

Právo na vodu a aktuální tendence k posílení ochrany vody v ústavněprávní rovině českého práva

Tereza Snopková*

Abstrakt: V České republice je věnována intenzivní pozornost zakotvení zvláštní ústavní ochrany vody a ústavního práva na vodu. Tyto snahy jsou reakcí na změny spočívající ve snížení počtu srážek, zvýšení období sucha a prognózy vyplývající z modelů klimatických změn. Od roku 2019 byly v tomto směru předloženy již čtyři poslanceké návrhy, jejichž společným motivem je zvýšená ochrana vody a prioritizace veřejného zájmu na ochraně vod. Dva z návrhů přináší výslovné ústavní zakotvení práva na pitnou vodu, respektive práva na přístup k vodě. Voda je omezeným přírodním zdrojem a zároveň složkou nezbytnou pro život současných i budoucích generací. Důvodem pro využití roviny ústavního práva může být to, že jde o celospolečenský zájem, jemuž ústavní zakotvení zajistí stabilitu a podpoří další kroky státu. Otevření tématu ochrany vody na ústavní úrovni významným způsobem zdůrazňuje potřebu její ochrany, není však samo o sobě dostačujícím řešením. Kromě toho je třeba důsledně zvažovat, jaká konkrétní opatření by se měla do ústavní úrovně promítnout a jaké cíle je vhodné v této rovině prosazovat. Předložené poslanceké návrhy na jedné straně reflektují vybrané požadavky mezinárodně uznaného práva na vodu, na druhé straně však přináší některé problematické prvky, jejichž objasnění by mělo být součástí širší veřejné diskuse.

Klíčová slova: právo na vodu, ústavní ochrana vody, klimatická změna, nedostatek vody

Úvod

V posledních dvou letech se v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky objevily celkem čtyři poslanceké návrhy usilující o výslovné zakotvení ochrany vody na ústavní úrovni. Dva z návrhů zahrnují též výslovné uznání práva na pitnou vodu. Předložené návrhy primárně reagují na dopady globální klimatické změny na území České republiky, které se projevují snížením srážek a zvýšeným výskytem období sucha. V rámci zakotvení práva na vodu reagují některé poslanceké návrhy na podle nich nevhodné uspořádání (privatizované) vodárenské infrastruktury, které by mělo být řešeno zejména správou na úrovni obcí (respektive územně samosprávných celků, státu či právnických osob jimi ovládaných).

Zatímco ochraně vody je již tradičně věnována pozornost v rámci ochrany životního prostředí, právo na pitnou vodu se v explicitní podobě objevuje zcela nově. O potřebě výslovného uznání práva na vodu se na mezinárodní úrovni vede debata více než 20 let.¹ Vývoj v této oblasti lze sledovat od Všeobecné deklarace lidských práv (1948), přes Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech (1966) až k uznání lidské-

* JUDr. Tereza Snopková, Ph.D. Autorka je vědeckou pracovnicí Ústavu státu a práva AV ČR a je členkou České společnosti pro právo životního prostředí. Tento článek vznikl jako součást řešení projektu Ústavu státu a práva AV ČR *Právo ochrany klimatu* podpořeného v rámci prémie *Lumina quaeruntur* udělené Akademií věd ČR. E-mail: tereza.snopkova@ilaw.cas.cz.

¹ FANTINI, E. An introduction to the human right to water: Law, politics, and beyond. *WIREs Water*. 2020, Vol. 7, No. 2, s. 1. [cit. 2021-02-20]. Dostupné z: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1002/wat2.1405>>.

ho práva na vodu rezolucí Valného shromáždění OSN 64/292 v roce 2010.² Prosazování lidských práv ve spojení s odpovědností za ochranu a zlepšování životního prostředí je zohledněno též ve výstupu Stockholmské konference, Stockholmské deklaraci (1972).

Vzhledem k tomu, že právo na vodu je výslovně uznáno v rámci mezinárodního společenství, byť v zásadě pouze v podobě rezolucí, zásad či akčních plánů, vytváří základ pro usilování států, jakým způsobem dosáhnout potřebné úrovně ochrany vody ve spojení se zajištěním lidského práva na vodu. Z tohoto důvodu a možné inspirace je mezinárodnímu pojetí práva na vodu věnována úvodní kapitola tohoto příspěvku, která se následně promítá do hlavní části příspěvku věnované výše zmíněným poslaneckým návrhům.

Výzkumnou otázkou pro zvažované změny v ochraně vody je to, zda je vhodné a žádoucí v tomto směru využít roviny ústavního práva. Dílčí otázkou je to, zda je rámec ústavního práva vhodný a dostačující pro reformní úsilí v sektoru vodohospodářských služeb.

1. Vývoj a obsah práva na vodu na mezinárodní úrovni

Lidské právo na vodu není výslovně zmíněno ve výčtu lidských práv ve Všeobecné deklaraci lidských práv (1948),³ nicméně v jejím čl. 25 je uznáno právo každého na takovou životní úroveň, která zajistí zdraví a blahobyt („*health and well-being*“) člověka, což implicitně zahrnuje též požadavek na přístup k vodě.⁴ V čl. 22 Všeobecné deklarace lidských práv jsou uznána „*hospodářská, sociální a kulturní práva, nezbytná k jeho důstojnosti a k svobodnému rozvoji jeho osobnosti*“.⁵

Lidské právo na vodu výslovně nezmiňuje Mezinárodní pakt o občanských a politických právech (1966) ani Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech (1966).^{6,7} Na obsahu uvedených mezinárodních dokumentů však byl o desetiletí později, v době, kdy nedostatek vody začal být celosvětově vážným problémem, položen základ pro uznání lidského práva na vodu. V roce 2002 vydal Výbor OSN pro ekonomická, kulturní a sociální práva stanovisko, v němž uznává a rozvíjí lidské právo na vodu

² Resolution A/RES/64/292 adopted by the General Assembly on 28 July 2010.

³ FANTINI, E. *An introduction to the human right to water: Law, politics, and beyond*, s. 2.

⁴ MCINTYRE, O. The human right to water and reform of the Irish water sector. *Journal of Human Rights and the Environment*. 2014, Vol. 5, No. 1, s. 77–78. [cit. 2021-02-20]. Dostupné z: <https://www.researchgate.net/publication/259975367_The_Human_Right_to_Water_and_Reform_of_the_Irish_Water_Services_Sector>.

⁵ S právem na vodu je spojováno právo na sanitaci opatření, jehož prosazování je ovlivněno určitou mírou tabuizace tématu samotného. Viz OBANI, P. – GUPTA, J. The Evolution of the Right to Water and Sanitation: Differentiating the Implications. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*. 2015, Vol. 24, No. 1, s. 28. [cit. 2021-03-25]. Dostupné z: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/reel.12095>>.

⁶ BULTO, T. S. The Emergence of the Human Right to Water in International Human Rights Law: Invention or Discovery? *Melbourne Journal of International Law*. 2011, Vol. 12, No. 2, s. 291. [cit. 2021-02-20]. Dostupné z: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1825022>.

⁷ Explicitně se právem na vodu zabývá Úmluva o odstranění všech forem diskriminace žen (1979) v čl. 14 odst. 2 písm. h), ovšem pouze ve spojení s ženami ve venkovském prostředí, a dále Úmluva o právech dítěte (1989) v čl. 24 odst. 2. Blíže viz LEE, J. – BEST, M. Attempting to Define the Human Right to Water with an Annotated Bibliography & Recommendations for Practitioners. *Georgetown International Environmental Law Review (GIELR)*. 2017, Vol. 30, No. 1, s. 88–89. [cit. 2021-02-20]. Dostupné z: <<https://www.law.georgetown.edu/environmental-law-review/wp-content/uploads/sites/18/2018/05/30-1-Attempting-to-Define-the-Human-Right-to-Water-with-an-Annotated-Bibliography-and-Recommendations-for-Practitioners.pdf>>. Dále též GUPTA, J. Global Water Governance. *Global Water Governance*. In: FALKNER, R. (ed.). *The Handbook of Global Climate and Environment Policy*. A John Wiley & Sons, 2013, s. 31–33. Viz též Všeobecný komentář č. 15, bod 4.

(dále jen „Všeobecný komentář č. 15“).⁸ Lidské právo na vodu bylo výslovně uznáno v roce 2010 rezolucí Valného shromáždění OSN 64/292.

Podle čl. 6 odst. 1, věty první Mezinárodního paktu o občanských a politických právech platí, že „Každá lidská bytost má právo na život.“ Přitom právo na život zahrnuje zajištění základních životních podmínek včetně přístupu k čisté (pitné) vodě.⁹

Právo na vodu je jednoznačně dovozováno z článku 11 odst. 1 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, kde je uznáno „právo každého jednotlivce na přiměřenou životní úroveň pro něj a jeho rodinu, zahrnující v to dostatečnou výživu, šatstvo, byt, a na neustálé zlepšování životních podmínek“.^{10,11}

Lidské právo na vodu je nezbytné pro zachování lidské důstojnosti a je předpokladem pro realizaci dalších lidských práv.¹² Zahrnuje právo na přístup k existujícím vodním zdrojům a právo na nerušení tohoto práva.¹³ Součástí normativního obsahu práva na vodu je právo na to, aby stát zajistil systém zásobování vodou, který bude zaručovat rovné příležitosti ve využívání práva na vodu.¹⁴ Lidské právo na vodu zahrnuje právo každého na vodu k užívání pro osobní a domácí potřeby. Voda musí být zajištěna v dostatečném množství, musí být bezpečná, fyzicky a cenově dostupná a přijatelná.¹⁵ Voda musí být zajištěna v dostatečné kvalitě, v přijatelné barvě, zápachu a chuti.¹⁶ Pokud jde o množství potřebné vody, Všeobecný komentář č. 15 odkazuje na standardy na úrovni Světové zdravotnické organizace.¹⁷ Voda má být spravována primárně jako sociální a kulturní hodnota, nikoliv jako hospodářská komodita.¹⁸

Právu na vodu odpovídají povinnosti státu respektovat – chránit – plnit.¹⁹ Povinnost státu respektovat („*respect*“) zahrnuje zdržení se přímých či nepřímých zásahů do výkonu práva na vodu. V rovině ochranné povinnosti („*protect*“) mají státy preventivně bránit třetím stranám narušovat jakýmkoli způsobem realizaci práva na vodu. V povinnosti chránit je zahrnuta též povinnost zajištění účinného regulačního systému v případě, kdy jsou vodní služby provozovány nebo kontrolovány třetími stranami.²⁰ Privatizace v sektoru vodohospodářských služeb není výslovně vyloučena, je však předmětem odborné debaty.²¹ Podle některých závěrů zahrnutí soukromého sektoru do poskytování těchto služeb uznání lidského práva na vodu brání.²² Do povinností k plnění („*fulfil*“) lze řadit

⁸ General Comment No. 15: The Right to Water (Arts. 11 and 12 of the Covenant) adopted at the Twenty-ninth Session of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Document E/C.12/2002/11.

⁹ MCINTYRE, O. *The human right to water and reform of the Irish water sector*, s. 79.

¹⁰ Všeobecný komentář č. 15, bod 3.

¹¹ MCINTYRE, O. *The human right to water and reform of the Irish water sector*, s. 80.

¹² Všeobecný komentář č. 15, bod 1.

¹³ MCINTYRE, O. *The human right to water and reform of the Irish water sector*, s. 83.

¹⁴ Všeobecný komentář č. 15, bod 10.

¹⁵ Všeobecný komentář č. 15, bod 2.

¹⁶ Všeobecný komentář č. 15, bod 12 písm. b.

¹⁷ Všeobecný komentář č. 15, bod 12 písm. a.

¹⁸ Všeobecný komentář č. 15 bod 11.

¹⁹ Všeobecný komentář č. 15, bod 21 až 29; MCINTYRE, O. *The human right to water and reform of the Irish water sector*, s. 85. COLLINS, L. Environmental Rights on the Wrong Side of History: Revisiting Canada's Position on the Human Right to Water. *Review of European Community & International Environmental Law*. 2010, Vol. 19, No. 3, s. 355. [cit. 2021-02-28]. Dostupné z: <<https://onlinelibrary.wiley.com/toc/14679388/2010/19/3>>.

²⁰ Všeobecný komentář č. 15, bod 23 a 24.

²¹ FANTINI, E. *An introduction to the human right to water: Law, politics, and beyond*, s. 3.

²² MCINTYRE, O. *The human right to water and reform of the Irish water sector*, s. 90–91.

povinnost, aby stát přijal pozitivní opatření na pomoc jednotlivcům a komunitám využívat právo na vodu. Povinnost plnit vyžaduje, aby smluvní státy přijaly nezbytná opatření směřující k plné realizaci práva na vodu.²³ Jakákoli platba za vodohospodářské služby musí být spravedlivá. Tyto služby, ať již jsou poskytovány soukromě nebo veřejně, musí být dostupné pro všechny, včetně sociálně znevýhodněných skupin. Chudší domácnosti nesmí být ve srovnání s těmi bohatšími neúměrně zatíženy výdaji na vodu.²⁴

Státy mají přijmout a plnit koncepční řešení v zajištění dostatečného množství bezpečné vody pro současné a budoucí generace. V této povinnosti je zahrnuta ochrana vody samotné, její kvality a kvantity, jakož i ochrana vody v ekosystémových souvislostech.²⁵ Právo na vodu je spojeno s požadavkem na zachování dostatečných vodních zdrojů, respektive na celkový management vodních zdrojů a udržitelný rozvoj. Právě posun z úzkého zaměření na uznání lidského práva na vodu na ochranu vody a udržitelnost je považován za podstatný vývojový prvek konceptu práva na vodu.²⁶ Přitom nezbytné propojení cílů ochrany lidských práv a ochrany životního prostředí by se mělo dít pomocí co nejúčinnějších a spravedlivých opatření,²⁷ což zcela jistě platí též ve vztahu k právu na vodu, respektive k ochraně vody.

Mimo úžeji zaměřené lidskoprávní dokumenty je třeba v linii environmentálního rozvoje práva na vodu zdůraznit Stockholmskou deklaraci. Ta v roce 1972 uznala právo člověka na přiměřené životní podmínky a stanovila požadavek ochrany přírodních zdrojů ve prospěch současných i budoucích generací prostřednictvím pečlivého plánování nebo řízení. Právo na vodu bylo zohledněno též v navazujících mezinárodních jednáních k ochraně vody, např. v Akčním plánu z konference o vodě v Mar del Plata v Argentině (1977) nebo ve výstupech z konference v Dublinu (1992),²⁸ která sloužila jako přípravné setkání pro Summit Země v Rio de Janeiru.²⁹ Udržitelnost jako nedílná součást zajištění práva na vodu je propojena s principy zakotvenými v Deklaraci z Ria (1992), v Agendě 21 a Agendě OSN pro udržitelný rozvoj 2030 (2015).

Praktické plnění a vymáhání konkrétních povinností států v právu na vodu je limitováno povahou zvolených právních nástrojů (*soft law*). Nicméně interpretační rámec Výboru OSN pro ekonomická, kulturní a sociální práva má potenciál ovlivnit další vývoj mezinárodního práva na vodu a zejména též judikatorní výklad výslovně uznaných lidských práv ve spojení s implicitně obsaženým právem na vodu.

Mimo rovinu OSN lze využít též postupy Evropského soudu pro lidská práva (dále „ESLP“) a výklad práv obsažených v Evropské úmluvě o ochraně lidských práv (dále „Úmluva“). Potenciálně může být právo na vodu akceptováno jako součást práva na život podle čl. 2 Úmluvy, podobně jako je ESLP postupně přijímáno právo na příznivé životní prostředí.³⁰

²³ Všeobecný komentář č. 15, bod 26.

²⁴ Všeobecný komentář č. 15, bod 27.

²⁵ Všeobecný komentář č. 15, bod 28.

²⁶ LEE, J. – BEST, M. *Attempting to Define the Human Right to Water with an Annotated Bibliography & Recommendations for Practitioners*, s. 121. Též Všeobecný komentář č. 15, bod 11.

²⁷ BOYD, D. R. *The Environmental Rights Revolution: Constitutions, Human Rights, and the Environment*. Vancouver: The University of British Columbia, 2010, s. 19.

²⁸ GUPTA, J. *Global Water Governance*, s. 23. BULTO, T. S. *The Emergence of the Human Right to Water in International Human Rights Law: Invention or Discovery?*, s. 308.

²⁹ BULTO, T. S. *The Emergence of the Human Right to Water in International Human Rights Law: Invention or Discovery?*, s. 309.

³⁰ MCINTYRE, O. *The human right to water and reform of the Irish water sector*, s. 96–97.

Pro právo na vodu specificky připadá v úvahu využití čl. 8 Úmluvy upravujícího právo na respektování rodinného a soukromého života, a to též s ohledem na rozhodování ve věci *Hudorovič a další proti Slovinsku*.³¹ ESLP v této věci sice právo na vodu výslovně neuznal, nicméně nevyločil dovození pozitivního závazku státu k zajištění přístupu k pitné vodě.³²

Pokud jde o právo EU, to lidské právo na vodu výslovně neuznává.³³ Nicméně např. ve směrnici Evropského parlamentu a Rady (EU) 2020/2184 ze dne 16. 12. 2020 o jakosti vody určené k lidské spotřebě je v čl. 16 uložena členským státům povinnost přijmout „*nezbytná opatření ke zlepšení nebo zachování přístupu k vodě určené k lidské spotřebě pro všechny, zejména pro zranitelné a marginalizované skupiny, jak je definují členské státy, přičemž zohlední místní, regionální a kulturní hlediska a okolnosti zásobování vodou.*“

2. Zakotvení práva na vodu a ochrany vody na ústavní úrovni

Ústavní zakotvení práva na vodu lze výslovně najít např. v ústavách Bolívie, Ekvádoru, Keni či JAR.³⁴ Z evropských zemí je právo na vodu výslovně uvedeno v ústavě Slovinska (čl. 70a. Ústavy Slovinské republiky³⁵). Slovinsko tímto v roce 2016 reagovalo též na evropský návrh směrnice týkající se udělování koncesí.³⁶

Samotná voda je tradičně v ústavách chráněna jako složka životního prostředí, případně též samostatně.³⁷ Pokud jde obecně o zakotvení environmentálních práv a povinností v ústavách, to je celosvětově poměrně běžné.³⁸ Liší se však rozsah těchto práv a povinností.³⁹

Příkladem státu, který reagoval na klimatické změny a potřebu zvláštní ochrany vody jako strategické komodity změnou na ústavní úrovni, je Slovensko. To přistoupilo ke

³¹ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci ze dne 10. 3. 2020, *Hudorovič a další proti Slovinsku* (stížnost č. 24816/14 a 25140/14).

³² Viz VOMÁČKA, V. Pozitivní závazky státu v ochraně životního prostředí: Právo na pitnou vodu (ne)existuje? *České právo životního prostředí*. 2020, roč. 55, č. 1, s. 119–120.

³³ McIntyre v tomto spojení poukazuje na čl. 37 Listiny základních práv Evropské unie. Viz MCINTYRE, O. *The human right to water and reform of the Irish water sector*, s. 93.

³⁴ LEE, J. – BEST, M. *Attempting to Define the Human Right to Water with an Annotated Bibliography & Recommendations for Practitioners*, s. 114.

³⁵ Čl. 70a Ústavy Slovinské republiky: „*Everyone has the right to drinking water. Water resources shall be a public good managed by the state. As a priority and in a sustainable manner, water resources shall be used to supply the population with drinking water and water for household use and in this respect shall not be a market commodity. The supply of the population with drinking water and water for household use shall be ensured by the state directly through self-governing local communities and on a not-for-profit basis.*“

³⁶ EMAN, K. – MEŠKO, G. Access to Safe and Affordable Drinking Water as a Fundamental Human Right: The Case of the Republic of Slovenia. In: BLAUSTEIN, J. – FITZ-GIBBON, K. – PINO, N. W. – WHITE, R. (eds). *The Emerald Handbook of Crime, Justice and Sustainable Development*. Emerald Publishing Limited, 2020, s. 479. [cit. 2021-02-20]. Dostupné z: <<https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/978-1-78769-355-520201025/full/html>>.

³⁷ Viz též sněmovní tisk č. 1018 ve spojení s Posudkem k otázce ústavněprávní ochrany vody, s. 9–14. [cit. 2021-02-28]. Dostupné z: <http://eagri.cz/public/web/file/640153/Posudek_k_otazce_ustavnepravni_ochrany_vody.pdf>.

³⁸ BOYD, D. R. *The Status of Constitutional Protection for the Environment in Other Nations*, s. 6. [cit. 2021-03-08]. Dostupné z: <<https://davidusuzuki.org/science-learning-centre-article/status-constitutional-protection-environment-nations/>>. Viz též TOMOSZEK, M. – TOMOSZKOVÁ, V. – VOMÁČKA, V. Čl. 35 [Životní prostředí]. In: HUSSEINI, F. – BARTOŇ, M. – KOKES, M. – KOPA, M. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. [online]. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2021, bod 1. Dostupné z: <www.beck-online.cz>.

³⁹ BOYD, D. R. *The Status of Constitutional Protection for the Environment in Other Nations*, s. 25–30.

změně v roce 2014 doplněním čl. 4 Ústavy Slovenské republiky o zvláštní ochranu vody a zákaz vývozu vody (dopravními prostředky nebo potrubím, vyjma vody balené a vyjma humanitárních potřeb).⁴⁰

Pro zhodnocení konkrétního (reálného) dopadu zakotvení práva na vodu na ústavní úrovni ve vybraných zemích by bylo žádoucí provést kromě jiného analýzu navazujících opatření jednotlivých států na podústavní úrovni, což přesahuje možnosti tohoto příspěvku. Nicméně vzhledem k tomu, že řešení ochrany vody (práva na vodu) na ústavní úrovni vytváří závazek státu ve směru naplňování takto zakotveného rámce a tím otevírá prostor k prosazování potřebných opatření a jejich vymáhání, nabízí se sledovat přístup soudů k těmto otázkám. Ukazuje se, že mezinárodně uznaný rámec práva na vodu, byť právně nezávazný, pomáhá sám o sobě k uplatnění tohoto práva i v zemích, které jej výslovně neuznávají. Oporou pro tento přístup je tradičně ústavně zakotvené právo na život a lidskou důstojnost, popřípadě ochrana proti nelidskému a ponižujícímu zacházení, pod která je právo na vodu jako inherentní součást zařazováno.⁴¹

Příkladem země, která má právo na vodu jako součást ústavního pořádku, je JAR.⁴² Přitom v případě *Mazibuko & Others v. City of Johannesburg*⁴³ Ústavní soud JAR vyhodnotil, že nastavení systému dodávek pitné vody (systém předplacených měřičů a dodávka minimálního množství vody) je ústavně souladné. Ve vztahu ke stanovení konkrétních hodnot a opatření konstatoval, že jde o otázku politickou (věc vlády), nikoliv věc soudu.^{44, 45} Na tomto konkrétním případě lze vidět, že ústavní zakotvení práva na vodu nemusí být dostačujícím nástrojem k prosazení žádoucí úrovně zajištění tohoto práva.⁴⁶

Pokud jde o evropský příklad, dopad slovinské ústavní úpravy práva na vodu je vnímán např. tak, že od jejího přijetí je známo jen několik porušení tohoto práva. Zejména je pak zdůrazněno, že novou úpravou byl naplněn cíl udržitelnosti spočívající v zajištění univerzálního a spravedlivého přístupu k vodě.⁴⁷

⁴⁰ Ústava Slovenské republiky se od české úpravy lišila již v tom, že v jejím čl. 4 byly podzemní vody a vodní toky svěřeny do vlastnictví Slovenské republiky. Srovnání se slovenským řešením není relevantní, neboť české návrhy jsou postaveny na jiném základě.

⁴¹ Viz např. *Matsipane Moselethanyane & Ors v. The Attorney General (Botswana)* nebo případ *Jorge Hernan Gomez' Angel' Cauca y el Gerente de la Empresa de Servicios Publicos' v. Alcalde Municipal de Versalles—Valle del de Versalles (Colombia)*, blíže viz LEE, J. – BEST, M. *Attempting to Define the Human Right to Water with an Annotated Bibliography & Recommendations for Practitioners*, s. 117–120. Dále též případ *Sawhoyamaya Indigenous Community v. Paraguay*, Inter-American Court of Human Rights, Series C No. 146, 29 March 2006, viz ALBUQUERQU, C. *Access to justice for violations of the human rights to water and sanitation, A Handbook by the UN Special Rapporteur Catarina de Albuquerque*. 2014, s. 33. [cit. 2021-05-16]. Dostupné z: <https://www.sanitationandwaterforall.org/sites/default/files/2020-02/Book6_Justice.pdf>.

⁴² Ústava JAR (1996) zahrnuje též základní práva. Mezi nimi je v čl. 27 (*Health care, food, water and social security*) zakotveno právo každého na dostatečný přístup k potravinám a vodě. Stát je podle téhož článku povinen přijmout odpovídající legislativní a jiná opatření k realizaci těchto práv. Dostupné z: <<https://www.gov.za/documents/constitution/chapter-2-bill-rights>>.

⁴³ *Mazibuko & Others v. City of Johannesburg* 2010 (3) BCLR 239 (CC) at para. 169 (S. Afr.).

⁴⁴ LEE, J. – BEST, M. *Attempting to Define the Human Right to Water with an Annotated Bibliography & Recommendations for Practitioners*, s. 119.

⁴⁵ Realizovaná opatření totiž vycházejí z reálných a dostupných možností. Blíže k otázce „*progressive realization of economic, social and cultural rights*“ viz <<https://www.ohchr.org/documents/publications/factsheet33en.pdf>>.

⁴⁶ Ústavní soud JAR se totiž blíže nezabýval srovnáním přiznaného množství vody na osobu a den s mezinárodními doporučeními.

⁴⁷ EMAN, K. – MEŠKO, G. *Access to Safe and Affordable Drinking Water as a Fundamental Human Right: The Case of the Republic of Slovenia*, s. 480–481.

3. Právo na vodu a ochrana vody v ústavní rovině v České republice

V právní úpravě České republiky není v současné době právo na vodu výslovně upraveno, a to ani v ústavní rovině, ani v rovině podústavní úpravy.⁴⁸ Právo na vodu je však přisuzováno lidskoprávní linii rozvíjení mezinárodní i vnitrostátní ochrany životního prostředí, respektive práva na příznivé životní prostředí (viz čl. 35 Listiny základních práv a svobod, dále „LZPS“).^{49,50} Právo na příznivé životní prostředí je dále propojeno s právem na ochranu zdraví,⁵¹ s právem na život⁵² a dále též s právem na soukromý a rodinný život.

Pokud jde o ochranu vody samotné, tato je v ústavní rovině chráněna prostřednictvím čl. 7 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů (dále jen „Ústava“) ve spojení s čl. 35 LZPS a s ustanovením § 2 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, podle něhož je životním prostředím „*vše, co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje. Jeho složkami jsou zejména ovzduší, voda, horniny, půda, organismy, ekosystémy a energie.*“ Voda je dále chráněna prostřednictvím vodního zákona, ale také v rámci ochrany jiných složek životního prostředí. Z Koncepce ochrany před následky sucha pro území České republiky (2017) vyplývá nezbytnost komplexní ochrany (zadržování) vody (tj. samotné ochrany vodních zdrojů, ale též řešení nakládání s vodou v rámci ochrany půdy, respektive zemědělské činnosti či krajinných řešení).

Návaznost mezi ochranou životního prostředí a právem na vodu (respektive jinými právy) spočívá v tom, že poškozené životní prostředí znemožňuje naplňování potřeb člověka v určité kvalitě (nebo vůbec). Jeho nedostatečnou ochranou je zasahováno do jiných práv.⁵³ Je-li voda základní podmínkou života, tak lze mezi pozitivními závazky státu dovozovat též závazek zajistit podmínky přístupu k vodě, jakož i zajistit vodu v určité kvalitě, případně i kvantitě.⁵⁴

3.1 Návrhy na změny v rovině ústavního práva České republiky

Poslanecké návrhy z let 2019 a 2020, které se posílením ochrany vody na ústavní úrovni a výslovným zakotvením práva na vodu zabývají, pocházejí z různých politických kruhů.

⁴⁸ Nicméně, jak uvádí Průchová: „Právo na vodu je v současném systému právní regulace spojené s konkrétními instituty, prostřednictvím nichž mají subjekty (fyzické či právnické osoby) zajištěnu možnost užívat vodu.“ PRŮCHOVÁ, I. Právo na náhradní zdroj vody s důrazem na ztrátu podzemní vody. In: MASLEN, M. – MASÁROVÁ, L. (eds). *Environmentální práva a využívání přírodních zdrojov. Zborník príspevkov z vedeckej konferencie s medzinárodnou účasťou konanej dňa 27. októbra 2017 v Trnave*. Trnava: Trnavská univerzita v Trnave, 2019, s. 105.

⁴⁹ TOMOSZEK, M. – TOMOSZKOVÁ, V. – VOMÁČKA, V. Čl. 35 [Životní prostředí], bod 3.

⁵⁰ Česká republika byla jedním ze 41 států, které se zdržely hlasování pro přijetí rezoluce 64/292 o lidském právu na vodu a sanitační opatření, viz <<https://www.un.org/press/en/2010/ga10967.doc.htm>>, [Cit. 2021-03-25].

⁵¹ TOMOSZEK, M. Čl. 31 [Právo na zdraví]. In: HUSSEINI, F. – BARTOŇ, M. – KOKEŠ, M. – KOPA, M. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. [online]. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2021, bod 26. Dostupné z: <www.beck-online.cz>.

⁵² NECHVÁTALOVÁ, L. Čl. 6 [Právo na život]. In: HUSSEINI, F. – BARTOŇ, M. – KOKEŠ, M. – KOPA, M. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. [online]. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2021, bod 4. Dostupné z: <www.beck-online.cz>. Podmínkou práva na život může být právě zajištění zdravého životního prostředí, případně též zajištění podmínek pro uplatnění práva na vodu.

⁵³ TOMOSZEK, M. – TOMOSZKOVÁ, V. – VOMÁČKA, V. Čl. 35 [Životní prostředí], bod 19 a 48.

⁵⁴ „Pozitivní závazek státu tedy mimo jiné spočívá v ochraně proti zásahu do životního prostředí v takové míře, která by znemožňovala realizaci základních životních potřeb člověka.“ Viz náleze Ústavního soudu Pl. ÚS 44/18, ze dne 17. 7. 2019, bod 48.

Jedná se o sněmovní tisk č. 508 (dále „Návrh 1“) rozeslaný poslancům v červnu 2019. Dále jde o sněmovní tisk č. 526 (dále „Návrh 2“) taktéž rozeslaný v červnu 2019. Třetí poslanecký návrh obsahuje sněmovní tisk č. 549 (dále „Návrh 3“). Poslancům byl rozeslán v červenci 2019. Čtvrtý poslanecký návrh, sněmovní tisk č. 1018, byl poslancům rozeslán v září 2020 (dále „Návrh 4“).

3.1.1 K Návrhu 1 a Návrhu 2

Návrh 1 a Návrh 2 přináší změnu čl. 7 Ústavy.

V Návrhu 1 je navrhováno znění: „(1) Voda, jakož i ostatní přírodní zdroje a přírodní bohatství je ve vlastnictví České republiky. Česká republika chrání a zvelebují toto bohatství a je povinna zajistit ochranu a šetrné využívání vody jako základní životní potřeby i ostatních přírodních zdrojů a přírodního bohatství ve prospěch svých občanů a následujících generací. (2) Způsob využívání a ochrany stanoví zákon.“

Návrh 2 mění čl. 7 Ústavy takto: „Stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů, zejména vodních zdrojů a půdy, a ochranu přírodního bohatství.“

Smyslem obou návrhů je v souladu s jejich odůvodněním to, aby byl výslovně posílen důraz na šetrné využívání vody, respektive vodních zdrojů a půdy. Zachování vodních zdrojů by proto mělo být prioritou nejvyššího významu. V souvislosti s ochranou vody se navrhuje též ochrana půdy, neboť dle odůvodnění zábořem půdy a jejím nevhodným využíváním dochází k oslabení jejich žádoucích funkcí při zadržování vody v krajině. Ani jedna z navrhovaných změn sama o sobě nereguluje konkrétní činnosti fyzických a právnických osob, pouze potvrzuje a rozvíjí již existující závazek státu. Bez dalšího provedení navrhované úpravy není zjevný normativní dopad tohoto ustanovení.⁵⁵

Problematická je pak změna v Návrhu 1, která přenáší vlastnictví vody (jakož i ostatních přírodních zdrojů a přírodního bohatství) na Českou republiku. Tento přístup by zásadním způsobem změnil koncept stávající právní úpravy na úseku ochrany vody, jakož i v dalších oblastech.⁵⁶ Zákon č. 254/2001 Sb., vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, výslovně stanoví, že „Povrchové a podzemní vody nejsou předmětem vlastnictví a nejsou součástí ani příslušenstvím pozemku, na němž nebo pod nímž se vyskytují; práva k těmto vodám upravuje tento zákon.“ Předmětem vlastnictví se vody stávají až po jejich odběru.⁵⁷ Pokud nedochází k odběru vod, ale k jinému nakládání s nimi (např. akumulace), pak se právní povaha vod nemění.⁵⁸

3.1.2 K Návrhu 3

Návrh 3 přináší doplnění čl. 31 LZPS upravujícího právo na ochranu zdraví. Podle navrženého čl. 31 odst. 2 LZPS by mělo platit, že „Každý má právo na pitnou vodu.“ V nově doplně-

⁵⁵ Viz též stanovisko vlády k Návrhu 2, sněmovní tisk č. 526/1.

⁵⁶ Nelze opomenout vliv na vazby soukromoprávní, viz např. MÜLLEROVÁ, H. Služebnosti týkající se vody v novém občanském zákoníku. In: PRŮCHOVÁ, I. (ed.). *Voda v právních vztazích*. Brno: Masarykova univerzita, 2014, s. 117.

⁵⁷ Viz § 3 odst. 2 vodního zákona: „Za povrchové a podzemní vody se nepovažují vody, které byly z těchto vod odebrány.“ Viz též JANCÁŘOVÁ, I. a kol. *Právo životního prostředí: zvláštní část*. Brno: Masarykova univerzita, 2015, s. 96.

⁵⁸ HORÁČEK, Z. – NIETSCHEOVÁ, J. – STRNAD, Z. – VYTEJČKOVÁ, V. Užívání vod. In: STRNAD, Z. a kol. *Vodní právo*. Vodňany: Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích, Fakulta rybářství a ochrany vod, 2015, s. 39.

ném čl. 31 odst. 3 LZPS jsou vodní zdroje prohlášeny za statek veřejného užívání, který je ve správě státu.⁵⁹ Dále se stanovuje, že „Zdroje pitné vody mají být využity prioritně a udržitelným způsobem k zásobování pitnou vodou ke spotřebě.“ (navržený čl. 31 odst. 4 LZPS). Zásobování pitnou vodou mají do budoucna zajišťovat obce na neziskovém základě (navržený čl. 31 odst. 5 LZPS).⁶⁰

Předložený návrh reaguje na problémy „vodní krize“, změny klimatu, s tím spojené sucho, respektive „nevyrovnanosti při nakládání s vodou“.⁶¹

Přestože Návrh 3 přináší právo na pitnou vodu, podrobněji se k němu nevyjadřuje. Sama zvláštní část důvodové zprávy k Návrhu 3 souhrnně ke všem navrženým změnám v čl. 31 LZPS pouze uvádí, že „Toto ustanovení upravuje právo každého na pitnou vodu. Upravuje, že vodní zdroje jsou statkem veřejného užívání a jsou ve správě státu. Zároveň stanovuje prioritizaci užití pitné vody a principu neziskovosti jeho zajištění.“

Cílem Návrhu 3 je podle důvodové zprávy změna „principu fungování nakládání s vodou v České republice“. Požadované změny mají být dosaženy tím, že s pitnou vodou jako statkem veřejného užívání bude možné nakládat „pouze podle státem daných pravidel a prioritizace“.

Návrh 3 je veden snahou řešit problémy spojené s privatizací vodárenské infrastruktury realizované po roce 1989,⁶² která dnes podle důvodové zprávy způsobuje nevyvážené a nerovné podmínky v zásobování pitnou vodou a nedostatečně zohledňuje potřeby investic do revitalizace sítě vodohospodářských služeb.⁶³

K tomu je třeba uvést, že regulaci vodovodů a kanalizací pro veřejnou potřebu upravuje 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. Podle jeho ustanovení § 1 odst. 2: „Vodovody a kanalizace pro veřejnou potřebu se zřizují a provozují ve veřejném zájmu.“⁶⁴ Zákon o vodovodech a kanalizacích stanoví pravidla pro připojení, respektive dodávky pitné vody (§ 8) i pravidla pro plánování rozvoje sítě vodovodů a kanalizací (§ 4). Přednostní využití zdrojů podzemních vod pro zásobování obyvatelstva pitnou vodou je upraveno v § 29 vodního zákona.

Důvodová zpráva k Návrhu 3 dále vychází z toho, že bude nezbytné provést změny „všech právních předpisů, které se týkají předmětné úpravy ochrany zdrojů vody a nakládá-

⁵⁹ K tomu vláda ve svém stanovisku (sněmovní tisk č. 549/1) uvádí, že „statek veřejného užívání“ není v právu výslovně definován, což může přinést komplikace ve vztahu k ústavně zaručenému právu vlastnit majetek.

⁶⁰ Předložený Návrh 3 je obsahově velmi podobný slovinšské úpravě na ústavní úrovni.

⁶¹ Viz důvodová zpráva k Návrhu 3.

⁶² Viz usnesení vlády České republiky č. 222 z 3. 7. 1991 k zásadám reformy a transformačních procesů systémů zásobování pitnou vodou, odkanalizování a čištění odpadních vod.

⁶³ K problematice privatizace v sektoru vodárenství viz např. *Privatizace vodárenství v České republice: kam odtékají zisky?*, s. 6. [cit. 2021-03-08]. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/wp-content/uploads/TIC_vodarenstvi_cz.pdf>; dále též viz <<http://www.vakcr.cz/files/docs/sovak-cr-zaujal-stanovisko-k-poslaneckemu-navrhu-novely-listiny-zakladnich-prav-a-svobod.pdf>> [cit. 2021-03-08]. Důvodová zpráva k Návrhu 4 poukazuje na to, že 8,5 % infrastrukturního majetku je v nekomunálním vlastnictví, což zahrnuje zhruba 2 000 vlastníků vodovodů a 1 000 vlastníků kanalizací pro veřejnou potřebu. Přitom v roce 2018 bylo v České republice 6 932 vlastníků vodovodů a kanalizací a 2 941 provozovatelů, viz publikace Ministerstva zemědělství *Vodovody a kanalizace 2018*, s. 4. [cit. 2021-03-18]. Dostupné z: <<http://eagri.cz/public/web/mze/voda/osveta-a-publikace/publikace-a-dokumenty/vodovody-a-kanalizace/vodovody-a-kanalizace-ceske-republiky-9.html>>.

⁶⁴ Podle § 1 odstavce 3 zákona o vodovodech a kanalizacích se tento zákon vztahuje na vodovody a kanalizace, pokud je trvale využívá alespoň 50 fyzických osob, nebo pokud průměrná denní produkce z ročního průměru pitné nebo odpadní vody za den je 10 m³ a více a vodovod nebo kanalizaci s těmito související.

ní s ní“ a poukazuje na nezbytnost důslednějšího postihu jednání v rozporu s ochranou čistoty a kvality vody.

3.1.3 K Návrhu 4

Návrh 4 byl též předložen jako návrh poslanecký, nicméně dle mediálních ohlasů za ním stojí ministerstvo zemědělství. V tomto případě se jedná o návrh samostatného ústavního zákona o ochraně vody a vodních zdrojů.

Důvodová zpráva k Návrhu 4 se velmi podrobně věnuje zdůvodnění potřeby zintenzívnění ochrany vody, jakož i její prioritizace.

Návrh 4 přináší již v preambuli společenskou deklaraci potřeby ochrany vody jako nenahraditelné základní podmínky života na Zemi.

V čl. 1 odst. 1 upravuje základní povinnost každého „*v zájmu zachování a ochrany vodních zdrojů chránit a zlepšovat životní prostředí, přírodu, krajinu a krajinný ráz a půdu*“. Podle navrhovaného čl. 1 odst. 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*.“ Toto ustanovení se však nijak blíže nevypořádává s odpovědností založenou čl. 35 odst. 3 LZPS, podle něhož „*Při výkonu svých práv nikdo nesmí ohrožovat ani poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem*.“

Podle navrhovaného čl. 1 odst. 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*.“

Podle navrhovaného čl. 1 odst. 4 „*Stát a územní samosprávné celky zajišťují ochranu vodních děl jako vodních zdrojů určených k hromadnému zásobování obyvatel pitnou vodou*.“

K tomu lze poukázat na vodní zákon, který v § 1 odst. 1 již nyní obecně stanoví úkoly na úseku ochrany vod: „*Účelem tohoto zákona je chránit povrchové a podzemní vody, jako ohrožené a nenahraditelné složky životního prostředí a přírodní zdroje, stanovit podmínky pro hospodárné využívání vodních zdrojů, pro zachování vodních zdrojů a předejít stavu nedostatku vody a pro zachování i zlepšení jakosti povrchových a podzemních vod, vytvořit podmínky pro snižování nepříznivých účinků povodní a sucha a zajistit bezpečnost vodních děl v souladu s právem Evropských společenství. Účelem tohoto zákona je též přispívat k zajištění zásobování obyvatelstva pitnou vodou a k ochraně vodních ekosystémů a na nich přímo závislých suchozemských ekosystémů*.“

Podle navrhovaného čl. 2 je posílena udržitelnost: „*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*.“

Podle navrhovaného čl. 3 „*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*.“ Citované ustanovení zakotvuje právo na vodu, bližší způsob, popřípadě rozsah zajištění tohoto práva však upraven není. Podle důvodové zprávy by měla být stanovena povinnost jednotlivých obcí zajistit přístup obyvatel k pitné vodě. Proveditelnost a nákladovost

tohoto systému zejména ve vztahu ke stávající vodárenské infrastruktuře (z hlediska majetkového, jakož i z hlediska provozního) však není dále řešena.⁶⁵

Dále je zdůrazněn ekonomický aspekt práva na vodu, tj. důraz na udržení ceny pitné vody v určité „dostupné“ cenové hladině. Není však podrobněji upraveno ani naznačeno, jak a zda bude cenová politika případně dále regulována oproti stávajícímu stavu, a není zjevné, zda je prostřednictvím Návrhu 4 vyřešen dlouhodobý spor o ovládnutí ceny vody nadnárodními společnostmi.

Jádro Návrhu 4 tvoří čl. 4, který přináší zakotvení výsostného veřejného zájmu na ochraně vodních zdrojů sloužících k hromadnému zásobování obyvatel pitnou vodou, jakož i na výstavbě vodních děl určených k hromadnému zásobování obyvatel pitnou vodou a související vodohospodářské infrastruktury. Právě stanovení (výsostného) veřejného zájmu je předmětem kritiky předloženého návrhu, a to i ze strany vlády, která zde poukazuje na možné porušení dělby moci.⁶⁶

Důvodová zpráva poukazuje na to, že zakotvením priority ochrany vody má dojít k povýšení ochrany vody ve veřejném zájmu nad ostatní veřejné zájmy. Podle předkladatelů Návrhu 4 totiž „chybí v konkurenci všech veřejných – ale i soukromých – zájmů zdůraznění důležitosti veřejného zájmu na zajištění vodárenských zdrojů a pitné vody pro obyvatelstvo“.

Pokud jde o možnost některé zájmy určitým způsobem upřednostnit, jde o postup v českém právním řádu existující (nikoliv však odbornou veřejností plně aprobovaný). To dokazuje stávající právní úprava např. v zákoně č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací (liniový zákon), ve znění pozdějších předpisů,⁶⁷ nebo též ustanovení § 23a zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů.⁶⁸ Pokud jde o výslovné označení určitého zájmu za zájem veřejný, důvodová zpráva k Návrhu 4 s odkazem na nálezy Ústavního soudu⁶⁹ poukazuje na to, že je-li veřejný zájem vymezen jako dostatečně obecný, tak v právním předpisu být upraven může.⁷⁰

Předmětem kritiky ve vymezení výsostného veřejného zájmu na budování vodních děl pro hromadné zásobování obyvatelstva pitnou vodou nemusí být pouze otázka toho, zda tyto záměry mají, nebo nemají být výslovně (obecně) vymezeny jako veřejný zájem,⁷¹

⁶⁵ Podpůrně je možné vzít v úvahu, že v roce 2019 bylo v České republice 94,6 % populace připojeno k vodovodu; viz <<https://www.czso.cz/documents/10180/123243252/2800212001.pdf/9522d5d5-89da-4710-a3e1-e5fbc3274407?version=1.1>> [cit. 2021-03-09]. Z navrhovaného ustanovení není zjevné, zda bude vyžadováno povinné napojení či jiné zásobování zbývajících obyvatel (což mohou být často usedlosti v odlehlých místech).

⁶⁶ Viz stanovisko vlády k Návrhu 4 (sněmovní tisk č. 1018/1).

⁶⁷ U Ústavního soudu je řešen návrh skupiny senátorů na zrušení některých ustanovení liniového zákona (sp. zn. Pl. ÚS 39/18).

⁶⁸ K tomu viz nálezy Ústavního soudu ze dne 17. 7. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 44/18, v němž byla úprava § 23a shledána jako souladná s ústavním pořádkem s výhradou odlišného stanoviska soudce Ludvíka Davida.

⁶⁹ Ústavní soud se zabýval ústavností právní úpravy, která za veřejný zájem označila konkrétní záměry (sp. zn. Pl. ÚS 24/08 ze dne 17. 3. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 24/04 ze dne 28. 6. 2005).

⁷⁰ Viz též PETRŮV, H. Ústavně právní aspekty posuzování existence veřejného zájmu. In: *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*. 2010, roč. 56, č. 2, s. 101 [cit. 2021-03-12]. Dostupné z: <<https://karolinum.cz/casopis/auc-iuridica/rocnik-56/cislo-2/clanek-849>>: „Rozdíl mezi ustanoveními o existenci veřejného zájmu, které byly zrušeny Ústavním soudem, a mezi zákony, které stanoví, že určitá činnost je ve veřejném zájmu, spočívá v míře obecnosti vymezení veřejného zájmu.“

⁷¹ Tj. „takový zájem, který je možné považovat za obecný či obecně prospěšný zájem, případně zájem společnosti jako celku (jeho nositelem je tzv. veřejnost)“. Viz PETRŮV, H. Ústavně právní aspekty posuzování existence veřejného zájmu, s. 100.

ale také to, že má jít o veřejný zájem výsostný, tedy *a priori* nadřazený veřejným zájmům jiným.⁷²

Článek č. 5 a čl. 6 Návrhu 4 usilují o ochranu vodních zdrojů sloužících pro hromadné zásobování obyvatel pitnou vodou, když tak mají činit stát a územní samosprávné celky. Dále je požadováno, aby výstavbu vodních děl jako vodních zdrojů určených k hromadnému zásobování obyvatel pitnou vodou zabezpečoval výhradně stát, územní samosprávné celky nebo právnické osoby, které jsou státem nebo územními samosprávnými celky ovládané. Upravuje se zákaz zcizení vodních zdrojů určených k hromadnému zásobování obyvatel pitnou vodou, což se váže též k provozní vodárenské infrastruktuře. Důvodová zpráva k Návrhu 4 v této věci vychází z toho, že stávající uspořádání vodárenské infrastruktury je nevhodné. Za řešení považuje omezení budování nové infrastruktury pouze na veřejný sektor (neprivátní subjekty). Zdůrazňuje, že se nejedná o vyvlastnění dříve privatizovaného majetku, ale o zavedení spoluúčasti na dalším rozvoji infrastruktury. Tato problematika je úzce spojena s úvahami nad neziskovým základem v sektoru vodohospodářských služeb a přenesení správy vody na obce, jak nastiňuje též Návrh 3.

Podle čl. 7 Návrhu 4 „Každý je povinen dodržovat opatření přijatá příslušnými orgány v případě nedostatku vody. Podrobnosti stanoví zákon.“ Vzhledem k tomu, že konkrétní povinnosti plynou ze zákonné právní úpravy, lze navrhované ustanovení považovat za nadbytečné.

Podle čl. 8 Návrhu 4 „Práva a povinnosti stanovené tímto ústavním zákonem se uplatňují v mezích zákonů vydaných k jeho provedení.“ Koncepce této prováděcí právní úpravy však zcela chybí.

Čl. 9 Návrhu 4 stanoví, že „Stát naplňuje cíle tohoto ústavního zákona také v rámci své zahraniční politiky.“

3.2 Dílčí závěry

3.2.1 Nutnost a vhodnost ústavního zakotvení

Moderní ústavy stojí na tom, že jako souhrn právních norem nejvyšší právní síly určují hodnotovou orientaci státu, která není neměnná a v podmínkách globalizovaného světa a nových životních podmínek se může v průběhu času rozvíjet. Předmět ústavní úpravy lze vnímat jako dynamickou kategorii.⁷³ Zakotvením (nových) státních cílů v ústavě lze vhodně reagovat na nové společenské problémy,⁷⁴ vyzdvihnout hodnoty, které mají pro

⁷² Ochrana jiných veřejných zájmů však může též vést k naplnění práva na vodu a je problematické předem odmítnout vzít v úvahu např. zájem na ochraně vody v ekosystémových souvislostech. Přitom je též nezbytné správně uchopit účel navrhovaného zakotvení výsostného veřejného zájmu. V konkrétní rozhodovací činnosti Krajského soudu v Brně (viz rozsudek ze dne 6. 10. 2020, č. j. 31 A 112/2020-404) byla řešena možnost těžby štěrkopísku právě s ohledem na možnou konkurenci s ochranou vody pro pitné účely. Soud však poukázal na to, že správní orgány v této věci konstatovaly, že zájem na ochraně vody nebude dotčen. Ke střetu a poměrování veřejných zájmů tak v podstatě nedošlo (body 47–49).

⁷³ BALOG, B. *Ochrana vody jako výzva (aj) pre konštitucionalizmus alebo o tom, ako sa potrubie do ústavy dostalo*. VEČEŘA, M. – HAPLA, M. (eds). *Weyrovy dny právní teorie 2016*. Brno: Masarykova univerzita Brno, 2016, s. 103–104. [cit. 2021-03-20]. Dostupné z: <<https://www.law.muni.cz/sborniky/weyr/weyr2016.pdf>>. Též TOMOSZEK, M. – TOMOSZKOVÁ, V. – VOMÁČKA, V. Čl. 35 [Životní prostředí], bod 7 a 8.

⁷⁴ Mezi nimi též na potřebu zvýšené ochrany vody ve vazbě na klimatické změny. Viz TOMOSZEK, M. – TOMOSZKOVÁ, V. – VOMÁČKA, V. Čl. 35 [Životní prostředí], bod 39 a 40.

další fungování státu, jakož i společnosti zásadní význam (v duchu „*akvatizace a klimatizace práva*“⁷⁵) včetně dodání pevnější právní pozice a stability řešené otázky.

Jaká je tedy odpověď na to, zda je v České republice vhodné a žádoucí provádět za účelem ochrany vody a zakotvení práva na vodu změny v rovině ústavního práva?

V prvé řadě je třeba připomenout, že český právní řád v ústavní rovině již vodu chrání, a to v rámci ochrany životního prostředí.

Pokud však jde o pojetí vody jako cenného a nenahraditelného zdroje, je nutno obecně konstatovat, že zvýšená ochrana vody včetně záruk práva na přístup k vodě je s ohledem na prognózy spojené s klimatickými změnami žádoucí.

Současně je však důležité vzít v úvahu to, že pokud jde o ústavní zakotvení ochrany vody (práva na vodu), nejde o řešení, které by samo o sobě bylo zárukou funkčních změn v rovině zákonné úpravy a praxe. Pokud je problémem nerespektování povinností nebo nenaplnění strategických cílů, pak je na místě zejména zefektivnění výkonu veřejné správy, což zcela jistě nenastane pouze přijetím navrhované ústavní změny.

Čeho se tedy konkrétně má prostřednictvím ústavní ochrany vody dosáhnout? S ohledem na specifickou polohu České republiky má zásadní význam věnovat se možnostem zadržení vody na našem území. Je však třeba tak činit v rámci komplexních (adaptačních) opatření, která se váží nejen k využívání vodních zdrojů, ale též ke způsobu a rozsahu využívání zemědělské a lesní půdy a k udržování krajinných prvků v přirozené podobě, jakož i ke specifickým opatřením ve městech a při výstavbě.

Předložené poslanecké návrhy ochranu vody v potřebném komplexním rámci nepřinášejí. Pokud jde o Návrh 1 a Návrh 2, tyto jsou koncipovány v duchu obecné deklarace významu ochrany vody, respektive půdy. Nelze tedy předpokládat jejich hlubší reálný dopad (s výhradami ve věci vlastnictví vody). Zůstává však dopad společenský, který lze podpořit.

Jedním z důvodů, proč předkladatelé poslaneckých návrhů volí ústavní ochranu, je to, že je potřeba ochranu vody vyzdvihnout nad jiné veřejné zájmy.⁷⁶ Koncept výsostného veřejného zájmu, který sám o sobě přesahuje teoretický právní rámec posuzování konkurujících veřejných zájmů, se však opět týká pouze dílčích oblastí. Jeho uplatnění může vést k oslabení jiných veřejných zájmů, které mají pro naplnění lidských práv a podmínek udržitelnosti zásadní význam. Pokud má ústavní úprava řešit primárně důraz na akumulaci vod ve vodárenských nádržích, pak se zabývá pouze dílčí částí celého problému, a jako takovou je třeba ji odmítnout (Návrh 4).⁷⁷

⁷⁵ DAMOHORSKÝ, M. Ochrana půdy v právu. *České právo životního prostředí*. 2016, č. 4 (42), s. 16.

⁷⁶ Jedním z opakujících se argumentů předkladatelů pro přijetí právní úpravy v rovině ústavního práva je také to, že stávající právní úprava zahrnuje pouze dílčí opatření k řešení dopadů sucha, a že realizace nových záměrů budování vodních zdrojů vázne na složitosti povolovacích procesů, majetkoprávním vypořádání a nevyjasněné hierarchii veřejných zájmů. Ústavněprávní zdůraznění společenského zájmu na ochraně vody by však nemělo být pouze doprovodnou deklarací tohoto zájmu ve prospěch prosazení výstavby nových vodních zdrojů, přehrad sloužících k hromadnému zásobování pitnou vodou jako výsostného veřejného zájmu.

⁷⁷ Tím není popřena argumentace v Návrhu 4, že s ohledem na geografické umístění České republiky a z hlediska dostupnosti povrchové a podzemní vody může být pro budoucí zajištění práva na pitnou vodu (na přístup k pitné vodě) výstavba nových vodních nádrží nutností. Viz např. důvodová zpráva k Návrhu 4, s. 5: „*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. Podle dosavadních dostupných projekcí klimatických modelů lze do budoucna s velkou pravděpodobností*

Další případné rozvíjení ústavní ochrany vody by tedy mělo reflektovat požadavek na komplexní řešení (též v souvislosti např. s územním plánováním) a soustředit se na určení povinností státu přijmout vhodná legislativní či jiná opatření.

3.2.2 Právo na vodu, neziskovost a struktura práva na vodu

Jelikož se nedostatek vody projeví v naplňování lidských práv, má význam podpořit též zakotvení práva na vodu ve smyslu zajištění přístupu k pitné vodě a tím případně předejít konfliktům s vodou souvisejícím. Jelikož jde o koncept úzce spojený s ochranou vody samotné, je tím zdůrazněno společné řešení těchto otázek. Ústavní zakotvení práva na vodu vytváří prostor pro stanovení záruk pro přístup k pitné vodě v duchu mezinárodně uznaného práva na vodu, a to včetně soudní kontroly naplňování tohoto práva.

Pokud jde o předložené reformní snahy ve vztahu k optimalizaci správy a provozu vodohospodářské infrastruktury, je třeba si odpovědět na otázku, zda je rámec ústavního práva vhodný a dostačující pro reformní úsilí v sektoru vodohospodářských služeb.

Stávající vodárenská infrastruktura v České republice pokrývá většinu potřeby (spotřeby pitné vody). Problém tedy není (prozatím) spatřován v dostupnosti vody, ale spíše v tom, jakým způsobem je udržována a provozována síť vodohospodářských služeb. Usilovat o to, aby páteří infrastruktura, pokud jde o vodní zdroje sloužící pro hromadné zásobování obyvatel pitnou vodou, nebyla do budoucna zcizena z vlastnictví státu a územních samosprávných celků, je jistě relevantní a mohlo by přinést stabilitu pro zajištění přístupu k pitné vodě. To se týká též potřeby udržení nově budované strategické vodohospodářské infrastruktury pro veřejnou potřebu v rukou státu. V předložených návrzích však chybí základní teze přeměn v daném sektoru na zákonné úrovni včetně reflexe ze strany územně samosprávných celků. Pokud má být založena povinnost zajištění přístupu k vodě na obce, je žádoucí vyjasnit základní pravidla, jak by měl být systém v podmínkách České republiky s celkovým počtem více než šesti tisíci obcí nastaven. Současně je nutné vzít v potaz, že schéma zásobování pitnou vodou zahrnuje velké množství provozovatelů a zájmů, proto vyžaduje důkladnou a pravidelnou kontrolu,⁷⁸ což je nutné zajistit zejména v praktické rovině pomocí administrativních i ekonomických nástrojů. Reformní snahy je tedy žádoucí přenést primárně na úroveň zákonnou a řešit je v návaznosti na existující úroveň vodohospodářských služeb a infrastruktury. V této zákonné úrovni je pak vhodné nastavit pravidla pro dosažení spravedlivých a vyvážených podmínek v dodávkách pitné vody.

Z rámce Návrhu 3 a Návrhu 4 je vhodné na ústavní úrovni rozpracovat zakotvení práva na vodu a stanovení povinnosti státu přijmout potřebná opatření k jeho naplnění, jakož i blíže rozvinout roli obcí v zajišťování přístupu k vodě.

očekávat další růst teplot a zhoršování dostupnosti vodních zdrojů jak pro národní hospodářství, tak pro zajištění pitné vody pro obyvatelstvo.“ a s. 14: „Z dosavadní situace vyplývá přednostní orientace na zadržení povrchových vod v kapacitních přehradních nádržích.“

⁷⁸ EMAN, K. – MEŠKO, G. *Access to Safe and Affordable Drinking Water as a Fundamental Human Right: The Case of the Republic of Slovenia*, s. 481.

Závěr

Na samotný závěr lze uvést, že snaha o zvláštní ústavní zakotvení ochrany vody a práva na vodu je dokladem toho, že se jedná o téma společensky důležité.

Pro ochranu vody jako nezbytné podmínky pro život se jeví jako vhodné vytvořit speciální rámec v rovině ústavního práva. Ten by však měl usilovat o komplexní řešení, nikoliv nahrazovat dílčí nedostatky v prosazování práva. Ruku v ruce s takovým návrhem by měly být předloženy teze prováděcích či reformních opatření na zákonné úrovni, aby ústavní ochrana vody nezůstala jen symbolickým prvkem. Předložené návrhy ústavní ochrany vody, respektive práva na vodu však tyto požadavky plnohodnotně nesplňují.

Je také vcelku škoda, že konkrétní návrh zásahu do ústavního rámce ve smyslu založení speciální ústavní ochrany vody, potažmo zakotvení práva na vodu, nebyl předložen k širší veřejné diskusi jako vládní návrh. S ohledem na zásadní propojení těchto otázek s dalšími oblastmi lidského života, jakož i s výzvou, jak čelit dopadům klimatických změn, se jedná o témata, která by neměla být zúžena na debatu na půdě poslanecké sněmovny a senátu.

Right to Water and Current Efforts to strengthen Water Protection at the Constitutional Level of Czech Law

Tereza Snopková

Abstract: In the Czech Republic, much attention is paid to the codification of special constitutional water protection and the constitutional right to water. These efforts respond to changes such as low rainfall and more frequent droughts and to forecasts stemming from climate change models. Since 2019, four parliamentary proposals have been submitted, all motivated by the need for greater water protection and prioritization of the public interest in water protection. Two of the proposals explicitly enshrine the constitutional right to drinking water, and rights of access to water, respectively. Water is a limited natural resource and at the same time essential element for the lives of present and future generations. The reason for the use of the constitutional law level may be that it is a society-wide interest, and its constitutional entrenchment will ensure its security and support further steps of the state. Opening up the issue of water protection at the constitutional level sends a clear signal for the need for water protection, but it is not a sufficient solution in itself. Besides that, it is necessary to carefully consider what specific measures should be reflected at the constitutional level and what goals should be promoted at this level. On the one hand, the submitted parliamentary proposals reflect the requirements of the internationally recognized right to water, but, on the other hand, they raise some problematic issues which should be subjected to a wider public debate.

Key words: right to water, constitutional water protection, climate change, water shortage