

Posudek k otázce ústavněprávní ochrany vody

Vypracován na základě smlouvy o dílo uzavřené dne 27. června 2019 mezi
Právnickou fakultou Univerzity Karlovy a Ministerstvem zemědělství České republiky

Zhotovitel:

Právnická fakulta Univerzity Karlovy

Praha, 10. října 2019.

Česká republika zažívá v posledních letech větší období sucha, než je běžný průměr. Také proto začalo ministerstvo zemědělství i ministerstvo životního prostředí v létě 2018 zvažovat možnost posílit ochranu vodních zdrojů v právním řádu, včetně jejího ústavního zakotvení. Za účelem získání odborného názoru na tuto problematiku Ministerstvo zemědělství České republiky oslovilo Právnickou fakultu Univerzity Karlovy s žádostí o vypracování posudku, který by obsahoval:

1. analýzu stávající právní úpravy vody a nastínění základních principů samostatné ústavní ochrany vody v ČR v kontextu zahraničních, zejména evropských ústav;
2. posouzení možnosti a formy ústavní ochrany vody novelou české ústavy nebo formou samostatného ústavního zákona;
3. posouzení ústavní ochrany vody v kontextu ochrany ostatních složek životního prostředí zejména půdy;
4. promítnutí „budoucí ústavní ochrany vody“ do vymezení veřejného zájmu na ochraně vody a pozici v „konkurenci“ jiných (zejména ústavně nechráněných) veřejných zájmů.

Požadavek na obsah posudku je stanoven ve smlouvě o dílo, kterou mezi sebou obě strany uzavřely dne 27. června 2019.

Úvodem

Tato studie se má v zásadě zabývat vhodností, možnostmi a mezemi změn ústavního pořádku České republiky ve vztahu k účinnější ochraně vody a zajištění jejího dostatku pro obyvatelstvo. Ze zřejmých důvodů se však nemůže pohybovat jen na úrovni ústavní, ale musí ji konfrontovat a doplnit i o úroveň zákonů a zčásti i podzákonných předpisů. Máme-li uvažovat o posílení ochrany vody na ústavní úrovni je mimo jiné na místě zamyslet se nad rozsahem a možnostmi stávající ochrany vody na úrovni práva ústavního i podústavního.

Je zjevné, že s vodou (zejména s tou sladkou a tudíž pitnou) to v současné době na světě ani v České republice nevypadá příliš dobře. Přestože napříši zhruba stejné roční množství vody jako dříve, je distribuce vody v prostoru a v čase v důsledku probíhajících klimatických změn zcela odlišná, než tomu bývalo dříve. Střídají se povodně a přívalové deště s poměrně dlouhými obdobími sucha, celkově dlouhodobě roste průměrná roční teplota. Posouvají se klimatická pásma. Tomu není krajina v ČR přizpůsobena, a to v důsledku jejích masivních člověkem provedených změn zejména v období po druhé světové válce. Akumulační a retenční schopnost krajiny je na mnoha místech zcela rozvrácena. Za posledních 30 let bylo k nápravě tohoto stavu učiněno jen poměrně málo, na mnoha úsecích pak téměř nic.

Základním východiskem ochrany vodních zdrojů a zajištění dostatku pitné vody pro společnost musí být především vnímání vody jako složky životního prostředí a podmíněnosti dostupnosti vodních zdrojů právě příznivým stavem vody v jejím přirozeném prostředí a formách výskytu. Voda je jednou ze základních složek životního prostředí (srovnej § 2 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, v účinném znění¹) a její ochranu je nutné vnímat v několika rovinách promítající se rovněž do právní úpravy. Pozornost je věnována vodě jako takové (především zákon č. 254/2001 Sb., o vodách). Dále je voda chráněna prostřednictvím ochrany ostatních složek životního prostředí a ekosystémů (zejména ochrana půdy, lesa a přírody a krajiny). A konečně je voda chráněna jako součást celku – životního prostředí, k jehož ochraně jsou využívány průřezové nástroje ochrany životního prostředí, tedy zejména územní plánování či posuzování vlivů na životní prostředí. Ochranu vody jako složky životního prostředí lze označit jako primární a současně jako podmínku *sine qua non* pro účinnou ochranu vody v jejích dalších dimensích, kterými jsou ochrana vodních zdrojů či dostupnosti pitné vody.

Vodní zdroje, stejně jako přírodní zdroje obecně, představují podmnožinu vody jako složky životního prostředí, respektive ty části živé a neživé přírody, využívané či využitelné člověkem (srovnej § 7 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, a § 2 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách). Příznivý rozsah jejich dostupnosti je podmíněn příznivým stavem životního prostředí jako celku a vody jako jeho složky a tuto vazbu nelze přehlížet, byť by se mnohdy mohly zájmy na ochraně životního prostředí a zájmy na využívání přírodních zdrojů jevit jako protichůdné.

Příčiny úbytku vody v krátkodobém, a potenciálně i v dlouhodobém horizontu, jsou dobře známy a popsány. Jedná se jak o příčiny spočívající v oblasti samotného nakládání s vodou, tak o příčiny spadající do širší oblasti obnovování vodních zdrojů, respektive ochrany vody jako

¹ Dále v textu je vždy počítáno se zněním účinným ke dni vypracování tohoto posudku.

složky životního prostředí. Současně je třeba vnímat i nejšířší kontext klimatických změn, který je již dnes patrný a z dlouhodobého hlediska je patrně největší hrozbou.

Uvedené příčiny jsou zohledněny v řadě koncepčních dokumentů (zejména viz Strategický rámec Česká republika 2030, Strategie přizpůsobení se změně klimatu a navazující Akční plán adaptace na změnu klimatu, Koncepce ochrany před následky sucha pro území České republiky), které současně obsahují návrhy celou řadu věcných opatření s cílem stávající a hrozící rizika zmírnit či eliminovat. Povaha navrhovaných opatření potvrzuje nutnost ochrany vody v širším kontextu ochrany ostatních složek životního prostředí (např. rekultivace vodních toků, říčních niv, obnova mokřadů, protierozní ochrana půdy apod.). Zmíněné dokumenty definují i opatření legislativního charakteru, z nichž byla dosud realizována pouze některá (např. předložení tzv. „suché novely“ Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky).

K otázce ústavněprávní ochrany vody a její možné podobě

Část této studie věnovaná problematice ústavněprávní podá odpovědi na následující otázky:

1. Co je ústava, jaké má funkce a co je konstitucionalismus?
2. Jaký je rozsah současné ústavní úpravy v České republice?
3. Poskytují jiné země ochranu vodě na ústavní úrovni, případně v jakém rozsahu?
4. Je možné, aby ústavní pořádek České republiky obsahoval také pasáže poskytující ochranu vodě?
5. Jsou existující poslanceké návrhy vyhovující? Jaké jsou jejich silné a slabé stránky?
6. Jaké by bylo možné ústavní řešení co do formy a obsahu? Co by mohlo obsahovat a co by nemělo obsahovat, jaká konstrukce by případně měla být zvolena?
7. Je případné zavedení ústavní ochrany vody dostačující?

1. Co je ústava, jaké má funkce a co je konstitucionalismus?

Chceme-li poznat, co je ústava, je nutno poznat, co se skrývá za myšlenkou konstitucionalismu. Ústava totiž není pouze formálně nejvyšší normou celého právního řádu. Důležitý je její obsah, a také společenská funkce. Tyto její aspekty vyplývají právě z myšlenky konstitucionalismu.

Konstitucionalismus je právně-filozofický směr, který se objevuje ve druhé polovině 18. století a jeho podstatou je snaha omezit veřejnou moc a vytvořit podmínky pro svobodný život každého jednotlivce. Včetně toho, že jednatelce bude chráněn před zneužitím veřejné moci a současně mu bude umožněno, aby se podílel na jejím formování a výkonu.

V tomto smyslu je ústava zvláštní právní normou, nadřazenou zbytku právního řádu, která má za úkol stanovit meze výkonu veřejné moci, a to dvěma způsoby: stanovením neporušitelných práv jednotlivce a stanovením mezí pro výkon veřejné moci a vytvoření kontrolních mechanismů nad jejím výkonem.

Důležitou skutečností je, že ústava zavazuje samotného zákonodárce. To, co je stanoveno na ústavní úrovni, stojí do jisté míry mimo běžnou politiku. Otázka depolitizace určitých témat jejich ústavním zakotvením a její možné důsledky bude podrobněji popsána dále.

Jak je patrné, konstitucionalismus se v popsané podobě věnuje především záležitostem organizačně-politického charakteru. V tomto pojetí se přirozeně projevují okolnosti, za nichž vznikl. Na samém počátku je totiž konstitucionalismus reakcí na monarchický absolutismus a feudalismus. Vychází z myšlenek Johna Locka, Charlese Montesquieua a „amerických otců zakladatelů“,² tedy Thomase Jeffersona, Alexandra Hamiltona, Johna Adamse a dalších.

Ústavy vytvořené v pojetí tohoto klasického konstitucionalismu bývají velmi často minimalistické v tom smyslu, že se věnují pouze otázkám stanovení nepřekročitelných mezí

² Viz např. PAVLÍČEK, Václav a kol.: *Ústavní právo a státověda. 1. díl. Obecná státověda*. Praha: Linde Praha, a.s. – Právnícké a ekonomické nakladatelství, 1998, s. 159.

pro veřejnou moc a kontrolních mechanismů nad jejím výkonem. To samo o sobě není málo, ale znamená to, že samotné ústavy tohoto typu často neřeší otázky úkolů, které má stát, respektive veřejná moc naplňovat. Tyto záležitosti bývají ponechány běžné politice.

Uvedme předběžně již zde, že Ústava České republiky (dále také jen „Ústava“) a Listina základních práv a svobod (dále také jen „Listina“) vycházejí do značné míry, byť ne absolutně, z tohoto popsaného pojetí konstitucionalismu. Takové řešení je nejenom možné, ale také legitimní. Nicméně je vhodné a nutné uvést, že se nejedná o jediné možné řešení.

Jako celý svět, také konstitucionalismus a pohled na funkci a význam ústav prodělal v uplynulých 250 letech významný vývoj. Rozsáhlá celosvětová industrializace, globalizace a intenzivní rozvoj světové ekonomiky, proměna společenských poměrů, světové války a tlak na životní prostředí vedly k tomu, že na nejvyšší právní úrovni dochází k zakotvování nových druhů práv, jejichž charakter již není takový, že mají chránit před působením státu, ale naopak stát má zajistit jejich plnění.³ Státu tedy bývá zejména ve 2. polovině 20. století ukládána celá řada úkolů v oblasti hospodářské, sociální, a také životního prostředí.⁴

Ohledně konstitucionalismu a pojmání ústavy a její role jak coby právního dokumentu, tak jako společenského fenoménu můžeme říci, že prodělavá také svůj vývoj. S tím, jak se mění podmínky, ve kterých společnost existuje, tak se mění také náhled na ústavu, právo a konstitucionalismus samotný.

Ústava nemá pouze funkci právní. Významná je také její funkce společenská, protože ústava „zaujímá vrcholek ve společenských, zejména politických vztazích“.⁵ Důležitá je také ideologická role ústavy. Jak uvádí soudobá odborná literatura, „ústava je výkladní skříní hodnot státu“ a je třeba jí „neustále analyzovat, hodnotit a případně i doplňovat a upravovat“, protože „musí dynamicky reagovat na požadavky praxe a společenského vývoje“.⁶

Vývoj pojmání ústavy a její role tedy probíhá a je přirozený. V této souvislosti je vhodné upozornit na dva související fenomény.

Prvý spočívá v tom, že ke změnám ústav a jejich vnímání dochází celosvětově v určitých vlnách. Jedná se o reakce na zásadní změny podmínek, v nichž se společnosti nacházejí.⁷ Tyto vlny jsou obvykle spojeny jednotným trendem. Z minulosti můžeme upozornit na vlnu liberalizační v průběhu 19. století, a opět na počátku a konci 20. století, zavádění práv

³ Viz např. PAVLÍČEK, Václav a kol.: *Ústavní právo a státověda. 1. díl. Obecná státověda*. Praha: Linde Praha, a.s. – Právnické a ekonomické nakladatelství, 1998, s. 162.

⁴ Viz např. PAVLÍČEK, Václav a kol.: *Ústavní právo a státověda. 1. díl. Obecná státověda*. Praha: Linde Praha, a.s. – Právnické a ekonomické nakladatelství, 1998, s. 159.

⁵ Viz např. PAVLÍČEK, Václav a kol.: *Ústavní právo a státověda. 1. díl. Obecná státověda*. Praha: Linde Praha, a.s. – Právnické a ekonomické nakladatelství, 1998, s. 160.

⁶ RESCHOVÁ, Jana, KINDLOVÁ, Miluše, GRINC, Jan, PREUSS, Ondřej, ANTOŠ, Marek: *Státověda. Stát. Jednotlivec. Konstitucionalismus*. Praha: Wolters Kluwer ČR, s. 185.

⁷ Viz např. PAVLÍČEK, Václav a kol.: *Ústavní právo a státověda. 1. díl. Obecná státověda*. Praha: Linde Praha, a.s. – Právnické a ekonomické nakladatelství, 1998, s. 160.

sociálních a environmentálních.^{8,9} Svě trendy a vlny má a bude mít také 21. století. Mezinárodnímu srovnání bude věnována další část tohoto posudku.

Druhým fenoménem, který si zaslouží pozornost, je konvergence ústav,¹⁰ přinejmenším na regionální úrovni,¹¹ velmi často v souvislosti s propojováním světa také na globální úrovni. Tato konvergence je zejména v demokratických státech přirozeným jevem. Právo je nástrojem společnosti ke své (sebe)organizaci, a podobné problémy bývají velmi často přirozeně řešeny podobným způsobem. Respektive dochází k porovnávání efektivity řešení zvoleného v domovské zemi a dalších státech, a k případné úpravě zvolené úpravy, je-li shledána nevyhovující.

Zmínku si zaslouží skutečnost, že ke změnám ústav může docházet dvojím základním způsobem. Prvá je cesta parlamentní, kdy je text ústavy změněn cestou novelizace ústavy či přijetí zcela nové ústavy. Druhá je cesta judičiální, kdy je text ústavy formálně beze změn, ale dochází k proměně jeho výkladu cestou soudních rozhodnutí. Jestliže tedy například Ústava Spojených států amerických platí více než 230 let a prodělala poměrně málo změn cestou doplňků, její vývoj judičiální cestou je mimořádný a v některých směrech dramatický co do rozsahu práv přiznaných Nejvyšším soudem Spojených států amerických v porovnání s poměrně strohým textem samotné ústavy.

Hovoří-li se o úpravě určité záležitosti na ústavní úrovni, znamená takový krok větší či menší depolitizaci dané záležitosti.¹² Vyšší právní síla ústavy znamená, že ústavní úpravu musí respektovat nejenom výkonná a soudní moc, ale také zákonodárce a samotný lid. Potom záleží na míře podrobnosti ústavní úpravy, zda ponechá prostor pro politiku v dané věci anebo zda dojde k úplné depolitizaci.

K záležitosti depolitizace, tedy vyřazení určitého tématu díky jeho konstitucionalizaci z politické soutěže je nutno uvést, že detailní úprava na ústavní úrovni by měla být záležitostí spíše výjimečnou. Nakonec totiž znamená nejenom omezení politiky, ale také do důsledků dovedeno, vyjádření nedůvěry v demokracii coby vládu (prostě) většiny.¹³

Ústavní pořádek České republiky s detailní konstitucionalizací pracuje velmi zřídka. V této souvislosti můžeme upozornit např. na čl. 8 Listiny stanovících co do hodin lhůty, po které může být jedinec omezen na osobní svobodě bez rozhodnutí soudu, ustanovení o délce volebních období, čl. 6 odst. 3 Listiny výslovně zakazující trest smrti. Již ale ustanovení čl. 7 Listiny absolutně zakazující mučení a nelidské zacházení ponechává jistý prostor pro výklad, co který použitý termín znamená.

⁸ Rovněž KYSELA, Jan: *Ústava mezi právem a politikou – Úvod do ústavní teorie*. Praha: Leges, 2014, s. 223.

⁹ K vlně zavádění ústavních ustanovení chránících životní prostředí viz také BOYD, David R.: *The Status of Constitutional Protection for the Environment in Other Nations*. s. 2. Dostupné online: <https://david.suzuki.org/wp-content/uploads/2013/11/status-constitutional-protection-environment-other-nations.pdf> [cit. 11. 9. 2019]

¹⁰ Viz např. PAVLÍČEK, Václav a kol.: *Ústavní právo a státověda. 1. díl. Obecná státověda*. Praha: Linde Praha, a.s. – Právnícké a ekonomické nakladatelství, 1998, s. 174.

¹¹ Míněno v rozsahu části nebo celého kontinentu nebo dokonce civilizacího okruhu.

¹² Viz např. KYSELA, Jan: *Ústava mezi právem a politikou – Úvod do ústavní teorie*. Praha: Leges, 2014, s. 218 a 222 – 223.

¹³ Viz např. KYSELA, Jan: *Ústava mezi právem a politikou – Úvod do ústavní teorie*. Praha: Leges, 2014, s. 222.

Vhodným kompromisem potom bývá, má-li ústavní úprava rámcový charakter. Potom stanoví nepřekročitelné principiální meze, ale v jejím rámci je zachován prostor pro politiku.

Na tomto místě je možno jako dílčí závěr konstatovat, že změny a doplňování ústav jsou běžným a legitimním jevem. Jedná se o jev přirozený.¹⁴ Společnosti tak reagují na měnící se podmínky a nové výzvy, kterým musí čelit a které považují za zásadní pro své fungování.

Připomeňme však ještě jednu podstatnou věc. Právo není všemocné, a rovněž tak ústava. Zakotvení určitého řešení na ústavní úrovni tedy samo o sobě nezajistí vyřešení problému. Ústava může stanovit meze, principy a směr další činnosti, ale k realizaci jsou nutné další předpisy a zejména jejich uvedení do praxe.

2. Jaký je rozsah současné ústavní úpravy v České republice?

Česká republika patří mezi státy, jejichž právní řád se k otázkám ochrany životního prostředí na ústavní úrovni vyjadřuje.¹⁵ Konkrétně se jedná o následující ustanovení:

- čl. 7 Ústavy – ukládající státu úkol dbát o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství
- čl. 11 odst. 3 Listiny – zakazující výkon vlastnického práva, který by poškozoval životní prostředí nad míru stanovenou zákonem
- čl. 14 odst. 3 Listiny – umožňující omezit pohyb a pobyt ve vymezených územích z důvodů ochrany životního prostředí
- čl. 35 Listiny – zakládající právo každého na příznivé životní prostředí a právo na informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů. Současně tento článek zakazuje výkon práv jednotlivce, který by znamenal poškozování životního prostředí, přírodních zdrojů, druhového bohatství přírody a kulturních památek nad míru stanovenou zákonem.

Vyhodnotíme-li výše uvedená ustanovení z hlediska, o jakou míru konstitucionalizace tématu ochrany životního prostředí se v jejich případě jedná, dojdeme k závěru, že je nevelká.

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 jednotlivec 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 podzákoné předpisy.

V České republice tedy nedochází ani částečně k depolitizaci otázek ochrany životního prostředí. Zákonodárce má v zásadě volnou ruku, jediným omezením z hlediska obsahu právní úpravy mu je čl. 4 odst. 4 Listiny. Ten zakazuje omezit Listinou zaručená práva takovým způsobem, že by došlo k popření jejich podstaty a smyslu. Nedojde-li k překročení této hranice,

¹⁴ O tom, že i dnes je hledán ten pravý obsah ústavy, zejména ve vztahu k běžným zákonům, viz KYSELA, Jan: *Ústava mezi právem a politikou – Úvod do ústavní teorie*. Praha: Leges, 2014, s. 223.

¹⁵ Podrobný přehled nabízí např. BOYD, David R.: *The Status of Constitutional Protection for the Environment in Other Nations*. Dostupné online: <https://davidsuzuki.org/wp-content/uploads/2013/11/status-constitutional-protection-environment-other-nations.pdf> [cit. 11. 9. 2019]

je pouze na zákonodárci, jakou právní úpravu konkretizující výše citovaná ústavní ustanovení přijme.

Také Ústavní soud výslovně konstatuje, že převážná část práv zakotvených v hlavě čtvrté Listiny je z vůle samotného ústavodávce ponechána jako legitimní předmět politického zápolení a pouze v omezené míře lze otázku jejich garancí považovat za problém judiciální.¹⁶

Pokud se jedná o čl. 7 Ústavy, je svým obsahem postaven v zásadě neutrálně. Počítá s využíváním přírodních zdrojů, což je v zásadě správně, protože samotný život spočívá v jejich využívání, a ochraně přírodního bohatství. Oba tyto úkoly jsou postaveny naroveň. Čl. 7 neurčuje žádnou prioritu, řešení vzájemného poměru mezi využíváním přírody a její ochranou ponechává na běžné politice. Neurčuje, jak činí některé jiné státy, ani dlouhodobý cíl, kterým může být udržitelnost života na Zemi nebo povinnost kompenzace důsledků využívání přírodních zdrojů apod. J. Syllová v této souvislosti uvádí, že zvolená formulace je určitým předchůdcem komplexní koncepce „trvale udržitelného rozvoje“.¹⁷

V popsaném smyslu patří česká ústavní úprava spíše mezi výše zmíněné případy minimalistických ústav, vycházejících v oblasti ochrany životního prostředí spíše z klasického pojetí konstitucionalismu. V České republice je v oblasti životního prostředí rozhodující zákonná a podzákonná právní úprava a jejich realizace v praxi.

3. Poskytují jiné země ochranu vodě na ústavní úrovni, případně v jakém rozsahu?

Jak již bylo uvedeno, zakotvení práv spojených s ochranou životního prostředí na ústavní úrovni je ve světě obvyklé. Jedná se přímo o předmět jedné z „ústavních vln“ popsaných výše.

David R. Boyd ve své analýze z listopadu 2013 uvádí, že ústavní ustanovení environmentálního charakteru mají více než 3/4 států světa. Konkrétně se k uvedenému datu jednalo o 149 ze 193 států.¹⁸ Je zajímavé, že tehdejších 44 států bez podobných ustanovení na ústavní úrovni byly Británie, 27 států Britského společenství národů, anglicky hovořící země Severní Ameriky a řada malých ostrovních států. Naopak např. členské státy organizace OPEC patří mezi země zakotvujících ochranu životního prostředí na ústavní úrovni.

Citovaný autor současně přichází s rozdělením ústavně ustanovení spojených s problematikou životního prostředí do pěti následujících kategorií:¹⁹

- povinnosti státu v oblasti životního prostředí (tato ustanovení obsahuje 144 ústav)
- práva jednotlivce – typicky právo na příznivé či zdravé životní prostředí (tato ustanovení obsahuje 98 ústav)
- práva procesního charakteru – typicky právo na informace o stavu přírody (tato ustanovení obsahuje 31 ústav)

¹⁶ Viz bod 45 nálezu Ústavního soudu spis. zn. Pl. ÚS 54/10.

¹⁷ SLÁDEČEK, V., MIKULE, V./SUCHÁNEK, R., SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 91.

¹⁸ Podrobný přehled nabízí např. 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. 11. 9. 2019]

¹⁹ Podrobný přehled nabízí např. BOYD, David R.: *The Status of Constitutional Protection for the Environment in Other Nations*. s. 6 – 16. Dostupné online: <https://davidsuzuki.org/wp-content/uploads/2013/11/status-constitutional-protection-environment-other-nations.pdf> [cit. 11. 9. 2019]

- povinnosti jednotlivce – typicky povinnost podílet se při veškerých aktivitách na minimalizaci zásahu do životního prostředí (tato ustanovení obsahuje 86 ústav)
- jiná ustanovení – příkladem může být čl. 11 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (obdobné ustanovení obsahuje 15 ústav)

Do poslední kategorie autor zahrnuje také ustanovení označovaná jako „práva přírody“. Tedy ustanovení ukládající povinnosti směřující k zachování harmonie v přírodě.

David R. Boyd ve své rozsáhlé analýze věnuje také pozornost právní síle a vynutitelnosti jednotlivých ústavních ustanovení. Většina zmíněných ústavních úprav počítá s vynutitelností ústavně garantovaných práv v oblasti životního prostředí, nicméně v řadě případů záleží na konkrétní zákonné úpravě, respektive výkladu pojmu „příznivého životního prostředí“ apod. před soudem.²⁰

Zaměříme-li se na evropské země, pozornost otázkám ochrany životního prostředí včetně vody na ústavní úrovni věnují zejména Slovensko, Polsko, Německo, Rakousko, Slovinsko, Itálie, Francie, Španělsko a Portugalsko. Uvedené země přistupují k ústavní ochraně otázek spojených s ochranou přírodních zdrojů rozdílným způsobem.

Za inspirativní lze již na obecné úrovni považovat zejména časté zdůraznění zájmu na udržitelném rozvoji,²¹ zachování a zlepšování životního prostředí. Dobrým příkladem může být v tomto směru zejména Francie nebo Rakousko a jeho spolkové země.

Důraz na vyvážený rozvoj,²² zachování stavu životního prostředí a jeho diverzity, nebo dokonce zlepšení stavu životního prostředí,²³ znamená, že na rozdíl od ústavní úpravy České republiky, která je co do cílů neutrální, například Francie má při činění rozhodování veřejné moci jasné ústavně stanovený cíl.²⁴ Při zvažování mezi využíváním přírodních zdrojů a jejich ochranou, musí být na zřeteli přinejmenším zachování stávajícího stavu.²⁵ K dosažení tohoto cíle Francie směřuje také prostřednictvím povinného environmentálního vzdělávání.²⁶ Zde můžeme vidět také další úkol uložený státu.

Ústavní úpravy Itálie, Polska a Španělska se zásadně neodlišují od modelu úpravy známé z České republiky, proto jim nebude věnována hlubší pozornost. Ta bude zaměřena na ústavní úpravy v zemích, které zvolily podrobnější úpravu.

Slovensko

Nejbližším sousedem České republiky je Slovensko. Jeho ústavní úprava environmentálních otázek je rozsáhlejší, než je tomu v České republice. Vedle pravidel známých z českého ústavního pořádku, jako je například zákaz poškozování životního prostředí nad míru

²⁰ Podrobný přehled nabízí např. BOYD, David R.: *The Status of Constitutional Protection for the Environment in Other Nations*. s. 16 – 18. Dostupné online: <https://davidssuzuki.org/wp-content/uploads/2013/11/status-constitutional-protection-environment-other-nations.pdf> [cit. 11. 9. 2019]

²¹ Zejména ve srovnání s čl. 7 Ústavy České republiky, který hovoří o šetrném využívání přírodních zdrojů, což je však pojem o něco obecnější a slabší.

²² Viz čl. 6 francouzské Charty životního prostředí z roku 2004.

²³ Viz čl. 2 francouzské Charty životního prostředí z roku 2004.

²⁴ Stejně je tomu v případě řady rakouských a německých spolkových zemí.

²⁵ Viz čl. 34 Ústavy Francouzské republiky.

²⁶ Viz čl. 8 francouzské Charty životního prostředí z roku 2004.

stanovenou zákonem, nebo právo na informace o stavu životního prostředí a úkolu státu zajistit šetrné využívání přírodních zdrojů, jde slovenská ústavní úprava dále. V první řadě zavádí povinnost každého chránit a zlepšovat životní prostředí. Ukládá také státu výslovně při rozhodování o využívání přírodních zdrojů dbát zájmů budoucích generací. Tato opatření mají pozitivní charakter. Slovensko však také prohlásilo na ústavní úrovni nerostné bohatství, jeskyně, podzemní vody, přírodní léčivé zdroje a vodní toky za vlastnictví Slovenské republiky. Tento krok může mít celou řadu negativních právních důsledků, například pokud jde o odpovědnost za způsobenou škodu, například za povodně. Vedle toho lze mít právní pochybnost o vhodnosti ústavního zákazu vývozu vodu ze slovenských zdrojů potrubím nebo dopravními prostředky, s výjimkou balené vody, případně zásobování v nouzových situacích.

Rakousko

Rakouská spolková ústava neobsahuje žádné ustanovení týkající se životního prostředí. O to bohatší je však ústavní úprava na úrovni jednotlivých spolkových zemí. Ústavy rakouských spolkových zemí obsahují detailní ustanovení zaměřená nejenom na životní prostředí jako takové, ale také na jeho jednotlivé složky, včetně vody.

Korutanská ústava ukládá nejenom povinnost šetrného využívání přírodních zdrojů, včetně jmenovitě uvedené vody (viz čl. 7a odst. 2 bod 1), ale také výslovnou povinnost recyklace odpadních vod (viz čl. 7a odst. 2 bod 6). Pokud jde o vodu, jde v čl. 7b korutanská ústava ještě dále, když ukládá zemi zajistit udržitelnou ochranu vod a strategicky významných vodních zdrojů s cílem zajistit dodávky vysoce kvalitní pitné vody za společensky přijatelných podmínek.

Podobnou ústavní úpravu má také země Horní Rakousko. V čl. 10 odst. 2 je uložena povinnost všem státním orgánům a obcím sladit svou činnost a mj. chránit pitnou vodu jako nejdůležitější prostředek k živobytí.

Obdobnou úpravu najdeme v ústavě Salcburska, konkrétně v jejím čl. 9. Také Salcbursko má povinnost chránit vodní zdroje za účelem zajištění dodávek kvalitní pitné vody za sociálně přijatelných podmínek.

Všechny zmíněné spolkové země, a s nimi také Tyrolsko a Voralbersko se hlásí k tomu, že výkon veřejné moci musí být směřován k zachování stavu životního prostředí, udržitelnému rozvoji, respektu k zájmům budoucích generací a dalším obdobným hodnotám.

Německo

Podobná ústavní situace jako v Rakousku panuje také v Německu. Spolková ústava žádná ustanovení týkající se životního prostředí neobsahuje. Tyto otázky jsou řešeny ústavami jednotlivých spolkových zemí.

Saská ústava ve svém čl. 10 stanoví dva zvláštní cíle, které mají všichni v zemi naplňovat. Je jím v obecnější rovině ochrana životního prostředí s odpovědností vůči budoucím generacím, a v rovině speciální je to povinnost země pracovat na hospodárném využívání energie a vody. V témže článku je zajištěn přístup každého k horám, lesům, polím, jezerům a řekám. Klíčová je pasáž určující kritéria, která mají být při využívání přírodních zdrojů, mezi nimi jmenovitě i

vody, naplňována. V tomto smyslu tedy není saská ústava hodnotově neutrální a stanoví určité priority.

Bavorská ústava postupuje ve svém čl. 141 obdobně. Také uvádí povinnost všech subjektů při ochraně životního prostředí jednat s vědomím odpovědností za budoucí generace. Bavorská ústava také ukládá povinnost nakládat s přírodními zdroji šetrně. Stejně jako v Sasku je zaručen přístup každého do krajiny a k jejím prvkům, včetně vod. Navíc v čl. 160 uvádí, že kromě jiných prvků infrastruktury jmenovitě vodovody mají být ve vlastnictví veřejnoprávních korporací nebo jimi založených právnických osob.

Mezi spolkové země vyjadřující ve svých zemských ústavách relativně konkrétní pravidla ochrany životního prostředí, jeho součástí a práv jednotlivce, patří také Braniborsko. V čl. 39 své ústavy stanoví nad rámec odkazů na odpovědnost vůči budoucím generacím také povinnost směřovat státní politiku k hospodárnému a opětovnému využívání surovin a energie. Současně zemská ústava ukládá povinnost, aby všechny veřejné i soukromé záměry prokazovaly svou slučitelnost s životním prostředím. V čl. 40 braniborská ústava ukládá povinnost využívat jmenovitě půdu a vodu v souladu se zájmy široké veřejnosti a budoucích generací. Obchodovatelnost vody může být omezena zákonem.

Ústava Bádenska-Würtenberska je v posuzovaných záležitostech oproti výše uvedeným ústavám německých spolkových zemí stručnější, zmiňuje z výše uvedených prvků pouze to, že ochrana přírodních zdrojů se má dít s vědomím odpovědnosti vůči budoucím generacím. Obdobně ústavy Saska-Anhaltska a Hesenska.

Portugalsko

Portugalská ústavní úprava může být inspirativní tím, že ve svém čl. 81 písm. n) ukládá státu jako jeden z úkolů připravit a realizovat národní vodní politiku řešící využití, plánování a racionální řízení vodních zdrojů. V čl. 93 odst. 1 písm. d) portugalská ústava ukládá státu realizovat zemědělskou politiku, která zajistí racionální využívání a správu půdy a jiných přírodních zdrojů a zachování jejich regenerační kapacity. Toto ustanovení lze vztáhnout vzhledem k propojenosti jednotlivých prvků životního prostředí i na vodu a vodní zdroje.

Francie

Již zmíněná Francie schválila v roce 2004 zvláštní Chartu životního prostředí. Ta je preambulí ústavy prohlášena za součást ústavních závazků. Charta přináší celou řadu práv, úkolů, ale také povinností, včetně povinností jednotlivcům, v oblasti ochrany životního prostředí. Jedná se zejména o tato ustanovení:

- právo každého na zdravé životní prostředí
- povinnost každého podílet se nejenom na ochraně a uchování životního prostředí, ale také na jeho zlepšování
- povinnost každého bránit zásahům do životního prostředí, respektive omezovat jejich důsledky
- za podmínek stanovených zákonem odstraňovat škody způsobené na životním prostředí

- princip předběžné opatrnosti v rozhodování veřejné moci, jsou-li pochybnosti ohledně možných dopadů rozhodnutí na životní prostředí
- povinnost stavět politiku na principu udržitelného rozvoje a povinnost sladit ochranu životního prostředí, hospodářský rozvoj a společenský pokrok
- právo na přístup k informacím o stavu životního prostředí
- vzdělávání směřované k naplňování těchto cílů
- směřování výzkumu a inovací nejenom k ochraně, ale i zlepšení stavu životního prostředí
- závazek sledovat tyto cíle v zahraniční a evropské politice Francie

Francouzská Charta životního prostředí má co do formulací spíše obecný charakter, přesto řada práv a povinností je dosti konkrétní a stanoví vcelku jasný rámec, který musí zákonodárce respektovat. Za inspirativní lze považovat důraz nejenom na ochranu, ale dokonce na zlepšování životního prostředí. Stejně tak důraz na zohledňování zájmů životního prostředí při veškerém rozhodování. Totéž platí pro důraz na princip předběžné opatrnosti. Významné je také stanovení řady individuálních povinností neškodit a napravit způsobené škody. Nepochybně užitečné je také podpoření zavedení těchto opatření příslušným vzděláváním a osvětou.

Slovinsko

Zvláštní pozornost si mezi evropskými zeměmi zaslouží také Slovinsko. To v roce 2016 novelizovalo svou ústavu, když do ní byl vložen nový čl. 70a nadepsaný jako „Právo na pitnou vodu“. Tento článek zahrnuje několik práv týkajících se přístupu jednotlivce k pitné vodě a k zajištění úkolu jejím zásobováním.

V prvé řadě zmíněný článek slovinské ústavy zakotvuje právo každého na pitnou vodu. Dále jsou tímto článkem vodní zdroje prohlášeny za veřejný statek spravovaný státem. Tímto způsobem je zákonodárce omezen v tom, aby mohl vodní zdroje různým způsobem kategorizovat a podle toho určovat pravidla jejich správy. Výše zmíněné právo na pitnou vodu je dále specifikováno takovým způsobem, že při realizaci tohoto práva a povinností státu při správě vodních zdrojů je prioritním cílem zajistit zásobování obyvatelstva vodou k pití a využití v domácnosti. Přičemž pro tyto účely mají být dodávky vody zajištěny na neziskovém základě. Plnění tohoto úkolu je svěřeno státu, který tak má činit prostřednictvím místních samospráv, a to na neziskovém základě.

Tímto způsobem se Slovinsko stalo v rámci Evropy zemí, které přijalo nejkonkrétnější ústavní úpravu regulující právní režim vodních zdrojů, jejich spravování a přístup k vodě. A to včetně stanovení rozsahu, ve kterém je toto právo přiznáno.

Ekvádor a Bolívie

Ideovou inspiraci pro Českou republiku však mohou být také mimoevropské země. Mezi nimi vynikají především Ekvádor a Bolívie. Obě země učinily krok, který znamená změnu přímo paradigmatu: přírodu již nepojímají jako věc či majetek, ale nahlížejí na ní v jistém směru jako na subjekt. Nehovoří jenom o právech a povinnostech lidí, ale také o právech přírody jako harmonického celku, jehož je člověk nedílnou součástí.

Východiskem je v obou zemích nábožensko-filozofický koncept Pačamama. Na přírodu se dívá holisticky a člověku v ní ponechává významné, ale ne zcela výlučné postavení. Ekvádorská ústava např. v čl. 72 zakládá právo přírody na regeneraci. V čl. 73 chrání přírodu před vyhlazováním přírodních druhů, ale také importem těch druhů, které by mohly místní ekosystém poškodit.

Již bylo zmíněno, že tento přístup znamená změnu paradigmatu. Může se zdát exotický. Nicméně ani některým proudům v západním myšlení není zcela cizí. Připomeňme Teorii Gaia klimatologa a chemika sira Jamese Lovelocka z 60. let 20. století. Ta vnímá planetu Zemi jako jeden superorganismus. Z toho je patrné, že vědeckými metodami se sir Lovelock dobral stejného výsledku, jako domorodé obyvatelstvo Ekvádoru a Bolívie.

Je zřejmé, že k popsané změně paradigmatu musí případně každá společnost dospět. Přesto však může být inspirativní i při úvahách o možných ústavních i praktických změnách v České republice.

4. Je možné, aby ústavní pořádek České republiky obsahoval také pasáže poskytující ochranu vodě?

Jak vyplývá z předchozího výkladu, v obecné rovině lze konstatovat, že doplnění ústavního pořádku České republiky v uvedeném směru je možné i legitimní. Odpovídá to jak smyslu a účelu ústav, tak i současné podobě a vnímání konstitucionalismu. Srovnání se zahraničními ústavními úpravami ukazuje, že řada evropských států, ale také států na jiných kontinentech stanovuje zvláštní ústavní ochranu vody a vodních zdrojů. Tedy doplnění ústavního pořádku České republiky o tyto pasáže by nebylo ničím neobvyklým či vybočujícím z běžného standardu dnešní doby.

Současně je však nutno upozornit na následující skutečnosti.

V první řadě je nutno říci, že ústavní ochrana vody bývá obvykle součástí širší ochrany dalších prvků životního prostředí. Slovinsko však ukazuje, že ústavní úprava může být omezena také pouze na vodu. Tato ústavní úprava je však zaměřená spíše na zakotvení práva jednotlivce na přístup k pitné vodě.

V této věci by tedy záleželo na politickém rozhodnutí, jaký rozsah ústavní ochrany by měl být zakotven. S ohledem na to, že voda je součástí krajiny a akumuluje se v ní, v půdě a lesích, nabízí se při zakotvení ústavní ochrany zahrnout také tyto prvky. Lze tedy zvažovat buď užší model, který bychom mohli nazvat jako „slovinský model“, nebo širší model, kde by mohla být inspirací například Francie a některé rakouské spolkové země co do rozsahu ústavní ochrany, a Slovinsko co do formulací, tedy konkrétnosti a základu pro přímou vymahatelnost.

V této souvislosti je možné jistě říci, že vodu lze chránit i bez zvláštní ústavní úpravy. K tomu je nutno připomenout, že vše, co je nyní zakotveno a chráněno na ústavní úrovni může být respektováno i bez této zvláštní formy. Přesto však některé záležitosti zakotvujeme na ústavní úrovni, čímž ochraně poskytujeme pevnější právní pozici, dáváme jí větší společenský význam a ukládáme omezení všech orgánů veřejné moci.

5. Vyhodnocení tří dosavadních poslaneckých návrhů na doplnění ústavního pořádku České republiky

V průběhu června a července 2019 byly předloženy 3 poslanecké návrhy navrhuující zakotvit na ústavní úrovni v různé formě ochranu vody a přístup k jejímu využívání.

Dne 13. června 2019 takový návrh předložila skupina poslanců Komunistické strany Čech a Moravy (dále jen „KSČM“), jedná se o tisk Poslanecké sněmovny č. 508 v VIII. volebním období.²⁷ Dne 21. června 2019 svůj návrh předložila skupina poslanců Křesťanská a demokratická unie – Československá strana lidová (nyní již jen „KDU-ČSL“), jedná se o tisk Poslanecké sněmovny č. 526 v VIII. volebním období.²⁸ Poslední návrh předložila skupina poslanců za hnutí Starostové a nezávislí (dále jen „STAN“) dne 11. července 2019. V tomto případě se jedná o tisk Poslanecké sněmovny č. 549 v VIII. volebním období.²⁹

Zatímco návrh poslanců KSČM a KDU-ČSL je zaměřen na novelizaci čl. 7 Ústavy, návrh poslanců STAN spočívá ve vložení nového článku 31a do Listiny základních práv a svobod.

Na úvod lze obecně říci, že každý z uvedených návrhů má své kladné stránky, ale také své nedostatky. Jak klady, tak i zápory budou podrobně popsány dále.

Návrh poslanců KSČM – tisk Poslanecké sněmovny č. 508 v VIII. volebním období

Z věcného hlediska je kladem tohoto návrhu obecný zájem hledat řešení spojená s nadprůměrným suchem v České republice a vytvořit podrobnější právní rámec pro toto úsilí. Předložený návrh je také co do svého pojetí přiměřeně konkrétní, jak bývá v případě ústavních norem v České republice obvyklé. Kladem je také to, že návrh počítá s tím, že jednotlivé součásti životního prostředí jsou propojené a k nim komplexně. Z hlediska ochrany životního prostředí je jednoznačným kladem také posun v pojetí oproti současné podobě čl. 7 Ústavy. Ve stávajícím znění je čl. 7 Ústavy, jak již bylo uvedeno výše, formulačně v zásadě neutrální – staví vedle sebe ochranu přírodních zdrojů a jejich využívání. Návrh poslanců KSČM hovoří nejenom o ochraně, ale také o „zvelebování“, tedy zlepšování stavu. To je směr, který zvolily nejnovější ústavní dokumenty věnované ochraně životního prostředí, jako například francouzská Charta životního prostředí z roku 2004, popsaná podrobně výše. Kladem návrhu je také zmínění zájmů budoucích generací přímo v normativním textu.

Návrh poslanců KSČM však má i své nedostatky. Je jím především jasné vyjádření, že všechny přírodní zdroje a přírodní bohatství jsou ve vlastnictví České republiky. Tato formulace má dalekosáhlé právní souvislosti a možné právní důsledky. V prvé řadě je otázkou, co vše patří do přírodních zdrojů a přírodního bohatství. Věcně se patrně musí jednat i o půdu. Přijetí tohoto návrhu ústavního zákona by potom znamenalo, že veškerá půda by se stala vlastnictvím České republiky, a to bez náhrady pro současné vlastníky. Návrh, jak je postaven, by znamenal nepřímou novelizaci čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod umožňující vyvlastnění, avšak mj. pouze za náhradu. Vysoce problematické je také státní vlastnictví veškeré vody, která je v návrhu zmíněna výslovně. Taková změna by měla závažné právní důsledky a společenské důsledky. Například vlastníky odpovídá za škodu způsobenou svou věcí, přičemž tento důsledek

²⁷ Dostupný online: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=508> [cit. 11. 9. 2019]

²⁸ Dostupný online: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=526> [cit. 11. 9. 2019]

²⁹ Dostupný online: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=549> [cit. 11. 9. 2019]

by přicházel v úvahu v případě povodní. Důsledkem přijetí tohoto návrhu ústavního zákona by zřejmě byl také přechod vlastnictví vody ve studnách na stát.

Popsaná negativa v návrhu poslanců KSČM převažují nad možnými klady.

Návrh poslanců KDU-ČSL – tisk Poslanecké sněmovny č. 526 v VIII. volebním období

Také v případě návrhu předloženého poslanci KDU-ČSL je věcným kladem zájem vytvořit právní rámec pro řešení problémů s nadprůměrným suchem v posledních letech a předcházení mu. Kladem návrhu je jeho střídmost, s níž konkretizuje úkoly státu při využívání přírodních zdrojů.

Nedostatkem návrhu je však právě jeho střídmost. Návrh má jistě význam společenský a politický, z právního hlediska však v zásadě nepřináší nic nad současnou ústavní úpravu. Odborná literatura nemá problém s výkladem výrazů „přírodní zdroje“ a „přírodní bohatství“, které čl. 7 Ústavy využívá v tom smyslu, že by byly pochybnosti, zda do těchto pojmů spadá voda a půda.³⁰ Takové pochybnosti nikdy neměl ani např. Ústavní soud. Ten ve svém nálezu spis. zn. Pl. ÚS 34/03 pracuje s tím, že čl. 7 Ústavy zahrnuje ochranu všech složek životního prostředí a dovozuje, že touto složkou je také zvěř, která má být v režimu citovaného článku chráněna. Návrh je tedy z právního hlediska nadbytečný.

Popsaný nedostatek návrhu poslanců KDU-ČSL převažuje nad možnými klady.

Návrh poslanců STAN – tisk Poslanecké sněmovny č. 549 v VIII. volebním období

Návrh předložený poslanci STAN se odlišuje od návrhů předložených poslanci KSČM a KDU-ČSL svou koncepcí. Zatímco prvé dva popsání návrhy směřují k výraznějšímu vyjádření úkolů státu při ochraně životního prostředí a jeho složek, zejména vody a půdy, návrh poslanců STAN zakládá právo jednotlivce na přístup k pitné vodě. Zasahuje tedy do zcela jiné oblasti ústavní materie.

Popisovaný návrh je mimořádně zajímavý tím, že představuje kvalitativní posun v náhledu na lidská práva. V tom je jeho největší klad. Jak již bylo popsáno výše, nejedná se o záležitost ve světě a v Evropě zcela neobvyklou. Připomenout můžeme ústavu Slovinska, která zřejmě byla do značné míry inspirací pro navrhovatele, ale také ústavy řady spolkových zemí Rakouska a Německa. Návrh také stanoví pravidla pro správu vodních zdrojů, a to jak co subjektu odpovědného za ně, tak i co do cílů a principů jejich využívání. Významný je také výslovný důraz na udržitelný způsob využívání.

I tento návrh však má z právního hlediska své nedostatky. V první řadě není vhodné začlenění práva jednotlivce na přístup k pitné vodě do čl. 31 Listiny základních práv a svobod. Toto ustanovení je věnováno právu na zdraví a podmínkám přístupu jednotlivce k bezplatné zdravotní

³⁰ Viz např. PAVLÍČEK, Václav, HŘEBEJK, Jiří: *Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 1. díl. Ústavní systém.* Praha: Linde Praha, a.s. – Právnické a ekonomické nakladatelství a knihkupectví Bohumily Hořínkové a Jana Tuláčka, 1998, s. 70 – 71. Rovněž tak: SLÁDEČEK, V., MIKULE, V./SUCHÁNEK, R., SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky. Komentář.* Praha: C. H. Beck, 2016, s. 91 – 92. Totožně BAHÝLOVÁ, L., FILIP, J., MOLEK, P., PODHRÁZKÝ, M., SUCHÁNEK, R. ŠIMÍČEK, V., VYHNÁNEK, L. *Ústava České republiky. Komentář.* Praha: Linde, 2010, s. 133.

péči. Z hlediska strukturálního by si nové lidské právo zasloužilo samostatné ustanovení. Určitým věcným nedostatkem může být striktnost ustanovení svěřujícího správu vodních zdrojů do správy státu. Slovinská ústava v tomto směru hovoří o státu a územních samosprávách. To by ostatně lépe odpovídalo současnému stavu v České republice, kdy patrně není věcně zcela nevyhovující, že některé vodní zdroje spravuje stát a jiné kraje nebo obce. Jistým nedostatkem také může být nevymezení rozsahu práva na pitnou vodu. Právo každého znamená také právo každého podnikatele nebo právnické osoby. Také v tomto bodě je slovinská ústava konkrétnější a hovoří o zásobování vodou k pití a využití v domácnostech. S ohledem na závažnost ústavní úpravy a s ohledem na omezenost kapacit jak vodních zdrojů, tak vodovodních soustav, by bylo vhodnější při ústavním zakotvení tohoto práva stanovit jeho přiměřené meze. Na druhé straně by mohlo být vhodné zmínit, že za uvedeným účelem má být voda také cenově dostupná, jak činí některé ústavy rakouských a německých spolkových zemí. Určité právní otázky může budit pojem „neziskový základ“, jehož obsah nemusí být zcela jasný, protože každá hospodářská činnost musí vyprodukovat prostředky alespoň k obnově používané infrastruktury.

Také v případě návrhu poslanců STAN nedostatky převažují nad klady.

Shrnutí

Ačkoliv každý z doposud podaných poslaneckých návrhů má své nedostatky, s nimiž by neměl být schválen, nejsou tyto nedostatky neodstranitelné. Všechny tři návrhy současně ukazují na různé aspekty ústavní ochrany vody a přístupu k ní. Ty jsou všechny důležité a naznačují, co vše by měl možný ideální návrh obsahovat.

Jinými slovy, případný návrh ústavní regulace posilující ochranu vody by měl vyjít ze všech tří popsanych poslaneckých návrhů a vyhnout se jejich nedostatkům.

6. Jaké by bylo možné ústavní řešení zahrnující ochranu vody co do formy a obsahu?

Již výše bylo vyjasněno několik klíčových otázek týkajících se případné ústavní ochrany vody. V první řadě bylo vyloženo, že zakotvení ochrany vody na ústavní úrovni je principiálně možné. A to jak z hlediska obecných principů ústavního práva, tak i obecně samotného konstitucionalismu. Dále bylo doloženo na řadě příkladů, že mnoho států světa i Evropy podobnou ústavní regulaci přijalo. Ústavní ochrana vody je tedy možná a přijatelná jak z hlediska teoretického a koncepčního, tak i z hlediska praktického. Nejednalo by se o řešení ani nepřijatelné, ani neobvyklé.

Výše ale bylo také již zmíněno, že samotná ústavní ochrana vody nepřinese praktickou změnu. Naopak by vyžadovala realizaci cestou zákonů, podzákoných právních předpisů a jejich uvedením do každodenní praxe.

Nicméně zakotvení ochrany vody na ústavní úrovni by už samo o sobě mělo význam společenský. To s ohledem na význam, který je ústavě přikládán, i jako vyjádření vůle významné části politické reprezentace k řešení problematiky sucha a vody. Zakotvení ústavní ochrany vody by však mělo také význam právní, protože by vymezilo činnost státních orgánů, včetně Parlamentu České republiky. Také samotné přípravné práce by byly příležitostí k zahájení širší celospolečenské diskuze o problematice sucha, vody, ale také životního prostředí v širším slova smyslu.

Otázka formy případné ústavní regulace

Pokud se jedná o formu právní normy, ta je do značné míry ovlivněna jejím obsahem, a také formou právních norem, na které má navazovat.

Na prvním místě je nutno upozornit, že Ústava České republiky je formulačně i obsahově poměrně úsporná. Naproti tomu jak ukazují příklady ze zahraničí, i některé podané poslancecké návrhy, zejména poslanců KSČM a STAN, diskutovaná problematika si vyžádá spíše rozsáhlejší normativní vyjádření. Tato skutečnost mluví proti tomu, aby se jednalo o novelizaci Ústavy České republiky. Jakýkoliv rozsáhlejší a detailnější text by z ní vyčníval a působil v jejím rámci rušivě.

Dále si pozornost zaslouží obsah případné nové ústavní regulace. Opět jak příklady ze zahraničí, tak předložené poslancecké návrhy ukazují, že problematika případné ústavní ochrany vody je smíšená, a to hned ze dvou hledisek. Skládá se totiž z komplexu dílčích opatření, z nichž některá mají charakter práv jednotlivce, jiná úkolů pro stát, respektive veřejnou moc. Vedle práv však regulace tohoto druhu velmi často zahrnuje také povinnosti, a to jak pro orgány veřejné moci, tak i pro jednotlivce a právnické osoby. Druhým kritériem, z něhož je možné odvodit smíšený charakter případné nové regulace, jsou samotné formulace. Některé pasáže textu mohou být spíše obecné a deklaratorní, jiné dosti konkrétní. Stávající ústavní pořádek vcelku odděluje Ústavu České republiky jako normu organizující veřejnou moc a stanovící její úkoly a meze její činnosti, a Listinu základních práv a svobod jako dokument obsahující práva jednotlivce.

Překlenout tuto dichotomii, formulační i obsahovou, je možné v podmínkách České republiky **zvláštním ústavním zákonem**. Dobrým příkladem v tomto směru může být ústavní zákon č. 110/1998 Sb. o bezpečnosti České republiky, v platném znění.

Zvláštní ústavní zákon umožňuje propojit pasáže obsahující práva jednotlivce s pasážemi zakládajícími povinnosti každému, stejně jako pasáže relativně obecné a pasáže relativně konkrétní.

Proto pokud by mělo dojít k doplnění ústavního pořádku České republiky o zajištění zvláštní ochrany vody, jako nejvhodnější řešení se jeví přijetí zvláštního ústavního zákona.

Otázka obsahu případné ústavní regulace

Při zvažování obsahu případné ústavní regulace je možné vyjít jak z předložených poslaneckých návrhů, tak z mnoha příkladů z existujících zahraničních úprav. Ke zvážení se nabízejí následující body.

- novou úpravu je možné uvést vhodnou preambulí
- zakotvení práva jednotlivce na přístup k cenově dostupné pitné vodě pro zajištění základních životních potřeb (toto právo by bylo koncipováno jako vymahatelné v mezích prováděcího zákona)
- označení vodních zdrojů za „veřejný statek“ a svěřeni jejich správy do rukou státu jednajícího ve spolupráci s územně samosprávnými celky
- zvážit výslovné ústavní naplnění stávajícího ustanovení čl. 11 odst. 2 Listiny ve vztahu k vodárenské infrastruktuře, jak činí řada evropských států
- stanovit, že využívání vodních zdrojů a hospodaření s vodou se má dít udržitelným způsobem a při každém rozhodování o nich má být zohledněn zájem budoucích generací
- stanovit přednost zájmu ochrany vodních zdrojů při posuzování různých zájmů při výkonu veřejné moci
- stanovit obecně povinnost každého jednat tak, aby minimalizoval dopady svého jednání na vodní zdroje a zásobování a hospodaření s vodou
- stanovit závazek ke vzdělávání každého v duchu nové ústavní úpravy
- stanovit závazek státu prosazovat cíle nové ústavní úpravy také v mezinárodní a evropské politice

Obecně by jak práva, tak i povinnosti jednotlivce tam, kde by byly vymezeny relativně konkrétně, měly být vynutitelné za podmínek stanovených zákonem.

V této pasáži posudku je vhodné také zmínit, co by případná ústavní úprava *neměla* obsahovat. Není vhodné na ústavní úrovni zakazovat export vody z území České republiky. Stejně tak není vhodné prohlásit vodu za majetek ve vlastnictví státu. Dále není vhodné volit podobné formulace ve vztahu k dalším složkám přírodních zdrojů a životního prostředí, viz příklad půdy

a vody v návrhu poslanců KSČM. Také není vhodné zakotvovat detailní zákazy, jako například zákaz soukromých bazénů, studen apod.

7. Dílčí závěr

Jak bylo detailně popsáno výše, zakotvení zvláštní ústavní ochrany vody je možné. Jedná se o řešení, které není v Evropě a ve světě nijak neobvyklé. Nastíněna byla také možná podoba nové ústavní regulace, a to jak co do formy, tak i do obsahu. Z hlediska společenského by posílení environmentálních prvků v ústavním pořádku České republiky bylo věcí užitečnou. Pokud by se podařilo připravit vyvážené a citlivé doplnění ústavního pořádku České republiky, jednalo by se o krok podporující změny fungování společnosti v žádoucím směru.

Právní řády a ústavní systémy ostatních zemí Evropské unie nakládání s vodami a jejich ochranu obsahují, avšak v různé míře podrobnosti, a to dle právních a environmentálních tradic a kultury jednotlivých států. Pro Českou republiku by měl zřejmě být nejbližším, přenositelným a nejefektivnějším systém kontinentálního práva tak, jak je upraven zejména v právu německém a rakouském, do jisté míry pak i polském. Navíc je výhodou, že tyto středoevropské země mají často do značné míry i obdobné přírodní a hydrogeologické poměry srovnatelné s těmi našimi. Čelí pak (obdobně jako v případě Polska) i obdobným výzvám (například potenciálnímu nedostatku vody).

V sousedním Rakousku se v současné době v rámci předvolební kampaně velmi vážně hovořilo o zakotvení do ústavy práva na platby v hotovosti. Lidé zejména na vesnicích, a staří lidé obecně, se velice obávají, že je pohltí a zničí elektronizace a digitalizace. Mnozí se pak také obávají ztráty soukromí, svobody a elektronického sledování svých finančních toků. Vzniká tak zřejmě jakási nová generace tradičních a triviálních původních práv, ovlivněná překotným technickým a environmentálním vývojem. Obdobně může vzniknout otázka práva být či naopak nebýt připojen na internet a být v dostupnosti signálů mobilních operátorů z hlediska jejich pokrytí signálem a mnoho nových práv či nároků. V tomto ohledu můžeme tedy mluvit i o právu na dostupnost zásobování vodou, zejména pak tou pitnou. Povaha těchto nových práv představuje jakousi novou generaci práv. Můžeme je označit za práva čtvrté, ale také i nulté generace, protože se ve své trivialitě vracejí ke kořenům. V tom jsou s právy na příznivé životní prostředí a přístup k jeho složkám docela podobné.

Jak ale již bylo uvedeno výše, žádná právní úprava, a to platí i pro regulaci na ústavní úrovni, není samospásná. Rozhodující se její uvedení do praxe. Případná ústavní ochrana vody by ke své realizaci nepochybně vyžadovala také změny prováděcích zákonů a podzákoných právních předpisů a především změnu stávající praxe. Těmto otázkám bude věnována další část této studie.

Změny v zákonech

Vedle možných ba potřebných ústavních změn, však bude ČR muset velice rychle připravit, přijmout a uvést do života řadu změn zákonných a podzákonných, a to nejen na úseku zákonů vodního, o vodovodech a kanalizacích či o rybářství. Vodu a její akumulaci a ochranu nelze řešit bez novelizací zákonů lesního, o ochraně zemědělského půdního fondu, o ochraně přírody a krajiny, ale i předpisů daňových. Neobejde se zřejmě ani bez zásadních úprav a změn státní dotační politiky na těchto úsecích. Zcela zásadní se v těchto souvislostech jeví také podoba nového stavebního zákona.

Současně však je třeba uvést, že již platná česká právní úprava obsahuje celou řadu institutů, které jsou primárně určeny k ochraně vody ať již přímo či nepřímo, ale tyto nejsou buď vůbec, nebo jen ve velmi malém rozsahu uplatňovány a využívány, ač by tomu tak rozhodně mělo být.

Mezi hlavní podněty pro legislativní změny se pak jeví zejména následující body.

Zákon o vodách

V oblasti vodního práva *stricto sensu*, tedy zákona č. 254/2001 Sb., o vodách, lze poukázat na celou řadu institutů, jejichž účinnost či potenciál by měla být předmětem hlubší analýzy.

Předně se jedná o naplňování cílů a úkolů plynoucích z evropského unijního práva, zejména rámcové směrnice o vodách, promítnutých mimo jiné do Plánů povodí a programů opatření. Dobrý ekologický stav (povrchové vody) a kvantitativní stav (podzemní vody) je jednou z podmínek pro udržitelné nakládání s vodami, což není nic jiného než cíl, který současnou diskusi o zajištění vodních zdrojů vyvolal. Řada opatření v programech vymezených, která míří právě na zvýšení retenční schopnosti krajiny či revitalizaci vodních toků nejsou plněna.

V rámci úpravy povolování nakládání s vodami lze uvažovat o vymezení prioritních účelů nakládání s vodami nad rámec současné úpravy (zajištění zásobování pitnou vodou).

Ke zvýšení ochrany vodních poměrů zajišťujících retenci a akumulaci vody lze zejména uvést a zdůraznit následující.

Obecné východisko v tomto směru představuje § 27 vodního zákona zakotvující vlastníkům pozemků zajistit takový způsob péče o jejich pozemky, aby nedocházelo ke zhoršování vodních poměrů. Vzhledem k subsidiaritě tohoto ustanovení leží jádro ochrany vodních poměrů při užívání pozemků v jiných právních předpisech (zejména zákon o ochraně zemědělského půdního fondu, zákon o lesích či zákon o ochraně přírody a krajiny). V této souvislosti se nabízí otázka, zda absence tzv. „protierozní vyhlášky“ k zákonu č. 334/1992 Sb., která má specifikovat přípustnou míru ohrožení zemědělské půdy erozí, by neměla vést k uplatnění požadavků stanoveného v § 27 zákona o vodách, ze kterého fakticky vyplývá „nulová“ míra ohrožení zemědělské půdy. Sankční ustanovení v návaznosti na porušení § 27 vodní zákon upravuje § 120 odst. 1 a § 125e odst. 1 zákona o vodách.

Chráněné oblasti přirozené akumulace vod byly vymezeny na přelomu 70. a 80. let minulého století a od té doby nedošlo k jejich revizi co do jejich rozsahu stejně jako obsahu (revizi podmínek pro činnosti v jejich rámci – těžba, hospodaření v lesích apod.). Rozsah lesů je fixován, ale není řešena kvalita lesa. Lesy v chráněných oblastech přirozené akumulace vod

(dále také jen „CHOPAV“) nejsou např. automaticky prohlášeny za lesy zvláštního určení podle zákona o lesích, a to ani těch případech, kdy se CHOPAV překrývají se zvláště chráněnými územími podle zákona o ochraně přírody a krajiny (s výjimkou národních parků a národních přírodních rezervací).

Na místě je i zhodnocení důsledků odlišného pojmání vodního toku podle zákona o vodách a zákona o ochraně přírody a krajiny (voda x ekosystém). Na místě je posílení ekosystémového pojetí vodního toku a jeho ochrany i ve vodním zákoně. S tím úzce souvisí úprava revitalizací vodních toků. Protože právě revitalizace vodních toků jsou zakotveny jako jedno z klíčových opatření, zasloužily by si daleko podrobnější úpravu i s ohledem na dotčené prováděcí předpisy (zejména stavebního zákona, zákona o pozemkových úpravách).

Výše poplatků, především v případě poplatků za odběr podzemní vody dlouhodobě stagnuje. Na místě by jistě bylo i rozlišovat následné způsoby využití pitné vody. V případě povrchové vody pak podrobit revizi rozsah osvobození od platby za úhradu správy vodních toků a správy povodí. Osvobození od platby se realizuje i v případech, kdy se jedná z ekologického, ale i vodohospodářského hlediska o poněkud pochybné činnosti - typicky umělé zasněžování, a to i ve zvláště chráněných územích.

Je nezbytné zavést a upravit zvýšenou ochranu přirozených výskytů vod (přirozená meandrace, mrtvá ramena, tůň atd.) a učinit tak z nich plnohodnotnou protiváhu „technokratickým vodním dílům“. Dále by bylo vhodné přehodnotit výši a konstrukci poplatků i sankcí ve vodním hospodářství tak, aby více odpovídaly změně poměrů ekonomickým, sociálním i environmentálním.

Žádoucí by jistě bylo i více propracovat, ale do jisté míry i zjednodušit nástroje územní ochrany vod, tak aby mohly účinněji fungovat. Z vodního práva je nezbytné téměř odstranit výjimky.

Je třeba obnovit funkce tzv. říčních krajin, dle výzkumných projektů zesnulého profesora Otakara Štěrby z Univerzity Palackého v Olomouci, které jsou státu známy a k dispozici již po mnoho let.

Zákon o vodovodech a kanalizacích

Je nezbytné zajistit „deprivatizaci“ vlastnictví či provozování kanalizačních a vodárenských soustav do rukou státu či spíše obcí, popřípadě krajů. Zásobování vodou je sice ekonomická činnost, nemůže však v ní být vše absolutně podřízeno zisku, jak je tomu v praxi u všech stávajících obchodních společností. Navíc „deprivatizace“ provozování těchto soustav by zřejmě opět umožnila na jejich opravy, přestavby a intenzifikace využívat peněz z unijních zdrojů.

Zákon o rybářství

Je potřebné se orientovat více na ekologické a protipovodňová funkce a ubrat v hospodářském využití rybníků. Rybníky, jejichž množství (obnova a vytváření zcela nových) by mělo výrazně růst, mohou být spolu s mokřady základem opětovného zavodnění krajiny České republiky.

Uvažovat je třeba i obnovu říčních krajín vrácením vody zpět do slepých ramen a tůní (zbytků jejich původní meandrů), jejich alespoň částečným opětovným zprůtočněním. Příkladem může být střední Polabí (Čelákovice a Brandýs nad Labem – Grado, Hrbáčkovy tůně apod.).

Zákon o lesích

Pozitivní vliv na hydrologické poměry patří mezi významné mimoprodukční funkce lesa. Vedle plošného zvýšení významu těchto funkcí s dopadem na všechny lesy (některé aspekty jsou již dnes předmětem právě projednávané novely zákona č. 289/1995 Sb., o lesích), lze uvažovat i o revizi kategorizace lesů, zejména ve prospěch lesů zvláštního určení. Absence *ex lege* zařazení lesů v některých oblastech (zejména v CHOPAV) do kategorie lesů zvláštního určení je dosti diskutabilní, byť zákon umožňuje zařazovat lesy do kategorie zvláštního určení s cílem posílení hydrologické či klimatické funkce v individuálních případech rozhodnutím orgánu ochrany lesa.

Samostatnou otázkou je specifické postavení státu v této oblasti, jako dominantního vlastníka lesů v ČR, který by mohl žádoucí způsoby úpravy hospodaření v lesích realizovat i v rozsahu jdoucím nad rámec obecné úpravy. Stát by mohl například uvažovat, zda všechny lesy ve svém vlastnictví neprohlásit za lesy ochranné či zvláštního určení, neboť po plošné kůrovcové kalamitě tyto budou stejně těžko moci plnit jakékoliv výraznější funkce hospodářské (ekonomický zisk).

Je nezbytné obnovit diverzitu lesa, mimo jiné i ustanovením, že žádný druh stromů v porostu nesmí převyšovat stanovenou mez (například 30 či 40 %) tak, aby v budoucnu nemohlo docházet ke vzniku výrazných monokultur. Též je otázkou právní postavení holosečí nad určitou větší výměrou (viz dnešní trestní odpovědnost v trestním zákoníku). Důraz je třeba klást i na samoobnovu lesa tam kde je to ještě možné. Zavést „nucenou náhradní správu lesů“ tam, kde vlastník nechce či nemůže v lese hospodařit či není znám, a to jako mimořádné opatření. Stejně tak je vhodné posílit roli lesních hospodářských plánů a lesních hospodářských osnov.

Je třeba klást důraz na mimoprodukční funkce lesa, a to i u lesů hospodářských, zejména pak na funkce vodohospodářské a protierozní.

Zákon o myslivosti

Je nezbytné zajistit dramatické snížení stavů lovné zvěře (zejména vysoké, zvláště pak černé zvěře), a to z důvodů udržení a obnovy porostů v lesích i ve volné krajině, a to k udržení vody i mírnění dopadu klimatických změn. Odlov by vedle amatérských myslivců měli garantovat zejména profesionální lovci, ale i policejní či armádní ostřelovači (viz řešení afrického prasečího moru na Zlínsku).

Bez snížení stavu zvěře lovem, ale i jasnou podporou ochrany velkých predátorů (vlk, rys, medvěd) ze strany státu, není možné zajistit dostatek lesní, ani mimolesní vegetace, a tudíž udržet vodu a zabránit erozi. Je třeba vrátit zemědělské krajině její členitost a diverzitu i z důvodů možnosti návratu polní zvěře (zajíc, králík, bažant, koroptev, křepelka atd.).

Stavební zákon

Zvyšování retenční schopnosti krajiny, zadržování a vsakování dešťových vod patří na základě Politiky územního rozvoje mezi republikové priority územního plánování pro zajištění udržitelného rozvoje území. Priority, které jsou, s hledem na povahu PUR, závazné pro tvorbu územně plánovací dokumentace, tedy i pro kraje a obce. Nakolik jsou v reálných podmínkách územního plánování naplňovány, je velká otázka.

Stávající právní úprava nabízí dva nástroje umožňující změny v území v tomto směru. Územně plánovací dokumentace podléhá posouzení vlivů na udržitelný rozvoj území, zahrnující posouzení vlivů na životní prostředí (SEA). V případě územních plánů obcí se ale nejedná o obligatorní posouzení. Obligatorně dochází pouze k vyhodnocení vlivů na zemědělský půdní fond (§ 5 odst. 1 zákona č. 334/1992 Sb.), ovšem význam tohoto posouzení je jen velmi okrajový – i s ohledem na reálný rozsah záborů zemědělské půdy. S tím souvisí vytváření podmínek pro omezení odnímání pozemků I. a II. třídy ochrany (§ 4 odst. 3 a 4 zákona č. 334/1992 Sb.).

Nedostatečně je řešeno promítnutí záplavových území do územních plánů. Záplavová území je nutné vnímat jako součást „zelené infrastruktury“, která slouží nejenom k prevenci škod, ale umožňují vodě rovněž se v území zdržet a vsáknout. Řeky a jejich záplavová území (okolí) jsou navíc nejen významnými krajinnými prvky ze zákona, ale často sehrávají i roli významných regionálních či nadregionálních biokoridorů.

Naprostou klíčovou roli bude i do budoucna jistě hrát územní plánování a stavební řízení, a to i na úseku ochrany vod. V současné době navržená verze nového stavebního zákona, která vodoprávní úřady, ale i orgány ochrany lesa, zemědělské půdy, ochrany přírody a krajiny, požární ochrany, památkové péče či ochrany lidského zdraví, staví v podstatě zcela mimo hru, je tak z hlediska ochrany vody, ale i dalších celospolečenských veřejných zájmů naprosto nepřijatelná a měla by být důrazně a zcela odmítnuta, myslí-li to Česká republika s ochranou vody do budoucna opravdu vážně.

Územní plánování, stavební řízení, pozemkové úpravy, ale i řada státních politik musí s vodou počítat, a to na předních místech. Nejde o to dát vodě jako jediné a privilegované složce životního prostředí zvláštní postavení, ale naopak jejím prostřednictvím přistoupit ke zcela nové koncepci ochrany všech ostatních složek a součástí životního prostředí. Územní plánování se v podobě nového stavebního zákona musí stát skutečným nástrojem trvale udržitelného rozvoje, a to nejen hospodářského, ale minimálně stejnou měrou i ekologického a sociálního. Nemůže odrážet finanční zájmy lobbystických uskupení, ale být celospolečenským nástrojem k racionálnímu využití území, zejména pak i s ohledem právě na ochranu a zadržení vody na našem území.

Zákon ochraně přírody a krajiny

Voda je základní životní podmínkou pro všechny živé organismy, rostlinné i živočišné. Právní úpravu ochrany přírody a krajiny, která usiluje o zachování příznivých životních podmínek pro

zmíněné organismy, pak lze vnímat jako velmi účinný nástroj i v případě ochrany vody. Účelem právní úpravy ochrany přírody a krajiny je především zachování stávajícího stavu tam, kde lze podmínky hodnotit jako příznivé, ale současně nabízí i řadu nástrojů, které umožňují existující stav zlepšovat. Samostatným problémem je, nakolik jsou tyto nástroje skutečně využívány.

Předně je třeba zdůraznit význam obecné ochrany přírody a krajiny, kdy zvláštní druhová/územní musí být vnímána jako nadstandardní režim, ale ochranu vody není možné zajišťovat pouze v nadstandardně chráněných částech přírody, tedy pouze ve specificky vymezených oblastech. Voda je běžnou součástí krajiny a oslabování obecné ochrany, kde jsou mnohdy zásahy do jejích jednotlivých prvků v konkrétních případech vnímány jako zanedbatelné zásahy, vedou k oslabování schopnosti krajiny vodu chránit a zadržovat. Dílčích drobných zásahů do obecné ochrany přírody a krajiny se realizuje obrovské množství. Z dlouhodobého hlediska může mít takový přístup fatální důsledky.

Klíčovým nástrojem obecné ochrany jsou významné krajinné prvky, které přispívají ke stabilitě krajiny stabilita krajiny, včetně jejích vodních poměrů. Nikoliv náhodou jsou za ně ex lege prohlášeny všechny lesy, rašeliniště, vodní toky, rybníky, jezera a údolní nivy. Ve všech případech se jedná o prvky s významným vlivem na vodní poměry a jejich ochrana by tudíž měla být prioritou. Potenciálně i posílena právě zdůrazněním tohoto jejich významu. V případě nutných nepříznivých zásahů, lze uvažovat o zakotvení obligatorních kompenzačních opatření, které by oslabení pozitivního vlivu na vodní poměry vyvažovaly. Vedle toho právní úprava připouští registraci dalších krajinných prvků za významné (tůň, mokřady, slepá ramena, remízky, stromořadí, meze apod.).

Druhým z klíčových institutů obecné ochrany přírody a krajiny je systém územní systém ekologické stability. Jeho vytváření a ochrana umožňuje zajistit existenci tzv. zelené infrastruktury alespoň v minimálním rozsahu, protože územní systémy ekologické stability ji nevyčerpávají. Podpora vytváření chybějících prvků či obnova nefunkčních prvků územních systémů ekologické stability by měla být vnímána jako jeden z prioritních úkolů i s ohledem na zvýšení retenční schopnosti. Platná právní úprava umožňuje v tomto směru přistoupit i k vyvlastnění pozemků, viz § 170 odst. 1 písm. b) stavebního zákona.

Význam velkoplošných zvláště chráněných území pro ochranu vody je nesporný, a to nejen v případech těch ZCHÚ, které se překrývají s chráněnými oblastmi přirozené akumulace vod. Plošná ochrana ekosystémů je základem pro zachování a zvyšování retenční schopnosti krajiny a tím i dostupnosti vodních zdrojů (typickým příkladem budiž Chráněná krajinná oblast a Národní park Šumava). Hospodaření na zemědělských a lesních pozemcích ve zvláště chráněných územích by mělo být inspirací pro rozšíření některých prvků posilujících přírodě blízké obhospodařování obecně. Obdobně lze vnímat i právní režim území, které tvoří soustavu NATURA 2000. V této oblasti lze upozornit na příklad snah o významný zásah do přirozené podoby vodního toku, konkrétně Labe v případě vybudování plavebního stupně Děčín.

Měla by být vrácena možnost spolkům zapojovat se do správních řízení jako účastníci, a to nejen o ochraně životního prostředí (§ 70 zákona o ochraně přírody a krajiny), ale naopak rozšířena i na další subjekty a další řízení.

Ke zvážení je navrácení původního ustanovení k zákazu oplocování pobřežních pozemků kolem vodních toků a nádrží do vzdálenosti 5 metrů a zajištění tak průchodnosti krajiny, ale i jako protipovodňové opatření.

Vhodné by bylo též přeřadit mokřady do kategorie významných krajinných prvků ze zákona. Podpořit je třeba vytváření nových vodních ploch malého rozsahu bez zarybnění (tůň a tůňky), aby brzy nevyhynuly všechny druhy našich obojživelníků.

Zpřísněna by měla být také ochrana dřevin rostoucích mimo les. Zaveden by měl být poplatek za jejich kácení, jak konečně stále předvídá platný zákon. Výnosy z těchto poplatků by měly být soustředěny do účelových fondů obcí, popřípadě krajů, zaměřených na udržení dřevin v krajině.

Orgánům ochrany přírody by měly být vráceny všechny kompetence a pravomoci, které původně měly. Nově by měly mít možnost se závazně vyjadřovat i k vytvářením vodních nádrží do 2 ha budovaných na ohlášení.

Bez komplexního přístupu a podpory přírodní diverzity v ochraně vodních zdrojů a přirozeného výskytu vod (například meandrů vodních toků), bez navrácení členitosti a funkčnosti české, moravské a slezské krajiny, nelze problematiku řešit.

Zákon o pozemkových úpravách

Pozemkové úpravy by měly do budoucna sehrávat daleko větší roli při revitalizaci krajiny. Právní úprava by měla být doplněna tak, aby spolu s územním plánováním a ochranou přírody cílila k likvidaci či uzavírání starých melioračních systémů. Je třeba rázně ukončit urychlení odtoku vody z krajiny, mnohde stále ještě fungujících z doby socialismu.

Značnou výhodou pozemkových úprav je, že se zabývají a řeší nejen veřejnoprávní aspekty, ale i soukromoprávní (vlastnické) otázky užívání krajiny.

V úvahu je možné vzít i doplnění pozemkových úprav o segment tzv. krajinného plánování tak, jak je ještě na konci minulého století rozpracoval zejména ing. Igor Míchal.

Zákon o ochraně zemědělského půdního fondu

Význam zemědělského půdního fondu je jasně vyjádřen v § 1 odst. 1 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu. Přestože je zemědělský půdní fond vymezen jako „základní přírodní bohatství naší země, nenahraditelný výrobní prostředek... a je jednou z hlavních složek životního prostředí“, míra jeho ohrožení je jak po kvantitativní, tak po kvalitativní stránce značná, a to s nespornými dopady do oblasti ohrožení dalších složek životního prostředí (dostupnost vodních zdrojů, biodiverzita).

Část tohoto stavu lze přičítat nedostatečné právní úpravě. Byť více než čtyři roky po účinnosti zákona č. 41/2015 Sb., nebyla stále přijata vyhláška k provedení § 3 odst. 1 písm. b) zákona

č. 334/1992 Sb. („protierozní vyhláška“) a právní úprava ochrany půdy před erozí se tak stává v podstatě neúčinnou. Byť je ochrana zemědělské půdy i v tomto směru zajišťována i jinými prostředky – zejména standardy dobré zemědělské praxe ve vazbě na zemědělské dotace – jedná se o stav (absence vyhlášky), který by měl být v právním státě považován za zcela nepřijatelný.

Dílním problémem jak v případě režimu zákona č. 334/1992 Sb., a na něj potenciálně navazující vyhlášky, tak v případě dobrého zemědělského a environmentálního stavu půdy (dále jen „DZES“) jsou významné rezervy v oblasti kontroly a nápravy. Státní zemědělský a intervenční fond provádí kontrolu a hodnocení souladu s DZES pouze u zlomku žádostí o přímé platby a zakotvení možnosti kontroly a ukládání nápravných opatření při překročení přípustné míry erozního ohrožení půdy je zcela nedostatečné (zejm. § 3c zákona č. 334/1992 Sb.).

Kvantitativní ochranu zemědělského původního fondu také nelze hodnotit jako příliš efektivní. Právní úprava umožňuje relativně snadný zábor zemědělské půdy pro nezemědělské účely, a to i v případě půdy v nejvyšších třídách ochrany. Viz výše zmíněný rozdíl v odnímání v individuálních případech a vymezení ploch v územně plánovací dokumentaci. Význam odnímané zemědělské půdy pro nezemědělské účely by měl být posílen zdůrazněním významu půdy pro ochranu vody - viz § 1 odst. 1 zákona o ZPF, a její ztráta by neměla být standardně posuzována pouze optikou ztráty hospodářských příležitostí pro zemědělskou činnost, ale komplexním hodnocením ekologických funkcí půdy.

K úvaze lze dát posílení subsidiární odpovědnosti vlastníka pozemku za stav půdy případech, kdy půdu propachtovává za účelem hospodaření jiným osobám. Povinnosti dle zákona o ochraně zemědělského půdního fondu jsou přeneseny na pachtýře/nájemce, ale posílení oprávnění vlastníků vůči těmto subjektům a s tím spojené zvýšení odpovědnosti vlastníků za stav půdy by mohlo přinést do této oblasti další prvek zvyšující efektivitu ochrany půdy.

Právní úprava ochrany zemědělského půdního fondu by měla být novelizována a zpřísněna tak, aby k odnímání zemědělské půdy (zejména té orné) docházelo v daleko menším rozsahu, než je tomu dosud, a navíc podstatně pomaleji. Je třeba vytvořit účinnější nástroje boje s erozí a se zábory zemědělské půdy.

Otázkou je, jak navrátit obhospodařování půdy do rukou jejich vlastníků a alespoň poněkud zvrátit trend v pronajímání zemědělské půdy jiným subjektům, které na ní jen krátkodobě hospodaří, mají zájem maximalizovat svůj zisk a nemají zájem půdu dlouhodobě zvelebovat. Řešením by zřejmě byla větší podpora ze strany státu malých a středních zemědělských podniků a farmářů.

Je nezbytné také zastavit nepropustné zakrývání půdy a zpomalit odtok vody z krajiny. Za zástavbu či neprodyšné překrytí by se měl buď platit nově zavedený účelově vázaný poplatek, nebo by se mělo jinde naturálně odstranit toto zakrytí (třeba na *brown fieldech* - metodou hektar za hektar).

Změny dalších zákonů, jakými jsou trestní zákoník, zákon o trestní odpovědnosti právnických osob, zákony upravující přestupky či daňové předpisy či ustanovení zákonů o obcích a krajích, by měly vycházet z výše naznačených změn ve složkových zákonech a vhodně je doplňovat a rozvíjet.

Změny v podzákoných předpisech

Je nezbytné konečně přijmout protierozní vyhlášku na úrovni Ministerstva životního prostředí České republiky, jak je to již mnoho let uvažováno a předvídáno. Musí být stanovena alespoň nějaká základní míra ještě přijatelné, (respektive již netolerované) eroze. Koncept limit a mezních hodnot tak v ochraně půdy (oproti ochraně vody, ovzduší či před hlukem) nemůže prakticky fungovat. Podle dodržování těchto ukazatelů, pak musí být důsledně dotování, zpoplatnění, případně i pokutování zemědělci a další subjekty hospodařící s půdou a na půdě.

Nedostatky v prosazování stávajícího práva

Jen na okraj lze dodat, že mnoho problémů vzniká i tím, že stávající právní předpisy na úseku ochrany vod i celkově životního prostředí, ale zejména úseku zemědělství a stavebním, nejsou dodržovány, naopak jsou závažným způsobem porušovány. Deficit v prosazování práva se tak jeví značně vysokým, byť seriózní studie o jeho míře na tomto úseku nejsou dosud k dispozici.

Pokud by bylo platné právo důsledněji dodržováno i tvůrčím způsobem rozumně naplňováno, nebylo by třeba mnohé problémy řešit, protože by vůbec nenastaly. Též sankcionování subjektů na úseku porušování pravidel ochrany vody a životního prostředí je velmi nízké a namnoze liknavé a formální. Mnohé osoby pak nejsou z různých příčin (politických, personálních vazeb, ekonomických vztahů apod.) zřejmě sankcionovány vůbec či jen velmi mírně, což dále podryvá víru občanů v právní stát a právo vůbec.

Stát se tak musí též rozhodnout, do jaké míry chce přijímat stále další a další právní předpisy a vytvářet další orgány (typicky komise a rady) a instituce a do jaké míry chce efektivně využívat prostředků a institucí stávajících, které již má plně k dispozici. Platí, že méně je někdy více.

Závěr

Jak bylo detailně popsáno výše, zakotvení zvláštní ústavní ochrany vody je možné. Jedná se o řešení, které není v Evropě a ve světě nijak neobvyklé. Nastíněna byla také možná podoba nové ústavní regulace, a to jak co do formy, tak i do obsahu. Z hlediska společenského by posílení environmentálních prvků v ústavním pořádku České republiky bylo věcí užitečnou. Otázky dostupnosti vody, změn klimatu a ochrany životního prostředí jsou otázky zásadní, které zajímají významnou část společnosti a vyžadují další nemalé úsilí ke svému řešení. To je přitom v zájmu celé společnosti. Už samotná diskuze o případné ústavní ochraně vody této věci může prospět.

Pokud by se podařilo připravit vyvážené a citlivé doplnění ústavního pořádku České republiky, jednalo by se o krok podporující změny fungování společnosti v žádoucím směru. Rozhodující je však její uvedení do praxe. Případná ústavní ochrana vody by ke své realizaci nepochybně vyžadovala také změny prováděcích zákonů a podzákoných právních předpisů a především změnu stávající praxe. Nicméně ústavní ochrana vody může být vhodnou součástí všech těchto změn a s ohledem na společenský význam ústavy je také podpořit.

Obecným a účinným řešením může být **akvatizace práva**, jako první krok k celkové ekologizaci českého právního řádu. Proces, který lze pracovně označit jako **akvatizace** (od latinského *aqua* – voda), tedy představuje potřebu poměřovat a nazírat prizmatem ochrany a uchování vody pro přírodu i člověka veškeré lidské konání a chování od současnosti do budoucna.

Pokud jde o možné změny ústavního pořádku ČR, tedy nejen Ústavy, ale i Listiny základních práv a svobod, případně dalších ústavních zákonů, pak lze z formálního hlediska uvažovat o třech variantách, a to dle míry rozsahu těchto změn.

1. Větší či menší změny do Ústavy a Listiny (jednotlivé články či jen jejich odstavce).
2. Nový speciální ústavní zákon, buď jen o vodě nebo i o dalších přírodních zdrojích (půda, les, horninové prostředí, biodiverzita atd.).
3. Neměnit nic na ústavní úrovni a vše řešit pouze na úrovni zákonné a podzákoné.

Všechna tři řešení si však při své další realizaci na zákonné a podzákoné úrovni zřejmě vyžádají poměrně rozsáhlé, koncepční, promyšlené a vzájemně provázané novelizace více zákonných právních úprav, které jsou minimálně v kompetenci několika hlavních resortů (ministerstvo zemědělství, ministerstvo životního prostředí, ministerstvo pro místní rozvoj, ministerstvo zdravotnictví, ministerstvo dopravy atd.).

Pokud se jedná o možné ústavní změny, lze říci, **co by na ústavní úrovni nemělo být z obsahového hlediska upraveno**. Nemůže jít o vlastnictví vody státem, protože povrchové i podzemní vody volně se vyskytující v prostředí jsou již ze své podstaty nevlastnitelné. Podobně není na místě zavádět ústavní zákazy týkající se například vývozu vody nebo vlastnictví studní či bazénů jednotlivci.

Uvažovat však lze o ústavním zakotvení o odpovědnosti státu za ochranu životního prostředí a jeho složek a ekosystémů, kde by na prvních místech měla být právě voda spolu s přírodou, lesem, půdou a biologickou rozmanitostí (doplněním dnešního čl. 7 Ústavy). Tak to mají mimo jiné i v sousedním Rakousku. Zahraniční ústavní úpravy také ukazují příklon k požadavku nejenom minimalizace nebo neutralizace zásahů do životního prostředí, ale

dokonce zakotvení požadavku na zlepšování stavu životního prostředí. Zvážena by v této souvislosti měla být také **možnost stanovit vyšší prioritu ochraně vodních zdrojů při posuzování různých zájmů při výkonu veřejné moci.**

Ve vztahu k občanům by český stát měl ústavně garantovat přístup k pitné vodě. Samozřejmě jen pro „základní životní potřeby“. Lze však uvažovat také o tom, že existují také právnické osoby, které by měly mít garantován přístup k pitné vodě stejně jako osoby fyzické – například nemocnice, školy, zařízení sociální péče, bezpečnostní provozy apod., nikoliv však již bezpodmínečně státní úřady či podnikatelské subjekty. V této souvislosti se nabízí na ústavní úrovni také **možnost konkretizace stávajícího čl. 11 odst. 2 Listiny ve vztahu k vodárenské infrastruktuře**, jako to činí některé evropské státy.

Má-li ovšem dojít ke zmíněné **akvatizaci práva**, měla by svůj přístup k problematice vody změnit také celá společnost. Zde se nabízí možnost uložit mezi jeden z veřejných cílů také příslušné zaměření **vzdělávání na všech stupních škol**, a také **příslušného výzkumu**.

Pokud by byla zvolena ústavní úprava všech výše uvedených záležitostí, potom se vzhledem k jejich komplexitě a smíšenému charakteru může z výše podrobně popsanych důvodů nejvíce hodit jejich **zakotvení zvláštním ústavním zákonem**.

Praha, dne 10. října 2019.

JUDr. Jan Kudrna, Ph.D.



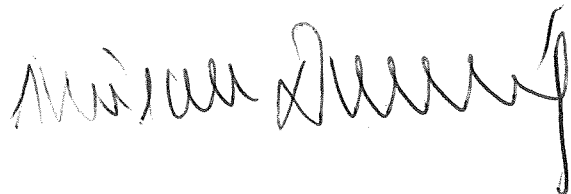
Katedra ústavního práva PF UK, zástupce ve věcech odborných a koordinátor řešitelského týmu

JUDr. Michal SOBOTKA, Ph.D.



Katedra práva životního prostředí PF UK

Prof. JUDr. Milan DAMOHORSKÝ, DrSc.



Katedra práva životního prostředí PF UK

Právnická fakulta Univerzity Karlovy