

Právní posouzení návrhu novely vodního zákona

Zadavatel: **Asociace horských středisek ČR, z.s.**
IČ: 020 83 078
se sídlem Krkonošská 153, 543 01 Vrchlabí
(dále jen „Zadavatel“ nebo „Asociace“)

Zpracovatel: **Wimětal & Partneři, advokátní kancelář, s.r.o.**
se sídlem Brno, Údolní 8, PSČ 602 00

Zadání: **Zhodnotit navrhovanou novelizaci zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, se zaměřením na takové změny v právní úpravě, které by mohly mít negativní dopad na podnikání členů zadavatele, zejména ve vztahu k odebrání povrchové vody pro výrobu technického sněhu pomocí k tomu určených technických zařízení, za účelem umělého zasněžování sjezdovek**



I.

Zadání

V souladu se zadáním Zadavatele je předmětem této právní analýzy zhodnocení navrhovaných změn v právní úpravě nakládání s povrchovými vodami, které je upraveno především zákonem č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o vodách“), které by mohly mít negativní dopad na podnikání členů Zadavatele, zejména pak se zaměřením na posouzení dopadu navrhované legislativní změny na odběr povrchové vody pro výrobu sněhu technickými prostředky pro umělé zasněžování prováděné členy Zadavatele při jejich podnikatelské činnosti.

II.

Výchozí stav

Zadavatel jako asociace horských středisek sdružuje zejména provozovatele horských středisek, kteří v rámci své podnikatelské činnosti mimo jiné i odebírají povrchové vody za účelem jejich využití k umělému zasněžování bez povinnosti hradit za tento odběr poplatků.

Aktuální znění zákona o vodách upravuje podmínky pro možnost odběru povrchových vod pro potřeby jejich využití k tvorbě technického sněhu zejména v ustanoveních §§ 8, 10 a 101.

Z důvodu shledání vážného nedostatku nezbytné legislativy řešící uceleně a systémově problematiku sucha a nedostatku vody, respektive zakotvující a upravující možnosti omezovat nakládání s vodami v zákoně o vodách, klade si navrhované znění zákona za cíl zejména upravit podmínky operativního řízení zvládnutí mimořádné hydrologické situace. Nově navrhované znění zákona o vodách, které je předmětem tohoto posouzení má tak zejména legislativně zakotvit a upravit mimořádné prostředky k řešení problematiky sucha a navazujícího stavu nedostatku vody.

III.

Nově navrhovaný stav

Nosným tématem posuzovaného návrhu novely zákona o vodách je legislativní zakotvení opatření pro zvládnutí sucha a stavu nedostatku vody, která zároveň na rozdíl od ostatních v novele navrhovaných změn, mohou v případě jejich zavedení do praxe představovat zásadní riziko pro podnikání členů Zadavatele.

Návrh novely vkládá do textu zákona o vodách zcela novou HLAVU X. s názvem ZVLÁDNUTÍ SUCHA A NEDOSTATKU VODY. Tato zcela nová ucelená část zákona o vodách obsahuje především legislativní definice stavu sucha a nedostatku vody, které jsou klíčové pro text celé této hlavy.

Kromě uvedených základních definic, má zákon o vodách nově upravovat základní dokument



nazvaný plán pro zvládnání sucha a nedostatku vody (dále jen „plán“). Má se jednat o operativní dokument, který má přispět k efektivnějšímu zvládnání období sucha/stavu nedostatku vody, a který má být zároveň jedním z podkladů ve správním řízení o vydání opatření při stavu nedostatku vody. Jedná se tedy o klíčový dokument, který:

- bude povinně (ve lhůtě 3 měsíců od účinnosti novely zákona o vodách) pořízen pro celé území ČR Ministerstvem zemědělství a pro území každého kraje příslušným krajským úřadem v přenesené působnosti. Fakultativně je pak možné jej pořídit i pro správní obvod obce obecní úřad s rozšířenou působností;
- není závazným podkladem pro vydání rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 50 odst. 4 správního řádu;
- bude obsahovat návrh postupů pro zvládnání sucha, kterými se rozumí rozhodnutí, nebo opatření obecné povahy vydávané vodoprávním úřadem dle ustanovení § 6 odst. 4, § 59 odst. 4 a § 109 odst. 1 vodního zákona;
- bude obsahovat také návrh opatření při stavu nedostatku vody, kterými se rozumí rozhodnutí a opatření obecné povahy vydávané komisí pro sucho
- bude povinně projednán mimo jiné i s uživateli vody významnými pro území příslušného kraje (těmi dle důvodové zprávy jsou také fyzické a právnické osoby, které nakládají s vodami takovým způsobem a v takovém množství, že pro ně samotné, tak pro hospodaření s vodou na tomto konkrétním území, je jakákoliv změna v dostupnosti vody citelným zásahem, tedy podnikající fyzické a právnické osoby, které jsou významnými zaměstnavateli v regionu, nebo jejichž činnost je strategická pro tento daný region). **Dle našeho názoru by v případě uvedení novely do praxe a zavedení plánů pro sucho, měly být tyto projednávány i s provozovateli lyžařských areálů.**

V návaznosti na zakotvení plánu novela zavádí další pro členy Zadavatele klíčové podmínky nakládání s povrchovými vodami, když stanovuje závaznou hierarchii užití vody pro společnost při opatření vyhlášení stavu nedostatku vody (§ 87b odst. 4). Podle této hierarchie se v plánu rozdělí dle místních podmínek způsoby užití vody, jejich důležitost pro řešené území a množství omezování odběru vody pro ten který způsob užití vody, přičemž využití povrchové vody za účelem umělého zasněžování spadá v návrhu do poslední kategorie označené písm. e) - ostatní využití. Výjimku z užití výše uvedené hierarchie stanovuje § 87b odst. 5, když v případě, že to vyžadují zvláštní místní podmínky, nemusí být zákonem stanovená hierarchie dodržena, a to pouze v druhé části pořadí významnosti mezi způsobem užití vody pro živočišnou zemědělskou výrobu, pro ekologické funkce vody, pro hospodářské využití **a pro ostatní využití**. Zvláštními místními podmínkami dle předchozí věty mohou být dle důvodové zprávy např. existence provozu, na který je úzce vázána zaměstnanost v regionu – uvedená výjimka, by se tak případně dala vztáhnout i na odebírání povrchové vody za účelem využití



umělého zasněžování, a to s argumentací, že díky umělému sněhu je zvyšována obsazenost areálu a prodlužována doba jeho provozu, což přispívá k vyšší zaměstnanosti v příhraničních regionech, kde lidé velice těžko hledají zaměstnání. Tímto by mohla být i v období vyhlášení sucha zajištěna možnost odebírání povrchové vody pro lyžařská střediska

Kromě shora popsaného plánu jako základního dokumentu pro období sucha a nedostatku vody novela ustanovuje i nový orgán – komisi pro zvládnání sucha a stavu nedostatku vody (dále jen „komise“). Tato komise je navrhována jako kolektivní orgán se zastoupením osob z různých odvětví, čímž má být zajištěna odbornost rozhodování komise vzhledem k možným citlivým dopadům zvoleného opatření při stavu nedostatku vody. Žádné bližší podmínky členství v komisi či požadavky na osoby, které mají být jejími členy zákon o vodách v navrhovaném znění nestanoví.

Komise:

- bude povinně zřízena na ústřední úrovni pro celé území ČR a na úrovni krajů pro území každého příslušného kraje a fakultativně na úrovni obcí s rozšířenou působností;
- **k jednání komise pro suchu může hejtman, starosta přizvat uživatele vody významné pro dané území – má sloužit k efektivnějšímu rozhodování;**
- ústřední zřídí vláda, schvaluje její statut, předsedou je ministr zemědělství a místopředseda ministr životního prostředí;
- vydává opatření podle povahy věci, a to formou rozhodnutí či opatření obecné povahy dle správního řádu;
- má zásadní pravomoc vydávat opatření při stavu nedostatku vody;
- zákon nedostatečně upravuje opravné prostředky proti jejímu rozhodování;
- zákon přesně neupravuje ani podmínky účasti v ní ani ji podle našeho názoru řádně nezakotvuje v právním řádu (státní správa/samospráva);
- zákon zavádí závaznou hierarchii platnosti opatření mezi jednotlivými úrovněmi komisí;

Jak už uvádíme výše, v souvislosti se zavedením komisí obsahuje navrhované nové znění zákona o vodách i úpravu zcela nové a naprosto zásadní pravomoci těchto orgánů, tedy oprávnění k vydání opatření při stavu nedostatku vody ve smyslu § 87l a § 87m navrhovaného znění vodního zákona

V ustanovení § 87l odst. 5 navrhovaného znění zákona o vodách je uvedeno, že dnem vydání opatření při stavu nedostatku vody komisí pro sucho, se v rozsahu takového opatření pozastavuje účinnost rozhodnutí nebo opatření obecné povahy vydaných vodoprávním úřadem podle § 6 odst. 4, § 59 odst. 4 a § 109 odst. 1 při zvládnání sucha, a to až do doby



odvolání stavu nedostatku vody. V ustanovení § 87m je dále uvedeno, že komisi pro sucho je svěřena pravomoc vydávat na dobu nezbytně nutnou rozhodnutí obecné povahy, ve kterých mj. upraví, omezí, případně i zcela zakáže obecné nakládání s povrchovými vodami bez náhrady nebo upraví minimální zůstatkový průtok nebo minimální hladinu podzemních vod stanovené v povolení k nakládání s vodami, přičemž případnému odvolání proti takovému rozhodnutí nebude přiznán odkladný účinek.

Komise pro sucho, má tak oprávnění na základě plánu pro sucho vydávat rozhodnutí nebo opatření obecné povahy, na jehož základě se pozastavuje účinnost rozhodnutí nebo opatření obecné povahy vydaných vodoprávním úřadem, a to až do doby odvolání nedostatku vody. Tímto rozhodnutím může být i povolení vodoprávního úřadu k nakládání s povrchovými vodami k účelům výroby technického sněhu pomocí zasněžovacích systémů, což je samozřejmě pro drtivou většinu členů Zadavatele kritický problém, když pro provoz většiny českých lyžařských areálů je s ohledem na jejich polohu a dlouhodobé meteorologické podmínky v ČR umělé zasněžování technickým sněhem klíčové pro kvalitu a dobu trvání jejich provozu, a takové rozhodnutí komise by mohlo zcela změnit průběh sezóny v příslušném lyžařském středisku.

Podle našeho názoru je třeba se pokusit vzniku shora uvedených komisí s výše popsányi pravomocemi zabránit, přičemž je třeba argumentovat tím, že takto navrhovaná právní úprava není v souladu s ústavním pořádkem České republiky, a to zejména s odkazem na ustanovení čl. 105 Ústavy, který upravuje výkon státní správy tak, že pouze na základě zákona ji lze svěřit orgánům samosprávy. Komise pro sucho ovšem nemá být řádným orgánem státní správy a podle našeho názoru ani orgánem samosprávy, nelze jí tedy svěřit pravomoc k vydání rozhodnutí nebo opatření obecné povahy. Komise pro sucho by, pokud už by měl být její vznik vůbec připuštěn, měla být pouze poradním orgánem, bez rozhodovací pravomoci připravující návrhy a připomínky, o kterých by následně rozhodoval vodoprávní úřad a pouze on by měl pravomoc k vydávání rozhodnutí a opatření obecné povahy.

Nad rámec výše uvedeného v navrhovaném znění zákona chybí dostatečná úprava opravných prostředků, proti rozhodnutí komise pro sucho (odvolání), kterým by bylo rozhodnuto o omezení případně zákazu nakládání s povrchovými vodami, jakož i úprava procesu rozhodování o případném opravném prostředku. Zákon sice zmiňuje odvolání proti rozhodnutí komise, kterému zároveň odebrává odkladný účinek, ale tím úprava opravných prostředků a procesu rozhodování o nich končí. Pokud by se tak nepodařilo zabránit přijetí právní úpravy komisí pro sucho tak, jak je nyní zakotvena v návrhu novely zákona o vodách, doporučujeme pokusit se prosadit alespoň doplnění úpravy účinných opravných prostředků proti rozhodnutím komisí, včetně úpravy procesu o rozhodování o něm tak, aby se subjekty dotčené rozhodováním komisí, mohly proti těmto rozhodnutím alespoň adekvátně bránit, a tato rozhodnutí byla přezkoumatelná.

V neposlední řadě, je třeba poukázat na citelné sankce (50 a 200 tis Kč), které zákon zavádí za nedodržení opatření stanovených komisí.

Nově navrhované znění zákona o vodách zavádí i pravidla postupu při vyhlášení mimořádného stavu sucha a vymezuje kompetence a odpovědnosti jednotlivých orgánů.

Konečně upozorňujeme na nově podrobněji upravené ustanovení § 5 odst. 3 zákona o vodách upravující pravidla pro akumulaci a vsakování vod v rámci nově prováděných staveb nebo změn staveb stávajících.

Kromě zcela nové HLAVY X. zákona o vodách lze i v ostatních částech textu novely nalézt změny, které by mohly negativně ovlivnit podnikatelskou činnost členů Zadavatele. Takovou změnou je i zavedení měření množství odebírané vody ve smyslu § 10 odst. 1 navrhovaného znění zákona o vodách

V navrhovaném znění dochází rovněž k úpravě, resp. k výraznému zpřísnění požadavků na evidenci nakládání s vodami prostřednictvím snížení limitního množství odebrané povrchové vody, při jejichž dosažení vznikne povinnost toto množství měřit a předávat informace o něm správci povodí. Uvedené zpřísnění se dotýká i povolení vodoprávního úřadu podle § 8 odst. 1 písm. a) bod 1., tedy odebírání povrchové vody k účelům umělého zasněžování. **Z původního limitu 6000 m³ vody za kalendářní rok nebo 500 m³ vody v každém měsíci kalendářního roku je v navrhovaném znění zákona navrhováno zásadní snížení limitů na 1000 m³ vody za kalendářní rok nebo 100 m³ vody v kalendářním měsíci.** S ohledem na velikost odběrů členů Zadavatele však tato skutečnost zhoršení jejich postavení již nepřináší.

IV.

Legislativní proces

Aktuální stav projednávání návrhu novely zákona o vodách je takový, že proběhlo meziresortní připomínkové řízení a nyní musí navrhovatel vypořádat jednotlivé připomínky, které v rámci tohoto procesu obdržel. Tento proces by měl být ukončen v průběhu měsíce března 2019 a v následujících měsících poté by měl být návrh zákona předložen legislativní radě vlády a následně v červnu 2019 i k projednání ve vládě. Předkladatelé návrhu novely předpokládají jeho projednání sněmovnou a senátem parlamentu ČR v podzimních měsících roku 2019, resp. zimních měsících roku 2020 s tím, že účinnost zákona je plánována na jaro či léto roku 2020.

Kromě samotného navrhovaného znění zákona je třeba pečlivě sledovat i připomínky v rámci meziresortního připomínkového řízení, neboť i v jejich rámci, popř. v rámci připomínek různých svazů a organizací mohou vzniknout návrhy, které by v případě jejich zavedení do praxe rovněž mohly negativně ovlivnit podnikání členů Zadavatele. V tomto případě se typicky jedná o připomínky Svazu měst a obcí ČR k návrhu zákona

V připomínkách k návrhu zákona o vodách uvedl Svaz měst a obcí pod bodem 21) žádost o



úpravu ustanovení § 101 odst. 4, ve kterém požaduje odstranění výjimky osvobození od poplatku za odebírání vod pro výrobu technického sněhu sněžnými děly. V odůvodnění svého návrhu svaz uvádí, že dle jejich názoru není bezúplatné odebírání vod pro výrobu technického sněhu sněžnými děly ve veřejném zájmu a v době, kdy se platí za odběry povrchové vody pro výrobu pitné vody a kdy je snahou zpoplatnit odvod srážkové vody z jednotné kanalizace, jejichž množství je zcela závislé na počasí, vydělit z platby odběr vody pro zařízení pro technickou výrobu sněhu, jež slouží výhradně pro komerční účely a k tomu má negativní vliv na místní přírodní poměry kvůli dlouhodobému promrzání půdy, plašení zvěře, hluku apod., a není tak zdůvodnitelné.

K výše uvedenému lze podle našeho názoru argumentovat především tak, že díky umělému sněhu je zvyšována kvalita a délka provozu každého jednotlivého areálu, což zvyšuje jeho návštěvnost, která logicky zásadně ovlivňuje ekonomiku celého dotčeného regionu, včetně otázek zaměstnanosti apod. V případě zvýšení nákladů na zajištění umělého zasněžování by mohla nastat situace, kdy by některá střediska nebyla schopná přilákat lyžaře a obce v okolí lyžařských středisek by se vylidnily. Je také vhodné zmínit studii KPMG, podle které jedna koruna utracená v lyžařském středisku znamená sedm korun utracených v celém horském středisku. To přináší zaměstnání pro 46 tisíc lidí, kteří jsou na dobrém průběhu zimní sezóny závislí. Případné zpoplatnění odběru vody pro technické zasněžování sjezdovek by samozřejmě také vedlo ke zvýšení cen skipasů. Neobstojí tedy argument, že odebírání povrchové vody pro výrobu sněhu vodními děly slouží výhradně pro komerční účely, neboť z výše uvedeného vyplývá pozitivní dopad v oblasti celospolečenského zájmu, zejména udržení a podpora zaměstnanosti a rozvoj cestovního ruchu – netřeba zmiňovat, že se jedná o podstatné prvky života horských regionů.

Nad rámec výše uvedeného je třeba opakovat a zdůrazňovat, že povrchová voda odebíraná pro výrobu technického sněhu, ve své podstatě není odebírána, neboť se neztrácí, pouze se přetváří na jiné skupenství a je načas zadržena v krajině. Na jaře, či při oblevách následně z velké části odtéká do stejného povodí, odkud byla čerpána na sjezdovky.

IV. Závěr

Jak je patrné ze shora uvedeného, nově navrhované znění zákona o vodách by, v případě, že by v navrhované podobě opravdu vstoupilo v účinnost, téměř jistě mělo negativní dopad na podnikatelské aktivity členů zadavatele. Zpracovatel tak Zadavateli rozhodně doporučuje pokusit se přijmout v mezích platných právních předpisů veškerá opatření, která povedou ke změně nyní navrhovaného znění novely tak, aby byla hrozba těchto negativních důsledků buď zcela odvrácena nebo alespoň zmírněna. Zároveň je zjevné, že je třeba věnovat náležitou pozornost i návrhům ostatních resortů, asociací a svazů, neboť i z jejich strany mohou v souladu se společenskou a mediální poptávkou vzejít návrhy, kterými je rovněž třeba se

zabývat a adekvátně na ně reagovat, jak v rámci legislativního procesu, tak mediálně.

Z našeho pohledu je celý návrh novely sestaven horkou jehlou, na základě společenské a politické poptávky bez dostatečné přípravy a projednání s dotčenými subjekty a může tak v rámci legislativního procesu být solidní šance na jeho úplné odmítnutí či alespoň podstatnou změnu.

V Brně dne 11.3.2019

Wimětal & Partneři, advokátní kancelář, s.r.o.