



PARLAMENT ČESKÉ REPUBLIKY

POSLANECKÁ SNĚMOVNA

VIII. volební období



Návrh poslanců
na vydání ústavního zákona o ochraně vody a vodních zdrojů

Zástupce předkladatele:

Doručeno poslancům:

Návrh
ÚSTAVNÍ ZÁKON
ze dne 2020

o ochraně vody a vodních zdrojů

PREAMBULE

Parlament České republiky,
veden odpovědností vůči budoucím generacím,
v zájmu naplňování cílů směřujících k posilování ochrany životního prostředí, přírody a krajiny, jakož i přírodních zdrojů pro kvalitní život obyvatel ve zdravém prostředí, s vědomím, že voda představuje nenahraditelnou základní podmínku života na Zemi, se usnesl na tomto ústavním zákoně České republiky:

Čl. 1

(1) Každý má povinnost v zájmu zachování a ochrany vodních zdrojů chránit životní prostředí, přírodu, krajinu a krajinný ráz.

(2) Nikdo nesmí ohrožovat vodní zdroje škodlivými zásahy do životního prostředí. Dojde-li k takovému zásahu, ten, kdo jej způsobil, je povinen odstranit nebo alespoň zmírnit jeho škodlivé následky.

(3) Stát a územní samosprávné celky vytvářejí podmínky pro udržitelné užívání vodních zdrojů založené na ochraně jejich množství a jakosti a na úspoře vody přispívající k omezení následků sucha.

(4) Stát a územní samosprávné celky zajišťují ochranu vodních děl sloužících pro hromadné zásobování obyvatel pitnou vodou.

Čl. 2

Stát a územní samosprávné celky vytvářejí a prosazují své záměry s ohledem na ochranu vodních zdrojů. Zohledňují přitom zásady udržitelného rozvoje a vzájemně vyvažují ochranu životního prostředí, hospodářský a sociální rozvoj. Tyto zásady jsou sledovány rovněž při podpoře výzkumu a vývoje, při tvorbě a uskutečňování koncepce vzdělávání a dlouhodobé osvěty.

Čl. 3

Pitná voda

Každý má právo v místě svého bydliště na přístup k pitné vodě pro zajištění základních životních potřeb z vodovodu pro veřejnou potřebu, anebo na pitnou vodu z veřejně dostupných zdrojů, za sociálně a ekonomicky přijatelných podmínek.

Čl. 4

(1) Ochrana vodních zdrojů sloužících k hromadnému zásobování obyvatel pitnou vodou je výsostným veřejným zájmem; omezena může být pouze v zájmu veřejného zdraví, bezpečnosti státu, veřejného pořádku nebo vnitřní bezpečnosti, a to pouze v nezbytně nutném rozsahu, nelze-li ochrany tohoto zájmu dosáhnout uspokojivě jinak.

(2) Pro výstavbu vodních děl určených pro hromadné zásobování obyvatel pitnou vodou a související vodohospodářské infrastruktury se použije odstavec 1 obdobně.

Čl. 5

Zdroje pitné vody

(1) Stát a územní samosprávné celky zajišťují ochranu vodních zdrojů sloužících pro hromadné zásobování obyvatel pitnou vodou.

(2) Výstavbu vodních děl určených pro hromadné zásobování obyvatel pitnou vodou zabezpečují výhradně stát, územní samosprávné celky nebo právnické osoby, které jsou státem nebo územními samosprávnými celky ovládány.

(3) Vodní díla sloužící k hromadnému zásobování obyvatel pitnou vodou ve vlastnictví státu, územních samosprávných celků nebo právnických osob uvedených v odstavci 2 nelze zcizit ve prospěch jiných osob.

Čl. 6

Vodovody a kanalizace pro veřejnou potřebu

(1) Vodovody a kanalizace pro veřejnou potřebu ve vlastnictví státu, územních samosprávných celků nebo právnických osob, které jsou státem nebo samosprávnými celky ovládány, nelze zcizit ve prospěch jiných osob.

(2) Výstavbu vodovodů a kanalizací pro veřejnou potřebu zabezpečují výhradně stát, územní samosprávné celky nebo právnické osoby uvedené v odstavci 1.

Čl. 7

Každý je povinen dodržovat opatření přijatá příslušnými orgány v případě nedostatku vody. Podrobnosti stanoví zákon.

Čl. 8

Práva a povinnosti stanovené tímto ústavním zákonem se uplatňují v mezích zákonů vydaných k jeho provedení.

Čl. 9

Stát naplňuje cíle tohoto ústavního zákona také v rámci své zahraniční politiky.

Čl. 10

Tento ústavní zákon nabývá účinnosti prvním dnem kalendářního roku následujícího po jeho vyhlášení.

Důvodová zpráva

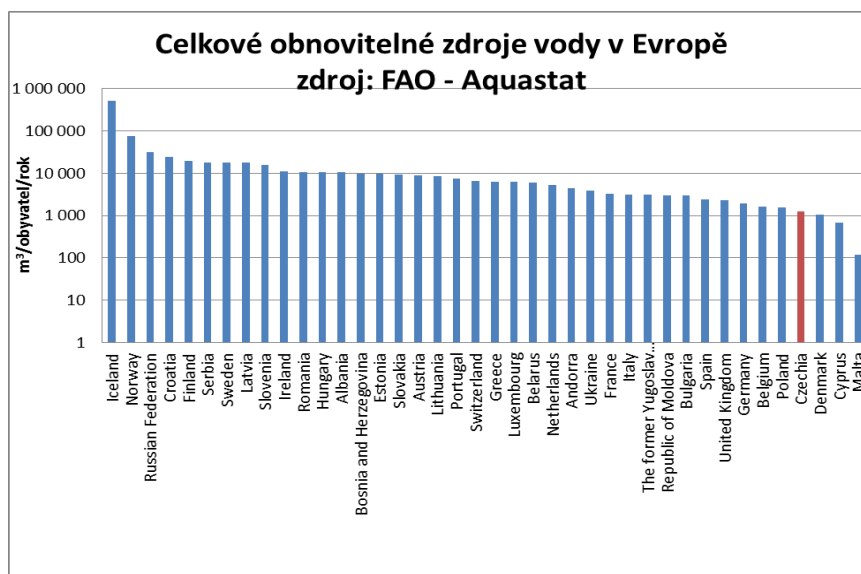
A. Obecná část

1. Zhodnocení platného právního stavu a vysvětlení nezbytnosti navrhované právní úpravy

1.1. Současná hydrologická situace

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.

Je všeobecně známou skutečností, že disponibilní zdroje vody vztažené na jednoho obyvatele České republiky patří k nejnižším v Evropě (viz obr. 1). Z nejnovějšího přehledu (tzv. Aquastat) Organizace pro výživu a zemědělství (FAO) je zřejmé, že spolu s Dánskem, které také nemá žádné přitékající vodní toky, patří Česká republika k zemím s nejnižšími disponibilními zdroji vody na jednoho obyvatele. Kalkulace vychází z vyhodnocení úhrnu srážek, evapotranspirace (výpar a dýchání rostlinného pokryvu povrchu terénu) a základního odtoku vody (které zohledňuje zachycení v podzemních vodách). Je proto nutno ocenit, že i přes tuto nepříznivou výchozí situaci se díky činnosti předchozích generací vodohospodářů podařilo v posledních padesáti až sto letech zabezpečit dostatek vodních zdrojů.



Obr. 1

Disponibilní zásoby vody v jednotlivých členských státech EU vztažené na jednoho obyvatele. Zdroj: FAO, AQUASTAT.

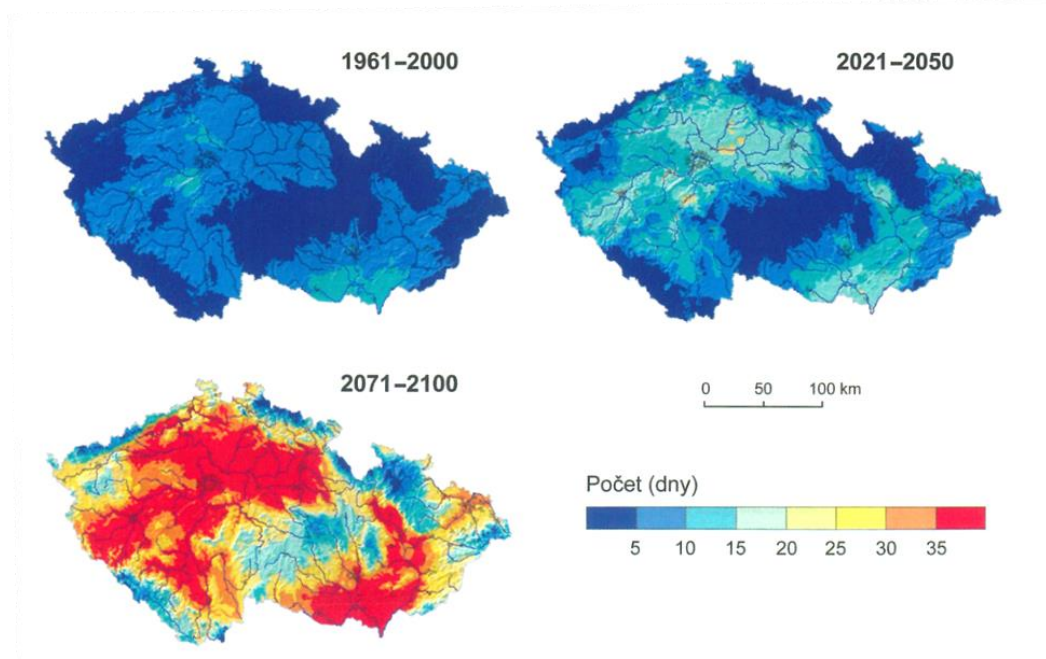
Situace České republiky je specifická zejména tím, že se nachází na rozhraní tří úmoří. Prakticky veškerá voda tak z území odtéká do sousedících států, ze kterých naopak nepřichází žádný významnější přítok. To s sebou přináší nutnost šetrně hospodařit s jediným zdrojem vody, tj. s akumulovanou srážkovou vodou, na území v krajině tak, aby byla využitelná pro všechna potřebná odvětví. 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 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.

Tab. 1 obsahuje údaje z analýzy scénářů změny klimatu, které nasvědčují výraznému růstu průměrných teplot vzduchu a s tím souvisejícím důsledkům pro vodní režim. Je vidět, že srážkové úhrny se výrazně nemění, resp. spíše mírně narůstají, zatímco klesá počet mrazivých dnů (indikujících spíše mírné zimy). Počty dnů s tropickou teplotou, které byly předpokládány až v letech 2070 až 2100 (tj. nad 30 dnů v roce, obr. 2), byly výrazně překročeny v severozápadních Čechách a na Jižní Moravě jak v roce 2018 (rozmezí výskytu na řadě míst 41 až 55 dnů), tak v roce 2019 (rozmezí 34 až 40 dnů).

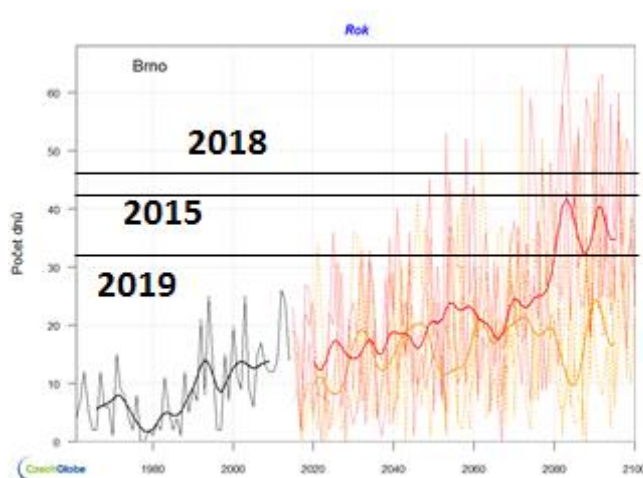
období	Teplota vzduchu (° C)	Srážkové roční úhrny (mm/rok)	Počet dnů se srážkami nad 10 mm	Počet mrazivých dní v roce
1981 – 2010	7,9	703	18,3	116
2041 – 2060	9,3 – 9,7	730 - 754	19,6 – 20,7	83 - 93
2081 - 2100	9,9 – 11,9	762 - 792	20,6 – 22,3	46 - 81

Tab. 1
Přehled očekávaných změn v teplotách vzduchu a srážkových úhrnech při změnách klimatu předpokládaného existujícími scénáři vývoje. Zdroj: Upraveno z prezentace *Czech Globe (2019)*.

O tom, že scénáře změny klimatu se nejenom začínají naplňovat, ale jejich nástup se zrychluje, svědčí obr. 2, který obsahuje mapy očekávaného výskytu dnů s tropickou teplotou, jak byly spočteny v letech 2015 až 2016. Počet dnů s tropickou teplotou, který byl očekáván až po roce 2070, byl dokonce výrazně překonán v roce 2018, jak dokládají údaje v obr. 2a, jenž zachycuje prognózy vývoje teploty a udává naplněné počty dnů s tropickou teplotou. Podobně očekávaný nárůst teploty vzduchu o 1 – 1,5° C, předpokládaný po roce 2040, byl již dosažen nyní.

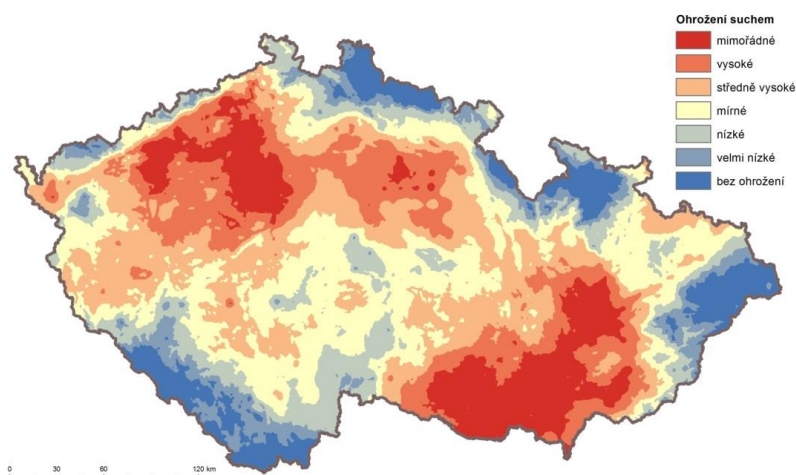


Obr. 2
Předpověď vývoje počtu dnů s tropickými teplotami (nad 30° C) v letech 1961-2000, 2021-2050 a 2071-2100 podle scénářů změny klimatu Zdroj: Czech Globe.



Obr. 2a
Vývoj počtu dnů s tropickou teplotou (nad 30°C) pro 2 scénáře: Červená křivka je pro situaci, kdy se nepodaří snížit emise, žlutá křivka pro scénář s podstatným snížením emisí. Vyobrazení ensamblu souborů variant scénářů s výrazným rozptylem. Zdroj: Czech Globe, ČHMÚ a Mendelova univerzita.

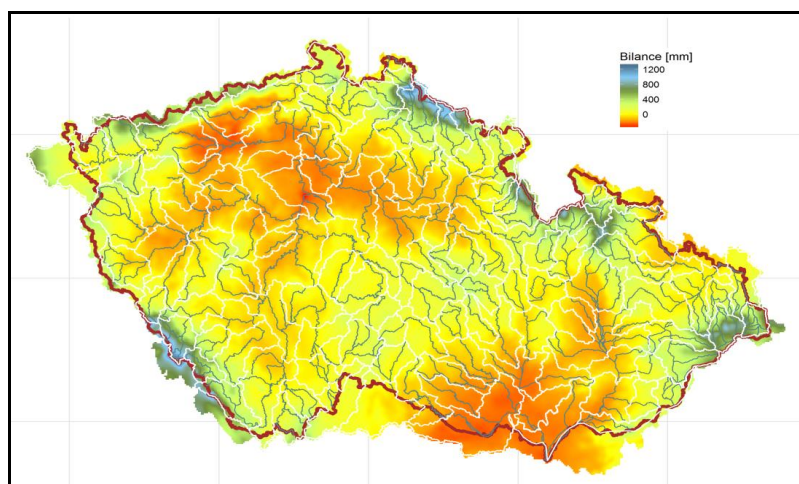
Změny srážek jsou značně nejisté, nicméně se většina klimatických modelů shoduje na stagnaci ročních srážkových úhrnů. Dojde však k výrazné změně jejich časového rozložení během roku, konkrétně poklesu letních srážek a růstu srážek zimních. To ukazuje na zvýšené riziko nepříznivé hydrologické bilance v letním období, a to jak z hlediska zajištění odběrů vody pro lidskou potřebu, tak z hlediska ekologického stavu vodních útvarů.



Obr. 3

Aktuální mapa výskytu zemědělského sucha (tj. nedostatku půdní vláhy) na území České republiky (jedná se o dlouhodobý průměr hodnot z období 1981 – 2015).

Na obr. 3 jsou znázorněny regiony s nejčastějším výskytem sucha v České republice. Tomu odpovídá rovněž výskyt nepříznivé vodní bilance (obr. 4). Vodní bilance území je poměr mezi úhrnem srážek a evapotranspirací (tj. souhrn výparu a dýchání vegetačního pokryvu v daném území).



Obr. 4

Mapa vodní bilance na území České republiky (přechod od žluté do hnědé barvy vyznačuje regiony, kde evapotranspirace může přesahovat roční srážkové úhrny a bude příčinou výrazného sucha). Zdroj: VÚV TGM v.v.i.

Minulých pět let (2014 až 2019) nerovnoměrně rozdělených srážek v letním období a jejich přívalový charakter, kdy povrchovým odtokem voda rychle odtékala z našeho území, vedlo nejenom k zemědělskému suchu (tj. nedostatek půdní vláhy), ale rovněž k nedostatku vody, tj. k hydrologickému suchu. Tab. 2 s údaji z povodí Dyje zachycuje klesající srážkové

úhrny na tomto území, což vede k zásadnímu poklesu dostupných vodních zdrojů. Hydrologické sucho se vyznačuje poklesem průtoků ve vodních tocích (jak je zřejmé z tab. 3) a snižováním objemu vody v přehradních nádržích (tab. 4), což vede k nedostatku povrchových zdrojů vody.

Rok	2014	2015	2016	2017
Roční úhrn srážek v ČR (mm/rok)	657	531	635	684
Roční úhrn v povodí Dyje (mm/rok)	614	443	520	506
% podíl srážek v povodí Dyje z úhrnu ČR	89	65	76	74
Disponibilní objemy vody v Dyji (mil. m ³ /rok)	597	575	427	144

Tab. 2

Ukázka nerovnoměrného rozložení srážek na našem území na příkladu povodí Dyje, kde v letech 2015 až 2018 chybělo každý rok zhruba 30 %, tedy téměř jeden celý roční úhrn srážek v období tří let, což extrémně snížilo dostupnost vodních zdrojů a minimalizovalo průtok i v hraničním profilu s Rakouskem.

s. p. Povodí	počet trvale měřených profilů	VIII.	X.	XI.	XII.	I.
Labe	119	66	64	62	22	2
Ohře	46	44	24	24	16	0
Vltavy	296	30	19	17	8	1
Moravy	105	40	25	28	13	0
Odry	69	9	28	10	6	7

Tab. 3

Výskyt minimálních průtoků (Q_{355}) v měrných profilech ve významných vodních tocích spravovaných s. p. Povodí v několika měsících roku 2018 a v lednu 2019. Q_{355} je průtok, který je dosažen nebo překročen po 355 dnů v roce a je hranicí, která v hodnocení ČHMÚ představuje hydrologické sucho. Zdroj – dispečinky s. p. Povodí.

A nejenom to, zejména výrazně poklesly zásoby podzemních vod a způsobily nedostatek zdrojů pitné vody pro obyvatelstvo odkázané na mělké podzemní zdroje vody (čerpané z hloubky do přibližně 40 m pod povrchem terénu). Následkem toho bylo třeba omezovat odběry a vyhlásit zákaz využívání vody k nepodstatným účelům (mytí aut, plnění bazénů, zálivky zahrádek, mytí ulic apod., viz tab. 4). V desítkách až stovkách obcí situace vedla k nutnosti pitnou vodu dovážet v cisternách z jiných veřejných vodovodů, kde byl vodní zdroj dostatečně kapacitní, a plnit jí do vodojemů svého veřejného vodovodu. V těchto letech jejich dosud dostačující vodárenské zdroje z vrtů a studní v mělké podzemní vodě nestačily pokrývat potřebu, což se stalo ve většině případů poprvé v historii.

s.p. Povodí	IX/2018	XI/2018	I/2019	II/2019	VIII/2019
Labe	13	12	11	12	15
Ohře	22	16	16	16	36
Vltavy	12	7	7	7	18
Odry	2	0	0	0	1
Moravy	48	23	21	20	9
Celkem	97	58	55	55	79

Tab. 4

Počet vodoprávních úřadů, které vyhlásily rozhodnutí o omezení odběrů vody.

Tab. 5 přináší informace o významu a funkci přehradních nádrží pro překlenutí období hydrologického sucha, aniž by byly zastaveny odběry uživatelů těchto vodních zdrojů. Z průběhu plnění zásobních objemů vody je vidět, že bez ohledu na nedostatek srážek a pokles přítoků do nádrží umožňují užívání vody většinou v obvyklém množství, tedy bez zásadních omezení. A nejenom to, dovolují i nadlepšování průtoků ve vodních tocích pod přehradou. Jak v roce 2015, tak i v roce 2016 tímto nadlepšením umožnily přežití rybích společenstev a zachránily stav vodních ekosystémů.

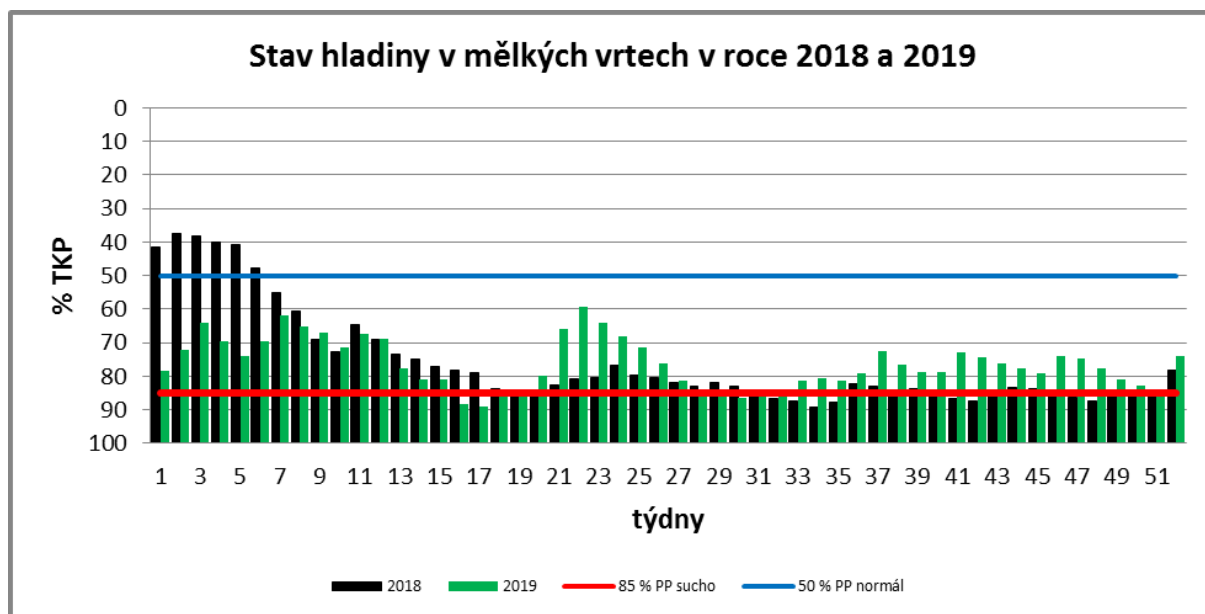
rok	2017		2018						2019					
	X.	XII.	II.	IV.	VI.	VIII.	X.	XII.	II.	IV.	VI.	VIII.	IX.	X.
Vranov ^{x)}	54	52	63	76	76	54	46	45	82	100	96	88	55	50
Vír ^{x)}	54	60	75	80	67	48	42	38	55	100	99	94	71	61
Hubenov ^{x)}	82	84	97	99	87	48	39	32	73	100	99	92	73	64
Pastviny	71	100	52	91	87	57	22	74	63	82	91	81	65	76
Vrchlice ^{x)}	81	83	98	96	90	76	67	60	74	92	94	84	77	73
Rozkoš	87	100	98	100	97	71	30	17	25	74	100	88	74	73
Orlík	76	87	81	78	96	79	65	60	61	93	94	80	66	49
Husinec	35	75	98	85	89	76	56	100	90	95	94	91	76	52
Žlutice	65	72	95	89	88	73	56	52	76	94	87	74	69	68
Fláje	81	89	92	89	88	77	66	59	73	100	97	87	81	76

x) – vodárenské nádrže

Tab. 5

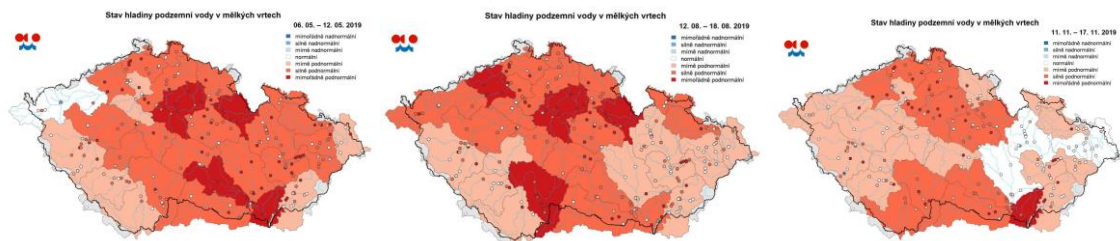
Porovnání vývoje zásobních objemů vody (% naplnění) v několika přehradních nádržích v povodí Dyje a Labe v letech 2017 - 2019. Z průběhu vyplývá zásadní funkce přehradních nádrží pro překlenutí suchých období, kdy i při deficitu srážek umožňují odběry všem uživatelům a rovněž zajišťují dostatečný průtok ve vodním toku pod nádrží. Přes zimní a jarní období se vyprázdňovaný objem nádrže opět doplní a je připraven plnit povolené odběry v dalším roce. Zdroj údajů: s. p. Povodí Moravy a s. p. Povodí Labe.

Zkušenosti s výskytem víceletého hydrologického sucha v letech 2014 až 2019 ukazují, že naše podzemní zdroje vod jsou, na rozdíl od zdrojů povrchových vod v přehradních nádržích, výrazně zranitelnější suchem. Jejich doplňování vyžaduje podstatně delší dobu s dostatečnými úhrny srážek. Významný je zejména výskyt dostatečné sněhové pokrývky v nižších nadmořských výškách. Tyto specifické podmínky se budou ovšem, podle výhledu scénářů změny klimatu, vytvářet ještě vzácněji, než dosud (viz tab. 1). Tedy doplňování bude pomalejší, neboť se nepříznivě projeví vyšší výpar s evapotranspirací během jarního i letního období jako důsledek rostoucích teplot vzduchu. Podobně také očekávaný nárůst výskytu častějších přivalových srážek, které provází rychlý povrchový odtok vody z území a lokální povodně, bude podstatně omezovat rozsah infiltrace srážkových vod do vod podzemních. Tuto situaci potvrzují poklesy úrovně hladiny podzemních vod v mělkých vrtech na obr. 5.



Obr. 5
Vývoj úrovně hladiny podzemních vod v letech 2018 až 2019. Vyznačená modrá a červená úroveň indikuje pokles o 50, resp. 85 %. Zdroj: Data zpracovaná Českým hydrometeorologickým ústavem.

Zakleslé hladiny podzemních vod a jejich nedostatečná úroveň indikující silně podnormální až mimořádně podnormální úroveň je zřejmá z vývoje na našem území v roce 2019 (obr. 6). V tomto roce atmosférické srážky umožňovaly většině přehradních nádrží udržet dostatečný objem při pokrytí všem potřeb (viz vývoj v tab. 5), avšak stav podzemních vod trvale nedosahoval na většině území „normální úroveň“, obvyklé z dlouhodobých průměrů předchozích desetiletí.



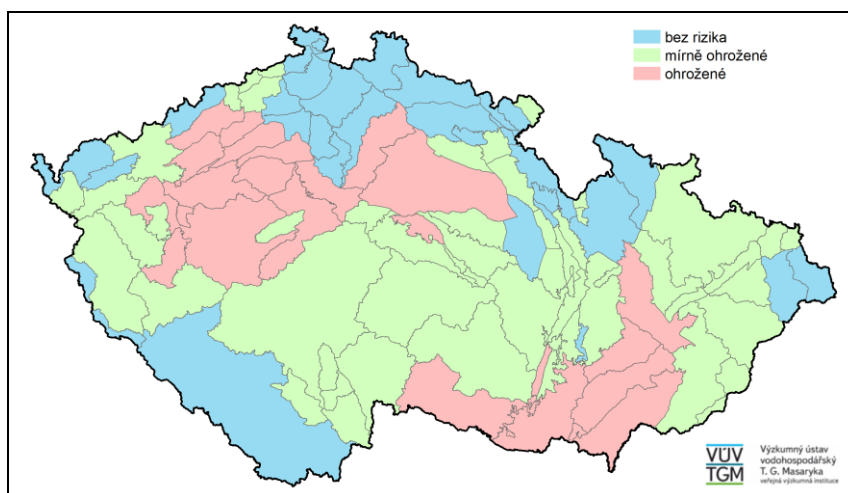
Legenda:

- mírně nadnormální
- normální
- mírně podnormální
- silně podnormální
- mimořádně podnormální

Obr. 6

Vývoj hladiny mělkých podzemních od v r. 2019 (zleva: květen 2019, srpen 2019, listopad 2019). Zdroj: ČHMÚ.

V souvislosti se zdroji podzemní vody je rovněž varující zranitelnost hydrogeologických rajonů vůči suchu, která se na našem území projevuje dlouhodobě (viz obr. 7). Situaci bezpochyby zhoršují suchá léta s nerovnoměrnými srážkami a zmíněná omezená infiltrace srážkových vod do vod podzemních.



Obr. 7

Zranitelnost hydrogeologických rajonů vůči suchu stanovena podle velikosti průměrného základního odtoku za období 1981–2010. Zdroj: VÚV.

Tab. 6 přináší historický přehled podílu povrchových a podzemních vod na zajištění pitné vody pro obyvatelstvo České republiky. Z údajů jednoznačně vyplývá, že podíl využití povrchových vod se výrazně zvýšil v období výstavby přehrad v letech 1960 až 2000, kdy vzniklo 90 přehradních nádrží, z nichž 47 je vodárenských. V současnosti je poměr vodárenských zdrojů z povrchových a podzemních vod prakticky vyrovnán a činí přibližně 50%:50%. Navíc platí, že co se zadrží v půdě, nelze využít bez akumulace k výrobě pitné vody, tedy jako vodárenský zdroj. Ze srážkových vod, dopadajících na terén, se část vsákne

do půdy, odkud jí využije vegetace a evapotranspirací (rostoucí za vysokých teplot vzduchu) uniká zpět do atmosféry, část se po dopadu vypaří a zbytek odtéká jako povrchový odtok. Jeho podíl roste s objemem srážky, neboť vysušený povrch půdy zdaleka není schopen rychle infiltrovat a přívalové srážkové epizody, jejichž výskyt roste, k posílení infiltrace nepřispívají.

Zdroje pitné vody/ období využívání	Povrchové zdroje vody (mil. m ³)	Podzemní zdroje vody (mil. m ³)	% povrchových zdrojů
Do r. 1950	70	191	27
Do r. 1990	714	542	57
Současný stav	320,6	296,1	52

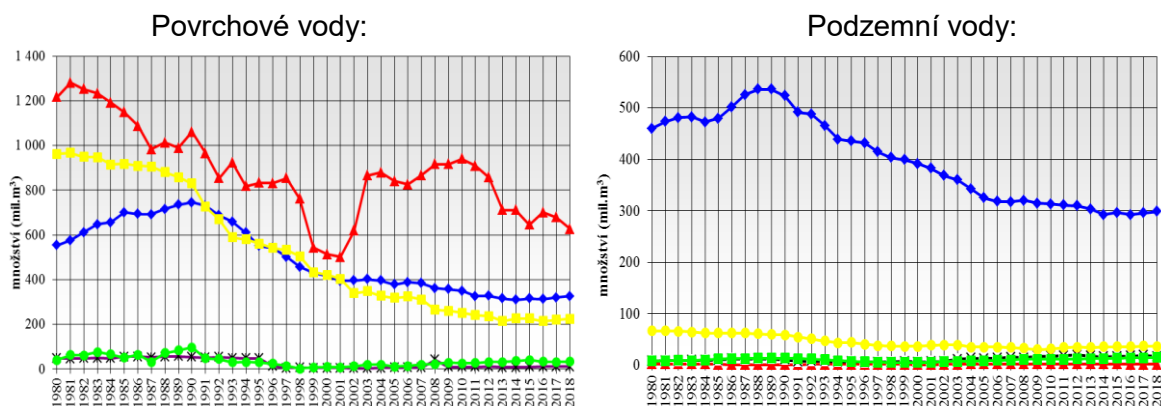
Tab. 6
Podíl vodních zdrojů na výrobu pitné vody pro zásobování obyvatel v průběhu posledních 70 let. Zdroj: Archiv MZe.

Prakticky všechna větší města v České republice jsou zásobována pitnou vodou připravenou zcela anebo alespoň zčásti z vody přehradních nádrží. Distribuci umožňuje třináct robustních vodárenských soustav, které dovolují propojení z různých zdrojů. I když se v některých menších vodárenských nádržích pokles objemu projevil výrazně, stále umožnily překlenout periodu suchého letního období. Pokud byl pokles jejich objemů velmi významný (např. v povodí Dyje), je taková situace signálem k rozšíření akumulovaných objemů srážkových vod v nových přehradních nádržích. K zabezpečení dostatku pitné vody v minulých (i suchých) letech přispěl významný pokles spotřeby jak v domácnostech, tak v hospodářských sektorech, o čemž svědčí údaje v tab. 7 a na obr. 8.

Časté volání po úsporách spotřeby pitné vody sice trvá a může přispět k zachování dostatečnosti vodních zdrojů, zejména v případě malých lokálních zdrojů, avšak obecně Česká republika patří k evropským státům s velmi nízkou spotřebou vody na 1 obyvatele, což vyplývá ze snížení spotřeby v průměru o 57 % od r. 1990. Možnosti dalších rezerv jsou tak velmi omezené. Je to zřejmé také ze zprávy „The governance of water services in Europe“ publikované organizací EurEau v březnu 2018. V členských státech vykazují nejvyšší specifické množství vody fakturované domácnostem Švýcarsko (307l/os/den), Itálie (245l/os/den) a Portugalsko (204l/os/den), naopak nejnižší spotřebu evidují Estonsko (78l/os/den), Slovensko (79l/os/den), Malta (79l/os/den) a Česká republika (89l/os/den). Z okolních zemí se specifické množství vody fakturované domácnostem pohybuje v Rakousku kolem 135l/os/den, ve Spolkové republice Německo kolem 122l/os/den a v Polsku kolem 94l/os/den.

rok	l/osobu/den		Rozdíl v %
	1989	2016	
Celková spotřeba	401	131,2	- 67
Spotřeba v domácnosti	171	88,3	- 48,4

Tab. 7
Pokles spotřeby pitné vody v České republice od r. 1990 je v průměru 57,7%.



Obr. 8
Vývoj odběrů povrchových a podzemních vod pro různé hospodářské účely (červeně energetika – chlazení elektráren, modře vodárenství, výroba pitné vody, žlutě průmysl, zeleně zemědělství). Zdroj: Zprávy o stavu vodního hospodářství (2018).

Zároveň je třeba zajistit i další vodní zdroje pro průmysl a zejména zemědělství, neboť potřebu obnovy a rozšíření závlah vyvolají pokračující změny klimatu. To se projevuje v oblastech s nejčastějším výskytem sucha – na jižní Moravě a Rakovnicku. Proto se v současnosti rovněž posiluje realizace vodohospodářských soustav – příkladem je příprava v povodí Moravy (Vlachovice a Skalička) či na zmíněném Rakovnicku.

Z uvedeného rozboru situace vodních zdrojů v období několikaletého sucha, které se v novodobé historii vodního hospodářství České republiky vyskytlo poprvé, vyplývá urgentní potřeba zvýšené ochrany vodních zdrojů a zabezpečení jejich množství i kvality do budoucích let, aby bylo možné efektivně čelit negativním důsledkům změny klimatu. Proto je nutné se prioritně orientovat na opatření zvyšující množství i kvalitu vodních zdrojů. Nejde pouze o šetrný management krajiny a efektivní využívání srážkové vody, ale zejména o včasné zahájení další akumulace v přehradních nádržích v regionech s ověřeným nedostatkem vodních zdrojů, posilování řízené i umělé infiltrace srážkových a povrchových vod do podzemních, vytváření převodů vody v rámci vodohospodářských soustav mezi jednotlivými povodími. Z hlediska účinnosti opatření je vhodné uvedené nástroje kombinovat.

Objem srážkových vod v ročních úhrnech na území České republiky, které se ani v budoucnu nebudou měnit (a spíše porostou – viz tab. 2), je o jeden řád větší, než naše vytvořené disponibilní povrchové zdroje vody, které z tohoto objemu činí do 10 % (viz tab. 8). Ještě nižší procento představuje jejich využití pro vodárenství, tedy jde o úroveň jednotek procent. Napjatější situace je v případě podzemních vod, které jsou téměř zcela využívány pro vodárenské účely, v nichž čerpání disponibilních zdrojů činí přibližně 30 %. S ohledem na zmíněné pomalé a nejisté doplňování je evidentní, že zdroje podzemních vod jsou ohroženy, ale paradoxně se v současnosti snaží řada subjektů realizovat další vrty anebo prohlubování existujících vrtů. To samozřejmě není do budoucna patřičná strategie z hlediska zabezpečení a udržitelnosti dostatečných vodárenských zdrojů. Naopak by měla být výrazně posílena ochrana podzemních vod, a to jednak zachováním jejich využití prakticky výhradně pro vodárenství, jednak zabezpečováním dostatku pitné vody výraznější orientací na povrchové vodní zdroje. Ty lze výrazně rozšířit akumulací vyššího objemu srážkových vod v dalších přehradních nádržích, neboť jinak odtékají do sousedních států. I když doba výstavby nádrží u nás představuje deset až dvacet let, je to jisté a proveditelné řešení, na rozdíl od úvah o posilování akumulace ve vodách podzemních, které lze samozřejmě realizovat souběžně, avšak výsledek nelze dostatečně kvantifikovat.

Objemy vody _____	Roční úhrn srážek (mld. m ³)	Zdroje povrchové vody			Zdroje podzemní vody		
		Disponibilní zdroje (mld. m ³)	Odebíraný objem (mld. m ³)	Odběry vodáren (mld. m ³)	Disponibilní zdroje (mld. m ³)	Odebíraný objem (mld. m ³)	Odběry vodáren (mld. m ³)
roky							
2012	54,8	5,2	1,46	0,33	1,3	0,38	0,31
2015	42,0	3,6	1,24	0,32	0,9	0,37	0,3
2017	53,9	4,3	1,26	0,32	0,9	0,30	0,3
2018	41,2	3,4	1,22	0,33	0,77	0,37	0,3

Tab. 8

Porovnání ročních srážkových úhrnů vody na našem území s objemy disponibilních zdrojů vody, velikostí odebíraného objemu a objemu využívaného pro výrobu pitné vody jednak z povrchových zdrojů vody, jednak z podzemních zdrojů vody. Z údajů je zřejmé, že podíl odběrů pro vodárenství z podzemních zdrojů vody je téměř stejný s celkově odebíraným objemem, a tedy že disponibilní zdroje podzemních vod jsou značně ohroženy.

Zabezpečení dostatečných vodních zdrojů pro zásobování obyvatelstva pitnou vodou jak z povrchových, tak z podzemních vod představuje prioritní orientaci vodohospodářské politiky na realizaci příslušných opatření, která umožní zachovat kvalitní život obyvatel v České republice nejenom v současnosti, ale i pro budoucí generace. Jedná se o zásadní adaptační opatření na předvídané negativní důsledky změny klimatu pro naše vodní zdroje. Řešením je akumulace vody v neohroženějších regionech České republiky. Z dosavadní situace vyplývá přednostní orientace na zadržení povrchových vod v kapacitních přehradních nádržích. Jak bylo výše zmíněno, doplňování podzemních vod nestačí pokrývat požadovanou (historicky obvyklou) potřebu a nádrže v ohrožených regionech (například povodí Dyje) chybějí.

Lokality vhodné k jejich výstavbě jsou, díky práci předchozích generací vodohospodářů, známé a jejich výčet je obsažen v Generelu lokalit k akumulaci povrchových vod, takže je třeba rozhodnout o řešení v neohroženějších regionech, kde je výrazná negativní vodohospodářská bilance.

K dosažení tohoto cíle je především nutné, aby se zdůraznila ochrana a dostupnost kvalitní pitné vody pro obyvatelstvo v dostatečném a udržitelném množství a byla zajištěna kvalitní úroveň života obyvatel. Z dosavadních zkušeností je zjevná nutnost povýšit ochranu vody ve veřejném zájmu nad ostatní, často partikulární jiné/další veřejné zájmy. Příkladem uplatnění takového veřejného zájmu může být omezení těžby šterků v hydrogeologických rajonech s vodárenskými odběry.

Jak vyplývá z výše uvedených analýz, disponibilní množství vody se rok od roku snižuje, což může znamenat přímé ohrožení dalšího rozvoje České republiky a jejích obyvatel. Voda rozhodně není jedinou složkou životního prostředí, již je nutno chránit. Ze své povahy však je voda zcela zásadním přírodním zdrojem, na němž přímo závisí veškerý život a je základním předpokladem pro rozvoj a ochranu všech ostatních složek životního prostředí. Právě proto považujeme za nezbytné poskytnout vodě adekvátní ochranu s akcentováním její specifické důležitosti. Bude-li dostatečně chráněna voda, zlepšit se současně i poměry dalších složek

životního prostředí, neboť dohromady tvoří jedinečný, vzájemně provázaný celek. Ve vztahu k vzduchu upozorňuje Koncepce ochrany před následky sucha pro území České republiky z roku 2017 (dále jen „Koncepce“) na skutečnost, že v období, kdy není k dispozici dostatek vody v půdě pro evapotranspiraci, dochází k útlumu ochlazování vzduchu vegetací a zvyšuje se nebezpečí výskytu vlny vedra, probíhá propagace sucha a zvyšuje se nebezpečí vzniku lesních požárů. Vyšší teplota vzduchu zvyšuje schopnost atmosféry pojmout a udržet vodní páru, s čímž může souviset i výskyt závažnějších srážkových extrémů. Pokud jde o lesy, nedostatek vody se v posledních letech kromě zmíněných požárů projevil především chřadnutím některých druhů dřevin v důsledku výskytu dalších nepříznivých jevů souvisejících se suchem (přemnožení škůdců, jmenovitě kůrovce).

1.2. Analýza české právní úpravy v oblasti ochrany vod

Ústavní úroveň

Přestože úprava na ústavní úrovni představuje pouze obecný základ právní úpravy v jednotlivých prováděcích zákonech, nelze opomenout její významný vliv jak na obsah těchto prováděcích zákonů, tak i na jejich další aplikaci, a to ať už jako vyjádření základních východisek státních politik, tak i výkladového vodítka při vzájemném poměrování často proti sobě stojících veřejných zájmů.

V současné době tak leží těžiště ochrany životního prostředí na obecně formulovaném čl. 7 Ústavy. Podle něj „*stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství*“.

V Listině základních práv a svobod je životnímu prostředí věnován článek 35:

- (1) *Každý má právo na příznivé životní prostředí.*
- (2) *Každý má právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů.*
- (3) *Při výkonu svých práv nikdo nesmí ohrožovat ani poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem.*

Podle čl. 11 odst. 3 Listiny je kromě toho zakázán výkon vlastnického práva, který by poškozoval životní prostředí nad míru stanovenou zákonem. Čl. 14 odst. 3 Listiny pak umožňuje omezit pohyb a pobyt ve vymezených územích z důvodů ochrany životního prostředí.

V případě přijetí se navrhovaný ústavní zákon stane součástí ústavního pořádku podle čl. 112 Ústavy.

Zákonná úprava

Ze zákonných norem je přitom pro ochranu vody stěžejní především zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů. Tento zákon spolu se svými prováděcími předpisy definuje jednotlivá práva a povinnosti při nakládání s vodami, stanovuje podmínky ochrany vodních poměrů zdrojů, vytyčuje opatření k ochraně před povodněmi. V současné době prochází legislativním procesem tzv. „suchá“ novela tohoto předpisu, která především prostřednictvím legislativního nastavení operativního řízení zavádí povinnost vytvořit plány pro zvládání sucha a stavu nedostatku vody, platné pro jednotlivé kraje i pro území celé České republiky, a zřízení komisí pro

sucho. V plánech bude mimo jiné popis vodních zdrojů na konkrétním území a jejich zastupitelnost, seznam zařízení využitelných při nedostatku vody, mapy vodních zdrojů a vodárenských soustav, návrh postupů a opatření pro zvládnutí sucha. Zákon stanoví priority při vyhlášeném stavu nedostatku vody, kdy je nejdůležitější zajistit funkčnost důležité infrastruktury (například nemocnice, elektrárny) a zásobování obyvatel pitnou vodou. Komise pro sucho budou moci v případě potřeby upravit, omezit nebo zakázat nakládání s vodami, omezit užívání vody z vodovodu nebo nařídít na vodním díle mimořádnou manipulaci nad rámec schváleného manipulačního řádu.

Všechna opatření ve zmiňované novele vodního zákona se orientují na zachování využitelnosti stávajících, existujících vodních zdrojů, které byly až dosud hodnoceny na základě historických hydrologických údajů (obvykle desetiletí 1981 až 2000 nebo ještě starších hydrologických řad). Vývojem klimatu ovšem nastává výrazný deficit disponibilních zdrojů podzemních vod, který nelze nahradit zaváděnými regulacemi a omezováním odběrů. Navíc potřeba vodních zdrojů v období sucha narůstá, zejména v zemědělství (napájení dobytka, snaha zavlažovat k udržení úrody). Východiskem je rozhojnění disponibilních zdrojů vody akumulací povrchových vod, především z přívalových srážkových epizod. Možností by mohla být posílená akumulace v podzemních vodách umělou infiltrací, tedy zasakování odebrané povrchové vody (v období jejího dostatku ve vodních tocích nebo nádržích) na povrch vhodných lokalit. Hydrogeologické podmínky i situace geologického podloží však tyto možnosti omezují, stejně jako příprava takového vodního díla, náročného na plochy pozemků. Odhady možností a identifikace lokalit k tomuto procesu jsou stále předmětem výzkumných projektů, jejichž návrhy byly vesměs v minulosti zamítny.

Významným počinem v boji se suchem z poslední doby je rovněž zákon č. 312/2019 Sb., jímž je s účinností od 1. února 2020 novelizován stavební a vodní zákon. Nová úprava spočívá ve zjednodušení stavebního řízení při výstavbě malých vodních nádrží a obnově dříve zaniklých nádrží. Jejím cílem je zvýšení počtu drobných vodních ploch v české krajině s celou řadou pozitivních dopadů na životní prostředí. Napomůže se fragmentaci zemědělské krajiny, zároveň se výrazně posílí biodiverzita v okolí těchto vodních ploch. Změny povedou rovněž k rozvoji vegetačního pokryvu, který sníží teplotu povrchu půdy i vrstev vzduchu nad ní a vytvoří příznivé mikroklima. Nádrže mohou také sloužit jako zdroj vody pro lokální zavlažování.

Existující zákon č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu, a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích), ve znění pozdějších předpisů, se zabývá zabezpečením dostatečnosti stávajících vodních zdrojů v rámci plánů rozvoje vodovodů a kanalizací (dále jen „PRVKÚK“). PRVKÚK i Plán rozvoje vodovodů a kanalizací území České republiky (dále jen „PRVKÚ ČR“) obsahuje koncepci řešení zásobování pitnou vodou, včetně vymezení zdrojů povrchových a podzemních vod, uvažovaných pro účely úpravy na pitnou vodu, a koncepci odkanalizování a čištění odpadních vod, přičemž reaguje na změny spočívající především v demografickém složení obyvatelstva a jeho předpokládaném vývoji, změny v technických řešeních a ekonomická hlediska včetně vodohospodářské bilance zdrojů a potřeb vody. Při výběru vodního zdroje je kladen důraz na využitelnou vydatnost vodního zdroje, možnost ochrany jakosti vody ve vodním zdroji, potenciální kontaminace vody a další místní podmínky.

Tento zákon ukládá vlastníku vodovodu pro veřejnou potřebu povinnost zajistit plynulé a bezpečné provozování vodovodu a také se věnuje regulaci odebíraného množství z existujících zdrojů vody, o nichž se „a priori“ předpokládá, že jsou dostatečné a udržitelné. Umožňuje vlastníkově resp. provozovateli vodovodu stanovit ve smlouvách s odběrateli limity maximálního možného odběru pitné vody nebo účel dodávky vody. Zároveň, vyžaduje-li to veřejný zájem, především je-li přechodný nedostatek pitné vody, který nelze z důvodu technických kapacit nebo nedostatečných zdrojů vody nahradit, umožňuje vydat opatření

obecné povahy o dočasném omezení užívání pitné vody z vodovodu pro veřejnou potřebu, a to na dobu nejdéle 3 měsíců. Tuto dobu dočasného omezení lze prodloužit o další 3 měsíce. V případě poruchy vodovodu zákon řeší povinnost „náhradního zásobování“ s ohledem na technické možnosti a místní podmínky. Nereflektuje tedy bohužel situaci, v níž ani tyto náhradní, záložní zdroje nemusí být dostatečné a dostupné, což víceleté sucho a regionální srážkové deficity zjevně mohou způsobit. Nicméně ukládá povinnost zajistit pitnou vodu pro obyvatelstvo a s ohledem na tuto povinnost jsou tyto případy řešeny v PRVKÚK a PRVKÚ ČR v rámci nouzového zásobování pitnou vodou. Podmínky nouzového zásobování pitnou vodou za krizové situace jsou upraveny zvláštními právními předpisy – zákonem č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů, zákonem č. 241/2000 Sb., o hospodářských opatřeních pro krizové stavy a změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákonem č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákonem č. 97/1993 Sb., o působnosti Správy státních hmotných rezerv, ve znění pozdějších předpisů a Metodickým pokynem Ministerstva zemědělství k zajištění jednotného postupu orgánů krajů, hlavního města Prahy, orgánů obcí s rozšířenou působností, orgánů obcí a městských částí v hlavním městě Praze v systému nouzového zásobování obyvatelstva pitnou vodou při mimořádných událostech a za krizových stavů.

V rámci schválené Koncepce ochrany před následky sucha pro území České republiky je řešen i úkol C3 Usnesení vlády České republiky č. 620 ze dne 29. července 2015 s názvem „Revize funkčnosti stávajících propojení a zjištění potenciálních možností nových propojení vodárenských soustav (v rámci plánů rozvoje vodovodů a kanalizací) za účelem optimalizace distribuce pitné vody v období sucha a nedostatku vody s ohledem na výhledovou potřebu vody, včetně revize stávajících kapacit pro náhradní zásobování pitnou vodou.“ Hlavním výstupem uvedeného úkolu je aktualizace PRVKÚ ČR jako celorepublikové koncepce. Návrh této koncepce zejména specifikuje území a oblasti zasažené suchem v České republice z hlediska zásobování pitnou vodou, vyhodnocuje současné systémy zásobování pitnou vodou a reálné technické a ekonomické možnosti připojení dalších obcí a jejich případných místních částí na tyto systémy (skupinové vodovody a vodárenské soustavy), na základě vodohospodářské bilance zdrojů a potřeb vody včetně prognóz dlouhodobého demografického vývoje a vývoje potřeby vody. Rozhodujícími výstupy jsou návrhy konkrétních řešení společně s odhady investičních nákladů na navržená opatření.

Definice základních pojmů a vymezení stěžejních zásad v oblasti ochrany životního prostředí, a tedy i vody, jsou pak obsaženy v zákoně č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů.

1.3. Vysvětlení nezbytnosti navrhované právní úpravy

Během vyhodnocení období sucha z roku 2015 se 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. Zatímco právní úprava povodní, jakožto obdobně mimořádného hydrologického jevu, je obsažena v hlavě IX vodního zákona, sucho, resp. možnost omezovat nakládání s vodami, je nyní ve vodním zákoně řešeno nedostatečně ustanoveními § 6 a § 109, podle kterých lze omezit obecné užívání vody, vyžaduje-li to veřejný zájem (zde je tímto veřejným zájmem zájem na snížení nároků na vodu a možnost překlenutí období s menším množstvím či zhoršenou jakostí vody), nebo omezit povolená nakládání s vodami v případě přechodného nedostatku vody.

Obecně lze opatření na ochranu před následky sucha a nedostatku vody rozdělit z hlediska jejich časové působnosti a podle jejich účelu na *operativní*, která budou přijímána až

v souvislosti s probíhajícím suchem a stavem nedostatku vody, ke kterým je potřeba nastavit legislativní rámec a procesy řízení tak, aby bylo možné tato opatření v případě potřeby bezodkladně zavést, a na *preventivní a strategická*, která je třeba přijmout a naplnit v dohledné době, neboť působí neustále a odvracejí vznik nepříznivých následků sucha a nedostatku vody.

Výše zmiňovaná „suchá“ novela vodního zákona připravená Ministerstvem zemědělství ve spolupráci s Ministerstvem životního prostředí přitom obsahuje převážně operativní opatření. Soustřeďuje opatření na management vody za suchých období, provázených nedostatkem vody.

„Suchá“ novela vodního zákona však nepokrývá podporu vytváření nových vodních zdrojů. Jejich zabezpečení, zejména směrem k budoucnosti, přitom nepřijatelně vážne nejenom následkem složité administrativní přípravy technických projektů (vodních staveb), majetkoprávního vypořádání potřebných pozemků, ale zejména nevyjasněnou hierarchií různých zájmů v dotčených lokalitách, z nichž mnohé jsou označeny za veřejné. Chybí tak zřetelná a jasně vyjádřená prioritizace zájmu na zajištění dostatku vody, byť ta je pro život nepostradatelná. V konkurenci všech veřejných – ale i soukromých – zájmů, tak absentuje zdůraznění důležitosti veřejného zájmu na zajištění vodárenských zdrojů a pitné vody pro obyvatelstvo.

Proto Ministerstvo zemědělství iniciovalo přípravu nové právní úpravy na úrovni ústavního zákona, která by vyřešila tento zjevný nedostatek, ohrožující nyní i do budoucna život obyvatel České republiky. Ministerstvo zemědělství nejprve zkoordinovalo spolupráci s představiteli Ministerstva životního prostředí, Úřadu vlády ČR, se zástupci státních podniků Povodí, členy jednotlivých politických stran a především s odborníky na právo životního prostředí a právo ústavní. Proběhlo několik společných setkání, na nichž se formulovaly obecné teze přístupu k problematice a vymezovaly hlavní cíle potenciálního zásahu do ústavního pořádku. Zástupci Právnické fakulty Univerzity Karlovy byli současně pověřeni vypracováním posudku k možnostem dalšího legislativního postupu.

Posudek k otázce ústavně právní ochrany vody (dále jen „Posudek“) byl vypracován na základě smlouvy o dílo uzavřené dne 27. června 2019 mezi Právnickou fakultou Univerzity Karlovy a Ministerstvem zemědělství. Jeho zpracovateli byli prof. JUDr. Milan Damohorský, DrSc., JUDr. Jan Kudrna, Ph.D., a JUDr. Michal Sobotka, Ph.D.

Posudek ve svém závěru konstatuje, že zvláštní ústavněprávní ochrana vody je možná a vhodná, byť není samospasitelná. Musí s sebou totiž nezbytně přinést i odpovídající změny prováděcích zákonů a podzákoných předpisů. Při hledání vhodné formy a obsahu ústavního řešení ochrany vody podle zpracovatelů Posudku přicházelo v úvahu několik možných variant – rozšíření a doplnění textu Ústavy, rozšíření textu Listiny základních práv a svobod nebo konečně vytvoření samostatného ústavního zákona. Zpracovatelé Posudku přitom vycházeli nejenom ze současných podmínek českého prostředí, ale i z poznatků z řady států v Evropě i ve světě.

Komentář k Listině základních práv a svobod hovoří v této souvislosti o „zelenání ústav“¹⁾, tedy propojení ústav, potažmo ústavního práva se zásadami ochrany životního prostředí. Takový trend je patrný i v českých ústavních normách, jak bylo nastíněno v kapitole 1.2.

Že je téma ochrany vody ve společnosti pociťováno jako velmi aktuální, je ostatně zřejmé již z toho, že během roku 2019 byly postupně předloženy hned tři návrhy různých

¹⁾ Wagnerová, E.; Šimíček, V.; Langášek, T.; Pospíšil, I. a kol: Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s. 2012, s. 709.

parlamentních politických stran, které směřovaly k řešení současného nepříznivého stavu hydrologické situace změnou zákonů na ústavní úrovni.

Návrh podaný poslanci Komunistické strany Čech a Moravy (KSČM), sněmovní tisk č. 508, v rámci novely Ústavy zejména stanovuje, že voda i ostatní přírodní zdroje a přírodní bohatství je ve vlastnictví České republiky. Ta je má chránit a zvelebovat ve prospěch svých občanů a následujících generací.

Rovněž k novelizaci Ústavy, konkrétně jejího čl. 7, směřuje i stručně formulovaný návrh poslanců KDU-ČSL (sněmovní tisk č. 526).

Třetí z podaných návrhů, návrh poslanců hnutí STAN, sněmovní tisk č. 549, pak formou novely Listiny základních práv a svobod zejména usiluje o zavedení práva na pitnou vodu. Vodní zdroje by podle něj měly být statkem veřejného užívání a být ve správě státu. Zásobování pitnou vodou by podle návrhu hnutí STAN měly zajišťovat obce na neziskovém základě.

Na základě zevrubné analýzy stávajících podmínek a možností k zavedení ústavní ochrany vody dochází Posudek k závěru, že nejvhodnějším přístupem je vypracování návrhu ústavního zákona. Jeho předností je podle Posudku především možnost rozsáhlejší specifikace podmínek, než by bylo možné dosáhnout vložением několika vět do poměrně úsporných textů Ústavy, které by nanejvýš plnily pouze deklaratorní úlohu. Jak je zdůrazněno v Posudku, ústavní pořádek České republiky s detailní konstitucionalizací pracuje velmi zřídka.

Z posudku rovněž vyplývá, že nynější podoba Ústavy navíc nezakládá žádné právo jednotlivce, které by bylo přímo vymahatelné.

Jak konstatují autoři Posudku (s. 8), „ústavní pořádek České republiky nezakládá žádné právo jednotlivce, které by bylo vymahatelné přímo. Každého z práv, jedná se konkrétně pouze o čl. 35 odst. 1 a 2 Listiny, se jednotlivce může domáhat pouze v mezích prováděcího zákona. Tak stanoví čl. 41 odst. 1 Listiny. Pokud se jedná o případná omezení jiných práv jednotlivce, konkrétně vlastnického práva a svobody pohybu a pobytu, také v tomto případě Listina odkazuje na prováděcí zákony. Pokud se jedná o čl. 7 Ústavy, ten zakládá dva úkoly pro stát, které však opět vyžadují ke svému splnění příslušné prováděcí zákony a podzákonné předpisy.“

Novelizace tohoto ústavního zákona by tak podle Posudku nejspíše nepřinesla žádoucí efekt.

1.4. Analýza evropských ústavních dokumentů

Posudek detailně pracuje s analýzou Davida R. Boyda z roku 2013²⁾, která uvádí, že ústavní ustanovení environmentálního charakteru mají více než $\frac{3}{4}$ států světa. Ve svém výčtu zmiňuje, že povinnosti státu v oblasti životního prostředí je obsaženo ve 144 ústavách, práva jednotlivce (například právo na příznivé či zdravé životní prostředí) nalezneme v 98 ústavách a práva procesního charakteru (typicky právo na informace o stavu přírody) v 31 ústavách. Objevují se ale také povinnosti jednotlivce – ve zkoumaném období bylo takové ustanovení nalezeno v 86 ústavách.

²⁾ Boyd, David R.: The Status of Constitutional Protection for the Environment in Other Nations. s. 2. Dostupné online: <https://davidsuzuki.org/wp-content/uploads/2013/11/status-constitutional-protection-environment-other-nations.pdf> [cit. 9. 12. 2019]

Posudek rovněž zdůrazňuje, že se v jednotlivých ústavních dokumentech často opakuje zájem na udržitelném rozvoji (a souvislost s odkazem budoucím generacím), zachování a zlepšení životního prostředí a povinné environmentální vzdělávání jako nezbytný předpoklad pro dosažení těchto cílů.

K výslovné ochraně vody v jednotlivých zemích:

Rakousko

Spolková ústava ochranu životního prostředí nezakotvuje. Poměrně podrobně jsou však jednotlivé principy obsaženy v ústavách jednotlivých spolkových zemí.

Korutany v čl. 7a ústavního zákona výslovně zakotvují povinnost šetrného využívání přírodních zdrojů (včetně vody, která je přímo zmíněna). Důraz je kladen rovněž na recyklaci odpadních vod. Čl. 7b ukládá zemi zajistit udržitelnou ochranu vod a strategicky významných vodních zdrojů s cílem zajistit dodávky vysoce kvalitní pitné vody za sociálně přijatelných podmínek.

Horní Rakousko v čl. 10 své ústavy ukládá povinnost všem státním orgánům a obcím chránit pitnou vodu jako nejdůležitější prostředek k životu. Význam vody zdůrazňují rovněž Dolní Rakousko v čl. 4 a Vorarlbersko v čl. 7 svých ústav.

Salcburská ústava v čl. 9 stanovuje požadavek na zajištění dodávek kvalitní pitné vody za sociálně přijatelných podmínek.

Německo

Ani tato země neobsahuje příslušná ustanovení ve své spolkové ústavě. Stejně jako v Rakousku se veškerá ústavní ochrana vody realizuje prostřednictvím ústav spolkových zemí.

Sasko v čl. 10 ústavy stanovuje povinnost země pracovat na hospodárném využívání energie a vody. Garantuje se rovněž přístup každého k horám, lesům, polím, jezerům a řekám. Určuje také kritéria pro využívání přírodních zdrojů (mezi nimi výslovně i vodu).

Podobný přístup je patrný v ústavě Bavorska, konkrétně v čl. 141. Tato země navíc v čl. 160 vymezuje a umožňuje vlastnictví prvků infrastruktury, jmenovitě vodovodů, elektrických sítí a dopravní infrastruktury, pouze veřejnoprávním korporacím nebo jimi založeným právními osobám.

Braniborská ústava v čl. 39 stanovuje povinnost hospodárně využívat přírodní suroviny a energie. Čl. 40 zakotvuje vázanost využívání půdy a vody na zájmy široké veřejnosti a budoucích generací. Obchodovatelnost těchto složek navíc může být omezena zákonem.

Slovensko

V ústavě je výslovně stanoveno vlastnické právo Slovenské republiky k podzemním vodám, přírodním léčivým zdrojům a vodním tokům, ale také určitá omezení ve vztahu k obchodovatelnosti vody. Taková ustanovení však nepovažujeme za vhodná k přebírání do českého právního řádu.

Portugalsko

Čl. 81 ústavy ukládá státu připravit a realizovat národní vodní politiku, která bude řešit plánování, využívání a racionální správu vodních zdrojů. Čl. 91 definuje požadavek racionálního využívání a správy půdy a jiných přírodních zdrojů a zachování jejich regenerační kapacity.

Slovinsko

V čl. 70a ústavy nazvaném „Právo na pitnou vodu“ stanovuje oprávnění a podmínky související s přístupem jednotlivce k pitné vodě. Kromě samotného práva každého na pitnou vodu a prioritizace využití pitné vody k zásobování domácností prohlašuje vodní zdroje za veřejný statek.

Francie

Součástí ústavního pořádku Francie je Charta životního prostředí, která upravuje obecné podmínky ochrany životního prostředí, ať už se jedná o princip předběžné opatrnosti, povinnost nápravy způsobených škod, právo na přístup k informacím o stavu životního prostředí nebo požadavek na environmentální vzdělávání.

Švýcarsko

V čl. 76 se zdůrazňuje požadavek na ekonomické využití a také ochranu vodních zdrojů, stejně jako ochranu před škodlivými účinky vody. Definiuje rovněž zásady pro zachování a využívání přírodních zdrojů, využívání vody pro výrobu energie a pro účely chlazení, případně pro další postupy a činnosti, které budou mít vliv na vodní cyklus.

Jak je z uvedeného nástinu zahraničních právních úprav patrné, zakotvení ochrany vody na ústavní úrovni by nijak nevybočovalo z evropského trendu a – jak Posudek zdůrazňuje – odpovídalo by smyslu a účelu konstitucionalismu.

1.5. Shrnutí

Zatímco novela vodního zákona, především tedy ve své „suché hlavě“, obsahuje řešení („management“) aktuálních hydrologických situací projevujících se epizodami nedostatku vody, je třeba položit základ pro strategická řešení budoucích situací. Podle popsanych prognóz (viz kapitola 1.1.) bude výskyt sucha i nedostatku vody stále častější a jeho dopady závažnější. Zatímco „suchá“ novela vodního zákona zakazuje či omezuje nakládání s vodami a využívání pitné vody z vodovodu pro veřejnou potřebu, nenabízí opatření k zajištění dostatku vodních zdrojů nad rámec existujícího stavu. Proto je smyslem přijetí ústavního zákona posílení ochrany a zabezpečení vodních zdrojů nejenom v současnosti, ale rovněž výhledově. Předkládaný návrh ústavního zákona vymezuje zajištění dostatku pitné vody pro zásobování obyvatelstva jako jednoznačnou prioritu veřejného zájmu, což doposud v právním řádu obsaženo nebylo.

Předložený návrh ústavního zákona výše specifikované prováděcí zákony vhodným způsobem zastřešuje a posiluje, přičemž otevírá možnost pro přijetí dalších právních předpisů, jež by ve svém celku mohly vést k zintenzivnění tolik žádoucího procesu „akvatizace“ práva, tj. jeho nazírání a aplikace prizmatem nutnosti ochrany a uchování vody (viz Posudek, s. 29). Tento návrh si proto klade za cíl vytvořit komplexní rámec ochrany vody na ústavní úrovni a zavedení dostupnosti vody pro obyvatelstvo jako jednoho ze základních práv v ústavním systému České republiky, aniž by byly narušeny dosavadní účinné způsoby ochrany na všech úrovních našeho právního řádu.

2. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem České republiky a mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy České republiky

Navrhovaná právní úprava je v souladu s ústavním pořádkem i mezinárodními smlouvami, kterými je Česká republika vázána. Vychází z principů stávající právní úpravy pro vodní zdroje na národní i evropské úrovni, ze závazků mezinárodních úmluv, z přístupů uplatňovaných v okolních státech a v neposlední řadě v reakci na vývoj deficitu srážek.

Záměr zavést ústavní ochranu vody je v souladu s Úmluvou OSN o boji proti desertifikaci v zemích postižených velkým suchem, jejímž cílem je efektivní opatření ke zmírnění důsledků sucha prostřednictvím národních akčních programů, jež zahrnují dlouhodobé strategie podporované mezinárodní spoluprací a partnerskými dohodami.

Navrhované řešení je v souladu s příslušnými mezinárodními závazky, tedy se smlouvami v oblasti vodního hospodářství, v nichž je Česká republika smluvní stranou. Jsou jimi dvoustranné smlouvy o spolupráci na hraničních vodách (se všemi sousedícími státy) a vícestranné smlouvy o ochraně významných evropských povodí řek Labe, Odry a Dunaje.

Nejvýznamnějším evropským předpisem věnujícím se problematice vodního hospodářství je směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. října 2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky („Rámcová směrnice o vodách“), představující nejucelenější právní úpravu pro oblast vody, a přispívající mimo jiné ke zmírnění účinků období sucha. Vzhledem k tomu, že Česká republika považuje problematiku sucha a nedostatku vody pro stát za relevantní, reaguje na něj v procesu plánování v oblasti vod podle Rámcové směrnice o vodách prostřednictvím plánů povodí, a již zmiňovanou tzv. „suchou“ novelou vodního zákona, která právě prochází legislativním procesem. Je však třeba ještě výrazněji podpořit udržitelnost a ochranu povrchových a podzemních vod ve vymezených vodních útvech k zajištění vody pro obyvatelstvo.

Jak již bylo uvedeno výše, zvláštní ústavní zákon o ochraně vody a vodních zdrojů vhodným způsobem doplní a posílí dosud v rámci ústavního pořádku pouze obecně formulovaná ustanovení upravující ochranu přírodních zdrojů a přírodního bohatství resp. životního prostředí (viz zejména čl. 7 Ústavy a čl. 35 Listiny). Navrhované zavedení ústavní ochrany vody rozšíří ústavní pořádek České republiky, a spolu s platnými normami vytvoří komplexní celek, nicméně vyvolá rovněž potřebu určitých doplnění a zpřesnění některých zákonných a podzákonných předpisů.

Zavedení ústavní ochrany vody bezpochyby přispěje k naplnění dosavadních politických strategií – „Politiky ochrany klimatu v ČR“ na období let 2017-2030“ a „Strategie přizpůsobení se změně klimatu v podmínkách ČR (Adaptační strategie ČR)“ a posílí realizaci adaptačních opatření obsažených v „Konceptu ochrany před následky sucha pro území České republiky“.

Je nezbytné si uvědomit, že zavedení ústavní ochrany vody ovlivní všechny sféry hospodářství a života občanů, neboť prioritizací veřejného zájmu zajistí ochranu vodních zdrojů a podmínky pro jejich užívání ve prospěch obyvatelstva a stanoví právo na užívání pitné vody pro zajištění životních potřeb každého člověka.

Situace posledních několika let vytváří nutnost zrychlit realizaci adaptačních opatření, které v oblasti vodního hospodářství představují zajištění dostatečných vodních zdrojů pro život obyvatel České republiky v budoucnu, aby i pro příští generace trvale platilo heslo letošního Světového dne vody „Voda pro všechny“.

Ze všech uvedených důvodů je přijetí ústavního zákona sloužícího k ochraně vody a vodních zdrojů naprosto přirozeným krokem k zachování udržitelné kvality života všech obyvatel České republiky.

3. Předpokládaný hospodářský a finanční dosah navrhované právní úpravy na státní rozpočet a rozpočty krajů a obcí

S ohledem na skutečnost, že ústavní ochrana vodních zdrojů pokrývá nezbytnost zajistit udržitelné, dostatečné a kvalitní množství pitné vody pro zásobování obyvatelstva, bude vyžadovat značný rozsah postupně realizovaných investic.

Z jednání Národní koalice pro boj se suchem vyplynulo, že je třeba očekávat potřebu investic do roku 2030 až 2040 v rozsahu přibližně 30 mld. Kč.

Samozřejmě nejde jen o čerpání státního rozpočtu, ale rovněž o využití fondů Evropské unie z programového rámce na období 2022 – 2030 (tedy z Programu rozvoje venkova a Operačního programu pro životní prostředí). Důležitým nástrojem k posílení péče o vodu jsou rovněž „Pozemkové úpravy“, které v tzv. společných zařízeních přispívají k zadržení vody na našem území a jsou podporovány 100 % pokrytím nákladů na provedení ze státního rozpočtu prostřednictvím Státního pozemkového úřadu.

Nedílnou součástí využití těchto zdrojů je spoluúčast jak krajské úrovně samosprávy, tak rovněž regionální samosprávy.

Z hlediska podílů je obvyklý rozsah spolufinancování k prostředkům z fondů Evropské unie a státního rozpočtu v rozmezí 20 – 50 %, jen ve výjimečných případech u základní robustní infrastruktury se předpokládá financování v úrovni až 100 %, zejména pro přehradní nádrže, jejichž záměry jsou součástí Národního investičního plánu vlády České republiky.

Z tohoto základního přehledu vyplývá nutnost včasného a detailního plánování. V rámci plánů povodí se podle vodního zákona v souladu s Rámcovou směrnicí o vodách postupně realizovaly dvě etapy směřující k dosažení dobrého stavu útvarů povrchových a podzemních vod, příprava III. etapy již byla zahájena. Neméně významné jsou rovněž plány územního rozvoje a rámcové plány investic na všech úrovních veřejné správy minimálně s tří až pětiletým výhledem.

V současné době lze k financování velkých investičních celků do vodohospodářské infrastruktury v povodích i v oblasti vodárenství použít osvědčené dotační programy Ministerstva zemědělství a Státního fondu životního prostředí. Jejich současná orientace pokrývá oblast podpor na posílení udržitelných vodních zdrojů a k nim související infrastruktury vodovodů – přivaděčů a vodárenských soustav, včetně jejich obnovy nebo rozšíření.

Ústavní zákon sice přímo nevymezuje rozsah finančních zdrojů, nicméně zásadním způsobem povede k prioritizaci opatření a projektů, které směřují k zajištění kvalitní pitné vody v dostatečném množství a zároveň zajistí prioritní postavení vodohospodářské infrastruktury při projednávání územních i stavebních rozhodnutí.

Lze očekávat, že odvolání na tento ústavní zákon zkrátí i zjednoduší průběh projektových příprav a jejich schvalování, což ve svém důsledku umožní rozhojnit využitelné vodní zdroje, jak nabádá jeden z článků Evropské vodní charty, přijaté již v r. 1968. Zároveň zohledňuje také Lisabonskou chartu, která zakládá doporučení pro veřejnou politiku a regulaci v oblasti zásobování pitnou vodou a odvádění a čištění odpadních vod.

B. Zvláštní část

K Preambuli

Preambule deklaruje základní podmínky a cíle zákona v návaznosti na ochranu životního prostředí. Tyto prvky se objevují se v různých variacích napříč právními úpravami všech evropských států a představují společný hodnotový základ euroamerické civilizace. Vzhledem k sílící globalizaci preambule neomezuje odpovědnost pouze na území vlastního státu, ale naopak zdůrazňuje její všeobecnou platnost.

K čl. 1

Vyzdvihuje se význam vody jako jednoho z přírodních zdrojů, jehož významnou podmnožinou je stále obtížněji dostupná pitná voda. Ustanovení navazuje na Listinu základních práv a svobod i Ústavu České republiky. Představuje obecnou ochranu životního prostředí jako nezbytný předpoklad pro ochranu vody, která je jeho neoddelitelnou součástí.

Používaný pojem „vodní zdroje“ je již v současné právní úpravě definován v § 2 odst. 8 vodního zákona. Jedná se o povrchové nebo podzemní vody, které jsou využívány nebo které mohou být využívány pro uspokojení potřeb člověka, zejména pro pitné účely.

Zdůrazňuje se povinnost zachování a ochrany životního prostředí jako celku i vody jako stěžejního bodu celé navrhované úpravy. Tato povinnost se váže ke každému, především pak ke státu a územním samosprávným celkům.

Princip obecné prevence zakotvený v odstavci 2 je jedním ze základních principů práva životního prostředí. Z inspiračních zdrojů navrhovaného zákona lze zmínit například v Chartu životního prostředí Francie a částečně i Portugalskou ústavu. V kontextu navrhované ústavní úpravy spočívá princip obecné prevence především v důrazu na zdržení se jakýchkoliv škodlivých zásahů do životního prostředí, při nichž jsou ohroženy vodní zdroje. V případě, že není možné těmto zásahům předejít, požaduje se primárně jejich odstranění. Při nemožnosti takového postupu jsou odpovědné osoby povinny provést opatření k omezení jejich negativních následků. Jeho všeobecnost je vyjádřena v osobách adresátů, kterými jsou všichni, tedy jak jednotlivci a právnické osoby soukromého práva, tak orgány veřejné moci včetně orgánů územních samosprávných celků.

Důraz je kladen rovněž na udržitelné užívání vodních zdrojů (rozumí se stávajících), tedy především na jejich ochranu v kvalitativní a kvantitativní rovině. Z hlediska kvantity se jedná zejména o regulaci nadměrného využívání tam, kde je to možné. Vývoj hospodaření s vodou v Izraeli může být dobrým příkladem, jak se udržitelnosti věnovat. Významným prostředkem je regulace spotřeby ekonomickými nástroji (cenová pásma pro velikost odběru) a vytváření nových vodních zdrojů – v izraelských podmínkách odsolováním z dostatku mořské vody.

V případě České republiky je jedinou cestou k rozšíření vodních zdrojů zvýšené zadržení a akumulace srážkových vod na našem území. K udržitelnosti užívání může přispět využívání každé zatím nezadržované srážkové vody, která nahradí spotřebu stávajících vodních zdrojů pro výrobu pitné vody.

Úvahy o zvýšení udržitelnosti vodních zdrojů recyklováním splaškových vyčištěných vod (z odtoku čistíren odpadních vod) není racionální, neboť se jedná o velmi malé procento vzhledem k objemu srážkových vod (viz výše) a zároveň o tyto objemy ochudíme vodní toky, kam vyčištěné odpadní vody standardně odtékají. Primárně totiž recyklujeme veškerou pitnou vodu, která po vyčištění opět doplňuje v recipientech odebrané objemy. Když k tomu přidáme rizika zbytkových mikropolutantů, které by v nenaředené koncentraci přicházely do půdy (uvažuje se zejména recyklování odpadních vod na závlahy), je posílení udržitelnosti existujících zdrojů vody recyklací vyčištěných odpadních vod velmi nežádoucí, zejména

pokud by nedošlo k rozšíření stávajících technologií v čistírnách odpadních vod. Otázka udržitelnosti se tedy soustřeďuje na „udržitelost dostatečných vodních zdrojů“ (v žádném případě nelze použít obvykle používané slovní spojení „trvale udržitelný rozvoj vodních zdrojů“), což znamená vyvážení racionální (úsporné) spotřeby s dostatečným objemem disponibilních zdrojů, které jsme schopni zajistit zachycením a akumulací srážkových vod, neboť jejich úhrny na území České republiky se podle prognóz patrně měnit nebudou.

Jak již bylo zmíněno, spotřeba vody na obyvatele na území České republiky patří v rámci Evropské Unie k těm nižším, přesto je důležité zařadit mezi postupy aplikovatelné jak v domácnostech, tak například v provozech podniků, všechny takové, které směřují k úspoře vody.

V odstavci 4 se posiluje ochrana vodních děl jako významných zdrojů pro hromadné zásobování obyvatel pitnou vodou při splnění podmínek stanovených právními předpisy. Tato díla spadají do definice prvků kritické infrastruktury, jejichž funkční zajištění má v návrhu „suché“ novely vodního zákona při stavu nedostatku vody nejvyšší prioritu.

K čl. 2

Princip udržitelného rozvoje jako zásadní východisko pro společenský rozvoj s možností zachování kvality životního prostředí musí být zohledňován při všech záměrech prováděných státem i územními samosprávnými celky. Neslouží tedy pouze jako podpůrný argument při tvorbě zákonů či podzákonných předpisů, ale rovněž jako podklad pro rozhodovací činnost orgánů výkonné moci, tedy v nenormativní oblasti. Zatímco hospodářským rozvojem jsou myšleny především inovativní postupy uplatňované v zemědělské výrobě, průmyslu a obchodu, sociální rozvoj se vztahuje především k dobré životní úrovni obyvatel, od jejich zásobování kvalitními potravinami (a pitnou vodou) až po dostupné vzdělání.

Princip environmentálně usměřňuje výkon pravomoci orgánů státní správy i samosprávy a dotváří skupinové povědomí o prioritách, čímž kromě ochrany vody jako jednoho z přírodních zdrojů přispívá i k ochraně ostatních složek životního prostředí. Reflektován však musí být rovněž v oblasti výzkumu a vývoje a při utváření jednotlivých koncepcí vzdělávání. Podobné ustanovení obsahuje také Charta životního prostředí Francie nebo ústava Korutan.

V oblasti vědy a výzkumu je v grantových agenturách v České republice tématům sucha, nedostatku vody a identifikaci průběhu i dopadům změny klimatu v průběhu posledních dvaceti až třiceti let věnována pozornost a navrhovaným projektům je již nyní poskytována značná finanční podpora. Přesto je žádoucí tuto podporu ještě více navýšit a vhodně tematicky nasměrovat.

Výzkumné projekty jsou významným zdrojem informací o očekávaném rozsahu změn klimatu a předpokládaných účincích těchto změn – tedy oblastem zasluhujícím zvýšenou pozornost. Příliš však nepokrývají rozsah a nezbytnost konkrétních a efektivních opatření, směřujících k eliminaci či omezení hrozících negativních dopadů. I proto stále nepanuje mezi odborníky shoda na nutnosti aplikace postupů, jež umožní zadržovat lépe srážky v krajině a posilovat vodní poměry v ploše povodí. Stejně žádoucí jsou technická opatření schopná zajistit využitelné zdroje vody pro obyvatele a celé národní hospodářství. S tím souvisí i potřeba zcela nových pohledů na způsob zemědělského hospodaření, včetně změny plodin, které by změně sezonního průběhu teplot a vláhly lépe odpovídaly (tedy využití přístupů jihoevropských států ve Středomoří). Takové konkrétní výhledové údaje jsou zatím nedostatečné, většina výstupů výzkumných prací se soustřeďuje na indikátory očekávaných změn. Stávající poznatky samozřejmě byly využity pro formulaci efektivních opatření v „Koncepci ochrany před následky sucha pro území České republiky“. Avšak rychlost jejich naplňování zjevně nesplňuje potřebu, resp. očekávání, protože změny klimatu spíše

předbíhají záměry a připravované realizace opatření, jak dokládá také „Poziční zpráva o pokroku při plnění Koncepce ochrany před následky sucha pro území České republiky za rok 2019“.

Zahrnutím principů do utváření koncepcí vzdělávání se myslí především jejich zohlednění ve strategických dokumentech týkajících se předškolního, základního, středního, vyššího odborného a jiného vzdělávání. Jak vyplývá z „Dlouhodobého záměru vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy České republiky na období 2015-2020“ (dále jen „Záměr“), již nyní je jedním z cílů „rozvoj aktivního občanství vytvářející předpoklady pro solidární společnost, udržitelný rozvoj a demokratické vládnutí“³⁾. Podle Záměru směřuje k rozvíjení kompetencí žáků, potřebných pro skutečné jednání ve prospěch udržitelného rozvoje. Navrhovaný ústavní zákon svou dikcí posiluje význam těchto konceptů a potvrzuje jejich důležitost při utváření odpovědně smýšlející společnosti.

Lze tedy shrnout, že následky změny klimatu a opatření k omezení negativních dopadů jsou známé, jejich zavádění do praxe legislativními postupy však vážně a chybí jednoznačná priorita pro zajištění dostatku vody.

K čl. 3

Ustanovení zakotvuje do českého právního řádu právo každého na přístup k pitné vodě z veřejně dostupných zdrojů za sociálně přijatelných podmínek v místě bydliště. Jeho význam spočívá v zajištění dostupnosti pitné vody v jednotlivých aglomeracích a územních samosprávných celcích prostřednictvím veřejných vodovodů nebo veřejně přístupných vodních zdrojů. Zároveň stanovuje ekonomické předpoklady směřující k dostupnosti ceny za služby spojené se zabezpečením pitné vody i pro sociálně slabé rodiny nebo jednotlivce s nejnižšími příjmy. Tím udržuje platnost zásady, podle níž náklady na vodohospodářské služby (vodné, stočné) v ročním úhrnu nemají přesáhnout 2 % ročních příjmů rodin nebo jednotlivců.

Z údajů v tab. 9 vyplývá, že průměry plateb za vodné a stočné v České republice, vyhodnocené na základě údajů z jednotlivých krajů, nikde nedosahují úrovně 2 % průměrných příjmů rodin, tedy nepřekračují hranici „sociálně únosné (přijatelné) ceny“, jak je nepsaným pravidlem v zemích Evropské unie.

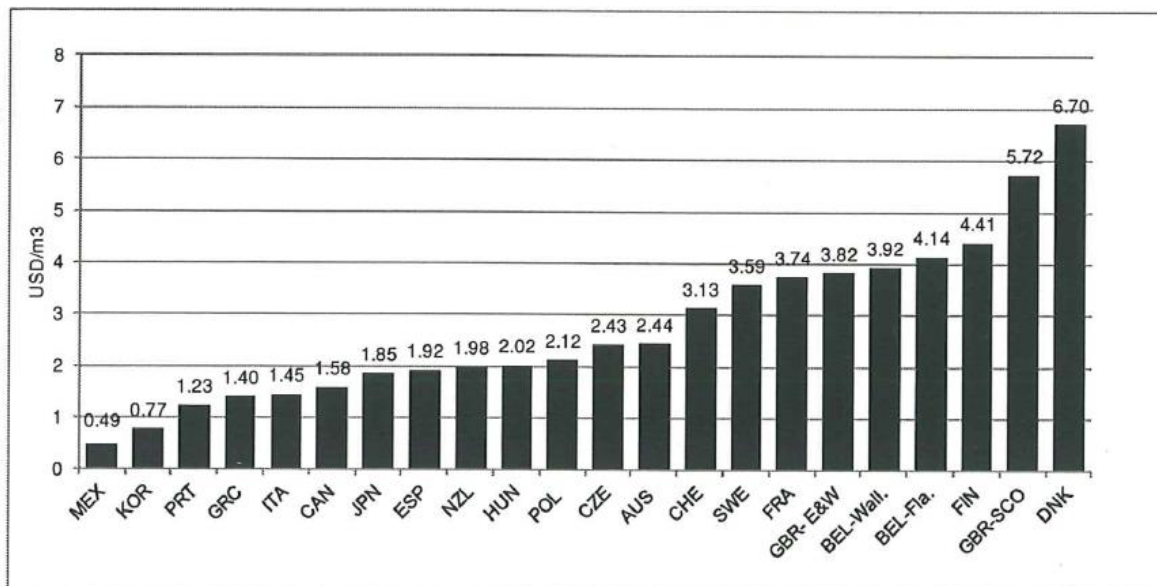
Hodnoty vypočtené z průměru údajů v jednotlivých krajích ČR	2016	
	Průměr v ČR	Rozmezí průměrů krajů
Vodné a stočné včetně DPH (Kč/m ³)	79,14	70,92 -97,06
Roční čistý příjem (v tisících Kč/osobu)	149,6	133,9 – 205,8
Sociálně únosná cena za vodné + stočné (Kč/m ³)	105	93,93 – 144,40
Vodné a stočné v % ze sociálně únosné ceny	76,2	57,71 – 98,40

Tab. 9

Přehled úrovně vodného a stočného k příjmům obyvatel České republiky z rozboru údajů pro jednotlivé Kraje ČR.

³⁾ Dlouhodobý záměr vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy České republiky na období 2015-2020 je dostupný on-line na <http://www.msmt.cz/vzdelavani/skolstvi-v-cr/strategicke-a-koncepcni-dokumenty-cerven-2009>. Vzdělávání pro udržitelný rozvoj je popsáno na str. 66 a násl.

Průměrná úroveň vodného a stočného v České republice leží přibližně uprostřed rozmezí hodnot vybraných států OECD (obr. 9). I když jde o údaje staršího data (zatím nebyl nový přehled v OECD připraven), změny v hodnotách vodného a stočného se zásadním způsobem nemění.



Obr. 9
Přehled průměrné úrovně vodného a stočného ve vybraných zemích OECD (z posledního zveřejnění dat v r. 2011), údaje v USD/m³.

Ve výsledku by měl zákon o obcích stanovit povinnost obcí zajistit přístup svých obyvatel k pitné vodě, a to buď prostřednictvím vodovodů pro veřejnou potřebu, pokud bude toto řešení ekonomicky akceptovatelné, nebo obecně přístupem k veřejně přístupnému zdroji pitné vody, kterým se rozumí například i obecní studna (vrt) nebo rezervoár se zajištěnou nezávadnou pitnou vodou.

Vodovod pro veřejnou potřebu je definován v § 1 zákona o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu. Jedná se o vodovody, pokud je trvale využívá alespoň padesát fyzických osob, nebo pokud průměrná denní produkce z ročního průměru pitné vody za den je 10 m³ a více, dále každý vodovod, který provozně souvisí s vodovodem podle předchozí věty a dále vodovody, které nesplňují výše uvedené podmínky, ale u kterých vodoprávní úřad takto rozhodl v zájmu ochrany veřejného zdraví, ochrany zdraví zvířat nebo ochrany životního prostředí a jsou-li na vodovod připojeni alespoň dva odběratelé.

Je nutné dodat, že sociální aspekt práva na užívání vody přitom v evropském kontextu nebude na ústavní úrovni žádnou novinkou. Zdůrazňují jej také ústavy Salcburska nebo Korutan.

K čl. 4

Zde se jedná o jedno z klíčových ustanovení nového zákona, jež by mělo mít dalekosáhlý dopad do individuálních řízení, v nichž budou dotčeny zájmy chráněné tímto zákonem. Péče o vodní zdroje pro zásobování obyvatel pitnou vodou se explicitně vymezuje jako výsostný veřejný zájem, za předpokladu neohrožování života a zdraví obyvatel. Uplatňování tohoto

pravidla, resp. udělení výjimky v řízení před orgány veřejné moci, bude nutno posuzovat se zřetelem ke konkrétním skutečnostem každého případu s důrazem na respektování zásady proporcionality. Typickým správním řízením bude rozhodování v území podle stavebního zákona.

Vyjádření veřejného zájmu v právních předpisech se věnuje například studie Parlamentního institutu⁴⁾. Podle ní „v konkrétní věci nesmí být veřejný zájem *a priori* v zákoně stanoven. Od těchto případů je však třeba striktně odlišovat případy, kdy je veřejný zájem v příslušných ustanoveních zákona spjat s realizací některých specifických staveb, zařízení nebo činností, a to nezávisle na skutečnosti, zda jsou tyto činnosti zajišťovány subjekty veřejného práva, nebo subjekty práva soukromého, které jsou oprávněny provozovat podnikání ve vymezených sektorech hospodářství. V určité množině případů tak, jinými slovy, veřejný zájem právním předpisem být normován může.“

Podmínkou možnosti explicitní formulace veřejného zájmu v právním předpise je tedy dostatečná obecnost předmětu, k němuž má být veřejný zájem uplatňován. Tento závěr vyplývá rovněž z judikatury Ústavního soudu ve věci tzv. jezů na Labi (Pl. ÚS 24/04), zákona o letišti Praha Ruzyně (Pl. ÚS 24/08) a problematiky ustanovení zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (Pl. ÚS 44/18). V prvních dvou jmenovaných případech Ústavní soud vyjádřil právní názor ve smyslu, podle něž napadená ustanovení narušují princip dělby moci, neboť veřejný zájem zde v konkrétní věci stanovuje *a priori* moc zákonodárná, místo aby bylo jeho nalézání předmětem správního řízení. Naopak v případě nejmladšího zmiňovaného judikátu Ústavní soud v odůvodnění vyjádřil, že „napadené ustanovení nezbavuje správní orgány možnosti (povinnosti) v rámci jejich činnosti zkoumat, zda předmětný dopravní záměr této speciální právní úpravě posuzování vlivů na životní prostředí podléhá či nikoliv“ s odkazem na nutnost splnění podmínek pro zařazení dopravního záměru mezi tzv. prioritní. Tím nebyl porušen princip dělby moci ani požadavek obecnosti.

Věta „Bez vody není života“, která je základním postulátem Evropské vodní charty, vyhlášené Radou Evropy v roce 1968, se zdůrazňuje každoročně při Světových dnech vody (22. březen) a plně vystihuje nezbytnost vody pro zdraví a život lidí a veškerého života na Zemi. S ohledem na nepříznivý vývoj klimatické změny, která přináší růstem teploty vzduchu primární negativní důsledky pro vodní zdroje v našem mírném klimatickém pásmu, je právě zabezpečení udržitelných vodárenských zdrojů nezbytným opatřením.

Vodními díly jsou podle § 55 odst. 1 vodního zákona stavby, které slouží ke vzdouvání a zadržování vod, umělému usměrňování odtokového režimu povrchových vod, k ochraně a užívání vod, k nakládání s vodami, ochraně před škodlivými účinky vod, k úpravě vodních poměrů nebo k jiným účelům sledovaným tímto zákonem. Ve vodním zákoně je dále uveden jejich demonstrativní výčet. Vodními díly zajišťujícími pitnou vodu pro zásobování obyvatel prostřednictvím vodovodu pro veřejnou potřebu se rozumí zejména přehrady, hráze, vodní nádrže, stavby vodovodních řadů a vodárenských objektů a studny.

K čl. 5

Je zakotvena povinnost státu a územně samosprávných celků zajistit ochranu vodních zdrojů určených k hromadnému zásobování obyvatel pitnou vodou, tedy zásobování prostřednictvím vodovodů pro veřejnou potřebu. Základem je omezení zcizitelnosti vodních děl ve prospěch soukromých vlastníků. Ti totiž neposkytují dostatečnou záruku dodržení výše uvedených zásad, především zajištění práva na vodu a udržitelnost vodních zdrojů pro zásobování obyvatelstva.

⁴⁾ Veřejný zájem – pojem a jeho použití ve správním právu. Studie Parlamentního institutu č. 5.352 dostupná on-line na <https://www.psp.cz/sqw/ppi.sqw?d=1&t=11>.

Vodní díla určená pro hromadné zásobování obyvatel pitnou vodou jsou součástí základní páteřní infrastruktury v oblasti vodního hospodářství v České republice. Zdrojem vody v těchto vodních dílech je buď povrchová voda (nádrže, související čerpací stanice, umělé filtrace apod.) či podzemní voda (vrty, studny, zářezy apod.).

V České republice pak máme vyhláškou č. 137/1999 Sb., kterou se stanoví seznam vodárenských nádrží a zásady pro stanovení a změny ochranných pásem vodních zdrojů, vymezeno 47 tzv. vodárenských nádrží (nádrže, jejichž hlavním účelem je zajištění zdrojů pitné vody). Všechny vodárenské nádrže jsou výhradně ve vlastnictví státu s právem hospodařit pro s. p. Povodí. Ostatní vodní díla určená pro hromadné zásobování obyvatel pitnou vodou, jejichž zdrojem je povrchová voda, vlastní převážně stát, územní samosprávné celky nebo právnické osoby, ve kterých mají stát nebo územní samosprávný celek samostatně nebo s jiným územním samosprávným celkem většinový podíl na základním kapitálu nebo vůči kterým jsou stát nebo územní samosprávný celek samostatně nebo s jiným územním samosprávným celkem v postavení ovládající osoby.

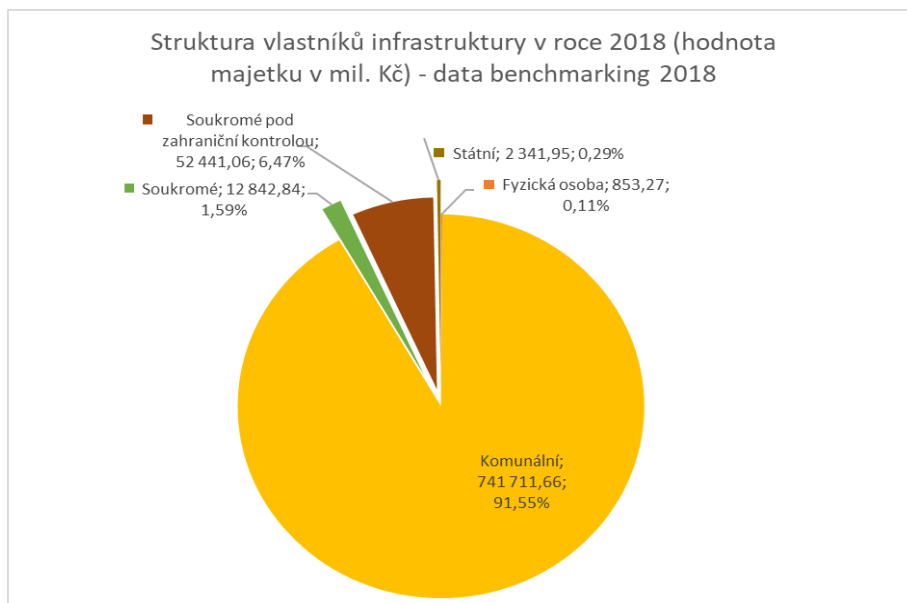
Vodní díla, jejichž zdrojem je podzemní voda, jsou evidovány v rámci vybraných údajů z majetkové evidence vodovodů pro veřejnou potřebu vedené Ministerstvem zemědělství. Vlastníkem těchto vodních děl je v současné době převážně stát, územní samosprávné celky nebo právnické osoby, ve kterých mají stát nebo územní samosprávný celek samostatně nebo s jiným územním samosprávným celkem většinový podíl na základním kapitálu nebo vůči kterým jsou stát nebo územní samosprávný celek samostatně nebo s jiným územním samosprávným celkem v postavení ovládající osoby.

Je nanejvýš správné usilovat o to, aby tato základní páteřní infrastruktura v oblasti vodního hospodářství nebyla do budoucna zcizena z vlastnictví státu a územních samosprávných celků. V opačném případě by taková změna mohla mít dalekosáhlé důsledky pro obyvatele České republiky (např. skokové zvýšení ceny vodného a stočného, event. riziko zhoršení dohledu při zajištění udržitelnosti této infrastruktury a související ochrany odběratelů).

K čl. 6

V návaznosti na čl. 5 se uplatňuje stejná úloha státu a samosprávných celků pro vlastnictví vodárenské infrastruktury (systémů veřejných vodovodů a kanalizací, úpraven vod a čistíren odpadních vod) s cílem zajistit podmínky pro průběžné a udržitelné zásobování obyvatelstva pitnou vodou včetně souvisejících služeb při likvidaci splaškových vod.

Jak vyplývá z obr. 10, infrastruktura vodovodů a kanalizací pro veřejnou potřebu je z hlediska své majetkové hodnoty zhruba v 8,5 % případů v nekomunálním vlastnictví. Z tab. 10 a 11 je však patrné, že tato procentuální hodnota odpovídá zhruba 2.000 vlastníkům vodovodů pro veřejnou potřebu a 1.000 vlastníkům kanalizací pro veřejnou potřebu. Jedná se tedy o velice častý jev a velmi nevhodný model, který vede buď k více tarifům (cenám pro vodné a stočné) v jedné obci nebo k zákonitě nedostatečné tvorbě prostředků na obnovu u navazující infrastruktury při stejném tarifu a různých vlastnících v dané oblasti.



Obr. 10
Struktura vlastníků infrastruktury v r. 2018 členěná podle hodnoty majetku. Zdroj: MZe.

	vodovod	vodovod (% z celkového počtu)	úpravna	úpravna (% z celkového počtu)
počet obcí, městysů a měst vlastníci v roce 2018 infrastrukturní majetek	3 587	64,2	1 556	87,5
celkový počet subjektů vlastníci v roce 2018 infrastrukturní majetek	5 586	100	1 778	100

	kanalizace	kanalizace (% z celkového počtu)	ČOV	ČOV (% z celkového počtu)
počet obcí, městysů a měst vlastníci v roce 2018 infrastrukturní majetek	3 592	77,8	1 925	87,7
celkový počet subjektů vlastníci v roce 2018 infrastrukturní majetek	4 615	100	2 196	100

Tab. 10 a 11
Struktura komunálních vlastníků vodovodů a kanalizací v r. 2018. Zdroj: MZe (databáze VÚME).

Ustanovení v souladu s doporučením Posudku naplňuje stávající ustanovení čl. 11 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, neboť stanovuje, který majetek nezbytný k zabezpečování potřeb celé společnosti, rozvoje národního hospodářství a veřejného zájmu smí být jen ve vlastnictví státu, obce nebo určených právnických osob. Nepůsobí však retroaktivně a nezakládá právní podklad k vyvlastňování infrastruktury, která už je v soukromém vlastnictví.

Stěžejní je odstavec 2 tohoto článku, který má za cíl definitivně zabezpečit, aby veškerá nově budovaná infrastruktura vodovodů a kanalizací, sloužících veřejné potřebě, byla trvale a jednoznačně vlastněna neprivátními subjekty. Jde o zabránění přístupu privátně realizovat výstavbu tohoto majetku s následným setrváním ve vlastnictví soukromého investora. Zkušenost z období privatizace v devadesátých letech minulého století vedou nejenom u nás, ale i v řadě jiných států (Maďarsko, dokonce Francie) k poznání, že privátní vlastnění infrastruktur, které plní veřejný zájem obyvatelstva, se vesměs neosvědčilo. Proto, pokud je možné jí zabránit, je vhodné a přímo nutné tak učinit. Samozřejmě se nejedná o vyvlastnění již dříve privatizovaného majetku, jde pouze o úpravu, která developerům nezabraňuje rozvoj zástavby, včetně infrastruktury vodovodů a kanalizací – ovšem za spoluúčasti samosprávy při přípravě projektů a smluvním zajištěním převodu této infrastruktury do municipálního vlastnictví. Dosud mnohé obce rozvoj této základní infrastruktury pouští ze zřetele, tudíž nejsou řešeny povinné standardy budované infrastruktury, není dozorována kvalita prováděných prací a není nutně řešeno předání zbudované infrastruktury do obecního vlastnictví. Tato nežádoucí praxe by měla být do budoucna odstraněna právě článkem 6 ústavního zákona.

K čl. 7

V čl. 7 je zakotvena a na ústavní úrovni zdůrazněna povinnost každého postupovat podle opatření vyhlášených orgány veřejné moci v případě nedostatku vody. Zdůrazňuje se tak vazba nového ústavního zákona k připravované „suché“ novele vodního zákona, jejíž účinnost a vymahatelnost je zároveň touto synergií dále posílena. Jak již bylo uvedeno výše, navrhovaný ústavní zákon přináší spíše preventivní a strategická řešení, zatímco „suchá“ novela vodního zákona směřuje spíše k řízení operativnímu. Oba přístupy však musí být vzájemně provázané a musí se uplatňovat současně.

Orgány veřejné moci se v této souvislosti rozumí zejména vodoprávní úřady a v novele vodního zákona nově navrhované komise pro sucho. Mezi dočasná opatření pak patří:

- úprava, omezení nebo zákaz obecného nakládání s povrchovými vodami,
- úprava, omezení nebo zákaz povoleného nakládání s vodami,
- omezení užívání pitné vody z vodovodu pro veřejnou potřebu,
- uložení mimořádné manipulace na vodním díle vlastníkovu vodního díla,
- nařízení vlastníkovu technického zařízení, které slouží pro odběr ze záložního zdroje vody, jeho zprovoznění, pokud je to technicky možné tak, aby bylo možné tento záložní zdroj vody využít,
- úprava minimálního zůstatkového průtoku nebo minimální hladiny podzemních vod stanovených v povolení k nakládání s vodami, nebo jejich stanovení,
- nařízení vlastníkovu potřebného vodohospodářského zařízení jeho zprovoznění a poskytnutí k řešení stavu nedostatku vody, pokud je to technicky možné,
- nařízení mimořádného sledování množství a jakosti vod.

Stanovení jednotlivých opatření při stavu nedostatku vody musí odpovídat významu způsobu užití vody, jehož hierarchii stanoví vodní zákon. Významnost způsobů užití vody stanoví návrh novely vodního zákona od nejvýznamnějšího k méně významným takto:

- a) zajištění funkčnosti kritické infrastruktury podle předpisů upravujících krizové řízení a dalších provozů poskytujících nezbytné služby,
- b) zásobování obyvatelstva pitnou vodou,
- c) živočišná zemědělská výroba a ekologická funkce vody,
- d) hospodářské využití nespádající pod písmena a) až c),
- e) ostatní využití.

K čl. 8

Jak již bylo popsáno v obecné části, bude výhledově nezbytné upravit a rozšířit znění souvisejících zákonů a podzákoných norem. Zejména se jedná o zavedení povinnosti obcí v zákoně o obcích, v zákoně o vodách a v zákoně o vodovodech a kanalizacích.

K čl. 9

Zdůrazňuje se potřeba prosazovat vodohospodářské zájmy nejen uvnitř státu, ale i navenek. Prakticky se projeví například při uzavírání bilaterálních či multilaterálních smluv (nejen) v oblasti vodního hospodářství.

V současné době tvoří základ bilaterální spolupráce dohody a smlouvy o dvoustranné spolupráci na hraničních vodách obsahují závazky o využívání, ochraně a správě vodních toků přesahujících hranice státu. Jsou v platnosti již desítky let se všemi sousedícími státy: Česko-německá komise pro hraniční vody podle smlouvy mezi Spolkovou republikou Německo a Českou republikou od 1998 (ale již dříve existovaly smlouvy mezi Československem a Svobodným státem Sasko z roku 1955 a Bavorskem z roku 1970), dále Česko-polská komise pro hraniční vody (od roku 1958), Česko-rakouská komise pro hraniční vody (smlouva z roku 1967 vstoupila v platnost v roce 1970) a se Slovenskou republikou dohoda o spolupráci na hraničních vodách (z roku 1999).

Po politickém a ekonomickém uvolnění v Evropě po roce 1989 byly uzavřeny dohody o zřízení mezinárodních komisí pro ochranu významných řek, které iniciovalo Evropské společenství bez ohledu na to, zda všechny smluvní státy jsou nebo nejsou členy Evropské unie. Tak se Česká republika stala smluvní stranou v Mezinárodní komisi pro ochranu Labe – MKOL (dohoda podepsána 8. 10. 1990, smluvní strany Česká republika, Spolková republika Německo a Evropská komise, připojeny Rakousko a Polsko jako pozorovatelé s ohledem na drobné části území náležející k povodí Labe), v Mezinárodní komisi pro ochranu Odry (před znečištěním) – MKOOpZ (dohoda podepsána 11. 4. 1996, smluvní strany Spolková republika Německo, Polsko, Evropská komise) a Mezinárodní komise pro ochranu Dunaje – MKOD (dohoda podepsána 29. 6. 1994, celkem 15 smluvních stran – nejrozsáhlejší počet členů ve světovém měřítku). V rámci těchto dohod jsou sjednoceny metody hodnocení kvality i množství vod, programy na ochranu před povodněmi a haváriemi a vytvořeny informační systémy.

Tato mezinárodní spolupráce přispěla k výraznému zlepšení péče o vodní toky v celých povodích uvedených významných evropských řek a je vhodné ji nadále všemožně podporovat.

K čl. 10

V závěru r. 2019 byl publikován ve Sbírce zákonů zákon č. 277/2019 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv, obsahující také úpravu tzv. „jednotných dat účinnosti“.

Z tohoto důvodu je účinnost stanovena k prvnímu dni prvního kalendářního roku po jeho vyhlášení.