

Legislativní rada vlády

Čj. 345/19

V Praze dne 1. července 2019

Výtisk č.:

S t a n o v i s k o

předsedkyně Legislativní rady vlády

k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony

I.

K celkovému zaměření návrhu

Návrh zákona novelizuje celkem čtyři právní předpisy, a to zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 97/1993 Sb., o působnosti Správy státních hmotných rezerv, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů, a konečně 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.

Hlavním cílem návrhu novely vodního zákona je definovat pojmy sucha a stavu nedostatku vody, uložit povinnost zpracovat plány pro zvládnutí sucha a stavu nedostatku vody a jejich obsah a projednání, stanovit hierarchii priorit způsobů užití vody pro účely sestavení plánu pro sucho, ustanovit orgány pro sucho a jejich složení, upravit vyhlášení stavu nedostatku vody a kompetence při něm a zavést sankce za porušení povinností.

Dalšími významnějšími změnami vodního zákona jsou zavedení povinnosti oprávněného měřit množství odebírané povrchové a podzemní vody při povoleném množství alespoň 1 000 m³ rok nebo 100 m³ za měsíc a předávat výsledky měření

správci povodí, rozšíření možnosti vodoprávního úřadu z moci úřední upravit platná povolení k nakládání s vodami, zavedení nové evidence technickobezpečnostního dohledu nad vodními díly nebo zavedení působnosti krajského úřadu k projednávání přestupků.

Navrhovaná změna zákona o působnosti Správy státních hmotných rezerv obsahuje úpravu podmínek poskytnutí a použití státních hmotných rezerv pro řešení mimořádných událostí v souvislosti s vyhlášením stavu nedostatku vody.

Návrh změny krizového zákona souvisí s potřebou jasného rozdělení kompetencí orgánů pro sucho a krizových orgánů v případě, kdy za stavu nedostatku vody dojde k vyhlášení krizového stavu.

Cílem návrhu novely zákona o vodovodech a kanalizacích je umožnit provozovateli vodovodu reagovat na vyhlášení stavu nedostatku vody podle vodního zákona. Navrhováno je také zmocnění pro nahlížení do registru obyvatel pro příslušný správní orgán, a to pro potřeby řízení vedených podle zákona o vodovodech a kanalizacích.

II.

Vztah k právu EU

Návrh zákona se dotýká níže uvedených předpisů práva EU, které předkladatel uvádí v odůvodnění návrhu:

- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. října 2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky,
- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/118/ES ze dne 12. prosince 2006 o ochraně podzemních vod před znečištěním a zhoršováním stavu,
- směrnice Rady 91/271/EHS ze dne 21. května 1991 o čištění městských odpadních vod.

Návrhu zákona se, nad rámec toho, co předkladatel uvedl v legislativním návrhu (v důvodové zprávě), dotýkají i další předpisy práva EU, mj.:

- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/18/EU ze dne 4. července 2012 o kontrole nebezpečí závažných havárií s přítomností nebezpečných látek a o změně a následném zrušení směrnice Rady 96/82/ES, nebo

- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU ze dne 24. listopadu 2010 o průmyslových emisích (integrované prevenci a omezování znečištění).

Návrh je předkladatelem vykazován pouze jako okrajově implementační ke směrnici 2000/60/ES.

Návrh zákona je slučitelný s právem EU.

III.

Způsob projednání návrhu

Návrh zákona byl projednán v meziresortním připomínkovém řízení, jehož výsledky jsou uvedeny v předkládací zprávě a v části VII. předloženého materiálu. Podle předkladatele byl vládě předložen k projednání se dvěma rozpory, a to s Jihomoravským krajem a s Hospodářskou komorou.

Rozpor s Jihomoravským krajem se týká definice uživatelů vody významných pro území příslušného kraje a kontroly a vymáhání opatření vydaných komisí pro sucho.

Rozpor s Hospodářskou komorou České republiky se týká navrhovaného rozšíření možnosti vodoprávních úřadů v nezbytných případech upravit povolená nakládání s vodami (obdobné negativní stanovisko jako HK ČR uplatnil i Svaz průmyslu a dopravy České republiky a Rybářské sdružení České republiky).

Návrh zákona byl projednán pracovními komisemi Legislativní rady vlády pro správní právo a pro soukromé právo.

Předsedkyně Legislativní rady vlády rozhodla v souladu s čl. 4 bodem 3 Statutu Legislativní rady vlády, že upravený návrh zákona nebude projednávat Legislativní rada vlády, ale že k němu bude vypracováno stanovisko předsedkyně Legislativní rady vlády.

IV.

Návrh změn

Předsedkyně Legislativní rady vlády má k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, tyto připomínky:

Obecně

Návrh novely vodního zákona obsahuje nové znění § 115 odst. 2 (čl. I bod 64), což je zmocňovací ustanovení, na jehož základě Ministerstvo zemědělství ve spolupráci s Ministerstvem životního prostředí vyhláškou stanoví, ve kterých případech a které doklady předkládají fyzické a právnické osoby k žádosti o rozhodnutí, závazné stanovisko a další úkony vodoprávního úřadu a dále stanoví náležitosti žádostí o tyto úkony a jejich příloh a rovněž náležitosti rozhodnutí, opatření obecné povahy, závazných stanovisek a dalších úkonů vodoprávních úřadů.

Není ale možné, aby vyhláška jako podzákoný předpis stanovila, ve kterých případech a které doklady se předkládají jako součásti žádosti, tím méně, aby vyhláška stanovila obsahové náležitosti žádosti, když § 37 odst. 2 správního řádu stanoví, že podání jako obecná forma žádosti může nad rámec správního řádu obsahovat další náležitosti, které stanoví zákon, tedy nikoliv vyhláška jako podzákoný právní předpis. To navazuje na § 1 odst. 2 správního řádu, který obecně stanoví, resp. deklaruje, že speciální úpravu ke správnímu řádu může obsahovat opět jen právní předpis síly zákona. To platí i pro tu část zmocnění, která předpokládá, že vyhláška stanoví náležitosti rozhodnutí, kde speciální úpravu k § 68 správního řádu, který stanoví obecné náležitosti rozhodnutí, může obsahovat rovněž jen zákon (viz např. úprava obsažená v § 93 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich).

Kromě toho je navržené zmocňovací ustanovení v rozporu i s čl. 49 odst. 1 písm. b) Legislativních pravidel vlády, kde je uvedeno, že zmocnění nesmí předpokládat úpravu věcí, které nenavazují na jiná ustanovení zákona, což souvisí s tím, že se neprovádí zmocňovací ustanovení samotné, ale právě ona jiná ustanovení zákona, na které má zmocnění navazovat. Taková ustanovení ale ve vodním zákoně chybějí a je třeba je do něj doplnit, protože pouhou změnou zmocňovacího ustanovení se toho dosáhnout nedá.

Vodní zákon již zmíněné zmocňovací ustanovení v § 115 odst. 2 obsahuje a na jeho základě byla původně vydána vyhláška č. 432/2001 Sb., o dokladech žádosti o rozhodnutí nebo vyjádření a o náležitostech povolení, souhlasů a vyjádření vodoprávního úřadu a v loňském roce vyhláška č. 183/2018 Sb., o dokladech žádosti o rozhodnutí nebo vyjádření a o náležitostech povolení, souhlasů a vyjádření vodoprávního úřadu.

K tomu je ale třeba uvést, že pracovní komise Legislativní rady vlády pro veřejné právo I – komise pro správní právo č. 1 ve svém stanovisku z 18. června 2018 k návrhu vyhlášky Ministerstva zemědělství a Ministerstva životního prostředí o náležitostech rozhodnutí a dalších opatření vodoprávního úřadu a o dokladech předkládaných vodoprávnímu úřadu uplatnila zásadní připomínky týkající se vztahu navrhované vyhlášky k zákonné úpravě. Těmto připomínkám však Ministerstvo zemědělství v rozporu s Legislativními pravidly vlády nevyhovělo ani věc nepředložilo k rozhodnutí Legislativní radě vlády, ale vyhlášku vydalo a nyní se snaží tento postup „napravit“ změnou zmocňovacího ustanovení.

Ze stanoviska pracovní komise Legislativní rady vlády ale nevyplývá, že by řešením problémů, na které komise svými připomínkami upozornila, byla pouhá změna formulace zmocňovacího ustanovení. Daný problém je mnohem hlubší a bez výraznějšího doplnění zákona (které by se mohlo inspirovat např. úpravou ve stavebním zákoně, který rámcově stanoví jak náležitosti jednotlivých druhů žádostí, tak náležitosti jednotlivých druhů rozhodnutí a teprve v rámci takové obecné zákonné úpravy může prováděcí vyhláška upravovat podrobnosti, jak to obecně předpokládá čl. 79 odst. 3 Ústavy) tento problém řešitelný nebude.

Na základě toho se proto navrhuje uložit ministru zemědělství ve spolupráci s ministrem životního prostředí připravit a vládě k projednání předložit návrh novely vodního zákona, jejímž prostřednictvím by do tohoto zákona byla doplněna odpovídající speciální zákonná úprava (ve vztahu k obecné úpravě týkající se zejména náležitostí žádostí a rozhodnutí ve správním řádu), na jejímž základě a v jejichž mezích by bylo možné vydat příslušnou vyhlášku a upravit v ní věci, které skutečně může upravovat vyhláška a nikoliv věci, jejichž úprava patří do zákona.

K jednotlivým ustanovením

Připomínky k jednotlivým ustanovením návrhu zákona jsou obsaženy v příloze k tomuto stanovisku.

K důvodové zprávě

1. Důvodovou zprávu návrhu zákona dopracovat tak, aby odpovídala vládou schválenému návrhu zákona.

2. Předkladatel pouze částečně splnil povinnost uvést v důvodové zprávě k posuzovanému návrhu právního předpisu zhodnocení slučitelnosti způsobem stanoveným v čl. 9 odst. 2 písm. e) ve spojení s čl. 4 odst. 5 Legislativních pravidel vlády. Především je dle výše uvedených ustanovení potřeba uvést, které předpisy Evropské unie, judikatura soudních orgánů Evropské unie nebo obecné právní zásady práva Evropské unie (čl. 2 odst. 1 písm. a), f) a g) metodických pokynů), popřípadě i legislativní záměry a návrhy předpisů Evropské unie jsou v návrhu přímo zohledněny, a které se návrhu týkají rámcově. Rozdílová tabulka uvádí směrnici 2000/60/ES. V důvodové zprávě se ale na straně 19 objevuje širší seznam směrnic EU. Předpokládáme, že tyto další směrnice se dle předkladatele mají navrhované úpravy týkat v širších souvislostech. Rovněž není zřejmé, proč důvodová zpráva nezmiňuje např. i směrnici 2012/18/EU a směrnici 2010/75/EU, které jsou dle starších srovnávacích tabulek promítnuty mj. do zákona o vodách. Předpokládáme, že i těchto směrnic se návrh alespoň v širších souvislostech dotýká. Nadto v důvodové zprávě předkladatel hodnotí slučitelnost se směrnicí 2006/11/ES a směrnicí 2006/44/ES, které však již nejsou platné. Je třeba je odstranit z výčtu hodnocených předpisů EU. Rovněž se doporučuje přeformulovat větu „*Navrhovaná právní úprava není v rozporu se směrnicí*“ na „*Navrhovaná právní úprava je v souladu s následujícími předpisy EU*“, a k jednotlivým předpisům doplnit slovo „směrnice“.
3. Do odůvodnění k novelizačnímu bodu č. 29 v čl. I (§ 38 odst. 9 vodního zákona) doplnit, že při posuzování technické proveditelnosti vypouštění odpadních vod do vod povrchových se bude posuzovat i ekonomická únosnost, jejíž posuzování plyne z principu přiměřenosti a která se bere v úvahu vždy a posuzuje se společně s technickou proveditelností, kdy stejným způsobem je formulováno např. i ustanovení § 3 odst. 8 zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích umožňující obecnímu úřadu rozhodnutím uložit vlastníkům pozemků či staveb povinnost připojit se na kanalizaci v případech, kdy je to technicky možné a ač to zákon výslovně nestanoví, při posuzování technické možnosti připojení na kanalizaci či možnosti přímého čištění odpadních vod s následným vypouštěním do vod povrchových nebo podzemních, je nutné zohlednit také zásadu proporcionality (srov. § 2 odst. 3 správního řádu) a nelze např. vydat rozhodnutí o povinnosti připojit se na kanalizaci podle § 3 odst. 8 zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích, pokud by takové rozhodnutí bylo

zcela zjevně nepřiměřené okolnostem konkrétního případu, což potvrzuje např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 12. 2016, č. j. 5 As 257/2015-32, podle kterého jedním z korektivů, který může být podstatný z hlediska zásady proporcionality, je posouzení, zda zřízení přípojky není zjevně a již ze samotné podstaty a okolností konkrétního případu naprosto nepřiměřené a extrémně nákladné a v takovém případě rovněž nelze hovořit o technické možnosti realizace ve smyslu § 3 odst. 8 zákona o vodovodech a kanalizacích.

K rozdílové tabulce

1. Do rozdílové tabulky promítnout změny návrhu zákona schválené vládou.
2. Je třeba opravit nesprávně uvedené implementační ustanovení § 17 odst. 5 na správné § 17 odst. 6.

Ke srovnávací tabulce

1. Do srovnávací tabulky promítnout změny návrhu zákona schválené vládou.
2. Předkladatel nesplnil povinnost dle čl. 9 odst. 2 Legislativních pravidel vlády připojit k návrhu srovnávací tabulky ke všem dotčeným předpisům Evropské unie (čl. 6a metodických pokynů). To se týká především směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. října 2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky; v tomto smyslu je třeba aktualizovat ke všem dotčeným předpisům Evropské unie
3. Některá ustanovení novelizovaná návrhem jsou již v současnosti vykazována jako implementační vůči směrnicím ve srovnávacích tabulkách (viz níže). Je-li návrhem do těchto implementačních ustanovení zasahováno, je povinností předkladatele tyto tabulky aktualizovat a přiložit k návrhu (dle čl. 9 odst. 2 Legislativních pravidel vlády). Změny textu v tomto případě nejsou vždy významné pro účely implementace, ale text ve starších verzích srovnávacích tabulek nebude odpovídat novelizovanému znění. K dotčeným ustanovením předpisů EU postačí ve srovnávací tabulce uvést místo celého textu novelizovaného ustanovení pouze identifikační číslo návrhu. Konkrétně se jedná o ustanovení v těchto novelizačních bodech: Část první, body: 1., 4., 9., 14., 15., 18. až 21., 23. až 25., 27. až 31., 49., 51., 60., 63., 68. až 70., 73. až 75., 78., 89.

V.

Závěr

Legislativní rada vlády doporučuje vládě **s c h v á l i t** návrh zákona, kterým se mění zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, a přijmout k němu usnesení vlády a v něm stanovit:

„V l á d a

I. **s c h v a l u j e** návrh zákona, kterým se mění zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, s úpravami podle připomínek uvedených ve stanovisku Legislativní rady vlády a podle závěrů vlády;

II. **u k l á d á** ministru zemědělství ve spolupráci s ministrem životního prostředí vypracovat konečné znění vládního návrhu zákona podle bodu I tohoto usnesení;

III. **u k l á d á** ministru zemědělství ve spolupráci s ministrem životního prostředí vypracovat a předložit do 30. června 2021 vládě k projednání návrh zákona, kterým se mění zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, který bude reagovat na obecnou připomínku obsaženou v části IV. stanoviska Legislativní rady vlády,

IV. **p o v ě ř u j e**

1. předsedu vlády předložit vládní návrh zákona podle bodu I a II tohoto usnesení předsedovi Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky k dalšímu projednání s upozorněním, že se tento návrh týká členství České republiky v Evropské unii,

2. ministra zemědělství ve spolupráci s ministrem životního prostředí, aby odůvodnil vládní návrh zákona v Parlamentu České republiky;

V. z m o c ň u j e předsedu vlády, aby na základě odůvodněné žádosti ministra zemědělství nebo ministra životního prostředí pověřil plněním úkolu podle bodu IV/2 tohoto usnesení jiného člena vlády.“.

Mgr. Marie B e n e š o v á
ministryně spravedlnosti
a předsedkyně Legislativní rady vlády

v z. JUDr. Jan Kněžínek, Ph.D.
náměstek pro řízení Sekce Legislativní rady vlády
a místopředseda Legislativní rady vlády

Příloha: připomínky k jednotlivým ustanovením návrhu zákona