejména ovzduší, voda, horniny, půda, organismy, ekosystémy a energie.“

Z výše uvedeného vyplývá, že pojmy přírodní bohatství a životní prostředí jsou v zásadě shodné. Z důvodu požadavku na jednotnost terminologie právních předpisů a požadavku na dodržování souladu s terminologií použitou v jiných právních předpisech (včetně předpisů na ústavní úrovni) se navrhuje používat pouze jeden pojem „životní prostředí“.

K Čl. II (Účinnost)

Navrhuje se, aby ústavní zákon nabyl účinnosti ke dni 1. ledna 2024, čímž je zajištěna dostatečná legisvakance.

V Praze dne 21. června 2023

Předseda vlády:
prof. PhDr. Petr Fiala, Ph.D., LL.M.

podepsáno elektronicky

Ministr životního prostředí:
Mgr. Petr Hladík

podepsáno elektronicky