



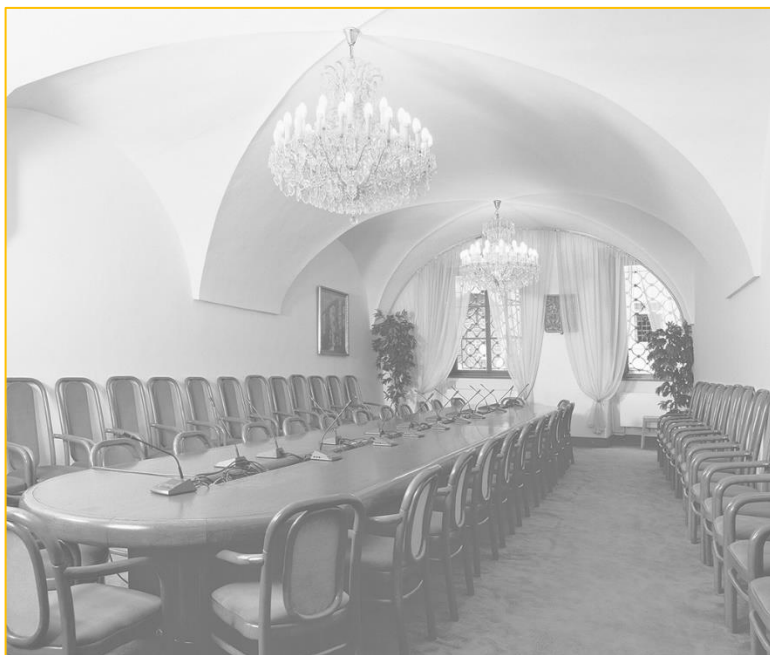
POSLANECKÁ  
SNĚMOVNA  
PARLAMENTU  
ČESKÉ REPUBLIKY

PARLAMENTNÍ  
INSTITUT

STANOVISKA

## Ústavní zákon o ochraně vody a vodních zdrojů

Informační podklad ke kompatibilitě návrhu  
na vydání ústavního zákona o ochraně vody  
a vodních zdrojů (sněmovní tisk 1018) s právem EU



Informační podklad č. 1018  
listopad 2020  
autor: Tomáš Brandejský

<b>AKTUÁLNÍ VYDÁNÍ:</b>	<b>ŘADA: STANOVISKA</b>
Název: Ústavní zákon o ochraně vody a vodních zdrojů	Typ řady: online
Autor: Brandejský, T.	URL: <a href="http://www.psp.cz/sqw/ppi.sqw?d=4">http://www.psp.cz/sqw/ppi.sqw?d=4</a>
Číslo: Stanovisko č. 1018	První vydání řady: říjen 1998
Datum: listopad 2020	Frekvence vydání řady: nepravidelná
Klíčová slova: životní prostředí; voda	Zaměření: stanoviska kompatibility nevládních návrhů zákonů s právem EU
	Jazyk: CZ
	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.

<b>Oddělení všeobecných studií</b>	<b>STUDIE</b> Srovnávací studie Analytické studie	<b>ODPOVĚDI NA DOTAZ</b> Stručné odpovědi na dotazy členů Parlamentu	<b>VYBRANÁ TÉMATA</b> Studie zpracované k aktuálním problematikám	<b>MONITORING</b> Vybrané hospodářské měnové a sociální ukazatele	<b>MIGRACE</b> Přehled aktualit v oblasti migrace za vybrané období
	<b>PŘEHLED SZBP</b> Společná zahraniční a bezpečnostní politika EU	<b>EUROZÓNA+</b> Přehled ekonomických událostí v EU	<b>PODKLADY</b> pro zahraničně politická jednání	<b>PŘEDNÁŠKY</b> pro zahraniční delegace, PS, Senát	
<b>Oddělení pro evropské záležitosti</b>	<b>STANOVISKA</b> kompatibility nevládních návrhů zákonů s právem EU	<b>KONZULTACE</b> k předkládaným vládním návrhům zákonů	<b>DOKUMENTY EU</b> Výběr z aktů a dokumentů EU zaslaných PS	<b>ZPRÁVY</b> Aktuální agenda v Bruselu	<b>PODKLADY</b> pro jednání výboru na mezinárodní úrovni
<b>Oddělení komunikace a vzdělávání</b>	<b>INFORMAČNÍ STŘEDISKO</b> Informace o činnosti Poslanecké sněmovny a prohlídky budov	<b>ECPRD</b> Spolupráce s Evropským centrem pro parlamentní výzkum a dokumentaci	<b>PŘEDNÁŠKY</b> pro Poslaneckou sněmovnu, pro školy, veřejnost	<b>INFORMAČNÍ MATERIÁLY</b> o fungování Poslanecké sněmovny, o legislativním procesu	<b>ZÁPISY</b> ze schůzí, seminářů, přednášek, kulatých stolů

## Informační podklad ke kompatibilitě návrhu na vydání ústavního zákona o ochraně vody a vodních zdrojů (sněmovní tisk 1018) s právem EU

### Úvod:

Předložený návrh ústavního zákona si klade za cíl posílení ochrany vody jako základní podmínky života. Vychází přitom ze zkušenosti několika posledních let provázených nedostatkem vodních zdrojů v některých regionech a dílčích povodích České republiky.

Situace České republiky je specifická zejména tím, že se nachází na rozhraní tří úmoří. Prakticky veškerá voda tak z území odtéká do sousedících států, ze kterých naopak nepřichází žádný významnější přítok. To s sebou přináší nutnost šetrně hospodařit s jediným zdrojem vody, a to s akumulovanou srážkovou vodou. Nešetrnými změnami v krajině, při nichž byly odstraněny důležité krajinné prvky, napřímeny vodní toky a pozemky sceleny do rozsáhlých půdních bloků, se narušil přirozený vodní režim krajiny. Podle dosavadních dostupných projekcí klimatických modelů lze navíc do budoucna s velkou pravděpodobností očekávat další růst teplot a zhoršování dostupnosti vodních zdrojů jak pro národní hospodářství, tak pro zajištění pitné vody pro obyvatelstvo.

Během vyhodnocení období sucha z roku 2015 se podle předkladatelů ukázalo, že vážným nedostatkem je chybějící ucelená legislativa řešící problematiku sucha a nedostatku vody v zákoně č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů. Předkladatelé se tyto právní nedostatky snaží vyřešit ústavním zákonem, který, kromě jiného, stanoví ochranu vod jako prioritní veřejný zájem.

### Stanovisko PI:

#### I. K čl. 1 až čl. 4, čl. 7 až čl. 10

Podle našeho názoru jsou čl. 1 až čl. 4 a čl. 7 až čl. 10 kompatibilní s právem EU. Jak ostatně plyne z důvodové zprávy k návrhu ústavního zákona, jakož i z dřívější práce Parlamentního institutu<sup>1</sup>, obdobná právní ustanovení se řadu let vyskytují i v právních rádech jiných členských států, a to aniž by s dotčenými členskými státy z tohoto důvodu došlo k zahájení řízení o porušení povinnosti podle čl. 258 [Smlouvy o fungování EU](#) (dále „SFEU“). V případě čl. 7 a násl. se jedná o standardní ustanovení spíše „technické“ povahy, jejichž kompatibilita s právem EU nevyvolává žádné pochybnosti.

#### II. K čl. 5 a čl. 6

Situace se stává složitější v případě čl. 5 odst. 2 a 3 a v případě čl. 6 odst. 1 a 2 ústavního zákona, protože se teoreticky může jednat o neproporcionální omezení svobody podnikání (čl. 16 [Listiny základních práv EU](#), dále „LZPEU“) a práva na vlastnictví (čl. 17 LZPEU).

#### Zákaz zcizení vodních zdrojů a související infrastruktury

Zákaz zcizení vodních zdrojů podle čl. 5 odst. 3 návrhu ústavního zákona a zákaz zcizení související infrastruktury dle čl. 6 odst. 1 návrhu ústavního zákona podle názoru PI z hlediska práva EU ob stojí. Podle čl. 17 odst. 1 věty první LZPEU totiž pouze platí, že „Každý má právo vlastnit zákonně nabytý majetek, užívat jej, nakládat s ním a odkazovat jej.“ Právo na vlastnictví podle čl. 17 LZPEU nezahrnuje právo zakoupit si libovolnou věc (zde vodní zdroj nebo související infrastrukturu).

<sup>1</sup> BALOUNOVÁ, Eva a Matěj VINCE. PARLAMENTNÍ INSTITUT. Ochrana vody a půdy: Právní úprava ochrany vody a půdy ve vybraných členských státech EU. Praha: Kancelář Poslanecké sněmovny, 2019.

Pro srovnání, na Slovensku, v Bulharsku a Irsku je stát vlastníkem vody již podle ústavy.<sup>2</sup> Není proto důvodu se domnívat, že podobné omezení v ČR by s právem EU kompatibilní nebylo.

Zákaz zcizení vodních zdrojů a související infrastruktury je také v souladu s čl. 11 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, který předpokládá, že zákon může stanovit, že „*majetek nezbytný k zabezpečování potřeb celé společnosti, rozvoje národního hospodářství a veřejného zájmu smí být jen ve vlastnictví státu, obce nebo určených právnických osob.*“

Vodní zdroje účelově určené pro zásobování obyvatelstva pitnou vodou a související infrastruktura podle našeho názoru splňují definici „majetku nezbytného k zabezpečování potřeb celé společnosti“, protože, jak ostatně předkladatelé zmiňují v důvodové zprávě, voda je základní podmínkou života.

#### Neurčitost některých ustanovení

Nad rámec posouzení kompatibility návrhu ústavního zákona s právem EU si dovoluujeme uvést několik poznámek k jednotlivým ustanovením.

Není zcela zřejmé, jaký je význam čl. 5 odst. 2 návrhu ústavního zákona. Je nejasné, co se rozumí výrazem „zabezpečovat výstavbu vodních děl jako vodních zdrojů určených k hromadnému zásobování obyvatel pitnou vodou“. Sloveso „**zabezpečit**“ má totiž mnoho významů. Může znamenat jednak samotnou výstavbu vodních děl. Takové legislativní řešení by ale nebylo příliš praktické, když stát, územně samosprávné celky (dále „ÚSC“) a jimi ovládané právnické osoby se výstavbě vodních děl nevěnují. Jednalo by se také o neproporcionální omezení svobody podnikání, protože neexistuje racionální důvod, proč by výstavbu vodních děl určených pro zásobování obyvatelstva pitnou vodou nemohl realizovat soukromý subjekt. Dále sloveso „zabezpečit“ může znamenat také „způsobit, aby něco bylo k dispozici“, „omezit přístup pomocí bezpečnostního opatření“, „opatřit dostatečné množství prostředků“, „zajistit“ nebo „zaručit“. V navrhovaném znění je tedy dle našeho názoru čl. 5 odst. 1 neurčitý, protože umožňuje mnoho odlišných výkladů a není zcela zřejmé, co je právní normou zakazováno nebo jaké povinnosti či práva jsou stanoveny. Definičními znaky právní normy jsou přitom také její určitost a srozumitelnost. Ostatně jen taková právní norma, které každý člověk dobře rozumí, skutečně bude mít zamýšlený účinek.

Domníváme se, že záměrem předkladatelů bylo čl. 5 odst. 2 návrhu ústavního zákona zakotvit, že o výstavbě těchto vodních děl může rozhodovat pouze stát, ÚSC a jimi ovládané právnické osoby. Každopádně **podle našeho názoru by bylo vhodné, aby byl čl. 5 odst. 2 návrhu ústavního zákona přeformulován.**

Obdobně formulačně nejednoznačný je i čl. 6 odst. 2 návrhu ústavního zákona. Není totiž zřejmé, co je myšleno formulací, že určovat podmínky pro výstavbu vodovodů a kanalizací pro veřejnou potřebu může výhradně stát, ÚSC nebo jimi ovládané právnické osoby. Navíc podmínky pro výstavbu těchto obecně prospěšných zařízení již za současného právního stavu určuje stát podle vodního zákona, zákona o vodovodech a kanalizacích a podle stavebního zákona stavební, resp. vodoprávní úřad. Bylo by proto dle našeho názoru vhodné vyjasnit význam i tohoto ustanovení. Patrně totiž není záměrem předkladatelů měnit procesní mechanismus povolování výstavby vodovodů a kanalizací.

Dále si nad rámec posouzení kompatibility návrhu s právem EU dovoluujeme poukázat na to, že současné znění čl. 6 odst. 2 návrhu ústavního zákona může vést také k závěru, že určování

---

<sup>2</sup> BALOUNOVÁ, Eva a Matěj VINCE. PARLAMENTNÍ INSTITUT. Ochrana vody a půdy: Právní úprava ochrany vody a půdy ve vybraných členských státech EU. Praha: Kancelář Poslanecké sněmovny, 2019.

podmínek pro výstavbu ze strany státu, ÚSC a jimi ovládaných právnických osob podléhají také vodovody a kanalizace, jež jsou ve vlastnictví soukromých osob. Protože není zcela zřejmé, co znamená „určování podmínek pro výstavbu“ (viz výše), mohlo by dojít k situaci, že by se jednalo o neproporcionální omezování práva na vlastnictví a omezení svobody podnikání. Není totiž patrný racionální důvod, proč by soukromí vlastníci infrastruktury nemohli nadále tuto infrastrukturu rozvíjet v souladu se svojí obchodní politikou. Není ani řešeno, jak bude koncipována případná náhrada škody vzniklá z nového omezení podnikání v této oblasti (ušlý zisk, ztracené investice). Pro další informace lze poukázat na dřívější práci PI posuzující kompatibilitu návrhu na vydání ústavního zákona zavádějícího zákaz podnikání při zásobování pitnou vodou.<sup>3</sup> Podrobnější posouzení kompatibility nelze poskytnout pro neurčitost legislativního návrhu.

### **Závěr:**

Není možné jednoznačně 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 neurčitost návrhu ústavního zákona a chybějící prováděcí legislativa. Zákaz nebo významné omezení rozvoje 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 nereflextuje eventuální pozdější pozměňovací návrhy.***

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

---

<sup>3</sup> SYLLOVÁ, Jindřiška. PARLAMENTNÍ INSTITUT. K ústavnímu zakazu podnikání při zásobování vodou. Praha: Kancelář Poslanecké sněmovny, 2019.