

VODA V PRÁVNÍCH VZTAZÍCH

Ivana Průchová, Jakub Hanák a kolektiv

Masarykova univerzita
Brno 2014

Vzor citace:

PRŮCHOVÁ, Ivana ; HANÁK, Jakub a kol. Voda v právních vztazích. 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2014. 238 s. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická, č. 481. ISBN 978-80-210-7155-1.

Katalogizace v knize – Národní knihovna ČR

Průchová, Ivana

Voda v právních vztazích / Ivana Průchová, Jakub Hanák a kolektiv. – 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2014. - 238 s. (Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická ; č. 481)

ISBN 978-80- 210-7155-1 (brož.)

351.79* 502.171:502.51*

- vodní právo
- ochrana vod
- monografie

351 – Úkoly veřejné správy, správní opatření, legislativa [15]

Tato publikace vznikla a byla financována z prostředků specifického výzkumu Masarykovy univerzity č. MUNI/A/0800/2013 „Publikace vědeckých monografií II“.

Recenzovali: doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.
JUDr. Ing. Filip Dienstbier, Ph.D.

© 2014 Ivana Průchová, Jakub Hanák a kolektiv

© 2014 Masarykova univerzita

ISBN 978-80-210-7155-1

Obsah

ÚVOD	9
I OCHRANA VOD PŘI VYUŽÍVÁNÍ ÚZEMÍ.....	15
I.1 ŘEŠENÍ POTENCIÁLNÍCH KONFLIKTŮ PŘI NAKLÁDÁNÍ S VODAMI.....	15
I.2 VODA V PROCESECH VEŘEJNÉHO STAVEBNÍHO PRÁVA.....	21
I.2.1 Vodoprávní úřady jako specializované stavební úřady.....	21
I.2.2 Vybrané instituty.....	24
I.2.3 Vodoprávní řízení.....	31
I.2.4 Závěr	33
I.3 SUBJEKTY POVODŇOVÉ OCHRANY	34
I.3.1 Legislativní zakotvení.....	35
I.3.2 Subjekty při vymezování záplavového území	35
I.3.3 Subjekty územního plánování.....	37
I.3.4 Zástavba v nivě	42
I.3.5 Závěr	43
I.4 STAVEBNÍ ČINNOST V ZÁPLAVOVÝCH ÚZEMÍCH.....	44
I.4.1 Současný stav ZÚ a vyhlášení ZÚ a AZZÚ	44
I.4.2 Opomíjená funkce územního plánování.....	47
I.4.3 Vyhodnocení vlivu záměru stavby v záplavovém území.....	50
I.4.4 Kompenzace vlastníkům pozemků – ano či ne?	51
I.4.5 Závěr	54
I.5 VODNÍ PLOCHY JAKO VÝZNAMNÝ KRAJINNÝ PRVEK Z POHLEDU PRÁVA	55
I.5.1 Obecná východiska	55
I.5.2 Významný krajinný prvek a vodní plocha–k pojmosloví.....	57
I.5.3 Základní prostředky ochrany vodních ploch jako VKP.....	60
I.5.4 Opatření a sankce za ohrožení a poškození vodních ploch jako VKP	63
I.5.5 Závěr	70
I.6 PRÁVNÍ ASPEKTY SPLOUVÁNÍ VOD V NÁRODNÍCH PARCÍCH.....	71
I.6.1 Obecný zákaz.....	71
I.6.2 Ustanovení § 16 odst. 1 písm. e) ZOPK	72
I.6.3 Možnost vyhradit místa ke splouvání návštěvním řádem národního parku	76
I.6.4 Udělování výjimek podle ustanovení § 43 ZOPK	78
I.6.5 Návštěvní řády jednotlivých národních parků	80
I.6.6 Žádost o informace dle zákona č. 123/1998 Sb.....	81

I.6.7	Případ ochránce	83
I.6.8	Závěr	86
I.7	PRÁVNÍ POVAHA VOD Z HLEDISKA BÁŇSKÝCH PŘEDPISŮ...	87
I.7.1	Historický vývoj právní úpravy	87
I.7.2	Vody, které jsou vyhrazenými nerosty.....	90
I.7.3	Důlní vody.....	92
I.7.4	Závěr	98
II	VODA V SOUKROMOPRÁVNÍCH VZTAZÍCH.....	101
II.1	VODNÍ DÍLO Z POHLEDU NOVÉHO OBČANSKÉHO ZÁKONÍKU	101
II.1.1	Stávající pojetí	101
II.1.2	Dopady nové právní úpravy pojetí nemovitých věcí a vlastnického práva	104
II.1.3	Přechodná úprava.....	106
II.1.4	Promítnutí do úpravy vodního zákona	107
II.1.5	Závěr	107
II.2	SLUŽEBNOSTI TÝKAJÍCÍ SE VODY V NOVÉM OBČANSKÉM ZÁKONÍKU	108
II.2.1	Služebnosti a jejich vztah k sousedským právům.....	109
II.2.2	Služebnosti týkající se vody.....	111
II.2.3	Závěr	117
II.3	NÁHRADA ŠKODY V RYBÁŘSTVÍ.....	117
II.3.1	Škoda, ekologická škoda vs. ekologická újma.....	118
II.3.2	Náhrada škody na rybách v rybářském revíru – subjekty.....	122
II.3.3	Náhrada ekologických škod na rybách způsobených provozní činností.....	123
II.3.4	Náhrada ekologických škod na rybách způsobených trestnou činností	128
II.3.5	Náhrada ekologických škod na rybách způsobených vyšší mocí.....	130
II.3.6	Závěr	131
III	OCHRANA KVALITY VOD.....	133
III.1	JE DOBRÝ STAV POVRCHOVÝCH VOD REÁLNĚ DOSAŽITELNÝ?.....	133
III.1.1	Vývoj chemického stavu vod v povodí Moravy	134
III.1.2	Přírozené pozadí.....	134
III.1.3	Vliv sídel	135
III.1.4	Efektivita výstavby čistíren odpadních vod.....	135
III.1.5	Pozitivní ovlivnění kvality vod.....	137
III.1.6	Negativní ovlivnění kvality vod.....	137
III.1.7	Odpovědnost	138
III.1.8	Závěr	139
III.2	NITRÁTOVÁ SMĚRNICE – OTÁZKY IMPLEMENTACE	140

III.3 ZNEČIŠTĚNÍ VODY OLOVEM – JE TO VINA MYSLIVCŮ?.....	149
III.4 HYGIENICKÉ ASPEKTY KVALITY VOD	162
III.4.1 K některým mezinárodním aspektům.....	164
III.4.2 Hygienické aspekty ochrany vod v podmínkách ČR	165
III.4.3 Závěr	176
III.5 OCHRANA VOD V INTEGROVANÉM POVOLENÍ.....	178
III.5.1 Proces vydání integrovaného povolení a požadavky vodního zákona.....	178
III.5.2 Základní zpráva.....	185
III.5.3 Závěr	189
III.6 ODPOVĚDNOST ZA ZTRÁTY NA VODÁCH	190
III.6.1 Obecné otázky odpovědnosti.....	190
III.6.2 Druhy jednání – jeho protiprávnost.....	191
III.6.3 Zdvojení zákonné úpravy.....	195
III.6.4 Kompetenční spory.....	196
III.6.5 Ukládání nápravných opatření podle zákona o vodách.....	197
III.6.6 Závěr	199
IV VYBRANÉ OTÁZKY VODNÍHO PRÁVA V POLSKU	201
IV.1 WATER BOARDS AS A FORM OF ORGANISATION AND MANAGEMENT OF PUBLIC WATERS AT THE LOCAL LEVEL	201
IV.1.1 Český abstrakt	211
IV.2 THE PRESIDENT OF THE REPUBLIC OF POLAND – PROPOSITION OF THE AMENDMENTS TO THE PROVISIONS OF THE WATER LAW.....	212
IV.2.1 Český abstrakt	222
RESUMÉ	223
LITERATURA A DALŠÍ POUŽITÉ ZDROJE	229
MONOGRAFIE.....	229
ODBORNÉ ČLÁNKY A PŘÍSPĚVKY VE SBORNÍCÍCH.....	232
SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK	235
PRÁVNÍ PŘEDPISY	235
OSTATNÍ ZKRATKY	236
KOLEKTIV AUTORŮ	237

ÚVOD

Záměrem autorů publikace *Voda v právních vztazích* je poukázat na to, že právo se musí při regulaci společenských vztahů, jejichž předmětem je voda, vypořádat s jejími specifickými vlastnostmi a funkcemi, které plní nejen jako základní podmínka života na Zemi a složka životního prostředí, ale i jako živel, který slouží k velmi různorodým potřebám člověka a jím uměle vytvořených právnických osob jak v jejich běžném životě, tak v podnikatelském prostředí. Základním východiskem pro koncepci publikace, jejímž cílem je poukázat jak na soukromoprávní, tak veřejnoprávní aspekty využívání a ochrany vody je skutečnost úzkého sepětí vody s prostředím na, ale i nad a pod zemským povrchem. A dále to, že její využívání je spojeno s množstvím střetů, které se liší povahou, příčinami nebo místem, kde k nim dochází.

Publikace si neklade za cíl postihnout materii vyčerpávajícím způsobem. Vznikla za účasti osob, které se dlouhodobě a systematicky věnují veřejnoprávním i soukromoprávním nástrojům ochrany životního prostředí a pozemkovému právu a mají za to, že efektivnost právní úpravy jako celku ve vztahu k vodě může být zajištěna kvalitní úpravou soukromoprávních i veřejnoprávních institutů, které se využívání a ochrany vody týkají. Výzvou k vytvoření publikace se stala i rekonstrukce soukromého práva v České republice, která vyvolává i otázky týkající se jejího dopadu do veřejnoprávní regulace týkající se vod.

Aniž bychom chtěli čtenáři „napovídat“, resp. „prozrazovat“, co je předmětem jednotlivých kapitol, považujeme za vhodné – a to právě s ohledem na výše naznačenou komplikovanost právních vztahů týkajících se vod – představit stručně systematickou publikace a zaměření jejích jednotlivých kapitol.

Publikace je rozdělena do čtyř relativně samostatných částí, zabývajících se různými právními vztahy, jejichž předmětem je voda. Vzhledem k rozsahu publikace i odbornému zaměření autorů nebylo možné obsáhnout všechny aspekty právního režimu ochrany a využívání vody a ochrany před jejím eventuálním negativním působením na okolí. Přesto si autoři troufají doufat, že tato publikace bude čtenáři shledána užitečným odborným a pro další bádání inspirativním počinem.

První část „Ochrana vod při využívání území“ je uvozena první kapitolou, v níž se rozvíjí myšlenka, že využívání vod je nevyhnutelně spojeno s konflikty. Je v ní nastíněna jejich charakteristika a vysvětleny důvody jejich vzniku a naznačeno, jak se právní úpravě daří střetům předcházet, urovnávat je a řešit. Jsou přitom identifikovány dva typy konfliktů: veřejný spočívající ve střetu lidského zájmu na využití vodního zdroje s jeho ekologickou funkcí a soukromý, který se týká případů, kdy vodní zdroj není schopen uspokojit všechny požadavky lidí, resp. se tyto požadavky vylučují. Vodní zákon k řešení těchto konfliktů používá zejména nutnost získat povolení pro nakládání s vodami od vodoprávního úřadu. Kapitola se pokouší dát alespoň částečnou odpověď na otázku, zda právní úprava plní předestřený účel či nikoliv.

Vodoprávní úřady vedle udělování povolení k nakládání s vodami sehrávají rozhodující úlohu také při regulaci výstavby vodních děl. V této roli vystupují jako speciální stavební úřady, přičemž musí aplikovat současně vodní a stavební zákon. Druhá kapitola se proto zabývá vzájemným vztahem těchto předpisů a vybranými instituty vodoprávního řízení.

Stavební činnost se dotýká vodních poměrů nejen tehdy, má-li být realizováno vodní dílo, nýbrž také v případě ostatních staveb. Zvláště důležitá je výstavba v území, kde by mohlo dojít ke zhoršení odtokových poměrů a zhoršení průběhu povodní. Proto je stavební činnost v tzv. záplavových územích omezena, s čímž je spojena řada složitých problémů spočívajících především ve vyhlašování těchto území a nárocích vlastníků nemovitostí v nich na případné kompenzace. Tyto otázky jsou rozebírány v kapitole čtvrté. Pro svůj význam při vyhlašování záplavových území podle vodního zákona a v rámci územního plánování je ve třetí kapitole speciální pozornost věnována subjektům, které do těchto vztahů vstupují a zohledňují povodňová rizika.

Soustředění povrchové vody v určitém prostředí (vodním toku, jezeru či vodní nádrži) znamená, že tyto mohou být také důležitými částmi krajiny. Ani tento aspekt nemohl být ponechán bez povšimnutí. Pátá kapitola se proto podrobně věnuje funkci vodních ploch jako významných krajinných prvků a zabývá se právními prostředky určenými k jejich ochraně včetně nápravných a sankčních opatření v případě jejich poškození.

Svá specifika má také nakládání s vodami ve zvláště chráněných územích (ve smyslu zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny). Lze to demonstrovat např. na plavbě na bezmotorových plavidlech, která je zde velmi omezena, ačkoliv jinak není téměř regulována. Povolování této rekreační aktivity s sebou z důvodu nejasného ustanovení uvedeného právního předpisu přináší řadu aplikačních problémů, k nimž se vyjadřoval také veřejný ochránce práv. Podrobnou analýzu této problematiky nabízí šestá kapitola.

Již v úvodu avizovaný výskyt vod pod zemským povrchem se týká především vod upravených báňskými předpisy. Zároveň však na tyto dopadá i zákon vodní. Vzájemným vztahům (včetně historických souvislostí) se podrobně věnuje sedmá kapitola, která uzavírá první část publikace.

Víceméně všechny oblasti práva byly dotčeny přijetím zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále také jen nový občanský zákoník nebo NOZ), který nabyl účinnosti 1. ledna 2014. Monografií zkoumaná oblast byla dotčena poměrně výrazně. Z tohoto důvodu je této problematice věnována samostatná druhá část publikace „Voda v soukromoprávních vztazích“ tvořená třemi kapitolami.

První z nich se vypořádává se znovuzavedením zásady superficies solo cedit, podle které je stavba součástí pozemku. Pro nakládání s vodami a jiným vodo-hospodářským účelům jsou zřizována vodní díla, která jsou stavbami a často též samostatným předmětem právních vztahů. Zůstává přitom faktem, že řada vodních děl je postavena na pozemcích jiných vlastníků. Analyzovány jsou tedy vlivy nové občanskoprávní úpravy na právní vztahy týkající se vodních děl, přičemž zvláštní pozornost je věnována přechodným ustanovením a novelizaci vodního zákona, které mají zajistit hladký přechod na novou právní úpravu.

Oproti dřívější právní úpravě rozlišuje nový občanský zákoník služebnosti a reálná břemena. Institut pozemkových služebností (dříve označovaných jako věcná břemena) je pro nakládání s vodami tradičně využíván, což je dáno povahou vody jako zdroje využitelného současně více subjekty. V kapitole II.2 jsou podrobně rozebrány tři, zřejmě nejčastěji využívané, pozemkové služebnosti týkající se vody: služebnost okapu (§ 1270 NOZ), právo na svod dešťové vody (§ 1271 NOZ) a právo na vodu (§ 1272 NOZ). Vedle rozboru uvedených ustanovení je zkoumána také jejich vazba na související veřejnoprávní úpravu ve vodním zákoně, protože při výkonu těchto služebností je nutné respektovat

příslušná pravidla vodního zákona, který vyžaduje zpravidla povolení pro nakládání s vodami. Rovněž je poukázáno na úzké sepětí analyzovaných služebností se sousedskými právy, neboť voda často jako imise vniká na sousední pozemek.

Poslední kapitola této části se věnuje odpovědnostním vztahům. Nejprve je vysvětlen rozdíl mezi (ekologickou) škodou a ekologickou újmou, přičemž zvláštní pozornost je věnována právě srovnání škody v předchozím a novém občanském zákoníku. Obsah této kapitoly nutně částečně přesahuje rámec nového občanského zákoníku, protože odpovědnost za ekologickou újmu je upravena zvláštními právními předpisy. Avšak tím je jen znovu připomenut neopomenutelný vliv veřejnoprávních norem na právní vztahy spojené s vodou.

Jedním ze základních cílů vodního zákona je ochrana povrchových a podzemních vod, zachování i zlepšení jejich jakosti a také ochrana kvality celých vodních ekosystémů. Třetí část „Ochrana kvality vod“ se snaží nahlédnout na nejpodstatnější a nejrůznější aspekty související s ochranou kvality vod. A to z hlediska věcného, procesního i z pohledu odpovědnostních vztahů. Tím je vytvořen komplexní náhled na danou problematiku.

V první kapitole třetí části je soustředěna pozornost na dobrý stav povrchových vod, což je relativně nový termín zavedený do českého právního řádu tzv. velkou novelou vodního zákona č. 150/2010 Sb., která tím transponovala část Směrnice EP a Rady 2000/60/ES ustavující rámec pro činnost EU v oblasti vodní politiky. Je vysvětleno, co se dobrým stavem rozumí, přičemž předmět kapitoly je zúžen na chemický stav vody, neboť ekologický stav je jen obtížně definovatelný. Na základě dat získaných vlastním měřením v terénu jsou kriticky analyzovány jednotlivé právní nástroje, pomocí nichž má být dobrého stavu povrchových vod dosaženo. Výsledky analýzy bohužel napovídají, že se zřejmě nepodaří na celém území ČR splnit zákonem stanovené limity (vytýčené k 22. prosinci 2015) pro celkový obsah fosforu.

Následující kapitola poté rozvíjí tentýž problém a zkoumá další specifické prostředky ke zlepšování chemického stavu povrchových a podzemních vod. Konkrétně znečištění vod způsobené zemědělskou činností, která do životního prostředí vnáší velké množství dusičnanů. S cílem minimalizovat toto znečištění byla již začátkem 90. let minulého století v tehdejší Evropské hospodářské společnosti přijata směrnice Rady 91/676/EHS o ochraně vod před

znečištěním dusičnany ze zemědělských zdrojů, která je nazývána jako nitratová směrnice. Jsou prozkoumány aktuální problémy při její implementaci na české i evropské úrovni, přičemž jsou sice konstatovány pozitivní účinky, které by však mohly být při lepší implementaci i jednoznačnějším znění Směrnice výraznější.

Třetí kapitola třetí části je důkazem toho, že kvalita vody může být snížena i činnostmi, které s vodou na první pohled vůbec nesouvisí. Příkladem je znečištění vody olovem v důsledku lovu vodního ptactva myslivci používajících náboje s olovenými broky. V rámci kapitoly je rozebírán přínos zákazu používání olovených broků z pohledu kvality vod, který je srovnáván s rizikem pro zdraví a životy myslivců i možností utrpení lovených ptáků. Popsán je také poslední legislativní vývoj, který dal zčásti kritikům zákazu za pravdu.

Hygienickými aspekty kvality vod se zabývá kapitola III.4. Tato problematika zaslouží pozornost z toho důvodu, že voda je používána také k mytí, koupání, zavlažování či v potravinářské výrobě, čímž může dojít k ohrožení lidského zdraví nebo dokonce života. Na vodu je tak nahlíženo nejen jako na předmět ochrany, ale též jako na možné riziko pro jiné chráněné zájmy. Obě tyto roviny jsou však vzájemně propojeny. Popsána je zejména česká právní úprava s tím, že opomenuta není ani úroveň evropská a mezinárodní.

Ochrana kvality vod je v posledních dvou kapitolách této části zaměřena na ochranu vod v řízení o integrovaném povolení a analýzu odpovědnosti za závažné ohrožení nebo zhoršení jakosti vod. Je zdůrazněno, že v nedávné době došlo ke změně v rozsahu správních aktů, které lze nahradit integrovaným povolením, a byla zavedena povinnost v určitých případech zpracovat základní zprávu jako nový právní nástroj. Je vhodné připomenout, že integrované povolení je velmi účinným prostředkem k ochraně kvality vod, neboť ukládá podmínky provozu největším průmyslovým znečišťovatelům. Odpovědnostní vztahy vznikají jako důsledek porušení primární povinnosti a proto jejich rozbor byl zařazen téměř až na samý závěr publikace. Rozbor není omezen pouze na teoretické problémy, ale velká pozornost je zaměřena na aplikační problémy a rozhodování soudů.

Čtvrtá část Vybrané otázky vodního práva v Polsku se věnuje dílčím právním problémům v Polsku, neboť polská právní úprava, aplikační zkušenosti a návrhy de lege ferenda mohou být inspirací pro případné změny české úpravy nebo mohou

posloužit jako zdroj základních informací. Kapitoly byly ponechány v anglickém jazyce, byl však vložen český abstrakt. Jsou v nich popsány návrhy na změnu polského vodního práva a role a postavení jedné z organizací zajišťující hospodaření s vodami v Polsku.

Autoři jsou si vědomi, že některé jejich závěry k řešeným problémům jsou diskutabilní, nicméně publikaci zcela záměrně koncipovali problémově a s předsevzetím ve svém zájmu o vodu v právních vztazích pokračovat a s díky přijmou jakákoli doporučení, připomínky i náměty od všech, kterým je tato problematika rovněž blízká.

*Za kolektiv autorů Ivana
Průchová a Jakub Hanák*

I OCHRANA VOD PŘI VYUŽÍVÁNÍ ÚZEMÍ

I.1 ŘEŠENÍ POTENCIÁLNÍCH KONFLIKTŮ PŘI NAKLÁDÁNÍ S VODAMI

Autor: Michal Sobotka

Povrchové a podzemní vody jsou přírodním zdrojem, jehož dostupnost je omezená. Přírodní podmínky výskytu vodních zdrojů představují faktor limitující jejich dostupnost po kvantitativní stránce, jejich využívání lidskou společností pak ovlivňuje jak jejich množství, tak jejich kvalitu. Česká republika patří mezi státy s relativně dobrým přístupem k vodním zdrojům. Je ale třeba si připomenout, že obnova těchto zdrojů závisí především na stabilních a v čase dobře rozložených srážkách.¹ Klimatické změny přináší do srážkových mechanismů změny, jejichž rozsah a vývoj je obtížné předvídat. Aniž bychom po takovém vývoji toužili, je třeba předpokládat, že může docházet k výkyvům srážek přinášejících na jedné straně vyšší rizika povodní, a na straně druhé kratší či delší období s nedostatkem vody. Události posledních let naznačují, že k takovému vývoji již fakticky dochází.²

Tak jako u každého přírodního zdroje i v případě vod jsou civilizační tlaky na tyto zdroje značné a neustále se zvyšující. Kapacita dostupných vodních zdrojů tak nemusí odpovídat potřebám a požadavkům na jejich využití, ať již okamžitým nebo v delším časovém výhledu. Vodní zdroje neslouží toliko k uspokojování lidských potřeb, ale představují především jednu ze základních složek životního prostředí. Nutnost ochrany vody jako součásti životního prostředí v podstatě všech živých organismů, jejich ekologických funkcí, tak představuje další limitující faktor pro její využívání.

Z výše uvedeného vyplývá, že požadavky na využívání vod mohou generovat dva potenciální typy konfliktů. V prvním případě jde o střet lidského zájmu na využití vodního zdroje a jeho ekologických funkcí. Jelikož ochrana vod jako složky

1 Viz Tabulka I.I.I Obnovitelné vodní zdroje v letech 2002-2011. In: Ministerstvo zemědělství a Ministerstvo životního prostředí. *Zpráva o stavu vodního hospodářství České republiky 2011*. S. 7

2 Určitou reflexi tento vývoj doznal i v platné právní úpravě např. zakotvením institutu „Území chráněných pro akumulaci povrchových a podzemních vod“ podle § 28a VZ.

životního prostředí je vymezována jako veřejný zájem, označme si tento typ potenciálního konfliktu jako veřejný konflikt. Druhý typ konfliktu zahrnuje situace, kdy kapacita vodního zdroje neodpovídá individuálním požadavkům na straně konkrétního uživatele, respektive tento požadavek si konkuruje s individuálním požadavkem na využití vodního zdroje ze strany jiného konkrétního uživatele. Potenciální konflikty toho druhu si zjednodušeně označme jako konflikty individuální. Otázkou je nakolik platná právní úprava umožňuje oběma typům konfliktů předcházet, respektive je řešit.

Přístup k vodním zdrojům a jejich využívání je v podmínkách České republiky primárně předmětem veřejnoprávní regulace. Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (dále jen vodní zákon nebo VZ) vylučuje v § 3 odst. 1 možnost vlastnictví povrchových a podzemních vod a přístup k těmto vodám podmiňuje splněním podmínek právě podle tohoto zákona. Pravidla pro přístup k vodním zdrojům je proto nutné hledat především ve vodním zákoně. Současně by se mělo jednat o pravidla, která umožňují racionální využívání vodních zdrojů při respektování principu udržitelného rozvoje.³

Využívat povrchové a podzemní vody k uspokojování lidských potřeb je podmíněno realizací některé z činností, které vodní zákon označuje jako nakládání s vodami. Nakládání s vodami podléhá podle vodního zákona dvěma základním režimům regulace. První, zahrnující pouze málo intenzivní nakládání s povrchovými vodami, vodní zákon označuje jako obecné nakládání s povrchovými vodami. Ostatní intenzivnější způsoby nakládání s povrchovými vodami a nakládání s podzemními vodami pak lze označit jako zvláštní nakládání. Zatímco první režim je postaven na společné regulaci všech potenciálních uživatelů vod, tak druhý spočívá v individuálním přístupu k jednomu každému uživateli.

Řešení obou výše nastíněných typů konfliktů v rámci obecného nakládání s vodami představuje pochopitelně ty jednodušší a méně významné situace. Primárním preventivním nástrojem je samotná intenzita nakládání s povrchovými vodami, které vodní zákon v § 6 odst. 1 každému bez dalšího umožňuje. Nakládání s vodami pouze pro vlastní potřebu a zákaz využívání zvláštního technického zařízení při tomto nakládání fakticky omezuje zásahy do vodního zdroje na intenzitu, která by neměla představovat jak riziko pro ekologické funkce tohoto zdroje, tak překážku

3 Srovnej znění § 1 odst. 1 VZ.

pro využití tohoto zdroje jiným subjektem (ať již v rámci obecného či zvláštního nakládání). Oprávnění nakládat s povrchovými vodami v tomto režimu je založeno ex lege každému a není nutné jej individuálně vymezovat či upravovat (§ 6 odst. 1 VZ: „*Každý může... bez povolení nebo souhlasu vodoprávního úřadu...*“). Vodní zákon však omezuje uživatele povrchových vod v souvislosti s obecným nakládáním širěji než jenom ve vztahu k vodám samotným. V § 6 odstavci 3 VZ je vypočten okruh činností, ke kterým nesmí při obecném nakládání docházet. Část z nich se týká samotné kvality vod (ohrožování jakosti a zdravotní nezávadnosti vod), ale většina se týká prostředí, ve kterém se voda vyskytuje (narušování přírodního prostředí, poškozování břehů, zhoršování odtokových poměrů) či dalších aspektů (poškození vodních děl, zařízení pro chov ryb, porušování práv a právem chráněných zájmů jiných). Lze konstatovat, že se jedná o činnosti, které vodní zákon reguluje zejména proto, že k nim v souvislosti s obecným nakládáním s vodami často dochází, ale současně o činnosti, které by nebyly povolené ani při absenci výslovné úpravy § 6 odst. 3 VZ. Obdobnou konstrukci nalezneme i v jiném případě právní úpravy obecného nakládání s konkrétní částí životního prostředí. V případě obecného užívání lesa⁴ zákon č. 289/1995 Sb., o lesích (dále jen lesní zákon nebo LesZ), v § 19 odst. 1 pozitivně vymezuje obsah práva obecného užívání lesa⁵ a tamtéž a rovněž v § 20 odst. 1 výslovně zakazuje další činnosti překračující meze tohoto obecného užívání.⁶ Narušení chráněných zájmů při obecném nakládání s povrchovými vodami je pak důvodem pro možné omezení tohoto práva. Podle § 6 odst. 4 VZ lze obecné nakládání s povrchovými vodami omezit „*vyžaduje-li to veřejný zájem, zejména dochází-li při něm k porušování povinností podle odstavce 3 nebo z důvodu bezpečnosti osob.*“ Důvodem pro omezení obecného nakládání tak může být jednak zájem na ochraně vod samotných (včetně jejich ekologických funkcí), tak na ochraně práv druhých osob (včetně nakládání s vodami – viz např. ochrana vodních děl a zařízení). Pro úplnost je nutné poukázat i na skutečnost, že omezení obecného nakládání lze směřovat jak proti každému (všem současně), tak proti individuálně určené osobě (osobám), což plyne z povahy rozhodnutí či opatření obecné povahy, které může vodoprávní úřad při omezování obecného nakládání využít.

4 Mezi obecným užíváním lesa a obecným nakládáním s povrchovými vodami tkví pochopitelně základní rozdíl spočívající v právní povaze povrchových vod, které nejsou předmětem vlastnického práva, zatímco les ano a obecné užívání lesa tak představuje zásah i do vlastnického práva.

5 „*Každý má právo vstupovat do lesa na vlastní nebezpečí, sbírat tam pro vlastní potřebu lesní plody a suchou na zemi ležící kletst.*“

6 Některé z těchto zákazů ale stíhají i vlastníka lesa (např. zákaz narušovat vodní režim).

Zvláštní nakládání s vodami spočívá v natolik intenzivním zásahu do vod povrchových či podzemních, že s ním vodní zákon spojuje povolení každé činnosti individuálně. Povolovací režim je vymezen v § 8 a násl. VZ. Struktura § 8 odst. 1, který vymezuje okruh činností, které jsou nakládáním s vodami a podléhají povolení, vychází jednak z existence dvou základních kategorií vod (povrchové a podzemní) a jednak z identifikace základních typů nakládání s vodami (odběr, vzdouvání/akumulace, využívání jejich energetického potenciálu apod.) vážících se k uvedeným kategoriím vod. Z povahy povrchových a podzemních vod pochopitelně plyne, že okruh možných způsobů nakládání s nimi není stejný. Při úvaze nad možnostmi předcházení vzniku či řešení konfliktů při zvláštním nakládáním s vodami je třeba zkoumat podmínky, za kterých lze v jednotlivých případech nakládání povolit, respektive, za jakých lze do již založeného vodního oprávnění zasahovat.

Povolení k nakládání s vodami definuje klíčové parametry, kterými jsou doba, na kterou se vydává, účel a rozsah nakládání. V povolení mohou být stanoveny i další povinnosti a podmínky, ale tři uvedené parametry jsou rozhodující. Vodní zákon vyžaduje vydání povolení na časově omezenou dobu (§ 9 odst. 1 VZ) a v některých případech tuto dobu přímo konkretizuje⁷ (např. vypouštění odpadních vod na dobu max. 10 let dle § 9 odst. 2 VZ). Časové omezení platnosti povolení je důležitým nástrojem umožňujícím vodoprávnímu úřadu pravidelně přezkoumávat (v souvislosti se žádostí o prodloužení platnosti dle § 12 odst. 2 VZ) podmínky, za kterých bylo povolení vydáno. Změna takových podmínek může spočívat především ve změně parametrů využívaného vodního zdroje, která by odůvodňovala úpravu ostatních parametrů povolení.

Povolení k nakládání s vodami tedy představuje základní preventivní nástroj, který umožňuje nastavit parametry nakládání s vodami tak, aby nedocházelo ke střetům mezi jednotlivými zájmy, ať již individuálními či veřejnými. Vodní zákon umožňuje v určitých případech vydané povolení změnit či zrušit (§ 12 VZ), což umožňuje řešit střety vznikající po vydání povolení.

⁷ Ve většině případů tato konkretizace spočívá ve stanovení maximální doby. Výjimku představuje povolení k využívání energetického potenciálu (povrchových vod), které nemůže být vydáno na dobu kratší než 30 let (§ 9 odst. 6 VZ).

První okruh potenciálních střetů může plynout z mnohosti individuálních soukromých⁸ zájmů na využití konkrétního vodního zdroje, které svojí plánovanou kapacitou přesahují jeho možnosti. Otázkou tedy je, zda vodní zákon rozlišuje mezi jednotlivými zájmy (tedy účely nakládání s vodami) z hlediska jejich významu. Činí tak pouze v omezeném rozsahu. V případě zdrojů podzemních vod je prioritním účelem jejich využívání k zásobování obyvatelstva pitnou vodou a dále případy, kdy zvláštní právní předpis vyžaduje použití pitné vody (§ 29 odst. 1 VZ). K jinému účelu lze nakládání podzemními vodami povolit jen tehdy, pokud by prioritní účel nebyl ohrožen. Mezi ostatními účely již vodní zákon nerozlišuje. V případě povrchových vod není žádný účel výslovně jako prioritní *expressis verbis* označen, ale z ustanovení § 12 odst. 3 písm. d) VZ lze dovodit, že i v jejich případě jím bude zásobování pitnou vodou. Zmíněné ustanovení umožňuje změnu či zrušení povolení k nakládání s vodami v souvislosti s potřebou zajistit zásobování pitnou vodou podle plánu rozvoje vodovodů a kanalizací.⁹ Mezi ostatními účely nakládání s povrchovými vodami vodní zákon opět z hlediska jejich významu nerozlišuje a zásobování pitnou vodou tak zůstává jediným účelem, který lze nad ostatní nadřadit (zcela oprávněně). V ostatních případech tedy bude vodoprávní úřad vycházet z pořadí, ve kterém bylo o nakládání s vodami požádáno a přednost při nakládání s vodami bude mít ten, kdo požádá dříve bez ohledu účel, pro který žádá, ovšem za předpokladu, že o dříve podané žádosti bude pravomocně rozhodnuto dříve, než bude podána další žádost týkající se téhož vodního zdroje. V opačném případě bude vodoprávní úřad nucen vést o konkurenčních žádostech společné řízení,¹⁰ v jehož rámci bude nezbytné posoudit možnosti uspokojení těchto zájmů a řešit případnou prioritu některého z nich. Meze správního uvážení jsou pro takovou úvahu upraveny ovšem velmi nedostatečně.¹¹

8 Označení těchto zájmů jako soukromé je určitým zjednodušením, neboť např. zásobování obyvatelstva pitnou vodou je jistě ve veřejném zájmu. Zde je ale takové označení zvoleno z důvodu odlišení zájmů vážících se k uspokojování potřeb lidí (soukromé zájmy) a zájmu na ochraně ekologických funkcí vod (veřejný zájem).

9 Plán rozvoje vodovodů a kanalizací zpracovává a schvaluje kraj podle § 4 odst. 1 zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích, ve znění pozdějších předpisů.

10 Srovnej rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 28. 4. 2010, č. j. 30 Ca 21/2009-44.

11 *De lege ferenda* by bylo možné uvažovat pro tyto účely o úpravě řízení o výběru žádosti, které by vyžadovalo bližší vymezení kritérií pro posouzení výhodnosti konkurujících si žádostí. Druhou možností by mohlo být zdůraznění principu časové priority zakotvením řízení s předstihem žádosti.

V absenci pravidel pro posuzování významu jednotlivých účelů nakládání s vodami lze spatřovat nedostatek platné právní úpravy. S výjimkou zásobování pitnou vodou nemá vodoprávní úřad žádné vodítko pro řešení případných kolizí mezi více zájmy na využití povrchových i podzemních, a to jak při primárním povolování nakládání s nimi, tak při případných změnách již vydaných povolení (včetně možnosti jejich zrušení). Jednou povolené nakládání s vodami, pokud je využíváno a nejsou tak důvody pro jeho omezení podle § 12 odst. 1 písm. a) VZ, tak ředstavuje v podstatě trvalou překážku pro další způsoby využití daného vodního zdroje. Jediným řešením tak zůstává dobrovolné přenechání vodního oprávnění jinému v režimu § 11 odst. 3 VZ (při zachování účelu), dobrovolné omezení stávajícího vodního oprávnění cestou žádosti o změnu povolení, které by vytvořilo prostor pro vyhovění žádosti jiného subjektu. V obou případech lze samozřejmě počítat s ekonomickou motivací oprávněného subjektu, jinými slovy vodní zákon nebrání „zakoupení či vykoupení“ stávajícího vodního oprávnění. I přes tuto možnost by však stálo za úvahu, zda by vodní zákon nemohl být doplněn o pravidla umožňující vodoprávnímu úřadu vyhovět i později podaným žádostem o nakládání s vodami při současném omezení již existující vodních oprávnění např. s ohledem na „rozumné a spravedlivé“ využívání vodních zdrojů po vzoru mezinárodního práva či s přihlédnutím ke kritériu efektivnosti jeho využití (např. aplikací požadavků nejlepších dostupných technik). Výše zmíněné „obchodování“ s vodními zdroji by mohlo být považováno za nespravedlivé s ohledem na právní povahu vod a skutečnost, že prospěch z jejich nevyužívání by v konkrétním případě nenesl stát, který práva k nim upravuje a garantuje.

Prevence a řešení veřejných konfliktů, tedy konfliktů mezi nakládáním s vodami a jejich ekologickými funkcemi, je naopak řešeno velmi podrobně. Významnou roli zde sehrává evropské právo, zejména směrnice 2000/60/ES, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky (dále také jen rámcová směrnice), která komplexním způsobem definuje cíl v oblasti ochrany vod, kterým je dobrý stav vod (podrobněji kapitola III.1). K dosažení tohoto cíle pak slouží řada nástrojů, především plánování, jehož výstupy v podobě plánů povodí slouží jako podklad mimo jiné pro povolování nakládání s vodami. Vodoprávní úřad je tedy při povolování nakládání s vodami vázán cíli plynoucími z těchto plánů, které jsou i důvodem pro případné změny již vydaných povolení, stejně jako povinnost zajistit splnění konkrétních programů přijatých k realizaci uvedených cílů. Dobrý stav vod,

kteřý je definován kvalitativními, kvantitativními i ekologickými parametry, a jeho dosažení, představuje tedy základní omezení pro realizaci těch činností, které by ho mohly potenciálně ohrozit. Závěrem je nutné dodat, že dosažení a zachování dobrého stavu vod je předpokladem umožňujícím jejich dlouhodobé využívání lidskou společností.

I.2 VODA V PROCESECH VEŘEJNÉHO STAVEBNÍHO PRÁVA

Autor: Dominik Židek

Specifika vody se projevují rovněž v procesech veřejného stavebního práva. Bude jim proto věnována samostatná pozornost, a to s důrazem na vodní díla a procesy, které se jich týkají. Nejprve je rozebráno postavení vodoprávních úřadů jakožto specializovaných stavebních úřadů, v hlavní části kapitoly se věnuji vybraným institutům vodního práva s vazbami na veřejné stavební právo a závěrem jsou uvedena specifika vodoprávního řízení se zvláštním zaměřením na účastníky řízení. Cílem není pouze popisný stav současné právní úpravy, ale také kritický pohled autora na některé problémy, které se v ní vyskytují, s uvedením odkazů na předmětnou judikaturu a doktrinní názory. Pro účely sepsání této kapitoly bylo využito metod kompilace, komparace a analýzy.

I.2.1 Vodoprávní úřady jako specializované stavební úřady

Pro vymezení celé problematiky vztahu vodního práva a veřejného stavebního práva je nejprve nezbytné legislativní vymezení vztahu tří základních předpisů v této oblasti – a to zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen stavební zákon nebo StZ), vodního zákona a zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen správní řád nebo SŘ). Dle ustanovení § 15 odst. 1, písm. d) StZ v případě vodních děl vykonávají působnost stavebních úřadů (s výjimkou pravomoci ve věcech územního rozhodování) orgány vykonávající státní správu na tomto úseku, což jsou v tomto případě vodoprávní úřady dle § 15 odst. 4 VZ definované v § 104 a násl. VZ. Tyto pak v řízeních o věcech upravených vodním zákonem postupují nejprve dle úpravy přímo stanovené v tomto zákoně a není-li ji, tak podle stavebního zákona, jde-li o rozhodování týkajících se vodních děl a vodohospodářských úprav (srov. § 115, odst. 1 VZ). Tato úprava vodního zákona

souzní s § 15 odst. 2 StZ, který výslovně počítá s odlišnou úpravou postupů v jiných právních předpisech. Nadto zde vystupuje v pozici *lex generalis* správní řád (dle jeho notoricky známého ustanovení § 1 odst. 2), tedy v těch případech, kdy speciální právní úprava chybí, a to jak v procesech dle vodního zákona¹², tak také v procesech zákona stavebního (viz § 192 odst. 1 StZ). Z toho v souhrnu vyplývá, že přednostně se aplikují ustanovení vodního zákona jako *lex specialis*, poté v případě rozhodování o vodních dílech stavební zákon a chybí-li speciální právní úprava v jednom či v druhém, tak se použije jako *lex generalis* správní řád. Pochopení této kaskádovitosti právních předpisů, jak ji ostatně zdůrazňuje také Hegenbart¹³, je dle mého názoru nezbytné pro správnou aplikaci zákonných ustanovení. Pro úplnost zdůrazňuji, že tento vztah předpisů však neplatí pouze pro správní (t. j. vodoprávní řízení), ale také pro obecnou právní úpravu vydávání tzv. jiných úkonů (zejména stanovisek a závazných stanovisek), což odpovídá zásadě subsidiarity správního řádu.¹⁴

Vodoprávní úřady můžeme definovat jako správní orgány úředního typu (tedy správní úřady),¹⁵ „které jsou příslušné k rozhodování, vedení řízení a k činnostem stanoveným vodním zákonem“¹⁶ s tím, že pro účely této kapitoly je jejich klíčovou úlohou činnost speciálního stavebního úřadu v jednotlivých procesech popsaných níže. Soustava vodoprávních úřadů a jejich působnost je stanovena relativně podrobně v ustanoveních § 104 – 112 VZ s tím, že se jedná o poměrně efektivní třístupňovou hierarchicky vystavěnou strukturu, na jejímž čele stojí hned čtyři, o kompetence se dělící, ministerstva (zemědělství, životního prostředí, dopravy a obrany).¹⁷ Na nejnižší úrovni se nacházejí obecní úřady obcí s rozšířenou působností, které mají tzv. „zbytkovou“ působnost, tedy rozhodují o všech záležitostech, které nejsou svěřeny do působnosti jiných orgánů. Do jejich působnosti tedy náleží také většina rozhodnutí spojených s veřejným stavebním právem (zejména ve formě povolování vodních děl) s výjimkou taxativně vyjmenovaných řízení, které spadají do působnosti krajských úřadů dle § 107 VZ (za všechny uvádím vodní díla související s vypouštěním odpadních vod z těžby uranových rud či provozu jaderných

12 HORÁČEK, Zdeněk a kol. *Vodní zákon: s podrobným komentářem po velké novele stavebního zákona k 1. 1. 2013*. 2. vyd. Praha: Sondy, 2013. 319 s. ISBN 8086846482. S. 256.

13 HEGENBART, Miroslav a kol. *Stavební zákon: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2008. 490 s. ISBN 978-80-7400-044-7. S. 42.

14 HORÁČEK, 2013, op. cit., s. 256.

15 PRŮCHA, Petr. *Správní právo. Obecná část*. 8. vyd. Brno: Doplněk, 2012. 428 s. ISBN 978-80-7239-281-0. S. 128.

16 STRNAD, Zdeněk a kol. *Vodní právo*. 1. vyd. Vodňany: Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích, Fakulta rybářství a ochrany vod, 2013. 226 s. ISBN 9788087437452. S. 155.

17 Tamtéž.

elektráren – § 107 odst. 1 písm. u) VZ). Krajské úřady jsou pak také dotčenými orgány a vydávají závazné stanovisko (i ve vztahu k procesům dle stavebního zákona) v těch případech, kdy mohou být dotčeny zájmy podle vodního zákona (§ 107 odst. 2 VZ). Ústředním orgánem státní správy s působností v procesech s vazbou na stavební zákon je pak Ministerstvo zemědělství (srov. § 108 VZ). Pro úplnost dodávám, že výlučně dozorovým orgánem s jasně vymezenými pravomocemi je pak Česká inspekce životního prostředí dle § 112 VZ. Veškerá činnost vodoprávních úřadů do úrovně krajských úřadů je dle § 126a VZ výkonem přenesené působnosti, jejichž kontrola, ale také metodická a odborná pomoc, je zajištěna dle zásady hierarchie správních orgánů, jak jsem ji popsal výše. Dle mého názoru je toto stanovení a rozdělení kompetencí vodoprávních úřadů vhodné a logické a plně odpovídá potřebám organizace státní správy na vodoprávním úseku.

Je třeba zdůraznit, že vodoprávní úřady jako speciální stavební úřady mají však při své činnosti jedno omezení dle § 15 odst. 2 věta druhá StZ, který stanoví, že: „*povolení pro stavby mohou (vodoprávní úřady – pozn. aut.) vydat jen se souhlasem obecného stavebního úřadu příslušného k vydání územního rozhodnutí, který ověřuje dodržení jeho podmínek; souhlas není správním rozhodnutím.*“ Právní praxe stavebních úřadů se zde potýkala s problémem, v jaké formě je tento souhlas vydáván, respektive, jestli se v tomto případě bude jednat o závazné stanovisko dle § 149 SŘ, což by znamenalo z povahy tohoto institutu značný zásah do působnosti vodoprávních úřadů, jelikož je závazné pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu, či se bude jednat o určitý druh osvědčení či sdělení ve smyslu § 154 SŘ. K sjednocení právních názorů by mělo přispět Metodické doporučení Ministerstva pro místní rozvoj z 23. května 2013, které ve svém výkladu dalo přednost názoru, že v tomto případě nemůže být stavební úřad v pozici dotčeného správního úřadu dle § 136 SŘ s pravomocí vydávat závazná stanoviska dle § 149 SŘ, protože tak lze činit pouze v případech, kdy zákon tuto pravomoc výslovně stanoví, což nelze z příslušných ustanovení stavebního zákona dovodit. „*Vydáním souhlasem tedy dochází pouze k osvědčení dodržení podmínek územního rozhodnutí, a proto se v případě formy vydávaného souhlasu jedná o osvědčení či sdělení ve smyslu ustanovení § 154 SŘ, tedy po stránce obsahu nezávazný úkon, který je jedním z podkladů pro správní rozhodnutí. Jde o jiný podklad pro rozhodnutí správního orgánu podle § 50 odst. 1 SŘ.*“⁴⁸ V případě, že budeme tuto argumentaci akceptovat,

18 MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ ČR. *Vydávání souhlasu obecního stavebního úřadu podle § 15 odst. 2 stavebního zákona: Metodické doporučení odboru stavebního řádu* [online]. Praha, 2013 [cit. 2. 11. 2013]. Dostupné z: [http://www.mmr.cz/getmedia/e2b2e27a-a6c3-4624-bf46-21919020c517/%c2%a7-15-\(2\)-SZ.pdf](http://www.mmr.cz/getmedia/e2b2e27a-a6c3-4624-bf46-21919020c517/%c2%a7-15-(2)-SZ.pdf).

a z mého pohledu se jedná o názor naprosto legitimní, se kterým se ztotožňuji, tak tento souhlas obecného stavebního úřadu lze chápat jakožto určité odborné posouzení pro úřad vodoprávní, který by se s ním měl vypořádat, ale není pro něj právně závazné. Jistě toto může vést k určitému nesouladu územních rozhodnutí se stavebními povoleními, na druhou stranu je zde stále role krajských úřadů (případně Ministerstva) jakožto kontrolora výkonu přenesené působnosti, která by měla toto riziko eliminovat. Právě toto zajištění prostřednictvím hierarchicky nadřazených správních orgánů vnímám jako dostatečnou záruku k prosazování zájmů, které chrání obecné stavební úřady, a nemám za to, že by tento výklad měl vliv na správnost a kvalitu finálního rozhodnutí. Nadto se domnívám, že k této situaci bude docházet spíše sporadicky, protože zájmy obecného a specializovaného stavebního úřadu budou ve většině případů v souladu.

Pro úplnost je vhodné připomenout ustanovení § 15 odst. 3 StZ, který stanoví, že v pochybnostech, jestli se jedná o stavbu v působnosti vodoprávního úřadu nebo obecného stavebního úřadu, rozhoduje stanovisko vodoprávního úřadu.

I.2.2 Vybrané instituty

I.2.2.1 *Stavební povolení a ohlášení vodních děl*

V hlavní části příspěvku se věnuji přiblížení základních vybraných institutů vodního zákona s vazbou na veřejné stavební právo. Těmi z mého pohledu nejvýznamnějšími jsou stavební povolení a ohlášení vodních děl. Vodní díla jsou dle díkce § 55 VZ stavbami, které mohou, ale nemusí sloužit k nakládání s vodami, ale které vždy slouží k účelům vodního hospodářství dle odstavce 1 předmetného ustanovení.¹⁹ Definice stavby pak vychází z § 3 StZ, tedy, že to jsou stavební díla, která vznikají stavební nebo montážní technologií. Vodní díla pak zákonodárce demonstrativně vyjmenovává v § 55 odst. 1 VZ s tím, že v odstavci 3 pak také negativně vymezuje, co vodním dílem není, a to opět formou demonstrativního výčtu (např. tzv. žumpy či přípojky vodovodního řádu). Tento legislativní přístup však vede k nutnosti zmocnění místně příslušných vodoprávních úřadů, aby v pochybnostech rozhodly, co vodním dílem je a co naopak již ne (srov. § 55 odst. 4 VZ); takto činí z moci úřední dle § 126 odst. 8 VZ. Toto rozhodnutí je pak dle mého názoru samostatně soudně přezkoumatelné. Vyvozují tak z již ustálené

¹⁹ HORÁČEK, 2013, op. cit., s. 159.

judikatury Nejvyššího správního soudu ČR,²⁰ který se v Rozšířeném senátu zabýval otázkou, jestli rozhodnutí v pochybnostech o tom, co je a není součástí zemědělského půdního fondu, je samostatně soudně přezkoumatelné, a z mého pohledu se správně přiklonil k možnosti samostatného soudního přezkumu. Toto rozhodnutí lze obdobně aplikovat i pro problematiku vodních děl. Pro úplnost uvádím, že místní příslušnost v procesech týkajících se vodních děl se pak řídí místem stavby vodního díla.²¹

Na tomto místě je dle mého názoru vhodné uvést nutnou vazbu na soukromoprávní předpisy s jasným odkazem na problematiku vlastnictví staveb a pozemků, protože ne vždy to, co je stavbou podle vodního zákona jako veřejnoprávního předpisu, je také nutně stavbou podle práva soukromého – jedná se například o problematiku melioračních zařízení, která jsou vodním dílem, ale současně nejsou vždy nutně považována za samostatnou stavbu, ale mohou být v některých případech součástí pozemku.²² S účinností NOZ a přijetím zásady superficies solo cedit se tento problém částečně řeší, na druhou stranu bude stále vhodné vlastnictví těchto a podobných zařízení důkladně smluvně ošetřit, jelikož s účinností NOZ se novelizuje (zákonem č. 303/2013 Sb.) vodní zákon novým ustanovením § 59a, který stanoví, že „vlastník pozemku je povinen strpět za náhradu na svém pozemku vodní dílo vybudované před 1. lednem 2002 a jeho užívání“ a současně stanoví v přechodném ustanovení lhůtu 24 měsíců pro uzavření dohody o výši náhrady; nedojde-li k ní, rozhodne o ní posléze soud. Bez zajímavosti není, že pro vodní díla byl zvažován zvláštní režim, ve kterém by tato díla nebyla součástí pozemku,²³ zákonodárce od této úpravy nakonec upustil a zásadu superficies solo cedit uplatnil i u vodních děl (podrobněji kapitola II.1).

20 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2009, č. j. 1 As 89/2008-80.

21 KLIKOVÁ, Alena a kol. *Stavební právo. Praktická příručka*. 3. vyd. Praha: Linde, 2009. 223 s. ISBN 78-80-7201-764-5. S. 76.

22 K tomu více zákon č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, v účinném znění, a také judikatura Nejvyššího správního soudu: „Meliorační zařízení (z vodoprávního pohledu stavba), umístěná pod povrchem pozemku, nejsou stavbou ve smyslu § 120 odst. 2 občanského zákoníku, nýbrž součástí pozemku podle § 120 odst. 1 občanského zákoníku. Jako takové je funkčně a fyzicky spojeno s pozemkem a platí pro ně nemožnost jeho oddělení, aniž by nedošlo ke znehodnocení pozemku.“ In: Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 19. 7. 2004, sp. zn. 28 Cdo 288/2004.

23 K tomuto, a ostatně k celé problematice vodních děl v režimu NOZ, více: MINISTERSTVO SPRAVEDLNOSTI ČR. *Stanovisko Expertní skupiny Komise pro aplikaci nové civilní legislativy při Ministerstvu spravedlnosti k návrhu změny vodního zákona* [online]. Praha, 2012 [cit. 18. 11. 2013]. Dostupné z: http://obcanskyzakonik.justice.cz/fileadmin/Stanovisko_vodni_dila.pdf.

Samotné stavební povolení k vodním dílům obsáhle upravuje § 15 VZ. Není cílem této kapitoly citovat zákonné znění, proto vypichuji z mého pohledu nejdůležitější problémy a vazby v předmětné úpravě. Z obecného pravidla, že k provedení, změně, zrušení i odstranění vodního díla je třeba povolení vodoprávního úřadu, existuje několik výjimek.

Tou první je možnost ohlášení (a slovo „možnost“ zdůrazňuji, protože záleží jen na stavebníkovi, jestli tohoto využije nebo půjde cestou klasického stavebního povolení – viz dikce „postačí ohlášení“ v § 15a odst. 1 VZ²⁴) specifikovaných vodních děl vodoprávnímu úřadu – jedná se o tzv. moderní CE čističky odpadních vod do 50 obyvatel. Není bez zajímavosti, že vodní zákon je zde přísnější, než novelizovaný stavební zákon, který po 1. lednu 2013 pro obdobné zařízení, které nepodléhá vodoprávnímu řízení, nevyžaduje ani stavební povolení, ani ohlášení.²⁵ Ať již to byl záměr zákonodárce či nikoliv, lze tuto současnou úpravu kvitovat s povděkem, neboť vzhledem k možnému znatelnému zásahu do kvality vod po realizaci předmětné stavby, je z mého pohledu lepší ponechat vodoprávním úřadům nad těmito stavbami alespoň elementární dohled. Institut ohlášení vodoprávnímu úřadu je pak využit ještě v případě udržovacích prací, které by mohly negativně ovlivnit životní prostředí nebo stabilitu vodního díla, a také v případě obnovy vodních děl zničených živelní pohromou nebo havárií. V těchto obou případech je již ohlášení obligatorní (srov. § 15a odst. 3 VZ).

Další určitou výjimkou je prolomení zásady, že vodní díla nejsou způsobilá k posuzování autorizovaným inspektorem podle § 117 StZ. Ve vyjmenovaných případech (stavby vodovodních řádů, kanalizačních stok a kanalizačních objektů, které nadto nevyžadují povolení k nakládání s vodami) lze provést tyto stavby na základě certifikátu autorizovaného inspektora a oznámení vodoprávnímu úřadu (srov. § 15 odst. 9 VZ). Další určité zjednodušení administrativy ve vztahu k zájmům chráněných vodním zákonem pak představuje § 15 odst. 2 VZ, který stanoví, že není třeba povolení ani ohlášení pro stavební úpravy vodovodů a kanalizací, pokud se nemění jejich trasa.

Důležitým, a pro vodní právo zcela typickým determinantem, který velmi ovlivňuje vydávání stavebního povolení k vodním dílům, je tzv. princip dvojí prevence,

24 HORÁČEK, 2013, op. cit., s. 58.

25 K tomu více HORÁČEK, 2013, op. cit., s. 58.

který nalezneme ve vzájemně komplementárních ustanoveních § 9 odst. 5 a § 15 odst. 1 VZ, které je nutné vykládat a aplikovat společně.²⁶ Jednoduše řečeno: tento princip obecně stanoví, že nelze vydat stavební povolení k provedení vodního díla bez toho, aby ve společném řízení bylo rozhodnuto o vydání povolení k nakládání s vodami. Samozřejmě tento postup platí pro vodní díla nová (v případě, že již legálně existuje vodní dílo, bude vedeno pouze řízení o povolení k nakládání s vodami). Podstatou tohoto principu je tedy v první řadě spojení dvou řízení v jedno řízení společné. Evidentním cílem takovéto zákonné úpravy je pak prevence nevhodného a neúčelného používání vod a zajištění finančně i časově racionální výstavby vodních děl tak, aby při vyloučení realizace vodního díla z jakékoliv příčiny nedošlo k zablokování konkrétní lokality pro možné vodohospodářské využití. Samozřejmě stejně pozitivní efekt nastává také v opačném případě (tedy, když by došlo k povolení vodního díla, ale současně by nebylo možné nakládat s vodou). Tomuto principu pak odpovídá i úprava ve vyhlášce Ministerstva zemědělství č. 432/2001 Sb. v podobě tzv. spojených formulářů žádostí, kdy žadatel podává jednu žádost, jež obsahuje údaje a poklady pro obě rozhodnutí současně.²⁷ K tomuto však je také nutné v krátkosti uvést ustanovení § 126 odst. 5 VZ, podle kterého může být povolení k nakládání s vodami nahrazeno postupem v řízení o vydání integrovaného povolení dle zákona o integrované prevenci (podrobněji kapitola III.5). V takovémto případě pak zákonodárce v § 15 odst. 1 VZ výslovně stanovuje postup v pořadí vykonání jednotlivých rozhodnutí (tedy, že nelze vykonat²⁸ stavební povolení k vodnímu dílu dříve, než nabyde právní moci integrované povolení) a současně také vylučuje možnost spojení těchto rozhodnutí do jednoho řízení.

26 HORÁČEK, 2013, op. cit., s. 39.

27 STRNAD, op. cit., s. 97.

28 Zcela úmyslně jsem použil formulaci „nelze vykonat rozhodnutí“, protože se autoři neshodují v otázce, jestli toto stavební povolení lze vydat před pravomocným rozhodnutím o integrované povolení. Na jedné straně stojí argument, že ustanovení § 45 odst. 1 zákona o integrované prevenci odkazuje normativně pouze na stavební zákon a úprava ve vodním zákoně je specifická a díky § 15 odst. 1 VZ umožňuje vydat stavební povolení i před právní moci integrovaného povolení (k tomu více komentář k vodnímu zákonu: HORÁČEK, 2013, op. cit., s. 53 in fine), na druhé straně je zde argument zcela opačný, tedy, že ustanovení § 45 odst. 1 zákona o integrované prevenci ze své podstaty zakazuje vydání stavebního povolení bez integrovaného povolení (k tomu více: STRNAD, op. cit., s. 98.). Já bych se s ohledem na to, že se jedná o výkon veřejné správy a i vzhledem k zásadě legality a zásady zákazu zneužití pravomocí přikláněl k variantě, že není možné vydat stavební povolení k vodnímu dílu, dokud není vydáno pravomocné integrované povolení, ale z důvodu nejednoznačnosti této otázky jsem v textu příspěvku použil výše uvedenou formulaci.

Poslední drobnou výjimkou ze standardního postupu vydání stavebního povolení k vodním dílům, je možnost nahrazení tohoto povolení (nikoliv však ohlášení dle § 15a VZ) veřejnoprávní smlouvou o provedení stavby mezi vodoprávním úřadem a stavebníkem, a to za dodržení podmínek stanovených v § 4 odst. 1 a § 116 StZ. S ohledem na princip dvojí prevence však bude tento postup vyloučen v případě spojeného řízení s povolením k nakládání s vodami.²⁹

Pro úplnost je třeba uvést, že k umístění vodního díla je třeba dosáhnout nejen na příslušná povolení dle veřejnoprávních předpisů, ale také získat k pozemkům nezbytným k umístění a realizaci vodního díla také vztahy majetkoprávní. Dokonce zde vodní zákon v ustanovení § 55a předpokládá možnost využití institutu vyvlastnění v případě uskutečnění veřejně prospěšných staveb na ochranu před povodněmi.³⁰

Na úplný závěr této části uvádím, že vodní díla jsou, a i po rekodifikaci soukromého práva budou, předmětem evidence v katastru nemovitostí, a také uvádím krátký výčet zákonných ustanovení řešících povinnosti vlastníků a stavebníků vodních děl; jedná se především o § 154 StZ, § 59 a § 84 VZ, a dále pak další povinnosti stanovené na základě rozhodnutí vodoprávního úřadu (např. zpracování manipulačních řádů, úkoly při ochraně před povodněmi apod.). Obecně je pak nutné při výstavbě a užívání vodních děl dbát na ochranu vodních a na vodu vázaných ekosystémů a také ochranu ryb a vodních živočichů.

I.2.2.2 Souhlas

Dalšími dvěma instituty s vazbou na veřejné stavební právo, kterým budu věnovat svou pozornost, jsou souhlas dle § 17 VZ a v následující podkapitole vyjádření dle § 18 VZ. I přes to, že se v zákoně nachází hned za sebou a i z jazykového hlediska by jim mohla být přisuzována určitá podobnost, jejich účel je zcela jiný.

Souhlasu je třeba ke stavbám, zařízením a činnostem, k nimž není třeba stavební povolení, ale které mohou ovlivnit vodní poměry, a které jsou taxativně vyjmenovány v § 17 odst. 1 VZ (např. ke zřizování dálkovým potrubí nebo ke stavbám v ochranných pásmech vodních zdrojů). Odstavec 4 předmětného ustanovení pak stanovuje

²⁹ STRNAD, op. cit., s. 97.

³⁰ PEKÁŘEK, Milan a kol. *Pozemkové právo*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010. 334 s. ISBN 9788073802530. S. 281.

z nutnosti mít souhlas výjimku v případě cvičení nebo zásahu složek integrovaného záchranného systému. Souhlas se typicky uděluje v již nejranější fázi projednávání záměru, tzn. v rámci územního řízení tak, aby mohly být podmínky souhlasu promítnuty do projektové dokumentace. Zajímavým faktem je, že se forma tohoto souhlasu v průběhu času účinnosti vodního zákona změnila. Jestliže dle Výkladu³¹ Ministerstva zemědělství z roku 2004 tento souhlas nebyl dokladem nutným (nezbytným) pro udělení územního rozhodnutí, tedy jednalo se o určitou formu podkladového nezávazného stanoviska, tak dle Výkladu³² Ministerstva zemědělství z roku 2012 se již naproti tomu jedná o podklad ve formě závazného stanoviska podle ustanovení § 104 odst. 9 VZ (i když v podobě vůči němu speciálního institutu) nebo má formu rozhodnutí dle § 67 SŘ, což záleží na skutečnosti, zdali bude souhlas posledním aktem v postupu správních orgánů ve věci, ke které je udělován (poté bude pravomocné rozhodnutí závazné pro všechny správní orgány dle § 73 odst. 2 SŘ).³³ V prvním případě jak pak tedy souhlas nepostradatelným podkladem pro udělení územního rozhodnutí dle § 86 odst. 2, písm. b) SZ s tím, že však může být zahrnut do koordinovaného závazného stanoviska dle § 4 odst. 7 SZ. S tímto posunem ve výkladu (způsobeným i legislativní změnami stavebního i vodního zákona), na kterém je taktéž doktrinální souhlas³⁴ a judikatura³⁵ de facto potvrdila povinnost respektovat tyto výklady správními orgány nižších stupňů, nelze než souhlasit, jelikož opět správně vede k větší kontrole při činnostech, které by mohly ovlivnit vodní poměry, a navíc možnost zahrnutí souhlasu do koordinovaného závazného stanoviska nezvyšuje nad míru vhodnou administrativní náročnost pro jednotlivé subjekty. Je-li to třeba, tak vodoprávní úřad pak může v souhlasu stanovit podmínky, za kterých jej uděluje nebo i dobu, po kterou jej uděluje.

31 MINISTERSTVO ZEMĚDĚLSTVÍ ČR. *Výklad č. 28 k vodnímu zákonu a souvisejícím právním předpisům* [online]. Praha, 2004 [cit. 3. 11. 2013]. Dostupné z: http://eagri.cz/public/web/file/9655/vyklad_VZ_c_28.pdf.

32 MINISTERSTVO ZEMĚDĚLSTVÍ ČR. *Výklad č. 93 k vodnímu zákonu a souvisejícím právním předpisům* [online]. Praha, 2012 [cit. 3. 11. 2013]. Dostupné z: http://eagri.cz/public/web/file/141454/vyklad_VZ_c_93.pdf.

33 PRŮCHOVÁ Ivana a kol. *Správní procesy v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2010. 411 s. ISBN 978-80-210-5362-5. S. 103.

34 HORÁČEK, 2013, op. cit., s. 67-69.

35 Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 22. 6. 2011, č. j. 10 A 24/2011-28.

1.2.2.3 Vyjádření

U vyjádření dle § 18 VZ je nejdůležitějším faktem skutečnost, že toto není ani správním rozhodnutím, ani závazným stanoviskem a ani nenahrazuje jakékoliv povolení či souhlas vydávaný podle vodního zákona. V podstatě se tedy jedná o právo každého potencionálního stavitele, investora či obecně jakékoliv osoby získat od vodoprávního úřadu informaci (vyjádření), zde je určitý záměr z hlediska zájmů chráněných vodním zákonem možným a případně za jakých podmínek. Toto vyjádření může být pro subjekty velmi důležité, zejména stran úspory případně neúčelně vynaložených prostředků, když by realizace nebyla v území proveditelná. Po materiální stránce se pak jedná o předběžnou informaci dle § 139 SŘ, z formálního hlediska je pak vyjádření úkonem podle Části čtvrté správního řádu (srov. § 154 a násl. SŘ) se všemi povinnostmi pro vodoprávní úřad tam uvedenými. K vydání vyjádření je obvykle příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností, případně ve zvláštních případech krajský úřad (např. když si tak sám sám vyhradí nebo přímo na základě zákona – srov. § 107 odst. 1, písm. b) a s) VZ).³⁶

1.2.2.4 Závazné stanovisko

Na závěr této kapitoly bych rád uvedl jen několik málo informací k institutu závazného stanoviska dle § 104 odst. 9 VZ. Vodní zákon zde podmiňuje vydání rozhodnutí ve správních řízeních dle vyjmenovaných zákonů (např. zákon o ochraně přírody a krajiny, horní zákon apod.) vydáním závazného stanoviska, jehož obsah je pak pro správní orgány závazný. Toto stanovisko bude třeba pouze tehdy, pokud by mohly být dotčeny zájmy chráněné vodním zákonem a zvážení této skutečnosti pak bude úkolem příslušného vodoprávního úřadu. Účelem vydání závazného stanoviska je poskytnutí všech důležitých informací z oblasti vodního hospodářství tak, aby byla zajištěna ochrana vod v nejširším kontextu. Závazné stanovisko se nebude vydávat v případě, kdy je třeba vydat souhlas dle § 17 VZ.³⁷ Zajímavým judikatorním faktem je, závazné stanovisko se nemusí vydávat pro každý případ zvlášť, ale že může být uděleno i jako souhrnný souhlas en bloc pro všechny stavby a území (např. v případě závazného stanoviska pro územní rozhodnutí) v určité oblasti.³⁸

³⁶ HORÁČEK, 2013, op. cit., s. 70-71.

³⁷ HORÁČEK, 2013, op. cit., s. 236.

³⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 30. 1. 2009, č. j. 2 As 42/2008-73.

Cílem předcházejících dvou částí bylo seznámit čtenáře se základními instituty vodního práva ve vazbě na veřejné stavební právo, v následující části se zaměřím na samotné vodoprávní řízení s důrazem především na praktické aspekty tohoto řízení z pohledu subjektů.

I.2.3 Vodoprávní řízení

Již na úvod této kapitoly jsem uvedl vzájemný vztah vodního zákona a stavebního zákona s tím, že v případě, kdy není speciální úprava pro procesy vodoprávního řízení, použije se stavební zákon. Tato speciální úprava se pak nachází zejména v § 115 VZ s tím, že konkrétní doklady žádostí o rozhodnutí a náležitosti podání a další vzory dokumentů jsou upraveny v již jednou citované vyhlášce Ministerstva zemědělství č. 432/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Také v průběhu této kapitoly byly některé atributy vodoprávního řízení rozebrány. Úvodem uvádím základní premisu, že se jedná povětšinou o řízení zahajované na návrh s výjimkou taxativně vymezených řízení v ustanovení § 126 odst. 8 VZ, která jsou zahajována vždy z moci úřední. Pro účely této kapitoly je z mého pohledu důležité zmínit především některé aspekty týkající se subjektů vodoprávního řízení (zejména týkajících se povolování staveb) s jejich vazbou na stavební řád.

Účastníci vodoprávního řízení k povolení staveb vodních děl jsou uvedeni v ustanovení § 109 StZ. Vodní zákon poté tento výčet rozšiřuje o obce, v jejichž územním obvodu může dojít k ovlivnění vodních poměrů, jako vedlejších účastníků řízení dle § 27 odst. 2 SŘ a také o správce vodních toků v případech, když se jej toto řízení dotýká (srov. § 115 odst. 4 a 5 VZ). Samostatnou a velmi důležitou problematikou je pak postavení občanských sdružení, které mají jako jeden z cílů ochranu životního prostředí. Zákonodárce umožňuje těmto subjektům být, po předchozí žádosti, informován o zahajovaných správních řízeních (tedy jedná se pouze o správní řízení ve smyslu § 9 SŘ, nikoliv tedy např. o ohlášení stavby vodních děl dle § 15a VZ nebo závazného stanoviska dle § 104 odst. 9 VZ, které jsou jinými postupy podle správního řádu) a také být účastníkem těchto řízení v případě, kdy o to písemně požádá (srov. § 115 odst. 6 a 7 VZ). Nicméně s účinností od 1. ledna 2013 byla z těchto režimů zcela vyjmuta stavební řízení dle § 15 VZ, což znamená, že občanská sdružení již nemají právo být účastníky řízení v těchto procesech a nadto ani nemají právo být o těchto řízeních informována. Zákonodárce v důvodové zprávě uvádí, že dává úpravu „do souladu s obecnými principy stavebního

*zákona. Úprava jednoznačně stanoví, že občanská sdružení nejsou účastníky stavebního řízení a je nerozhodné, zda je stavební řízení vedeno samostatně nebo je spojené s řízením o povolení k nakládání s povrchovými nebo podzemními vodami. Ve vlastním řízení o povolení k nakládání s povrchovými nebo podzemními vodami zůstávají účastníky.*³⁹ Je na zvážení, jestli toto řešení však v důsledku nezpůsobuje až neústavní nerovnost účastníků obecného stavebního řízení oproti vodoprávnímu řízení povolování staveb, zvláště s odkazem na, v případě obecného stavebního řízení, úspěšně aplikovatelné ustanovení § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále také jen ZOPK) ve spojení s § 109 písm. g) StZ), které zřejmě⁴⁰ nebude moci být ve vodoprávním řízení použito (viz vztah vodního zákona jako lex specialis a výslovný zákaz účastenství občanských sdružení). Dochází tedy k absurdní situaci, kdy v případě „běžných staveb“ mohou být občanská sdružení účastníky stavebních řízení, ale v případě vodních děl, kterým by měla být vzhledem k možnému ohrožení životního prostředí věnována větší pozornost, pak těmito účastníky být nemohou. Mám za to, že ochrana vody, jakožto nenahraditelného zdroje veškerého života, by měla být v tomto ohledu prioritou, a toto zrušené oprávnění občanských sdružení obecným cílům vodního zákona jen napomáhala. Otázkou zůstává, jestli se občanská sdružení nemohou v některých případech stát účastníky těchto řízení přes využití ustanovení § 114 odst. 1, věta druhá StZ, na druhou stranu se již z povahy tohoto ustanovení jedná o řešení dosti problematické. Co však dle mého názoru je ještě hůře pochopitelné, je odejmutí také práva na informace dle § 115 odst. 6 VZ, jelikož kdo jiný než občanská sdružení chránící zájmy přírody by měla být informována o záměrech staveb, které mohou životní prostředí potencionálně ohrozit. Tato sdružení by pak mohla svou informační činností ovlivnit názory jednotlivých subjektů soukromého i veřejného práva na dění v území a zabránit tak případně nedozírným škodám na životním prostředí. Nadto se domnívám, že toto legislativní řešení může být v rozporu s mezinárodními závazky České republiky vyplývajícími především z Aarhuské úmluvy. Důkladné rozebrání této problematiky by však bylo na samostatný text. K tomuto tedy jen závěrem, že samotné posouzení

39 Důvodová zpráva (volební období 2010 – 2013) k sněmovnímu tisku 573 – vládní návrh na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony, k bodu 9 a 10 k čl. XVII.

40 Vzhledem k tomu, že se jedná o relativně novou právní úpravu, budeme muset vyčkat rozhodovací praxe orgánů státní správy, případně i soudních rozhodnutí (možná až do úrovně Ústavního soudu).

naplnění předpokladů pro účastenství občanských sdružení v těchto procesech je věcí vodoprávního úřadu, který řízení vede, a který je povinen své rozhodnutí řádně odůvodnit (je zde zachována možnost soudního přezkumu).⁴¹

Další určitou specialitou oproti stavebnímu zákonu je ustanovení § 115 odst. 12 VZ, který vodoprávnímu úřadu dává významnou pravomoc kdykoliv zasáhnout (změnou či zrušením) do již pravomocného rozhodnutí v případě nových rozhodných skutečností, které nebyly v předchozím řízení známy, a které mohou mít na rozhodnutí zásadní vliv. Nadto je zde také pravomoc vodoprávního úřadu ex lege změnit či zrušit nejen povolení k nakládání s vodami (srov. § 12 a 13 VZ), ale také ke všem dalším správním rozhodnutím dle § 115 odst. 14 VZ, a to dokonce v rozsahu možnosti vydání nového rozhodnutí z moci úřední (a za zákonem daných podmínek) vodoprávním úřadem (např. tedy i stavebního povolení dle § 15 VZ). V tomto případě se pak ustanovení § 12 a 13 VZ použijí obdobně, tedy v plném rozsahu. Tato pravomoc vodoprávních úřadů není zcela v právním řádu obvyklá (obdobně např. změna stavby před jejím dokončením dle § 118 StZ) a přičítám ji důležitosti významu ochranu vod, nicméně je zřejmé, že se jedná o relativně velký zásah do subjektivních práv účastníků.⁴² Poslední určitou zvláštností ve vodoprávním řízení, kterou bych rád uvedl, je ustanovení § 115 odst. 18 VZ, který stanoví místní příslušnost vodoprávního úřadu v případě, kdy zasahuje vodní dílo nebo činnost (zejména nakládání s vodami) do správních obvodů několika vodoprávních úřadů; v tomto případě pak bude příslušný ten úřad, v jehož správním obvodu leží rozhodující část tohoto vodního díla nebo v jehož správním obvodu se má vykonat rozhodující část činnosti.

I.2.4 Závěr

Hlavním cílem této kapitoly bylo přiblížit úlohu vody v procesech veřejného stavebního práva, zvláště s ohledem na specifika vodoprávního řízení souvisejících s vodními díly. V průběhu textu jsem již komentoval, někdy kriticky, vlastními názory právní úpravu jednotlivých institutů a s nimi souvisejících jevů. Je však třeba uvést, že celkově právní úpravu vnímám veskrze pozitivně, považuji ji za přehlednou a relativně logicky a systematicky uspořádanou, samozřejmě s neustálou nutností uvědomování si kaskádivitosti dotčených právních předpisů, jak jsem

41 HORÁČEK, 2013, op. cit., s. 265.

42 HORÁČEK, 2013, op. cit., 273.

rozebral v části I. 2. 1. Za největší problém považuji v současnosti účinnou úpravu vodního zákona stran občanských sdružení jakožto účastníků vodoprávních řízení, jak jsem uvedl v části I. 2. 3. Domnívám se, že zákonodárcem přijaté řešení je krajně nevhodné, může zakládat z mého pohledu až neústavní nerovnost účastníků v jednotlivých řízeních, a hlavně postrádá potřebnou právní logiku a smysl. Z tohoto vyplývá mé jednoznačné doporučení de lege ferenda na navrácení účastenství občanských sdružení do právního stavu před 1. lednem 2013, jelikož je dle mého názoru stejně jen otázkou času, jestli tak neučiní Ústavní soud. Závěrem uvádím fakt, že rekodifikace soukromého práva do procesů veřejného stavebního práva výrazněji nezasáhla (vodní díla budou stále předmětem evidovaným v katastru nemovitostí) s výjimkou přijetí zásady superficies solo cedit i pro vodní díla a pozemky nacházející se pod nimi (podrobněji kapitoly II.1 a II.2).

I.3 SUBJEKTY POVODŇOVÉ OCHRANY

Autorka: Kamila Klemešová⁴³

Povodně jsou přírodním fenoménem objevujícím se v přírodě celá staletí. Ačkoliv v nedávné minulosti převažovala myšlenka, že lidé jsou již proti povodním chráněni, zkušenosti minulých dvaceti let prokázaly, že tomu tak doposud není. Absolutní ochrana proti povodním neexistuje, existují ovšem způsoby, jimiž je možné povodňové nebezpečí alespoň do určité míry eliminovat.

Povodňová opatření⁴⁴ jsou nástrojem, jak chránit území a obyvatelstvo. Při jejich návrzích a realizaci ovšem často dochází ke střetu zájmů, kdy je potřeba na jedné straně zohledňovat veřejné zájmy, na straně druhé pak co nejméně zasahovat do soukromých práv. Důležitou roli tak v povodňové problematice hrají subjekty povodňové ochrany, které jsou mj. aktéry výše zmíněných střetů. Stejně tak se významně podílejí na realizaci povodňových opatření.

Jedním z účinných způsobů, jak zmírnit povodňové riziko a do jisté míry snížit následné materiální škody, je povodňové opatření restrikce výstavby v záplavových

43 Tato kapitola vznikla s podporou projektu specifického výzkumu MUNI/A/0952/2013 Analýza, hodnocení a vizualizace globálních environmentálních změn v krajinné sféře Země (Analysis, evaluation, and visualization of global environmental changes in the landscape sphere).

44 Povodňovými opatřeními jsou myšlena opatření ve smyslu odst. 1–4 § 65 VZ a taktéž další opatření sloužící ke zmírnění povodňové situace a jejímu předcházení

oblastech (srov. také kapitolu I.4). Za nejdůležitější nástroj povodňové ochrany je třeba považovat preventivní opatření, která mohou zlepšit situaci právě tím, že již předem zabrání lokalizaci některých nevhodných aktivit v území. V této kapitole jsou charakterizovány základní preventivní činnosti, které mohou přímo či nepřímo ovlivnit budoucí výstavbu v území. Tyto činnosti jsou řízeny, popř. ovlivňovány subjekty,⁴⁵ které budou skrze činnosti představeny.

I.3.1 Legislativní zakotvení

Pro charakterizování jednotlivých subjektů a činností je potřeba nejdříve alespoň stručně nastínit právní úpravu povodňové problematiky. V České republice neexistuje samostatný zákon, který by komplexně shrnoval povodňovou tematiku. Autorka má za to, že by byla vhodná komplexní úprava např. po vzoru Slovenské republiky⁴⁶, nejen částečné začlenění tematiky do základního předpisu o vodách.

Základním právním předpisem řešícím vodohospodářskou problematiku včetně povodní je vodní zákon.⁴⁷ Dalším důležitým předpisem v návaznosti na územní plánování je stavební zákon. Od roku 2004 českou legislativu ovlivňuje také právo Evropské unie. Z hlediska povodňové problematiky se jako nejdůležitější jeví Směrnice EP a Rady č. 2007/60/ES, o vyhodnocování a zvládnání povodňových rizik (dále také jen povodňová směrnice).

I.3.2 Subjekty při vymezování záplavového území

*„Záplavová území jsou administrativně určená území, která mohou být při výskytu přirozeně povodně zaplavena vodou.“*⁴⁸ Rozsah záplavových území (dále také jen ZÚ) stanovuje primárně vodoprávní úřad na návrh správce vodního toku, a to na základě vyhlášky č. 236/2002 Sb., o způsobu a rozsahu zpracovávání návrhu a stanovování

45 Autorka si je vědoma, že v souvislosti s rekonstrukcí soukromého práva bude v budoucnu potřeba provést revizi v oblasti terminologie. Vzhledem k dosud nejednotnému výkladu prozatím vychází z dosavadní praxe.

46 Povodňová problematika upravena v Zákoně č. 7/2010 Zb., o ochraně před povodněmi

47 V minulosti byla problematika povodní, na základě zmocnění § 22 tehdejšího zák. č. 130/1974 Sb. o státní správě ve vodním hospodářství, upravena nařízením vlády č. 100/1999 Sb. o ochraně před povodněmi

48 § 66 odst. 1 VZ.

záplavových území. Ta byla vydána na základě zmocnění § 66 odst. 3 VZ. Hlavními subjekty jsou tedy vodoprávní úřad⁴⁹ a správce vodního toku⁵⁰. Podnět ke stanovení záplavového území může dát vodoprávnímu úřadu kdokoli.⁵¹

Povinností vodoprávního úřadu je sledovat, zda nedošlo ke změnám podmiňujícím úpravu rozsahu záplavových území.⁵² Aktuálnost vymezení záplavových území je důležitá vzhledem k faktu, že v takto vymezených oblastech může vodoprávní úřad vydáním opatření obecné povahy stanovit omezující podmínky, a to na základě vyhodnocení nebezpečí v jednotlivých částech záplavového území. ZÚ se stanovuje pro průtoky odpovídající Q5, Q20, Q100⁵³ a nejvyšší přirozené povodni.

Součástí záplavových území jsou aktivní zóny. „*Aktivní zóna je území v zastavěných územích obcí a v územích určených ke zástavbě podle územních plánů, jež při povodni odvádí rozhodující část celkového průtoku, a tak bezprostředně obrozňuje život, zdraví a majetek lidí.*“⁶⁴ AZZÚ je vymezována dle metodiky⁵⁵ a platí pro ni přísnější pravidla než pro záplavová území.

Lze tedy konstatovat, že právě oficiální vymezení ZÚ v oblastech, kde je to potřebné, je velmi vhodným preventivním opatřením, kterým správci vodních toků (a následně vodoprávní úřady) vydefinují oblasti, které mají z hlediska výstavby speciální režim. § 67 odst. 1 a 2 VZ taxativně udávají činnosti zakázané a povolené v aktivní zóně. § 67 odst. 3 VZ pak dává vodoprávnímu úřadu právo v záplavovém území (mimo aktivní zónu) stanovit opatřením obecné povahy omezující podmínky (srov. také část 4.4). Při změně podmínek je může stejným postupem změnit nebo zrušit.

49 Vodoprávními úřady jsou dle § 104 VZ obecní úřady, újezdni úřady na území vojenských újezdů, obecní úřady obcí s rozšířenou působností, krajské úřady a ministerstva jako ústřední vodoprávní úřad.

50 Správci vodních toků jsou definováni § 48 VZ.

51 HORÁČEK, 2013, op. cit., s. 184.

52 § 7 odst. 2 vyhlášky č. 236/2002 Sb.

53 Tyto hodnoty vyjadřují N-leté průtoky. Např. Q100 (stoletá povodeň) označuje povodeň, jejíž kulminační průtok je v dlouhodobém průměru dosažen nebo překročen 1 krát za 100 let.

54 § 2 písm. e) vyhlášky č. 236/2002 Sb.

55 *Metodika stanovení aktivní zóny záplavového území [online]*. Praha: Ministerstvo zemědělství, 2011 [cit. 18. 1. 2014]. Dostupné z: http://eagri.cz/public/web/file/16381/Methodika_stanoveni_AZZU.pdf

I.3.3 Subjekty územního plánování

Preventivní opatření jsou z pohledu ekonomické hospodárnosti i trvalé udržitelnosti území zpravidla výhodnější než následné opakované odstraňování škod způsobené nevhodnou lokalizací výstavby. Z mnoha sociálních a jiných důvodů je ovšem velmi obtížné přestěhovat obyvatele současné zástavby v ohrožených oblastech, je proto vhodné regulovat alespoň novou výstavbu. Pravděpodobně nejjednodušším způsobem je zaznačení záplavových území do územně analytických podkladů a následné využití podkladů pro vytvoření územního plánu obce.

Působnost ve věcech územního plánování dle stavebního zákona vykonávají orgány obcí a krajů, Ministerstvo pro místní rozvoj a na území vojenských újezdů Ministerstvo obrany⁵⁶.

Vytvoření územního plánu není zákonnou povinností, ale řešení situace v území může výrazně ulehčit, proto mu bude věnována největší pozornost. Je ovšem potřeba upozornit, že existují ovšem i malé obce, pro něž není vytvoření územního plánu nezbytné. Jak uvádějí Marek a Průcha,⁵⁷ v těchto obcích lze alespoň samostatným postupem stanovit zastavěné území. I to je jeden ze způsobů, jak omezit výstavbu v území. Vymezení zastavěného území touto formou vydává rada obce v přenesené působnosti formou opatření obecné povahy. Nespadá-li území do zastavěného nebo zastavitelného území, jedná se o nezastavěné území, pro jehož využití jsou restrikce dány § 18 odst. 5 StZ. Ten nezastavěné území určuje mj. pro účely zemědělství, lesnictví, ochrany přírody a krajiny a zlepšování cestovního ruchu. Zde se tak nabízí možnost využít prostor v nezastavěném území pro realizaci povodňové ochrany. Je ovšem potřebné upozornit na přechodné ustanovení vážící se k umístování staveb na nezastavěném území.⁵⁸ Zde je dáno, že „na území obce nebo části území obce, která nemá platný územní plán, popřípadě územně plánovací dokumentaci sídelního útvaru nebo zóny, lze do doby vydání územního plánu, nejpozději však do 31. prosince 2020, umísťovat v nezastavěném území i další stavby, jak jsou vymezeny v § 188a StZ.“

56 Bližší konkretizace u jednotlivých nástrojů

57 MAREK, Karel, PRŮCHA, Petr. *Stavební právo v teorii a praxi*. 1. vyd. Praha: Leges, 2011, 400 s. ISBN 9788087576007. S. 60–62.

58 § 188a StZ.

„Územní plány sice nejsou realizačními dokumenty, ale způsobem porřízení, který do projednávání zapojuje představitele veřejné správy, vlastníky nemovitostí i ostatní veřejnost, a které schvaluje a vydává zastupitelstvo obce, představují širokou dohodu všech zúčastněných na využití území obce. Součástí územních plánů jsou i návrhy opatření k zajištění účinné ochrany před povodněmi.“⁵⁹

Územně analytické podklady (dále jen „ÚAP“) jsou primárním podkladem pro následující fáze územního plánování (mj. vytvoření územního plánu). ÚAP obsahují zjištění a vyhodnocení stavu a vývoje území, jeho hodnot, limitů využití území, záměrů na provedení změn v území a rozbor udržitelného rozvoje území.⁶⁰ ÚAP jsou nástrojem územního plánování podléhající pravidelné aktualizaci. Pro území obcí je pořizuje úřad územního plánování, kterým je obecní úřad obce s rozšířenou působností. Dále jsou zpracovávány pro území kraje krajským úřadem. Důležitými subjekty ovlivňující výsledné ÚAP jsou také poskytovatelé údajů mající zákonnou povinnost poskytnout požadované údaje. Těmito subjekty jsou dle § 27 odst. 3 StZ orgán veřejné správy, jím zřízená právnická osoba a vlastník dopravní a technické infrastruktury.

V ÚAP jsou jejich zpracovatelé povinni zohlednit tzv. limity území.⁶¹ Limity využití území jsou závazné podmínky realizovatelnosti záměrů vyplývajících z územního plánování. *„Určují účel, způsob, obraničení a podmínky uspořádání a využití území. Stanovují nepřekročitelnou hranici nebo rozpětí pro využití a uspořádání území. Jsou pro pořizovatele a projektanty územně plánovací dokumentace závazné a musí je respektovat.“⁶²*

Limity ovlivňujícími výstavbu v území jsou z hlediska povodňové problematiky výše zmíněná záplavová území a povodňové riziko. Záplavová území jsou vymezena graficky pomocí ploch a záplavových čar. Povodňové riziko je vyznačeno v ÚAP na základě hodnot z map povodňového ohrožení a map povodňových rizik. Tyto mapy vznikly na základě transpozice směrnice 2007/60/ES. Lze tak říci, že významným subjektem povodňové ochrany je v tomto případě Evropská unie

59 *Ochrana před povodněmi v územním plánování.* [online] Ministerstvo pro místní rozvoj – Ústav územního rozvoje. [cit. 9. 6. 2013]. Dostupné z: <http://www.uur.cz/images/5-publikacni-cinnost-a-knihovna/metodicke-prirucky-a-publikacni-materialy/2011/Letak-povodne-04-2011.pdf>

60 Dle § 26 StZ.

61 Tamtéž

62 HYVNAR, Vladimír a kol. *Limity využití území. Praktická příručka.* [online]. Brno: Ústav územního rozvoje, 2007. [cit. 20. 11. 2013]. Dostupné z: <http://www.uur.cz/default.asp?ID=2591>.

a následně Výzkumný ústav vodohospodářský T. G. M., v. o. s., který na základě zadání Ministerstva životního prostředí zpracoval metodiku pro zpracování výše zmíněných map.

Povodňová směrnice přikazuje realizovat 3 kroky vedoucí ke zmírnění povodňového rizika. Prvním krokem byla vymezení potenciálně ohrožených úseků vodních toků v České republice (tato fáze byla již provedena), druhým krokem je zpracování map povodňového ohrožení a povodňového rizika (do 22. 12. 2013). Posledním krokem je pak vytvoření komplexních plánů pro zvládání povodňových rizik (do 22. 12. 2015).

Výše zmíněné stanovování záplavových území pracuje s jednoduchou plochou rozlivu při dané intenzitě povodně, ovšem nezohledňuje rozdílnou hloubku zaplavení a rychlost proudění. Tyto faktory ovšem mohou být důležité pro průchod povodňové vlny a její účinky v území. Mapy povodňového ohrožení a rizika zohledňují výše zmíněné charakteristiky tak umožňují multikriteriální analýzu povodňové situace napomáhající přesnějšímu vymezení území, v němž by měla být regulovaná činnost a výstavba. I proto je jim v tomto příspěvku věnována pozornost, neboť jejich zařazení jako limitu území je dle autorky významným krokem vpřed pro regulaci výstavby v ohrožených oblastech (nejen v oficiálně vymezených záplavových zónách). Mapy budou následně také součástí plánů pro zvládání povodňových rizik, vycházejících mj. z vyhlášky 24/2011 Sb.⁶³ Plány pro zvládání povodňových rizik pořizuje Ministerstvo životního prostředí a Ministerstvo zemědělství ve spolupráci s příslušnými správci povodí a místně příslušnými krajskými úřady. Tyto plány schvaluje vláda.⁶⁴

Na podkladu ÚAP jsou tvořeny územní plány (obce, popř. kraje). „*Územní plán stanovuje základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, plošného a prostorového uspořádání, uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury; vymezí zastavěné území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy a plochy vymezené ke změně stávající zástavby, k obnově nebo opětovnému využití znehodnoceného území, pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně*

63 Vyhláška Ministerstva zemědělství a Ministerstva životního prostředí č. 24/2011 Sb., o plánech povodí a plánech pro zvládání povodňových rizik.

64 § 24 odst. 11 VZ.

prospěšná opatření a pro územní rezervy a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů. ⁶⁵ Součástí územních plánů jsou taktéž návrhy protierozních opatření a ochrany před povodněmi.

Územní plán je mj. také závazným podkladem pro pozemkové úpravy, a to především v oblasti plánů společných zařízení, v němž se navrhuje mj. i protipovodňová opatření. Vychází z něj také další koncepční dokumenty. Je proto nezbytné, aby do procesu jeho návrhu a zpracování bylo zapojeno co nejvíce subjektů, a bylo tak co nejvíce zaručeno, že obsah územního plánu bude skutečně prosazením veřejného zájmu.

Na vytváření územního plánu se podílejí obce, pokud samy nejsou pořizovateli územního plánu, dotčené orgány státní správy, vlastníci a uživatelé dotčených nemovitostí a v neposlední řadě i veřejnost.⁶⁶

Primárním subjektem je zastupitelstvo obce, které rozhoduje o pořízení územního plánu a to buď z vlastního podnětu, na návrh orgánu veřejné správy, na návrh občana obce, na návrh fyzické nebo právnické osoby, která má vlastnická nebo obdobná práva k pozemku nebo stavbě na území obce nebo na návrh oprávněného investora. Obec pro níž má být zpracován územní plán, není ve většině případů orgánem, který zpracovává územní plán. Tímto pořizujícím orgánem je obecní úřad s rozšířenou působností (orgán územního plánování), do jehož obvodu spadá daná obec⁶⁷. Následně je pořizovatelem zpracován návrh zadání (ve spolupráci s určeným členem zastupitelstva). V této fázi návrhu se důležitými subjekty stávají další orgány, které se k návrhu plánu vyjadřují⁶⁸. Těmito orgány jsou krajský úřad, dotčený orgán a sousední obce. Také veřejnost získává právo vyjádřit se k návrhu plánu prostřednictvím písemných připomínek. Dotčené orgány⁶⁹ mají společně s krajským úřadem možnost uvést ve vyjádření požadavky na obsah územního plánu vyplývající z právních předpisů a územně plánovacích podkladů, sousední

65 § 43 odst. 1 StZ.

66 PEKÁREK, Milan. Územní plánování – jeho postavení a úloha při ochraně životního prostředí a jeho vztahy k dalším koncepčním nástrojům ochrany životního prostředí z pohledu práva. [online]. In: *Sborník z III. česko-polsko-slovenské konference práva životního prostředí*. Praha: 2002. [cit. 13. 5. 2013]. S. 4. Dostupné z: <http://www.cspzp.com/prispevky.html#cesko-slovensko-polske-dny-2002>

67 § 6 odst. 1 písm. a) StZ.

68 § 47 odst. 2 StZ.

69 Dotčené orgány jsou definovány v § 136 SR. Jedním z dotčených orgánů je taktéž vodoprávní úřad. Dotčený orgán není účastníkem řízení.

obce mohou uplatnit podněty. Krajský úřad může také stanovit, že návrh zadání územního plánu má být posuzován z hlediska vlivů na životní prostředí. Po úpravě návrhu projde opět procesem schvalování ze strany zastupitelstva obce.

Dalším krokem je již samotný návrh územního plánu. Důležitou roli mají i zde dotčené orgány, neboť stanoviska, která při hodnocení územního plánu vydávají, jsou pro pořizovatele závazná⁷⁰ včetně případných podmínek, na něž tyto orgány svá kladná stanoviska váží (srov. také část 4.2). Nejedná se ovšem závazná stanoviska dle § 149 SŘ, není možný jejich samostatný přezkum. Nejvyšší správní soud je může přezkoumat v rámci řízení o zrušení opatření obecné povahy. Sousední obce mohou k návrhu uplatnit připomínky. Po doručení návrhu veřejnou vyhláškou se opět může vyjadřovat také veřejnost prostřednictvím písemných připomínek. Krajský úřad má v této fázi za úkol dohlédnout na soulad návrhu územního plánu s využíváním území s ohledem na širší územní vztahy.

Upravený a posouzený návrh územního plánu je následně projednáván na veřejném projednání. K veřejnému projednání pořizovatel přizve jednotlivě obec, pro kterou je územní plán pořizován, dotčené orgány, krajský úřad a sousední obce.

Schvalování návrhu probíhá také za účasti veřejnosti. Jedná se o silný nástroj z hlediska postavení občanů a jejich práva na účast při rozhodování, jak jej definuje mj. i Aarhuská úmluva.⁷¹

Územní plán se vydává jako opatření obecné povahy, účast veřejnosti je tedy vymezena prostřednictvím připomínek a námitek. Připomínky k návrhu územního plánu může uplatnit kdokoli, jehož práva, povinnosti nebo zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny.⁷² Pořizovatel se připomínkami zabývá jako podkladem pro územní plán. Musí být tedy vypořádány v odůvodnění územního plánu. Námítky proti písemnému návrhu územního plánu jsou oprávněni vznést vlastníci nemovitostí, jež mohou být ve svých právech a povinnostech,

70 ROZTOČIL, Aleš, HRUŠOVÁ, Klára, LACHMANN, Martin, POTĚŠIL, Lukáš. *Stavební zákon. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013.

71 Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 124/2004 Sb.m.s, o Úmluvě o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí

72 § 172 odst. 4 SŘ.

popř. zájmech, přímo dotčení.⁷³ O námitkách rozhoduje pořizovatel, který územní plán vydává. Rozhodnutí o námitkách je součástí odůvodnění, které návrh územního plánu obsahuje.

Veřejnost může do procesu pořizování územního plánu zasáhnout také prostřednictvím zástupce veřejnosti. Zástupce veřejnosti (fyzická nebo právnická osoba) zastupuje veřejnost na základě zmocnění.⁷⁴ Je představitelem skupiny osob, které mají zájem účastnit se procesu územního plánování, ačkoli nejsou územním plánem přímo dotčeny. Namísto připomínek tak tyto osoby mohou prostřednictvím zástupce uplatnit námitky (stejně jako je podávají dotčené osoby). Institut veřejného zástupce je promítnut do stavebního zákona, ovšem nikoli do správního řádu. Zástupce veřejnosti tak nemá právo domáhat se u soudu zrušení územního plánu.⁷⁵

V konečné fázi pak územní plán vydává zastupitelstvo obce.

Alespoň stručně je třeba zmínit také územní rozhodování jako konkretizaci záměrů v daném území směřujících k jejich realizaci.⁷⁶ Jedná se o proces směřující k vydání územního rozhodnutí o záměru žadatele s cílem vymezit určité území pro navrhovaný účel a stanovit podmínky, za kterých lze záměr realizovat.

Řízení se zahajuje na základě žádosti. Stejně jako při schvalování územního a regulačního plánu, je i zde důležité, že účastníky řízení jsou mj. dotčené orgány. Ty mají právo ještě v této fázi ovlivnit činnosti realizující se v území prostřednictvím vydání závazného stanoviska.

I.3.4 Zástavba v nivě

Vzhledem k faktu, že záplavová zemí jsou ve většině případů situována v nivách, je potřeba se alespoň stručně zmínit o právní úpravě zásahů do nivy.

Údolní nivy jsou dle zákona o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, významnými krajinnými prvky (dále také jen VKP).⁷⁷ Ty jsou chráněny před

73 § 172 odst. 5 SŘ.

74 Podmínky zmocnění uvádí § 23 odst. 2 a 3 StZ.

75 ROZTOČIL, op. cit., s. 114-118.

76 PRŮCHOVÁ, Ivana a kol. *Stavební zákon a ochrana životního prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2011, 487 s. ISBN 978-80-210-5667-1. S. 210-224. S. 210.

77 VKP jsou dle § 3 odst. 1 písm. b) ZOPK ekologicky, geomorfologicky nebo esteticky hodnotná část krajiny utváří její typický vzhled nebo přispívá k udržení její stability.

ničením a poškozováním. „*Využívají se pouze tak, aby nebyla narušena jejich obnova a nedošlo ke obrožení nebo oslabení jejich stabilizační funkce. K zásabům, které by mohly vést ke poškození nebo zničení VKP nebo obrožení či oslabení jeho ekologicko-stabilizační funkce, si musí ten, kdo takové zásahy zamýšlí, opatřit závazné stanovisko orgánu ochrany přírody. Mezi takové zásahy patří zejména umísťování staveb, pozemkové úpravy, změny kultur pozemků, odvodňování pozemků, úpravy vodních toků a nádrží a těžba nerostů.*“⁷⁸ Dochází tak k propojení územního plánování a ochrany údolní nivy, která je důležitá mj. z hlediska povodňové ochrany.

I.3.5 Závěr

Zákaz výstavby stanovuje legislativa pouze pro aktivní zóny záplavového území. Ve zbytku záplavového území je výstavba vázaná na souhlas vodoprávního úřadu. V oblastech bez vymezeného záplavového území je situace ještě komplikovanější a prosazení zákazu výstavby obtížnější. Autorka si uvědomuje výrazný zásah do soukromých vlastnických práv při vymezení pozemků jako nezastavitelných ploch, popř. při zákazu výstavby v území, vzhledem k povodňovému ohrožení v České republice ovšem považuje restrikcí nové výstavby za neadekvátnější ochranu veřejného zájmu. Odborná veřejnost často upozorňuje na fakt, že prostřednictvím komplexních pozemkových úprav může být situace v území vyřešena bez zásahu do práv k výstavbě. Je ovšem potřeba uvědomit si časový horizont návrhu a realizace komplexních pozemkových úprav, který v praxi bývá i delší než 5-10 let, proto se autorce jeví územní plán jako operativnější řešení, které je v současnosti, kdy dochází k velmi silným proudům suburbanizace, potřebným řešením. Subjekty vystupující při vymezování záplavového území stejně jako subjekty zapojující se do procesu tvorby územního plánu mají možnost vyjádřit se a pokusit se o omezení výstavby při nepřiměřeném riziku v území. Jako otázka se pak ovšem jeví, zda podmínky, které některé dotčené orgány uplatňují,⁷⁹ jsou dostatečné pro ochranu území. Chrání se tak skutečně veřejný zájem celé společnosti (popř. ohrožené komunity obce) či pouze ekonomická hodnota nově umístěných staveb? Nenalézá se efektivní cesta spíše ve změně legislativy, která by direktivně zakázala výstavbu v celé záplavové oblasti odpovídající Q100 (je-li oficiálně vymezeno záplavové území), popř. v oblastech, které již byly v posledních letech opakovaně zaplaveny

⁷⁸ § 4 odst. 2 ZOPK.

⁷⁹ Např. zákaz podsklepení staveb, nutnost výstavby obytné části domu nad úrovní nejvyšší dosažené povodně (popř. se udává výška 90 cm nad zemí), stavba z voděodolných materiálů.

tzv. stoletou vodou? Právě zákonodárné orgány dle autorky mohou být pro zlepšení povodňové ochrany na našem území tím úplně nejdůležitějším subjektem, od jejichž rozhodování se bude odvíjet činnost všech dalších subjektů.

I.4 STAVEBNÍ ČINNOST V ZÁPLAVOVÝCH ÚZEMÍCH

Autoři: Jakub Hanák, Marie Poláčková

Každoročně postihnou řadu míst v České republice povodně, které se stávají stále častějším jevem. Stále více osob žijících v okolí vodních toků má obavy z poškození svých nemovitostí. Přitom na druhé straně dochází také k zástavbě v záplavových územích, čímž vznikají nové a nové překážky v inundačním území:⁸⁰ protékající voda nemá možnost volného rozlivu v krajině při vystoupení z koryta. Způsobuje proto škody na majetku. Nejenom v blízkosti vodotečí se vlivem zástavby zmenšují zasakovací plochy pro dešťové srážky a půda poté není schopna pojmout přívaly vody, které přicházejí.

I.4.1 Současný stav ZÚ a vyhlášení ZÚ a AZZÚ

Závažnost těchto skutečností vedla mj. k tomu, že veřejný ochránce práv zahájil v roce 2012 šetření z vlastní iniciativy, v jehož rámci řešil řadu otázek souvisejících se záplavovými územími a jejich aktivními zónami (dále také jen AZZÚ). Šetření bylo vedeno vůči všem krajským úřadům, Magistrátu hlavního města Prahy, Ministerstvu zemědělství a Ministerstvu životního prostředí. Šetření probíhalo od března 2012 do prosince 2013 a všechny uvedené subjekty se účastnily také kulatého stolu v listopadu 2012 uspořádaného veřejným ochráncem práv k tomuto tématu. Veřejný ochránce práv v činnosti úřadů na úseku vodního hospodářství shledal nedostatky spočívající zejména v opožděné aktualizaci již vyhlášených ZÚ a v nenaplnění usnesení vlády České republiky ze dne 23. května 2007 č. 562, kterým by schválen Plán hlavních povodí ČR (dále jen usnesení vlády z roku 2007)⁸¹

80 Území přilehlé k vodnímu toku, které je zaplavováno při průtocích přesahujících kapacitu koryta vodního toku.

81 Opatření v ochraně před povodněmi a dalšími škodlivými účinky vod č. 2. 3. 6. In: *Plán hlavních povodí České republiky schválený usnesením vlády České republiky ze dne 23. května 2007 č. 562, s. 19.* [online]. Praha: Ministerstvo zemědělství, 2007. [cit. 15. 11. 2013] Dostupné z: [http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/plan_hlavnich_povodi/\\$FILE/OOV-PHP-20070523.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/plan_hlavnich_povodi/$FILE/OOV-PHP-20070523.pdf)

ohledně vyhlášení záplavových území a jejich aktivních zón v územích.⁸² Ze šetření tehdy vyplynulo, že nejsou stanoveny ZÚ na všech významných vodních tocích (dále také VVT); např. v Olomouckém kraji na 12 VVT, v Karlovarském kraji na 1 VVT, v Jihomoravském kraji na 6 VVT, v Královéhradeckém kraji na 35 VVT (pro 5 VVT byl návrh ZÚ již předložen krajskému úřadu ke stanovení), v kraji Vysočina na 5 VVT. Usnesení vlády tak nebylo beze zbytku naplněno, neboť v něm byl stanoven cíl do konce roku 2008 vymezit ZÚ podél významných vodních toků v zastavěných územích na zastavitelných plochách podle územně plánovací dokumentace, případně podle potřeby v dalších územích za účelem určení rozsahu potenciálně ohrožených území a následně jejich promítnutí do plánů oblastí povodí.⁸³

Stanovení ZÚ u vodních toků má vliv na postup správních orgánů v případě výstavby v záplavovém území. Podle § 17 odst. 1 písm. c) VZ je ke stavbám, k těžbě nerostů nebo k terénním úpravám v záplavových územích třeba souhlasu příslušného vodoprávního úřadu. Podle § 67 odst. 3 VZ může vodoprávní úřad v záplavovém území stanovit opatření obecné povahy omezující podmínky. Při změně podmínek je může stejným postupem změnit nebo zrušit.⁸⁴ Takto postupuje i v případě, není-li aktivní zóna stanovena. Pokud záplavové území vyhlášeno není, postačí pro navazující řízení k povolení umístění a provedení stavby závazné stanovisko podle § 104 odst. 9 VZ.

Větší význam pro zástavbu v okolí vodních toků má stanovení AZZÚ. Podle § 67 VZ je v aktivní zóně záplavových území zakázáno umísťovat, povolovat

82 Viz „Závěrečné stanovisko zástupkyně veřejného ochránce práv ve věci záplavových území“ ze dne 21. 3. 2013. (dále jen „závěrečné stanovisko“). Závěrečné stanovisko je dostupné na www.ochrance.cz, sekce Tiskové zprávy.

83 Viz Průběžná zpráva veřejného ochránce práv o šetření ve věci záplavových území ze dne 20. 12. 2012 (dále jen „zpráva o šetření“). Zpráva o šetření je dostupná na www.ochrance.cz, sekce Tiskové zprávy.

84 Charakter omezujících podmínek vodní zákon nekonkretizuje. BAHÝĚOVÁ, Lenka. *Opatření obecné povahy a řešení střetů zájmů v území* [online]. Brno, 2013. [cit. 15. 11. 2013]. Disertační práce. Masarykova univerzita. Právnická fakulta. Dostupné z https://is.muni.cz/th/100388/pravf_d?info=1;zpct=%2Fvyhledavani%2F%3Fsearch%3Dopat%C5%99en%C3%AD%20obecn%C3%A9%20povahy%20agenda:th%26start%3D1.S.155 se domnívá, že „ve srovnání s rámcovým vymezením možných omezení v aktivní zóně záplavového území totiž v tomto případě nemá příslušný vodoprávní úřad stanoveny mantinely, v nichž se může při tvorbě omezujících pravidel v rámci konkrétního opatření obecné povahy pohybovat. Lze tak souhlasit s názorem, že v této části se jedná o vadu právní úpravy ústavních rozměrů.“ Podle L. Bahýřové jde o nepřijatelnou delegaci normotvorby na správní orgány.

či provádět „běžné“ stavby.⁸⁵ Údržba staveb a stavební úpravy, pokud nedojde ke zhoršení odtokových poměrů, v AZZÚ možná je. Vodní zákon tak reaguje na § 154 odst. 1 písm. a) StZ, které říká, že vlastník stavby je povinen udržovat stavbu po celou dobu její existence v dobrém stavebním stavu tak, aby nedocházelo ke znehodnocení stavby a co nejvíce se prodloužila její užitelnost.

Postup navrhování a vyhlásování ZÚ a AZZÚ není vodním zákonem přesně stanoven. Jeví se však, že by ZÚ a AZZÚ měla být vyhlášována společně, pokud je to vhodné. „K sjednocení postupu při navrhování ZÚ a AZZÚ dochází až prostřednictvím § 4 odst. 3 vyhl. č. 236/2002 Sb.,⁸⁶ který pro rozsah zpracování návrhu ZÚ stanovuje povinnost současného vymezení AZZÚ v zastavěných územích obcí a v územích určených ke zástavbě podle územních plánů pro průtoky, které se vyskytují při přirozené povodni s periodicitou 100 let. Přesto že vyhláška nabyla účinnosti dne 10. 7. 2002, z dostupných podkladů zaslanych krajskými úřady vyplývá skutečnost, že realizace vyhlášení ZÚ včetně AZZÚ probíhala ve větší míře teprve od roku 2005... Podíl těchto „neúplných“ ZÚ se podle jednotlivých krajů liší, např. v Moravskoslezském kraji bylo od roku 2001 do roku 2005 vyhlášeno 25 ZÚ bez AZZÚ (ZÚ bez AZZÚ činí v kraji cca 45% kilometráže VVT), v Olomouckém kraji bylo v daném období vyhlášeno 7 ZÚ bez AZZÚ (ZÚ bez AZZÚ činí v kraji cca 60% kilometráže VVT), ve Zlínském kraji nejsou AZZÚ stanovena ve 30 ZÚ s celkového počtu 44 vyhlášených ZÚ. Ve Zlínském kraji se lze setkat s další výjimkou, kdy je ZÚ bez AZZÚ stanoveno ještě v roce 2007 a 2008 a to pro VVT Morava.“⁸⁷

Tam, kde doposud není ZÚ stanoveno, postupně dochází ke zpracování návrhů na stanovení záplavových území, resp. jejich aktivních zón, na tocích a záplavová území stanovená před účinností současného vodního zákona se rovněž průběžně

85 V AZZÚ lze umísťovat, povolovat či provádět stavby vodních děl, jimiž se upravuje vodní tok, převádějí povodňové průtoky, provádějí opatření na ochranu před povodněmi nebo která jinak souvisejí s vodním tokem nebo jimiž se zlepšují odtokové poměry, stavby pro jímání vod, odvádění odpadních vod a odvádění srážkových vod a dále nezbytné stavby dopravní a technické infrastruktury, lze zřizovat konstrukce chmelnic, jsou-li zřizovány v záplavovém území v katastrálních územích vymezených podle zákona č. 97/1996 Sb., o ochraně chmele, ve znění pozdějších předpisů, za podmínky, že současně budou provedena taková opatření, že bude minimalizován vliv na povodňové průtoky. V aktivní zóně je zakázáno těžit nerosty a zeminu způsobem zhoršujícím odtok povrchových vod a provádět terénní úpravy zhoršující odtok povrchových vod, skladovat odplavitelný materiál, látky a předměty, zřizovat oplocení, živé ploty a jiné podobné překážky, zřizovat tábory, kempy a jiná dočasná ubytovací zařízení.

86 Vyhláška č. 236/2002 Sb., o způsobu a rozsahu zpracování návrhu a stanovování záplavových území.

87 Viz zpráva o šetření.

nahrazují novými (včetně vymezení aktivní zóny) nebo dochází k jejich aktualizaci. Postupně je tak usnesení vlády z roku 2007 ohledně vyhlásování záplavových území a jejich aktivních zón v územích naplňováno. Nicméně veřejný ochránce práv ve svém závěrečném stanovisku konstatoval, že by Ministerstvo životního prostředí „*jakožto ústřední orgán státní správy v oblasti ochrany před povodněmi (§ 108 odst. 3 písm. o) vodního zákona)* mělo sledovat plnění cílů daných usnesením vlády z roku 2007 a vyhodnocovat informace o územích, kde jsou ZÚ a AZZÚ vyhlášena a kde nikoli, případně kde vymezené ZÚ neodpovídá současnému stavu poznání a standardním hydrologickým údajům.“ Jako opatření k nápravě ochránce Ministerstvu životního prostředí navrhl, aby v rámci vrchního vodoprávního dozoru v oblasti ochrany před povodněmi sledovalo a provádělo vyhodnocení dat v evidenci záplavových území a jejich aktivních zón a v případě zjištěných nedostatků učinilo příslušná opatření k jejich odstranění.

I.4.2 Opomíjená funkce územního plánování

Zástavba v okolí vodních toků by neměla být řešena jenom prostřednictvím vyhlášení ZÚ a AZZÚ ale také, a to především, prostřednictvím územního plánování (srov. také kapitolu I.3). Zastupitelé územně samosprávného celku by měly vždy při schvalování územně plánovací dokumentace pečlivě zvažovat, v jakém území vymezi zastavitelné plochy. Především tyto osoby by měly mít tzv. „povodňovou paměť“ a měly by si být vědomy možných rizik umístění staveb v blízkosti vodních toků.

Ačkoliv žádný právní předpis (pohříchu) nezakazuje v ZÚ zastavitelnou plochu, dopouští se dle našeho názoru obec i pořizovatel územního plánu chyby, pokud tak učiní. Záplavová území jsou totiž sledovaným jevem již v územně analytických podkladech,⁸⁸ které slouží jako podklad pro pořizování územně plánovací dokumentace. Třebaže nemůže být záplavové území stanoveno pouze územním plánem,⁸⁹ je povinnou součástí textové části územního plánu vedle koncepce uspořádání krajiny, vymezení ploch a stanovení podmínek pro změny v jejich využití

88 Řádek č. 50 a 51 přílohy č. 1 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti.

89 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 12. 2012, č. j. 1 Ao 1/2010-247. Od této situace je třeba odlišit povinnost zachytit v územním plánu zásadní limity území, které ovlivňují regulované území. Jedním z příkladů takových limitů je právě ZÚ. Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2010, č. j. 8 Ao 1/2007-94.

také ochrana před povodněmi.⁹⁰ Obce a pořizovatele k tomuto vybízí (zavazuje) také bod č. 26 Politiky územního rozvoje z roku 2008, která stanoví, že zastavitelné plochy lze vymezovat v záplavových územích a umisťovat do nich veřejnou infrastrukturu jen ve zcela výjimečných a zvláště odůvodněných případech. Základním opatřením v dispozici územního plánu je vymezit plochy pro zástavbu mimo oblast s předpokládaným rozlivem povodňové vlny. K této skutečnosti jako přírodnímu fenoménu by mělo být přihlíženo i tehdy, pokud ZÚ není pro vodní tok, který obcí protéká, vyhlášeno postupem podle § 66 VZ.

Lze sice mít pochopení pro obce, které pod tlakem developerských a stavebních společností vymezují nové zastavitelné plochy i v blízkosti vodních toků. Vodoprávní úřady jsou však specializovaná odborná pracoviště, která by vůči takovým vlivům měla být imunní. V rámci pořizování územně plánovací dokumentace přitom právě vodoprávní úřady uplatňují stanoviska s cílem vytvořit podmínky pro snižování nepříznivých účinků povodní. Obsah těchto stanovisek je pro obce a pořizovatele závazný.⁹¹ S ohledem na existenci podrobně zpracované příručky „Ochrana před povodněmi v územním plánování“,⁹² které obsahuje a zdůrazňuje výše uvedené závěry, je s podivem, že následně vznikají problémy. Pro obce respektování těchto skutečností znamená také zbavení se rizika vyplácet kompenzace vlastníkům, protože jejich pozemky neučiní zastavitelnými. Patrně jsme tak svědky nerespektování (ignorance) existujících pravidel. Právní úprava je funkční a dobře nastavená, ovšem bez jejího naplňování odpovědnými subjekty to samo o sobě nemůže stačit.

Přitom na vládní úrovni jsou si existujících nedostatků vědomi přinejmenším od přijetí Koncepce řešení problematiky ochrany před povodněmi v ČR s využitím technických a přírodně blízkých opatření (dále též jen Koncepce),⁹³ kde se uvádí, že silnou stránkou povodňové ochrany jsou ZÚ, ovšem slabinou nedůsledné uplatňování zákazu staveb v ZÚ a jejich aktivních zónách. I proto Koncepce uložila

90 Bod I. odst. 1 písm. e) přílohy č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti.

91 § 4 odst. 2 StZ.

92 *Ochrana před povodněmi v územním plánování*. Brno: Ministerstvo pro místní rozvoj a Ústav územního rozvoje, 2011, 16 s. ISBN 978-80-87318-15-7. Obdobné příručky byly vydány i v letech 1999 a 2003.

93 Přijata usnesením vlády č. 799 ze dne 10. 11. 2010.

Ministerstvu pro místní rozvoj, aby metodicky vedlo úřady územního plánování k vymezování zastavitelných ploch mimo ZÚ.⁹⁴ Toto formální naplňování povinností, resp. nevyužívání předpokládaných právních prostředků, je příznačné.

Na druhou stranu nelze přehlížet, že podél vodních toků dochází k výstavbě mj. též z toho důvodu, že se jedná o atraktivní místa pro bydlení i další aktivity. Mimo AZZÚ je také výstavba obecně přípustná. Ani v územním plánu nelze ochranu některého veřejného zájmu absolutizovat. Riziko zaplavení nemovitosti nese její majitel, který by měl provést nebo se přinejmenším spolupodílet na realizaci protipovodňových opatření. Je proto nanejvýš vhodné, aby územní plán pomocí regulativů (podmínek pro využití území) požadoval např. umístění některých technologií v budově ve vyšších patrech, podmínil přístup k budově pro případ nutné evakuace, zakázal další rozšiřování stávající zástavby mimo půdorys budov apod.⁹⁵

Důležité je také reagovat na povodně, které obec zasáhnou (některé z nich byly v posledních 15 letech zasaženy vícekrát). Inspirativní je v tomto ohledu ustanovení zrušeného stavebního zákona, které orgán územního plánování příslušný ke schválení územně plánovací dokumentace (dnes hypoteticky zastupitelstvo obce) opravňovalo v případě vzniku záplav zrušit územně plánovací dokumentaci pro území dotčené záplavami a současně rozhodnout o pořízení změny územně plánovací dokumentace, která ve vymezeném dotčeném území zohlední důsledky záplav.⁹⁶ Nabízí se tedy úvahy o povinnosti obce, resp. úřadu územního plánování, aby v případě výskytu povodně vyhodnotily její důsledky a promítly je bezodkladně do podoby územního plánu. Náklady na pořízení změny by měl alespoň zčásti hradit také stát. Jde o administrativní opatření, které omezí stavební činnost v území pro futuro.

Přemístění stávajících budov na bezpečnější místa se v budoucnosti neobejde bez (spíše větší než menší) finanční pomoci státu. Bourání vytopených domů a přesunutí osídlení jinam navrhuje jako jedno z řešení minimalizace škod způsobených

94 Úkol A/1 s průběžným termínem plnění. In: *Koncepce řešení problematiky ochrany před povodněmi v ČR s využitím technických a přírodních blízkých opatření*. [online] Praha: Ministerstvo zemědělství a ministerstvo životního prostředí, 2010. [cit. 15. 11. 2013] Dostupné z: <http://eagri.cz/public/web/mze/ministerstvo-zemedelstvi/koncepce-a-strategie/koncepce-reseni-problematiky-ochrany.html>

95 SATRAPA, Ladislav. Povodně v územních plánech obcí – praktické zkušenosti. *Urbanismus a územní rozvoj*, 2006, č. 5, s. 34.

96 § 31a zákona č. 50/1976 Sb. Ustanovení bylo vloženo po povodních v roce 2002 zákonem č. 422/2002 Sb.

povodněmi nejen uznávaný geolog V. Cílek.⁹⁷ Ostatně již Politika územního rozvoje správně předvídá vynucené opuštění pravidelně zaplavovaných pozemků a ukládá vymezovat a chránit zastavitelné plochy pro přemístění zástavby z území s vysokou mírou rizika vzniku povodňových škod.

I.4.3 Vyhodnocení vlivu záměru stavby v záplavovém území

Mohou nastat situace, kdy je územní plán schválen předtím, než dojde k vymezení záplavového území určitého vodního toku. Je pak zcela běžné, že do vymezeného ZÚ budou spadat také zastavitelné plochy, které byly vymezeny územním plánem dříve. Vodoprávní úřady jsou potom těmi, které mají možnost zástavbu v takovýchto územích ovlivnit. Uvedené problematiky si je vědomo také Ministerstvo pro místní rozvoj, které vydalo k umíst'ování staveb v ZÚ metodický pokyn „Ochrana před povodněmi při umíst'ování staveb“.⁹⁸

V této souvislosti veřejný ochránce práv poukazoval v rámci šetření z vlastní iniciativy na problematiku aplikaci § 17 odst. 1 VZ. Pokud je postupně posuzováno více záměrů umíst'ovaných do ZÚ, je u každého z nich vodoprávními úřady až na výjimky hodnocen dopad na vodní poměry jednotlivě, tj. každý záměr je posuzován, jako by byl v dané lokalitě první. Není tak zohledňováno to, že k ovlivnění vodních poměrů došlo již záměrem (záměry) předchozím(y)⁹⁹: „*V případech vydávání souhlasů ke činnostem, jež mohou ovlivnit vodní poměry, dochází často k izolovanému hodnocení jednotlivých záměrů postupně zastavovaného ZÚ. Pro každý jednotlivý záměr je souhlas vydán a ve výsledku tak dojde k negativnímu ovlivnění vodních poměrů.*“¹⁰⁰

Některé krajské úřady v průběhu šetření vyjádřily názor, že si vodoprávní úřady mohou vyžádat za účelem udělení souhlasu podle § 17 VZ vyhodnocení vlivu každé nové stavby na změnu odtokových poměrů v území již zastavěném se zohledněním změn odtokových poměrů, které již nastaly v důsledku realizace předchozí jednotlivé zástavby. Za účelem udělení souhlasu si může úřad na základě § 54 VZ vyžádat rovněž stanovisko správce vodního toku, které vodoprávnímu úřadu umožní posouzení jednotlivého záměru v širších souvislostech delšího úseku vodního toku.

97 EISENHAMMER, Milan. Přijdou horší věci než povodně. *Týden*. 2013, č. 23, s. 34-37.

98 *Ochrana před povodněmi při umíst'ování staveb*. [online] Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj, 2013 [cit. 29. 11. 2013]. Dostupné z: <http://www.mmr.cz/getmedia/f9eca601-3b44-4267-93da-1d00101667bd/Ochrana-pred-povodnemi-v-ramci-umistovani-staveb-14-11-2013.pdf>

99 Zpráva o šetření.

100 Tamtéž.

V této souvislosti ochránce konstatoval, že „[t]akovýto postup však předpokládá, aby byl postup příslušného správce vodního toku kontinuální, tzn., aby byla stanoviska obsahově shodná, pokud nedojde ke změně poměrů v dané oblasti. Bylo by příhodné, aby Ministerstvo zemědělství vytvořilo metodiku nebo jiným způsobem zajistilo jednotnost a správný postup pracovníků příslušného povodí při vydávání stanoviska podle ustanovení § 54 vodního zákona, tedy zejména, které skutečnosti by měly být při vydávání stanoviska vzaty do úvahy.“¹⁰¹ Ochránce se totiž při své činnosti setkával i s tím, že správce vodního toku vydal v průběhu času rozdílná stanoviska k umístění určité stavby do záplavového území na konkrétním pozemku.

Jako opatření k nápravě tedy doporučil ochránce Ministerstvu životního prostředí vydat metodický pokyn „*upravující postup (oprávnění a povinnosti) vodoprávních úřadů při vydávání souhlasu dle ustanovení § 17 vodního zákona ohledně možného vyžádání si podkladů pro vydání závazného stanoviska či správného rozhodnutí, zejména vyhodnocení vlivu každé nové stavby na změnu odtokových poměrů v území již zastavěném se zohledněním změn odtokových poměrů, které již nastaly v důsledku realizace předchozí zástavby.*“ Ministerstvu zemědělství bylo navrženo provést opatření k nápravě „*spočívající v zajištění jednotného a správného postupu pracovníků příslušného povodí při vydávání stanoviska podle ustanovení § 54 vodního zákona s poukázáním na skutečnosti, které by měli tito pracovníci při vydávání stanoviska vzít v úvahu.*“¹⁰²

I.4.4 Kompenzace vlastníkům pozemků – ano či ne?

Záplavové území a jeho aktivní zóna se vyhláší opatřením obecné povahy. V rámci tohoto procesu mohou svá práva hájit vlastníci dotčených pozemků. Odborná veřejnost v minulosti podrobila kritice nemožnost dotčených vlastníků podávat námítky proti návrhu opatření obecné povahy.¹⁰³ Podle T. Kocourka „*lze vyloučení práva podávat námítky kvalifikovat jako snížení úrovně procesních garancí ústavně zaručeného práva na ochranu vlastnictví*“ a protože vyloučení práva podávat námítky nesleduje žádný legitimní cíl, jedná se v případě opatření obecné povahy, kterým jsou vyhlášována ZÚ, o protiústavní normu.¹⁰⁴ Vlastníkům zůstává zachována možnost podávat připomínky.

101 Závěrečné stanovisko.

102 Tamtéž.

103 § 115a odst. 3 VZ.

104 KOCOUREK, Tomáš. Opatření obecné povahy podle vodního zákona. *Právní rozhledy*. 2010, č. 18, s. 654. Z. Horáček tuto otázku ponechává bez povšimnutí. HORÁČEK, Zdeněk. Proces vydávání opatření obecné povahy vodoprávními úřady. *Vodní hospodářství*. 2012, č. 11, s. 373-376. BAHÝLOVÁ, 2013, op. cit., s. 156 se k ústavnosti tohoto ustanovení též nevyjadřuje.

V této souvislosti není zcela bez významu, že dotčení vlastníci se do „vyhlašovací řízení“ zapojují málo. Jejich procesní aktivita (podání námitek či připomínek) není však podmínkou aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Přesto Nejvyšší správní soud připomenul, že pokud účastník brojící proti věcné správnosti přijatého řešení anebo proti neproporčním důsledkům, které plynou z opatření obecné povahy, mohl při přiměřené péči o svá práva podat věcné námitky či připomínky proti správnosti připravovaného řešení a bez objektivních důvodů tak neučinil, tak nelze bez závažných důvodů porušit právní jistotu dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali.¹⁰⁵

Ochrana před povodněmi je veřejným zájmem. Nejvýznamnější omezení jsou spojena s AZZÚ. Je třeba připomenout, že AZZÚ není vyhlašována jen proto, aby chránila majetek nacházející se v tomto území. Podle § 2 písm. e) vyhlášky č. 236/2002 Sb. je AZZÚ území, jež při povodni odvádí rozhodující část celkového průtoku. To znamená, že zástavba v tomto území se stává překážkou odtoku vody a zvyšuje tak riziko ohrožení dalšího (rozsáhlejšího) území. Vlastníci pozemků v AZZÚ tak svou stavební nečinností a využitím pozemku k méně lukrativním aktivitám přispívají k ochraně dalších subjektů. To implicitně vyplývá i z rozsudku Nejvyššího správního soudu,¹⁰⁶ podle kterého sice nemůže být vlastník nemovitostí nezahrnutím pozemků v cizím vlastnictví do aktivní zóny záplavového území zkrácen na svých právech způsobem potřebným pro založení aktivní procesní legitimace k podání návrhu na zrušení OOP, avšak může být dotčen na svých domnělých zájmech.

Otázkou kompenzace za nemožnost stavět v AZZÚ se již v minulosti zabýval T. Kocourek, který konstatoval, „že zákaz stavební činnosti je velmi závažným zásahem. Zejména v situaci, kdy dosavadní územně plánovací dokumentace nezakazovala stavební využití pozemku a teprve stanovením záplavového území je takové využití vyloučeno, se jedná o omezení dosahující intenzity čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Jelikož zákon neupravuje právo na náhradu újmy vzniklé omezením vlastnického práva, otevírá se cesta pro přímou aplikaci zmíněného ustanovení Listiny.“¹⁰⁷ Tyto situace přitom nejsou výjimečné. Příznačným

105 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-127.

106 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2011, č. j. 8 Ao 5/2011-51.

107 KOCOUREK, Tomáš. Omezení vlastnického práva z důvodu ochrany životního prostředí. *Právní rozhledy*. 2010, č. 6, s. 197.

případem je obec Mošnov v Moravskoslezském kraji, která vynaložila na výkup pozemků pro bytovou výstavbu přibližně 3 milióny Kč a poté zjistila, že stavět nemůže, protože pozemky byly zahrnuty do záplavového území řeky Lubiny.¹⁰⁸

Pro vyčíslení majetkové újmy je potřeba zvážit vliv existence ZÚ na cenu pozemku. Nejvyšší soud dospěl k závěru, že „umístění stavby v záplavovém území ovlivňuje její obvyklou cenu.“¹⁰⁹ Taktéž předchozí vyhláška č. 3/2008 Sb. (platná do konce roku 2013) s lokalizací stavebního pozemku v ZÚ spojuje srážku z administrativní ceny do výše 25 %.¹¹⁰ Osoba provádějící ocenění pozemku podle cenového předpisu má tedy možnost zohlednit nejen existenci AZZÚ (zřejmě maximální možná srážka), nýbrž také konkrétní míru ohrožení pozemku povodní. Avšak lze se domnívat, že výše uvedené chápání AZZÚ jako rozhodujícího cenotvorného faktoru není správné. Cenu pozemku totiž snižuje riziko jeho zaplavení vodou, nikoliv jeho administrativní zařazení do ZÚ. Povodeň je přírodní fenomén, kterému nemůže člověk v plné míře nikdy zabránit. Proto lze přivítat řešení, se kterým přišlo Ministerstvo financí v nové oceňovací vyhlášce č. 441/2013 Sb. Ta totiž v rámci koeficientu trhu s nemovitostmi rozlišuje povodňové riziko v závislosti na tzv. pětileté až stoleté vodě. Není tedy vyžadováno vyhlášení ZÚ. S ohledem na výše popsané průtahy s vyhlásováním ZÚ je tento fakt zvláště významný, protože umožní spravedlivější a přesnější ocenění stavebních pozemků. Ostatně také pojišťovny vychází z vlastních podkladů a nespokojují se pouze s výsledky činnosti vodoprávních úřadů.¹¹¹ Výsledkem je pak navýšení ceny pojistného nemovitosti nebo dokonce jeho nepojištění.

Je třeba se též vypořádat s existencí tzv. pluvialních povodní (zaplavení území dešťovou vodou před koncentrací v říční síti), které se v ČR podle MŽP samostatně dosud nevyskytují,¹¹² pojišťovny však jejich existenci již na základě nápadu škodných událostí připouští. Z povahy věci nelze tyto povodně zohlednit v ZÚ, přičemž je nesporné, že také snižují cenu nemovitosti.

108 JALŮVKOVÁ, Iva. Stavět se nebude, pozemky jsou v záplavovém území. *Mladá fronta Dnes*. 2011, č. 127, s. 4.

109 Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 29. 5. 2007, sp. zn. 22 Cdo 2276/2006.

110 Podle položky 2. 9. 5 přílohy č. 21 vyhlášky 3/2008 Sb., oceňovací vyhláška, se použije srážka pro pozemek v záplavovém území obce stanoveném vodo hospodářským úřadem.

111 Viz např. systém povodňových map vyvinutý Českou asociací pojišťoven. Srov. <http://www.cap.cz/Item.aspx?item=Povod%C5%88ov%C3%A9+mapy>. Systém je pravidelně aktualizován a zpřesňován.

112 Předběžné vyhodnocení povodňových rizik v ČR. [online] Praha: MŽP, 2011, s. 11. [cit. 18. 11. 2013] Dostupné z: http://www.povis.cz/mzp/smernice/2011/CZ_zprava_PFRA_APSFR.pdf.

Další, velmi silnou indicií, která poukazuje na povodňové riziko, jsou od roku 2014 mapy povodňového nebezpečí a mapy povodňových rizik, které jsou zpracovávány na základě tzv. povodňové směrnice č. 2007/60/ES. S těmito mapami a souvisejícími plány na zvládnutí povodňových rizik se počítá především jako podkladem pro územní plánování a vodoprávní řízení (srov. také kapitolu I.3). Ačkoliv nebudou omezovat výstavbu v dotčeném území, tak jejich doporučení obsahuje právě vhodné typy staveb pro jednotlivé lokality (rozdělené do čtyř úrovní rizika). Osoby vystupující na realitním trhu z nich mohou vycházet a budou tak pravděpodobně ovlivňovat obvyklou (tržní) cenu nemovitosti.

Přes výše uvedené skutečnosti a výhrady je nevyvratitelné, že vyhlášení AZZÚ vliv na cenu má, protože stavební činnost vylučuje v podstatě zcela, zatímco skutečnost, že pozemek je při povodni zaplaven postavení domu nevylučuje, byť cenu pozemku bezpochyby kvůli nutnosti oprav nebo zvýšených nákladů na stavbu zásadně znehodnocuje (toto riziko však nese vlastník pozemku). V závislosti na povodňovém riziku je pak dle našeho názoru nutné odstupňovat do jaké míry je snížení ceny pozemku způsobeno tímto rizikem nebo zákazem stavební činnosti AZZÚ. Vzhledem k velmi intenzivnímu zásahu do vlastnického práva v podobě zákazu stavební činnosti, který ostatní vlastníci nemusí strpět, a účelu AZZÚ, které chrání také ostatní subjekty, se domníváme, že vlastníci pozemků v AZZÚ, na nichž byla dříve stavební činnost přípustná nebo dokonce naplánovaná, nárok na kompenzaci mají. Pouze v těch případech, kdy je vliv vyhlášeného AZZÚ minimální, neměl by být nárok na kompenzaci přiznáván. Nelze totiž též zapomenout, že stát vynakládá značné prostředky na realizaci povodňových opatření a že je zcela na místě, aby také ostatní dotčené subjekty nesly určitý podíl nákladů. Mezi povodňová opatření patří také záplavová území jako opatření přípravné (srov. § 65 VZ a kapitolu I.3).

I.4.5 Závěr

Povodním nelze zcela zabránit, lze pouze zmírňovat jejich následky. Jedním z prostředků, jehož prostřednictvím mohou být zmírněny škody na životech, zdraví, majetku a životním prostředí při povodni, je institut vymezení záplavového území a jeho aktivní zóny. Proto by měla být záplavová území aktuální, odpovídající současnému stavu poznání, standardním hydrologickým údajům a poměrům v daném území se zohledněním zástavby, která se udála v minulosti.

Stanovené záplavové území je „pouze“ jakousi hypotézou, kde k rozlivu vody může dojít. Zástavba v něm proto není, s výjimkou aktivní zóny, zakázána. Se souhlasem vodoprávního úřadu může být stavba umístěna i v tomto území. Několik staveb pak již může ovlivnit možnost rozlivu vody za povodně a výšku povodňové vlny. Je proto nezbytné, aby vodoprávní úřady vždy pečlivě zvažovaly, zda svůj souhlas ke stavbě vydají, a vždy by měly hodnotit umístění záměru komplexně, tj. měly by zohledňovat zástavbu na delším úseku vodního toku, která již proběhla od vyhlášení záplavového území a jeho aktivní zóny. Hodnocení ovlivnění odtokových poměrů jednotlivou stavbou se mívá účinkem, neboť jedna stavba ovlivní odtokové poměry jen minimálně, ve větší míře jen lokálně v jednom příčném profilu toku, soubor staveb však již může mít zcela jiný vliv na průběh povodně.

I.5 VODNÍ PLOCHY JAKO VÝZNAMNÝ KRAJINNÝ PRVEK Z POHLEDU PRÁVA

Autorka: Ivana Průchová

I.5.1 Obecná východiska

Výskyt vody v přírodě je neodmyslitelně spojen s územím a v rámci něho s jednotlivými pozemky. A to jak v případech výskytu povrchových, tak podzemních vod. Výskyt vod na pozemcích významně ovlivňuje veřejnoprávní i soukromoprávní regulaci a bez nadsázky lze již na počátku úvah o vodních plochách jako významných krajinných prvcích zdůraznit, že právo sehrává v systému ostatních nástrojů nezastupitelnou roli při jejich ochraně.

Institut významných krajinných prvků je jako institut obecné ochrany přírody součástí právního řádu České republiky 20 let.¹¹³ Jeho legální definici a prostředky k jeho ochraně zakotvil zákon o ochraně přírody a krajiny. Za celou dobu působení této právní úpravy nebyla právní úprava měněna, nicméně to neznamená,

113 K institutu významných krajinných prvků obecně viz též PRŮCHOVA, Ivana. Distinctive landscape elements—means of protection, measures and sanctions for their exposure to risk, damaging and destruction. In: DAMOHORSKÝ, Milan, STEJSKAL, Vojtěch (eds.) et al. *Czech and European environmental law*. Prague: The Czech Society for Environmental Law, 2011, s. 109–117. ISBN 978-80-87488-07-2.

že její aplikace není bezproblémová. Podle mého názoru je opak spíše pravdou. Důvodem je mimo jiné nesporně velmi široce koncipovaný pojem významného krajinného prvku jako ekologicky, geomorfologicky nebo esteticky hodnotné části krajiny, který utváří její typický vzhled nebo přispívá k udržení její stability. Již z této obecné základní funkce významného krajinného prvku plyne, že velmi úzce a bezprostředně souvisí s pojmem krajiny, kterou je dle § 3 odst. 1 písm. m) ZOPK „část zemského povrchu s charakteristickým reliéfem, tvořená souborem funkčně propojených ekosystémů a civilizačními prvky.“

Pro úplnost výchozích informací pro následující úvahu o důsledcích ohrožování či poškozování významného krajinného prvku připomeňme, že česká právní úprava rozlišuje dvě kategorie významných krajinných prvků. Do první náleží tzv. významné krajinné prvky ex lege. Těmi jsou dle § 3 odst. 1 písm. b) ZOPK lesy, rašeliniště, vodní toky, rybníky, jezera, údolní nivy a je třeba uvést, že jde o v tomto případě o výčet taxativní. Na druhou stranu je nezbytné zdůraznit, že významnými krajinnými prvky ex lege jsou objekty, které zauímají rozsáhlé územní plochy, což samozřejmě ovlivňuje řadu nejrůznějších lidských aktivit, které se jich mohou dotknout. Do druhé pak náleží ty, které jsou jako významné krajinné prvky registrovány orgánem ochrany přírody a krajiny, a to po provedeném správním řízení o registraci významného krajinného prvku. V tomto případě zvolil zákonodárce demonstrativní výčet objektů, které lze jako významné krajinné prvky registrovat. Konkrétně jsou v tomto demonstrativním výčtu uvedeny: mokřady, stepní trávníky, remízy, meze, trvalé travní plochy, naleziště nerostů a zkamenělin, umělé i přirozené skalní útvary, výchozy a odkryvy. Tento demonstrativní výčet směřuje do „volné“ krajiny. Kromě toho však zákon stanoví, že významnými krajinnými prvky mohou být na základě jejich registrace i cenné plochy porostů sídelních útvarů včetně historických zahrad a parků. Výslovně právní úprava stanoví (in fine § 3 odst. 1 písm. b) ZOPK), že z definice významných krajinných prvků jsou vyňata zvláště chráněná území. Je to dáno intenzivnější právní ochranou zvláště chráněných území. To ovšem neznamená, že i tato zvláště chráněná území (a právě ona) netvoří část krajiny ve smyslu § 3 odst. 1 písm. m) ZOPK zemského povrchu s charakteristickým reliéfem, nicméně jejich ochrana je zajišťována specifickými právními prostředky korespondujícími jejich exkluzivitě.

Lze tedy shrnout, že jednotlivé významné prvky jako takové (ať již ty, co jsou jimi ex lege, tak ty, co jsou jimi dle registrace) jsou chráněny jako objekt obecné ochrany

přírody. Jako části krajiny jsou však spolu s ní jako její součást předmětem ochrany krajiny resp. krajinného rázu, který je institutem relevantním i ve vztahu ke zvláště chráněným územím. Ochrana významných krajinných prvků je dána jednak stanovením povinností subjektů, jednak opatřeními a sankcemi, které mohou být uplatněny při nedovolených zásazích do nich.

I.5.2 Významný krajinný prvek a vodní plocha–k pojmosloví

Z výše uvedené obecné charakteristiky statusu významných krajinných prvků v českém právním řádu plyne, že ty, které jsou nějakým způsobem spojeny s výskytem vod a vodních ekosystémů, patří jak do kategorie významných krajinných prvků ex lege, tak do kategorie významných krajinných prvků registrovaných. Jedinečnost a nesporná významnost výskytu vodních ploch v území vedla zákonodárce – a podle nás správně – k tomu, že většina vodních ploch a vodních ekosystémů byla zákonodárcem zařazena do kategorie významných krajinných prvků ex lege. Jak bylo v rámci obecného vymezení uvedeno, jsou významnými krajinnými prvky ex lege vodní toky, rybníky, jezera a údolní nivy. Významnými krajinnými prvky registrovanými se pak mohou stát především mokřady případně další vodní plochy. Při zkoumání právního režimu vodních toků, rybníků, jezer, údolních niv, mokřadů je vhodné vymezení jejich vztah k pojmům, které ve vztahu k pozemkům s výskytem vod používají jiné právní předpisy než zákon o ochraně přírody a krajiny. Na prvním místě je třeba věnovat pozornost pojmu „vodní plocha“ ve vztahu ke katastru nemovitostí. V období do 31. 1. 2013 byly podle § 2 odst. 3 zák. č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů–vodní plochy jedním z druhů nezemědělských pozemků. Jejich bližší specifikaci obsahovala příloha vyhlášky č. 26/2007 Sb., kterou se provádí zákon č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, ve znění pozdějších předpisů (dále jen vyhl. č. 26/2007 Sb.). S účinností od 1. 1. 2014 zákon č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (účinný od 1. 1. 2014 zároveň s nabytím účinnosti nového občanského zákoníku) vymezuje v § 3 odst. 2 jako jeden z druhů pozemků „vodní plochy“ a prováděcí vyhláška k němu č. 357/2013 Sb., o katastru nemovitostí ve své příloze obsahuje jeho zcela identické vymezení jako dosavadní úprava obsažená v příloze vyhl. č. 26/2007 Sb. Vodní plocha je dle současné právní úpravy vymezena v bodě 1 přílohy vyhlášky č. 357/2013 Sb. jako pozemek, na němž je koryto vodního toku, vodní nádrž, močál, mokřad nebo bažina.

Charakteristiku těchto jednotlivých subkategorií druhů pozemku „vodní plocha“ obsahuje bod č. 2 přílohy cit. vyhl. č. 357/2013 Sb. Vzhledem k tomu, že jde o specifikaci pozemkovou, jsou tyto charakteristiky vždy vázány na pozemek. U koryta vodního toku je diferencováno mezi korytem vodního toku přirozeným, upraveným a umělým. Přirozeným korytem vodního toku je takové, které vzniklo působením tekoucí vody a dalších přírodních faktorů (bystřina, potok, řeka). Upraveným korytem vodního toku je takové koryto přirozeného koryta vodního toku, jehož přírodní charakter je změněn technickými zásahy (například břehovým opevněním) nebo ohrazováním. Umělým korytem vodního toku je pak takové, které bylo vytvořeno uměle (například opevněné koryto vodního toku, průplav, kanál apod.). Další skupinu pozemků s označením „vodní plocha“ tvoří pozemky, na kterých se nachází vodní nádrž. Z povahy věci plyne, že i zde je jejich základní diferenciací na vodní nádrže přírodní na straně jedné a vodní nádrže umělé na straně druhé. Vodní nádrž přírodní se nachází na pozemku, na kterém je vodní nádrž, která nebyla vytvořena záměrnou lidskou činností (například jezero, přírodní deprese naplněná vodou apod.). Umělá vodní nádrž se nachází na pozemku s vodní nádrží vytvořenou záměrnou lidskou činností s výjimkou rybníku a bazénu ke koupání (například velká vodní nádrž vytvořená přehradou, malá vodní nádrž, nádrž vytvořená zatopením vytěžených ploch apod.). Další subkategorií vodních ploch je rybník,¹¹⁴ který je umělou vodní nádrží, určenou především k chovu ryb s možností úplného a pravidelného vypouštění. Konečně poslední jmenovitě charakterizovanou vodní plochou je tzv. zamokřená plocha, která je charakterizována jako zemský povrch trvale nebo po převážnou část roku rozbředlý (močál, mokřad, bažina).

Právní význam specifikace pozemků s výskytem vod ve všech výše uvedených situacích spočívá především v tom, že majetkoprávně i veřejnoprávně je nezbytné toto jejich účelové určení respektovat a eventuální záměr jeho změny je možný toliko při respektování veřejnoprávní regulace podmínek užívání území. Máme za to, že vymezení vodních ploch ve smyslu katastrálních předpisů jako jednoho z druhů pozemků, je možné pro účely tohoto příspěvku vnímat jako „vodní plochy v užším smyslu“. Pojmeme „vodní plochy v širším smyslu“ pak rozumíme jednotu pozemku a povrchových vod, které se na něm vyskytují a v tomto smyslu s nimi

114 „Rybník“ uvádíme ho až na tomto místě, byť příloha vyhlášky č. 26/2007 Sb. je jeho charakteristika předložena před „koryta vodních toků“. K této systematice nás vede to, že jde o specifickou umělou nádrž.

je pracováno i v návaznosti na jejich povahu jako významného krajinného prvku. Ve vztahu k významným krajinným prvkům, které jsou – jak bylo zdůrazněno výše – „ukotveny v území“, je tedy vždy významné při hledání odpovědi na to, které subjekty a jaké povinnosti jsou povinny co do ochrany významných krajinných prvků plnit, vyjít z jejich pozemkově právního resp. katastrálního vymezení. To samozřejmě neznamená, že nemohou vzniknout pochybnosti o tom, zda takto pozemkově právně – katastrálně – vymezený pojem vodní plochy je totožný s pojmem vodní plocha (vodní tok, rybník, jezero, mokřad) ve smyslu významného krajinného prvku. Troufneme si tvrdit, že výše uvedené pozemkově právní – katastrální vymezení je „minimem“, kterým je územní rozsah významného krajinného prvku ve vztahu k pozemkům s výskytem ploch specifikován. Lze si však i představit, že pojem významného krajinného prvku bude zahrnovat územně i další pozemky s takto pozemkově právně – katastrálním vymezením. V dané souvislosti je vhodné zvážit i právní regulaci obsaženou ve vodním zákoně a právních předpisech vydaných k jeho provedení (jmenovitě k vodním tokům) a v zákoně č. 99/2004 Sb., o rybářství, výkonu rybářského práva, rybářské strážní, ochraně mořských rybolovných zdrojů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen zákon o rybářství nebo RybZ), který používá pojem rybník. I ona dle nás významně ovlivňuje nazírání na právní prostředky ochrany významných krajinných prvků. A to navíc proto, že se jejich legislativní pojetí se v podmínkách českého právního řádu v období od doby nabytí účinnosti zákona o ochraně přírody a krajiny, který do čs. právního řádu zavedl pojem významný krajinný prvek, vyvíjelo a doznalo změn, které vyvolávaly a stále vyvolávají otázky i při hledání odpovědí, jak tyto změny ovlivňují režim významných krajinných prvků a jejich ochrany. Ve vztahu k vodním tokům je vhodné poukázat na Sdělení sekretariátu rozkladové komise o výkladech právních předpisů, přijatých výkladovou komisí ministerstva životního prostředí č. 2/2003 Sb. k pojmu vodní tok v zákoně o ochraně přírody a krajiny, podle něhož *„vodní tok jako významný krajinný prvek podle § 3 písm. b) ZOPK, je třeba chápat nikoliv jako vodní proud, nýbrž i včetně jeho prostředí, jímž je koryto vodního toku a jeho břehy.“* Stručně vyjádřeno, skutečnost, že na rozdíl od zákona č. 138/1973 Sb., o vodách, který v § 31 vymezoval vodní tok jako *„vody trvale tekoucí po zemském povrchu mezi břehy buď v korytě přirozeném (popřípadě upraveném), jako bystriny, potoky, řeky, nebo v korytě umělém, jako průplavy, vodní kanály, nádrže apod., nebo vody nacházející se ve slepých ramenech vodních toků, včetně jejich koryt“*; stávající vodní zákon, který ve svém

§ 43 z pojmu vodní tok vyloučil pozemkovou složku a vymezil je jako „*povrchové vody tekoucí vlastním spádem v korytě trvale nebo po převažující část roku, a to včetně vod v nich uměle vzdutých. Jejich součástí jsou i vody ve slepých ramenech a v úsecích přechodně tekoucích přirozenými dutinami pod zemským povrchem nebo zakrytými úseky*“, nemá dopad na „dosa- vadní“ pojetí vodních toků jako významných krajinných prvků v zákoně o ochraně přírody a krajiny. Podle nás tomu ani jinak být nemůže. Jsou-li vodní tok (a další v úvahu přicházejí vody vyskytující se v přírodě) významné z hlediska krajino- tvorného, nelze při jejich ochrannářském režimu rezignovat na pozemkové ekosyste- mové vazby. Legální definice vodního toku ve vodním zákonu nezahrnující pozem- kovou složku (koryto vodního toku) má však bezprostřední význam pro určení subjektů, kterým ve vztahu k vodním tokům, jejich korytům a břehům, kterým jsou stanoveny povinnosti a oprávnění. A ty se pak mohou týkat např. i dalších objektů ochrany přírody, které se v „prostředí“ významných krajinných prvků vyskytují. Jmenovitě půjde především o režim tzv. břehových dřevin z pohledu, zda jsou či nejsou „součástí“ vodního toku jako významného krajinného prvku. Ani zákon o ochraně přírody, ani vodní zákon případně právní předpisy vydané k jejich pro- vedení tento problém výslovně neřeší. I k této otázce zaujalo stanovisko minister- stvo životního prostředí č. j. 410/650/94, že „*břehové porosty u vodních toků, tj. vegetace (stromy a keře) rostoucí podél vodních toků nejsou součástí vodních toků*“ s tím, že tento závěr byl potvrzen i v prostředí současného vodního zákona, a to i se zdůrazněním, že platí i pro břehové porosty související s rybníky a jezery.¹¹⁵ Významným krajinným prvkem se mohou břehové porosty stát jejich registrací podle § 6 ZOPK. Jakkoli lze rozumět tomu, že jde o problém velmi složitý, považujeme za nutné uvést, že osobně máme za to, že břehové porosty rostoucí přímo v korytě vodního toku a na jeho březích vnímáme z hlediska krajino tvorného jako jeho součást se všemi právními důsledky z toho plynoucími.

I.5.3 Základní prostředky ochrany vodních ploch jako VKP

Ochrana jednotlivých významných krajinných prvků je zajišťována především pro- středky zakotvenými v zákoně o ochraně přírody a krajiny. Důsledně vzato slouží k jejich ochraně i prostředky zakotvené v dalších právních předpisech, a to proto, že významný krajinný prvkem je v důsledku své povahy předmětem i jejich ochrany.

115 Viz blíže KOLEKŤIV. *Soubor stanovisek k zákonu o ochraně přírody a krajiny v letech 1992 – 2005*. Planeta, 2005, č. 6, s. 7.

Jako příklad uvedme v návaznosti na výše uvedené především prostředky ochrany vodních ploch (vodních toků, rybníků, jezera) dle vodního zákona či prostředky ochrany lesa dle lesního zákona, a to např. ve vztahu k problematice melioraci a hrazení bystřin dle § 35 LesZ.

Zaměříme-li pozornost na povinnosti stanovené přímo zákonem o ochraně přírody a krajiny, lze uvést, že direktiva zákonodárce je poměrně jednoznačná. Je postavena na zákonném zákazu poškozování a ničení významných krajinných prvků, zakotveném ve větě první § 4 odst. 2 ZOPK. Vzhledem k tomu, jsou přirozenou součástí území, které je využíváno různými subjekty k různým aktivitám, vyžaduje zákon, aby při jejich využívání nebyla narušena jejich obnova a nedošlo k ohrožení nebo oslabení jejich stabilizační funkce. Při vědomí toho, že nelze vyloučit nutné změny ve stávajícím využívání území a tím ani zásahy do významných krajinných prvků, které se v konkrétním území v konkrétním čase nacházejí, vyžaduje § 4 odst. 2 ZOPK k zásahům, které by mohly vést k poškození nebo zničení významného krajinného prvku nebo ohrožení či oslabení jeho ekologicko-stabilizační funkce po tom, kdo takové zásahy zamýšlí, povinnost opatřit si závazné stanovisko orgánu ochrany přírody. Pro zvýšení transparentnosti zákon uvádí demonstrativní výčet takových zásahů (umíst'ování staveb, pozemkové úpravy, změny kultur/druhů pozemků, odvodňování pozemků, úpravy vodních toků a nádrží a těžba nerostů). Vzhledem k tomu, že se jedná o demonstrativní výčet, lze doporučit tomu, kdo má záměr v krajině s výskytem významného krajinného prvku provádět činnosti, které by mohly významný krajinný prvek ohrozit či poškodit, aby se obrátil na orgán ochrany přírody s žádostí o sdělení, zda je k němu zapotřebí vydání závazného stanoviska podle § 4 odst. 2 ZOPK. V opačném případě se vystavuje tento subjekt riziku, že na jeho event. chování bude pohlíženo jako na chování v rozporu se zákonem. Ve většině případů se bude jednat o zásahy, které jsou dle zvláštních předpisů vázány na rozhodnutí příslušného orgánu a závazné stanovisko orgánu ochrany přírody a krajiny tak bude závazným stanoviskem podle § 149 SŘ. V situacích, kdy by závazné stanovisko bylo jediným administrativním aktem bez provázanosti s navazujícím rozhodnutím jiného orgánu, je třeba mít za to, že má povahu rozhodnutí. Půjde především o situace, kdy vodní plocha jako významný krajinný prvek by mohl být dotčen v procesech podle stavebního zákona. Zcela specifickou roli ve vztahu k vodním plochám jako významným krajinným prvkům sehrávají pozemkové úpravy realizované dle zákona č. 139/2002 Sb., o pozemkových

úpravách a pozemkových úřadech a o změně zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů. Přitom je třeba zdůraznit, že pozemkové úpravy ovlivňují jak vodní plochy existující, tak v rámci nich může být naplněna krajinnotvorná funkce pozemkových úprav a v řešeném území mohou být nové vodní plochy na základě výsledku pozemkových úprav naplánovány a následně i realizovány.

V souvislosti se závazným stanoviskem ve vztahu k zamýšleným zásahům do vodních ploch jako významných krajinných prvků se jeví vhodné poukázat na situaci, k níž může dojít v souvislosti s vodními plochami, které jsou zároveň nejen významnými krajinnými prvky, ale zároveň i vodními díly. Ta mohou být dle kritéria jejich souladnosti s veřejným stavebním právem stavbami povolenými, ale i nepovolenými. A právě na druhém místě uvedená situace – přítomnost nelegálního vodního díla (představme si jmenovitě stavbu rybníka) může s ohledem na to, že rybník je významným krajinným prvkem ze zákona vytvořit při rozhodování o jeho „osudu“ aplikačně složité situace. Především lze předvídat, že ze strany orgánů ochrany přírody a krajiny bude nutno velmi bedlivě zkoumat, zda resp. v jakých situacích je vůbec možné vydáním kladného závazného stanoviska „umožnit“ odstranění umělé vodní nádrže, která je významným krajinným prvkem. Osobně se spíše kloníme k závěru, že odstranění umělé vodní nádrže – jmenovitě rybníka – by měla být mimořádným a krajním řešením.¹¹⁶ Jinak vyjádřeno – fakticita výskytu významného krajinného prvku a jeho role v krajině by měla být velmi citlivě poměřována při řešení nezákonnosti jeho vytvoření (výstavby, vybudování). Ač se to může jevit paradoxní, tak v dané situaci (pokud se například neprokáže, že výstavbou umělé vodní nádrže – rybníka – nedošlo k poškození jiné významné části přírody či jiné složky životního prostředí) by měl zřejmě převážet zájem na jeho zachování a dodatečné legalizaci. Vyloučit samozřejmě nelze i případy, kdy bude třeba přisvědčit tomu, že ač bude „nelegální“ vodní dílo jako umělá vodní nádrž významným krajinným prvkem, tak bude nezbytné nařídít jeho odstranění.

116 Pro ilustraci toho, že se nejedná o ryze teoreticky navozenou otázku, ale o praktický problém, lze poukázat na medializované případy rozhodování o odstranění rybníku v obci Rozkoš na Znojemsko. Viz *Kvůli hašteření mezi obcí a zemědělcem může zaniknout rybník*. [online] Česká televize, 2012. [cit. 10. 11. 2013] Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/zpravodajstvi-brno/zpravy/179134-kvuli-hastereni-mez-obci-a-zemedelcem-muze-zaniknout-rybnik>. Dále také rybník u mlýna u obce Meziříčko, okres Třebíč. Viz *Meziříčko chce zasypat rybník, vznikl načerno*. [online] Česká televize, 2013. [cit. 10. 11. 2013] Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/regiony/225980-meziricko-chce-zasypat-rybnik-vznikl-nacerno>.

Od výše uvedených situací je třeba odlišit případy rozhodování o odstranění legálně vybudovaného umělé vodní nádrže jako významného krajinného prvku v případech, kdy jejich přítomnost v krajině bude na překážku realizace jiného veřejně prospěšného záměru. V daných souvislostech však bude těžiště posouzení takového záměru časově orientováno již do fází územního plánování a v rámci něho posuzovaného vlivu zamýšlené aktivity na životní prostředí a v rámci něho i na významné krajinné prvky včetně vodních ploch.

I.5.4 Opatření a sankce za ohrožení a poškození vodních ploch jako VKP

V úvahu přichází více právních prostředků, které jsou upraveny jednak v samotném zákoně o ochraně přírody, jednak v dalších právních předpisech. Aby byla zajištěna účinná ochrana vodních ploch jako významných krajinných prvků, je nezbytné, aby byly uplatňovány ve vzájemných vazbách a souvislostech.

V úvahu přichází jmenovitě:

I.5.4.1 Uložení opatření k uvedení do původního stavu

Základní zásadou, kterou je třeba¹¹⁷ ve vztahu k ochraně životního prostředí obecně a na úseku ochrany přírody a krajiny dominantně prosazovat při zjištění poškození, zničení nebo nedovolené změně části přírody a krajiny chráněné podle zákona o ochraně přírody a krajiny, je zásada uvedení do původního stavu. Výslovně je zakotvena v § 86 odst. 1 ZOPK,¹¹⁸ podle něhož je povinností toho, kdo poškodí, zničí nebo nedovoleně změní část přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona, navrátit ji do původního stavu, pokud je to možné a účelné. O možnosti a podmínkách uvedení do původního stavu rozhoduje orgán ochrany přírody. Z hlediska zařazení tohoto nástroje do systému prostředků za porušení povinností na úseku ochrany přírody a krajiny, jmenovitě ve vztahu k poškození, zničení či nedovolené změně významného krajinného prvku je třeba zdůraznit, že stanovení opatření, kterým má být nastolen původní stav je výsledkem správního řízení, které – podle sys-

117 K problematice ochrany přírody a krajiny a ochraně biodiverzity srov. blíže STEJSKAL, Vojtěch. Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost. Praha: Linde, 2006, 591 s. ISBN 80-7201-609-1, ke koncepci české právní úpravy zejména s. 398 a násl., k problematice prosazování právní odpovědnosti při ochraně přírody a krajiny srov. STEJSKAL, Vojtěch.: *Prosazování právní odpovědnosti v ochraně biodiverzity*. Beroun: IFEC, 2006, 242 s. ISBN 80-903409-5-4.

118 K ukládání opatření dle § 86 ZOPK srov. Těž např. PRŮCHOVÁ, 2010, op. cit., s. 262 a násl.

tematiky právní úpravy – probíhá buď samostatně, nebo může být sloučeno s řízením o správním deliktu.¹¹⁹ Zákon nestanoví pro uložení opatření k nápravě, jehož smyslem je uvedení do původního stavu žádnou lhůtu, je tedy možné je uplatnit časově neomezeně, pokud nežádoucí stav trvá a je možné jej prostřednictvím uložení opatření k nápravě odstranit. Uplatnění tohoto právního prostředku bude proto významné i tehdy, uplyne-li marně lhůta k uložení pokuty za správní delikt, nicméně porucha – jmenovitě ve vztahu k významnému krajinnému prvku–trvá a je možné a účelné přistoupit k uložení opatření k nápravě s cílem uvést významný krajinný prvek do původního stavu. Opatření lze uložit pouze a toliko původci vzniklé situace. Hodí se zdůraznit, že uložení opatření k uvedení do původního stavu ve vazbě na poškození či zničení významného krajinného prvku může souviset se zjištěním ekologické újmy jako oslabení či ztráty ekosystému funkčně souvisejícího s předmětným významným krajinným prvkem.

1.5.4.2 Uložení kompenzačního opatření

Lze si představit, že i ve vztahu k významným krajinným prvkům obecně – a v rámci nich ve vztahu k vodním plochám zvláště – může být účelné využít v případě, že nebude možné uvedení do původního stavu, i tzv. kompenzační režim, zakotvený v § 86 odst. 2 ZOPK. Podle něho může orgán ochrany přírody uložit povinnému, aby provedl přiměřená náhradní opatření k nápravě. Jejich účelem je kompenzovat, byť jen zčásti, následky nedovoleného jednání. Podmínkou pro uložení kompenzačního opatření je protiprávní jednání osoby, které vyvolalo ohrožení nebo poškození životního prostředí. O jeho uplatnění bude orgán ochrany přírody uvažovat především v návaznosti na zjištění porušení povinností osoby v rámci řízení o uložení pokuty za přestupek nebo jiný správní delikt. Nápravné kompenzační opatření může být uloženo buď současně s uložením pokuty, nebo samostatně. Pro stanovení náhradního kompenzačního opatření § 86 odst. 2 ZOPK ani jiné zákonné ustanovení nestanoví žádnou lhůtu, proto je možné k jeho uložení přistoupit i po uplynutí lhůt k uložení pokuty.¹²⁰ V tomto směru se jedná o stejný princip, který se uplatňuje pro uložení opatření podle § 86 odst. 1 ZOPK. Je vhodné uvést, že kompenzační opatření musí být splnitelná i s ohledem na podmínky

119 Srov. PRCHALOVÁ, Jana. *Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000*. 2. aktualizované vyd. Praha: Linde, 2010, 431 s. ISBN 978-80-7201-806-2. S. 259 – 260.

120 Shodně MIKO, Ladislav, BOROVIČKOVÁ, Hana a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. 2. vyd. Praha: C.H.Beck, 2007, 590 s. ISBN 978-80-7179-585-8. S. 323.

vyplývající z jiných právních předpisů (jmenovitě např. dle stavebního zákona musí být v souladu s územně plánovací dokumentací a nelze vyloučit, že jejich provedení bude vázáno na vydání rozhodnutí či jiného aktu podle jiných předpisů (opět např. podle stavebního zákona).

1.5.4.3 Odpovědnost za správní delikty

Správně právní trestání představuje významný nástroj k postihu za porušení povinností stanovených k ochraně konkrétního objektu přírody. Nejinak je tomu i ve vztahu k porušení povinností, které jsou uloženy k ochraně významných krajinných prvků. Hrozba sankcí za způsobení přestupku či jiného správního deliktu by měla vést každého k takovému chování, které nevyvolá možné ohrožení nebo poškození významného krajinného prvku. Zákon o ochraně přírody jak ve vztahu k odpovědnosti za přestupek, tak ve vztahu k odpovědnosti za jiný správní delikt obsahuje skutkové podstaty, týkající se sankcí za škodlivé zásahy do významného krajinného prvku.

Skutkové podstaty přestupků jsou upraveny v § 87 ZOPK, jsou dvě a je mezi nimi diferencováno podle intenzity poškození významného krajinného prvku. Přestupku se podle § 87 odst. 1 písm. f) ZOPK dopustí ten, kdo provádí škodlivý zásah do významného krajinného prvku bez souhlasu orgánu ochrany přírody a skutkové podstaty podle § 87 odst. 3 písm. ZOPK) se dopustí ten, kdo závažně poškodí nebo zničí významný krajinný prvek. V prvním případě lze uložit pokutu do výše 20 000 Kč, ve druhém pak pokutu do výše 100 000.

Skutkové podstaty jiných správních deliktů upravuje § 88 ZOPK. Jsou co do své specifikace identické se skutkovými podstatami přestupků. Správního deliktu podle § 88 odst. 1 písm. i) ZOPK se dopustí ten, kdo provádí škodlivý zásah do významného krajinného prvku bez souhlasu orgánu ochrany přírody a za jeho spáchání mu může být uložena pokuta do výše 1 000 000 Kč, správního deliktu dle § 88 odst. 2 písm. b) ZOPK pak ten, kdo závažně poškodí nebo zničí významný krajinný prvek a za jeho spáchání mu může být uložena pokuta do výše 2 000 000 Kč.

Z judikatury, související se správně právním trestáním v souvislosti s porušením povinností uložených k ochraně významného krajinného prvku ke skutkovým podstatám dle § 87 odst. 1 písm. f) a § 88 odst. 1 písm. i) ZOPK lze poukázat na závěr vyslovený v rozsudku NSS ze dne 18. 12. 2008 č. j. 1 As 94/2008-53,

dle něhož: „*skutková podstata správního deliktu je v tomto případě tvořena třemi prvky—jde o škodlivý zásah, tento zásah se týká významného krajinného prvku, a navíc pachatel si nevyžádá souhlas orgánu ochrany přírody, ačkoliv je k tomu (podle § 4 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb.) povinen.*“ Každý zásah bez opatření si závazného stanoviska je zásahem protiprávním, nutně však nemusí být zásahem škodlivým. K tomu závěru dospěl—a podle mého mínění zcela správně—NSS ve svém rozsudku ze dne 23. 4. 2004, č. j. 6 A 144/2002-49, vyslovením závěru: „*provede-li fyzická osoba při výkonu podnikatelské činnosti zásah do významného krajinného bez závazného stanoviska orgánu ochrany přírody, jde o zásah protiprávní; nelze však bez dalšího vycházet z toho, že jde i o zásah škodlivý, za který je možno uložit pokutu. Škodlivý zásah jako neurčitý pojem musí správní orgán ve svém rozhodnutí vysvětlit, tedy zejména uvést, v čem spatřuje škodlivost zásahu.*“ Problematické se může v praxi jevit objasnit obsah pojmu z hlediska toho, zda se musí jednat výhradně o újmu majetkovou či zda je možno škodlivost spatřovat i ve způsobení imateriální újmy na významném krajinném prvku. Osobně se kloním k řešení uvedenému na druhém místě. Stejný závěr je možné učinit i ve vztahu ke skutkovým podstatám, k jejichž naplnění je třeba závažné poškození či zničení významného krajinného prvku. Jinak vyjádřeno, poškozením či zničením významného krajinného prvku může dojít ke způsobení ekologické újmy.

1.5.4.4 Omezení a zákaz činnosti

Institut omezení a zákazu činnosti zakotvený v § 66 ZOPK představuje jeden z významných a specifických nástrojů k minimalizaci nepříznivých zásahů do objektů ochrany přírody a krajiny, významné krajinné prvky samozřejmě nevyjímaje. Jeho specifická je dána tím, že je jej možno uplatnit již ve stadiu, kdy nedovolená změna částí přírody hrozí a navíc vůči subjektům (fyzickým i právnickým osobám), které realizují činnost dovolenou. Rozhodnutím o omezení nebo zákazu činnosti je orgán ochrany přírody oprávněn omezit takovou činnost či ji dokonce zakázat. Postačuje-li omezení výkonu činnosti, stanoví orgán ochrany přírody ve svém rozhodnutí podmínky pro výkon činnosti. Jakkoli je tento institut významný, je třeba jej orgány ochrany přírody aplikovat při vědomí toho, že omezením činnosti či dokonce jejím zákazem v zájmu ochrany přírody—v daném případě v zájmu zamezení či minimalizace škodlivých zásahů do významného krajinného prvku—bude ve většině případů představovat zásah do výkonu vlastnického práva či práva

na realizaci podnikatelského oprávnění.¹²¹ Oprávnění orgánu ochrany přírody založené § 66 ZOPK je podle mne ústavně konformní, a to s ohledem na čl. 11 odst. 3 Listiny základních práv a svobod a čl. 35 odst. 3 Listiny základních práv a svobod. Dle § 90 odst. 1 ZOPK je vyloučen odkladný účinek podaného odvolání. Je třeba uvést, že k významnému omezení aplikovatelnosti režimu ustanovení § 66 ZOPK došlo jeho novelou, realizovanou zákonem č. 350/2012 Sb., kterým byl do § 66 ZOPK doplněn nový odstavec dvě, podle něhož institut omezení zákazu nelze uplatnit v případě již vydaného platného pravomocného rozhodnutí.

V zájmu minimalizace možného škodlivého zásahu do významného krajinného prvku prostřednictvím dovolené činnosti je nutno rozhodnutí o omezení či zákazu činnosti dle § 66 ZOPK vydat bez zbytečného odkladu, nicméně současně je třeba orgánem ochrany přírody dbát, aby rozhodnutí byly uvedeny všechny skutečnosti opodstatňující jeho aplikaci. Tímto přístupem je třeba minimalizovat resp. pokud možno vyloučit situace, kdy by rozhodnutí o omezení či zákazu činnosti bylo shledáno v rámci rozhodování o opravných prostředcích proti němu jako nezákonné, v důsledku čehož by mohly být navozeny velmi komplikované vztahy týkající se odpovědnosti státu za škodu jím způsobenou osobě, které byla činnost omezena nebo zakázána.

1.5.4.5 Odpovědnost za škodu

Významný krajinný prvek může být tvořen objekty, které jsou majetkově přisvojitelné (představit si lze např. pozemky, porosty související s vodní plochou, která je významným krajinným prvkem), a proto při škodlivém zásahu do něho nebo dokonce při jeho závažném poškození či zničení může dojít k majetkové újmě v podobě škody. Osoba, která takovou škodu způsobila, je povinna ji poškozenému podle obecných předpisů o odpovědnosti za škodu nahradit. Povinnost k náhradě škody je novém občanském zákoníku zakotvena v hlavě III Závazky deliktů. V úvahu přichází jak aplikace ustanovení § 2910 NOZ, který upravuje obecnou skutkovou podstatu povinnosti k náhradě škody, založené na subjektivním principu, tak i skutkové podstaty, kdy vyplývá povinnost škůdce nahradit škodu bez ohledu na své zavinění, jmenovitě v případě, že by se jednalo o škodu způsobenou provozní činností podle § 2924 NOZ či o škodu způsobenou provozem zvlášť nebezpečným podle § 2925 NOZ. Zřetele hodné ve vztahu k poškození

121 Srov. též MIKO, op. cit., s. 269.

významného krajinného prvku by mohlo být i ustanovení § 2926 NOZ zakotvující povinnost k náhradě škody na nemovité věci, které zakotvuje povinnost k náhradě škody každému, který – byť oprávněně – provádí nebo zajišťuje práce, jimiž se jinému působí škoda na nemovité věci nebo jimiž se držba nemovité věci znemožní nebo podstatně ztíží. Zdůraznit je třeba ve vztahu ke všem výše uvedeným povinnostem k náhradě škody, že nároky poškozeného se odvíjí od poškození majetkově přisvojitelných věcí, které jsou natolik provázány s vodním prostředím významného krajinného prvku (např. jmenovitě škody na již výše výslovně uvedených porostech rostoucích přímo v korytě vodního toku, ale i např. poškození pozemku). Jakkoli je tedy třeba mít ve vztahu k vodním plochám jako významným krajinným prvkům na paměti specifika toho, že základ takového významného krajinného prvku tvoří vody, jež nejsou předmětem vlastnictví a nejsou součástí ani příslušenstvím pozemku, na němž nebo pod nímž se vyskytují, nelze při výskytu zásahů, které významný krajinný prvek poškozují, opomenout ani soukromoprávní režim náhrady škody obsažený v občanském zákoníku právě s ohledem na bezprostřední územní souvislost vyskytujících se vod s pozemky a jejich součástmi.

1.5.4.6 Odpovědnost za ekologickou újmu

Aniž bychom zabíhali do podrobností, může v souvislosti s poškozením či zničením významného krajinného prvku dojít ke vzniku ekologické újmy. Uplatnění odpovědnosti za ekologickou újmu podle § 27 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen zákon o životním prostředí nebo ZoŽP) však naráží na nedokonalost právní úpravy, spočívající zejména v absenci právní předpisu, který by stanovil orgán oprávněný k uplatňování odpovědnosti za ekologickou újmu dále způsob výpočtu ekologické újmy. Uplatnění odpovědnosti za ekologickou újmu podle zákona č. 167/2008 Sb. o předcházení ekologické újmě, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen zákon o ekologické újmě nebo EkoÚZ) pak naráží na poměrně specificky vymezenou působnost zákona. Ve vztahu k vodním plochám jako významným krajinným prvkům jde zejména o vymezení věcné působnosti zákona, neboť z objektů v něm uvedených by v úvahu přicházely zejména situace, kdy by poškozením či zničením významného krajinného prvku byla současně způsobena ekologická újma na podzemních nebo povrchových vodách či půdě. Institut předcházení a nápravy ekologické újmy na nich by tak nepřímo plnil i preventivní a nápravnou funkci ve vztahu

k významnému krajinnému prvku. Máme za to, že v současné době funkci nástroje k nápravě ekologické újmy v souvislosti se škodlivými zásahy do významného krajinného prvku v aplikační praxi plní využívání režimu ukládání opatření k nápravě podle § 86 ZOPK.

1.5.4.7 Trestněprávní odpovědnost

Závažnosti zásahů do významných krajinných prvků koresponduje to, že v ustanovení § 301 u zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen trestní zákoník nebo jen TZ) je mezi objekty ochrany výslovně zařazen významný krajinný prvek, s tím, kdo, byť i z hrubé nedbalosti, poruší jiný právní předpis tím, že jej poškodí nebo zničí tak, že tím zanikne nebo je značně oslaben důvod pro ochranu takové části přírody, bude potrestán odnětím svobody až na tři léta, zákazem činnosti nebo propadnutím věci nebo jiné majetkové hodnoty. Tato skutková podstat je zahrnuta i do § 7 zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, ve znění pozdějších předpisů.

1.5.4.8 Opatření dle zvláštních předpisů

Jak bylo uvedeno výše, z pojmového vymezení významných krajinných prvků plyne, že jimi jsou objekty, jejichž režim je upraven i jinými právními předpisy, ve vztahu k vodním plochám jmenovitě vodním zákonem (vodní toky, rybníky a další vodní plochy). Škodlivý zásah do významného krajinného prvku či dokonce jeho zničení může být současně porušením povinností podle vodního zákona jako „jiného“ právního předpisu (např. uložení opatření k nápravě, uložení pokuty atd.).

Specifické postavení v rámci jiných předpisů zaujímá stavební zákon, a to zejména ve vztahu k zákonnému umožnění eventuálních zásahů do významných krajinných prvků, a to vydáním pozitivního závazného stanoviska orgánu ochrany přírody a krajiny jako podkladu pro vydání rozhodnutí či jiného aktu podle stavebního zákona. V souvislosti s obsahem závazného stanoviska orgánu ochrany přírody se nabízí, zda je orgán ochrany přírody a krajiny oprávněn ve svém pozitivním závazném stanovisku stanovit podmínky. Jakkoli se může jevit logické a rozumné, aby toto oprávnění orgánu ochrany přírody příslušelo, je vhodné upozornit na úskalí současné právní úpravy. Ustanovení § 12 ZOPK ani jiné ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny výslovně neumožňuje vázat souhlasné závazné stanovisko orgánu ochrany přírody na podmínky. Obecné zmocnění pro dotčené

orgány vázat závazná stanoviska na splnění podmínek neobsahuje. V doktríně se uvádí¹²², že „v pozitivním právu se jako podmínky obvykle označují příkazy (mody), které představují určitá omezení, jejichž prostřednictvím ukládá správní orgán osobě, již přiznává oprávnění, zároveň i povinnosti, které se přiznaného oprávnění týkají. Stanovit omezující příkazy lze jen na základě výslovného zákonného zmocnění“. Lze tedy ve shodě s Krýsou, I.¹²³ uzavřít, že pokud de lege ferenda nebude právní úprava obecně obsahovat zmocnění pro dotčené orgány vázat souhlasná stanoviska na splnění podmínek (např. ve správním řádu nebo ve stavebním zákoně), je třeba, aby je obsahoval příslušný zvláštní zákon.

I.5.5 Závěr

Lze uzavřít, že ochrana vodních ploch jako významných krajinných prvků jako objektu přírody obecně a krajiny a krajinného rázu zvláště je současnou právní úpravou zajištěna řadou právních prostředků, jejichž smyslem je vyloučit resp. minimalizovat aktivity, které by mohly způsobit jejich ohrožení, poškození či dokonce zničení. Vzhledem k jejich funkci v přírodě a v krajině je základ jejich ochrany upraven v zákoně o ochraně přírody a krajiny.

Zásadním administrativním nástrojem ochrany je institut závazného stanoviska orgánu ochrany přírody a krajiny podle § 4 odst. 2 ZOPK, který působí zejména jako podkladový akt k procesům podle stavebního zákona. Právní úprava klade důraz v případě ohrožení či poškození významného krajinného prvku na přijetí opatření vedoucích k uvedení v předešlý stav či uložení kompenzačních opatření, což lze považovat za účelně a vhodné řešení. Svoji významnou funkci zaujmají však i sankční prostředky, jmenovitě uplatnění deliktů odpovědnosti za správní delikty případně v krajním případě uplatnění trestněprávní odpovědnosti. V zájmu zajištění stability přírody a krajiny je nezbytné vhodně uplatňovat ve vzájemné kombinaci všechny v úvahu přicházející prostředky ochrany tak, aby sice nebyl zakonzervován racionální a účelný rozvoj území, ovšem s minimalizací nevhodných zásahů do krajiny.

122 Srov. např. KRÝSA, Ivo. *Ochrana veřejného zdraví v postupech podle stavebního zákona*, in PRŮCHOVÁ, Ivana a kolektiv. *Stavební zákon a ochrana životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita. 2011, ISBN 978-80-210-5657-1, s. 350 a násl. s oporou in HENDRYCH, Dušan a kolektiv: *Správní právo. Obecná část* 7.vydání. Praha: C.H. Beck, 2009, s. 219.

123 Srov. KRÝSA, Ivo. op. cit. s. 350.

I.6 PRÁVNÍ ASPEKTY SPLOUVÁNÍ VOD V NÁRODNÍCH PARCÍCH

Autorky: Jitka Bělohradová, Michaela Konečná

Splouvání řek je v České republice velmi oblíbenou rekreační a sportovní aktivitou.

Na české vody první kánoe vplula roku 1875, kdy jí lékárník z Roudnice Ferdinand Zinke koupil od anglických handlířů společně se závodními koňmi. Rychlým tempem se začal kanoistický sport vyvíjet po vzniku Československa. Velkou zásluhu na propagaci turistického vodáctví měl KČT (Klub českých turistů). V roce 1924 bylo v KČT registrováno již 253 vodáků. Hodně se o propagaci vodáctví v Čechách zasloužilo také skautské hnutí a turistické oddíly. V roce 1936 se vydala první kilometráž českých řek. Velkou ranou pro turistiku bylo postavení Vltavské kaskády údolních přehrad. Další přehrady vyrostly po celé republice. Za dob normalizace nastoupila „nová vlna trampingu“ a s ní opět ruku v ruce téměř masová vodácká turistika. Vodáci se chtěli vždy hlavně bavit a to nejenom sportem, ale i společensky a to vše v přírodním prostředí.¹²⁴

Území národních parků jsou podle ustanovení § 15 ZOPK rozsáhlá území, jedinečná v národním či mezinárodním měřítku. Tato území jsou nejvýznamněji chráněná území naší země. Aby však mohly být území chráněná v národních parcích a jejich krásy zachovány, je nutné pro určité lidské činnosti stanovit právní rámec. Jednou z takových činností je právě i splouvání vodních toků. Z uvedeného je tedy zřejmé, že na území národních parků dochází ke střetu zájmů mezi ochranou přírody a možností splouvat vodní toky bez omezení.

I.6.1 Obecný zákaz

Ustanovení § 16 ZOPK zakotvuje základní ochranné podmínky. V odstavci prvním jsou vymezeny činnosti, které jsou na celém území národních parků zakázány. V tomto odstavci není možné přímo pojem splouvání vodních toků nalézt. Splouvání vodních toků je však možné podřadit pod provozování vodních sportů,

124 *Krátká historie vodáctví v Čechách*. [online] Povoda.cz [cit. 8. 11. 2013]. Dostupné z: <http://www.povoda.cz/clanky/1354326586/kratka-historie-vodactvi-v-cechach.html>

kteří je uvedeno v písmenu e) předmětného ustanovení.¹²⁵ To, že je splouvání vodních toků považováno za vodní sport je možné podpořit skutečností, že v právní větě k rozsudku NSS č. j. 6 Ao 5/2010–43 ze dne 13. 10. 2010 je za slovem splouvání v závorce uvedeno vodní sporty.¹²⁶

Ustanovení § 16 odst. 1 ZOPK obsahuje v podstatě čtyři koncepce znění zákazu jednotlivých činností.

Za prvé vymezuje, které činnosti jsou na celém území národních parků zakázány bez dalšího—viz písm. a), h)—o).

Za druhé stanoví, že některé činnosti jsou na celém území národních parků zakázány, není-li stanoveno jinak v tomto zákoně, bližších ochranných podmínkách či návštěvním řádu národního park—viz písm. g).

Za třetí stanoví, že některé činnosti jsou na celém území zakázány, mimo místa vyhrazená orgánem ochrany přírody—viz písm. c).

Konečně stanovuje činnosti, které jsou na celém území národních parků zakázány mimo místa vyhrazená se souhlasem orgánu ochrany přírody—viz písm. b)—f).

I.6.2 Ustanovení § 16 odst. 1 písm. e) ZOPK

Všeobecný zákaz splouvání spadá pod posledně zmiňovanou koncepci zákazu, tedy splouvání je podle ustanovení § 16 odst. 1 písm. e) ZOPK na celém území národních parků zakázáno mimo místa vyhrazená se souhlasem orgánu ochrany přírody. Striktní zákaz splouvání vodních toků může být tedy prolomen tím, že budou vyhrazena místa, kde taková činnost provozována bude moci být.

Spojení „mimo místa vyhrazená se souhlasem orgánu ochrany přírody“ umožňuje prolomit absolutní zákaz splouvat vodní toky na celém území národních parků. Toto slovní spojení však může přinášet určité výkladové problémy. Bylo by jej

125 Úplné znění ustanovení § 16 odst. 1 písm. e) ZOPK: „Na celém území národních parků je zakázáno pořádat a organizovat hromadné sportovní, turistické a jiné veřejné akce a provozovat vodní sporty mimo místa vyhrazená se souhlasem orgánu ochrany přírody.“

126 „Absence stanoviska podle § 45i odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v případě vyhrazení určitého úseku řeky Vltavy na území Národního parku Šumava pro splouvání (vodní sporty) v opatření obecné povahy – návštěvním řádu – způsobuje rozpor se zákonem, pro který je důvodné takové opatření zrušit.“ Podotýkáme, že ne každé splouvání vodního toku musí být vodním sportem. V tomto příspěvku se nicméně zaměříme pouze na typické případy splouvání, které jsou svojí povahou vodním sportem.

totiž možné vyložit tak, že „určitý orgán“ (není však zřejmé který) má kompetenci vyhradit místa, ve kterých by byly povoleny aktivity či činnosti, které jsou jinak primárně zákonem na celém území národních parků zakázány. K tomu, aby mohl „určitý orgán“ taková místa vyhradit, potřeboval by souhlas orgánu ochrany přírody. Souhlas orgánu ochrany přírody by v tomto případě plnil funkci závazného stanoviska či podkladu pro takové vyhrazení.

Spiše bychom se však přiklonily takovému závěru, že místa, kde je jinak splouvání zakázáno, vyhrazují orgány ochrany přírody přímo svým souhlasem. Kompetenci k vydání souhlasů budou mít dle ustanovení § 78 odst. 2 písm. f) ZOPK,¹²⁷ který stanoví, že „*správy dále v obvodu své územní působnosti podle odstavce 1 vydávají souhlasy ke vyhrazení míst pro pořádání a organizování hromadných sportovních, turistických a jiných veřejných akcí na území národních parků (§ 16 odst. 1 písm. e)*“. Nutno však podotknout, že toto ustanovení dle našeho mínění trpí vadou, když hovoří pouze o pořádání a organizování hromadných sportovních, turistických a jiných veřejných akcí, a již nehovoří o provozování vodních sportů. Vzhledem k tomu, že ustanovení § 16 odst. 1 písm. e) ZOPK stanoví výslovně materiálně možnost vyhradit se souhlasem orgánu ochrany přírody místa, na kterých splouvání bude možné, nebyl by dle našeho názoru správný výklad, že díky absenci výslovného zakotvení této kompetence je možnost taková místa vyhradit, zmařena. Navíc ustanovení § 78 odst. 2 písm. f) ZOPK v závorce odkazuje na znění celého ustanovení § 16 odst. 1 písm. e) ZOPK. Jako vhodné se jeví, kdyby zákonodárce do ustanovení § 78 odst. 2 písm. f) ZOPK doplnil i provozování vodních sportů.

Zákon ovšem nestanoví žádný (procesní) postup ani kritéria, podle nichž orgán ochrany přírody vydává souhlas s vyhrazením určitých území s jinak zakázanou činností splouvání vodních toků. Ze znění zákona není ani zřejmé, jakou formu souhlas orgánu ochrany přírody k vyhrazení míst ke splouvání má.

Níže se proto budeme v úvahu přicházejícími formami tohoto souhlasu zabývat.

127 K tomu viz též rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 6. 3. 2013, č. j. 8 Ao 3/2011-169, bod 16 „*Citovanému hmotněprávnímu ustanovení (§ 16 odst. 1 písm. e)) ZOPK pak odpovídá kompetenční ustanovení § 78 odst. 2 písm. e) (NSS uvádí § 78 odst. 2 písm. e), ale patrně měl na mysli písm. f) – poznámka autorky), jež určuje orgán mající oprávnění výjimečně povolit jednání, které je jinak obecně zakázáno....“*

I.6.2.1 Forma souhlasu jako individuálního správního aktu

L. Miko ve svém komentáři k zákonu o ochraně přírody a krajiny uvádí, že souhlas orgánu ochrany přírody k vyhrazení míst je vydávaný jako rozhodnutí ve správním řízení, nejde-li o podklad pro rozhodnutí podle jiného zákona či pro územní souhlas nebo ohlášení stavby, kdy má tento souhlas formu závazného stanoviska (§ 149 SŘ).¹²⁸ Pro naše účely přichází v úvahu prvně zmiňovaná možnost, tedy jako rozhodnutí ve správním řízení. Pro rozhodnutí jakožto individuální správní akt je příznačné, že se jedná o správní akt, konkrétní jak co do předmětu své regulace, tak i okruhu adresátů. Ve formě rozhodnutí, jakožto individuálním správním aktu, se jako nejvhodnější jeví vydat souhlas, pokud si o vyhrazení míst ke splouvání požádá určitá konkrétní subjekt.

I.6.2.2 Forma souhlasu jako opatření obecné povahy

Jako další forma, ve které by bylo možné souhlas k vyhrazení míst ke splouvání vydat, se nabízí forma opatření obecné povahy. Tato forma by se mohla jevit jako velmi vhodná. Orgán ochrany přírody by ve vydaném opatření obecné povahy stanovil, která místa ke splouvání vyhrazuje. Souhlas ve formě opatření obecné povahy by se ve vztahu k takto konkrétně určenému předmětu, tedy konkrétně vymezenému místu, přímo dotýkal blíže neurčeného okruhu adresátů, povětšinou příznivců tohoto vodního sportu. Ostatně i NSS ve svém rozhodnutí sp. zn. 6 Ao 5/2010 konstatoval, že vyhrazení míst pro provozování vodních sportů představuje úpravu konkrétních práv (a též povinností) v konkrétním místě pro obecně vymezený okruh osob, a jde tedy svou povahou o opatření obecné povahy.

Z teoretického hlediska je právní konstrukci vyhrazení míst ke splouvání, možné přirovnat k vyhrazení míst k táboření a rozdělávání ohňů. Zákonné znění pro vyhrazení míst je však odlišné od zákonného znění pro provozování vodních sportů. Zatímco podle ustanovení § 16 odst. 1 písm. c) ZOPK je zakázáno tábořit a rozdělávat ohně „mimo místa vyhrazená orgánem ochrany přírody“, provozovat vodní sporty je zakázáno provozovat „mimo místa vyhrazená se souhlasem orgánu ochrany přírody.“ Stejně tak zákon rozlišuje regulaci těchto činností v kompetenčních ustanoveních. Zatímco v ustanovení § 78 odst. 2 písm. b) ZOPK je stanoveno, že Správy vydávají opatření obecné povahy k vyhrazení míst k táboření

128 MIKO, op. cit., s. 142.

a rozdělování ohňů, u provozování vodních sportů potažmo splouvání vydávají správy k vyhrazení míst podle ustanovení § 78 odst. 2 písm. f) ZOPK souhlasy (ke kompetenčnímu ustanovení § 78 odst. 2 písm. f) viz výše).

V § 171 SŘ je stanoveno, že podle této části postupují správní orgány v případech, kdy jim zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy, které není právním předpisem ani rozhodnutím. V případě vyhrazení míst k provozování vodních sportů takto zákon výslovně nestanoví. Proto bychom se přikláněli spíše k tomu, že ačkoli se jeví tato forma pro souhlas orgánu ochrany přírody k vyhrazení míst příhodná (chce-li vyhradit určitá místa pro neurčitý okruh osob), orgán ochrany přírody nemůže souhlas opatřením obecné povahy vydat, neboť tak není výslovně v zákoně stanoveno.¹²⁹ Na druhou stranu však zůstává otázka, jak by soud posoudil povahu takového souhlasu z materiálního hlediska, které v judikatorní praxi ohledně soudního přezkumu opatření obecné povahy převažuje.

1.6.2.3 Forma souhlasu jako tzv. jiného správního aktu

Jako poslední forma souhlasu, která by teoreticky připadala v úvahu je, že by se souhlas k vyhrazení míst pro splouvání vodních toků vydával ve formě tzv. jiných správních aktů vydávaných podle části IV. SŘ. Vydávání souhlasů jako jiných správních aktů by bylo dle našeho mínění teoreticky možné přirovnat k vydávání tzv. stavebních souhlasů (např. územní souhlas, kolaudační souhlas, atd.). O těch totiž NSS vyslovil, že jsou jinými úkony dle části čtvrté SŘ.¹³⁰ Ačkoli by se mohlo zdát, že jsou stavební souhlasy sto jejich adresátům zakládat, rušit nebo měnit jejich práva a povinnosti, dospěl rozšířený senát k závěru, že nejsou rozhodnutími podle ustanovení § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

Dodáváme, že souhlas orgánu ochrany přírody a krajiny může mít v některých případech i formu závazného stanoviska. V námi diskutovaném případě (splouvání) se však domníváme, že zde tato forma souhlasu nemá své místo.

129 Otázkou návštěvního řádu národního parku, jakožto opatření obecné povahy, se zabýváme v části 6. 3.

130 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010–76.

I.6.2.4 *Shrnutí*

Výše nastíněné úvahy jsou spíše teoretické a přikláníme se k tomu, že souhlasy by měly být vydávány ve formě individuálního rozhodnutí. Tento závěr lze podpořit i rozhodnutím NSS sp. zn. 8 Ao 3/2011, kde soud uvedl, že souhlas podle ustanovení § 78 odst. 2 písm. f) ZOPK je samostatným správním rozhodnutím.¹³¹

I.6.3 **Možnost vyhradit místa ke splouvání návštěvním řádem národního parku**

Další možností, jak lze místa ke splouvání vyhradit, je jejich vymezení v návštěvním řádu národního parku, a to s ohledem na znění ustanovení § 19 ZOPK, zejména jeho odstavce prvního.¹³² Ztotožňujeme se s názorem NSS, že vodní sporty lze v nejobecnější rovině považovat za turistické a rekreační aktivity ve smyslu uvedeného ustanovení.¹³³

Odborná literatura se k dané otázce vyjadřuje tak, že návštěvního řádu lze využít k vyhrazení míst ke splouvání (ale i ostatních činností, které jsou § 16 ZOPK zakázány provádět mimo místa vyhrazená se souhlasem orgánu ochrany přírody) z toho důvodu, že platná právní úprava formu vyhrazení míst se souhlasem orgánu ochrany přírody výslovně nestanoví.¹³⁴ Obě ustanovení (§ 18 a § 16) je nutné vykládat ve vzájemném souladu.

Z hlediska vztahu souhlasu orgánu ochrany přírody k vyhrazení míst ke splouvání vodních toků a návštěvního řádu je nutno uvést, že NSS nejprve ve svém rozhodnutí ze dne 13. 10. 2010, sp. zn. 6 Ao 5/2010 vyslovil, že k vyhrazení míst v návštěvním řádu, ve kterých by bylo možno zakázané činnosti provozovat, bylo nutné vydat souhlas orgánu ochrany přírody a krajiny (tedy Správy národního

131 Uvedené dovozujeme z následujícího závěru NSS: „*Jsou-li určité úseky vodního toku vyhrazeny pro vodní sporty v návštěvním řádu jako opatření obecní povahy, není vyloučeno, aby nad rámec takto přípustěného rozsahu splouvání byly v individuálních případech formou samostatného správního rozhodnutí, kterým v daném konkrétním případě souhlas podle § 78 odst. 2 písm. e) zákona o ochraně přírody je, udělovány individuální výjimky ze zákazu podle § 16 odst. 1 písm. e) téhož zákona.*“ V uvedeném rozhodnutí se na některých místech hovoří o § 78 odst. 2 písm. e) ZOPK a na některých o § 78 odst. 2 písm. f) ZOPK. Z logiky věci se jeví, že ve všech případech měl však NSS na mysli § 78 odst. 2 písm. f) ZOPK (zminěno již viz výše).

132 Úplné znění ustanovení § 19 odst. 1 ZOPK: „*Na území národních parků je omezen vstup, vjezd, volný pohyb osob mimo zastavěné území a rekreační a turistická aktivity osob. Podmínky tohoto omezení a výčet turistických a rekreačních činností, které jsou zakázány, stanoví tento zákon a návštěvní řád.*“

133 Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, sp. zn. 6 Ao 5/2010 ze dne 13. 10. 2010.

134 MIKO, op. cit., s. 142. PRCHALOVÁ, op. cit., s. 120.

parku). Vzhledem k tomu, že osmý senát NSS dospěl k jinému závěru, byla tato otázka právně nejednoznačná. Proto o ní rozhodoval i rozšířený senát NSS. V rozhodnutí č. j. 8 Ao 3/2011–169 ze dne 6. 3. 2013 dospěl rozšířený senát k závěru, že pokud jsou upraveny návštěvním řádem národního parku podmínky pro splouvání určitých vodních toků na území parku vodními turisty, předchází souhlas orgánu ochrany přírody podle ustanovení § 78 odst. 2 písm. f) ZOPK se k vydání tohoto návštěvního řádu nevyžaduje.

NSS v uvedeném rozhodnutí dále vyslovil, že s přihlédnutím k účelu institutu návštěvního řádu (§ 19 ZOPK) je zřejmé, že právě návštěvní řád je vhodným nástrojem regulace, pokud jde o omezení činností na územích národních parků podle ustanovení § 16 ZOPK.¹³⁵ Do značné míry je návštěvní řád podle NSS „*uni-verzálním*“ aktem v tom smyslu, že má a může stanovit prováděný a pokud možno ucelený komplex pravidel chování na území konkrétního národního parku s přihlédnutím ke jeho specifickým přírodním, sociálním a jiným podmínkám. Je tedy konkretizační zákoných pravidel chování na území národních parků ve vztahu ke určitému národnímu parku, jež jsou zakotvena především v ustanoveních § 16, 19 a 21 až 23 zákona o ochraně přírody. Pravidla chování v něm uvedená mohou proto podle místních podmínek konkrétního národního parku obsahovat zákazy a výjimky z nich, jež budou obsahově korespondovat s různými možnými výjimkami z katalogu zákazů vztahujících se podle § 16 zákona o ochraně přírody na určité aktivity a udělováními podle § 78 odst. 2 téhož zákona.“

Podle NSS je možné uzavřít, že oba typy procedur (tj. udělování individuální výjimky–souhlasu a vyhrazení míst v návštěvním řádu) „*existují vedle sebe a řídí se navzájem odlišnými procesními pravidly a jsou ostatně také vedle sebe zařazeny v katalogu kompetencí správy národního parku jako orgánu ochrany přírody v § 78 odst. 2 zákona o ochraně přírody.*“ S tímto názorem soudu se lze ztotožnit, byť se domníváme, že s některými jeho dílčími závěry lze polemizovat.

135 Domníváme se, že slovo „omezení“ není v tomto případě příliš vhodné, a to vzhledem k tomu, že obecně (ze zákona) platí zákaz a návštěvní řád z tohoto zákazu pouze vyjímá určitá místa.

I.6.4 Udělování výjimek podle ustanovení § 43 ZOPK

Ustanovení § 43 ZOPK zakotvuje možnost vydat výjimky ze zákazů v národních parcích podle ustanovení § 16 ZOPK, tedy i možnost vydat výjimku ze zákazu provozovat vodní sporty na celém území národního parku, mimo místa vyhrazená se souhlasem orgánu ochrany přírody.

Vydání výjimek podle ustanovení § 43 ZOPK probíhá ve správním řízení.¹³⁶ Výjimka je tak vydávána ve formě správního rozhodnutí. Předpokladem vydání výjimky podle odstavce prvního a druhého uvedeného ustanovení je výrazné převážení veřejného zájmu nad zájmem ochrany přírody. K vydání rozhodnutí o takové výjimce je příslušné Ministerstvo životního prostředí po předchozím schválení (usnesením) vládou.

V případech dle odst. 3 výjimku pro území týkající se národních parků uděluje Správa národního parku. V těchto případech se nejedná o výraznou převahu veřejného zájmu, ale o případ jiného veřejného zájmu nebo v zájmu ochrany přírody nebo tehdy, pokud povolovaná činnost významně neovlivní předmět ochrany zvláště chráněného území.

Kompetence správ národních parků k vydávání takových výjimek je stanovena v ustanovení § 78 odst. 2 písm. l) ZOPK.

Budeme-li se zabývat vztahem mezi souhlasy, které vydávají orgány ochrany přírody k vyhrazení míst pro splouvání (kompetenční ustanovení § 78 odst. 2 písm. f) ZOPK) a vydávání výjimek podle ustanovení § 43 ZOPK (kompetenční ustanovení § 78 odst. 2 písm. l) ZOPK), jsme toho názoru, že tyto dva instituty nelze zaměňovat. Oba však představují možnost prolomení zákazu splouvání vodních toků na celém území národních parků, a tedy jsou oba v podstatě výjimkami z obecného zákazu.

Domníváme se, že prolomit zákaz splouvání pomocí výjimky dle ustanovení § 43 ZOPK bude možné v těch případech, kdy se bude jednat o místa, která nejsou ke splouvání vůbec vyhrazena.

V případě, kdy určité místo není vyhrazeno ke splouvání, a osoba má zájem, aby v daném úseku mohla vodní tok splouvat, má jako žadatel dvě možnosti. Může

¹³⁶ PRCHALOVÁ, op. cit., s. 120.

podat žádost o vydání souhlasu Správy národního parku k vyhrazení takového místa (ten podle našeho mínění viz výše, by byl vydán ve formě individuálního rozhodnutí), nebo může zažádat o výjimku podle ustanovení § 43 ZOPK. Pro vydání výjimky podle ustanovení § 43 ZOPK však budou muset být splněny předpoklady (jiný veřejný zájem, nebo v zájmu ochrany přírody nebo tehdy, pokud povolovaná činnost významně neovlivní předmět ochrany zvláště chráněného území). Při vydávání souhlasu však žádné takové podmínky stanoveny nejsou, respektive není vůbec stanoven postup pro vyhrazování místa. Na druhou stranu je však třeba říci, že i v rámci vyhrazování míst musí orgán ochrany přírody veřejné zájmy poměřovat. Lze shrnout, že z právní úpravy v konečném důsledku není dle našeho mínění v takových případech zřejmý rozdíl mezi tím, kdy může být dán podnět k vydání souhlasu a kdy žádost o povolení výjimky. Bude záležet na orgánu ochrany přírody, ke kterému bude žádost doručena, aby ji z hlediska jejího obsahu (nikoli názvu) posoudil.

L. Bahýřová výjimky ze zákazů uvedených v ustanovení § 16 ZOPK přirovnala k povolování výjimek ze zákazů u památných stromů a zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů.¹³⁷ Ustanovení § 56 odst. 4 ZOPK výslovně stanoví, že za splnění podmínek uvedených v odstavcích 1 a 2 téhož ustanovení, může výjimku, která se týká blíže neurčeného okruhu osob, povolit orgán ochrany přírody též opatřením obecné povahy. Podle autorky „by byla logická možnost uplatnění této formy aktu i v případě povolování zákazů ve zvláště chráněných územích podle § 43 ZOPK. Přestože v tomto případě bude spíše převažovat vydávání správních rozhodnutí, de lege ferenda by o možnosti vydávat opatření obecné povahy jako alternativy (především viz již zavedená opatřeními obecné povahy o výjimkách podle ZOPK) bylo možné uvažovat.“

Dle našeho názoru uvedený závěr na náš případ vztáhnout nelze. Pokud by se splouvání povolovalo pro určitá místa a pro neurčitý okruh osob, už by se jednalo o vyhrazení míst ke splouvání, k čemuž slouží jiný institut—návštěvní řád.

137 BAHÝŘOVÁ, Lenka. Opatření obecné povahy podle zákona o ochraně přírody a krajiny. *Dny práva – 2010 – Days of Law* [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2010 [cit. 10. 11. 2013]. Dostupné z: [https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2010/files/prispevky/09_priroda/Bahy_ova_Lenka_\(4070\).pdf](https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2010/files/prispevky/09_priroda/Bahy_ova_Lenka_(4070).pdf)

I.6.5 Návštěvní řády jednotlivých národních parků

I.6.5.1 Návštěvní řád národního parku České Švýcarsko

V článku 4 odst. 2 písm. b) návštěvního řádu Národního parku České Švýcarsko¹³⁸ je výslovně uvedeno, že na území NP nelze provozovat vodní sporty.

Jako vhodné se nám na tomto místě jeví uvést, že v tomtéž článku v odst. 1 písm. a) je uvedeno, že pořádat a organizovat hromadné sportovní, turistické a jiné veřejné akce lze na území NP pouze na místech vyhrazených se souhlasem Správy. V tomto případě tedy návštěvní řád nevyužil možnosti přímo místa vyhradit, ale evidentně počítá s možností vyhradit místa souhlasem Správy národního parku.

I.6.5.2 Návštěvní řád národního parku Podyjí

Návštěvní řád Národního parku Podyjí¹³⁹ ve svém čl. 3 vyjmenovává jednotlivé činnosti, které jsou na celém území NP ve smyslu § 16 ZOPK zakázány. Mezi nimi je i pod písmenem e) uvedeno provozování vodních sportů a vodní turistiky na řece Dyji. Dále je zde uvedeno, že v obci Vranov nad Dyjí se mohou tyto aktivity provádět v části řeky Dyje protékající zastavěným územím Vranova.

I.6.5.3 Návštěvní řád Krkonošského národního parku

Provozování vodních sportů v Krkonošském národním parku je upraveno v čl. 4 jeho návštěvního řádu¹⁴⁰ následovně. V odstavci 1 je uvedeno, že ke splouvání na území KRNAP se vyhrazuje řeka Jizera a horní tok řeky Labe v úseku přehrada Labská – Kukačka. Dále tento odstavec upravuje, za jakých podmínek je splouvání povoleno, a sice je povoleno na plavidlech bez motorového pohonu, za denního světla (od východu do západu slunce), a na řece Labe je povoleno jen při průtoku vody odpouštěné z přehradní nádrže vyšším než 10 m³/sec. V odstavci druhém je pak z důvodu ochrany přírodního prostředí pobřežních porostů upraven nástup a výstup z plavidel ke splouvání vodních toků. Ty jsou povoleny pouze na nástupních a výstupních místech označených v terénu informačními tabulemi a piktoqramy. Způsob vyznačení těchto míst je uveden v Příloze č. 3.

138 Vyhláška č. 1/2001 Správy Národního parku České Švýcarsko se sídlem v Krásné Lípě ze dne 26. 6. 2001. Za zmínku je vhodné dodat, že návštěvní řád NP České Švýcarsko je vydán stále ve formě vyhlášky a nikoli opatření obecné povahy.

139 Vyhláška č. 22/95 Správy Národního parku Podyjí ze dne 6. 4. 1994.

140 Správa Krkonošského národního parku. Opatření obecné povahy č. 2/2010 ze dne 16. 9. 2010.

I.6.5.4 *Návštěvní řád národního parku Šumava*

Provozování vodních sportů a podmínky splouvání vyhrazených úseků vodních toků je upraveno v čl. 5 návštěvního řádu národního parku Šumava¹⁴¹ následovně:

1. Provozování vodních sportů je možné pouze na úsecích vodních toků vyhrazených tímto opatřením obecné povahy, přičemž je omezeno obdobím roku, denní dobou, stavem vody, druhem a počtem plavidel a stanovením nástupních, výstupních a odpočinkových míst označených za tímto účelem informačními tabulemi. V úseku Soumarský Most – most u Pěkné vodních toků Teplá Vltava a Vltava je provozování vodních sportů navíc podmíněno place-nou registrací.
2. Seznam vyhrazených úseků vodních toků a specifikace omezení v jednotlivých úsecích jsou uvedeny v příloze č. 3 a pro úsek Soumarský Most – most u Pěkné vodních toků Teplá Vltava a Vltava v příloze č. 4 k tomuto opatření obecné povahy.
3. Splouvání vodních toků není umožněno osobám pod vlivem alkoholu nebo jiných návykových látek.

Podle přílohy č. 3 uvedeného návštěvního řádu se jedná o tato vyhrazená místa: Na vodním toku Vydra: Modrava–Antýgl, na vodním toku Otava: Čeňkova Pila–Rejštejn, na vodním toku Vltava: Borová Lada–Polka, Lenora–Soumarský Most, most u Pěkné–Nová Pec.

I.6.6 **Žádost o informace dle zákona č. 123/1998 Sb.**

Na jednotlivé Správy národních parků jsme se obrátily se žádostí o informace podle zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí.

Jednotlivé Správy národních parků jsme žádaly o informace, jakými způsoby (právními formami) jednotlivé Správy národních parků jako orgány ochrany přírody stanovují (vymezují) v souladu s § 16 odst. 1 písm. e) ZOPK „místa vyhrazená se souhlasem orgánu ochrany přírody“ k provozování splouvání. Pokud jednotlivé Správy vyhradily místa ke splouvání i jinak než v návštěvním řádu, požádaly jsme je o podrobnější informace, tj. o kolik případů v roce 2012 a v roce 2013 se jednalo. Konečně jsme žádaly o informaci, kolik výjimek ze zákazu splouvání „mimo místa vyhrazená se souhlasem orgánu ochrany přírody“ jednotlivé Správy dle § 43 zákona č. 114/1992 Sb., v roce 2012 a v roce 2013 udělily.

141 Správa Národního parku Šumava. Opatření obecné povahy č. 1/2013 ze dne 15. 4. 2013.

I.6.6.1 Odpověď národního parku České Švýcarsko

Na zmíněnou žádost nám byla poskytnuta odpověď, že na území NP České Švýcarsko jsou pouze 2 významnější vodní toky—říčka Křinice a říčka Kamenice. Především velikost, ale i ostatní parametry (hloubka, členitost dna, množství větších kamenů a dva vzdouvací jezy na Kamenici) obou vodních toků nedovolují ani uvažovat o jejich splouvání na raftech, kajacích či kanoích. Z tohoto důvodu Správa NP ČŠ tento problém nikdy, tedy od svého vzniku k 1. 1. 2000, neřešila. Během těchto 13–ti let neobdržela žádnou žádost týkající se předmětné věci.

Na říčce Kamenici existuje ve dvou místech (kde je soutěska tak úzká, že tam nikdy v minulosti (1898) nebylo možné vybudovat paralelní turistický chodník) tzv. převoz na pramicích (1500 m v Tiché soutěsce a cca 900 m v Divoké soutěsce). Tyto pramice tam jsou od nepaměti, v současné době je provozuje obec Hřensko, která na tento provoz má souhlas Povodí Ohře.¹⁴²

I.6.6.2 Odpověď národního parku Podyjí

V odpovědi na uvedenou žádost nám bylo sděleno, že na území Národního parku Podyjí nebylo od nabytí zákona č. 114/92 Sb., vyhrazeno se souhlasem orgánu ochrany přírody žádné místo pro provozování vodních sportů ve smyslu § 16, písm. e tohoto zákona.

Ani návštěvním řádem z roku 1995, ani žádným jiným způsobem Správa Národního parku Podyjí tato místa nevyhradila.

V roce 2012 a 2013 nebyla pro tento účel vydána žádná výjimka dle § 43 tohoto zákona.¹⁴³

Pro zajímavost uvádíme, že návštěvní řád stanoví, že v obci Vranov nad Dyjí se mohou tyto aktivity (míněno provozování vodních sportů a vodní turistiky na řece Dyjí) provádět v části řeky Dyje protékající zastavěným územím Vranova. Toto část území však leží v ochranném pásmu národního parku.

142 TRÝZNA, M. Odpověď [online]. Michaela Konečná. 4. 11. 2013. [cit. 11. 11. 2013].

143 KOS, J. Odpověď [online]. Michaela Konečná. 31. 10. 2013. [cit. 11. 11. 2013].

I.6.6.3 Odpověď Krkonošského národního parku

Na žádost o informace o životním prostředí nám bylo sděleno, že splouvání řek na území Krkonošského národního parku řeší jeho Návštěvní řád KRNAP a jeho OP, který je možné nalézt i na webových stránkách národního parku. Výjimky žádné vydány nebyly.¹⁴⁴

I.6.6.4 Odpověď národního parku Šumava

Na žádost o informace nám bylo odpovězeno, že místa k provozování splouvání jsou vyhrazena výhradně Návštěvním řádem národního parku. Žádné individuální výjimky nebyly povoleny. V roce 2011 žádali 2 pořadatelé dětských táborů o výjimky z podmínek Návštěvního řádu NPŠ, řízení bylo uzavřeno s tím, že takovou výjimku nelze povolit. V samotném textu e-mailu bylo pro úplnost odpovědi obsažené v příloze e-mailu uvedeno, že žádosti o výjimku se týkaly navýšení počtu lodí, které by mohly splouvat za hodinu.¹⁴⁵

I.6.7 Případ ochránce

V roce 2012 se se svým podnětem na veřejného ochránce práv obrátilo vodácké sdružení, které žádalo o pomoc v souvislosti s povolováním splouvání určitého úseku Vltavy.¹⁴⁶ Z podnětu vyplynulo, že náplň činnosti daného vodáckého sdružení spočívala v pořádání vodáckých táborů pro děti a mládež na řece Vltavě. Kvůli bezpečnostním a organizačním důvodům (začátečníci, děti se zdravotním postižením) bylo nezbytné, aby vodácký klub používal vícemístná plavidla—např. rafty.

Úsek Vltavy, který zamýšlelo vodácké sdružení splouvat, byl návštěvním řádem Národního parku Šumava vyhrazen jako místo určené ke splouvání, nicméně pouze prostřednictvím kajaků a kánoí. Vodácký klub proto požádal Správu národního parku a chráněné krajinné oblasti Šumava (dále také jen „správa národního parku“) o výjimku z návštěvního řádu, a následně o výjimku ze zákazu splouvání dle § 43 ZOPK (ve spojení s § 16 odst. 1 písm. e) téhož zákona).

144 DRAHNÝ, R. Odpověď [online]. Michaela Konečná. 30. 10. 2013. [cit. 11. 11. 2013].

145 MÜLLEROVÁ, B. Odpověď [online]. Michaela Konečná. 18. 11. 2013. [cit. 19. 11. 2013].

146 Daným případem se Veřejný ochránce práv zabýval pod sp. zn. 1604/2012/VOP/JBE. Informace o závěrech ochránce, z nichž tato kapitola čerpá, jsou dostupné na: <http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/pripady-a-stanoviska-ochrance/stanoviska-zivotni-prostredi/stanoviska-voda/>

Správa národního parku zaslala vodáckému klubu sdělení, že návštěvní řád neobsahuje ustanovení, které by udělení výjimky umožňovalo, proto nemůže takovou výjimku udělit. Dalším sdělením uvedla, že o výjimce podle § 43 odst. 3 ZOPK rovněž nelze rozhodovat, protože daný úsek Vltavy je vyhrazen ke splouvání, a proto zde zákaz uvedený v § 16 daného právního předpisu neplatí.

Veřejný ochránce práv zahájil ve věci šetření a požádal správu národního parku o vyjádření. Ta ve své odpovědi ochránci popsala podmínky pro splouvání toků vyhrazených pro provozování vodních sportů v návštěvním řádu. Uvedla, že ve vyhrazených úsecích je povoleno splouvání pouze v kajacích a kánoích, neboť z dlouhodobého monitoringu vyplývá, že vícemístná plavidla s větším ponorem mají nepříznivější dopad na stav dnové složky a složky vodního sloupce vodního ekosystému. Ve většině případů se přitom jedná o zvláště chráněné druhy rostlin a zvláště chráněného živočicha – perlorodku říční. Závěrem dodala, že pro základní výcvik vodáckých nováčků a dětí se zdravotním postižením zůstává dostatek příležitostí k tréninku na jiných tocích nebo přímo na vodní nádrži Lipno či v úseku od Vyššího Brodu níže.

Veřejný ochránce práv v rámci svého právního hodnocení provedl analýzu právní úpravy provozování vodních sportů v národních parcích, tj. obecný zákaz dle ustanovení § 16 odst. 1 písm. e) ZOPK a možnosti prolomení tohoto zákazu. Dále shrnul, že návštěvní řád národního parku vydaný jako opatření obecné povahy č. 1/2011 dne 15. 4. 2011 v čl. 5 stanovil, že provozování vodních sportů je možné pouze na úsecích vodních toků vyhrazených tímto opatřením obecné povahy, přičemž je omezeno obdobím roku, denní dobou, stavem vody, druhem a počtem plavidel a stanovením nástupních, výstupních a odpočinkových míst označených za tímto účelem informačními tabulemi. Seznam vyhrazených úseků vodních toků a specifikace omezení v jednotlivých úsecích byly uvedeny v přílohách k tomuto návštěvnímu řádu. Z těchto příloh vyplývalo, že pro všechny úseky vodního toku Vltava vyhrazené ke splouvání jsou jako druh plavidel povoleny pouze kánoe a kajaky. Návštěvní řád nestanovil, že by bylo možné z výše uvedených podmínek učinit výjimku.

Veřejný ochránce práv konstatoval, že kdyby chtělo dané vodácké sdružení splouvat vodní tok v úseku, který nebyl vyhrazen v návštěvním řádu ke splouvání, byla

by situace jasnější – žádal by si o výjimku dle ustanovení § 43 ZOPK, příp. o individuální souhlas k vyhrazení míst pro pořádání a organizování hromadných sportovních, turistických a jiných veřejných akcí na území národních parků.

Ochránce se ztotožnil se závěrem správy národního parku, že pro předmětný úsek Vltavy obecný zákaz splouvání uvedený v ustanovení § 16 ZOPK neplatí, neboť splouvání je na tomto úseku povoleno. Vydávání výjimky dle ustanovení § 43 ZOPK zde tedy bylo bezpředmětné. Uvedl však, že nelze takto jednoznačně zahrnout možnost udělení individuálního souhlasu s vyhrazením místa ke splouvání za konkrétních podmínek. Návštěvní řád sice daný úsek Vltavy vyhradil jako místo ke splouvání, ovšem za určitých podmínek a s tím, že se tato pravidla chování vztahují pro neurčitý počet osob. V teoretické rovině by tedy bylo možné uvažovat o tom, že v rámci individuálního souhlasu by bylo možno vyhradit konkrétním subjektům (individuálně) totéž místo ke splouvání, ovšem za jiných podmínek. Tak by ve své podstatě jednalo o udělení výjimky z podmínek stanovených v návštěvním řádu.

Právní konstrukci udělování výjimek formou individuálního správního aktu z opatření obecné povahy český právní řád zná. Ochránce v tomto ohledu poukázal na povolování výjimek z omezení nebo zákazu stavební činnosti podle územního opatření o stavební uzávěře, které je rovněž vydáváno formou opatření obecné povahy. Ovšem v tomto případě možnost udělení výjimky zcela jednoznačně stanoví přímo stavební zákon s tím, že v územním opatření se mohou stanovit podmínky pro udělení výjimky. Zákon o ochraně přírody a krajiny, ani správní řád jako subsidiárně aplikovatelný právní předpis však možnost udělení výjimky z opatření obecné povahy (návštěvního řádu národního parku) nezakotvuje.

Veřejný ochránce práv konstatoval, že otázku, zda je tato právní konstrukce přípustná, by měl v první řadě zodpovědět orgán ochrany přírody. Uzavřel však, že je třeba vyjít především z účelu zákona o ochraně přírody a krajiny ve vztahu ke zvláště chráněným územím. Ustanovení § 15 ZOPK stanoví, že veškeré využití národních parků musí být podřízeno zachování a zlepšení přírodních poměrů a musí být v souladu s vědeckými a výchovnými cíli sledovanými jejich vyhlášením. Ať už tedy v teorii připadají v úvahu různé možnosti, jakékoli udělení výjimek z obecného zákazu provozovat na celém území národního parku vodní sporty musí

být vedeno ochranou přírody a krajiny. Ochránce proto akceptoval sdělení správy národního parku, že z hlediska obsahového by byl výsledek z důvodu ochrany přírody a krajiny stejný – nelze akceptovat splouvání daného úseku Vltavy na raftech.

Veřejný ochránce práv však vytknul správě národního parku to, že žádosti vodáckého sdružení vypořádala pouze formou sdělení. Tímto postupem byla vodáckému sdružení upřena především možnost využít opravný prostředek v podobě odvolání. Uzavřel, že zvláště za situace, kdy nebyla otázka prolomení obecného zákazu splouvání v daném případě zcela jasná, měla správa národního parku vést správní řízení s tím, že shledala-li by danou žádost vodáckého sdružení jako zjevně bezpředmětnou, příp. zjevně právně nepřipustnou, měla usnesením řízení zastavit. Stěžovatel by tak měl možnost podat odvolání proti tomuto usnesení, a příp. i správní žalobu. Ochránce rovněž zdůraznil, že je třeba rozlišovat možnost vést řízení o povolení výjimky/udělení souhlasu s vyhrazením místa, a otázku, zda skutečně lze z hmotněprávního hlediska výjimku povolit/souhlas udělit.

I.6.8 Závěr

Z výše uvedeného lze dle našeho názoru vyvodit tři základní poznatky. Prvním poznatkem je to, že (jak už ostatně naznačil veřejný ochránce práv) vlastní ochrana přírody a krajiny bude vždy tím stěžejním bodem, kterým se bude veškeré prolamování obecného zákazu splouvání v národních parcích řídit. Můžeme dlouze diskutovat o tom, jaké právní formy současný právní řád pro udělení výjimky (ať už individuální, či hromadné) ze zákazu splouvání připouští, avšak pokud z hlediska ochrany přírody a krajiny nebude možné výjimku udělit (např. kvůli ochraně biotopu určitého živočicha), výjimka nakonec stejně nebude moci být žadateli udělena.

Druhým poznatkem je to, že ať už právní řád připouští různé právní formy udělení výjimky ze zákazu splouvání, v praxi správy národního parku využívají těch právních forem, které nejsou z hlediska právní aplikace tolik diskutabilní, a které jsou zároveň pro udělení výjimky nejprůběhavější.

Do třetice jsme se zamýšlely nad možnostmi změny právní úpravy de lege ferenda. Zaměříme-li se pouze na splouvání v národních parcích (odhlédneme tedy od jiných obecných zákazů v ustanovení § 16 ZOPK), domníváme se, že by bylo vhodné jako možnosti prolomení obecného zákazu splouvání výslovně povolit

pouze vyhrazení míst ke splouvání v návštěvním řádu (pro neurčitý počet osob) s tím, že souběžně by bylo možné pro místa, která takto vyhrazená nebudou, udělit individuální výjimku ze zákazu dle ustanovení § 43 ZOPK.

I.7 PRÁVNÍ POVAHA VOD Z HLEDISKA BÁŇSKÝCH PŘEDPISŮ

Autor: Ondřej Vícha

Hornictví a nakládání s vodami představují dvě relativně samostatné oblasti hospodářských činností, které se však již od nepaměti navzájem ovlivňují.

Na jedné straně byla voda největší přírodní překážkou, která horníkům komplikovala dobývání nerostů v hlubinách země. Pro odvodnění důlních polí byla budována rozsáhlá a nákladná vodní díla, tzv. dědičné štoly, s jejichž pomocí se odváděla veškerá povrchová voda z celého území, na kterém byla soustředěna hornická činnost, aby jí co nejméně přitékalo do hlubinných revírů. Tyto odvodňovací štoly, ražené celým báňským revírem, sváděly vodu přirozeným spádem do některého z nejbližších vodních toků.¹⁴⁷

Na druhé straně byla voda též nezbytným energetickým a technologickým zdrojem využívaným při těžbě nerostů. Vody bylo používáno v hornictví jako pohonného a užitkového zdroje. Za tím účelem byla soustřeďována v uměle budovaných vodních nádržích a podle potřeby přiváděna do vlastního centra hornické činnosti – na důlní provoz. Z těchto důvodů byli horničtí provozovatelé nuceni zabývat se vodním hospodářstvím ve všech světových důlních revírech.

I.7.1 Historický vývoj právní úpravy

Problémům spojeným se zaplavováním důlních děl se věnovalo již Kutnohorské horní právo (*Ius regale montanorum*), které udělil Václav II. kutnohorským horníkům kolem roku 1300. Přestože hlavním účelem tohoto nejvýznamnějšího

¹⁴⁷ Dochovaným příkladem tohoto druhu využití důlních vod je např. ocelové vodní kolo o průměru 12,4 m v dole Drkolnov (původně August) z konce 19. století, které bylo nedílnou součástí komplexu vodohospodářských děl březohorsko–bohutínského rudního revíru. Blíže srov. KOVÁŘ, Josef; ŠKVOR, Karel. 10. výročí zpřístupnění vodního kola na Dole Drkolnov. *Ekomonitor*. 2013, č. 1, s. 45-46.

pramene středověkého horního práva na našem území byla úprava báňskoprávních vztahů, věnoval značnou pozornost také opatřením, kterými se na jedné straně bránilo průniku vod do důlních děl a na druhé straně zároveň umožňovalo odvádění nebo odčerpávání těchto vod z dolů. Hlavní prostředky, které sloužily ochraně horníků před menšími výrony i silnějšími průvaly vody, představovaly podle *Ius regale montanorum* (kniha druhá, kap. III) zejména jímky nebo žumpy u těžných šachet, do nichž se stahovaly vody z jednotlivých částí dolů. Odtud se pak vody pomocí rumpálů, vrátků či kol vyzdvihovaly v kožených měšcích na úroveň dědičných štol nebo až na povrch.¹⁴⁸

Dalším významným pramenem horního práva byl obecný horní zákon, který byl vydán v roce 1854 s platností pro celou Rakouskou monarchii včetně Uher a byl publikován v říšském zákoníku pod č. 146/1854 ř.z. Obecný horní zákon upravoval užívání povrchových vod, příp. jiných důlních vod pro těžební organizaci. Povrchové vody, které byly nutné pro báňský provoz, byly postupovány i proti vůli vlastníka, jestliže tomu nebránil veřejný zájem.¹⁴⁹

Dále obecný horní zákon upravoval též užívání důlních vod, a to v rámci „Práv spojených s propůjčkou hor“, když v § 128 stanovil, že: „*Na důlní vody, jež podnikatel hor uvolnil, zůstává mu vyhrazeno, i když je nechá vytékat na povrch, až do jejich spojení s jinými stálými pozemními vodami přednostní právo k jejich užívání pro provoz hor a hutí i jejich příslušenství.*“ Rovněž tak i v § 129, kde uložil povinnost: „*Požadují-li jiní takové důlní vody, vyžve báňský úřad majitele hor, aby prohlásil v přiměřené lhůtě, chce-li jich v nejbližších pěti letech použít k provozu hor. Nestane-li se toto prohlášení v této lhůtě, nebo nepoužije-li majitel hor svého vyhrazeného práva v nejbližších pěti letech, mohou vody propůjčeny býti i jiným k jakýmkoli účelům.*“ Z § 130 obecného horního zákona mimo jiné vyplývalo, že vlastník hor neodpovídal za změny množství důlních vod z hor vytékajících.

Důlních vod se týkal také zákon č. 57/1928 Sb., o zřízení a působnosti báňských úřadů, který v § 3 v odst. 1 stanovil, že báňským hejtmanstvím příslušelo v první instanci (z agend v obecném horním zákonu vytčených) kromě jiného i propůjčovatí důlní vody (§ 129 o.h.z.).

148 Blíže srov. BÍLEK, Jaroslav: *České horní právo, část 2–Ius Regale Montanorum. Právo královské horníkuov. Příbram: Čs. uranové doly, 1978, 230 s. S. 98–103.*

149 V § 105 obecného horního zákona („*Postoupení povrchových vod*“) bylo stanoveno, že „*Povrchové vody, jichž je třeba k provozu hor, musí býti i proti vůli vlastníka a ve prospěch držitele revírní štol i od jiných majitelů hor postoupeny, pokud zájmy vodní policie nebo jiné veřejné zájmy tomu nepřekážejí a pokud z požadovaného postoupení vody lze očekávat větší národohospodářské výhody.*“

Postavení důlních vod bylo vymezeno i v prvním československém horním zákoně z roku 1957. Zákon č. 41/1957 Sb., o využití nerostného bohatství (horní zákon), v § 40 upravoval užívání povrchových a podzemních vod, na které se vztahoval zákon č. 11/1955 Sb., o vodním hospodářství, a dále užívání, odvádění a vypouštění tzv. důlních vod. Těžební organizace byla podle § 40 odst. 1 tohoto horního zákona oprávněna:

- a) užívat povrchové a podzemní vody za podmínek stanovených příslušným vodohospodářským orgánem,
- b) bezplatně užívat důlní vody pro vlastní potřebu, po případě jako náhradního zdroje pro potřebu těch, kteří byli poškozeni ztrátou vody vyvolanou její činností,
- c) odvádět nespotřebovanou důlní vodu a vypouštět ji do povrchových, po případě podzemních vod, je-li to nutné i přes cizí pozemky; způsob a podmínky stanoví příslušný vodohospodářský orgán.“

V odstavci 2 téhož ustanovení byl pojem „důlní vody“ vymezen obdobným způsobem jako v platném horním zákoně z roku 1988. Pouze úloha vodohospodářského orgánu byla zvýrazněna tím, že těžební organizace byla oprávněna *«užívat povrchové a podzemní vody za podmínek stanovených příslušným vodohospodářským orgánem.»*¹⁵⁰

Původní vodní zákon z roku 1973¹⁵¹ používal ve vztahu k důlním vodám a k vodám, které jsou podle horních předpisů vyhrazenými nerosty, legislativní zkratku „zvláštní vody“. Tyto zvláštní vody se nepovažovaly za povrchové ani podzemní vody a vodní zákon se na ně vztahoval, jen pokud tak výslovně stanovil.¹⁵²

Platná právní úprava horního práva je v České republice obsažena zejména ve třech stěžejních právních předpisech přijatých v roce 1988 – zákoně č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (dále také jen horní zákon nebo HorZ), zákoně č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě (dále také jen zákon o hornické činnosti nebo HorČinZ) a zákoně č. 62/1988 Sb., o geologických pracích (dále také jen ZoGP). Platná právní úprava České republiky na úseku vodního hospodářství je obsažena zejména ve vodním zákoně z roku 2001. Platný vodní zákon přitom rozlišuje dva zvláštní druhy vod, pro jejichž

150 Blíže srov. MRÁZ, Emanuel. *Horní předpisy: Prakt. rukověť usnadňující správně uplatňovat horní zákon a předpisy podle něho vydané*. Praha: Práce, 1959, 422 s. S. 23–24.

151 Zákon č. 138/1973 Sb., o vodách (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

152 § 2 odst. 2 a 3 zákona č. 138/1973 Sb.

právní povahu a aplikaci platí různý vztah mezi vodním zákonem a horním zákonem. Vodní zákon vymezuje v § 4 aplikační vztah k hornímu zákonu, když hovoří o vodách, které jsou podle zvláštního zákona vyhrazenými nerosty, a o tzv. důlních vodách. Vodní zákon se na ně vztahuje, jen pokud tak výslovně stanoví (vody, které jsou vyhrazenými nerosty), nebo naopak, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak (důlní vody).

I.7.2 Vody, které jsou vyhrazenými nerosty

Součástí podzemních vod ve smyslu definice v § 2 odst. 2 VZ¹⁵³ jsou i vody, které jsou podle horního zákona vyhrazenými nerosty.¹⁵⁴ Vodní zákon se však na tyto vody vztahuje, jen pokud tak výslovně stanoví.¹⁵⁵

Obdobná právní konstrukce platí i ve vztahu k přírodním léčivým zdrojům a zdrojům přírodních minerálních vod, o nichž bylo vydáno osvědčení podle zákona č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech a o změně některých souvisejících zákonů (dále také jen lázeňský zákon).¹⁵⁶

Horní zákon považuje za vyhrazené nerosty mimo jiné těž mineralizované vody, z nichž se mohou průmyslově získávat vyhrazené nerosty.¹⁵⁷

Vodní zákon se na tyto vody vztahuje v souvislosti s povinností měřit množství vody, se kterou oprávněný nakládá.¹⁵⁸ Podrobnosti o způsobu a četnosti měření

153 Podzemními vodami jsou vody přirozené se vyskytující pod zemským povrchem v pásmu nasycení v přímém sytku s horninami; za podzemní vody se považují též vody protékající podzemními drenážními systémy a vody ve studních.

154 Z legální definice podzemních vod v § 2 odst. 2 VZ výslovně nevyplývá, že by se za podzemní vody měly považovat též vody, které jsou vyhrazenými nerosty. Dané ustanovení výslovně zmiňuje pouze vody protékající podzemními drenážními systémy a vody ve studních. Nicméně důvodová zpráva k vodnímu zákonu pokládá vody, které jsou vyhrazenými nerosty, za součást podzemních vod. K tomu srov. KRECHT, Jaroslav. *Zákon o vodách (vodní zákon) č. 254/2001 Sb. s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: IFEC, 2002, 335 s. ISBN 80-86412-15-6. S. 13.

155 § 4 odst. 1 VZ.

156 K tomu blíže srov. STANĚK, Jaroslav. *Lázeňský zákon. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2013, 131 s. ISBN 978-80-7357-900-5. S. 8.

157 § 3 odst. 1 písm. m) HorZ.

158 § 10 odst. 1 VZ zní „Oprávněný, který má povolení k nakládání s vodami s výjimkou povolení podle § 8 odst. 1 písm. a) bodů 2 až 4 a písm. c) v množství alespoň 6000 m³ vody v kalendářním roce nebo 500 m³ vody v kalendářním měsíci, jakož i ten, kdo má povolení k nakládání s vodami v tomto množství, která je přírodním léčivým zdrojem nebo zdrojem přírodních minerálních vod nebo která je vyhrazeným nerostem, je povinen měřit množství vody, se kterou nakládá, a předávat výsledky tohoto měření příslušnému správci povodí postupem podle § 22 odst. 2.“

množství vody stanoví vyhláška Ministerstva zemědělství č. 20/2002 Sb., o způsobu a četnosti měření množství a jakosti vody, ve znění pozdějších předpisů. Podle § 7 odst. 2 této vyhlášky se měření množství vody, která je vyhrazeným nerostem, provádí způsobem a v četnosti podle podmínek stanovených v povolení k nakládání s těmito vodami.

Další povinnost vztahující se k nakládání s vodami, které jsou vyhrazenými nerosty, je povinnost předávat výsledky měření množství vody příslušnému správci povodí pro potřeby vodní bilance.¹⁵⁹ Rozsah a způsob ohlašování údajů pro vodní bilanci stanoví vyhláška Ministerstva zemědělství č. 431/2001 Sb., o obsahu vodní bilance, způsobu jejího sestavení a o údajích pro vodní bilanci, ve znění pozdějších předpisů. Odběratelé povrchových nebo podzemních vod, jakož i ti, kteří využívají vody, které jsou vyhrazenými nerosty, ohlašují údaje pro vodní bilanci v rozsahu a četnosti uvedené v tiskopisech, jejichž vzory jsou uvedeny v přílohách č. 1 až 4 k této vyhlášce.¹⁶⁰ Minimální požadovaná četnost měření jakosti odebíraných vod, které jsou vyhrazenými nerosty, je uvedena v příloze č. 5 k této vyhlášce.¹⁶¹

Na odběr vod, které jsou vyhrazenými nerosty, se nevztahují poplatkové povinnosti podle vodního zákona.¹⁶² Poplatky za odběr vod, které jsou vyhrazeným nerostem, jsou upraveny horním zákonem. Jedná se o úhradu z dobývacího prostoru (§ 32a odst. 1 HorZ) a úhradu z vydobytých nerostů (§ 32a odst. 2 HorZ).¹⁶³

Stejně tak se na těžbu, resp. odběr vod, které jsou vyhrazenými nerosty, vztahují další ustanovení horního zákona a zákona o hornické činnosti. K odběru těchto

159 § 22 odst. 2 VZ zní: „Pro potřeby vodní bilance jsou odběratelé povrchových nebo podzemních vod, jakož i ti, kteří využívají přírodní léčivé zdroje nebo zdroje přírodních minerálních vod a vody, které jsou vyhrazenými nerosty, a dále ti, kteří vypouštějí do vod povrchových nebo podzemních vody odpadní nebo důlní v množství přesahujícím v kalendářním roce 6 000 m³ nebo 500 m³ v kalendářním měsíci, nebo ti, jejichž povolený objem vody vzduťe vodním dílem ve vodním toku nebo vody vodním dílem akumulované přesahuje 1 000 000 m³, povinni jednou ročně oblažovat příslušným správcům povodí údaje o těchto odběrech a vypouštění a dále údaje o vsdouvání, popř. akumulaci, způsobem a v rozsahu, který stanoví Ministerstvo zemědělství ve spolupráci s Ministerstvem životního prostředí a Ministerstvem zdravotnictví vyhláškou.“

160 § 10 odst. 1 vyhlášky č. 431/2001 Sb.

161 § 10 odst. 2 vyhlášky č. 431/2001 Sb.

162 § 88 VZ (poplatek za odebrané množství podzemní vody), resp. § 101 (platba k úhradě správy vodních toků a správy povodí).

163 K tomu blíže srov. BELOHRADOVÁ, Jitka. Poplatky spojené s těžbou nerostů dle horního zákona. In: TKÁČIKOVÁ, Jana (ed.): *Ekonomické nástroje v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, s. 190–207.

vod je třeba stanovit dobývací prostor¹⁶⁴ a povolit hornickou činnost¹⁶⁵. Dále půjde o celou řadu povinností, jako např. povinnost zajistit báňskou záchrannou službu,¹⁶⁶ povinnost zabezpečovat výpočet zásob a klasifikovat zásoby těchto vod¹⁶⁷ nebo povinnost vytvářet finanční rezervy k zajištění vypořádání důlních škod.¹⁶⁸

I.7.3 Důlní vody

Způsob nakládání s důlními vodami v platném vodním zákoně (stejně tak jako v předchozích právních úpravách) je důsledkem uplatnění principu „horních regálů“, které měly od středověku usnadnit těžební činnost na území dnešní České republiky. Organizace zabývající se hornickou činností tedy požívají ve vztahu k důlním vodám zvláštního postavení.¹⁶⁹

Důlní vody se pro účely vodního zákona považují za vody povrchové, popřípadě podzemní, a vodní zákon se na ně vztahuje, pokud horní zákon nestanoví jinak.¹⁷⁰ Vodní zákon se tedy na důlní vody vztahuje subsidiárně, má postavení obecného předpisu (*lex generalis*), kdežto horní zákon je v postavení předpisu zvláštního (*lex specialis*).

Legální definici pojmu „důlní vody“ obsahuje horní zákon a nikoli vodní zákon. Důlními vodami jsou všechny podzemní, povrchové a srážkové vody, které vnikly do hlubinných nebo povrchových důlních prostorů bez ohledu na to, zda se tak stalo průsakem nebo gravitací z nadloží, podloží nebo boku nebo prostým vtékáním srážkové vody, a to až do jejich spojení s jinými stálými povrchovými nebo podzemními vodami.¹⁷¹

Hlavním kritériem, kterým lze důlní vody charakterizovat, je tedy důlní prostor (ať již povrchový nebo hlubinný). I když není tento pojem v horním zákoně

164 § 25 HorZ.

165 § 10 HorČinZ.

166 § 7 HorČinZ.

167 § 14 odst. 1 a 2 HorZ.

168 § 37a HorZ.

169 HORÁČEK, Zdeněk a kol. *Vodní zákon č. 254/2001 Sb. po novele zákonem č. 150/2010 Sb., účinné od 1. 8. 2010 s komentářem*. Praha: Soudy, 2011, 423 s. ISBN 978-80-86846-39-2. S. 24.

170 § 4 odst. 2 VZ.

171 § 40 odst. 1 HorZ.

definován, jsou za něj—alespoň podle důvodové zprávy k hornímu zákonu—pokládána všechna důlní díla a dále pak i vyrubané a zavalené nebo založené prostory v hlubinných dolech, prostory po vytěženém ložisku, v lomu apod.¹⁷²

Zvláštní režim důlních vod vyplývá z § 40 odst. 2 HorZ. Na rozdíl od ostatních vod přiznává horní zákon přednostní právo využití důlních vod organizaci¹⁷³, která je při hornické činnosti¹⁷⁴ oprávněna:

- a) bezúplatně užívat důlní vody pro vlastní potřebu¹⁷⁵, k čemuž nepotřebuje povolení k nakládání s vodami¹⁷⁶,
- b) bezúplatně užívat na základě povolení vodoprávního úřadu důlní vodu jako náhradní zdroj pro potřebu těch, kteří byli poškozeni ztrátou vody vyvolanou činností organizace¹⁷⁷, k čemuž organizace potřebuje povolení k nakládání s vodami,¹⁷⁸
- c) vypouštět důlní vodu, kterou nepotřebuje pro vlastní činnost, do povrchových, popřípadě do podzemních vod a odvádět ji, pokud je to třeba, i přes cizí pozemky způsobem a za podmínek stanovených vodoprávním úřadem a orgánem ochrany veřejného zdraví;¹⁷⁹ k tomu sice není potřeba povolení k nakládání s vodami,¹⁸⁰ avšak organizace tak může činit pouze způsobem a za podmínek, které stanoví rozhodnutím vodoprávní úřad (v daném případě krajský úřad).¹⁸¹

172 K tomu srov. MAKARIUS, Roman. České horní právo. Díl. I. Ostrava: Montanex, 1999, 246 s. ISBN 80-7225-033-7. S. 137.

173 Za organizaci se podle § 5a horního zákona považují „právnícké a fyzické osoby, které v rámci podnikatelské činnosti při splnění podmínek stanovených právními předpisy vykonávají vyhledávání, průzkum nebo dobývání výhradních ložisek nebo jinou hornickou činnost.“

174 Za hornickou činnost se podle § 2 HorČinZ nepovažuje pouze otvírka, příprava a dobývání výhradních ložisek, zřizování, zajišťování a likvidace důlních děl a lomů nebo zvláštní zásahy do zemské kůry, ale také vyhledávání a průzkum ložisek vyhrazených nerostů. To znamená, že v souvislosti s nakládáním s důlními vodami disponují oprávněnými vyplývajícími z § 40 odst. 2 HorZ také organizace provádějící ložiskové geologické práce podle zákona č. 62/1988 Sb. K tomu bližze srov. ŠPONAR, Petr, VÍCHA, Ondřej. *Zákon o geologických pracích a jeho prováděcí předpisy s komentářem*. Praha: ABF–Nakladatelství ARCH, 2005, 288 s. ISBN 80-86165-97-3.

175 § 40 odst. 2 písm. a) HorZ.

176 § 8 odst. 3 písm. f) HorZ.

177 § 40 odst. 2 písm. b) HorZ.

178 § 8 odst. 1 písm. f) VZ.

179 § 40 odst. 2 písm. c) HorZ. Působnost orgánů ochrany veřejného zdraví stanoví zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů. V daném případě tímto orgánem budou krajské hygienické stanice ve smyslu § 82 odst. 2 písm. a) zákona č. 258/2000 Sb.

180 § 8 odst. 3 písm. f) VZ.

181 § 38 odst. 3 vodního zákona ve spojení s § 107 odst. 1 písm. i) VZ.

Horní zákon ani vodní zákon nicméně blíže nevymezují “způsob a podmínky vypouštění důlních vod“. Z nařízení vlády č. 61/2003 Sb., o ukazatelích a hodnotách přípustného znečištění povrchových vod a odpadních vod, náležitostech povolení k vypouštění odpadních vod do vod povrchových a do kanalizací a o citlivých oblastech, ve znění pozdějších předpisů, vyplývá, že při stanovení způsobu a podmínek pro vypouštění důlních vod do vod povrchových by měl vodoprávní úřad postupovat přiměřeně podle § 38 odst. 3 VZ a měl by přihlížet k nejlepším dostupným technologiím v oblasti zneškodňování důlních vod, které jsou uvedeny v příloze č. 7 k nařízení vlády č. 61/2003 Sb.¹⁸² Kdo vypouští důlní vody do vod povrchových nebo podzemních, by měl být zejména povinen dbát, aby jakost povrchových nebo podzemních vod nebyla ohrožena nebo zhoršena. Za tím účelem by měl být povinen zejména zajišťovat zneškodňování vypouštěných důlních vod způsobem odpovídajícím nejlepším dostupným technologiím.

Užíváním důlních vod ve smyslu § 40 odst. 2 písm. a) a b) HorZ (tj. pro vlastní potřebu nebo jako náhradní zdroj) je nejen jejich odběr, ale i jakékoliv nakládání s nimi za podmínek vyplývajících z tohoto ustanovení.¹⁸³ Horní zákon zároveň stanoví povinnost organizace při takovém použití důlních vod pečovat o důlní vody a hospodárně je využívat.¹⁸⁴ Nakládání s důlními vodami je též předmětem dokumentací a plánů zpracovávaných v rámci řízení o povolení hornické činnosti podle zákona o hornické činnosti a vyhlášky č. 104/1988 Sb., o racionálním využívání výhradních ložisek, o povolování a ohlašování hornické činnosti a ohlašování činnosti prováděné hornickým způsobem, ve znění pozdějších předpisů.¹⁸⁵

Na všechna jiná nakládání s důlními vodami je třeba povolení vodoprávního úřadu k nakládání s vodami,¹⁸⁶ a to i v případě vypouštění jiných vod do důlních vod.¹⁸⁷ Horní zákon k této činnosti vyžaduje povolení vodoprávního úřadu vydané po

182 § 4 odst. 2 nařízení vlády č. 61/2003 Sb.

183 HORÁČEK, 2011, op. cit., s. 25.

184 § 40 odst. 3 HorZ.

185 Jedná se zejména o dokumentaci vyhledávání a průzkumu výhradního ložiska důlními díly (příloha č. 1 k vyhlášce č. 104/1988 Sb., bod 4), dokumentaci zajištění a likvidace důlních děl při vyhledávání a průzkumu výhradního ložiska důlními díly (přílohy č. 2 k vyhlášce č. 104/1988 Sb., bod 5) nebo plán přípravy, otvírky a dobývání výhradního ložiska hlubinným a povrchovým způsobem (příloha č. 3 k vyhlášce č. 104/1988 Sb., bod 1. 3. 3.).

186 § 8 VZ.

187 § 40 odst. 4 HorZ.

dohodě s obvodním báňským úřadem, čímž zakládá působnost obvodního báňského úřadu jako dotčeného orgánu státní správy ve věcech vypuštění jiných vod do vod důlních.

Použití důlních vod ke všem jiným účelům než k těm, které jsou uvedeny v § 40 odst. 2 HorZ, upravují zvláštní předpisy (tj. zejména vodní zákon, popř. lázeňský či energetický zákon). Každý subjekt využívající důlní vody k jiným účelům je podroben režimu vodního, popř. lázeňského zákona. Tedy i v případě, že organizace vykonávající hornickou činnost využívá důlní vody pro zásobování obyvatel pitnou vodou, podléhá režimu vodního zákona.¹⁸⁸ V daném případě navíc důlní voda musí splňovat požadavky stanovené vyhláškou č. 252/2004 Sb., kterou se stanoví hygienické požadavky na pitnou a teplou vodu a četnost a rozsah kontroly pitné vody. Obdobně lze důlní vodu využívat i pro rekreační účely, a to zejména v souvislosti se zatápěním zbytkových jam bývalých povrchových dolů.¹⁸⁹

Pakliže jsou důlní vody využívány k léčebným účelům¹⁹⁰, bude nakládání s nimi podléhat též právní úpravě lázeňského zákona. K dané činnosti bude třeba povolení k využívání zdroje vydané Ministerstvem zdravotnictví podle § 9 lázeňského zákona. V této souvislosti je třeba upozornit dále na § 3 písm. g) HorČinZ, podle něhož se za činnost prováděnou hornickým způsobem považuje „*jímání přírodních léčivých a stolních minerálních vod v důlním důle v podzemí*.“ Ze zákona o hornické činnosti však jednoznačně nevyplývá, zda se v daném případě jedná o důlní vody nebo je na tyto vody pohlíženo jako na předmět těžby (jímání).

188 Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 4. 2006, č. j. 8 Ca 274/2004-33. Blíže srov. LANGROVÁ, Veronika. *Přehled judikatury z oblasti životního prostředí*. Praha: ASPI, 2007, 378 s. ISBN 978-80-7357-252-5. S. 146–148.

189 Nejznámější zatopenou zbytkovou jámou v mostecké pánvi je jezero Barbora, které vzniklo samovolným zatopením zbytkové jámy bývalého povrchového dolu Barbora důlní vodou. Rozkládá se mezi obcemi Oldřichov a Košťany. Vodní plocha má rozlohu 65 hektarů a hloubku cca 40 metrů a svými parametry, čistotou vody a vhodnou polohou uprostřed lesnické rekultivace je vyhledávaným rekreačním místem. Blíže srov. GRMELA, Arnošt; LUSK, Karel; HALÍŘ, Josef. Důlní hydrogeologie–dopady likvidace dolů na povrchové a podzemní vody. *Podzemní voda*. 2009, č. 1, s. 82.

190 Jako např. v lázních Klímkovice nebo Darkov, kde se z nich v minulosti vyráběla i tzv. darkovská sůl.

V případě využití teplé důlní vody jako zdroje energie pro zásobování teplem¹⁹¹ se bude postupovat podle energetického zákona¹⁹², popř. podle zákona o podporovaných zdrojích energie.¹⁹³ Výroba a rozvod tepelné energie je předmětem podnikání v energetických odvětvích, které mohou za podmínek stanovených energetickým zákonem provozovat fyzické či právnické osoby pouze na základě licence udělené Energetickým regulačním úřadem.

Z přechodných ustanovení k vodnímu zákonu vyplývá, že „odběry podzemních, popřípadě povrchových vod, které jsou vodami důlními, se považují ode dne účinnosti tohoto zákona za povolené; toto povolení platí do 31. prosince 2004, pokud nebude jejich další odběr povolen podle § 8 VZ. Ve shora uvedené době se na tyto odběry nevztahuje ustanovení o poplatcích podle hlavy X tohoto zákona.“

V § 21 a 22 VZ se dále upravuje proces zjišťování a hodnocení stavu povrchových a podzemních vod, který mimo jiné zahrnuje vytváření a vedení evidence vypouštění odpadních a důlních vod. Pro potřeby vodní bilance jsou odběratelé povrchových nebo podzemních vod, kteří vypouštějí do vod povrchových nebo podzemních vody odpadní nebo důlní v množství přesahujícím v kalendářním roce 6 000 m³ nebo 500 m³ v kalendářním měsíci, povinni jednou ročně ohlašovat příslušným správcům povodí údaje o těchto odběrech a vypouštění (zejména jejich množství a jakost).¹⁹⁴ Ministerstvo zemědělství spravuje informační systém veřejné správy i pro evidenci odběrů povrchových a podzemních vod, vypouštění odpadních a důlních vod a akumulace povrchových vod ve vodních nádržích.¹⁹⁵

Vodní zákon nepovažuje důlní vody za odpadní vody (§ 38) ani za závadné látky (§ 39). Výslovně to však z vodního zákona vyplývá pouze ve vztahu k závadným látkám, za které se podle § 39 odst. 1 VZ považují látky, které nejsou odpadními ani důlními vodami a které mohou ohrozit jakost povrchových nebo podzemních vod. Ve vztahu k odpadním vodám lze tuto skutečnost dovodit zejména z odděleného

191 Takovým příkladem využití důlních vod může být např. využívání odpadního tepla z důlních vod čerpaných z bývalého dolu Jeremenko v areálu státního podniku DIAMO pro účely centrálního vytápění a ohřevu teplé užitkové vody v objektech občanské vybavenosti, bydlení a podnikání v Ostravě–Vítkovicích.

192 Zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon, ve znění pozdějších předpisů.

193 Zákon č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

194 § 22 odst. 2 VZ.

195 § 22 odst. 3 písm. b) VZ.

používání pojmů „odpadní vody“ a „důlní vody“,¹⁹⁶ byť legální definice pojmu „odpadní vody“ obsažená v § 38 odst. 1 a 2 VZ¹⁹⁷ výslovně „důlní vody“ nevylučuje. Fakticky však lze důlní vody považovat za průmyslové odpadní vody v širším smyslu, neboť nemůže být sporu o tom, že jde o vody, které mají po použití změněnou jakost (složení nebo teplotu).

Horní zákon zvláště neupravuje využívání důlní vody při činnosti prováděné hornickým způsobem. To mimo jiné znamená, že výše uvedená práva vyplývající z § 40 odst. 2 HorZ nepřísluší organizaci při dobývání ložisek nevyhrazených nerostů, včetně úpravy a zušlechťování nerostů prováděných v souvislosti s jejich dobýváním, a při vyhledávání a průzkumu ložisek nevyhrazených nerostů prováděných k tomu účelu.¹⁹⁸ Naopak podle poslední věty § 40 odst. 3 HorZ použití důlních vod k jiným účelům, a tedy i k činnosti prováděné hornickým způsobem, na kterou se odstavec 2 téhož ustanovení nevztahuje, upravují zvláštní předpisy. Je tedy nutné postupovat podle vodního zákona a k využívání důlní vody si vyžádat povolení příslušného vodoprávního úřadu.

Právně zůstává nedořešeno postavení důlních vod v době po ukončení hornické činnosti, tj. po skončení likvidace dolu. S ohledem na to, že § 40 odst. 1 HorZ jejich existenci neváže na hornickou činnost, zůstávají důlní vody důlními vodami

196 Srov. např. § 22 odst. 2 a 3, § 38 odst. 3, § 39 odst. 1 nebo § 125a odst. 1 písm. k) VZ, popř. § 4 odst. 2 nařízení vlády č. 61/2003 Sb.

197 § 38 odst. 1 a 2 VZ zní:

„(1) *Odpadní vody jsou vody použité v obytných, průmyslových, zemědělských, zdravotnických a jiných stavbách, zařízeních nebo dopravních prostředcích, pokud mají po použití změněnou jakost (složení nebo teplotu), jakož i jiné vody z těchto staveb, zařízení nebo dopravních prostředků odtékající, pokud mohou obrozit jakost povrchových nebo podzemních vod. Odpadní vody jsou i průsakové vody z odkališť, s výjimkou vod, které jsou zpětně využívány pro vlastní potřebu organizace, a vod, které odtékají do vod důlních, a dále jsou odpadními vodami průsakové vody ze skládek odpadu.*

(2) *Vody z drenážních systémů odvodňovaných zemědělských pozemků, chladicí vody užitě na plavidlech a pro vodní turbíny, u nichž došlo pouze ke zvýšení teploty, a nepoužité minerální vody z přírodního léčivého zdroje nebo zdroje přírodní minerální vody nejsou odpadními vodami podle tohoto zákona. Za odpadní vody se dále nepovažují srážkové vody z dešťových oddělovačů, pokud oddělovač splňuje podmínky, které stanoví vodoprávní úřad v povolení. Odpadními vodami nejsou ani srážkové vody z pozemních komunikací, pokud je znečištění těchto vod závadnými látkami řešeno technickými opatřeními podle vyhlášky, kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích.“*

198 § 3 písm. a) HorČinZ.

i po ukončení hornické činnosti. To však neplatí o oprávněních organizace nakládat s důlními vodami, které jsou podle § 40 odst. 2 HorZ vázána na provádění hornické činnosti.¹⁹⁹

I.7.4 Závěr

Praxe ukazuje, že platná právní úprava obsažená ve vodním a horním zákoně týkající se vod, které jsou vyhrazenými nerosty, je v zásadě vyhovující. Problémy vznikají zejména v souvislosti s právní povahou důlních vod a aplikací příslušných ustanovení horního zákona (jako základního důlního předpisu s prioritami důlně-bezpečnostními a hospodářskými) a jejich vztahu k příslušným ustanovením vodního zákona (jako základnímu předpisu z oblasti ochrany životního prostředí, který se specificky věnuje ochraně vod jako jedné ze složek životního prostředí).

To, že důlní vody jsou v podstatě podzemními a povrchovými vodami, jejichž akumulaci způsobila lidská činnost a dále skutečnost, že jsou svým vznikem vázány na jinak hospodářsky využívané objekty (důlní díla pro průzkum a těžbu výhradních ložisek nerostných surovin), se velmi výrazně odráží v právní úpravě jejich posuzování a nakládání s nimi.

Důsledkem specifického vzniku a právního povahy důlních vod vzniká při jejich posuzování problém nejen meziresortní (orgány státní báňské správy v čele s Českým báňským úřadem a vodoprávní úřady v čele s Ministerstvem zemědělství, popř. Ministerstvem životního prostředí), ale také interdisciplinární (např. mezi přírodními vědami a technicko-báňskými vědami). Další skupina problémů souvisejících s vymezením důlních vod je terminologická. Právní úprava nakládání s důlními vodami obsažená v § 40 HorZ pojmově neodpovídá platnému vodnímu

199 Podle R. Makaria nelze z horního zákona vyvodit, zda organizace po ukončení hornické činnosti má i nadále právo bezúplatně užívat důlní vodu jako náhradní zdroj či vypouštět důlní vodu do povrchových, popř. do podzemních vod a odvádět ji, pokud je to třeba i přes cizí pozemky. V prvním případě nutno vycházet ze skutečnosti, že tento náhradní zdroj vody byl vytvořen v době, kdy organizace hornickou činnost vykonávala a ztrátu vody jako důlní škodu způsobila. Vypouštění důlní vody do povrchových, popř. podzemních vod a jejich odvádění lze jen velmi těžko vázat na provádění hornické činnosti. Je podstatné, že tyto důlní vody začala organizace vypouštět v době, kdy hornickou činnost vykonávala, a že splnila podmínky, které stanovil vodohospodářský orgán a orgán hygienické služby. K tomu srov. MAKARIUS, op. cit., s. 138.

zákonu²⁰⁰ a je s ním částečně i v rozporu.²⁰¹ Báňské předpisy rovněž nedefinují některé základní pojmy, které jsou potřeba k jednoznačnému vymezení důlních vod (jde zejména o absenci legální definice pojmu „důlní prostor“).

Všechny výše uvedené problémy se ve svém důsledku odráží v dodržování či nedodržování povinností vyplývajících z vodního zákona v případě chybné klasifikace podzemních či povrchových vod pod kategorií vod důlních. Prakticky půjde zejména o povinnosti související s nakládáním s odpadními vodami (§ 38 VZ) a povinnost hradit poplatek za vypouštění odpadních vod do vod povrchových (podle § 89 VZ), popř. podzemních (§ 100 VZ).

V rámci snah o odstranění duplicit a rozporů mezi horním zákonem a vodním zákonem by de lege ferenda řešení mohlo spočívat ve vypuštění definice důlních vod a k nim vázícím se oprávněním z horního zákona a jejich úplné začlenění pod režim vodního zákona. Je třeba si uvědomit, že právní úprava důlních vod byla zavedena horním zákonem z roku 1957 a platný horní zákon z roku 1988 ji převzal. Definice zvláštní kategorie «důlních vod» nevyplyvá z práva EU (směrnice 2000/60/ES, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky, ani směrnice 2006/118/ES o ochraně podzemních vod před znečištěním a zhoršováním stavu tento pojem nepoužívají²⁰²) ani ji nevyužívají některé sousední státy (např. Polsko²⁰³).

200 Jde např. o to, že horní zákon používá v § 40 pojem „vodohospodářský orgán“, byť vodní zákon stanoví působnost „vodoprávních úřadů“.

201 Jde zejména o rozpor mezi ustanovením § 40 odst. 2 písm. c) HorZ (způsob a podmínky k vypouštění důlní vody, kterou organizace nepotřebuje pro vlastní činnost, do povrchových, popřípadě do podzemních vod, má stanovit vodohospodářský orgán a orgán ochrany veřejného zdraví), kdežto podle ustanovení § 38 odst. 3 VZ stanoví způsob a podmínky k vypouštění důlních vod do vod povrchových nebo podzemních pouze vodoprávní úřad.

202 Z čl. 11 odst. 3 písm. j) rámcové směrnice o vodách (2000/60/ES) pouze vyplývá, že členské státy EU mohou povolit vtláčování vody obsahující látky, které vznikají při činnostech spojených s průzkumem a těžbou ropných látek nebo s důlní činností, a vtláčování vody pro technické účely do geologických struktur, ze kterých byly vytěženy ropné nebo jiné látky, nebo do geologických struktur, které jsou z důvodů přírodních poměrů trvale nevhodné pro jiné účely. Toto vtláčování nesmí obsahovat jiné látky než ty, které vznikly při výše uvedených činnostech. Dále mohou členské státy EU povolit zpětné vtláčování podzemní vody čerpané z dolů a lomů nebo čerpané v souvislosti s výstavbou nebo údržbou stavebních děl.

203 Např. polský geologický a horní zákon z roku 2011 nevymezuje pojem „důlní vody“. Ve vztahu k vodám pouze v čl. 5 stanoví, že vody nejsou nerostem (s výjimkou vod léčivých, termálních a solných). Blíže srov. SCHWARZ, Hubert: *Pravo geologiczne i górnicze*. Komentarz. Tom 1. 2. vyd. Wrocław: Salome, 2013, 668 s. ISBN 978-83-935470-0-5. S. 69–73.

Vodní zákon jako základní právní předpis z oblasti ochrany životního prostředí by měl stanovit podmínky ochrany veškerých povrchových a podzemních vod a zajistit tak všestranné vyhodnocování celkového oběhu vod v životním prostředí. Současně by ovšem měly být brány v potaz určitá specifika nakládání s vodami v rámci provádění hornické činnosti a využívání nerostných surovin. Důlní vody by de lege ferenda mohly být podřazeny pod kategorii odpadních vod s tím, že by přímo z vodního zákona (§ 89 odst. 2) vyplývala např. výjimka z placení poplatků za vypouštění těchto vod do vod povrchových. Těžební organizace by tak i nadále mohla bezúplatně nakládat s těmito vodami pro vlastní potřebu nebo pro potřebu zajištění náhradního zdroje. Dále by de lege ferenda bylo vhodné podřadit toto nakládání s důlními vodami povolovacímu režimu. Těžební organizace by zůstala oprávněna bezúplatně užívat důlní vody pro vlastní potřebu, avšak za podmínek stanovených v povolení vydaném obvodním báňským úřadem v dohodě s vodo-právním úřadem.

Ačkoli si lidstvo již dávno uvědomilo svoji závislost na vodě, obyvatelé Evropy čím dál tím více chápou to, že zásoby vody nejsou nevyčerpatelné a že si jí proto musíme vážít, šetrně s ní hospodařit a chránit ji. Voda není pouhým spotřebním či obchodním produktem, ale cenným přírodním zdrojem, který je nezbytný pro budoucí generace i pro tu naši.

II VODA V SOUKROMOPRÁVNÍCH VZTAZÍCH

II.1 VODNÍ DÍLO Z POHLEDU NOVÉHO OBČANSKÉHO ZÁKONÍKU

Autorka: Hana Adamová

Vodní dílo je termín užívaný vodním zákonem k označení staveb majících význam z hlediska nakládání s vodami a péčí o optimální vodohospodářský režim. Povětšinou se přitom nejedná o objekty mající relevanci pouze z pohledu právních vztahů regulovaných tímto zákonem, ale jejich existence nalézá svůj odraz i ve vztazích občanskoprávních. Náhled na daný objekt z pohledu vodního zákona se tedy bude za často prolínat s jeho občanskoprávním pojetím. Právě souvztažnost občanskoprávní a vodoprávní problematiky vodního díla, a to především s přihlédnutím k právní úpravě účinné od 1. 1. 2014, je obsahem této kapitoly.

II.1.1 Stávající pojetí

Vodní dílo je pojem vymezený § 55 VZ, jako stavba, která slouží ke vzdouvání a zadržování vod, umělému usměrňování odtokového režimu povrchových vod, k ochraně a užívání vod, k nakládání s vodami, ochraně před škodlivými účinky vod, k úpravě vodních poměrů nebo k jiným účelům sledovaným tímto zákonem. Demonstrativní výčet doplňující toto zákonné vymezení pak zahrnuje např. přehrady, hráze, vodní nádrže, jezy a zdrže, studně, stavby k vodohospodářským melioracím (jež jsou v § 56 VZ blíže vymezeny jako stavby k závlaze a odvodnění pozemků a k ochraně pozemků před erozní činností vody), stavby určené k zavlažování a odvodňování pozemků, stavby vodovodních řadů a vodárenských objektů včetně úpraven vody, kanalizačních stok, kanalizačních objektů, čistíren odpadních vod, jakož i stavby k čištění odpadních vod před jejich vypouštěním do kanalizací atd. Výklad pojmu „vodní dílo“ je v citovaném ustanovení dále doplněn výčtem staveb, jež sice souvisí s nakládáním s vodou, avšak nejsou vodními díly ve smyslu vodního zákona, příkladmo lze ze zákonného výčtu zmínit např. vnitřní

vodovody a vnitřní kanalizace, vodovodní a kanalizační přípojky. Vodní zákon tedy vymezuje vodní dílo předně jako stavbu, což může dát podnět k otázce, zda se tedy jedná o stavbu ve smyslu § 120 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník (dále také jen občanský zákoník nebo OZ), jež není součástí pozemků a je naopak v souladu s § 119 OZ, označujícím za nemovitosti pozemky a stavby spojené se zemí pevným základem, samostatnou věcí v právním smyslu. Skutečnost, zda vodní dílo představuje jako stavba samostatnou věc, je pak určující i pro úpravu vlastnických, užívacích a souvisejících právních vztahů v občanskoprávní rovině.

Občanský zákoník ovšem blíže termín „stavba“ nevymezuje, vodítka pro odlišení stavby od pozemku jsou vymezovány pouze v judikatuře. V rozhodovací praxi Nejvyššího soudu je zdůrazňováno, že stavbou v občanskoprávním smyslu se rozumí výsledek stavební činnosti, tak jak ji chápe stavební zákon a jeho prováděcí předpisy, pokud výsledkem této činnosti je věc v právním smyslu, tedy způsobilý předmět občanskoprávních vztahů, včetně práva vlastnického, nikoliv součást jiné věci (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 1. 2002, sp. zn. 22 Cdo 52/2002, publikovaný v Souboru civilních rozhodnutí NS pod C 2901, sešit 30/2004, rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 2. 2006, sp. zn. 22 Cdo 1118/2005, rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 5. 2010, sp. zn. 22 Cdo 2682/2008). Z judikatury se rovněž podává, že problematičnost samostatnosti stavby a pozemku nastává zvláště tehdy, spočívá-li stavba v podstatě v určitém zpracování povrchu pozemku či navržení různých konstrukčních vrstev (k tomu srov. dále např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 7. 2013, sp. zn. 22 Cdo 2417/2011, rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 4. 2013, sp. zn. 28 Cdo 2155/2012), kdy je třeba náležitě uvážit, je-li s přihlédnutím ke všem okolnostem věci, zejména zvyklostem v právním styku účelné, aby stavba byla jako samostatná věc předmětem právních vztahů, přičemž je možno přihlédnout i k tomu, zdali je možno vymezit, kde končí pozemek a kde začíná stavba (srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 8. 2003, sp. zn. 22 Cdo 1221/2002).

Tato výkladová kritéria občanskoprávního pojetí stavby se pak odráží při řešení otázky, zda je možno konkrétní vodní dílo pokládat za stavbu v občanskoprávním smyslu. Judikatura předně připomíná, že vodní dílo jako předmět administrativněprávních vztahů je odlišné od stavby jako předmětu občanskoprávních vztahů, přičemž vodní dílem jsou dle výslovného znění vodního zákona i některé objekty, které dle stávajícího pojetí zpravidla nejsou samostatnými věcmi, jako např. stavby,

jimiž se upravují nebo mění koryta vodních toků, stavby k vodohospodářským melioracím, zavlažování a odvodňování pozemků. Ač jsou stavby k vodohospodářským melioracím, zavlažování a odvodňování pozemků výslovně zákonem řazeny mezi vodní díla, při řešení povahy melioračního zařízení z pohledu občanského práva bylo soudy zohledněno, že v konkrétním případě se jedná o zařízení umístěné pod povrchem pozemků, sestávající se z hlavního závlahového zařízení a revizních skružových šachet s uzávěry zakončujícími potrubí, jež je třeba pokládat za součást pozemku ve smyslu § 120 OZ. V případě, že se bude jednat o meliorační zařízení související s více pozemky nebo zřízené ve veřejném zájmu, bude ovšem vlastník pozemku, a tedy i melioračního zařízení jako jeho součásti, v souladu s § 56 VZ omezen v realizaci svého vlastnického práva, to především povinností strpět toto zařízení na svém pozemku a užívat pozemek tak, aby nebyla negativně ovlivněna funkce stavby.

Na zdánlivě podobný případ vodního díla—zatrubnění potoka vedené pod základy obytného domu, již však bylo nahlíženo podstatně odlišně. Toto dílo bylo zhodnoceno jako postrádající znaky funkční a fyzické spojitosti s věcí hlavní a představující tudíž věc samostatnou, neboť bylo provedeno nezávisle na vůli vlastníka domu a zastavěného pozemku a svou existencí znamená pro vlastníka zátěž, blízkou po právní stránce věcnému břemeni, a nikoliv, jak je tomu v případě melioračního zařízení, prospěch. Třeba zhodnocení prospěšnosti takovéto stavby a toho, zda se jedná pouze o zátěž vlastníka, se bude odvíjet i od zhodnocení specifik dané situace včetně subjektivního náhledu dotčených osob a může být začasto sporné, kritérium funkční a fyzické spojitosti stavby a pozemku se jeví být jako relativně jednoznačným, objektivně vymezeným vodítkem, odpovídajícím i výše předestřeným podmínkám odlišení stavby jako samostatné věci.

Rozhodovací praxe dokládá, že značně obtížné může být i určení, zda hráz jako vodní dílo je samostatnou stavbou v občanskoprávním pojetí. Při posouzení, zda je stavbou či součástí pozemku, na němž se nachází, akcentuje judikatura potřebu přihlížet k jejímu stavebnímu provedení, zda jde o hráz vzniklou převážně navršením zeminy, plynule přecházející v pozemek pod ní ležící, nebo zda převažují stavební materiály (beton apod.), které tvoří samostatnou stavbu na pozemku, jakož i k tomu, zda lze určit, kde končí pozemek a začíná samotná hráz.

Odlišení vodního díla a pozemku jako samostatných věcí v občanskoprávním smyslu přitom bude podstatné i z pohledu dopadu norem vodního zákona, jenž právě vlastníku vodního díla ukládá řadu povinností (srov. zejména § 62 VZ—týkající se především řádné péče o vodní dílo). Ačkoliv význam určení vlastníka v tradičním občanskoprávním smyslu se může zdát být poněkud umenšen ustanovením § 126 odst. 1 VZ, dle něž užívá-li vodní zákon pojem „vlastník“, rozumí se jím i ten, komu svědčí právo hospodaření; pokud vlastník přenesl práva a povinnosti, jichž se příslušné ustanovení týká, na uživatele, hledí se na něj jako na vlastníka. Vzhledem k tomu, že vodní zákon nehovoří o pouhém faktickém užívání, ale předpokládá určitý právní podklad, na základě něž s dílem nakládá jiná osoba, bude si řádné přenechání užívacích oprávnění k vodnímu dílu osobě odlišné od jeho vlastníka si žádat, aby bylo učiněno osobou, jíž tato oprávnění z podstaty věci náleží, tj. vlastníkem, pročež bude soukromoprávní vymezení vlastníka vodního díla relevantní i v tomto ohledu. Vlastník vodního díla je přitom i osobou, jíž § 58 odst. 3 VZ umožňuje domáhat se zřízení ochranného pásma kolem díla, a případně nahrazovat újmu, jež jiným vznikne zřízením tohoto pásma. Prolnutí občanskoprávní úpravy, řešící otázku vlastnického práva, s problematikou vodního díla je tedy východiskem nejen pro vymezení vztahů občanskoprávních, ale rovněž i pro vztahy vodoprávní.

II.1.2 Dopady nové právní úpravy pojetí nemovitých věcí a vlastnického práva

Nový občanský zákoník přichází v § 498 odst. 1 s novým pojetím nemovitých věcí. Nadále by za nemovitost měly být pokládány pozemky a podzemní stavby se samostatným účelovým určením, jakož i věcná práva k nim a práva, které za nemovité věci prohlásí zákon. Stanoví-li jiný právní předpis, že určitá věc není součástí pozemku, a nelze-li takovou věc přenést z místa na místo bez porušení její podstaty, je i tato věc nemovitá. V případě vodních děl, jež nebudou podzemními stavbami se samostatným účelovým určením a jež nebudou za nemovité věci prohlášeny zákonem, by tak v zásadě měl být do budoucna sloučen jejich vlastnický režim s vlastnickým režimem pozemku, neboť na ně bude nahlíženo v souladu se zásadou superficies solo cedit jako na jeho součást. Nadále by již nemělo být zapotřebí řešit, zda se jedná o stavbu jako samostatnou nemovitou věc. Třebaže, jak je zřejmé z doprovodných materiálů, zákonodárce zvažoval výslovné stanovení, že vodní díla

nejsou součástí pozemku, posléze bylo od tohoto záměru upuštěno s poukazem na to, že by tento krok směřoval jako proti stávajícímu vnímání vodního díla, tak především proti koncepci nového občanského zákoníku. Práva a povinnosti, jež vodní zákon spojuje s vlastnictvím vodního díla, tedy budou v zásadě příslušet vlastníku pozemku, na němž se vodní dílo nachází.

Pomineme-li tedy nyní dopad přechodných ustanovení a podíváme-li se, jak by patrně dle nové úpravy měly být řešeny výše naznačené problematické případy, je možné za samostatnou věc v právním smyslu považovat zmiňované zatrubnění potoka jako podzemní stavbu se samostatným účelovým určením. Oproti tomu také výše rozebírané meliorační zařízení bude patrně i nadále pojímáno jako součást pozemku, přičemž judikaturou zohledňované kritéria funkční a fyzické souvislosti s věcí hlavní bude patrně možno vnímat jako odpovídající zákonem stanovenému rozlišovacímu kritériu „samostatného účelového určení“. Nová úprava patrně omezí potřebu hledat odpověď na to, jak je třeba pohlížet na právní povahu hráze, neboť v tomto případě zde není opory pro odlišení právního režimu pozemku a hráze, a hráz tak bude představovat součást pozemku, na němž se nachází. Byla-li by stavba hráze spojena s určitým technickým zařízením, což patrně může přicházet v úvahu, bude-li se jednat o hráže sloužící k určitému ovládnání stavu vody či jejímu využívání, bylo by ovšem možno uvažovat o oddělení vlastnického režimu tohoto zařízení způsobem předvídaným § 508 NOZ. Dle tohoto ustanovení stroj nebo jiné upevněné zařízení není součástí nemovité věci zapsané do veřejného seznamu, byla-li se souhlasem jejího vlastníka zapsána do seznamu též výhrada, že stroj v jeho vlastnictví není. K vymazání této výhrady by došlo v případě, že vlastník nemovité věci nebo jiná osoba k tomu oprávněná dle zápisu ve veřejném seznamu prokáže, že se vlastník nemovité věci stal vlastníkem stroje.

Nový občanský zákoník dále v § 509 výslovně stanoví, že inženýrské sítě, zejména vodovody a kanalizace nebo energetické či jiné vedení nejsou součástí pozemku; má se za to, že součástí inženýrských sítí jsou i stavby a technická zařízení, která s nimi provozně souvisí. Ačkoliv ani zákon, ani důvodová zpráva v tomto směru nezmiňují vodním zákonem i zákonem č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích, rozlišení vnějších a vnitřních vodovodů a vnější a vnitřní kanalizace, ze zastřešujícího pojmu „inženýrské sítě“ pojímaného zpravidla ve smyslu širšího propojení určitých jednotek, lze usuzovat, že zákonodárce měl na mysli právě vnější vodovody a kanalizace, prohlášené uvedenými předpisy za vodní díla.

Realizace stavby vodního díla nebo jeho užívání a provoz si ovšem v závislosti na různých okolnostech mohou žádat, aby byl oddělen vlastnický režim pozemku a stavby představující vodní dílo. Nový občanský zákoník umožňuje prolomení výše uvedené zásady superficies solo cedit především prostřednictvím institutu práva stavby. V souladu s § 1240 NOZ může být pozemek zatížen věcným právem jiné osoby (stavebníka) mít na povrchu nebo pod povrchem stavbu; nezáleží, zda se jedná o stavbu již zřízenou či dosud nezřízenou. Právo stavby je dle § 1242 věcí nemovitou, jehož součástí je stavba vyhovující právu stavby, jež současně podléhá ustanovením o nemovitých věcech. Pokud by tedy došlo zákonem stanoveným způsobem (srov. § 1243 NOZ) ke zřízení práva stavby k pozemku, na němž (či pod nímž) se vodní dílo nachází, pak by po dobu jeho trvání (tj. v souladu s § 1244 NOZ maximálně 99 let) bylo na vodní dílo pohlíženo jako na součást práva stavby a jeho vlastníkem, a tím i osobou mající tomu odpovídající práva a povinnosti, by byl vlastník práva stavby.

II.1.3 Přejídná úprava

Základní koncepční rozdíly v pojetí právního režimu stavby si samozřejmě žádají i úpravu, jež by tyto odlišnosti překlenula. Příslušná ustanovení najdeme v § 3054 a násl. NOZ, dle nichž by mělo dojít ke slučování právního režimu stavby a pozemku v souladu s následujícími zásadami. Bude-li se jednat o stavbu, jež není podle dosavadních právních předpisů součástí pozemku, na němž je zřízena, a jež je současně ke dni nabytí účinnosti nového občanského zákoníku ve vlastnictví téže osoby jako pozemek, pak se tato stavba stane k tomuto datu součástí pozemku (srov. § 3054 NOZ). V případě, že stavba spojená se zemí pevným základem je ve vlastnictví osoby odlišné od vlastníka pozemku, na němž se nachází, pak se součástí pozemku nestane a zůstane samostatnou nemovitou věcí (§ 3055 NOZ). Ke sjednocení režimu stavby a pozemku zákon předvídá zákonné předkupní právo vlastníka pozemku (§ 3057 NOZ), jež by mělo usnadnit naplnění hypotézy § 3058, dle níž stane-li se pozemek i stavba vlastnictvím téže osoby, přestane být stavba samostatnou věcí a stane se součástí pozemku, na němž je zřízena (§ 3058 NOZ). Dosavadní důsledné rozlišování, zda je na vodní dílo možno pohlížet jako na součást pozemku či jako na samostatnou věc, tedy nepozbude s účinností nového občanského zákoníku na významu, neboť bude-li se jednat o vodní

dílo představující samostatnou věc ve smyslu stávající právní úpravy, jež nebude vlastněna touž osobou jako pozemek, bude i nadále (byť svým způsobem prozatímně) podléhat samostatnému právnímu režimu.

II.1.4 Promítnutí do úpravy vodního zákona

Z hlediska vodního zákona lze za stěžejní dopady změn v zákonném pojetí stavby a pozemku pokládat již naznačené dopady určení osoby, jíž náleží vlastnické právo k vodnímu dílu, pro stanovení adresáta norem vodního zákona upravující práva a povinnosti související s vlastnictvím vodního díla. V samotném znění vodního zákona by se měl v souvislosti s novou občanskoprávní úpravou objevit nově pouze § 59a vložený do vodního zákona zákonem č. 303/2013 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím rekonstrukce soukromého práva. Toto ustanovení ukládá vlastníku pozemku strpět za náhradu na svém pozemku vodní dílo vybudované před 1. lednem 2002 a jeho užívání. Bude tedy dopadat na případy, v nichž v souladu s přechodnými ustanoveními zůstane oddělen vlastnický režim pozemku a vodního díla zbudovaného před účinností vodního zákona. Důvodová zpráva k zákonu č. 303/2013 Sb. tento krok vysvětluje jako řešení stavu nastalého v době před účinností stávajícího vodního zákona, kdy vodní díla byla zřizována, aniž by vlastníci vodních děl museli závčas vyřešit své poměry k vlastníkům pozemků. Zákonodárce tedy neshledal, že by bylo zapotřebí v souvislosti s novým občanskoprávním kodexem třeba provést rozsáhlejší změny v úpravě právních vztahů k vodním dílům.

II.1.5 Závěr

Nový občanský zákoník se promítne do vlastnických práv k vodnímu dílu v mnoha ohledech. Přinese stvrzení samostatného právního režimu vodních děl odpovídajícím podzemním stavbám se samostatným účelovým určením, vnějším vodovodům a kanalizacím, jakož i odpadnutí potřeby zaobírat se v případě nadzemních vodních děl jejich oddělitelností od pozemku a možností samostatné právní existence. Bude-li si společenská realita žádat samostatnost vlastnického režimu vodního díla a pozemku, na němž se nachází, bude třeba ji docílit pomocí zvláštních institutů – zejména práva stavby dle § 1240 NOZ, případně, bude-li se jednat o technické zařízení, výhrady

vlastnického práva ve smyslu § 508 NOZ. Stávající občanskoprávní odlišení vodního díla jako samostatné věci, a tedy i předmětu občanskoprávních vztahů, pak nabude na významu především s ohledem na řádnou aplikaci přechodných ustanovení.

II.2 SLUŽEBNOSTI TÝKAJÍCÍ SE VODY V NOVÉM OBČANSKÉM ZÁKONÍKU

Autorka: Hana Müllerová²⁰⁴

Nový občanský zákoník je kodifikací velké části českého soukromého práva. Díky jeho úpravě vyvstávají v řadě oblastí otázky po vzájemném vztahu soukromoprávní a veřejnoprávní úpravy týkající se téhož předmětu úpravy, které je třeba objasňovat výkladem – ne vždy je tento vztah nepochybný a v řadě oblastí se přijetím NOZ spíše zkomplikoval, než zjednodušil. Jednou z takových oblastí může být právní úprava některých služebností týkajících se vod, a to ve vztahu k veřejnoprávní úpravě dané vodním zákonem.

Úvodem je nutno předeslat, že služebnosti spojené s nakládáním s vodami nejsou v českém právu novinkou: historicky byly výslovně upraveny již v Obecném zákoníku občanském z roku 1811 (dále také jen OZO)²⁰⁵ a občanský zákoník č. 40/1964 Sb. (OZ) je sice výslovně neupravoval, ale jejich vznik nevyklučoval, neboť šlo o typ věcných břemen upravených jím v obecné rovině. OZ připouštěl vznik jakéhokoli věcného břemene podle dohody stran a nijak strany neomezoval v tom, jak je nazvou, ani čeho se bude obsahově týkat; strany tak mohly zakládat i věcná břemena s obsahem obdobným tomu, který je dnes v NOZ výslovně upraven v rámci služebností, a to samozřejmě včetně služebností týkajících se vody. Převzetím znění několika služebností spojených s vodou z historických pramenů²⁰⁶

204 Tato kapitola vznikla s podporou na dlouhodobý koncepční rozvoj výzkumné organizace Ústavu státu a práva AV ČR, v. v. i., RVO 68378122. Byla zpracována podle právního stavu ke dni 1. května 2014.

205 Šlo o § 489 (Právo okapu), § 490–491 (Právo na svod dešťové vody) a § 496–497 (Právo čerpat vodu). Viz Znění Obecného zákoníku občanského v českém překladu v publikaci SCHELLE, Karel; TAUCHEN, Jaromír. *Občanské zákoníky: kompletní sbírka občanských zákoníků, důvodových zpráv a dobových komentářů*. Ostrava: Key Publishing, 2012. 1020 s. ISBN 9788074181467.

206 Důvodová zpráva k NOZ uvádí, že v případě služebností jde o recepce ustanovení o služebnostech z vládního návrhu občanského zákoníku z r. 1937.

do NOZ však aktuálně vyvstává otázka po vztahu této úpravy k vodnímu zákonu, neboť historická právní podoba těchto služebností vznikala v době, kdy ještě neexistovala žádná veřejnoprávní úprava ochrany vod.

II.2.1 Služebnosti a jejich vztah k sousedským právům

Novým českým občanským zákoníkem jsou služebnosti staro-nově zavedeny jako jeden z typů věcným břemen. Jde o tzv. věcná práva k věci cizí, jejichž vznik nastává zápisem do veřejného seznamu a jejichž účinky přecházejí i na právní nástupce stran.²⁰⁷ Důvodová zpráva k NOZ uvádí, že podstatou služebnosti je, že vlastník určité věci má povinnost ve prospěch jiného něco strpět nebo něčeho se zdržet a že tedy charakterizujícím znakem služebnosti je většinou požadavek pasivity vlastníka služebné věci (buď trpí výkon práva jinou osobou, anebo opomíjí výkon práva vlastního). Typické pro služebnosti je, že se pojí s určitým pozemkem nebo s osobou. Nelze je tedy přenést na jiný pozemek nebo spojit s jinou osobou – ani svémocně, ani dohodou.

Velmi úzká vazba existuje mezi služebnostmi a institutem sousedských práv, resp. zákazem sousedských imisí. Již od doby OZO byly popisovány souvislosti a rozdíly těchto dvou institutů; jejich podstatou je, že služebnosti poskytují možnost, jak řešit některé sporné sousedské záležitosti. Sousedské právo je obecně určitým druhem omezení vlastnického práva, založeným na vzájemnosti (oba sousedé jsou stejně omezeni sousedním vlastnictvím druhého souseda), a tedy ideálně na rovnováze práv a povinností (např. zejm. stejný zákaz imisí pro oba sousedy). Naopak u služebností je tato rovnováha vědomě vychýlena ve prospěch jednoho ze sousedů: jeden (panující) je oprávněným, druhý (zatížený) je povinen se něčeho zdržet, strpět apod. ve prospěch panujícího pozemku. To také znamená, že jeden ze sousedů získává výhodnější pozici odpovídající panujícímu pozemku, a druhý pozemku služebnému. Služebnost má věcně-právní (nikoli jen obligační) charakter, tzn. pro její vznik je rozhodující zápis do veřejného seznamu, a tak platí i pro právní nástupce stran; je samozřejmě možné, aby si sousedé upravili své vzájemné vztahy týkající se sousedských práv „pouze“ smluvně bez vazby na zápis do katastru nemovitostí – taková smlouva ovšem nebude služebností a zaváže pouze ony dva sousedy, nikoli jejich právní nástupce.²⁰⁸

207 Blíže k institutu služebností v novém občanském zákoníku viz KABELKOVÁ, Eva. *Věcná břemena v novém občanském zákoníku. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013, 368 s. ISBN 978-80-7400-461-2.

208 Viz též KABELKOVÁ, op. cit., s. 154-155.

Voda se v ustanovení o sousedských právech podle § 1033 NOZ výslovně počítá mezi tzv. imise. Nový občanský zákoník rozlišuje v úpravě sousedského práva imise přímé a imise nepřímé. Například přímé svádění vody na sousední pozemek je z hlediska nového občanského zákoníku přímým pokračováním vlastníkovy činnosti a tedy tzv. přímou imisí. § 1033 NOZ ovšem přímé imise zakazuje – zakazuje přivádět imise přímo na pozemek jiného vlastníka bez ohledu na míru takového vlivu a na stupeň obtěžování souseda, ledaže se to opírá o zvláštní právní důvod. To tedy znamená, že přímé svádění dešťové vody na pozemek souseda je zakázáno bez ohledu na míru (intenzitu), právě s výjimkou případů, že by šlo o zřízenou služebnost s obsahem svádění dešťové vody na sousedův pozemek, která by tvořila onen zvláštní právní důvod.²⁰⁹

Tato právní konstrukce stojí, jak se domnívám, v pozadí vztahu mezi institutem sousedských práv a institutem služebností, a osvětluje praktický význam zřizování služebností ve věcech, které jsou v obecné rovině řešeny ustanoveními o sousedském právu. V praxi může jít o to, že ustanovení o zákazu sousedských imisí je třeba aplikovat na každé jednotlivé jednání souseda, které může zasahovat do sféry druhého souseda. Pokud se ve vztahu mezi sousedy opakují určitá typová jednání, která jsou z hlediska zákazu sousedských imisí citlivá, pak bude pravděpodobně vhodné tuto situaci z hlediska sousedů problematickou a vzbuzující např. opakovaně sousedské konflikty řešit „jednou pro vždy“ pomocí služebnosti, která zlegalizuje jednání spočívající v přímé imisi (tj. jednání podle obecného sousedského práva zakázané), a přitom pro znevýhodněného souseda pravděpodobně při sjednávání smlouvy o služebnosti najde řešení tuto nevýhodu vyvažující.²¹⁰

209 Z toho také vyplývá, že posuzování míry obtěžování (zda jde o míru nepřiměřenou poměrům) má smysl pouze u nepřímých imisí, tj. u imisí, které jsou pouze následkem určité činnosti, případně i přírodních jevů (např. spad popílku, šíření určitých typů hluku).

210 Zřízení služebnosti je možné spojovat s úplatou, ať už jednorázovou, nebo opakovanou, stejně jako s jiným představitelným protiplněním, které si účastníci smlouvy o služebnosti mezi sebou dohodnou. To platilo i pro stávající úpravu věcných břemen podle občanského zákoníku; lze citovat např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 12. 2000, sp. zn. 20 Cdo 1265/98) [R 19/2002 civ.]: „*Jestliže smlouva o zřízení věcného břemene neobsahuje žádný údaj o úplatnosti tohoto práva, pak platí, že věcné břemeno bylo sjednáno bezúplatně.*“ Blíže o úplatnosti a bezúplatnosti v oblasti věcných práv viz zejména TĚGL, Petr. Úplatnost nabytí věcného práva jako podmínka fungování materiální publicity veřejných seznamů v novém občanském zákoníku, *Právní rozhledy*. 2013, č. 1, s. 28–34.

II.2.2 Služebnosti týkající se vody

Cílem této kapitoly je analyzovat obsah tří služebností týkajících se vody, výslovně upravených v NOZ, a to těch, které se řadí mezi historické služebnosti (byly upraveny již v OZO): služebnosti okapu, práva na svod dešťové vody a práva na vodu. NOZ navíc zařadil do své úpravy ještě novou služebnost, služebnost rozlivu, která podle důvodové zprávy navazuje na právní předpisy týkající se plánování v oblasti vod a technických požadavků na vodní díla; ta však není předmětem této kapitoly. Na tomto místě je třeba doplnit, že NOZ uvádí v díle o služebnostech pouze obsah některých vybraných služebností; jde tedy o demonstrativní výčet, a není vyloučeno, aby osoby zřídily vzájemným ujednáním a zápisem do veřejného seznamu i jinou služebnost, v NOZ výslovně neupravenou.²¹¹ To se může týkat i služebností se vztahem k vodě. Důvodová zpráva k NOZ je ve výkladu zde upravených služebností velmi stručná a jejich obsah blíže nespecifikuje. Proto je třeba tento obsah dovodit výkladem; podpůrně lze použít i historických pramenů.²¹²

II.2.2.1 Služebnost okapu a právo na svod dešťové vody

Prvé dvě služebnosti týkající se svádění dešťové vody lze pojmout dohromady, neboť jejich předmět je totožný, a obě služebnosti se od sebe liší pouze vztahem na straně toho kterého souseda ke svodu a využití dešťové vody (zda má o ni zájem např. pro zalévání svého pozemku, anebo zda se jí chce naopak zbavovat). Podle mého názoru lze i říci, že obě služebnosti jsou zrcadlové, a pokud se zájmy obou sousedů budou v konkrétním případě vzájemně doplňovat (jeden soused se chce dešťové vody zbavovat a druhý má o ni zájem), pak by teoreticky mohla být zřízena zvláštní služebnost s obsahem odrážejícím obě dvě uvedené služebnosti dohromady.

Služebnost okapu je upravena v § 1270 NOZ takto:

1. Kdo má služebnost okapu, má právo svádět dešťovou vodu ze své střechy na cizí nemovitou věc buď volně nebo ve žlabu; svou střechu smí zvýšit jen tehdy, neztíží-li tím služebnost.

211 Viz též KABELKOVÁ, op. cit., s. 156.

212 Například KRČMÁŘ, Jan. *Právo občanské. II. Práva věcná*. 3. doplněné vydání. Praha: Knihovna sborníku věd právních a státních, 1946.

2. Kdo má služebnost okapu, musí svodit žlab, byl-li zřízen, udržovat v dobrém stavu. Také musí, napadne-li mnoho sněhu, sníh včas odklidit.²¹³

V praxi může jít například o majitele domu, jehož střecha nebo její část nemá nebo nemůže mít samostatný svod dešťové vody na vlastní pozemek. V případě zřízení služebnosti smí oprávněný svádět dešťovou vodu na služebnou nemovitost, a to buď volně (tj. nechat ji tam přirozeně odtékat) nebo aktivně (záměrně) ve žlabu (v okapu). Oprávněným (tím, kdo má „výhodu“) je tedy ten, kdo se zbavuje dešťové vody, která je mu na obtíž, resp. by pro něj bylo komplikované řešit věc takovým způsobem, aby dosáhl souladu se zákazem přímé imise podle ustanovení o sousedském právu. Vlastník služebné nemovitosti nesmí svádění dešťové vody na svůj pozemek bránit, ale musí ho strpět. V souladu s obecným ustanovením § 1263 NOZ nese náklady na zachování a opravy věci, která je pro služebnost určena (zde žlabu nebo jiného zařízení ke svádění vody), oprávněná osoba. Stejně tak je to oprávněný, kdo musí v souvislosti se služebností okapu odklízet ze střechy sníh, aby nedošlo ke škodám na služebném pozemku.²¹⁴

Právo na svod dešťové vody je upraveno v § 1271 NOZ takto:

1. Kdo má právo na svod dešťové vody ze sousední střechy na svůj pozemek, hradí sám náklady na zařízení k tomu potřebná.
2. Je-li k svodu potřebná strouha nebo podobné zařízení, nese náklady na jejich zřízení a údržbu vlastník panujícího pozemku.²¹⁵

V případě této služebnosti je jako výhoda vnímáno mít dešťovou vodu nejen ze své, ale navíc i ze sousední nemovitosti, za účelem možnosti využít více dešťové vody pro vlastní účely, např. pro zavlažování svého pozemku. Náklady na údržbu zařízení ke svádění vody nese opět oprávněný, v tomto případě je to ale vlastník nemovitosti, na kterou je voda sváděna.

213 Historická podoba tohoto ustanovení podle OZO byla následující: Právo okapu § 489. Kdo drží právo okapu, může dešťovou vodu nechat stékat na cizí střechu buď volně nebo po žlabech; může také svou střechu zvýšit; musí však učinit opatření, aby se tím služebnost neztížila. Napadne-li mnoho sněhu, je rovněž povinen včas jej odklidit, jakož i svodit žlaby udržovat.

214 Viz též KABELKOVÁ, op. cit., s. 151-152.

215 Historická podoba tohoto ustanovení podle OZO byla následující: Právo na svod dešťové vody § 490. Kdo má právo na svod vody dešťové se sousední střechy na svůj pozemek, je povinen hradit sám náklady na žlaby, nádrže a jiná k tomu potřebná zařízení. § 491 Je-li pro svod tekutin potřebí struh a stok, je věcí vlastníka panujícího pozemku, aby je zřídil; je také povinen řádně je krytí a čistití a tím ulehčovati břímě služebného pozemku.

Z hlediska vztahu úpravy těchto dvou služebností k vodnímu zákonu lze konstatovat, že dešťová voda je dle terminologie vodního zákona vodou povrchovou (§ 2 odst. 1 VZ) a že zachycování povrchových vod jednoduchými zařízeními na jednotlivých pozemcích a stavbách je podle § 6 odst. 2 VZ obecným nakládáním s povrchovými vodami, tzn. ten, kdo takto činí, nepotřebuje k tomu povolení ani jiný souhlasný akt orgánu ochrany vod. Z toho vyplývá, že z hlediska veřejnoprávní regulace ochrany vod je hlavním a jediným požadavkem na osoby, které jsou účastníky těchto služebností, dodržovat obecné povinnosti při nakládání s vodami (§ 5 VZ), a povinnosti při obecném nakládání s povrchovými vodami (§ 6 odst. 3 VZ – zákaz ohrožovat jakost nebo zdravotní nezávadnost vod, narušovat přírodní prostředí, zhoršovat odtokové poměry ad.). Při dodržení tohoto požadavku mají pak strany při sjednávání detailů obsahu této služebnosti a při její realizaci z hlediska občanskoprávního volnost.

Lze tak podle mého názoru říci, že v případě služebnosti okapu a práva na svod dešťové vody byla původní historická podoba těchto služebností, převzatá do NOZ, současnou veřejnoprávní úpravou ochrany vod ovlivněna (omezena) minimálně.

II.2.2.2 Právo na vodu

Služebnost nazvaná novým občanským zákoníkem „právo na vodu“ se od prve popsaných služebností do značné míry odlišuje. K samotnému názvu této služebnosti je nejprve třeba poznamenat, že „právo na vodu“ podle NOZ je třeba důsledně odlišovat

- od lidského práva na vodu (*human right to water*, případně též *human right to water and sanitation*), což je nový, resp. rodící se koncept nového základního lidského práva spočívajícího v přístupu k čisté vodě (a případně též k hygienickým zařízením);²¹⁶ obvykle právě v tomto významu je slovnímu spojení „právo na vodu“ rozuměno;
- od práva na vodu ve smyslu oprávněnosti k nakládání s povrchovými nebo podzemními vodami na základě povolení podle vodního zákona.

Dále, je možno si všimnout, že navzdory názvu příslušné služebnosti NOZ *de facto* neupravuje vlastní „právo na (sousedovu) vodu“ nebo jeho obsah, ale pouze

216 Za mezník vývoje vzniku tohoto lidského práva se považuje jeho výslovné uznání Generálním shromážděním OSN a Výborem pro lidská práva OSN v r. 2010. Dostupné z: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=10403 & LangID=E>. [cit. 2. 6. 2014].

doprovodná práva týkající se přístupu k vodě, na kterou má nositel služebnosti právo, a týkající se zařízení ke svádění (rozvádění) takové vody. NOZ zjevně předpokládá, že vlastní obsah „práva na vodu“ určí smlouva, kterou se služebnost práva na vodu zakládá.

Právo na vodu je upraveno v § 1272 NOZ takto:

1. Kdo má právo na vodu na cizím pozemku, má k ní také přístup.
2. Kdo má právo svádět vodu z cizího pozemku na svůj nebo ze svého pozemku na cizí, může na svůj náklad zřídit a udržovat zařízení k tomu potřebná; jejich rozsah se řídí potřebou panujícího pozemku.²¹⁷

E. Kabelková upozorňuje, že služebnost práva na vodu má historický původ v dobách, kdy rozvod vody potrubím a „kohoutková voda“ nebyly obvyklé, a naopak byly běžné dohody o společném čerpání vody z jedné studně třeba i pro několik nemovitostí v sousedství nebo o užívání studny na cizím pozemku, s čímž bylo spojeno také právo na přístup k této vodě. Právo na vodu spočívalo v praxi především v právu čerpat (brát) vodu z jiného pozemku než vlastního, zejména ze studny na cizím pozemku, a tím zajišťovat přívod vody pro oprávněný subjekt. Povinným byl subjekt, na jehož pozemku se nacházel zdroj vody. Přístup ke zdroji vody byl předpokladem k tomu, aby oprávněná osoba mohla fyzicky své právo vykonávat. To, co je nyní upraveno odstavcem 2, bylo historicky označováno jako právo vodovodu. Šlo tedy o rozvod vody technickým zařízením (potrubím), ovšem vody odebírané přímo na sousedním pozemku z přírodního zdroje.²¹⁸

Z hlediska platné právní úpravy vodního zákona si lze představit, že v rámci „práva na vodu“ ve smyslu zde upravené služebnosti je odebírána (čerpána):

- a) voda dešťová: zřejmě může jít pouze o případ odstavce 2, pokud jde o nějaké potrubí k rozvodu či na větší vzdálenost; v opačném případě jde o některou z předchozích služebností, a co do vztahu k vodnímu zákonu platí to, co bylo uvedeno výše;
- b) voda povrchová (jiná než dešťová) nebo voda podzemní: z hlediska vazeb na vodní zákon jde o případy podstatně zajímavější. V souvislosti s těmito

²¹⁷ Historická podoba tohoto ustanovení podle OZO byla následující: Právo čerpati vodu § 496. S právem čerpati cizí vodu je dovolen i přístup k ní. Právo sváděti vodu § 497. Kdo má právo, aby vodu s cizího pozemku na svůj; anebo se svého na cizí pozemek sváděl, je také oprávněn, aby na svůj náklad zřídil k tomu potřebné roury, žlaby a stavidla. Míra těchto zařízení, již nesluší překročiti, se řídí potřebou panujícího pozemku.

²¹⁸ KABELKOVÁ, op. cit., s. 158.

odběry je třeba zabývat se relevantním veřejnoprávním titulem k odběru těchto vod. Neboli otázka zní: Na základě jakého veřejnoprávního titulu lze po právu uskutečňovat odběry povrchové nebo podzemní vody, které jsou obsahem „práva na vodu“ ve smyslu NOZ?

Z vodního zákona vyplývá, že jsou dvě základní právní možnosti, doplněné o několik výjimečných typových případů:

1. obecné nakládání s povrchovými vodami;
2. odběr povrchové vody nebo podzemní vody na základě povolení podle vodního zákona.²¹⁹

Jinak řečeno, z hlediska veřejnoprávní úpravy ochrany vod lze pro účely realizace služebnosti „práva na vodu“ odebírat po právu povrchovou vodu buď v rámci obecného nakládání s povrchovými vodami (pokud je dodržena jeho úprava ve vodním zákoně), nebo na základě povolení podle vodního zákona; vodu podzemní pak pouze na základě povolení podle vodního zákona.

Obecné nakládání s povrchovými vodami upravuje vodní zákon v § 6 odst. 1 takto: Každý může na vlastní nebezpečí bez povolení nebo souhlasu vodoprávního úřadu odebírat povrchové vody nebo s nimi jinak nakládat pro vlastní potřebu, není-li k tomu třeba zvláštního technického zařízení.²²⁰

V souvislosti s tím je ovšem třeba správně interpretovat to, co o vztahu mezi služebností práva na vodu a obecným nakládáním s povrchovými vodami říká důvodová zpráva k NOZ, neboť její vyznění může být poněkud zavádějící. Důvodová zpráva k NOZ k tomu uvádí: „*Pokud jde o právo na brání vody, nemíní se tím případy upravené v § 6 vodního zákona (zák. č. 254/2001 Sb.). Toto ustanovení zakládá každému právo odebírat na vlastní nebezpečí a pro vlastní potřebu povrchové vody nebo s nimi pro vlastní*

219 To, že toto je základní dělení, z něhož jsou pouze výjimky, vyplývá přímo ze znění § 8 VZ: § 8 odst. 1 Povolení k nakládání s povrchovými nebo podzemními vodami je třeba a) jde-li o povrchové vody a nejde-li při tom o obecné nakládání s nimi 1. k jejich odběru (...); b) jde-li o podzemní vody 1. k jejich odběru (...). Jednotlivé typy výjimek jsou stanoveny v § 8 odst. 3 VZ: Povolení k nakládání s vodami není třeba pro odběry pro hydrogeologický průzkum; pro odběry pro zjišťování a hodnocení stavu těchto vod; k jednorázovému odběru povrchových nebo podzemních vod v případech záchranných prací při mimořádných událostech, požárech a jiných živelních pohromách; při cvičení a zásahu Hasičského záchranného sboru České republiky a jednotek požární ochrany, Policie České republiky, obecní policie nebo ozbrojených sil České republiky. Z povahy těchto výjimek však vyplývá, že nejsou způsobilé být obsahem jakékoli služebnosti podle § 1272 NOZ.

220 K obecnému nakládání s povrchovými vodami viz též HORÁČEK, 2013, op. cit., s. 26.

potřebu a na vlastní nebezpečí jinak nakládat. Takové právo však není služebností. Právo založené služebností náleží určité osobě charakterizované, jde-li o služebnost in rem, vlastnickým právem k panující věci, anebo určené – v případě služebnosti in personam – jmenovitě. Naproti tomu vodní zákon zakládá právo brát si vodu pro vlastní potřebu komukoli. Právo vstoupit na cizí pozemek však nezakládá, takové právo se pro určité případy odvozuje z § 63 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Ani toto právo není služebností, nýbrž veřejnoprávním omezením vlastnického práva (obdobně jako je tomu např. v § 19 odst. 1 zákona o lesích č. 289/1995 Sb.). Do těchto veřejnoprávních úprav občanský zákoník nezasahuje a nemění je.“

Toto vysvětlení je správné v tom směru, že právo kohokoli spočívající v obecném nakládání s povrchovými vodami není totožné se služebností práva na vodu podle NOZ. To znamená, že nelze dovést, že by kdokoli mohl vstupovat na pozemek toho, po jehož pozemku protéká např. potok, aby tam realizoval své právo odebrat vodu v rámci obecného nakládání s povrchovými vodami (právě naopak, což výslovně potvrzuje i sám vodní zákon – viz jeho § 11 odst. 2). Ale obráceně to neplatí – v případě pozemku soukromého vlastníka, na němž se nachází útvar povrchové vody, ke které vzniká právo obecného nakládání s povrchovými vodami, může toto obecné nakládání realizovat kromě vlastníka pozemku také ten, komu svědčí právo na vodu ve smyslu uvedené služebnosti, a to včetně vstupu na pozemek (a dále samozřejmě jiné osoby, kterým to vlastník pozemku umožní). Tedy jinak řečeno, veřejnoprávní titul „práva na vodu“ bude spočívat, pokud nepůjde o povolení k odběru vod, právě v tomto právu obecného nakládání s povrchovými vodami (navzdory znění první věty citovaného úryvku důvodové zprávy).

Pokud bude obsahem „práva na vodu“ podle NOZ čerpání podzemní vody z cizí studny, pak je nutným veřejnoprávním titulem k odběru této vody povolení k odběru podzemních vod podle § 8 odst. 1 písm. b) bod 1 VZ.²²¹ Toto povolení ovšem musí mít vlastník studny, nikoli už další uživatelé. Ten, komu svědčí „právo na vodu“ v podobě odběru vody z cizí studny, tak zvláštní („své vlastní“) povolení vodoprávního úřadu mít nemusí, má-li ho vlastník studny. To vyplývá též ze znění § 11 odst. 3 VZ: Nestanoví-li vodoprávní úřad jinak, může oprávněný umožnit výkon svého povolení k nakládání s vodami i jinému. Tímto se oprávněný z práva na vodu dostává jakoby „z dosahu“ veřejnoprávního režimu. Ovšem jiná by podle

²²¹ V této kapitole ponechávám stranou další související veřejnoprávní povinnosti jako je stavební povolení na studnu nebo poplatek za odběr podzemní vody, pokud odběr vody přesahuje stanovené množství.

mého názoru byla situace, kdyby vlastník studny žádné povolení k odběru podzemní vody neměl: skutková podstata přestupku podle § 116 odst. 1 písm. b) VZ totiž dopadá na kohokoli, kdo odebírá podzemní vodu za neexistence povolení,²²² tedy kdo takové jednání fakticky vykonává, a tudíž teoreticky i na oprávněného ze služebnosti „práva na vodu“. Z tohoto pohledu je tedy jistě v zájmu oprávněného z této služebnosti, aby se o existenci povolení zajímal a právoplatnost odběru z hlediska veřejného práva si tak ověřil.

Ke vztahu „práva na vodu“ a veřejnoprávní úpravy lze shrnout, že při výkladu právní úpravy této služebnosti v NOZ je nutno zohledňovat též příslušnou úpravu vodního zákona, a to zejména pokud obsah služebnosti spočívá v odběru podzemní vody z cizí studny. Nezbytným veřejnoprávním titulem k tomu, aby odběr takové vody probíhal po právu, je platné povolení k odběru podzemních vod.

II.2.3 Závěr

Obsah služebností týkajících se vody, které jsou výslovně upraveny novým občanským zákoníkem jako institut soukromého práva, je třeba vidět v úzké souvislosti s veřejnoprávními požadavky vyplývajícími z právní úpravy ochrany vod. Výkon těchto služebností nemůže být libovolný, ale řídí se rovněž příslušnými ustanoveními vodního zákona, z něhož také vyplývá jejich veřejnoprávní titul. Je jím obecné nakládání s povrchovými vodami, jehož pravidla musí být při realizaci služebnosti dodržována; v případě odběru vody z cizí studny je jím povolení vlastníka k odběru podzemních vod.

II.3 NÁHRADA ŠKODY V RYBÁŘSTVÍ

Autor: Zbyněk Lubovský

Chov ryb a jiných vodních živočichů, ať už v rámci rybníkářství nebo při výkonu rybářského práva v rybářských revírech, málo kdy probíhá v nějakém uzavřeném zařízení, ale povětšinou ve volné přírodě, v rybnících, řekách, jezerech a podobně.

²²² § 116 odst. 1 písm. b) VZ zní: „Fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že nakládá s povrchovými nebo podzemními vodami podle § 8 odst. 1 bez povolení k nakládání s vodami.“

V takovémto vodním prostředí bývá život ryb ohrožen nejen pytláky, ale především kvalitou vody, tlakem rybožravých predátorů či zásahem vyšší moci v podobě např. povodní.

Řada rybníkářů nebo uživatelů rybářského revíru tak při své činnosti musela řešit vznik škody na rybí obsádce a vymáhání náhrady za tuto škodu. Mnoho z nich se rovněž setkalo i s termínem ekologická újma. Tato kapitola osvětluje termíny ekologická škoda, ekologická újma, možné způsoby jejího vzniku a možnosti řešení.

II.3.1 Škoda, ekologická škoda vs. ekologická újma

Úpravu odpovědnosti za škodu je možné nalézt v celé řadě právních předpisů. Základem předchozí právní úpravy této problematiky byla hlava druhá části šesté předchozího občanského zákoníku (§ 420 – 450 OZ). V ní byly zakotveny základní případy vzniku odpovědnosti za škodu a zakotvena i obecná regulace způsobů náhrady škody, jejího rozsahu atd.

V současnosti je tímto elementárním pilířem odpovědnosti za škodu Hlava III. Díl 1 nového občanského zákoníku.

Vymezení škody jako právního termínu je poněkud komplikované, předchozí právní předpisy legální definici tohoto pojmu neobsahovaly a definice v NOZ může vyvolat řadu nejasností (viz níže). Definování škody bylo a je tak ponecháno aplikační praxi a právní nauce. Přes různé přístupy je dnes nejobecněji naukou přijímaným a právní praxí téměř bezvýhradně uznávaným pojetím vymezení škody jako „*majetkové újmy (ztráty), kterou lze objektivně vyjádřit obecným ekvivalentem, tj. peněžit*“.²²³

Nový občanský zákoník pak definuje škodu jako „*újmu na jmění*“.²²⁴ Přičemž zatímco majetkem rozumí souhrn všeho, co patří téže osobě, za jmění se považuje souhrn majetku a dluhů téže osoby.²²⁵

Souhrn věcí, práv a jiných majetkových hodnot náležejících téže osobě vytváří její majetek. Majetkem je souhrn aktivních hodnotových položek náležející určité

223 Např. FIALA, Josef, HURDÍK, Jan a kol. *Lexikon – občanské právo*. Nakladatelství Jiří Motloch – Sagit, Ostrava, 2001, s. 352 ISBN 80-7208-237-X.

224 § 2894 odst. 1 NOZ.

225 § 495 odst. 1 NOZ.

osobě. Takové vymezení odpovídá především čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Za jměním lze pak považovat, komplex kladných a záporných majetkových hodnot (aktiv a pasiv) náležející určité osobě.²²⁶

Občanské právo předvíдалo v OZ náhradu škody v penězích a v případech, kdy o to poškození požádal a bylo-li to možné a účelné i uvedením do předešlého stavu. Nová právní úprava zvolila opačný princip, a to, že se škoda primárně nahrazuje uvedením do předešlého stavu. Není-li to dobře možné, anebo žádá-li to poškozený, hradí se škoda v penězích.²²⁷

Autoři nového občanského zákoníku tuto změnu odůvodňují, že dřívější právní úprava byla kritizována pro znevýhodnění poškozeného, podle níž má relutární restituce přednost před restitucí naturální. Proto byla formulována zásada, že se škoda nahrazuje především uvedením do předešlého stavu, a že relutární restituce přichází v úvahu jen, žádá-li o to poškozený, anebo není-li uvedení do původního stavu dobře možné.²²⁸

Přestože je v novém občanském zákoníku definována škoda jako újma na jmění, hradí se, dle autorů tohoto předpisu, zásadně jen škoda na majetku.²²⁹ Je to sice rozpor s terminologií, ale celkem logický závěr, neboť je-li škodou újma na jmění, tj. zmenšení, snížení či znehodnocení aktiv i pasiv poškozeného, tak v případě dluhů, které jsou dle NOZ rovněž součástí jmění, by tato premisa nedávala smysl, neboť snížení dluhu bude málokterý poškozený považovat jako škodu.

Zvýše uvedeného lze tedy vyvodit, že jak v předchozí právní úpravě, tak v současné je prvním pojmovým znakem škody újma na majetku, tedy zmenšení, snížení či znehodnocení již existujícího majetku poškozeného.²³⁰ Druhým znakem pak požadavek, aby majetková újma byla vyjádřitelná v penězích.

Co se týká rozsahu náhrady škody, tak se dle předchozí i současné právní úpravy hradí skutečná škoda a to, co poškozenému ušlo (tj. ušlý zisk).²³¹

226 Z důvodové zprávy k NOZ.

227 § 2951 odst. 1 NOZ.

228 Z důvodové zprávy k NOZ.

229 tamtéž

230 PSUTKA, Josef. Odpovědnost za ekologické škody v občanském právu, Praha, Wolters Kluwer, 2011, s. 20 ISBN 978-807357-559-5

231 § 442 OZ a § 2952 NOZ.

Za škodu se v právní teorii i praxi považuje újma, která nastala (projevuje se) v majetkové sféře poškozeného (spočívá ve zmenšení jeho majetkového stavu) a je objektivně vyjádřitelná všeobecným ekvivalentem, tj. penězi, a je tedy napravitelná poskytnutím majetkového plnění, především penězi.

Skutečnou škodou (*damnum emergens*) je nutno rozumět takovou újmu, která znamená zmenšení majetkového stavu poškozeného oproti stavu před škodnou událostí a která představuje majetkové hodnoty, jež je třeba vynaložit k uvedení věci do předešlého stavu. Skutečnou škodou mohou být i náklady, které poškozený ze svého majetku vynaložil zbytečně (např. aniž se dostavil s nimi očekávaný výsledek či které musel použít v souvislosti s reparací stavu vyvolaného škodnou událostí). Takovými zbytečnými náklady mohou být i výdaje, které subjekt rybářského práva vynaložil ze svých prostředků na doplnění stavu ryb (zarybnění) ve vodních tocích, k nimž vykonával rybářské právo, byť mu k rybám samotným nesvědčilo vlastnické právo.²³²

Ušlým ziskem (*lucrum cessans*) se pak rozumí to, co poškozenému v důsledku způsobení škody ušlo, tedy majetkovou újmu spočívající v nerozmmožení majetku, které by bylo možno se zřetelem k pravidelnému běhu věcí očekávat.²³³ V případě ryb žijících ve vodních tocích, na kterých byl vyhlášen rybářský revír, tak lze ušlý zisk vyčíslit jako hodnotu předpokládaného výtěžku lovu po odečtení nákladů, které by při normálním běhu musely být vynaloženy.

Pojem ekologická škoda se pak v právní literatuře používá pro škody vzniklé na životním prostředí avšak mající vždy majetkovou podstatu.²³⁴ Poškozená složka životního prostředí musí být předmětem právního vztahů, musí být věcí v právním smyslu a schopna být tak předmětem vlastnictví. Takto pojímaná ekologická škoda je tedy újmou na majetku vlastníka věci, přičemž tato věc je zároveň složkou životního prostředí.²³⁵

Protože takovéto čistě soukromoprávní pojmání škod je pro ochranu životního prostředí značně nevyhovující, objevil se v českém právním řádu institut ekologické

232 Např. rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 19. 12. 2012 sp. zn. 25 Cdo 791/2011.

233 FIÁLA, HURDÍK a kol. op. cit. S. 362.

234 DAMOHORSKÝ, Milan a kol.: Právo životního prostředí 3. vydání, Praha, C.H.Beck, 2010, 680 s. ISBN 978-80-7400-338-7. S. 85

235 PSUTKA op. cit. S. 30.

újmou. Zásadním znakem ekologické újmy je totiž skutečnost, že může vznikat i na těch složkách životního prostředí, které nejsou nebo nemohou být předmětem vlastnictví.²³⁶

Institut ekologické újmy byl do českého právního řádu poprvé zaveden zákonem č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, kde je ekologická újma definována v ustanovení § 10 ZoŽP jako ztráta nebo oslabení přirozených funkcí ekosystémů, vznikající poškozením jejich složek nebo narušením vnitřních vazeb a procesů v důsledku lidské činnosti.

Ekologická újma, dle výše uvedené definice, může tedy vznikat i jednáním v rámci mantinelů stanovených právními předpisy a ne vždy na ni lze pohlížet jako na výsledek protiprávního jednání.²³⁷ Pokud však ekologická újma byla způsobena porušením právního předpisu, platí, že ten, kdo tuto újmu způsobil je povinen obnovit přirozené funkce narušeného ekosystému nebo jeho části. Není-li to možné nebo z vážných důvodů účelné, je povinen ekologickou újmu nahradit jiným způsobem (náhradní plnění); není-li to možné, je povinen nahradit tuto újmu v penězích. Souběh těchto náhrad se nevyklučuje.²³⁸

Vztah mezi ekologickou škodou a ekologickou újmou spočívá v prvé řadě v tom, že škoda je pojímána jako ekonomická, penězi kvantifikovatelná ztráta na majetku. Ekologická škoda vždy zasahuje do majetkových práv a lze ji vyjádřit v penězích. Naproti tomu ekologická újma je ztrátou nebo oslabením přirozených funkcí ekosystému a její majetková povaha není podmínkou.²³⁹

Protože u ekologické újmy není podstatná její majetková povaha, není ani podstatné určení vlastníka poškozené věci, kterému by svědčilo právo domáhat se náhrady. Zatímco tedy ekologická újma je svázána s kterýmkoliv subjektem dotčených ztrátou na životním prostředí, ekologická škoda se vždy váže k vlastníkovi poškozené věci. Není-li tedy u ekologické újmy určení vlastníka důležité, není ani podstatné zda poškozená složka životního prostředí je či není předmětem vlastnického práva.²⁴⁰

236 DAMOHORSKÝ a kol. op. cit. S. 87.

237 PSUTKA op. cit. S. 35.

238 § 27 zákona ZoŽP.

239 PSUTKA op. cit. S. 36.

240 tamtéž

Z výše uvedeného vyplývá i určení subjektu oprávněného k uplatnění nároku na náhradu. Zatímco v případě ekologické škody se zpravidla jedná o vlastníka věci, tak u ekologické újmy je tím oprávněním subjektem stát.²⁴¹ Odpovědnost za způsobenou ekologickou újmu lze uplatňovat i proti vlastníkovi věci samé, což u ekologické škody možné není.²⁴²

Uvedená problematika má pak i odraz při určení, který orgán je příslušný rozhodnout o náhradě ekologické škody či nápravě ekologické újmy. Zatímco v případě ekologické újmy jsou to orgány státní správy, v případech ekologických škod je tímto orgánem soud.

II.3.2 Náhrada škody na rybách v rybářském revíru – subjekty

Dle ustanovení § 12 odst. 11 RybZ je subjektem oprávněným k vymáhání škody v rybářském revíru uživatel tohoto rybářského revíru, a to i přesto, že není vlastníkem těchto ryb.

Zákon o rybářství ani jiný právní předpis výslovně neřeší vlastnictví volně žijících ryb, stanoví pouze, že oprávněný subjekt rybářského práva je do svého vlastnictví nabývá ulovením. Na rozdíl od ryb v rybnících není vlastnictví k rybám v tekoucích vodách možné, takže neulovené ryby ve vodních tocích se pokládají za věc ničí.

Protože ryby v rybářském revíru do okamžiku svého ulovení nejsou předmětem vlastnictví, lze dle judikatury odškodnit pouze ušlý zisk či zbytečně vynaložené náklady na chov ryb.²⁴³

Za škodu způsobenou na rybí obsádce v rybářském revíru odpovídá osoba, která ji způsobila, a to buď jednáním, nebo opomenutím. Zákon o rybářství ke vzniku odpovědnostního vztahu nevyžaduje zavinění, ale postačí, že škoda byla konkrétním subjektem zapříčiněna.²⁴⁴

V případě, že škoda na rybách nebyla způsobena osobou, ale zvěří (tj. volně žijícím živočichem bez vlastníka), jejíž početní stavy nelze snižovat lovem (k problematice

241 § 27 odst. 3 ZoŽP.

242 DAMOHORSKÝ a kol. op. cit. S. 87.

243 např. rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 19. prosince 2012 sp.zn. 25 Cdo 791/2011.

244 PSUTKA op. cit. S. 350.

znečištění vody olovem způsobeného lovem, srov. kapitolu III.3), hradí tuto škodu, dle ustanovení § 54 odst. 3 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o myslivosti“), stát.

Výše uvedené ustanovení v poznámce pod čarou odkazuje na zákon o poskytování náhrad škod způsobených vybranými, zvláště chráněnými živočichy, kde je uvedeno, že se poskytují pouze škody způsobené vybraným živočichem za předpokladu, že vybraný živočich byl v době, kdy ke škodě došlo, živočichem zvláště chráněným podle zvláštního právního předpisu.²⁴⁵ Pokud by šlo o náhradu škody způsobené jinými druhy zvěře, než jaké jsou uvedené v zákoně o poskytování náhrad škod způsobených vybranými, zvláště chráněnými živočichy, a tato zvěř by zároveň nesměla být snižována lovem, přicházelo by v úvahu vedení sporu se státem na základě zákona o myslivosti. Poznámky pod čarou totiž nemají normativní charakter a skutečnost, že živočich není uveden v zákoně o poskytování náhrad škod způsobených vybranými, zvláště chráněnými živočichy, by neměla být způsobila k zamítnutí nároku na náhradu škody.²⁴⁶

II.3.3 Náhrada ekologických škod na rybách způsobených provozní činností

Ustanovení § 2924 NOZ, které upravuje problematiku škod způsobených provozní činností lze užít na ty případy úhynu ryb ve vodních tocích, které byly způsobeny například vypuštěním závadných látek z čističky odpadních vod nebo neopatrnou manipulací s hladinou vody na vodním díle.

Dle výše uvedeného ustanovení kdo provozuje závod nebo jiné zařízení sloužící k výrobní činnosti, nahradí škodu vzniklou z provozu, ať již byla způsobena vlastní provozní činností, věcí při ní použitou nebo vlivem činnosti na okolí. Povinnosti se zproští, prokáže-li, že vynaložil veškerou péči, kterou lze rozumně požadovat, aby ke škodě nedošlo.

245 § 5 odst. 1 zákona č. 115/2000 Sb., o poskytování náhrad škod způsobených vybranými zvláště chráněnými živočichy, ve znění pozdějších předpisů.

246 ČECHURA, Vladimír a kol.: Komentář k zákonu o myslivosti, Vydavatelství Jiří Flégl–VEGA, Praha 2002, s. 197 ISBN 80-990754-9-5

Povinnost k náhradě škody způsobené provozní činností je charakterizovaná v podstatě stejně jako v předchozím ustanovení § 420a OZ, ale s možností zproštění provozovatele, pokud prokáže, že vynaložil veškerou péči, kterou lze rozumně požadovat, aby ke škodě nedošlo.

Dle konstantní judikatury Nejvyššího soudu k předchozí právní úpravě, byla provozní činností definována jako činnost související s předmětem činnosti (zpravidla podnikatelské, obchodní), kterou fyzická nebo právnická osoba provozně vyvíjí. Předmět této činnosti je vymezen ve zřizovací listině, v oprávnění k podnikatelské činnosti nebo v živnostenském oprávnění.²⁴⁷ Dle některých autorů však je nezbytné vykládat pojem provoz extenzivněji, aby pod něj spadala i činnost provozovaná bez náležitého oprávnění nebo dokonce i činnost zakázaná nebo činnost provozovaná nepodnikatelským subjektem.²⁴⁸ Důvodem tohoto výkladu je snaha, aby provozovatel bez řádného oprávnění nebo provozovatel, který nedosahuje zisku, nebyl bezdůvodně zvýhodněn oproti ostatním provozovatelům.

Provozovatel se může odpovědnosti zprostit, pokud prokáže, že vynaložil veškerou péči, kterou lze rozumně požadovat, aby ke škodě nedošlo. Slovy „*rozhumně požadovat*“ se rozumí splnění povinností stanovenými právními předpisy, ale vše, co se v daném ohledu jeví s ohledem na povahu provozu jako racionální.²⁴⁹

Nebude-li provozovatel plnit náhradu škody dobrovolně, nezbude uživateli rybářského revíru než se jí domáhat soudně.

V občanskoprávním řízení je pak nutné mít na vědomí, že zákon o rybářství ani jiný právní předpis výslovně neřeší vlastnictví volně žijících ryb, stanoví pouze, že oprávněný subjekt rybářského práva je do svého vlastnictví nabývá ulovením jakožto způsobem nabytí vlastnictví podle zvláštního zákona, tedy originárním způsobem založeným na oprávnění přivlastňovat si ryby v mezích tohoto zákona, na rozdíl od ryb v rybnících není vlastnictví k rybám v tekoucích vodách možné, takže neulovené ryby ve vodních tocích se pokládají za věc ničí.

247 Např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 5. 2000 sp.zn. 25 Cdo 890/2000.

248 PSUTKA op. cit. S. 261.

249 Z důvodové zprávy k NOZ.

Z výše uvedeného důvodu soudy přistupují k žalobám tak, že úhyn dosud neulovených ryb žijících ve vodních tocích v důsledku kontaminace vod nepředstavuje snížení majetkového stavu uživatele rybářského revíru o hodnotu uhynulých ryb, jestliže je k okamžiku jejich ztráty nevlastnil.

Dle ustálené judikatury lze tedy odškodnit pouze ušlý zisk či zbytečně vynaložené náklady na chov ryb.

Ušlý zisk představuje to, co poškozenému v důsledku způsobení škody ušlo, tedy majetkovou újmu spočívající v nerozmnožení majetku, které by bylo možno se zřetelem k pravidelnému běhu věcí očekávat.²⁵⁰ Ušlý zisk nemůže představovat jen zmaření zamýšleného výdělečného záměru či příslibu možného výdělku, není-li takový majetkový přínos podložen již existujícími či reálně dosažitelnými okolnostmi, z nichž lze usuzovat, že nebýt škodné události, k zamýšlenému zisku by skutečně došlo.²⁵¹

Zbytečně vynaloženými náklady na chov ryb se rozumí náklady, které ze svého majetku vynaložil subjekt rybářského práva zbytečně na reparaci stavu vyvolaného škodnou událostí v souvislosti se zarybněním předmětného úseku toku za účelem dosažení předchozího stavu rybí obsádky v mezích možností daných chovem předmětných ryb, dále navýšené o částku, o kterou se v uvedené souvislosti dále snížil jeho majetek.

Takovými zbytečnými náklady mohou být i výdaje, které subjekt rybářského práva vynaložil ze svých prostředků na doplnění stavu ryb (zarybnění) ve vodních tocích, k nimž vykonával rybářské právo, byť mu k rybám samotným nesvědčilo vlastnické právo.²⁵²

Náprava ekologické újmy na rybách způsobených provozní činností

Pokud dojde k úhynu rybí obsádky v důsledku provozní činnosti, není uživatel rybářského revíru ve své snaze o nápravu vzniklé situace sám. Krom ekologických škod na majetku dochází v případě vodního prostředí také ke vzniku ekologické újmy ve smyslu zákona o předcházení ekologické újmy a její nápravě.

250 FIALA, HURDÍK a kol. op. cit. S. 362.

251 Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 28. 1. 2009 sp.zn. 25 Cdo 3586/2006.

252 Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 19. 12. 2012 sp.zn. 25 Cdo 791/2011.

Dojde-li k otravě ryb únikem závadné látky při provozní činnosti uvedené v příloze č. 1 zákona o ekologické újmě, postupuje se dle ustanovení tohoto zákona. Provozní činnost tedy není tak široce definována jako v občanském zákoníku, ale musí být v příloze zákona o ekologické újmě výslovně uvedena.

V případech škod v rybářství přichází v úvahu především provozní činnosti dle vodního zákona.

Mezi provozní činnosti předvídané vodním zákonem lze zařadit:

- vypouštění odpadních vod do vod povrchových,²⁵³
- čerpání znečištěných odpadních vod a jejich následné odvádění do vod povrchových,²⁵⁴
- odběr povrchových vod podléhající povolení,²⁵⁵
- čerpání povrchových vod a jejich následné vypouštění za účelem získání tepelné energie,²⁵⁶
- vzdouvání a akumulace povrchových vod,²⁵⁷
- zacházení se závadnými látkami.²⁵⁸

Kromě užšího vymezení provozní činnosti, je úžeji než v občanském zákoníku vymezen i provozovatel.²⁵⁹

Provozovatelem je právnická nebo fyzická osoba vykonávající nebo řídící provozní činnost zařazenou do seznamu provozních činností uvedených v příloze č. 1 k tomuto zákonu nebo další činnost, která splňuje podmínky stanovené v § 5 odst. 2 EkoÚZ, nebo osoba, na kterou byla podle insolvenčního zákona převedena rozhodující ekonomická pravomoc nad fungováním provozní činnosti, včetně držitelů povolení, souhlasu nebo jiného oprávnění k výkonu provozní činnosti nebo osob vykonávajících nebo řídících provozní činnost na základě registrace, evidence nebo ohlášení. Provozní činnost je pak definována jako činnost vykonávaná v rámci hospodářské činnosti, obchodu nebo podnikání, bez ohledu na její soukromou či veřejnou povahu nebo na její ziskový či neziskový charakter.²⁶⁰

253 § 8 odst. 1 písm. c) VZ.

254 § 8 odst. 1 písm. e) VZ.

255 § 8 odst. 1 písm. a) bod 1 VZ.

256 § 8 odst. 1 písm. d) VZ.

257 § 8 odst. 1 písm. a) bod 2 VZ.

258 § 39 odst. 2 a 4 VZ.

259 § 2 písm. i) EkoÚZ.

260 § 2 písm. h) EkoÚZ.

Vypouštění odpadní vody např. z houseboatu nebo rodinného domu tak pod tento zákon spadat nebude.

Provozovatel, který svou provozní činností způsobí ekologickou újmu, musí v rozsahu stanoveném tímto zákonem přijímat nápravná opatření.²⁶¹ Povinnost provádět preventivní opatření nebo nápravná opatření a nést s tím související náklady má provozovatel vykonávající provozní činnost, která je zařazena do seznamu provozních činností uvedených v příloze č. 1 k tomuto zákonu, pokud mezi touto činností a ekologickou újmou nebo její bezprostřední hrozbou je příčinná souvislost.²⁶²

Dojde-li k úhynu ryb způsobené únikem závadné látky při provozní činnosti nebo bezprostředně hrozí, že k výše uvedené ekologické újmě může dojít, zahájí Česká inspekce životního prostředí²⁶³ (na území Národních parků či CHKO jsou příslušné jejich správy²⁶⁴) řízení o uložení preventivních nebo nápravných opatření. Řízení se zahajuje ex offo (tj. z moci úřední) nebo na žádost osob, které jsou nebo mohou být ekologickou újmou dotčeny²⁶⁵ (např. uživatel rybářského revíru).

V souladu s principem „znečišťovatel platí“, provozovatel, který způsobil ekologickou újmu nebo její bezprostřední hrozbu, je povinen nést náklady. O náhradě nákladů rozhoduje příslušný orgán, který uložil preventivní nebo nápravná opatření podle zákona o ekologické újmě (zpravidla Česká inspekce životního prostředí).²⁶⁶

V zákoně taxativně vymezených případech nese hmotnou odpovědnost stát, a to např. pokud je ekologická újma důsledkem splnění rozhodnutí nebo jiného závazného aktu orgánu veřejné správy.

V případě vzniku ekologické újmy je nejvíce preferovaným způsobem odčinění této ztráty návrat životního prostředí do původního stavu, resp. jeho obnova. Odpovědný provozovatel je tedy povinen přistoupit k přijetí nápravných opatření.

Cílem nápravného opatření se je obnovit, ozdravit nebo nahradit poškozené přírodní zdroje nebo jejich zhoršené funkce anebo poskytnout přiměřenou náhradu těchto zdrojů nebo jejich funkcí. Nápravná opatření představují různorodou škálu

261 § 3 odst. 1 EkoÚZ.

262 § 4 EkoÚZ.

263 § 16 odst. 3 EkoÚZ.

264 § 16 odst. 4 EkoÚZ.

265 § 8 odst. 2 EkoÚZ.

266 § 12 odst. 1 EkoÚZ.

činností, přičemž nezahrnují pouze opatření vedoucí k nápravě životního prostředí do původního stavu, neboť to nemusí být vždy realizovatelné, ale spadají sem i opatření náhradní (kompenzační).²⁶⁷

V případě vzniku ekologické újmy má postup podle zákona o ekologické újmě přednost před ukládáním opatření k nápravě podle vodního zákona.²⁶⁸

Nápravu vzniklé ekologické újmy za uživatele rybářského revíru vymáhá stát.

II.3.4 Náhrada ekologických škod na rybách způsobených trestnou činností

Byl-li úhyn ryb v rybářském revíru způsoben trestným činem nebo správním deliktem může se uživatel rybářského domáhat náhrady škody v adhezním řízení z titulu poškozeného.

V případě škod v rybářství přichází v úvahu trestné činy poškození a ohrožení životního prostředí²⁶⁹, poškození vodního zdroje²⁷⁰, neoprávněné vypuštění znečišťujících látek²⁷¹, neoprávněné nakládání s chráněnými volně žijícími živočichy²⁷², poškození chráněných částí přírody²⁷³ a samozřejmě pytláctví.²⁷⁴

Při stanovení výše škody způsobené trestným činem se vychází z ceny, za kterou se věc, která byla předmětem útoku, v době a v místě činu obvykle prodává. Nelze-li takto výši škody zjistit, vychází se z účelně vynaložených nákladů na obstarání stejné nebo obdobné věci nebo uvedení věci v předešlý stav.²⁷⁵ Cenou, za kterou se věc v době a v místě činu obvykle prodává, se rozumí cena při legálním prodeji, a nikoli cena na černém trhu.²⁷⁶

267 BAHÝŤOVÁ, Lenka: K odpovědnosti za ekologickou újmu ve smyslu zákona č. 167/2008 Sb. Časopis pro právní vědu a praxi. 2010, roč. 18, č. 3, s. 277 – 282. ISSN 1210-9126.

268 STRNAD, op. cit. S. 151.

269 § 293 a § 294 TZ.

270 § 294a TZ.

271 § 297 TZ.

272 § 299 a § 300 TZ.

273 § 301 TZ.

274 § 304 TZ.

275 § 137 TZ.

276 Rozsudek Vrchního soudu v Praze (Rt) 1 To 66/92.

Ustanovení o stanovení výše škody v trestním zákoníku je koncipováno tak, že vyjadřuje celkem tři kritéria pro stanovení výše škody. Těmito kritérii jsou:

- cena, za kterou se věc v době a v místě činu obvykle prodává,
- účelně vynaložené náklady na obstarání stejné nebo obdobné věci nebo
- účelně vynaložené náklady na uvedení v předešlý stav.

Vzájemný vztah těchto kritérií není takový, že by šlo o alternativy, z nichž by si orgány činné v trestním řízení mohly podle volného uvážení zvolit tu, kterou použijí. Mezi uvedenými kritérii je určitá hierarchie, která vyjadřuje, že primárním hlediskem je hledisko ceny, za kterou se věc v době a v místě činu obvykle prodává, a že teprve v případě, kdy výši škody není možné zjistit podle tohoto hlediska, je použitelné některé z dalších dvou hledisek, to znamená hledisko účelně vynaložených nákladů na obstarání stejné nebo obdobné věci nebo hledisko účelně vynaložených nákladů na uvedení v předešlý stav.²⁷⁷

Do výše škody se započtou i náklady k odstranění následků poškození životního prostředí.²⁷⁸

Adhezním řízením se rozumí projednání nároku poškozeného na náhradu škody způsobené trestným činem.²⁷⁹ Význam adhezního řízení spočívá v tom, že souběžně s trestním stíháním obviněného dochází i k objasnění nároku poškozeného na náhradu škody. Ve svém důsledku se tak může poškozený rychleji domoci exekučního titulu či brzkého uhrazení škody.

O nároku na náhradu škody však soud nerozhoduje z úřední povinnosti, ale pouze na návrh poškozeného. Poškozeným je ten, komu byla trestným činem způsobena majetková škoda nebo *škoda na zdraví*.²⁸⁰

Byla-li uživateli rybářského revíru způsobena majetková škoda v důsledku trestného činu, může se svým nárokem na náhradu škody připojit k trestnímu řízení již v řízení přípravném, nejpozději však u hlavního líčení před zahájením dokazování. Po přednesení obžaloby se proto předseda senátu dotáže poškozeného, zda

277 Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. (Rt) 7 Tz 103/2001.

278 § 138 odst. 2 TŽ.

279 SUM, Tomáš. *Adhezní řízení a vykonatelnost odsuzujícího rozsudku ukládajícího povinnost nahradit vzniklou škodu*. [online] epravo.cz, 2006. [cit. 11. 11. 2013] Dostupné z: <http://www.epravo.cz/top/clanky/adhezni-rizeni-a-vykonatelnost-odsuzujiciho-rozsudku-ukladajiciho-povinnost-nahradit-vzniklou-skodu-44975.html>.

280 § 43 odst. 1 zákona č. 141/1961 Sb., trestní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „TR“)

navrhuje, aby obžalovanému byla uložena povinnost k náhradě škody způsobené trestným činem a v jakém rozsahu. Pokud se poškozený k hlavnímu líčení nedostavil, ale nárok na náhradu škody uplatnil již dříve v průběhu trestního řízení, předseda senátu přečte tento návrh ze spisu.²⁸¹

Z návrhu musí být patrné z jakých důvodů, a v jaké výši je nárok na náhradu škody uplatňován.²⁸² Uplatnění práva na náhradu škody v trestním řízení má za následek stavení promlčecí doby.²⁸³ Bylo-li právo na náhradu škody poškozenému přiznáno pravomocným odsuzujícím rozsudkem vydaným v trestním řízení, dochází k přerušení běhu promlčecí doby.²⁸⁴

Přizná-li soud pravomocným nárok na náhradu škody v adhezním řízení, brání tato skutečnost projednání stejné věci v občanském soudním řízení, a to v tom rozsahu, v jakém bylo o nároku na náhradu škody rozhodnuto.²⁸⁵ Pokud soud obžalovaného zproští, odkáže poškozeného vždy na řízení ve věcech občanskoprávních, popřípadě na řízení před jiným příslušným orgánem.²⁸⁶

II.3.5 Náhrada ekologických škod na rybách způsobených vyšší mocí

Vyšší mocí (*vis maior*) se v právní literatuře rozumí zvláštní případ právní skutečnosti²⁸⁷, spočívající v mimořádné, nepředvídatelné, neodvratitelné a nezavinené události, která způsobí škodu. Za takovouto škodu zpravidla nikdo obvykle neodpovídá. Jako příklady vyšší moci se často uvádí vypuknutí války nebo živelná katastrofa.

Pravděpodobně nejčastějším případem škod způsobených vyšší mocí, se kterou se lze v rybářství setkat, jsou škody způsobené povodněmi. Přestože za takto způsobené škody nelze vymoci náhradu, mají subjekty podnikající v rybářství šanci alespoň získat finanční prostředky na zmírnění následků povodní.

281 § 206 odst. 2 TŘ.

282 § 43 odst. 3 TŘ.

283 § 112 OZ

284 § 110 odst. 1 OZ

285 § 159a odst. 5 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů

286 § 229 TŘ.

287 FIALA, Josef a kol.: Občanské právo hmotné, třetí vydání, MU Brno, Brno 2002, s. 55 ISBN 80-210-2793-2.

Na základě ustanovení § 7 zákona o rozpočtových pravidlech²⁸⁸ vydává vláda České republiky, v důsledku povodní, usnesení k řešení zmírnění škod způsobených na státním vodohospodářském majetku, zemědělském a lesním majetku v důsledku povodně. Na základě tohoto usnesení zpracovává Ministerstvo zemědělství tzv. zásady, kterými se stanovují podmínky pro poskytování dotací na zmírnění škod způsobených povodněmi na rybách. Výše uvedené zásady se zasílají Evropské komisi k notifikaci, zda nenarušují pravidla jednotného vnitřního trhu. Dotace tak lze poskytnout, až po jejich schválení Evropskou komisí.

Na dotaci nebo návratnou finanční výpomoc není právní nárok.²⁸⁹ Na rozhodnutí o poskytnutí dotace se nevztahují obecné předpisy o správním řízení a je vyloučeno jeho soudní přezkoumání.²⁹⁰ Dotace určené ke zmírnění škod způsobených povodněmi se zpravidla poskytují na úhradu škod na rybích obsádkách v rybníkářství. Uživatelé rybářského revíru tak o poskytnutí tohoto typu dotace obvykle žádat nemohou.

II.3.6 Závěr

Problematika škod na rybách je velmi složitou problematikou, jejíž povaha a možnosti řešení se liší jednak v závislosti na skutečnosti, zda jsou ryby předmětem vlastnictví poškozeného nebo zda je poškozený pouze oprávněným subjektem rybářského práva a ryby fakticky nevlastní a jednak také na způsobu jak ke škodné události dojde.

Komplikovanost možnosti domoci se náhrady za škodu je navíc znásobena i překotnými a velmi často nekonceptními změnami právních předpisů a právě nesystemové změny zákonů jsou v posledních cca patnácti letech pro český právní řád bohužel typické.

288 Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „rozpočtových pravidlech“).

289 § 14 odst. 1 zákona o rozpočtových pravidlech.

290 § 14 odst. 5 zákona o rozpočtových pravidlech.

III OCHRANA KVALITY VOD

III.1 JE DOBRÝ STAV POVRCHOVÝCH VOD REÁLNĚ DOSAŽITELNÝ?

Autor: Jaroslav Chyba

Podle § 2a VZ je dobrý stav povrchových vod definován jako současné splnění dvou skupin požadavků, a to jednak požadavků na dobrý ekologický stav a jednak požadavků na dobrý chemický stav. Pojem „dobrý ekologický stav“ je obtížně definovatelný (jedná se do značné míry o estetický pojem), a proto se v této kapitole omezují na zkoumání dosažitelnosti dobrého chemického stavu. Ukazatele dobrého chemického stavu povrchových vod jsou uvedeny v příloze č. 3 nařízení vlády č. 61/2003 Sb., v praxi jsou nejdůležitější a nejvíce používané ukazatele: kyslík (O₂), BSK₅,²⁹¹ CHSK_{Cr},²⁹² P_{celk.},²⁹³ N-NH₄,²⁹⁴ N-NO₃.²⁹⁵

Přípustné koncentrace těchto ukazatelů jsou uvedeny v následující tabulce:

Ukazatel	O ₂	BSK ₅	CHSK _{Cr}	P _{celk.}	N-NH ₄	N-NO ₃
Průměr (mg/l)	>9	<3,8	<26	<0,15	<0,23	<5,4

Přísnější požadavky jsou kladeny na vody kaprové a lososové, na vody odebírané pro vodárenské účely a vody určené ke koupání. Např. pro vodárenské vody a vody určené ke koupání je stanovena hodnota ukazatele P_c 0,05 mg/l. Uvedené hodnoty ukazatelů mají být dosaženy nejpozději do 22. 12. 2015 (§ 23a odst. 2 VZ). Tato kapitola se zabývá otázkou, jestli tento požadavek je v uvedené lhůtě splnitelný. Vychází přitom zejména z údajů pro povodí Moravy.

291 Biochemická spotřeba kyslíku pětidenní s potlačením nitrifikace.

292 Chemická spotřeba kyslíku dichromanovou metodou.

293 Celkový fosfor.

294 Amoniakální dusík.

295 Dusičnanový dusík.

III.1.1 Vývoj chemického stavu vod v povodí Moravy

V následující tabulce uvádím pro tři dvouletá období procentní množství kontrolních profilů, ve kterých jednotlivé ukazatele vyhovovaly požadavkům dle nařízení vlády č. 61/2003 Sb. V průběhu deseti let od vydání uvedeného předpisu sice došlo k některým změnám v definici vyhovujícího stavu (změny se týkaly rozhodujícího kvantilu), nicméně pro přibližnou charakterizaci současného stavu a vývojových trendů je tato tabulka dostačující. V závorce je vždy uveden počet kontrolních profilů, ve kterých byly vzorky pro výpočet odebrány a analyzovány.

Ukazatel	BSK ₅	CHSK _{Cr}	N-NO ₃	N-NH ₄	P _{celk.}
2002-2003	45 (116)	54 (116)	69 (117)	41 (117)	8 (116)
2007-2008	82 (330)	87 (330)	78 (330)	78 (330)	43 (329)
2011-2012	85,8 (400)	92,5 (400)	86,8 (400)	69,0 (400)	47,5 (400)

Je zřejmé, že ve všech ukazatelích dochází k postupnému zlepšování. V ukazatelích organického znečištění BSK₅ a CHSK_{Cr} se počet vyhovujících kontrolních profilů pohybuje okolo 90%, takže v těchto ukazatelích se celkový stav dá považovat za vyhovující. Podobně i v ukazateli N-NO₃, který je ovlivněn především zemědělstvím (hnojení polí) a ne komunálním znečištěním. Naproti tomu jednoznačně nevyhovující je ukazatel P_{celk.}, kde počet vyhovujících profilů nedosahuje ani 50%. V rámci celé České republiky je sice stav poněkud příznivější (okolo 60%), ale nicméně velmi daleko od požadovaného cíle.

III.1.2 Přírozené pozadí

Při úvahách o dosažitelnosti stanovených cílů je především nutné znát hodnoty tzv. přírozeného pozadí, tj. hodnot jednotlivých ukazatelů ve vodě neovlivněné lidskou činností. Pro zjištění těchto hodnot byly odebrány vzorky z významného vodního toku Daníž (dlouhodobě jeden z nejvíce znečištěných toků v povodí Moravy) před obcí Hnanice na výtoku z národního parku Podyjí. Výsledky shrnuje následující tabulka:

Ukazatel	CHSK _{Cr}	N-NH ₄	N-NO ₃	P _{celk.}
2. 7. 2009	84,3	0,06	0,42	0,104
27. 8. 2009	40,4	0,08	0,1	0,230

Z tabulky vyplývá, že i v prostředí neovlivněném lidskou činností mohou hodnoty jednotlivých ukazatelů (v daném případě ukazatele CHSK_{Cr} a $\text{P}_{\text{celk.}}$) přesahovat limitní hodnoty podle přílohy č. 3 nařízení vlády č. 61/2003 Sb.

III.1.3 Vliv sídel

Kromě přirozeného pozadí je kvalita povrchových vod převážně ovlivněna lidskými sídly (jak výše uvedeno, výjimkou je ukazatel N-NO_3). Pro přibližný kvantitativní odhad jsem pro několik středně velkých měst porovnal znečištění nad a pod městem; v tabulce uvádím znečištění významného vodního toku Kyjovka nad Kyjovem (profil Kyjov) a pod Kyjovem (profil Mistrín). Město Kyjov má 13 tisíc obyvatel a je vybaveno moderní čistírnou odpadních vod včetně chemického odstraňování fosforu; hodnoty uvedené v tabulce odpovídají dlouhodobým průměrům.

Ukazatel	BSK_5	CHSK_{Cr}	N-NH_4	N-NO_3	$\text{P}_{\text{celk.}}$
Kyjov	3,06	20,09	0,18	2,62	0,26
Mistrín	7,65	34,0	0,81	2,89	0,45

Je zřejmé, že i město s moderní a správně provozovanou čistírnou odpadních vod nevyhnutelně vnáší do toku významné znečištění, které by i samo o sobě (tj. kdyby vodní tok nad městem byl prost jakéhokoliv znečištění) překračovalo hodnoty požadované nařízením vlády č. 61/2003 Sb.

III.1.4 Efektivita výstavby čistíren odpadních vod

Hlavním nástrojem pro zlepšování kvality povrchových vod je výstavba, příp. intenzifikace čistíren odpadních vod a budování kanalizací, které svedou na tyto čistírny co největší počet nemovitostí. Pro ověření, jak se výstavba čistíren odpadních vod (dále jen ČOV) skutečně projevuje na kvalitě vody v tocích, jsem pro každou z následujících tří obecních ČOV jednorázově zjistil kvalitu vody v recipientu těsně před zahájením výstavby ČOV a následující rok za přibližně shodných podmínek (stejně roční období, přibližně stejné počasí, stejný průtok) po uvedení ČOV do provozu.

- ČOV Jedovnice: obec leží asi 20 km SV od Brna, přibližně 2 500 obyvatel, recipientem je Jedovnický potok s průtokem přibližně 30 l/s. Měření bylo provedeno v květnu 1998 před výstavbou ČOV a následující rok v květnu 1999 po uvedení ČOV do provozu a připojení asi 70% obyvatel:²⁹⁶

²⁹⁶ Nerozpuštěné látky.

Ukazatel (mg/l)	O ₂	BSK ₅	CHSK _{Cr}	NL ²⁹⁶	P _{celk.}	N-NH ₄	N-NO ₃
1998	5,8	39,4	144,0	139	10,2	3,3	2,26
1999	9,4	8,4	26,4	11	0,76	0,9	3,39

- b) ČOV Šebetov: obec leží asi 60 km S od Brna, přibližně 1 100 obyvatel, recipientem je potok Semíč s průtokem přibližně 10 l/s. Měření bylo provedeno v květnu 2000 před výstavbou ČOV a následně v květnu 2001 po uvedení ČOV do provozu a připojení asi 50% obyvatel:

Ukazatel (mg/l)	O ₂	BSK ₅	CHSK _{Cr}	NL	P _{celk.}	N-NH ₄	N-NO ₃
2000	6,8	32,9	81,0	44	4,1	12,0	0,25
2001	7,4	12,1	41,1	20	0,71	2,5	0,41

- c) ČOV Černá Hora – Bořitov: jde o dvě blízké obce, dohromady 3 200 obyvatel, 20 km S od Brna, recipient Býkovka, průtok přibližně 100 l/s, měření v květnu 2000 před výstavbou ČOV a v roce 2001 po uvedení ČOV do provozu a připojení přibližně 70% obyvatel. V tomto případě je ČOV poměrně daleko (asi 1 km) od obce, a proto předkládám dva soubory dat: jeden pro měření těsně pod obcí a jeden pro měření pod výstí ČOV.

Ukazatel (mg/l)	O ₂	BSK ₅	CHSK _{Cr}	NL	P _{celk.}	N-NH ₄	N-NO ₃
2000 (obec)	8,2	8,2	31,3	53	1,1	1,17	5,8
2001 (obec)	13,0	10,1	36,7	19	0,2	0,14	5,9
2000 (ČOV)	8,3	3,9	17,3	21	0,8	1,08	6,1
2001 (ČOV)	11,3	9,8	39,6	11	1,4	0,14	4,5

V prvních dvou případech ve shodě s očekáváním došlo k podstatnému zlepšení kvality vody v recipientu ve všech ukazatelích s výjimkou N-NO₃. Naproti tomu v případě ČOV Černá Hora k žádnému výraznému zlepšení kvality vody nedošlo, v některých ukazatelích naopak byla kvalita vody po výstavbě ČOV horší než

předtím. Uvedené výsledky je samozřejmě třeba brát s určitou rezervou (jednობodové měření je méně informativní než dlouhodobý monitoring), nicméně uvedené výsledky naznačují, že za jistých (byť výjimečných) okolností nemusí ani výstavba ČOV a připojení podstatné většiny obyvatel vyvolat okamžité zlepšení kvality vody v recipientu.

III.1.5 Pozitivní ovlivnění kvality vod

Kvalita povrchových vod může být pozitivně ovlivněna jednak podporou samočisticích procesů a jednak kvalitou vypouštěných odpadních vod. První způsob souvisí s dobrým ekologickým stavem toku a je odhadnutelný jen kvalitativně: je nesporné, že meandrující tok s hojným břehovým porostem má vyšší samočisticí schopnost než tok napřímený a bez břehového porostu; kvantitativní predikce tohoto vlivu je však prakticky nemožná. Naopak kvantitativní predikce (byť i s vědomím nejistoty – viz např. výše uvedený příklad ČOV Černá Hora) – je možná u čistíren odpadních vod. Omezení vnosu fosforu by bylo možno dosáhnout chemickým srážením. K tomuto účelu se používají sírany Fe nebo Al; jejich masové použití by však mohlo vyvolat nežádoucí efekty, zejména rozvoj některých druhů červených řas. Kromě toho je i právně sporné vyžadovat při výstavbě obecních čistíren odpadních vod ukazatele přísnější než ty, které jsou stanoveny v příloze č. 1 nařízení vlády č. 61/2003 Sb. (např. generelní požadavek na chemické srážení fosforu i pro nejmenší obce). Vodoprávní úřad je při povolování vypouštění odpadních vod povinen přihlížet k nejlepším dostupným technologiím, které však jsou definovány nejen technicky, ale i ekonomicky (§ 38 odst. 3 VZ). Je otázka, jak by se vodoprávní úřady (případně správní soud) vypořádaly s námitkou, že požadovaný způsob čištění přesahuje finanční možnosti dané obce. Bylo by proto vhodné zahrnout požadavky na kvalitu čištění odpadních vod do Plánů povodí, resp. do programu opatření dle § 25 a § 26 VZ v případech, kdy situace vyžaduje zpřísnění ukazatelů oproti příloze č. 1 nařízení vlády č. 61/2003 Sb.

III.1.6 Negativní ovlivnění kvality vod

Kromě výše uvedených existuje celá řada dalších negativních vlivů, působících na kvalitu vody: hnojení polí a rybníků, znečištění srážkových vod odtékajících ze silnic a parkovišť, umělý vnos fosforu do některých čistírenských procesů (např. odpadní vody z kafilérií) nebo vody přepadávající z dešťových oddělovačů.

Podle § 38 odst. 2 VZ se srážkové vody z dešťových oddělovačů nepovažují za vody odpadní (nepodléhají tedy povinnosti čištění), ale jejich příspěvek k celkovému znečištění toku může být významný, jak ukazuje následující tabulka – srovnání znečištění vneseného do vodního toku Svratka přes ČOV a přes dešťové oddělovače; t/rok, město Brno:

Ukazatel	BSK ₅	CHSK _{Cr}	NL	N-NH ₄	P _{celk.}
ČOV	208	1030	393	62	13
oddělovače	129	462	640	9	4

Velmi významným faktorem potenciálního znečištění je v blízké budoucnosti také výstavba čistíren odpadních vod na základě pouhého ohlášení podle § 15a odst. 1 VZ. Takto lze budovat čistírny o kapacitě do 50 ekvivalentních obyvatel, označené jako CE (toto označení si výrobce uděluje sám), a to bez povolení k vypouštění a tedy také bez závazných limitů ukazatelů, které by vodoprávní úřad (příp. ČIŽP nebo správce povodí) mohl kontrolovat ve výusti. V případě masového rozvoje takových čistíren hrozí, že by se vypouštění odpadních vod mohlo zcela vymknout kontrole. Dalším negativním faktorem je používání pracích prostředků na základě výjimky dle § 39 odst. 10 písm. a) VZ (tj. tam, kde je prováděno školenými zaměstnanci – toto omezení je naprosto irelevantní). Rovněž potenciálně významným negativním faktorem je poslední novela vodního zákona provedená zákonem č. 303/2013 Sb.: nově zařazený § 39 odst. 13 VZ umožňuje prakticky nekontrolovatelný vnos krmiv rostlinného původu k účelu krmení ryb. Tato činnost je sice vázána na „nezhoršení kvality vod,“ ale bez povinnosti monitoringu, takže případný negativní účinek není prakticky prokazatelný.

III.1.7 Odpovědnost

Požadavky na kvalitu vod v tocích (zejména zpřísněné požadavky na kvalitu vod určených ke koupání, k odběru pro vodárenské účely apod.) jsou definovány směrnice Evropské unie a za jejich dodržení tedy odpovídá Česká republika. Na úrovni vnitrostátní však odpovědnost není a spravedlivě ani nemůže být nikomu adresována, zejména ani správce vodního toku ani vodoprávní úřad neodpovídají za nemožnost nakládat s vodami v povoleném množství a kvalitě (§ 11 odst. 2 VZ). Vnitrostátní předpis (vodní zákon) tedy realisticky akceptuje skutečnost, že kvalita

vody je dána celou řadou faktorů, které nelze v žádném předem daném termínu ovlivnit tak zásadně, aby byl zaručen výsledek. Realisticky lze požadovat jen monitoring a na něm založený návrh a postupnou realizaci kroků k postupné nápravě. Zatímco monitoring a pořízení programů opatření je jednoznačně adresovaná povinnost (adresátem této povinnosti je správce povodí), schválení Plánu povodí (a v jeho rámci programu opatření) je svěřeno krajům bez stanovení důsledků případného neschválení a odpovědnost za realizaci není definována vůbec.

III.1.8 Závěr

Dobrý chemický stav podle vodního zákona není k datu 22. 12. 2015 dosažitelný, a to zejména s ohledem na ukazatel P_{celk} . Důvody jsou zčásti přírodní (v některých případech je mezní hodnota ukazatele překročena i tam, kde tok není ovlivněn činností člověka) a zčásti legislativní a ekonomické. Navíc je třeba počítat i s negativním vlivem důsledného odstraňování fosforu – nadměrný vnos síranů Fe a Al, a s tím souvisící rozvoj některých druhů červených řas apod. Pro zlepšení stavu, zejména v ukazateli P_{celk} , by bylo vhodné specifikovat v příslušných plánovacích dokumentech (Plány povodí, programy opatření) na základě monitoringu kritické úseky toků a pro zdroje znečištění na těchto tocích případně stanovit přísnější požadavky na čištění odpadních vod než jaké jsou číselně stanoveny v přílohách nařízení vlády č. 61/2003 Sb. v současně účinném znění. Vodní zákon v souladu s příslušnými směrnici EU umožňuje některé výjimky – prodloužení lhůty podle § 23 odst. 5 VZ nebo stanovení méně přísných cílů podle § 23 odst. 6 VZ – které jsou však vázány na to, že nedojde k dalšímu zhoršení. Po roce 2015 zřejmě bude nevyhnutelné tato ustanovení využívat pro podstatnou část toků na území České republiky. Do budoucna se jeví jako žádoucí, aby před akceptací různých závazků k ochraně životního prostředí předcházela detailní analýza reálné splnitelnosti, resp. fyzické a ekonomické náročnosti.

III.2 NITRÁTOVÁ SMĚRNICE – OTÁZKY IMPLEMENTACE

Autorka: Jana Tkáčiková

Dusík je neodmyslitelnou součástí zemědělského hospodaření s přímým vlivem na rostlinnou produkci. Na druhou stranu je nadužívání dusičnanů (soli kyseliny dusičné) ve formě hnojiv příčinou špatného chemického stavu vod, eutrofizace vodního prostředí či atmosférické depozice. Dusičnany obsažené ve vyšší koncentraci ve vodách mají negativní vliv na lidské zdraví i životní prostředí.

Zemědělství je považováno za největšího producenta dusičnanů a za hlavní zdroj znečištění povrchových i podzemních vod dusičnany, které jsou obsaženy především v hnojivech²⁹⁷. Současně se jedná o difuzní zdroj znečištění, u kterého orgány veřejné správy nemohou uplatňovat běžné nástroje regulace, jakými jsou např. emisní limity. V roce 1991 proto byla v tehdejší Evropské hospodářské komunitě přijata směrnice Rady 91/676/EHS o ochraně vod před znečištěním dusičnany ze zemědělských zdrojů (dále jen „nitrátová směrnice“), jejímž cílem je zastavení zvyšování obsahu dusičnanů ve vodách ze zemědělských zdrojů a postupné snižování jejich úrovně, a která se současně stala jedním z důležitých nástrojů integrace ochrany životního prostředí do zemědělské politiky.

Ani nitrátové směrnici a ostatním směrnícím v oblasti ochrany vod se však nevyhnul výrazný implementační deficit, což dokládá množství řízení pro nesplnění povinností proti jednotlivým členským státům²⁹⁸. Ze zprávy Evropské komise o provádění nitrátové směrnice (dále jen „Zpráva o provádění“)²⁹⁹ vyplývá, že i dvacet let po jejím přijetí existují nedostatky v jejím provádění, zejména ve vymezení ohrožených oblastí odpovídajícího rozsahu a v adekvátnosti opatření obsažených v akčních programech. Na druhou stranu je však patrné a je v závěrech

297 Dalším zdrojem dusičnanů jsou splaškové odpadní vody. Viz také TISSEAU, Marc André. Jak na dusičnany? [on-line]. Ministerstvo životního prostředí, 1999. Dostupné na: <http://www.mzp.cz/ris/ais-ris-info-copy.nsf/4d735ff9c7e64b58c12569e7001a2d9c/0fbf4a2c6b0642e9c1256a-320023459f?OpenDocument>.

298 European Commission: Statistics on Environmental Infringements [on-line]. Dostupné na: <http://ec.europa.eu/environment/legal/law/statistics.htm>

299 Zpráva Komise Radě a Evropskému parlamentu o provádění směrnice Rady 91/676/EHS o ochraně vod před znečištěním dusičnany ze zemědělských zdrojů na základě zpráv členských států za období 2008–2011. COM 2013 (683) final.

Zprávy o provádění konstatováno, že uplatňování nástrojů nitrátové směrnice přináší v dlouhodobém horizontu v kontextu EU pozitivní výsledky, jak ve spotřebě umělých hnojiv, tak v jakosti vod.

Implementace nitrátové směrnice spočívá v několika základních krocích:

- Určení dusičnany ohrožených nebo znečištěných vod (*nitrates affected waters*). Kritérii pro stanovení vod při zohlednění vlastností vody a půdy a stávajících vědeckých poznatků o dusičnanech a důsledcích opatření ke stabilizaci a snižování jejich úrovně je:
 - Existence nebo riziko překročení limitního obsahu dusičnanů (50 mg/l) v případě povrchových sladkých vod, které jsou určeny jako zdroj pitné vody;
 - Existence nebo riziko překročení limitního obsahu dusičnanů (50 mg/l) v případě podzemních vod;
 - Existence nebo riziko eutrofizace v případě sladkovodních útvarů, ústí řek, pobřežních a mořských vod;
- Vymezení ohrožených oblastí, které jsou odvodňovány do určených vod a přispívají k jejich znečištění (dále také zranitelné oblasti, *vulnerable zones*).

Při určení dusičnany ovlivněných vod a z toho vyplývajícího vymezení zranitelných oblastí není rozhodující, kdo je původcem uvedeného znečištění. Znamená, to že dosažení limitní koncentrace dusičnanů nemusí být způsobeno výhradně zemědělskými zdroji. Uvedené není dle Soudu (ve smyslu Soudního dvora Evropské unie) v rozporu s principem proporcionality, principem znečišťovatel platí, principem nápravy škod u zdroje a ani neporušuje vlastnické právo dotčených zemědělců (viz níže). Nicméně s ohledem na cíle nitrátové směrnice musí členské státy při implementaci nitrátové směrnice, zejména pak při zavádění akčních programů zohlednit, zda produkce dusičnanů ze zemědělských zdrojů představuje významný zdroj znečištění podílející se na celkové koncentraci dusičnanů v předmětných vodách.³⁰⁰ Uvedené se však nepoužije v případě, kdy je např. eutrofizace Severního moře způsobena velkým počtem činitelů, které jsou skutečně jednotlivě menší, neboť by to ve výsledku bylo v rozporu s cíli nitrátové směrnice³⁰¹.

300 Rozsudek Soudního dvora EU (pátého senátu) ze dne 29. 4. 1999. Reference for preliminary ruling. Věc C-293/97. In Sběrka Rozhodnutí 1999, I-02603.

301 Rozsudek Soudního dvora EU (třetího senátu) ze dne 22. 9. 2005. Komise Evropských společenství proti Belgickému království. Věc C-221/03. In Sběrka rozhodnutí 2005, I-8370.

Vzhledem k tomu, že uvedená interpretace dává členským státům poměrně značný prostor při uplatňování opatření k ochraně vod před znečištěním dusičnany, což sice dle Soudu není v rozporu se smyslem nitrátové směrnice, jejímž cílem není harmonizace vnitrostátních právních předpisů, ale vytvoření nástroje nezbytného k zajištění ochrany vod před znečištěním dusičnany z difuzních zdrojů (v tomto případě zemědělských)³⁰², bylo by účinnější, kdyby všechny členské státy využily možnosti dané čl. 3 odst. 5 nitrátové směrnice a připravily a prováděly akční programy na celém území svého státu. Odpadl by tak jeden z problematických nástrojů při implementaci nitrátové směrnice, který ve svém důsledku snižuje celkovou úroveň ochrany vod před znečištěním dusičnany a navíc umocňuje nerovnost v postavení zemědělců v jednotlivých členských státech i v rámci Evropské unie.

Vypracování zásad dobré zemědělské praxe (*codes of good agricultural practice*), které představují dobrovolné environmentální postupy, jejichž uplatňování má zajistit ochranu veškerých vod před znečišťováním ze zemědělských zdrojů, neboť platí pro celé území členského státu. Obsahový rámec zásad dobré zemědělské praxe vymezený v příloze II nitrátové směrnice je rozdělen do dvou okruhů pravidel, z nichž první musí být členským státem povinně promítnut v přijatých zásadách a který se současně musí stát součástí opatření akčního plánu. Zahrnutí pravidel z druhého okruhu je na uvážení členského státu.

Přijetí akčních programů (*action programme*), které obsahují opatření povinně uplatňovaná alespoň v ohrožených oblastech, a které při zohlednění dostupných vědeckých a technických informací týkajících se zdrojů dusíku a specifík životního prostředí ohrožených oblastí v jednotlivých členských státech směřují k omezení používání všech hnojiv obsahujících dusíkaté látky jako základního předpokladu k dosažení cílů nitrátové směrnice. Základní rámec opatření je dán přílohou III nitrátové směrnice, další pak plyne z povinného okruhu zásad dobré zemědělské praxe (viz také výše).

K otázce střetu vlastnického práva a povinného provádění opatření akčních programů Soud konstatoval, že ustanovení nitrátové směrnice a ani uložení určitých podmínek pro používání hnojiv, které sice představují omezení při výkonu

302 Tamtéž. 4, odstavec 39.

vlastnického práva dotčenými zemědělci, vzhledem ke sledovanému cíli, kterým je ochrana veřejného zdraví představující obecný zájem, nenarušují podstatu vlastnického práva³⁰³.

Jak bylo výše uvedeno, jsou opatření přijatá členskými státy v rámci akčních programů často nedostatečná i kvůli flexibilitě, která je dána při vytváření akčních programů. Proto je výklad přílohy III nitrátové směrnice častým předmětem řízení před Soudem, jako např. ve věci C-526/08³⁰⁴:

- pravidlo stanovení období nevhodných pro používání hnojiv, stejně tak jako pravidlo pro používání hnojiv na strmých pozemcích, se týká všech druhů hnojiv, včetně umělých, které je tvoří součást pojmu „hnojivo“, jak je definováno čl. 2 písm. e);
- pravidlo stanovení období, ve kterých je používání určitých druhů hnojiv zakázáno, je nutné aplikovat na všechny druhy zemědělské půdy a není možné z něj udělit žádnou výjimkou, neboť jde o zásadní bezvýjimečné pravidlo nitrátové směrnice;
- pravidlo stanovení minimální kapacity zásobníků pro skladování statkových hnojiv platí pro všechna zařízení. Jediná výjimka z tohoto pravidla se týká situace, kdy je možné prokázat, že s hnojivem přesahujícím kapacitu zásobníků bude nakládáno způsobem neohrožujícím životní prostředí a to bez ohledu na to, zda jde o zařízení nová, modernizovaná nebo stávající.

Další rozsudek Soudu byl věnován interpretaci pravidla omezení množství použitých statkových hnojiv na hektar za rok vázané na stanovení obsahu dusíku v těchto hnojivech. Ustanovení nitrátové směrnice nestanoví přesný okamžik, ve kterém by měl být obsah dusíku vypočítáván, aby nedošlo k překročení maximální povolené dávky dusíku použité v půdě, avšak toto nemůže být ani předmětem dotváření ze strany členských států, neboť jde o součást komunitárního práva. Proto vezme-li se v úvahu nejen holé znění směrnice, ale zároveň kontext a cíle sledované předmětnou právní úpravou, je nutné za rozhodující kritérium pro výpočet obsahu dusíku považovat množství dusíku cíleně přidaného do půdy rozhazováním po povrchu, vstřikováním, zaváděním pod povrch nebo mícháním s povrchovými půdními vrstvami a nikoliv množství dusíku, které do půdy skutečně pronikne.³⁰⁵

303 Tamtéž. 4, I-2647.

304 Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 29. 6. 2010. Evropská komise proti Lucemburskému velkovévodství. Věc C-526/08. In Sběrka rozhodnutí 2010, I-06151.

305 Rozsudek Soudního dvora (šestého senátu) ze dne 14. 3. 2012. Komise proti Německu. Případ C-161/00. In Sběrka rozhodnutí 2002, p. I-02753.

Dalším problematickým opatřením akčních programů je aplikace pravidla omezení používání hnojiv založené na rovnováze mezi předpokládanou potřebou dusíku u plodin a zásobováním plodin dusíkem z půdy a z hnojení. V neprospěch zpracovaného systému MINAS³⁰⁶ v Holandsku rozhodl Soud ve věci C-322/00³⁰⁷. Systém MINAS byl sice označen za účinný, nicméně nevyhovující požadavkům nitrátové směrnice³⁰⁸.

Zajímavou otázkou při implementaci nitrátové směrnice týkající se akčních programů bylo posouzení jejich formy z hlediska směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí. Soud došel ve věci C-105/09 k závěru, že akční programy představují jak svými charakteristikami, tak samotným záměrem zákonodárce Unie „plány“ a „programy“ ve smyslu čl. 2 písm. a) směrnice 2001/42/ES a je současně plánem nebo programem uvedeným v čl. 3 odst. 2 písm. a) uvedené směrnice, neboť obsahuje opatření, jejichž dodržení je podmínkou pro vydání povolení, které má být uděleno pro realizaci záměrů vyjmenovaných v přílohách I a II směrnice 85/337/EHS.³⁰⁹

V navazujícím řízení týkající se otázky platnosti takového akčního programu, který nebyl předmětem posouzení vlivů na životní prostředí, i když spadá dle výše uvedené do působnosti směrnice, bylo Soudem konstatováno, že i když by v obecné rovině mělo mít neprovedení takového posouzení za následek i případné pozastavení účinnosti či zrušení dotčeného plánu nebo programu, lze v uvedeném případě vzhledem ke zvláštním okolnostem zachovat určité účinky zrušeného vnitrostátního aktu po dobu nezbytně nutnou k nápravě zjištěné protiprávnosti, pokud jde o akt určený k řádnému provedení nitrátové směrnice a nelze se přijetím nového aktu vyhnout nepříznivým dopadům na životní prostředí plynoucím ze zrušeného aktu, přičemž důsledkem zrušení dotčeného aktu by byl vznik právního vakua

306 Blíže viz Mallia Ch., Wright S. *Minas: A Post Mortem?* [on-line]. Roskilde Univeritetscenter, 2004. Dostupný z: http://rudar.ruc.dk/bitstream/1800/408/1/MINAS_a_post.pdf

307 Rozsudek Soudního dvora (šestého senátu) ze dne 1. 10. 2003. Komise proti Nizozemí. Případ C-322/00. In *Sbírka rozhodnutí* 2003, I-11267.

308 Blíže viz také Oenema O., Berentsen P. B. M. *Manure policy and MINAS: Regulating nitrogen and phosphorus surpluses in agriculture of the Netherlands*. OECD, 2005. COM/ENV/EPOC/CTPA/CFA(2004)67/FINAL

309 Rozsudek Soudního dvora (čtvrtého senátu) ze dne 17. 6. 2010. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce. Věc C-105/09. In *Sbírka rozhodnutí* 2010, I-05611, bod 55.

v podobě neprovedení nitrátové směrnice, což by znamenalo nižší ochranu vod před znečištěním dusičnany ze zemědělských zdrojů a tudíž rozpor se samotným základním cílem nitrátové směrnice.³¹⁰

Monitoring vod a reporting provádění nitrátové směrnice, nezbytný k zajištění účinnosti nástrojů nitrátové směrnice a hodnocení pro pravidelné revize. Členským státům je uložena povinnost nejen zajistit reprezentativní počet monitorovacích míst, ale každé čtyři roky předložit Evropské komisi zprávu o provádění nitrátové směrnice obsahující informace vymezené v příloze V nitrátové směrnice. Dle zprávy Komise úplnost ze strany postrádají zejména informace o účinnosti akčních programů, které jsou nezbytné pro přijímání dalších kroků ze strany Komise i v rámci navazujících právních předpisů v oblasti ochrany vod³¹¹, zejména rámcové směrnice o vodě³¹² či směrnice o čištění městských odpadních vod³¹³.

Hodnocení a revize vymezených zranitelných oblastí a akčních programů v pravidelných čtyřletých intervalech vycházejících z monitoringu a provedených zjištění.

Česká republika transponovala nitrátovou směrnici v souvislosti se vstupem do Evropské unie prostřednictvím § 33 VZ a prováděcího nařízení vlády č. 103/2003 Sb., o stanovení zranitelných oblastí a o používání a skladování hnojiv a statkových hnojiv, střídání plodin a provádění protierozních opatření v těchto oblastech, které bylo po prvním období dvakrát novelizováno³¹⁴ a po druhém období nahrazeno nařízením vlády č. 262/2012 Sb., o stanovení zranitelných oblastí a akčním programem (v této kapitole dále jen „Nařízení“).

§ 33 VZ, kromě definice zranitelných oblastí, obsahuje zákonné zmocnění pro vládu k přijetí prováděcího právního předpisu ve formě nařízení vlády, které je základem

310 Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 28. 2. 2012. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce. Věc C-41/11. In EUR-Lex [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 12. 12. 2013]. Dostupný z: <http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62011CJ0041&lang1=en&lang2=CS&type=NOT&ancre=>

311 Tamtéž. 3.

312 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. října 2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky.

313 Směrnice Rady 91/271/EHS ze dne 21. května 1991 o čištění městských odpadních vod

314 Jednalo se o nařízení č. 219/2007 Sb., kterým došlo k revizi vymezení zranitelných oblastí, a o nařízení vlády č. 108/2008 Sb., kterým byl revidován první akční program (2004–2007). Blíže viz Ministerstvo zemědělství. Nařízení vlády č. 103/2003 Sb. o stanovení zranitelných oblastí a o používání a skladování hnojiv a statkových hnojiv, střídání plodin a provádění protierozních opatření v těchto oblastech, ve znění nařízení vlády č. 219/2007 Sb. a nařízení vlády č. 108/2008 Sb., s komentářem. Praha, 2008.

transpozice nitrátové směrnice do českého právního řádu, neboť obsahuje jak konkrétní určení zranitelných oblastí, tak akční program. Stávající znění Nařízení vychází především z výsledků monitoringu realizace druhého akčního programu, nových vědeckých poznatků a požadavků Evropské komise.

Zranitelné oblasti jsou v České republice vymezeny v návaznosti na hranice jednotlivých katastrálních území, přičemž revize jejich vymezení je vázána na data získaná při zjišťování a hodnocení jakosti a množství povrchových a podzemních vod prováděné správci povodí a odbornými subjekty pověřenými Ministerstvem zemědělství nebo Ministerstvem životního prostředí, při sledování jakosti odebrané vody oprávněnými odběrateli povrchových a podzemních vod v rámci vedení vodní bilance a provozovateli vodovodů při odběrech surové vody. Za vymezení zranitelných oblastí je odpovědné Ministerstvo životního prostředí, které je ústředním orgánem státní správy pro ochranu jakosti povrchových a podzemních vod.³¹⁵ V současnosti tvoří zranitelné oblasti 41,6 % rozlohy České republiky a zahrnují 1 850 000 ha zemědělské půdy³¹⁶. Celkově tak počet zranitelných oblastí vzrostl ve srovnání s rokem 2007 i 2003.³¹⁷

Nařízení obsahuje již třetí akční program, za jehož provádění a revize, je odpovědné Ministerstvo zemědělství, které jeho přípravou pověřilo Výzkumný ústav rostlinné výroby, vědeckou výzkumnou instituci. V této souvislosti je nezbytné zmínit, že kontrola provádění akčních programů je povinností členského státu. S ohledem na dělenou kompetenci v ochraně vod před znečištěním dusičnany se na vynuovení opatření akčního programu podílí dva dozorové orgány. Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský podřízený Ministerstvu zemědělství provádí dozor při na základě zmocnění v zákoně o hnojivech a České inspekci životního prostředí podřízené Ministerstvu životního prostředí přísluší obecný dozor, jak fyzické nebo právnické osoby dodržující povinnosti stanovené vodním zákonem, konkrétně při ochraně vodních poměrů a vodních zdrojů. Uvedená kompetence

315 § 17 odst. 2 zákona č. 2/1969 Sb. o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

316 Ministerstvo zemědělství. Nařízení vlády č. 262/2012 Sb., o stanovení zranitelných oblastí a akčním programu, s komentářem. Praha, 2012.

317 Výzkumný ústav vodohospodářský T. G. M., Výzkumný ústav rostlinné výroby. Zpráva České republiky o stavu a směrech vývoje vodního prostředí a zemědělských postupů podle článku 10 a přílohy V a o změně nebo doplnění seznamu vymezených zranitelných oblastí podle článku 3 směrnice Rady 91/676/EHS o ochraně vod před znečištěním dusičnany ze zemědělských zdrojů. 2012.

České inspekce životního prostředí se však jeví jako problematická, stejně tak jako vymezení skutkové podstaty správních deliktů „nedodržení akčního programu“³¹⁸, což nekoresponduje s žádnou výslovně formulovanou povinností uloženou fyzickým nebo právnickým osobám ve vodním zákoně. Uvedené by však znamenalo, že některá opatření stanovená akčním programem, která nelze podřadit pod povinnost „používat hnojiva a pomocné látky v souladu se zvláštním právním předpisem“, např. střídání plodin ve zranitelných oblastech či provádění protierozních opatření na svažitých zemědělských pozemcích, by mohla být nevynutitelná.

Třetí akční program má omezenou osobní, územní i věcnou působnost. Vztahuje se pouze na zemědělské podnikatele evidované na obecním úřadu obce s rozšířenou působností³¹⁹ a pouze na zemědělskou výrobu na pozemcích ve zranitelných oblastech. Z § 4 vymezující působnost akčního programu nelze bez dalšího dovodit, že by se provádění opatření vztahovalo pouze na zemědělské pozemky a nikoliv na všechny pozemky využívané k zemědělské výrobě. Všechna následující ustanovení Nařízení jsou však omezena výslovně na zemědělské pozemky, které blíže definuje pro účely nařízení § 5. Akční program je platný pro všechny zranitelné oblasti, ale jednotlivá opatření akčního programu jsou dle zprávy ČR o provádění nitratové směrnice³²⁰ variantní a jejich uplatnění v zemědělské praxi se řídí půdně-klimatickými podmínkami vyskytujícími se na jednotlivých zemědělských pozemcích. V České republice je pro objektivizaci těchto podmínek vymezen systém bonitovaných půdně ekologických jednotek,³²¹ který mj. zařazuje pozemky do klimatických regionů a určuje hlavní půdní jednotky.

Účinnost opatření akčního programu nejen v České republice je podepřena souběžným zakotvením vybraných opatření jako povinných požadavků na hospodaření (*statutory management requirements*) a standardů dobrého zemědělského a environmentálního stavu (*good agricultural and environmental conditions*) v rámci kontrol podmíněnosti (*cross compliance*)³²². Stejně tak jsou obecné požadavky na skladování a používání hnojiv v souladu se zásadami správné zemědělské praxe zakot-

318 § 116 písm i) a § 125a odst. 1 písm. i) VZ.

319 § 2f odst. 1 ZemZ.

320 Výzkumný ústav vodohospodářský T. G. M., Výzkumný ústav rostlinné výroby, 2012, op. cit.

321 Vyhláška č. 327/1998 Sb., kterou se stanoví charakteristika bonitovaných půdně ekologických jednotek a postup pro jejich vedení a aktualizaci, ve znění pozdějších předpisů.

322 Blíže viz Ministerstvo zemědělství. Průvodce zemědělce Kontrolou podmíněnosti platný pro rok 2013 [on-line]. Dostupný z: http://eagri.cz/public/web/file/231149/Kontrola_podminenosti_web_FINAL2013.pdf

veny v zákoně č. 156/1998 Sb., o hnojivech, ve znění pozdějších předpisů, s všeobecnou působností. Nesplnění opatření má tak za následek nejen správněprávní odpovědnost, ale i odpovědnost ekonomickou spočívající ve zkrácení finančních podpor, jakými jsou přímé platby, některé podpory z Programu rozvoje venkova a v rámci společné organizace trhu s vínem.

Na základě zprávy ČR o provádění nitrátové směrnice³²³ je možné konstatovat, že problematickým ustanovením při provádění nitrátové směrnice je opatření akčního programu týkající se podmínek skladování statkových hnojiv, jehož provedení je pro zemědělce investičně nejnáročnější³²⁴. Proto také byla odložena účinnost požadavku na navýšení povinných skladovacích kapacit k 1. 1. 2014 pro podniky spadající do působnosti akčního programu před novelizací v roce 2012, resp. k 1. 1. 2016 pro podniky spadající do působnosti akčního programu po novelizaci v roce 2012.

Evropská komise prozatím neshledala v implementaci nitrátové směrnice v České republice závažnější nedostatky znamenající nesplnění povinností dle čl. 258 Smlouvy o fungování Evropské unie. Nicméně byla České republice předložena pilotní žádost³²⁵ týkající objasnění některých otázek ohledně třetího akčního programu, jehož ustanovení se jeví jako nejasná (definice statkových hnojiv), neúplná (uvedení referenčních výnosů pouze u některých plodin) či nedostatečná (období zákazu hnojení na orné půdě)³²⁶, která může mít za následek novelizaci Nařízení, příp. i zahájení řízení pro porušení právních předpisů.

Správné uplatňování nitrátové směrnice, jejíž faktické pozitivní účinky jsou různými zprávami³²⁷ dokladovány, představuje důležitý předpoklad pro dosažení cílů rámcové směrnice o vodě, pokud jde o dobrý chemický stav povrchových a podzemních vod. Stejně jako v případech ostatních směrnic v oblasti životního prostředí jsou její účinky snižovány implementačním deficitem, jehož příčiny lze spatřovat, jak na straně členských států, které velmi často z různých důvodů (tlak lobby-

323 Tamtéž. 24

324 Ministerstvo zemědělství ČR. Aktualizace Strategie financování implementace směrnice Rady 91/676/EHS o ochraně vod před znečištěním dusičnany ze zemědělských zdrojů. Praha, 2013.

325 Dle Sdělení Komise Evropa přinášející výsledky – Uplatňování práva Společenství. COM (2007)0502 final.

326 Informace získané na základě konzultace s pracovníky Ministerstva zemědělství.

327 Viz např. OECD. Water Quality and Agriculture: Meeting the Policy Challenge. OECD Studies on Water. OECD Publishing 2012. P. 109 -111.

stických i voličských skupin³²⁸, jiné priority), přijímají opožděná či nedostatečná opatření, tak na straně samotných směrnic, kvůli nejasným definicím, neurčitým kritériím pro vymezení přísněji chráněných území či nejednoznačnému stanovení povinného obsahu plánů či programů jako prostředků k dosahování sledovaných cílů, což nepřispívá k hladší implementaci. Uvedené dokládá i případ nitrátové směrnice, která je mj. i pro uvedené neurčitosti stálým předmětem sporů a předběžných otázek od okamžiku své účinnosti.

III.3 ZNEČIŠTĚNÍ VODY OLOVEM – JE TO VINA MYSLIVCŮ?

Autorka: Hana Musilová

Správa vodních zdrojů, jejich využívání a ochrana vyžadují pravidla a některá omezení ve veřejném zájmu. Ta by měla být postavena na přístupu založeném na udržitelném rozvoji vod a ostatních ekosystémů s ohledem na environmentální, ale i ekonomické aspekty. Je otázkou, zda všechna v současné době platná a účinná pravidla a omezení tento předpoklad splňují a skutečně přispívají k trvale udržitelnému rozvoji v tom smyslu, že míra pozitivních efektů na přírodní procesy vyvažuje související negativní dopady do omezovaných lidských aktivit. Tyto otázky si nesmíme přestat klást, jinak hrozí, že právní úprava bude „pokulhávat“ za praktickými a skutečnými potřebami lidí i přírody a nebude naplňovat cíle, kterým má sloužit. Obecně platí, že právní předpisy nesmí člověka ani životní prostředí svazovat a omezovat více, než je nezbytně nutné. Mají naopak zaručovat pro každé lidské počínání pocit svobody a respekt k omezujícím pravidlům, který pramení z pochopení oprávněnosti omezení a jejich legitimního cíle. Je potřeba neustrnout a nepřestat hledat k životnímu prostředí citlivá, ale zároveň pro společnost přijatelná řešení, která budou pocitována jako legitimní a tím pádem i ve větší míře dodržována.

Soužití člověka s přírodou, včetně vody, je nesmírně dlouhé. Mnoho lidských činností si bez vody nelze vůbec představit. Mnoho dalších činností je vykonáváno v blízkosti vod. Okruh aktivit, při kterých mohou být ovlivňovány vodní poměry,

328 Srov. REES N., OUIIN B., Connaughton B. *Europeanisation and New Patterns of Governance in Ireland*. Manchester University Press, 2010. P. 128, 129.

je velmi široký, stejně jako okruh subjektů, které tyto činnosti vykonávají. Dobrá znalost povahy činností, které kvalitu vody ovlivňují, stejně jako dobrá znalost vodních poměrů, jsou nezbytnými předpoklady pro to, aby bylo možné realizovat účinná opatření k ochraně vod. Potřeba reagovat na vědecké poznatky a výzkum, ale i poznatky z praxe, si již dnes vynucuje hledání nových přístupů, které se odrážejí i v právní úpravě.

Přímo i nepřímo ovlivňuje lidské aktivity v okolí vod nejen vodní právo, jehož základ je kodifikován ve vodním zákoně, ale také právní úprava regulující jiné ekosystémy. Ochrana vod může být zohledněna dokonce i v rámci regulace aktivit, které zdánlivě s vodou nesouvisí vůbec nebo pouze okrajově. Regulaci takových aktivit v návaznosti na ochranu vod zpravidla není v „tradičních“ pojednáních o ochraně vod věnováno mnoho pozornosti. V této kapitole tomu však bude jinak, protože se věnuje vztahu ochrany vod a myslivosti s důrazem na lov olovenými brokovými náboji a znečištění vody olovem. Problematika lovu zvěře je upravena v zákoně o myslivosti, problematika ochrany vod mimo vodní zákon i v několika podzákoných právních předpisech, kterým je věnována pozornost níže. Podávat výklad o lovu olovenými brokovými náboji v souvislosti s ochranou vod může na první pohled působit poněkud bizarně, nicméně při bližším pohledu se mohou aktivity myslivců ve vztahu k jakosti vod ukázat jako zřetele hodné, zvláště pokud uvážíme, že právo myslivosti je realizováno v blízkosti vod na celém území České republiky.

Vodní zákon v § 1 odst. 1 stanoví, že jeho účelem je mimo jiné ochrana povrchových a podzemních vod, včetně vodních ekosystémů a na nich přímo záviselých suchozemských ekosystémů, stanovení podmínek pro hospodárné využívání vodních zdrojů a pro zachování i zlepšení jakosti povrchových a podzemních vod. Účel zákona je pak konkretizován cíli uvedenými v § 23a VZ, které jsou určující pro proces plánování v oblasti vod a zpracovávání programů opatření.

Jak je patrné z výše uvedeného, ochrana vodních poměrů a vodních zdrojů zahrnuje jako svou podsložku také ochranu jakosti vod. Obecně lze říci, že jakost vod je ohrožována nejen přírodními, ale zejména antropogenními vlivy. Hlavními kategoriemi zdrojů ohrožení jakosti povrchových a podzemních vod jsou havárie, odpadní vody a závadné látky³²⁹.

329 STRNAD, op. cit., s. 119.

Závadnými látkami jsou látky, které nejsou ani odpadními, ani důlními vodami a které mohou ohrozit jakost povrchových nebo podzemních vod.³³⁰ Obecnou základní povinností všech uživatelů závadných látek je učinit přiměřená opatření k zabránění vniknutí závadných látek do povrchových nebo podzemních vod a ohrožení jejich prostředí. Jedná se o povinnost preventivní. Seznam nebezpečných látek, zvláště nebezpečných látek a dalších látek nebo skupin látek, které v obdobné míře, souzeno podle vlastností těchto látek, vyvolávají znepokojení, s ohledem na jejich rizikovost ve vztahu k vodnímu prostředí a souvisejícím ekosystémům, uvádí příloha č. 1 vodního zákona. Zvláštní kategorii nebezpečných a zvláště nebezpečných látek tvoří kategorie prioritních látek, které představují riziko pro vodní prostředí a související ekosystémy. Seznam těchto látek, který musí být s ohledem na požadavky právních předpisů Evropské unie každé čtyři roky aktualizován, je uveden v nařízení vlády č. 61/2003 Sb.³³¹ (k problematice chemického stavu vod více také v kapitole III.1).

Jednou z nebezpečných závadných látek, které mohou znečišťovat složky životního prostředí, vodu nevyjímaje, je i olovo, což jej dostalo na seznam nebezpečných látek uvedený v příloze č. 1 vodního zákona a na seznam prioritních látek uvedených v příloze č. 6 nařízení vlády č. 61/2003 Sb. Jedná se o těžký, měkký, lesklý, stříbrošedý kov s poměrně velkou hustotou. Jeho, pro životní prostředí, velmi nežádoucí vlastností je schopnost bioakumulace, tedy hromadění se nejen v sedimentech a kalech, ale i v biomase organismů a rostlin. Další problematickou vlastností olova je jeho toxicita. Olovo je v současnosti hodnoceno jako vysoce toxické pro vodní prostředí³³², a to zejména pro zooplankton a dnové živočichy.³³³

Základním právním předpisem, který se problematice znečištění vod a jeho předcházení věnuje, je vodní zákon. Ten mezi cíle ochrany povrchových vod vymezenými v § 23a VZ řadí i zamezení zhoršení stavu útvarů povrchových vod, snížení

330 STRNAD, op. cit., s 122.

331 STRNAD, op. cit., s. 123.

332 Bližší a podrobnější informace o olovu a povinnostech ve vztahu k němu lze nalézt v registru povinností viz Olovo a jeho sloučeniny. In: *Registripovinnosti.com* [online]. [cit. 5. 11. 2013]. Dostupné z: <http://www.registripovinnosti.com/df23h54/voda/registrlegislativy/Olovo.pdf>.

333 Integrovaný registr znečištění dokonce uvádí informaci, že u ryb dochází po akutní intoxikaci olovem k poškození žaber a následně k úhynu udušením. Podrobný popis olova jakožto látky rizikové pro životní prostředí lze nalézt na stránkách Integrovaného registru znečišťování spravovaného Ministerstvem životního prostředí viz Olovo a jeho sloučeniny (jako Pb). In: *Irz.cz: Integrovaný registr znečišťování* [online]. [cit. 5. 11. 2013]. Dostupné z: <http://www.irz.cz/node/74>

znečištění prioritními látkami a zastavení nebo postupné odstraňování emisí, vypouštění a úniku prioritních nebezpečných látek do vodního prostředí. Nezůstává však jen u vytyčení cílů a deklarací v textu zákona. Za účelem zjišťování relevantních informací jsou budovány systémy zjišťování a hodnocení stavu vod. Získané informace pak slouží pro přípravu a realizaci opatření, k zajišťování podkladů pro výkon veřejné správy, plánování v oblasti vod a k poskytování informací veřejnosti. Je zjišťováno zejména množství a jakost povrchových vod, jejich ovlivňování lidskou činností a stav vodních útvarů. Stav povrchových vod je sledován a náležitě evidován. Pravidla sledování a evidování blíže upravuje i vyhláška č. 252/2013 Sb.³³⁴, o rozsahu údajů v evidencích stavu povrchových a podzemních vod a o způsobu zpracování, ukládání a předávání těchto údajů do informačních systémů veřejné správy. Tato vyhláška v § 8 stanoví, že jakost povrchových vod se eviduje v rozsahu údajů charakteristických hodnot vybraných ukazatelů z výsledků hodnocení v profilech sledování jakosti povrchových vod a údajů o jejich územní identifikaci. Tyto údaje zpracovává a do informačního systému veřejné správy ukládá Český hydrometeorologický ústav. Evidence stavu vodních útvarů je řešena v § 11 této vyhlášky. Podle tohoto ustanovení se stav útvarů povrchových vod eviduje v rozsahu údajů o jejich číselném identifikátoru a o klasifikaci jejich chemického a ekologického stavu.

Vodní zákon v § 2a odst. 4 stanoví, že aby byl stav povrchových vod dobrý, musí jejich ekologický i chemický stav být hodnoceny přinejmenším jako dobré. Dobrý chemický stav povrchových vod je ten, při kterém koncentrace znečišťujících látek nepřekračují normy environmentální kvality a jsou dosaženy cíle ochrany vod jako složky životního prostředí. Pro povrchové vody jsou jimi mimo jiné zamezení zhoršení stavu všech útvarů těchto vod a snížení jejich znečištění prioritními látkami. Normou environmentální kvality je koncentrace znečišťující látky nebo skupiny látek ve vodě, sedimentech nebo živých organismech, která nesmí být překročena z důvodů ochrany lidského zdraví a životního prostředí. Ekologickým stavem je pak vyjádření kvality struktury a funkce vodních ekosystémů vázaných na povrchové vody.

334 Vyhláška č. 252/2013 Sb., o rozsahu údajů v evidencích stavu povrchových a podzemních vod a o způsobu zpracování, ukládání a předávání těchto údajů do informačních systémů veřejné správy.

Způsob hodnocení stavu útvarů povrchových vod a náležitosti programů zjišťování a hodnocení stavu povrchových vod je obsahem vyhlášky č. 98/2011 Sb.³³⁵ Hodnocení jakosti povrchových vod probíhá podle § 3 této vyhlášky srovnáním zjištěných hodnot sledovaných ukazatelů s normami environmentální kvality a požadavky na užívání vod způsobem blíže specifikovaným v dalších ustanoveních a přílohách této vyhlášky. Hodnocení jakosti povrchových vod probíhá každoročně. Hodnocení stavu útvarů povrchových vod se podle § 4 vyhlášky č. 98/2011 Sb., provádí hodnocením chemického a ekologického stavu útvarů povrchových vod. Podle § 5 této vyhlášky se pak pro hodnocení chemického stavu útvarů povrchových vod mimo jiné použijí normy environmentální kvality a normy prioritních látek. Výsledky hodnocení se vyjadřují klasifikací chemického stavu útvarů povrchových vod jako „dobrý stav“ nebo „nedosažení dobrého stavu“, přičemž, jak již bylo uvedeno výše, platí, že dobrého stavu je dosaženo tehdy, pokud ani jedna ze zjištěných hodnot sledovaných ukazatelů nepřesahuje hodnoty norem environmentální kvality. Výchozím podkladem pro hodnocení ekologického stavu útvarů povrchových vod, upraveném v § 7 vyhlášky č. 98/2011 Sb., jsou typově specifické referenční podmínky pro jednotlivé typy útvarů povrchových vod. Výsledky hodnocení se vyjadřují klasifikací ekologického stavu jako „velmi dobrý“, „dobrý“, „střední“, „poškozený“ nebo „zničený“.

V sérii vyhlášek, které se věnují vodě v souvislosti s jejím znečištěním, figuruje i vyhláška Ministerstva zemědělství č. 431/2001 Sb.,³³⁶ o obsahu vodní bilance, způsobu jejího sestavení a o údajích pro vodní bilanci. Ta ve svém § 1 mimo jiné stanoví, že vodní bilance se sestavuje v povodích povrchových vod pro oblasti povodí, popřípadě pro konkrétní lokality a obsahuje výstupy, které se použijí pro rozhodování vodoprávních úřadů, jakož i orgánů státní správy při rozhodování o stanovení přípustného znečištění odpadních vod vypouštěných do vod povrchových, pro souhrnné hodnocení stavu povrchových vod a podávání zpráv o jejich stavu, pro plánování v oblasti vod a pro další činnosti podle vodního zákona. Vodní bilance, jako hodnocení kalendářního roku, se sestavuje každoročně do 30. září následujícího kalendářního roku s tím, že každý třetí rok se posuzuje dlouhodobý

335 Vyhláška č. 98/2011 Sb., o způsobu hodnocení stavu útvarů povrchových vod, způsobu hodnocení ekologického potenciálu silně ovlivněných a umělých útvarů povrchových vod a náležitostí programů zjišťování a hodnocení stavu povrchových vod.

336 Vyhláška Ministerstva zemědělství č. 431/2001 Sb., o obsahu vodní bilance, způsobu jejího sestavení a o údajích pro vodní bilanci.

vývoj jakosti vody. Hodnocení jakosti povrchových vod se provádí v síti profilů sledování jakosti povrchových vod za daný časový interval, provozované Českým hydrometeorologickým ústavem, přičemž pro hodnocení současného stavu je tato síť podle potřeby doplňována o vybrané profily sledované správci povodí a o profily se sledováním makrozoobentosu, jímž jsou vodní bezobratlí větší než 0,5 mm. Vstupními údaji jsou, kromě skutečně naměřených hodnot sledovaných ukazatelů jakosti povrchových vod v profilech sítě sledování, i údaje z evidence vypouštění vod a výstupy hydrologické bilance jakosti vody. Způsobem zpracování těchto údajů je statistická a věcná analýza jakosti vod v jednotlivých profilech sledování jakosti povrchových vod. Hydrologická bilance hodnotí jakost povrchových vod v přírodním prostředí porovnáním charakteristických hodnot zjištěných ukazatelů jakosti vypočtených z naměřených hodnot s hodnotami ukazatelů přípustného stupně znečištění povrchových vod a s jinými limitními hodnotami pro různé druhy využívání povrchových vod, protože hodnocení jakosti je pro jednotlivé účely využití povrchových vod různé. Pro hodnocení se využívají rovněž informace o množství vod. Výstupy bilančního hodnocení jakosti povrchových vod jsou podkladem pro klasifikaci chemického a ekologického stavu v síti profilů sledování jakosti povrchových vod.³³⁷

Když budeme pátrat po tom, jak se olovo do přírody a do vody dostává, zjistíme, že způsobů je mnoho. Zdrojem mohou být průmyslové odpadní vody ze zpracování rud, z barevné metalurgie, z výroby akumulátorů či ze sklářského průmyslu. Olovo se může uvolňovat i z korodujících olovených potrubí, která byla dříve hojně používána, či ze spojů k jejichž pájení bylo olovo použito. Olovo se do vod může dostávat také prostřednictvím splavování z půd olovem znečištěných nebo ze špatně zabezpečených skládek odpadu. Nezanedbatelným zdrojem olova v životním prostředí jsou také zplodiny, které vznikají při spalování odpadů a olovnatého benzínu. Olovo se při těchto procesech dostává do ovzduší, hromadí se na vegetaci v okolí komunikací, váže se na prachové částice, stává se součástí atmosférických vod a následně i vod povrchových.

Hlavním legislativním nástrojem upravujícím zastoupení olova ve vodním prostředí je nařízení vlády č. 61/2003 Sb., které mimo jiné stanoví i emisní standardy pro obsah olova v odpadních vodách vypouštěných z vybraných průmyslových

³³⁷ Vyhláška Ministerstva zemědělství č. 431/2001 Sb., o obsahu vodní bilance, způsobu jejího sestavení a o údajích pro vodní bilanci.

a zemědělských odvětví a imisní standardy pro obsah olova v povrchových vodách. Emisní standardy, jakožto nejvýše přípustné hodnoty ukazatelů znečištění odpadních vod vypouštěných z vybraných průmyslových odvětví, jsou stanoveny pro různé průmyslové obory různě přísně. Jejich hodnoty lze vyčíst z přílohy č. 1 nařízení vlády č. 61/2003 Sb. Nejprísněji je hodnota ukazatele znečištění stanovena pro průmyslový obor spalování odpadů, kde může činit pouze 0,2 mg olova/litr vypouštěné odpadní vody. O něco mírněji je hodnota ukazatele znečištění nastavena pro průmyslové obory těžba a úprava železných a ostatních neželezných rud, výroba a hutní zpracování drahých a neželezných kovů, povrchová úprava kovů včetně plastů, smaltování, lakování a výroba elektrických strojů a zařízení (elektrotechnická výroba), kde přípustná hodnota ukazatele znečištění vypouštěných odpadních vod může dosahovat až 0,5 mg olova/litr. Nejmírnější je emisní standard pro průmyslový obor výroba skla a skleněných výrobků, kde přípustná hodnota ukazatele znečištění může být až 1 mg olova/litr vypouštěné odpadní vody.

Nařízení vlády č. 61/2003 Sb., stanoví také normy environmentální kvality pro útvary povrchových vod, vod pro vodárenské účely, koupání osob a lososové a kaprové vody, které se vztahují k místu odběru vody pro úpravu na vodu pitnou, místu provozování koupání, respektive k úseku vodního toku stanoveného jako lososová nebo kaprová voda. Norma environmentální kvality v tomto případě pro olovo a jeho rozpuštěné sloučeniny činí 7,2 $\mu\text{g/l}$. Je však potřeba vzít v potaz, že hodnoty normy environmentální kvality se vztahují ke koncentraci rozpuštěných látek, v tomto případě olova, tj. k rozpuštěné fázi vzorku vody získané filtrací filtrem s otvory 0,45 μm nebo jinou rovnocennou předúpravou.

Nařízení vlády č. 61/2003 Sb., stanoví také normy environmentální kvality pro hodnocení chemického stavu útvarů povrchových vod z hlediska pevných matric. Pro porovnání s normou environmentální kvality se koncentrace v sedimentu a plaveninách normalizuje na obsah organického uhlíku ve vzorku pomocí přepočtu uvedeného v metodickém pokynu. Norma environmentální kvality je vyjádřena jako celoroční průměrná hodnota pro sušinu a pro stanovení kovů se týká zrnitostní frakce pod 20 μm . Pro olovo činí tato norma environmentální kvality 53 000 $\mu\text{g/kg}$. Pro biotu je norma environmentální kvality vyjádřena jako hodnota pro mokrou váhu a pro olovo činí 1000 $\mu\text{g/kg}$.

Jak již bylo naznačeno výše, vedle „klasických“ zdrojů, jako jsou průmysl či vypouštění odpadních vod, je ve spojitosti se znečištěním vody olovem poukazováno i na myslivce a rybáře, jakožto zájmové skupiny, které s olovem v blízkosti povrchových vod nakládají. Rybáři používají olovo jako zátěž v podobě olůvek nebo závaží, která jsou vyráběna ze slitin, v nichž je olovo stále převažující složkou. Myslivci pak v blízkosti povrchových vod střílejí vodní ptactvo náboji s olovenými broky. Olovo je ještě stále převažujícím materiálem pro výrobu střeliva, a to buďto jako olovo čisté nebo ve formě slitin olova s jinými kovy.³³⁸ Důvodem k tomu jsou jeho, pro lov drobné zvěře, výhodné vlastnosti.³³⁹ Při lovu padají olovené broky nejen na půdu, ale i do mokřadů nebo na vodní plochy. Zde se olovo může akumulovat. Vodní ptactvo může sbírat broky ze dna v domnění, že jde o potravu nebo kamínky. V žaludku se pak v důsledku mechanického narušení a kyselého prostředí mohou broky částečně rozmělnovat a rozpouštět.³⁴⁰

Že jsou myslivci, co do množství olova, znečišťovateli poměrně významnými je možné vytušit po provedení jednoduchého výpočtu. Jedním výstřelem z brokovnice se do životního prostředí dostane 28 – 36 g olova³⁴¹. Takovému množství odpovídá přibližně 60 000 litrů vypuštěné odpadní vody s maximální povolenou koncentrací olova.³⁴² Počínaje rokem 2011 však byli myslivci jakožto znečišťovatelé olovem značně eliminováni. Bylo tomu tak proto, že dne 31. prosince 2010 nabylo účinnosti ustanovení § 45 odst. 1 písm. w) MyslZ. Toto ustanovení patří mezi ty, kterými zákon o myslivosti reguluje otázky lovu. Ustanovení § 45 MyslZ stanoví: „*Lov zvěře smí být prováděn jen způsobem odpovídajícím zásadám mysliveckým, zásadám ochrany přírody a zásadám ochrany zvířat proti týrání. Zakazuje se: (...) w) používat olovené brokové náboje k lovu vodního ptactva.*“ Mohlo by se zdát, že zákaz byl do zákona vložen nějakou novelou. Poměrně kuriózní však je, že tento zákaz obsahuje zákon o mys-

338 Bližší informace o využití olova jsou dostupné na stránkách Integrovaného registru znečišťování viz Olovo a jeho sloučeniny (jako Pb). In: *Irz.cz: Integrovaný registr znečišťování* [online]. [cit. 5. 11. 2013]. Dostupné z: <http://www.irz.cz/node/74>

339 Výhodou olova je jeho dobrá odolnost proti atmosférické korozi. Olovo je odolné i vůči působení kyselin. Má vysokou hustotu 11,3 g/cm³, což zajišťuje při ústřelové rychlosti hromadné střely cca 400 m/s dostatečnou kinetickou energii a tedy dostatečný účinek pro lov na přiměřenou vzdálenost.

340 Tímto způsobem se olovo dostává do organismu vodních ptáků a potažmo i do zvěřiny. V závislosti na množství vstřebaného olova může pták i uhynout. Olovo má negativní vliv na ukládání energie, což zhoršuje schopnost migrace migrujících vodních ptáků.

341 Brokové náboje do nejběžněji používané brokové zbraně ráže 12 obsahují 28 – 36 g olova.

342 Nařízení vlády č. 61/2003 Sb. stanoví pro většinu odpadních vod maximální koncentraci olova 0,5 mg/l.

livosti od samotného počátku, tedy od roku 2001, kdy byl zákon o myslivosti přijat. Pouze nabytí účinnosti zákazu bylo § 71 MyslZ odloženo. Zákaz se stal terčem kritiky ze strany myslivců zejména bezprostředně před začátkem lovecké sezóny na vodní ptactvo v roce 2011. Upozornění na zákaz se objevilo nejen ve specializovaných časopisech, ale i v běžných médiích a na stránkách prodejců střeliva, kteří se svým zákazníkům snažili poradit, co si „na kachny“ pořídit místo olověných broků.

Za zákaz byl kritizován český zákonodárce, aniž by bylo mnohými zohledněno, že nutnost zavedení tohoto omezení vyplynula z mezinárodních závazků České republiky. Tyto závazky pro Českou republiku v současné době vyplývají ze dvou dokumentů. Prvním je doporučení č. 28 o používání netoxických broků na mokřadech, které bylo přijato Stálým výborem Bernské konvence v roce 1991³⁴³, druhým Akční plán Dohody o ochraně africko-euroasijského stěhovavého vodního ptactva (AEWA).³⁴⁴ Strany Dohody se zavázaly, že přijmou koordinovaná opatření k udržení příznivého ochranného statusu stěhovavých druhů vodních ptáků nebo k jejich navrácení do takového statusu, a že za tímto účelem uplatní v mezích své vnitrostátní působnosti mimo jiné i opatření stanovená v akčním plánu Dohody.³⁴⁵ Podle bodu 4. 1. 4 akčního plánu Dohody uvedeného v příloze č. 3 „[s]trany budou usilovat o postupné zastavení používání olověných broků pro lov v mokřadech do roku 2000“. V příloze č. 2 Dohody jsou vyjmenovány druhy ptáků, na které se Dohoda vztahuje. Jsou mezi nimi i druhy vodních ptáků, které jsou podle zákona o myslivosti zvěří, kterou lze obhospodařovat lovem, a která se, v pro ni stanovené době lovu, v České republice loví.³⁴⁶ Jako konečné datum používání olověných broků na mokřadech v členských státech Dohody byl stanoven rok 2000. Česká republika je členem Dohody od roku 2006 a v otázce olověných broků si dojednala výjimku

343 Hlavním cílem Bernské konvence je především chránit planě rostoucí rostliny, volně žijící živočichy a jejich přírodní stanoviště.

344 Akční plán Dohody o ochraně africko-euroasijského stěhovavého vodního ptactva (AEWA), je jedním z dokumentů dohod uzavřených v rámci Bonnské úmluvy o ochraně stěhovavých druhů volně žijících živočichů. Cílem Dohody je ochrana, výzkum a monitoring stěhovavých ptáků, kteří jsou alespoň po část svého ročního cyklu závislí na mokřadech.

345 Text dohody v češtině je dostupný na stránkách ministerstva životního prostředí viz Dohoda o ochraně africko-euroasijských stěhovavých vodních ptáků. In: *Mzpp.cz: Ministerstvo životního prostředí* [online]. [cit. 8. 11. 2013]. Dostupné z: [http://www.mzpp.cz/C1257458002F0DC7/cz/stehovavi_vodni_ptaci/\\$FILE/OZV-cesky_text_awa-20120213.pdf](http://www.mzpp.cz/C1257458002F0DC7/cz/stehovavi_vodni_ptaci/$FILE/OZV-cesky_text_awa-20120213.pdf).

346 Těmito ptáky jsou husa běločelá (*Anseralbifrons*), husa polní (*Anserfabalis*), husa velká (*Anseranser*), kachna divoká (*Anasplatyrhynchos*), lyska černá (*Fulicaatra*), polák chocholačku (*Aythyafuligula*) a polák velký (*Aythyaferina*).

až do 1. 1. 2011. Kritika zákonodárce ze strany myslivců je však, nutno přiznat, částečně na místě, neboť, jak vyplývá z výše uvedených mezinárodních dokumentů, Česká republika nemá mezinárodní závazek zavést zákaz používání olovených brokových nábojů pro lov vodního ptactva plošně, ale toliko v okolí mokřadů. V zákoně o myslivosti se však objevil generální zákaz lovu vodního ptactva olovenými brokovými náboji, a tak počínaje loveckou sezónou 2011 museli myslivci, kteří se rozhodli zákaz respektovat, zvolit pro lov vodních ptáků jiné než olovené brokové náboje.

Možnou alternativou se jevíly broky vyrobené z bizmutu, wolframu, zinku, cínu nebo ocelí. Zdálo by se, že tím byl problém vyřešen a myslivci mohli ke spokojenosti všech přírodu, a vodní zdroje zvláště, přestat zamořovat toxickým olovem. Nebylo a není tomu však tak. Brokové náboje zinkové, wolframové a bismutové se ukázaly jako velmi drahé varianty za hranicí finančních možností většiny myslivců, které si nezískaly ani pozornost ani oblibu. S ohledem na cenu připadaly pro většinu myslivců v úvahu pouze náboje ocelové, které jsou s těmi olovenými cenově srovnatelné. Ocel se může jevit jako poměrně ušlechtilý materiál, avšak ve vztahu k brokům může být skutečnost poměrně překvapivá. Označení broku za ocelový vzniklo překladem z anglického výrazu „steel“, který označuje také železo. Ve skutečnosti jsou tedy ocelové broky vyrobeny z měkkého železa a nutno dodat, že mnoho myslivců jejich způsobilosti nahradit broky olovené nevěří. Ze strany odborné myslivecké veřejnosti se ocelovým brokům dostalo velké kritiky, neboť v porovnání s olovenými broky mají špatné balistické vlastnosti a malou ranivost. Ocelový brok rychleji ztrácí svou kinetickou energii a rychlost, čímž se snižuje účinný dostřel v porovnání s oloveným brokem až o třetinu. Neolověné broky mají menší šokový efekt a častěji působí čistý průstřel, což vede k větší krvácivosti zvěře než v případě olovených broků. To může mít za následek to, že zasažený pták nepadne k zemi hned, jak by tomu bylo při použití broků olovených, ale až poté, co uletí delší vzdálenost. Psi pak dohledávají velké množství ptáků v širokém okolí a mnoho jich mnohdy ani nenajdou. Myslivci pak musí víc než dřív zvažovat, kdy vystřelit, aby jejich rána měla naději na úspěch, ptáka pouze nezranila a byla tu naděje na jeho následné dohledání. Tím se objevuje, kromě problému horšího zhodnocení zvěřiny, i problém zvýšeného utrpení zvěře, které je po všech stránkách nežádoucí. Neolověné broky mají nižší měrnou hustotu, což znamená, že při stejných rozměrech jsou lehčí. Aby ocelový brok dosáhl vlastností oloveného,

musel by být přibližně o půl milimetru větší. Na to ale většina myslivců nemá stavěnou zbraň.³⁴⁷ Ocelové broky jsou také tvrdší než olověné a méně se deformují. To má vliv na jejich velkou odrazivost a průraznost. Představují tak pro střelce vyšší bezpečnostní riziko při lovu. Střílet je s nimi potom třeba do bezpečného prostoru a pod co největším úhlem, aby nedošlo k odrazu od větvi nebo vodní hladiny. Poněkud na odlehčení lze také uvést, že při skousnutí jiného než olověného broku hrozí vyšší riziko poškození chrupu konzumenta zvěřiny.

Olověné broky byly zakázány, aby se zamezilo kontaminaci přírody olovem, které představuje nebezpečí jak pro vodní prostředí jako takové, tak pro vodní ptactvo v blízkosti vod žijící. To je bez pochyby legitimní motivace a legitimní cíl. Posuzováno v kontextu je však patrné, že ocelové broky, v současnosti jediná rozumná alternativa olověných broků, mohou znamenat zbytečné trápení zvěře a větší riziko zranění střelců. K porovnání dopadu používání olověných a ocelových broků na životní prostředí, zejména na vodní prostředí a na zvěř, zatím není dostatek empirických dat a zkušeností. Některé informace však naznačují, že v zemích, kde jsou dlouhodobě používány náboje s rychle se rozpadajícími ocelovými broky, dochází ke kontaminaci povrchové a podzemní vody železem. Železo je, na rozdíl od olova, velmi náchylné ke korozi. Negativně ovlivňuje některé vlastnosti vody jako je barva, chuť nebo zákal. Je nežádoucí na vodních plochách s chovem ryb, neboť sloučeniny železa mohou způsobovat snižování plochy žaber a rozvoj železitých bakterií. Je otázkou kdy, jestli a jak se projeví případný vliv zvýšené koncentrace železa v životním prostředí. Otázkou také zůstává, zda je pro jakost vod rozhodná forma, ve které do nich olovo dostává, tedy zda-li je pro vodní prostředí problematictější olovo v pevném skupenství, kterého je sice poměrně mnoho, avšak je jen málo náchylné ke korozi, nebo olovo obsažené jako rozpuštěné v odpadních vodách a dalších zdrojích znečištění, byť je ho řádově méně.

Někteří myslivci odmítli zákaz lovu vodního ptactva olověnými brokovými náboji respektovat. Vedly je k tomu zejména důvody, které byly v neprospěch alternativ neolověných brokových nábojů uvedeny výše. To je však chování velmi nebezpečné, neboť neuposlechnutím zákazu se myslivec dopouští přestupku podle § 63 odst. 2 MyslZ a vystavuje se riziku uložení pokuty až do výše 30 000 Kč. Může

³⁴⁷ Železo je výchozím materiálem pro konstrukční prvky zbraní, zejména pro hlaveň. Při kontaktu ocelového broku s vnitřní plochou hlavně dochází k její destrukci. Proto se používá při výrobě nábojů speciálních chráničů broků, které kontaktu zamezují.

mu být uložen i zákaz činnosti až na 2 roky a lze rovněž vyslovit propadnutí věci. Také platí, že byl-li přestupek spáchán opakovaně, lze uložit pokutu až do výše 60 000 Kč. Myslivci by také měli pamatovat na to, že na porušení zákona se může přijít ne jen přímo na lovu, ale i během dalšího zpracování a prodeje ulovené zvěře, při veterinárních vyšetřeních a třeba i „na talíři“ konečného spotřebitele.

Myslivci volající po návratu možnosti lovit olověnými brokovými náboji se nedávno dočkali nového vývoje ve věci. Zákonodárce v rámci novely zákona o myslivosti č. 170/2013 Sb.³⁴⁸, ustanovení o zákazu lovu olověnými brokovými náboji doplnil. S účinností ode dne 1. 7. 2014 patří mezi zakázané způsoby lovu používání olověných brokových nábojů k lovu vodního ptactva pouze na mokřadech, tak jak to vyžadují mezinárodní závazky České republiky, nikoli všude, jak tomu bylo před novelou. To prakticky znamená, že lovecká sezóna 2013, byla poslední sezónou, kdy se myslivci museli s ocelovými či jinými alternativami olověných brokových nábojů „trápit“. Lze očekávat, že se většina myslivců vrátí zpět k brokům olověným s jejich doposud nepřekonanými vlastnostmi.

Mezinárodní snaha chránit mokřady a jejich vodní okolí je pochopitelná a legitimní. Mokřady patří mezi významné ekosystémy, které se podílejí na koloběhu vody v přírodě a jsou zdrojem potravy. Jsou biotopem specifických společenstev a jinde se nevyskytujících nebo vzácných druhů rostlin, živočichů, hub a mikroorganismů.³⁴⁹ Jako problematické z pohledu praktické realizace zákazu lovu vodního ptactva na mokřadech olověnými broky lze však vnímat to, že explicitní zákonná definice mokřadu neexistuje. To však neznamená, že mokřady by byly českému právu neznámé. Zákony s tímto pojmem pracují. Například zákon o ochraně přírody a krajiny označuje mokřady za významný krajinný prvek. Upřesnění lze nalézt také v mezinárodních dokumentech. Poměrně přesné vymezení mokřadů obsahuje Úmluva o mokřadech, známá také jako Ramsarská úmluva³⁵⁰, jejíž smluvní stranou se stala Československá federativní republika v roce 1990 a Česká republika

348 Zákon č. 170/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 119/2002 Sb., o střelných zbraních a střelivu a o změně dalších zákonů.

349 Bližší informace o mokřadech, jejich ochraně a významu lze nalézt na adrese: http://www.wetlands.cz/index.php?option=com_content&view=article&id=128&Itemid=178&lang=cs.

350 Text dohody je dostupný na stránkách ministerstva Životního prostředí viz Úmluva o mokřadech majících mezinárodní význam především jako biotopy vodního ptactva. In: *Mzp.cz: Ministerstvo životního prostředí* [online]. [cit. 8. 11. 2013]. Dostupné z: [http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/ramsarska_umluva_o_mokradech/\\$FILE/OZV-ramsar_cesky_text_umluvy-20120228.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/ramsarska_umluva_o_mokradech/$FILE/OZV-ramsar_cesky_text_umluvy-20120228.pdf).

jako nástupnický stát do závazků plynoucích z Úmluvy sukcedovala. Ramsarská úmluva definuje mokřad jako: „*území bažin, slatin, rašelinišť i území pokrytá vodou, přirozeně i uměle vytvořená, trvalá či dočasná, s vodou stojatou či tekoucí, sladkou, brakickou či slanou, včetně území s mořskou vodou, jejíž hloubka při odlivu nepřesahuje šest metrů*“. Česká republika má na tzv. seznamu mokřadů mezinárodního významu zapsáno celkem 14 mokřadů. U těchto lokalit tedy nemůže být o tom, že se jedná o mokřady, sporu. U ostatních lokalit, které nejsou zapsány do seznamu mokřadů, si však umím představit, že se to, zda se o mokřad jedná či nikoli, může stát předmětem diskuse mezi myslivci a orgány, které je budou za zakázaný způsob lovu olověnými brokovými náboji na mokřadech postihovat.

Jakost povrchových vod a jejich stav je sledován a evidován. Empirická zjištění jsou porovnávána s limity a vyhodnocována. Obecně lze říci, že koncentrace olova v povrchových vodách v České republice je poměrně nízká. Může k tomu přispívat také odolnost olova vůči korozi, což je jeho, myslivci často zdůrazňovaná, pro životní prostředí příznivá vlastnost. Lidské činnosti, které mohou vést ke zhoršení stavu vod, jsou v zájmu ochrany vod regulovány. To je fakt, se kterým je potřeba se smířit.³⁵¹ Zájem na ochraně kvality vod je legitimní, neboť kvalita vod není pouze hodnotou sama o sobě, ale má vliv i na stav jiných složek životního prostředí, zejména ekosystémů a živých organismů na vodu vázaných. Olovo se dostává do povrchových vod různými cestami, těžko však určit, který zdroj znečištění je ten nejvýznamnější. Srovnání emise olova z lovu s dalšími antropogenními činnostmi, které znečištění vody olovem způsobují, by jistě bylo velmi zajímavé. Zákaz používání nábojů s olověnými broky je příkladem omezení chování člověka in favorem vodního ptactva, ochrany mokřadů, ochrany vod a vodních živočichů. Tato ochrana je jistě důležitá, nelze na ni však pohlížet izolovaně a zapomínat na to, že zde existují i jiné zájmy z oblasti životního prostředí, se kterými je zájem na kvalitě vod nutno poměřovat. V případě myslivosti a lovu vodního ptactva půjde zejména o zájem na ochraně zvířat proti týrání a o zájem na bezpečnosti lovu.

351 DAMOHORSKÝ a kol. op. cit. S. 275.

III.4 HYGIENICKÉ ASPEKTY KVALITY VOD

Autorka: Jana Dudová

Hygienická ochrana vody má zcela zásadní význam nejen z hlediska garance kvality pitné vody, ale také i u vod sloužících pro jiné účely, při kterých přímo nebo nepřímo může být ohroženo lidské zdraví (např. voda k mytí a koupání, voda pro závlahy, voda v potravinářské výrobě apod.). Požadavky na jakost těchto vod nemusí být vždy tak přísné jako požadavky na jakost vody pitné. Tyto vody se však nesmí stát možným článkem přenosu různých chorob, zvláště prostřednictvím patogenních organismů, nebo dokonce způsobit epidemii.³⁵²

Vznik prvního evropského rámce v oblasti ochrany vod před jejich znečištěním se udává ke konci 70. let minulého století, a to přijetím Směrnice Rady 80/68/EHS o ochraně podzemních vod před znečištěním určitými nebezpečnými látkami. Tato směrnice stanovila nutnost ochrany podzemních vod zavedením prevence před přímým a nepřímým vstupem prioritních znečišťujících látek do podzemních vod a omezení vstupu a předcházení znečištění ostatními znečišťujícími látkami. Směrnice měla omezenou oblast působnosti a soustředila se na kontrolu emisí látek z průmyslových a komunálních zdrojů (směrnice zaměřené na kontrolu difúzního znečištění pocházejícího ze zemědělských a průmyslových zdrojů byly přijaty později). Na semináři ministrů o podzemních vodách, který se konal v Haagu ve dnech 26. a 27. listopadu 1991, zazněla výzva k přípravě akčního programu k zabránění dlouhodobého snižování množství a zhoršování kvality podzemních vod v rámci Evropské unie. Na tuto výzvu reagovala Komise přijetím sdělení o akčním programu o podzemních vodách v roce 1996. Nejucelenější právní úpravu pro oblast ochrany vody představuje Rámcová směrnice vodní politiky Evropské unie – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. října 2000. Vývoj Rámcové směrnice vodní politiky trval více než 10 let, přičemž v současnosti vyvolává uvnitř EU intenzivní vědeckou a politickou debatu. Rámcová směrnice vodní politiky byla postupně doplněna několika dceřinými směrnicemi a provázána se Směrnicí Evropského parlamentu a Rady o zvládnání povodňových rizik.

352 Srov. <http://www.szu.cz/tema/zivotni-prostredi>. [cit. 19. 11. 2013].

Z hlediska zkoumané problematiky má zejména význam dceřiná směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/105/ES o normách environmentální kvality v oblasti vodní politiky. Účelem této směrnice je zavázat členské státy k provádění nezbytných opatření s cílem postupného snížení znečišťování prioritními látkami a zastavení nebo postupného odstranění emisí a vypouštění nebo úniků prioritních nebezpečných látek. Tato směrnice stanoví normy environmentální kvality pro prioritní látky a některé další znečišťující látky, které jsou uvedeny v příloze směrnice. Pro zajištění odpovídající ochrany vodního prostředí a lidského zdraví by měly být stanoveny roční průměrné normy environmentální kvality na úrovni zajišťující ochranu před dlouhodobou expozicí a pro účely ochrany před krátkodobou expozicí by měly být stanoveny nejvyšší přípustné koncentrace. Na základě Rámcové směrnice vodní politiky, jakož i jiných dostupných údajů, mají členské státy vypracovat seznam (případně doplněný mapami) emisí, vypouštění a úniků všech prioritních látek a znečišťujících látek uvedených v příloze této směrnice pro každou oblast povodí nebo část oblasti povodí ležící na jejich území. Další dceřinou směrnicí je Směrnice Komise 2009/90/ES ze dne 31. července 2009, kterou se podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES stanoví technické specifikace chemické analýzy a monitorování stavu vod stanovuje minimální pracovní kritéria pro metody analýzy používané členskými státy při monitorování stavu vod, sedimentu a živých organismů, jakož i pravidla prokazování kvality výsledků analýz.³⁵³ Aktuálně lze zmínit i Směrnici Rady 2013/51/Euratom ze dne 22. října 2013, kterou se stanoví požadavky na ochranu zdraví obyvatelstva, pokud jde o radioaktivní látky ve vodě určené k lidské spotřebě.

353 Blíže viz in <http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/implementation.html> [cit. 22. 11. 2013].

III.4.1 K některým mezinárodním aspektům

Z pohledu ochrany veřejného zdraví před rizikovými faktory znečištěné vody má zvláště význam koncepční dokument „Protokol o vodě a zdraví“³⁵⁴. Hlavním cílem Protokolu je na všech úrovních rozhodování podpořit ochranu lidského zdraví a duševní pohody, individuálně i kolektivně, v rámci trvale udržitelného rozvoje, a to prostřednictvím zlepšeného hospodaření s vodou, včetně ochrany vodních ekosystémů, ochrany jakosti a množství vody a kontrolou a potlačováním chorob souvisejících s vodou. Aktivita by měly být koncipovány v národním i mezinárodním kontextu. Chorobami souvisejícími s vodou jsou míněny jakékoliv významné nepříznivé účinky na lidské zdraví, jako je smrt, nezpůsobilost, onemocnění nebo choroba způsobená přímo nebo nepřímo změnami v kvantitě nebo kvalitě vody, nejde tedy pouze o choroby infekčního charakteru. Užití vody je míněno k jakémukoliv účelu, ne pouze k pití. Ustanovení Protokolu se v našich podmínkách vztahují na vody povrchové, podzemní, uzavřené vody využívané ke koupání, vody ve smyslu odvádění, přepravy, úpravy nebo zásobování a vody odpadní. Podstatou plnění Protokolu je přijetí legislativních a účelových opatření, která povedou k dostatečnému zásobování obyvatelstva nezávadnou pitnou vodou, vyhovující současným vědeckým poznatkům o ochraně zdraví, a to včetně ochrany všech zdrojů sloužících pro úpravu na vodu pitnou. Dále ve smyslu tohoto dokumentu by mělo dojít k efektivnímu způsobu odvádění, čištění a likvidace odpadních splaškových vod tak, aby nebylo ohroženo lidské zdraví a nedošlo ke znehodnocení povrchových a podzemních zdrojů vod, k ochraně všech zdrojů vod a vodních ekosystémů před znečištěním pocházejícím z jiných zdrojů, např. ze zemědělství, průmyslu, v důsledku vypouštění nebezpečných látek z ostatních druhů lidské činnosti, bezpečnostním opatřením k ochraně před chorobami souvisejícími s vodou při využívání vody k rekreačním účelům, k využití vody k hospodářským účelům – jako je chov ryb, koryšů či dalších pěstovaných vodních organismů, při využití vody

354 Protokol o vodě a zdraví byl přijat na Třetí ministerské konferenci o životním prostředí a zdraví, konané v červnu 1999 v Londýně, jako jeden ze tří hlavních výstupů. Jedná se o společnou iniciativu Evropské hospodářské komise Organizace spojených národů (UNECE) a Regionální úřadovny Světové zdravotnické organizace pro Evropu (WHO). Vychází ze závěrů Konference OSN o životním prostředí a rozvoji (Rio de Janeiro 1992), z Deklarace o životním prostředí a rozvoji–Program 21 z Ria a z Rozhodnutí Komise OSN pro trvale udržitelný rozvoj o trvale udržitelném managementu sladkých vod (New York 1998). Navazuje na Úmluvu o ochraně a využívání hraničních vodních toků a mezinárodních jezer (Helsinky 1992), ratifikace Úmluvy však není podmínkou pro přijetí Protokolu. Viz www.szu.cz/tema/zivotni-prostredi/protokol-o-vode-a-zdravi [cit. 18. 10. 2013].

k závlahám nebo při využití čistírenských a vodárenských kalů v zemědělství či vodním hospodářství, k vybudování efektivního systému pro sledování jakosti pitných, rekreačních a ostatních vod a k vybudování systémů preventivního hlášení v případě nebezpečí vzniku chorob souvisejících s vodou. Protokol o vodě a zdraví staví na adekvátní informovanosti a zainteresovanosti obyvatelstva ve vztahu k jakosti a kvalitě vod. Protokol obsahuje návrhy principů a postupů jak dosáhnout hlavního cíle, včetně návrhu organizační struktury pro realizaci Protokolu a způsobu pravidelného informování o přijatých opatřeních na národní i mezinárodní úrovni, návrhů na pravidelná setkání účastnických stran a návrhu způsobu řešení sporných problémů.³⁵⁵

III.4.2 Hygienické aspekty ochrany vod v podmínkách ČR

Hygienické aspekty kvality vod jsou úzce provázány s environmentálními normami kvality³⁵⁶. Norma kvality nesmí být překročena z důvodu ochrany lidského zdraví a životního prostředí, jakož i k celkovému dobrému (chemickému) stavu povrchových i podzemních vod. Uvedený trend se odráží především v zákoně č. 150/2010 Sb., kterým se mění vodní zákon a zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění

355 Země, které se staly stranami Protokolu, mají za povinnost do dvou let od vstupu Protokolu v platnost (nebo od okamžiku svého přistoupení k již platnému Protokolu) stanovit národní cíle, kterých chtějí v oblasti Protokolu dosáhnout, včetně plánovaných termínů jejich dosažení. Tyto cíle musí zveřejnit a jejich plnění bude – na národní i mezinárodní úrovni – sledováno (členský stát se bude zodpovídat nejen vlastní veřejnosti, ale i ostatním členským státům). V Londýně podepsalo Protokol 35 evropských zemí, včetně České republiky. Protokol se stal právně závazným dne 4. srpna 2005, tedy ve chvíli, kdy ho ratifikovalo nejméně 16 ze signatářských zemí, přesně „devadesátý den od data, kdy byla deponována šestnáctá ratifikační, přijímací nebo schvalovací listina nebo listina o přistoupení“. V České republice byl Protokol ratifikován v roce 2001. Blíže viz http://www.unece.org/env/water/status/lega_wh.htm [cit. 22. 10. 2013].

356 Ve smyslu ustanovení § 2a odst. 8 VZ se normou environmentální kvality rozumí koncentrace znečišťující látky nebo skupiny látek ve vodě, sedimentech nebo živých organismech, která nesmí být překročena z důvodů ochrany lidského zdraví a životního prostředí.

pozdějších předpisů. Nová právní úprava tak reaguje i z pohledu zkoumané problematiky ochrany veřejného zdraví na vývoj ve společnosti, technický pokrok a potřeby ucelené regulace v oblasti vod.³⁵⁷

Požadavky na jakost pitné vody v ČR jsou stanoveny v zákoně č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů (dále jen ZOVZ) a v prováděcí právní úpravě.³⁵⁸ Pitnou vodou se ve smyslu ustanovení § 3 odst. 1 ZOVZ rozumí veškerá voda v původním stavu nebo po úpravě, která je určena k pití, vaření, přípravě jídel a nápojů, voda užívaná v potravinářství, voda která je určena k péči o tělo, k čištění předmětů, které svým určením přicházejí do styku s potravinami nebo lidským tělem, jakož i k dalším účelům lidské potřeby, a to bez ohledu na její původ, skupenství a způsob jejího podání. Hygienické požadavky na nezávadnost a čistotu pitné vody (dále jen jakost pitné vody) se stanoví hygienickými limity mikrobiologických, biologických, fyzikálních, chemických a organoleptických ukazatelů, které jsou upraveny v prováděcím předpise nebo jsou povoleny či určeny podle ZOVZ příslušným orgánem ochrany veřejného zdraví. Hygienické limity se stanoví jako nejvyšší mezní hodnoty, mezní hodnoty a doporučené

357 Zejména se jedná o transpozici směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/118/ES ze dne 12. prosince 2006 o ochraně podzemních vod před znečištěním a zhoršováním stavu a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/60/ES ze dne 23. října 2007 o vyhodnocování a zvládání povodňových rizik. Dále v podmínkách ČR bylo zapotřebí reagovat na upozornění Evropské komise na neúplně, resp. nesprávně provedenou transpozici směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. října 2000 ustavující rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky Blíže viz např. in <http://www.szu.cz/publikace/monitoring-zdravi-a-zivotního-prostredi> [cit. 18. 10. 2013].

358 Viz vyhláška č. 252/2004 Sb., kterou se stanoví hygienické požadavky na pitnou a teplou vodu a rozsah a četnost kontroly pitné vody, ve znění pozdějších předpisů. Požadavky odpovídají směrnici WHO (Guidelines for drinking water quality; WHO, Geneva 2004) a evropské směrnici Rady č. 98/83/ES o jakosti vody určené pro lidskou spotřebu, resp. jsou v některých ukazatelích ještě přísnější. Jedná se o ukazatele, kde přísnější národní hodnota byla stanovena již dříve, před účinností evropské směrnice, která požaduje, aby její implementací nedošlo k zhoršení stávajícího stavu. Monitorování jakosti pitné vody ve vodovodech pro veřejnou potřebu je realizováno v rámci subsystému II. programu „Zdravotní důsledky a rizika znečištění pitné vody“, který je součástí „Systému monitorování zdravotního stavu obyvatelstva ve vztahu k životnímu prostředí“. Pravidelné vyhodnocení je od roku 1993 zajišťováno Ministerstvem zdravotnictví (dále jen MZ) na základě usnesení vlády ČR č. 369/1991. Zpráva o jakosti pitné vody je každoročně publikována Státním zdravotním ústavem. Ve smyslu uvedené dokumentace je jakost vody ve veřejných vodovodech v ČR stabilně vyhovující, Blíže viz in Systém monitorování zdravotního stavu obyvatelstva ve vztahu k životnímu prostředí. Subsystém 2 – zdravotní důsledky a rizika znečištění pitné vody. Zpráva o kvalitě pitné vody za rok 2006. Vydal SZÚ Praha, 2007. s. 56.

hodnoty³⁵⁹. K užití vody jiné jakosti, nejde-li o vodu teplou ve smyslu ustanovení § 3 odst. 3 ZOVZ, je třeba povolení příslušného orgánu ochrany veřejného zdraví.³⁶⁰ Orgán ochrany veřejného zdraví může povolit na časově omezenou dobu mírnější hygienický limit (v případě nesplnění ukazatele s nejvyšší mezní hodnotou nebo časově omezené užití vody s překročením v ukazateli s mezní hodnotou). Toto se nevztahuje na ukazatele mikrobiologické. Dojde-li k povolení mírnějších hygienických limitů pro dodávku pitné vody, pak je Ministerstvo zdravotnictví vždy povinno informovat Komisi EU o přijatých opatřeních, jestliže se týkají vodovodů a dalších pitných vod s průměrnou spotřebou nad 1000 m³ denně nebo využívaných více než 5000 fyzickými osobami. Orgán ochrany veřejného zdraví před vydáním takového povolení musí zkoumat, zda nelze zásobování pitnou vodou zajistit jinak a zda nebude ohroženo veřejné zdraví. V povolení pak určí maximální hodnotu dotčeného ukazatele a dobu odstranění závady. Tato doba nesmí přesáhnout 3 roky, na žádost oprávněné osoby může být ve smyslu ustanovení § 3a odst. 1 ZOVZ prodloužena o další 3 roky a v případě mimořádných okolností dle § 80 odst. 1 písm. f) ZOVZ (prodloužení mírnějšího hygienického limitu musí v případě mimořádných okolností povolit Komise EU na žádost České republiky podané příslušným orgánem ochrany veřejného zdraví – ve vazbě na § 3a odst. 3 ZOVZ – o další 3 roky).

Za pitnou vodu se nepovažují přírodní léčivý minerální zdroj a přírodní minerální voda ve smyslu lázeňského zákona. Povinnosti osob v souvislosti s hromadným zásobováním obyvatelstva vodou, resp. provozem vodovodu, jsou rámcově stanoveny v ustanovení § 3 odst. 2 a násl. ZOVZ a blíže pak upraveny v zákoně o vodovodech a kanalizacích.

Ve smyslu ustanovení § 2 odst. 3 zákona o vodovodech a kanalizacích se provozováním vodovodů rozumí souhrn činností k zajištění dodávky pitné vody. Plán rozvoje vodovodů a kanalizací České republiky je strategickým dokumentem státní politiky v oboru vodovodů a kanalizací překračující opatření resortních politik

359 Doporučené hodnoty jsou ve smyslu ust. § 3 odst. 1 ZOVZ nezávazné hodnoty ukazatelů jakosti pitné vody, které stanoví minimální žádoucí nebo přijatelnou koncentraci dané látky nebo optimální rozmezí koncentrace dané látky.

360 Po stránce epidemiologické je tento požadavek stanoven v ZOVZ především v hlavě III „Předcházení vzniku a šíření infekčních onemocnění“ § 62 – 75 a dále v § 84 a § 85, kde jsou vymezeny oblasti státního zdravotního dozoru vykonávaného orgány ochrany veřejného zdraví včetně způsobu výkonu některých opatření.

ústředních vodoprávních úřadů při sdílení kompetencí. Tato koncepce navazuje na další strategické dokumenty, zejména na Koncepci vodohospodářské politiky MZe ČR pro období po vstupu do Evropské unie (2004 – 2010).³⁶¹ Zákon o vodovodech a kanalizacích stanoví rovněž podmínky nouzového zásobování pitnou vodou v rámci tzv. krizové situace.³⁶² Provozovatel vodovodu po zjištění zhoršené jakosti dodávané pitné vody je povinen bez prodlení toto oznámit orgánu ochrany veřejného zdraví³⁶³ a dále postupovat podle zvláštního předpisu – tzn. v režimu zákona ochrany veřejného zdraví.³⁶⁴ V souvislosti s hromadným zásobováním obyvatelstva vodou se de lege lata jedná zejména o podmínky odběru pitné vody z veřejného vodovodu, náhradní odběr vody, ke kterému dochází při poruchách vodovodní sítě, odběr vody z veřejných studní, označených jako zdroj pitné vody apod. Provozovatelé a vlastníci vodovodu, kteří jsou nositeli práv a povinností provozovatele vodovodu pro veřejnou potřebu, jsou povinni zajistit, aby dodávaná pitná voda měla stanovenou jakost. Tytéž povinnosti mají i osoby, které zajišťují náhradní zásobování pitnou vodou, vyrábí pitnou vodu z individuálního zdroje jako součást své podnikatelské činnosti, pro jejíž výkon musí být používána pitná voda a všechny ostatní osoby, které dodávají vodu pro veřejnou potřebu.³⁶⁵ ZOVZ stanoví rovněž požadavky na kvalitu teplé vody dodávané jako součást podnikatelské činnosti osoby nebo jiné činnosti právnické osoby.³⁶⁶ Orgánem ochrany

361 Plán rozvoje vodovodů a kanalizací České republiky je klasifikován jako koncepce, která podléhá posuzování vlivů na životní prostředí podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí.

362 Srov. ustanovení § 21 zákona o vodovodech a kanalizacích. Zákon v dané souvislosti odkazuje na zvláštní právní předpisy, v jejichž rámci provozovatelé vodovodů a kanalizací podle svých možností zabezpečují odborné služby (jedná se zejména o režimy dle z. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů, v účinném znění a dle z. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů, v účinném znění).

363 Srov. ustanovení § 36 odst. 6 zákona o vodovodech a kanalizacích.

364 Pro zdravotní hodnocení vodárenských chemikálií byly do zákona a vyhlášky zahrnuty některé požadavky, které obsahují dosud vydané ČSNISO-EN.

365 Osobou dodávající pitnou vodu pro veřejnou potřebu se ve smyslu ust. § 3 odst. 2 písm. a) – d) ZOVZ rozumí vlastník, a není-li provozovatelem, pak provozovatel vodovodu u něhož je průměrná denní produkce menší než 10 m³, nebo počet fyzických osob trvale využívajících vodovod je menší než 50, pokud vodovod provozuje jako součást své podnikatelské činnosti nebo činnosti právnické osoby, osoba dodávající pitnou vodu jako součást své podnikatelské činnosti nebo jiné činnosti právnické osoby z výdejních automatů, akumulčních nádrží, ve vzdušných, vodních a pozemních dopravních prostředcích, vlastník nebo provozovatel veřejné studny, která byla označena jako zdroj pitné vody, jakož i osoba zásobující pitnou vodou z individuálního zdroje veřejné objekty (například školy, zdravotnická zařízení, zařízení stravovacích služeb).

366 Taková voda musí splňovat hygienické limity mikrobiologických, biologických, fyzikálních, chemických a organoleptických ukazatelů jakosti, které jsou stanoveny prováděcím předpisem.

veřejného zdraví může být povolen na časově omezenou dobu mírnější hygienický limit (v případě nesplnění ukazatele s nejvyšší mezní hodnotou nebo časově omezené užití vody s překročením v ukazateli s mezní hodnotou). Toto se nevztahuje na ukazatele mikrobiologické. Dojde-li k povolení mírnějších hygienických limitů pro dodávku pitné vody, pak je Ministerstvo zdravotnictví vždy povinno informovat Komisi EU o přijatých opatřeních, jestliže se týkají vodovodů a dalších pitných vod s průměrnou spotřebou nad 1000 m³ denně nebo využívaných více než 5000 fyzickými osobami.³⁶⁷

Podle ustanovení § 4 ZOVZ musí všichni provozovatelé vodovodů pro veřejnou potřebu a další osoby dodávající pitnou vodu pro veřejnou potřebu pořídit protokol v četnosti a rozsahu stanoveném prováděcím předpisem³⁶⁸ v elektronické podobě a tento protokol neprodleně předat v elektronické podobě příslušnému orgánu ochrany veřejného zdraví. Tato data jsou základem národní databáze jakosti dodávané pitné vody.³⁶⁹ Osoba, která provozuje vodovod nebo kanalizaci pro veřejnou potřebu, musí mít podle § 6 zákona o vodovodech a kanalizacích oprávnění k provozování.

Součástí požadavků na zdravotní nezávadnost pitné vody jsou i požadavky na výroby, chemické látky a vodárenské technologie, a to jak na ty, které přicházejí

367 Srov. ustanovení § 3a ZOVZ ve vazbě na ustanovení § 3 b ZOVZ.

368 Podmínky kontroly jakosti vody určené pro odběratele upravuje ZOVZ s prováděcí vyhláškou č. 252/2004 Sb. Kontrola jakosti vody při úpravě a v distribuční síti je zajištěna vyhláškou č. 428/2001 Sb., kterou se provádí zákon o vodovodech a kanalizacích. Ve smyslu ustanovení § 9 odst. 3 zákona o vodovodech a kanalizacích je provozovatelé vodovodu pro veřejnou potřebu uložena povinnost předat obci na její žádost přehled zjištěných ukazatelů jakosti vody za minulý rok nejpozději do 30 dnů ode dne vyžádání. Současně provozovatelé tento zákon ukládá v ustanovení § 36 odst. 6 povinnost po zjištění zhoršení jakosti dodávané pitné vody bez prodlení toto oznámit orgánu ochrany veřejného zdraví a v případě, že orgán ochrany veřejného zdraví dodávanou vodu prohlásí za nepitnou, bez prodlení o tom informovat odběratele. Povinnost provozovatele informovat orgán ochrany veřejného zdraví o nedodržení nejvyšší mezní hodnoty nebo mezní hodnoty jakéhokoliv ukazatele je rovněž stanovena v § 4 odst. 5 ZOVZ. V intencích § 4 odst. 3 ZOVZ je dodavatel pitné vody povinen zajistit odběratelům přístup k aktuálním informacím o jakosti dodávané pitné vody a látkách použitých k úpravě. Ve smyslu uvedené právní úpravy je provozování úpraven vod a vodovodů pro veřejnou potřebu zařazeno mezi činnosti epidemiologicky závažné, což mj. znamená, že příslušní pracovníci přicházející do přímého styku s pitnou vodou musí mít „znalosti nutné k ochraně veřejného zdraví“, které definuje vyhláška č. 490/2000 Sb., o rozsahu znalostí a dalších podmínkách k získání odborné způsobilosti v některých oborech ochrany veřejného zdraví.

369 Srov. Informační systém Koordinačního střediska pro resortní zdravotnické systémy, týkající se jakosti pitné vody PiVo http://www.ksrzis.cz/dokumenty/pitna-voda-is-pivo_36_114_1.html [cit. 21. 10. 2013].

do přímého styku s pitnou vodou, tak i na ty, které přicházejí do přímého styku s vodou surovou³⁷⁰. Surovou vodou se pro účely zákona rozumí voda používaná k výrobě vody pitné. Stanovené výrobky, chemické látky a vodárenské technologie mohou výrazně negativně ovlivnit zdravotní nezávadnost vody únikem škodlivých látek do vody.³⁷¹

Ochrana jakosti vod je z hlediska stanovených environmentálních požadavků v podmínkách ČR relativně uceleně upravena ve vodním zákoně. Koncepčním nástrojem k ochraně vod, a to i ve vztahu k jakostním ukazatelům, je plánování v oblasti vod. Vodní zákon v souladu s Rámcovou směrnicí pro vodní politiku EU vymezuje ve svém ustanovení § 23 účel plánování (ve vazbě na vymezení a harmonizaci veřejných zájmů) z pohledu ochrany vod jako složky životního prostředí, ochrany před povodněmi a dalšími škodlivými účinky vod a trvale udržitelného užívání vodních zdrojů a hospodaření s vodami pro zajištění požadavků na vodohospodářské služby, zejména pro účely zásobování obyvatelstva pitnou vodou.

Cíle ochrany vod jsou ve smyslu novely vodního zákona (zákonem č. 150/2010 Sb.) rozšířeny mimo jiné i z hlediska jakostních parametrů vod ve vazbě zásobování obyvatelstva pitnou vodou a ve smyslu ustanovení § 23a VZ zároveň zaměřeny i na hygienické aspekty vod, se kterými se vzájemně prolínají (zejména ve vztahu k zajištění ochrany, zlepšení stavu a dosažení dobrého ekologického potenciálu a chemického stavu jak u povrchových, tak i podzemních vod). K dosažení toho cíle by mělo dojít především zamezením zhoršení stavu všech útvarů povrchových vod ležících v téže mezinárodní oblasti povodí a snížení jejich znečištění prioritními látkami a zastavení a postupné odstraňování emisí vypouštění a úniků prioritních nebezpečných látek. U podzemních vod by mělo dojít k zamezení nebo omezení vstupů nebezpečných, zvláště nebezpečných a jiných závadných látek za účelem účinného snížení znečištění těchto vod. Dobrého stavu podzemních vod, dobrého ekologického stavu, dobrého ekologického potenciálu nebo předcházení zhoršování stavu útvaru povrchové nebo podzemní vody nemusí být dosaženo mimo

370 Srov. ustanovení § 5 ZOVZ.

371 Podrobnější vymezení hygienických limitů je obsaženo ve vyhlášce č. 252/2004 Sb., kterou se stanoví hygienické požadavky na pitnou a teplou vodu a četnost a rozsah kontroly pitné vody, v účinném znění.

jiné z důvodu nadřazeného veřejného zájmu, nebo pokud jsou přínosy pro životní prostředí a společnost převáženy přínosy nových změn pro lidské zdraví, udržení ochrany obyvatel nebo udržitelný rozvoj.³⁷²

Rovněž ochrana vodních poměrů a vodních zdrojů v návaznosti zejména na chráněné oblasti přirozené akumulace vod, území chráněná pro akumulaci povrchových vod, ochranu podzemních zdrojů vod, ochranná pásma³⁷³, citlivé a zranitelné oblasti³⁷⁴ ve smyslu ustanovení § 27 – 37 VZ slouží k zabezpečení hygienických aspektů ochrany vod.³⁷⁵ Uvedené se přímo odráží v ochraně zdrojů pitné vody.³⁷⁶ Ve smyslu ustanovení § 5 VZ je dána povinnost každému, kdo nakládá mimo jiné i s podzemními vodami, aby dbal o jejich ochranu a zabezpečoval jejich hospodárné a účelné využívání podle podmínek tohoto zákona. Z ustanovení § 29 VZ vyplývá, že zdroje podzemních vod jsou přednostně vyhrazeny k zásobování obyvatelstva pitnou vodou, jakož i pro účely, pro které je použití pitné vody stanoveno zvláštním právním předpisem. K jiným účelům může vodoprávní úřad povolit

372 Srov. ustanovení 23a odst. 1, odst. 7 a odst. 8 VZ.

373 V ochranném pásmu I. a II. stupně je zakázáno provádět činnosti poškozující nebo ohrožující vydatnost, jakost nebo zdravotní nezávadnost vodního zdroje, jejichž rozsah je vymezen v opatření obecné povahy o stanovení nebo změně ochranného pásma. Srov. ustanovení § 30 VZ.

374 V České republice byla Směrnice Rady 91/676/EHS (nitratová směrnice) implementována do vodního zákona (stanovením zranitelných oblastí ve smyslu ustanovení § 33 VZ), dále do nařízení vlády č. 103/2003 Sb., o stanovení zranitelných oblastí a o používání a skladování hnojiv a statkových hnojiv, střídání plodin a provádění protierozních opatření v těchto oblastech ve znění pozdějších předpisů a dále do zákona o hnojivech č. 156/1998 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Hlavními nástroji nitratové směrnice jsou: akční program (opatření vyžadovaná od podniků hospodářících ve zranitelných oblastech) a zásady správné zemědělské praxe zaměřené na ochranu vod před znečištěním dusičnany ze zemědělských zdrojů. Akční program přijatý podle článku 5 nitratové směrnice 91/676/EHS je neúčinnější a současně finančně nejnáročnější systém opatření při implementaci nitratové směrnice. Akční program představuje systém povinných opatření ve zranitelných oblastech, která mají za cíl redukovat riziko vyplavování dusíku do povrchových a podzemních vod. Zásady správné zemědělské praxe, které jsou jedním z požadavků nitratové směrnice, představují souhrn požadavků jak hospodařit, aby nedocházelo k nadměrnému znečišťování vod dusičnany. Srov. www.eagri.cz/public/web/mze/zivotni-prostredi/ochrana-vody/nitratova-smernice [cit. 15. 11. 2013].

375 Předmětná právní úprava mimo jiné transponuje Směrnici Rady 91/676/EHS o ochraně vod před znečištěním dusičnany ze zemědělských zdrojů. Ve smyslu ustanovení § 33 VZ (jakož i nařízení vlády č. 103/2003 Sb., o stanovení zranitelných oblastí a o používání hnojiv a statkových hnojiv, střídání plodin a provádění protierozních opatření) jsou např. chráněny „zranitelné oblasti“.

376 Ochranu zdrojů pitné vody v ČR upravuje vyhláška č. 252/2004 Sb. Imisní standardy ukazatelů přípustného znečištění povrchových vod, které jsou využívány nebo u kterých se předpokládá využití jako zdroje pitné vody, stanoví nařízení vlády č. 61/2003 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Výpočet emisních i imisních limitů je přitom vázán na aplikaci nejlepších dostupných technik.

používání podzemní vody jen tehdy, není-li to na úkor uspokojování uvedených potřeb. Osoba, která způsobí při provozní činnosti ztrátu podzemní vody nebo podstatné snížení možnosti odběru ve zdroji podzemních vod nebo podstatně zhorší jakost vody, je povinna nahradit škodu, která tím vznikla. Oprávněným subjektem je ten, kdo má povoleno odebírat podzemní vodu z tohoto zdroje. Dále je shora uvedená povinná osoba ze zákona povinna provést podle místních podmínek potřebná opatření k zajištění obnovení původního zdroje. Není-li to možné nebo účelné, je povinna poskytnout jednorázovou náhradu odpovídající snížení hodnoty toho nemovitého majetku, s jehož užíváním je povolení spojeno. Ve sporu o náhradu škody nebo její výši rozhoduje soud.³⁷⁷ Tím nejsou dotčeny obecné předpisy o náhradě škody. Jakost podzemních vod se v návaznosti na ustanovení § 21 odst. 2 VZ a ve smyslu ustanovení § 10 vyhlášky č. 252/2013 Sb., o rozsahu údajů v evidencích stavu povrchových a podzemních vod a o způsobu zpracování, ukládání a předávání těchto údajů do informačních systémů veřejné správy, eviduje v rozsahu údajů získaných z monitorovací sítě chemického stavu podzemních vod a údajů o územní identifikaci objektů monitorovací sítě chemického stavu podzemních vod. Tyto údaje zpracovává a do informačního systému veřejné správy ukládá Český hydrometeorologický ústav. Vyžaduje-li to veřejný zájem, může vodoprávní úřad ve smyslu ustanovení § 6 odst. 4 VZ upravit, omezit, popř. zakázat obecné nakládání s povrchovými vodami. K takové formě regulace je vodoprávní úřad oprávněn mimo jiné z důvodu ohrožení jakosti či zdravotní nezávadnosti vod a z důvodu bezpečnosti osob. V intencích ustanovení § 109 VZ pak k omezení či zákazu povoleného nakládání s vodami může dojít rovněž v rámci tzv. mimořádných opatření, zejména je-li přechodný nedostatek vody nebo je-li ohroženo zásobování obyvatelstva vodou (k tomu více v kapitole I.1). V obou případech může k takové regulaci dojít buď formou rozhodnutí či na základě opatření obecné povahy.³⁷⁸

377 Viz např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 10. 2001, sp.zn. 25 Cdo 2947/99 (voda ve studni znehodnocená údržbou silnice a zasolením, přiznána náhrada škody); rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2012, sp.zn. 9 As 78/2011 (účastníci řízení), popř. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. 11. 2005, sp.zn. 25 Cdo 2022/2004 (aktivní legitimace ve sporu o kvalitu vody).

378 Ve smyslu ustanovení § 115a VZ taková opatření nabývají účinnosti, pokud vodoprávní úřad nestanoví jinak, před jejich projednáním, a to dnem vyvěšení veřejné vyhlášky, kterou se opatření obecné povahy oznamuje. O vydání opatření obecné povahy uvědomí vodoprávní úřad dotčené osoby vhodným v místě obvyklým způsobem. Ustanovení § 172 odst. 5 správního řádu se na vydávání opatření obecné povahy v těchto případech nepoužije.

Ochrana jakosti vod je úzce provázána s regulací vypouštění odpadních vod. Vypouštění odpadních vod do vod povrchových nebo podzemních je upraveno v ustanovení § 38 VZ.³⁷⁹ Ve vazbě na redukcí epidemí a případů chorob souvisejících s vodou je upraveno povolování vypouštění odpadních vod s obsahem zvláště nebezpečných závadných látek do kanalizace a stanovení povinnosti vodoprávního úřadu přihlížet při vydávání povolení k vypouštění odpadních vod k použití nejlepších dostupných technologií v oblasti zneškodňování odpadních vod (z praktického hlediska k problematice více v kapitole III.1).

Zákon o vodách upravuje právní režim při zhoršení jakosti podzemních vod v důsledku havárie³⁸⁰. Za havárii se v intencích vodního zákona považují vždy případy závažného zhoršení nebo mimořádného ohrožení jakosti povrchových a podzemních vod. Zákon podrobně upravuje povinnosti jednotlivých subjektů při havárii. Zejména specifikuje povinnosti osoby, která havárii způsobila. Jedná se především o povinnost činit bezprostřední opatření k odstraňování příčin a následků havárie. Přitom je ve smyslu ustanovení § 41 VZ dána povinnost se řídit havarijním plánem, popřípadě pokyny vodoprávního úřadu a České inspekce životního prostředí. Opatření k nápravě havárie podrobně stanoví ustanovení § 42 VZ. Podle tohoto ustanovení se za původce závadného stavu a priori považuje ten, kdo

379 Povinnost pravidelného sledování jakosti vypouštěných odpadních vod ze zařízení určených k čištění nebo zneškodňování těchto vod je založena v § 38 odst. 3 VZ, podle kterého „Kdo vypouští odpadní vody do vod povrchových nebo podzemních, je povinen zajišťovat jejich zneškodňování v souladu s podmínkami stanovenými v povolení k jejich vypouštění. Při stanovování těchto podmínek je vodoprávní úřad povinen přihlížet k nejlepším dostupným technologiím v oblasti zneškodňování odpadních vod, kterými se rozumí neúčinnější a nejpokročilejší stupeň vývoje použité technologie zneškodňování nebo čištění odpadních vod, vyvinuté v měřítku umožňujícím její zavedení za ekonomicky a technicky přijatelných podmínek a zároveň neúčinnější pro ochranu vod.“ Podle § 38 odst. 4 VZ je pak stanovena povinnost tomu, kdo vypouští odpadní vody do vod povrchových nebo podzemních, aby v souladu s rozhodnutím vodoprávního úřadu měl objem vypouštěných vod a míru jejich znečištění. V intencích § 38 odst. 5 VZ se tato povinnost nevztahuje na toho, kdo zneškodňuje odpadní vody prostřednictvím vodního díla určeného pro čištění odpadních vod do kapacity 50 ekvivalentních obyvatel, jehož podstatnou součástí je výrobek označovaný CE. Podle § 38 odst. 7 VZ je přímé vypouštění odpadních vod do vod podzemních obecně zakázáno. Vypouštění odpadních vod neobsahujících nebezpečné závadné látky nebo zvláště nebezpečné závadné látky ve smyslu ustanovení § 39 VZ z jednotlivých rodinných domků a staveb pro individuální rekreaci nebo z jednotlivých staveb poskytujících stanovené služby, lze povolit jen výjimečně na základě vyjádření osoby s odbornou způsobilostí k jejich vlivu na jakost podzemních vod. Kontrolu provádí příslušný vodoprávní úřad a Česká inspekce životního prostředí. Ve smyslu ustanovení § 14 odst. 4 zákona o vodovodech a kanalizacích se ukládá provozovateli zajistit provádění odběrů vzorků odpadní vody a její rozborů.

380 Srov. ust. § 40 a násl. VZ.

tento stav způsobil. Nelze-li opatření k nápravě uložit a hrozí-li závažné ohrožení nebo znečištění povrchových a podzemních vod, pak zabezpečí nezbytná opatření k nápravě příslušný vodoprávní úřad z vlastního podnětu nebo z podnětu České inspekce životního prostředí. K tomuto účelu zřizuje ve smyslu ustanovení § 42 odst. 4 VZ kraj v rámci svého rozpočtu zvláštní účet.³⁸¹

Zhoršení jakosti vod (a s nimi spojené ohrožení zdraví člověka) může dojít rovněž v souvislosti se závadnými látkami. Vodní zákon obsahuje pojmové vymezení těchto látek a dále povinnost každého, kdo s takovými látkami zachází, učinit přiměřená opatření, aby nevnikly do povrchových nebo podzemních vod a neohrozily jejich prostředí. Seznam nebezpečných závadných látek a dalších látek nebo skupin látek, které vyvolávají znepokojení, je uveden v příloze č. 1 k tomuto zákonu. Tento seznam obsahuje i zvlášť nebezpečné závadné látky. Zvláštní kategorií nebezpečných a zvlášť nebezpečných látek jsou prioritní látky, které představují významné riziko pro vodní prostředí a souvisejí s ekosystémy.³⁸²

Hygienické požadavky na vody využívané k provozování koupališť a saun jsou upraveny v ustanovení § 6 ZOVZ.³⁸³ Vedle požadavků na složení vody jsou blíže stanoveny i podmínky poskytování těchto služeb, specifikované v prováděcím právním předpise.³⁸⁴ Zákon vymezuje povinnosti při provozu koupališť a saun, přičemž se zaměřuje jak na činnost provozovanou za účelem dosažení zisku (podnikání), tak na činnost provozovanou za účelem poskytnutí bezplatné služby občanům (např. v případě, kdy obec označí zdroj vody ve volné přírodě jako vhodný ke koupání). Provozovatel je zejména povinen, z důvodu ochrany zdraví osob, kontrolovat stanoveným způsobem zdravotní nezávadnost vody určené ke kou-

381 Kraj zřizuje od roku 2004 k tomuto účelu v rámci svého rozpočtu zvláštní účet ročně doplňovaný do výše 10 000 000 Kč. Před rokem 2004 byly prostředky pro financování likvidace havárií na vodách čerpány ze speciálního účtu Ministerstva životního prostředí na základě interních směrnic tohoto ministerstva.

382 Srov. ustanovení § 39 VZ. V těch případech, kdy uživatel zachází se závadnými látkami ve větším rozsahu nebo kdy je užívání těchto látek spojeno se zvýšeným nebezpečím pro povrchové či podzemní vody, je uživatel povinen vypracovat havarijní plán a provádět záznamy o provedených opatřeních k těmto látkám.

383 Viz směrnici Evropského parlamentu a Rady 2006/7/ES ze dne 15. 2. 2006 o řízení jakosti vod ke koupání.

384 Srov. vyhl. č. 238/2011 Sb., kterou se stanoví hygienické požadavky na koupaliště, sauny a hygienické limity písku v pískovištích venkovních hracích ploch, ve znění pozdějších předpisů. Provozovatel koupaliště má povinnost kontrolovat jakost vody. Zároveň je stanoven i rozsah a četnost této kontroly.

pání či saunování.³⁸⁵ Požadavky na jakost a kontrolu povrchových vod určených ke koupání, které nemají provozovatele, jsou vymezeny ve smyslu ustanovení § 34 VZ. V intencích tohoto ustanovení správci povodí ve spolupráci s Ministerstvem životního prostředí, Ministerstvem zdravotnictví, vodoprávními úřady a příslušnými krajskými hygienickými stanicemi sestavují, přezkoumávají a aktualizují profily vod uvedených v seznamu přírodních koupališť provozovaných na povrchových vodách využívaných ke koupání a dalších povrchových vod, kde lze očekávat, že se v nich bude koupat velký počet osob.³⁸⁶ Profil povrchových vod využívaných ke koupání je souhrn údajů o povrchových vodách uvedených v seznamu

385 tamtéž.

386 V intencích ustanovení § 6 g ZOVZ Ministerstvo zdravotnictví každoročně do 31. března sestaví ve spolupráci s Ministerstvem životního prostředí a Ministerstvem zemědělství seznam, ve kterém uvede

- a) přírodní koupaliště provozovaná na povrchových vodách využívaných ke koupání, ve kterých nabízí službu koupání provozovatel podle § 6a a další povrchové vody, kde lze očekávat, že se v nich bude koupat velký počet osob a nebyl pro ně vydán příslušným orgánem ochrany veřejného zdraví trvalý zákaz koupání (dále jen „další povrchové vody ke koupání“) přírodní koupaliště provozovaná na povrchových vodách využívaných ke koupání, ve kterých nabízí službu koupání provozovatel podle § 6a, se do této části seznamu zařadí jen v případě, že lze u nich očekávat, že se v nich bude koupat velký počet osob a nebyl pro ně vydán příslušným orgánem ochrany veřejného zdraví trvalý zákaz koupání nebo trvalé varování před koupáním; velký počet osob se posuzuje s ohledem na hustotu osídlení, infrastrukturu, lokální význam koupacího místa a opatření přijatá na podporu koupání,
- b) přírodní koupaliště místního významu, provozovaná na povrchových vodách využívaných ke koupání, ve kterých nabízí službu koupání provozovatel podle § 6a, pro které nebyl vydán příslušným orgánem ochrany veřejného zdraví trvalý zákaz koupání,
- c) koupací sezónou (koupací sezónou jednotlivých přírodních koupališť se rozumí zpravidla období od 30. května do 1. září nebo období, během něhož lze očekávat velký počet koupajících se osob).

Tento seznam je povinno Ministerstvo zdravotnictví zpřístupnit na dobu 10 kalendářních dnů na své úřední desce a úředních deskách krajských hygienických stanic a jejich územních pracovišť veřejnosti k připomínkám; za den, od kterého počíná plynout tato doba, se považuje den, ve kterém byl seznam vyvěšen nejpozději. Seznam upravený na základě vyhodnocení uplatněných připomínek uveřejní Ministerstvo zdravotnictví na úřední desce ve svém sídle, na úředních deskách v sídle krajských hygienických stanic a na Portálu veřejné správy. Ministerstvo životního prostředí předloží seznam vod ke koupání podle odstavce 1 písm. a) každoročně před zahájením koupací sezóny Evropské komisi s uvedením důvodů jeho změn, pokud k nim došlo oproti předchozímu roku. Ministerstvo životního prostředí ve spolupráci s Ministerstvem zdravotnictví je dále povinno předložit Evropské komisi do 31. prosince kalendářního roku za uplynulou koupací sezónu zprávu o výsledcích monitorování a posouzení jakosti povrchových vod uvedených v seznamu spolu s informací o pozastavení monitorovacího kalendáře a jeho důvodech a s popisem významných opatření, která byla podle tohoto zákona a vodního zákona přijata příslušnými správními úřady k řízení jakosti vody ke koupání. Ministerstvo zdravotnictví dále informuje Evropskou komisi o povolení podle § 6e ZOVZ k provedení mikrobiologického rozboru vod ke koupání uvedených v seznamu včetně hodnocení rovnocennosti metodám a pravidlům stanoveným prováděcím právním předpisem.

sestaveném podle zákona o ochraně veřejného zdraví a v prováděcí právní úpravě k tomuto zákonu. Jakost povrchových vod se eviduje v rozsahu údajů charakteristických hodnot vybraných ukazatelů z výsledků hodnocení v profilech sledování jakosti povrchových vod a údajů o jejich územní identifikaci. Tyto údaje zpracovává a do informačního systému veřejné správy ukládá Český hydrometeorologický ústav³⁸⁷.

III.4.3 Závěr

Právní úprava ochrany jakosti vod je v podmínkách ČR roztržena do několika základních právních předpisů. Na úrovni zákona se zejména se jedná o zákon o ochraně veřejného zdraví, dále o vodní zákon a zákon o vodovodech a kanalizacích. Bližší aspekty jsou vymezeny v příslušné prováděcí právní úpravě. Takto stanovená úprava je však poměrně nepřehledná. To se odráží i v organizačním zabezpečení. Lze jen stěží předpokládat, že orgány ochrany veřejného zdraví mohou preventivně (v návaznosti na nejlepší dostupné techniky) ovlivnit kvalitu vod z hlediska rizikových faktorů pro zdraví člověka. Zde je zapotřebí vycházet ze zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci znečištění, ve znění pozdějších předpisů (dále také „zákon IPPC“). Právní režim tohoto zákona je z pohledu hygienických aspektů, resp. hodnocení zdravotních rizik při určování a posuzování nejlepších dostupných technik (BAT), velmi problematický (více k integrované prevenci v kapitole III.5). V předmětné právní úpravě absentuje účast odborně způsobilých osob oprávněných podávat vyjádření k nejlepším dostupným technikám z hlediska zdravotních rizik pro člověka.³⁸⁸ To se týká mimo jiné i hygienických požadavků na kvalitu vod. Některé pojmy se v právní úpravě nevyskytují jednotně, zejména lze kriticky hodnotit pojmové vymezení závadných a zvláště závadných látek ve vztahu k jiným nebezpečným látkám a látkám chemickým. Nejednotná terminologie je poněkud zavádějící a nepřispívá k transparentnosti právní úpravy. V intencích § 39 VZ se za závadné látky považují látky, které nejsou odpadními

387 Srov. ustanovení § 8 vyhl. č. 252/2013 Sb., o rozsahu údajů v evidencích stavu povrchových a podzemních vod a o způsobu zpracování, ukládání a předávání těchto údajů do informačních systémů veřejné správy ve vazbě na ustanovení § 3 vyhlášky č. 98/2011 Sb., o způsobu hodnocení stavu útvarů povrchových vod, způsobu hodnocení ekologického potenciálu silně ovlivněných a umělých útvarů povrchových vod a náležitostech programů zjišťování a hodnocení stavu povrchových vod.

388 Viz blíže in DUDOVÁ, J.: *Právo na ochranu veřejného zdraví. Ochrana veřejného zdraví před rizikovými faktory venkovního prostředí*, LINDE Praha, a. s., s. 202.

ani důlními vodami a které mohou ohrozit jakost povrchových nebo podzemních vod. Příloha č. 1 k VZ obsahuje seznam nebezpečných závadných látek nebo skupin látek, které v obdobné míře vyvolávají znepokojení. Tento seznam obsahuje i „zvláště nebezpečné závadné látky“. Podrobnosti stanoví vyhláška č. 450/2005 Sb., o nakládání se závadnými látkami a o náležitostech havarijního plánu. Vodní zákon ani jeho prováděcí vyhláška přitom nijak nespécifikují případné odlišnosti závadných látek od nebezpečných chemických látek ve smyslu zákona o chemických látkách. Ve smyslu vodního zákona zákonodárce nesystematicky a bez logického zdůvodnění pojem „závadné látky“ sice vymezuje, ale dále (s výjimkou ustanovení § 39 VZ) nedůsledně používá jiné názvosloví (např. při vymezení havárie dle § 40 a násl. VZ). Není proto např. zřejmé, dle jakých kritérií vodoprávní úřad povoluje výjimku při použití závadných látek mimo jiné z důvodu zdravotních.

Z pohledu garance kvality vod mají význam zejména standardy nebezpečných látek, které aktuálně (s přihlédnutím k vyvíjejícím se vědeckým poznatkům) stanoví v návaznosti na zdravotní rizika U. S. EPA.³⁸⁹ Do životního prostředí (a tím i do vody) by takto mělo dojít k redukci úniku látek, které jsou škodlivé pro zdraví člověka. Metody, které využívá U. S. EPA, jsou celosvětově přesahující a uznávané. Například při zkoumání údajů o schopnosti látky zvyšovat pravděpodobnost vzniku nádorových onemocnění se vychází i v podmínkách České republiky z tzv. „směrnice rizika“³⁹⁰ zpracované U. S. EPA³⁹¹. Této směrnice se využívá pro odhad zvýšení pravděpodobnosti vzniku nádorových onemocnění v důsledku chronické expozice cizorodým chemickým látkám z příjmu pitné vody. Protože neexistuje dostatek informací o účinku sledovaných látek podávaných ve směsi v koncentracích, ve kterých jsou tyto látky nalézány v pitné vodě, je v našich podmínkách, při vědeckých analýzách dané problematiky zpracovávané Státním zdravotním ústavem v Praze, postupováno podle doporučení U. S. EPA.³⁹²

389 Jedná se o Agenturu pro ochranu životního prostředí (U.S. Environmental Protection Agency, resp. U.S. EPA), spadající pod Federalní vládu Spojených států amerických, pověřenou ochranou lidského zdraví a jednotlivých složek životního prostředí. Blíže viz www.epa.gov [cit. 22. 10. 2013].

390 Risk-Based Concentration Table, October 2007 Update, United States Environmental Protection Agency, Philadelphia 2007. Dostupné na <http://www.epa.gov/reg3hwm/risk/riskmenu.htm> [cit. 21. 10. 2013].

391 Srov. DUDOVÁ, J. op. cit. S. 339 – 372.

392 Blíže viz na webových stránkách Státního zdravotního ústavu Praha, dostupné na <http://www.szu.cz/tema/zivotni-prostredi/pitna-voda> [cit. 21. 10. 2013].

III.5 OCHRANA VOD V INTEGROVANÉM POVOLENÍ

Autorka: Tereza Snopková

Zákon IPPC (zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a o omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů), se zabývá ochranou vod již od svého vzniku, resp. účinnosti, která nastala dnem 1. 1. 2003 (kromě ustanovení § 5 a 6, která nabyla účinnosti dnem vyhlášení). Následující text se zabývá shrnutím procesu integrovaného povolování, a to se zdůrazněním požadavků týkajících se ochrany vod. V tomto směru je důležité jednak postavení vodoprávních úřadů, jejichž správní akty jsou zahrnuty v integrovaném povolení a jednak samotný výčet nahrazovaných správních aktů z vodního zákona. Dále jsou zohledněny změny, které přinesla novelizace zákona IPPC provedená zákonem č. 69/2013 Sb. (tento zákon nabyl účinnosti dne 19. 3. 2013). Zvláštní pozornost je ve vztahu k ochraně vod věnována tzv. základní zprávě, jejíž vypracování je podle nové úpravy na úseku IPPC v určitých případech povinné.

III.5.1 Proces vydání integrovaného povolení a požadavky vodního zákona

Poslední změny zákona o integrované prevenci zohledňují požadavky směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU o průmyslových emisích (integrované prevenci a omezování znečištění). Uvedená směrnice měla být členskými státy implementována nejpozději do 7. 1. 2013 (tedy do 2 let od vstupu směrnice v platnost). V ČR došlo k implementaci potřebných ustanovení ke dni 19. 3. 2013, tj. ke dni účinnosti novelizace zákona o integrované prevenci provedené zákonem č. 69/2013 Sb. Na tomto místě je třeba upozornit na to, že směrnice o integrované prevenci a omezování znečištění se nedotýká pouze oblasti IPPC, ale vyžaduje určité změny také např. na úseku ochrany ovzduší. Kromě požadavků z evropské směrnice umožnila novelizace změny praktického charakteru, které by měly pomoci k dalšímu snížení emisí znečišťujících látek a zlepšení životního prostředí při současném zvýšení efektivity povolovacího procesu.³⁹³

393 Blíže viz důvodová zpráva k návrhu novely zákona IPPC (sněmovní tisk č. 780).

Proces vydání integrovaného povolení je i po změnách zákona IPPC zahájen podáním žádosti o vydání integrovaného povolení u příslušného správního úřadu. Tím je zpravidla krajský úřad, ale v případech možného přeshraničního vlivu provozu zařízení Ministerstvo životního prostředí.

Na základě integrovaného povolení musí provozovat všichni provozovatelé zařízení uvedených v příloze č. 1 zákona IPPC. Vzhledem k tomu, že došlo ke změnám této přílohy, obsahuje zákon č. 69/2013 Sb. také přechodná ustanovení, která vyjasňují, v jakých lhůtách mají stávající, resp. nová zařízení získat integrované povolení.³⁹⁴

Kromě těchto „obligatorních provozovatelů“ zachoval zákon IPPC (viz ustanovení § 2 písm. a) upravující definici zařízení) možnost provozovat na základě integrovaného povolení též zařízení, v nichž neprobíhá žádná z činností uvedených v příloze č. 1 zákona IPPC, ale provozovatel dobrovolně zažádal o vydání integrovaného povolení.

Žádost o vydání integrovaného povolení musí splňovat náležitosti v § 4 zákona IPPC a respektovat vzor žádosti upravený ve vyhlášce č. 288/2013 Sb., o provedení některých ustanovení zákona o integrované prevenci (ze dne 6. 9. 2013). Tato vyhláška nahradila předchozí právní úpravu, vyhlášku č. 554/2002 Sb., kterou se stanoví vzor žádosti o vydání integrovaného povolení, rozsah a způsob jejího vyplnění. Považuji za vhodné připomenout, že mezi podklady žádosti je řada dokumentů, které jsou zpracovávány na základě předpisů na ochranu jednotlivých složek životního prostředí. Je tedy možné využít data, která provozovatel již má, pokud před podáním žádosti o vydání integrovaného povolení provozoval zařízení, resp. technické jednotky v režimu „složkových předpisů“.

Součástí žádosti je nově též základní zpráva upravená v § 4a zákona IPPC. Touto se budu zabývat komplexně v další části.

³⁹⁴ Z přechodných ustanovení vyplývá, že na stávající zařízení (tj. zařízení uvedená do provozu před 7. lednem 2013, zařízení, pro něž bylo vydáno pravomocné integrované povolení, nebo zařízení, jejichž provozovatelé podali úplnou žádost o vydání integrovaného povolení před 7. lednem 2013 a která byla uvedena do provozu nejpozději 7. ledna 2014) vymezená odkazem na vybrané činnosti v příloze č. 1, se do 7. ledna 2014, není-li dále stanoveno jinak, použije zákon IPPC, ve znění účinném do dne nabytí účinnosti zákona č. 69/2013 Sb. Provozovatelé nových zařízení, tedy těch, v nichž jsou provozovány činnosti uvedené v příloze č. 1 k zákonu IPPC, ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti zákona č. 69/2013 Sb., která byla uvedena do provozu před 7. lednem 2013 a nevztahuje se na ně předchozí bod, jsou povinni mít pro toto zařízení nejpozději k 7. červenci 2015 integrované povolení (pokud tedy chtějí zařízení i nadále provozovat).

Nově je v ustanovení § 3a zákona IPPC upravena možnost požádat o předběžnou informaci o žádosti. Tato informace odpovídá režimu § 139 SŘ. Obsahem informace mají být předepsané náležitosti žádosti a zejména vymezení zařízení v žádosti. Zatímco první část informace bude sloužit spíše k vyjasnění požadavků uvedených v § 4 zákona IPPC, intenzivní by měla být zejména diskuse mezi správním úřadem a provozovatelem/žadatelem o tom, jaký rozsah provozního areálu by měl být posuzován jako zařízení IPPC. Vymezení musí samozřejmě odpovídat ustanovení § 2 písm. a) zákona IPPC a zahrnout jak samotnou jednotku uvedenou v příloze č. 1 zákona IPPC, tak související jednotky. Současně však musí jít o vymezení funkční z pohledu možností reálné regulace provozu zařízení a z pohledu komplexních dopadů na životní prostředí.

Po zhodnocení úplnosti žádosti, popř. po jejím doplnění, je žádost zveřejněna ve formě stručného shrnutí údajů v nově formálně právně upraveném (§ 5a zákona IPPC) informačním systému veřejné správy – informačním systému integrované prevence. Žádost je dále v souladu s ustanovením § 8 zákona IPPC rozeslána k vyjádření účastníkům řízení (mezi účastníky řízení je podle § 7 odst. 1 písm. b) zákona IPPC nově zařazen vlastník zařízení, není-li provozovatelem zařízení), kromě provozovatele zařízení, který žádost podal, příslušným správním úřadům, které vykonávají působnost podle zvláštních právních předpisů a jejichž správní akty se nahrazují vydáním integrovaného povolení, státu, jehož životní prostředí může být významně nepříznivě ovlivněno provozem zařízení. K vyjádření může být oslovena též odborně způsobilá osoba, jejíž role spočívá ve zpracování odborného vyjádření k aplikaci nejlepších dostupných technik nebo ve zvláště složitých případech k celé žádosti.

Pokud jde o vyjádření příslušných správních úřadů, podle § 9 zákona IPPC jsou tyto povinni zaslat úřadu svá vyjádření nejpozději do 30 dnů po obdržení žádosti. Vyjádření má obsahovat zejména zhodnocení návrhu závazných podmínek k provozu zařízení, popřípadě návrh dalších závazných podmínek, které úřad navrhuje zahrnout do integrovaného povolení.

Dále se uvádí, že vyjádření příslušných správních úřadů zasílaná úřadu nejsou správními rozhodnutími.

K postavení příslušných správních úřadů (mezi nimi může být též vodoprávní úřad, je-li nahrazováno rozhodnutí z vodního zákona – k procesům s vazbou na veřejné

stavební právo více v kapitole I.2) považují za důležité konstatovat, že se jedná o dotčené orgány v tom smyslu, jak je upravuje správní řád v ustanovení § 136. Jedná se o správní orgány příslušné k vydání vyjádření, které je podkladem rozhodnutí správního orgánu (§ 136 odst. 1 písm. b) SŘ). Nepopíratelně přísluší dotčeným správním orgánům, resp. v dikci zákona o integrované prevenci příslušným správním úřadům práva i povinnosti upravené v § 136 SŘ. Nabízí se však otázka, do jaké míry je reálné uplatnění ustanovení o řešení rozporů. Zda tedy pojmově může na úseku integrované prevence nastat rozpor mezi vyjádřením dotčeného orgánu (mezi nimi navzájem) a postojem správního úřadu, který vydává integrované povolení. Povolovací správní úřad je, jak bude rozebráno dále, vázán primárně požadavky a podmínkami, které jsou upraveny ve složkových předpisech (tedy těmi podmínkami, které se váží k nahrazovaným správním aktům). Pokud jde o vyjádření příslušného správního úřadu, toto sice nesmí být opomenuto, ale nemusí být bezpodmínečně plně zahrnuto v integrovaném povolení. V tomto směru považují ustanovení o řešení sporů za neaplikovatelné. Nabízí se též otázka, zda má příslušný správní úřad (dotčený správní orgán) v případě IPPC právo podat podnět k přezkumu podle § 136 odst. 4 SŘ. Vzhledem k tomu, že správní řád toto oprávnění nepodmiňuje vahou vyjádření dotčeného orgánu, pak zjevně není důvod takové oprávnění nepřiznat. Praktické uplatnění nebude pravděpodobně příliš časté, ale mohlo by být využitelné např. při selhání kontroly procesu IPPC ze strany zúčastněné veřejnosti.

Ve vztahu k povaze vyjádření příslušného správního úřadu (dotčeného správního orgánu) je třeba se zabývat tím, zda se může jednat o závazné stanovisko upravené v § 149 SŘ. Již výše bylo naznačeno, že vyjádření příslušného správního úřadu nemá povahu závazného vyjádření, tj. vyjádření, které by bezpodmínečně muselo být zahrnuto do integrovaného povolení.

Podle § 13 odst. 5 a 6 zákona IPPC je součástí odůvodnění integrovaného povolení i vypořádání připomínek k žádosti obsažených ve vyjádřeních podaných podle § 8 až 11 zákona IPPC, a to v plném rozsahu. Závazné podmínky provozu uložené úřadem musí vždy zahrnovat podmínky, postupy a opatření, které by jinak byly stanoveny na základě zvláštních právních předpisů, podle kterých by byla vydána rozhodnutí, stanoviska, vyjádření a souhlasy, které se nahrazují integrovaným povolením. Závaznost požadavků vodního zákona tak není dána bezprostředně vyjádřením příslušného správního úřadu (dotčeného vodoprávního úřadu), ale je vázána

k podmínkám uvedeným ve zvláštním právním předpisu, tedy ve vodním zákoně. V ustanovení § 126 odst. 5 VZ se uvádí, že ostatní ustanovení tohoto zákona, včetně časového omezení platnosti povoleného nakládání s vodami, tím nejsou dotčena a musí být při postupu podle zákona o integrované prevenci zohledněna, s výjimkou požadavku současného vydání rozhodnutí podle § 9 odst. 5 VZ. Závaznost vyjádření je tedy nahrazena povinným zahrnutím podmínek vodního zákona pro integrované správní akty.

S ohledem na výše citovaná ustanovení vyjádření vodoprávního úřadu uplatněné v procesu IPPC nenaplňuje definici závazného stanoviska uvedenou v § 149 odst. 1 SR. Podle něho: „*Závazné stanovisko je úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu.*“ Není tedy na místě ani uplatnění dalších ustanovení § 149 SR jako je přerušení řízení za účelem vyčkání na výsledek řízení, v němž má být vydáno závazné stanovisko, nebo zamítnutí žádosti na základě vydání závazného stanoviska, které by znemožnilo žádosti vyhovět. To však neznamená, že žádost o vydání integrovaného povolení nemůže být zamítnuta. Zamítnuta být může, pokud nebudou naplněny požadavky dané vodním zákonem a zákonem o integrované prevenci. Pokud by vodoprávní úřad uplatnil zamítavé vyjádření, toto bude příslušným správním úřadem v procesu IPPC vyhodnoceno a odůvodněno. Nemusí být však bez dalšího promítnuto do výrokové části rozhodnutí o žádosti o vydání integrovaného povolení.

Z oblasti ochrany vod jsou v rámci IPPC integrována rozhodnutí vydaná podle § 8 odst. 1, § 12 odst. 1, § 16 odst. 1, § 17 odst. 1, § 39 odst. 2 písm. a) VZ. Tato rozhodnutí nelze podle § 13 odst. 6 zákona IPPC po vydání integrovaného povolení vydat podle zvláštních právních předpisů, tedy vodního zákona.

Jedná se o povolení ke zvláštnímu nakládání s povrchovými nebo podzemními vodami a tomu odpovídající změnu a zrušení povolení k nakládání s vodami. Dále se jedná o povolení k vypouštění odpadních vod s obsahem zvlášť nebezpečné závadné látky do kanalizace a souhlasy k vybraným činnostem – ke stavbám, zařízením nebo činnostem, k nimž není třeba povolení podle tohoto zákona, které však mohou ovlivnit vodní poměry (k tomu více v kapitole I.1). Dále je v rámci integrovaného povolení schvalovaný plán opatření pro případy havárie (havarijní

plán), který se týká zacházení se závadnými látkami ve větším rozsahu nebo v případech, kdy je zacházení s nimi spojeno se zvýšeným nebezpečím pro povrchové nebo podzemní vody.

V ustanoveních § 13 až 15 zákona IPPC došlo ke změnám, které reflektují požadavky směrnice o průmyslových emisích. Zejména byla posílena role nejlepších dostupných technik (BAT). Podle důvodové zprávy k novele zákona o integrované prevenci³⁹⁵ lze tematiku BAT vnímat jako nejdůležitější faktor revize směrnice o IPPC. Směrnice o průmyslových emisích proto v oblasti nejlepších dostupných technik přináší výrazný posun směrem k vyšší míře závaznosti a zúžení prostoru k ukládání výjimek z aplikace hodnot na úrovni nejlepších dostupných technik. Tento posun se logicky promítá též do české právní úpravy a postupně bude zohledněn v jednotlivých integrovaných povoleních.

K provozu zařízení se váží povinnosti uvedené v ustanovení § 16 a 16a zákona IPPC. Na tyto povinnosti navazuje též vyhláška č. 288/2013 Sb., která přináší závazný vzor zprávy o plnění podmínek integrovaného povolení.

Provoz zařízení je ze strany orgánů státní správy sledován prostřednictvím tzv. přezkumu, který může vést k uložení nápravných opatření, sankčních opatření nebo k vyvolání změnového řízení (podrobněji ustanovení § 18 zákona IPPC).

Z pohledu praktických požadavků byly v zákoně upřesněny postupy týkající se změnového řízení (§ 19a zákona IPPC). Smysl změnového řízení však zůstává stejný. Vzhledem k tomu, že integrované povolení provází provozovatele po celou dobu jeho provozní činnosti, dochází k řadě změn provozního charakteru, ať už z technického hlediska či z hlediska změn kapacity. Další změny přináší také právní předpisy. Změny mohou být vyvolány také změněnou imisní situací v lokalitě, kde je zařízení umístěno. Smyslem změnového řízení je promítnutí těchto změn do závazných podmínek integrovaného povolení tak, aby i nadále byla zachována vysoká úroveň ochrany životního prostředí při využití aktuálně existujících nejlepších dostupných technik.

Kromě přezkumu byl do zákona nově doplněn systém kontrol. Kontrola má podle § 20 b zákona IPPC zahrnout veškeré činnosti, včetně výkonu kontroly na místě provozu zařízení, monitorování emisí a kontrol dokumentace a podkladů,

395 Důvodová zpráva k návrhu novely zákona IPPC (sněmovní tisk č. 780).

ověřování vlastního monitorování, kontrol používaných technik a vhodnosti řízení provozu zařízení z hlediska životního prostředí, prováděné s cílem kontrolovat zařízení z hlediska dodržování povinností stanovených tímto zákonem nebo integrovaným povolením, podporovat dodržování těchto povinností a tam, kde je to nezbytné, monitorovat jejich dopad na životní prostředí. Kontrolním orgánem je Česká inspekce životního prostředí (v oblasti ochrany před nepříznivými účinky hluku, vibrací a neionizujícího záření krajské hygienické stanice), která si má připravit plán kontrol. Intervaly kontrol jsou odvislé od toho, jak velký dopad má zařízení na životní prostředí, popř. se jedná o mimořádné kontroly.

Předmětné ustanovení naplňuje požadavky směrnice o průmyslových emisích. V důvodové zprávě k návrhu novely zákona IPPC jsou vzpomínána ustanovení umožňující určitou kontrolu a následné ukládání opatření a sankcí již v době před novelizací zákona. Nicméně tato jsou vyhodnocena jako nedostačující z pohledu nároků na transpozici směrnice.

V důvodové zprávě však není vyhodnocen vztah kontroly k přezkumnému řízení podle § 18 zákona IPPC (kromě zmínky v § 20 b odst. 7 zákona IPPC, podle něhož může být mimořádná kontrola provedena i před přezkumem závazných podmínek integrovaného povolení). Zůstává tak povinnost správního úřadu IPPC provést alespoň každých 8 let přezkum, zda nedošlo ke změně okolností, které mohou vést ke změně závazných podmínek integrovaného povolení. Přitom důvody přezkumu se prolínají s kontrolními činnostmi. V této věci postrádám jasné určení vazby přezkumu a kontroly. Prakticky tak může docházet k vynaložení nákladů na tutéž věc ve dvou liniích. Z důvodové zprávy ani platného a účinného znění zákona není jasné, proč zmíněné linie nemohly být sjednoceny, nebo jak je v praxi sjednotit.

Z dalších změn, které byly doplněny novelizací provedenou zákonem č. 69/2013 Sb., považuji za vhodné zmínit možnost v rámci zániku povolení jít cestou vynětí zařízení z režimu IPPC, pokud provozovatel zařízení dostatečným způsobem prokáže pokles kapacity zařízení pod příslušnou prahovou hodnotu uvedenou v příloze č. 1 k zákonu IPPC (§ 23 zákona IPPC). Nově je též upravena možnost sloučení integrovaných povolení. Podle § 20a odst. 1 zákona IPPC úřad na žádost provozovatele zařízení rozhodne o sloučení dvou nebo více integrovaných povolení do jednoho integrovaného povolení, jedná-li se o integrovaná povolení vydaná

pro zařízení provozovaná stejným provozovatelem na stejném místě. Sloučení integrovaných povolení spočívá ve změně jednoho z integrovaných povolení, kterých se sloučení týká, a zrušení ostatních dotčených integrovaných povolení.

Specifická pravidla k ukončení provozu, která zohledňují existenci základní zprávy, budou zmíněna v další části.

III.5.2 Základní zpráva

V ustanovení § 2 písm. p) se nově v zákoně IPPC objevuje „základní zpráva“. Rozumí se jí informace o stavu znečištění půdy a podzemních vod příslušnými nebezpečnými látkami. Povinnost předložit základní zprávu upravuje § 4a ve spojení s § 4 odst. 1 písm. q) zákona IPPC. Ke schválení základní zprávy je příslušné Ministerstvo životního prostředí podle § 29 písm. t) zákona IPPC, resp. krajský úřad podle § 33 písm. h) zákona IPPC. Na jedné straně se tedy základní zpráva předkládá ke schválení jako součást žádosti (§ 4a odst. 1 zákona IPPC), na druhé straně je vymezena zvláštní kompetence k jejímu schválení, a to mimo kompetenci rozhodovat o žádosti o vydání integrovaného povolení, a tedy i mimo kompetenci rozhodovat o změně integrovaného povolení, která naopak výslovně v ustanoveních o výkonu státní správy uvedena není.

Podle § 4a zákona IPPC se povinnost zpracovat základní zprávu vztahuje na případy, kdy jsou v zařízení používány, vyráběny nebo ze zařízení vypouštěny nebezpečné látky, které mohou způsobit znečištění půdy a podzemních vod v místě zařízení. Nebezpečné látky jsou doplněné odkazem na přílohu č. 1 VZ, tedy na přílohu, která upravuje zvláště nebezpečné a nebezpečné látky. Jedná se (ve spojení s ustanovením § 39 odst. 3 VZ) o seznam nebezpečných závadných látek a dalších látek nebo skupin látek, které v obdobné míře vyvolávají znepokojení.

Na základě metodického pokynu Ministerstva životního prostředí³⁹⁶ má provozovatel povinnost zajistit zpracování základní zprávy, pokud splňuje tato kritéria (následuje plná citace z metodického pokynu):

„Jedná se o nebezpečné látky a směsi podle čl. 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1272/2008 ze dne 16. prosince 2008 o klasifikaci, označování a balení látek a směsí.³⁹⁷ Provozovatel zachází se závadnými látkami podle definice § 39 odst. 1 VZ ve větším rozsahu

³⁹⁶ Metodický dokument k problematice základní zprávy dostupný na <http://www.mzp.cz/ippc>.

³⁹⁷ Pozn.: zde se vychází z definice nebezpečné látky uvedené v § 2 písm. o) zákona IPPC.

(podle § 2 písm. b) vyhlášky č. 450/2005 Sb.) nebo je zacházení s nimi spojeno se zvýšeným nebezpečím pro povrchové nebo podzemní vody (podle § 2 písm. c) vyhlášky č. 450/2005 Sb. a § 39 odst. 2 VZ). Na uvedeného provozovatele se vztahuje povinnost zpracovat havarijní plán podle vodního zákona. Závadné látky jsou zároveň zvlášť nebezpečnými látkami nebo nebezpečnými látkami podle přílohy č. 1 VZ. Nebezpečná látka nebo směs je považována za nebezpečnou pro životní prostředí podle skupin nebezpečnosti v § 5 odst. 1 písm. o) zákona č. 350/2011 Sb., chemického zákona. Bere se do úvahy pouze nebezpečnost ve vztahu k vodě či půdě.“

Smyslem zpracování základní zprávy je zjištění stavu znečištění podzemních vod a půdy jako složek, které jsou významně ohrožené, a jako takové si vyžadují zvláštní regulaci. Toto zjištění před zahájením provozu³⁹⁸ má sloužit k porovnání se stavem při ukončení provozu. Právě k ukončení provozu se váže požadavek uvést místo do původního stavu, tedy do stavu schváleného v základní zprávě.

Zmapování stavu znečištění je jistě přínosné a žádoucí. Na druhé straně znamená zvýšené náklady pro provozovatele již ve fázi zpracování žádosti o vydání integrovaného povolení nebo jeho změn. Tyto náklady se mohou podle důvodové zprávy pohybovat od 30 tis. do 300 tis. Kč. Přitom pro zpracování základní zprávy mohou a mají být využity podklady získané již podle složkových předpisů (geologického zákona, vodního zákona, chemického zákona a dalších)³⁹⁹. Proč by tedy tyto podklady nemohly být samy o sobě dostačující?

Ve vyhlášce č. 288/2013 Sb. je stanoven závazný vzor základní zprávy. Jedná se tedy o další administrativní zátěž provozovatele.⁴⁰⁰ Ale také v zásadě o zajištění náhrady ekologické újmy (ve fázi ukončení provozu), která vzniká z povolené činnosti při respektování všech zákonných požadavků.

Vzhledem k tomu, že se jedná o transpoziční ustanovení, uvádí předkladatel v důvodové zprávě k novelizaci zákona, že zvolený způsob řešení je jediný relevantní. Není ovšem jasné, proč nemohly být využity nástroje již existující zejména v zákoně o ekologické újmě (a tomu odpovídající směrnici EU), v zákoně o vodách

398 Zjištění před zahájením provozu je ideální stav. V praxi bude zpráva zpracovávána nejčastěji u již provozovaných zařízení v rámci změnového řízení.

399 Podle ustanovení § 4a odst. 4 zákona IPPC lze pro zpracování základní zprávy využít dokumenty týkající se znečištění půdy a podzemních vod v místě zařízení, zpracované podle jiných právních předpisů. Podrobněji se tomu věnuje též vyhláška č. 288/2013 Sb.

400 Kromě toho platí, že základní zprávu mohou zpracovávat pouze odborně způsobilé osoby podle § 3 zákona o geologických pracích. Což představuje další náklady.

a v dalších předpisech. V důvodové zprávě se doslovně uvádí, že „*dopady budou pozitivní, protože v inovovaném procesu integrovaného povolení dojde ke zmapování situace o stavu půdního prostředí v okolí zařízení integrované prevence, tj. podniků s intenzivní průmyslovou, zemědělskou a potravinářskou výrobou a zařízení nakládání s odpady.*“ Tento argument však nepovažují za dostačující.

Význam základní zprávy se projeví teprve v okamžiku, kdy provozovatel bude chtít ukončit provoz zařízení. V této fázi je povinen respektovat závazné podmínky integrovaného povolení, které podle § 13 odst. 4 písm. h) zákona IPPC zahrnují též postupy nebo opatření pro provoz týkající se situací odlišných od podmínek běžného provozu (například uvedení zařízení do provozu, zkušební provoz podle zvláštního právního předpisu, poruchy zařízení, krátkodobá přerušení a definitivní ukončení provozu zařízení).

Do závazných podmínek má povolující úřad zahrnout požadavky upravené v ustanovení § 15a zákona IPPC. Obecně platí, že „*ukončení provozu zařízení nesmí být spojeno s obrožením životního prostředí a s rizikem vyšší úrovně znečištění. Provozovatel zařízení je vždy povinen uvést místo provozu zařízení do stavu, který nebude představovat žádné významné riziko pro lidské zdraví nebo životní prostředí.*“⁴⁰¹ V případě, kdy byla zpracována základní zpráva, pak platí: „*Při úplném ukončení provozu zařízení posoudí provozovatel zařízení zejména stav znečištění půdy a podzemních vod nebezpečnými látkami používanými, vyráběnými nebo vypouštěnými daným zařízením. Pokud zařízení oproti stavu uvedenému v základní zprávě způsobilo významné znečištění půdy nebo podzemních vod těmito nebezpečnými látkami, učiní provozovatel zařízení kroky nezbytné k odstranění znečištění tak, aby bylo dané místo uvedeno do stavu popsaného v základní zprávě. Za tímto účelem lze zohlednit technickou proveditelnost takových opatření.*“⁴⁰² Pokud znečištění půdy a podzemních vod v daném místě představuje významné riziko pro lidské zdraví nebo životní prostředí v důsledku povolených činností prováděných provozovatelem zařízení před schválením základní zprávy, je provozovatel povinen podle ustanovení § 15a odst. 4 zákona IPPC přijmout nezbytná opatření k odstranění, regulaci, izolaci nebo snížení množství příslušných nebezpečných látek tak, aby dané místo přestalo uvedené riziko představovat.

401 § 15a odst. 2 zákona IPPC.

402 § 15a odst. 3 zákona IPPC.

Jedná-li se o provozovatele zařízení, který neměl povinnost vypracovat základní zprávu, učiní provozovatel zařízení po úplném ukončení provozu zařízení nezbytná opatření k odstranění, regulaci, izolaci nebo snížení množství nebezpečných látek tak, aby dané místo již v důsledku znečištění půdy a podzemních vod způsobeného povolenými činnostmi nepředstavovalo žádné významné riziko pro lidské zdraví nebo životní prostředí.⁴⁰³

Odlišení mezi povinnostmi v § 15a odstavcích 2 až 4 zákona IPPC je dáno jednak tím, zda měl provozovatel povinnost zpracovat základní zprávu a jednak tím, zda bylo reálně způsobeno významné znečištění půdy nebo podzemní vody nebo existuje takového znečištění těchto složek, které představuje významné riziko pro lidské zdraví nebo životní prostředí. V zásadě jde souběžně aplikovat jak požadavek na uvedení do stavu podle základní zprávy, tak požadavek přijmout nezbytná opatření k odstranění, regulaci, izolaci nebo snížení množství příslušných nebezpečných látek tak, aby dané místo přestalo uvedené riziko představovat.

V tomto směru může dojít ke značnému navýšení nákladů na ukončení provozu zařízení. Nelze popřít, že jde o náklady ve prospěch ochrany životního prostředí, které vycházejí z toho, jak provoz zařízení negativně ovlivnil dotčené území. Na druhé straně se lze opět ptát, zda zde nedochází k nahrazování postupů daných zákonem o ekologické újmě, který v praktické aplikaci selhává.⁴⁰⁴

Pokud jde o základní zprávu a její možné změny v průběhu provozu zařízení, v metodickém materiálu⁴⁰⁵ se dovozuje, že provozovatel není povinen ji nijak aktualizovat. Jde tedy o dokument, který je schválen na začátku provozu⁴⁰⁶ a jeho další využití je na místě teprve v okamžiku ukončení provozu.

Pokud jde o prvotní schválení základní zprávy, jak je již naznačeno výše, tato má být schválena jako součást integrovaného povolení, ale zároveň jsou upraveny zvláštní kompetence k jejímu schválení. To lze považovat za nadbytečné. Základní

403 § 15a odst. 5 zákona IPPC.

404 V důvodové zprávě k novelizaci zákona IPPC (sněmovní tisk č. 780) se pouze uvádí, že požadavky § 15a nejsou dotčeny požadavky zákona ekologické újmě.

405 Metodický dokument k problematice základní zprávy dostupný na <http://www.mzp.cz/ippc>.

406 Prakticky to nemusí být při zahájení provozu, protože řada zařízení je již v provozu a základní zpráva bude schválena jakou změna integrovaného povolení.

zpráva nemá v zásadě žádný vztah k závazným provozním podmínkám kromě „jednorázových“ podmínek pro ukončení zařízení. Bylo by tedy možné ji schválit samostatně a v podmínkách ukončení na ni odkázat.

Zákon neřeší otázku toho, zda lze základní zprávu neschválit. Mohlo by k tomu dojít zejména (v rámci procesu integrovaného povolování nebo změnového řízení) tehdy, pokud by nebyl použit vzor základní zprávy daný vyhláškou nebo pokud by zpráva nebyla úplná.

Základní zprávu lze považovat za dobrý nástroj k posouzení změn v oblasti provozu zařízení, které negativně ovlivní využíváním nebezpečných látek podzemní vody a/nebo půdu a k uložení povinnosti uvést území do původního stavu. Na úseku IPPC však jako základní nástroj vnímám aplikaci nejlepších dostupných technologií a právě v jejich promítnutí do závazných podmínek integrovaného povolení vidím prostor pro naplnění též podmínek pro ochranu podzemních vod a půdy. Pokud jde o požadavky nápravy ekologické újmy, která vzniká povoleným provozem zařízení, pak je na místě využít předpisy, které řešení těchto situací přímo upravují.

Základní zprávu zde vnímám spíše jako nástroj, který je třeba přenést v rámci transpozice evropské normy, než jako nástroj, který by vyplýval z nedostatečné ochrany složek životního prostředí (ať již složkově, nebo v rámci IPPC). Byť samozřejmě negativní dopad nebezpečných látek může být značný.

III.5.3 Závěr

Právní úprava integrované prevence a omezování znečištění doznala v roce 2013 výrazných změn, a to zejména s ohledem na potřebu transpozice směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU o průmyslových emisích (integrované prevenci a omezování znečištění). Vedle samotné transpozice došlo k řadě úprav, které by měly napomoci praktickému výkonu agendy IPPC.

Kromě poměrně zásadního posílení role BAT v povolovacím procesu a v důsledku též v rámci provozu zařízení byly upraveny, resp. doplněny požadavky na přezkoumání a kontrolu zařízení. Zavedení pravidelných kontrol zařízení ze strany České inspekce životního prostředí by mělo vést ke zlepšení dodržování závazných podmínek, popř. k monitoringu dopadu na životní prostředí.

Z hlediska praktických požadavků byla doplněna např. možnost sloučení více integrovaných povolení nebo možnost vynětí zařízení z režimu zákona IPPC.

Nově byl zaveden požadavek zpracování základní zprávy, který v následujících letech (v souladu s přechodnými ustanoveními zákona č. 69/2013 Sb.) dopadne na provozovatele, pokud jsou v zařízení používány, vyráběny nebo ze zařízení vypouštěny nebezpečné látky, které mohou způsobit znečištění půdy a podzemních vod v místě zařízení.

V oblasti integrace ochrany vod zůstal v rámci IPPC zachován rozsah nahrazovaných povolení upravených ve vodním zákoně. Zachována je též závaznost požadavků daných vodním zákonem pro účely nastavení závazných podmínek integrovaného povolení.

Z hlediska ochrany podzemních vod bude jistě do budoucna zajímavé sledovat možnosti nápravy – uvedení v původní stav – založené základní zprávou ve spojení s požadavky na ukončení provozu v § 15a zákona IPPC.

III.6 ODPOVĚDNOST ZA ZTRÁTY NA VODÁCH

Autorka: Petra Humlíčková

III.6.1 Obecné otázky odpovědnosti

Odpovědností se obecně rozumí „*povinnost nést následky svého chování a jednání*“⁴⁰⁷. Právní odpovědnost jako jeden z základních právních institutů je pouze jedním z druhů odpovědnosti vedle odpovědnosti morální, etické, politické a dalších. Porušení povinností stanovených v různých druzích společenských norem nastávají různé druhy odpovědnosti, porušení právní povinnosti tak může vést k odpovědnosti právní, politické a morální. Naopak to však neplatí. Právní odpovědnost může totiž vzniknout jen porušením právní povinnosti. Podle čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod: „*Právní odpovědnost může být státní mocí uplatňována jen v případech a mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který stanoví zákon.*“⁴⁰⁸

407 Viz ŠVESTKA, Jiří, SPÁČIL, Jiří, ŠKÁROVÁ, Marta, HULMÁK, Milan a kol. *Občanský zákoník I, velký komentář*. C.H.Beck, Praha, 2009.

408 Viz BOGUSZAK, Jiří, ČAPEK, Jiří. *Teorie práva*. Praha: EUROLEX Bohemia, 2001. s. 160-162.

Pojem odpovědnosti je v právní teorii jedním z nejdiskutovanějších. Převážně je zastáván názor, podle něhož je odpovědnost vymezována jako „*sekundární právní povinnost*“, která vznikla subjektu, jenž porušil primární povinnost vyplývající pro něj ze zákona nebo z jiné právní skutečnosti. Typické sekundární odpovědnostní povinnosti se liší dle jednotlivých právních odvětví a smyslu úprav. Jedná se především o:

- trvání původní povinnosti a možnost vynutit její splnění (neznečišťovat životní prostředí nad míru stanovenou zákonem);
- vznik nové (sekundární) povinnosti v důsledku porušení původní povinnosti (provedení preventivních a nápravných opatření);
- jiné právní následky (typicky v běhu procesních lhůt).

Systém odpovědnosti by měl být vždy nastaven tak, aby „*účelně naplňoval společenskou objednávku*“ na ochraně daného zájmu (např. příznivého životního prostředí). Účelnost systému pak musí být posuzována z hledisek ekonomických, politických a dalších.⁴⁰⁹

Odpovědnost je pak vždy založena na jednotlivých prvcích. Základními instituty, které jsou při formulování pravidel odpovědnosti využívány, jsou: odpovědný subjekt; subjekt oprávněný k náhradě či nápravě; vymezení ztráty (včetně určení jednání, ze kterého vychází); příčinná souvislost a důkazní břemeno; lhůty pro uplatnění ztrát; liberační důvody a exonerační důvody; způsob a rozsah náhrady škody či nápravy újmy. V rámci této kapitoly je z důvodů jejího rozsahu věnována pozornost pouze některým z nich.

III.6.2 Druhy jednání – jeho protiprávnost

Jedním z kritérií třídění odpovědnosti je existence zavinění. V kontinentálním právu se někdy hovoří o dvou typech odpovědnosti. V odpovědnosti za ztráty na životním prostředí se uplatní obě kategorie odpovědnosti, jak odpovědnost subjektivní (za zavinění), tak objektivní (za následek).⁴¹⁰

V případě **subjektivní odpovědnosti** je předpokladem k naplnění skutkové stránky porušení právní povinnosti (protiprávní jednání) anebo alternativně

409 POSNER, Richard. *Tort Law: Cases and Economic Analysis*. Boston: Little Brown, 1982, s. 95 a násl.

410 DAMOHORSKÝ a kol. op. cit. S. 73.

zákonem stanovená kvalifikovaná událost vyvolávající škodu (škodní událost), projevení se následku takového chování ve formě škody, popř. jiné újmy, příčinné souvislosti mezi jednáním a jeho následkem a zásadně i zavinění ve formě úmyslu či nedbalosti.⁴¹¹

Odpovědnost objektivní má v právu životního prostředí významnější postavení. V souvislosti s rozvojem moderních technologií je kladen důraz na předcházení důsledkům nesplnění povinností, jež pak mají následně mnohem závažnější dopady na celou společnost. Tyto technologie jsou pro své okolí zdrojem zvýšeného rizika závažných a pravděpodobných škod, proto právo spojuje ve vymezených případech vznik odpovědnosti pouze s existencí předpokladů objektivní povahy, konkrétně „*bud' pouze s porušením právní povinnosti, či mnohdy jen se zákonem kvalifikovanou událostí spojenou s rizikovou činností*“, při které i při vynaložení veškeré očekávané odborné péče, tj. i bez zaviněného protiprávního úkonu škůdce, resp. odpovědného subjektu, dochází k vyšší možnosti a pravděpodobnosti vzniku závažných škod.

Vodní zákon ukládá povinnost nést sekundární povinnost z odpovědnosti za ztráty na vodách ve formě nápravných opatření (§ 42 VZ). Nápravná opatření jsou ukládána k odstranění následků taxativně vymezených jednání a stavů, které zákon označuje za závadný stav (viz více kapitola I.1). Jedná se o:

- nedovolené vypouštění odpadních vod⁴¹²;
- nedovolené nakládání se závadnými látkami;
- havárie.

První dvě výše uvedená jednání jsou pojmově určena právě porušením právní povinnosti (nedovoleností vypouštění odpadních vod nebo nedovoleností nakládání se závadnými látkami). Jedná se tedy o odpovědnost založenou na porušení právní povinnosti plynoucí přímo ze zákona nebo rozhodnutí. Třetí případem jsou havárie. Za havárii se považuje mimořádné závažné zhoršení nebo ohrožení jakosti (a nikoliv množství) vod, vybrané typové situace jsou uvedeny jako příklady havárií: znečištění ropnými látkami, znečištění v ochranných pásmech, technické závady na zařízení nakládajícími se zvláště nebezpečnými látkami (§ 40 VZ). Definice

411 ŠVESTKA, SPÁČIL, ŠKÁROVÁ, HULMÁK a kol., op. cit. S. 381 a násl.

412 Viz Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2006, č.j. 4 As 37/2004-78, který uvádí: „*Je nesprávná úvaha, že slovní spojení „nedovolené vypouštění vod“, které užívá ustanovení § 116 odst. 1 písm. b) vodního zákona, vyžaduje pojmově úmysl odpadní vody vypustit, či vědomí takové skutečnosti a hlavně aktivní činnost, a že sem nepatří únik, který představuje samovolný proces, navíc nežádoucí a nechtěný.*“

havárie neobsahuje pojmově porušení právní povinnosti. Za současné úrovně velmi podrobné regulace však nelze rozumně předpokládat vznik mimořádného závažného zhoršení nebo ohrožení jakosti vod činností v souladu s právem. Lze tedy uzavřít, že odpovědnost za ztráty na vodách podle vodního zákona je prakticky založena na porušení právní povinnosti, byť zákon toto porušení v případě havárie výslovně nevyžaduje.

Ztráty na vodách upravuje také zákon o ekologické újmě (dále také „EkoÚZ“), který vymezuje ekologickou újmu (§ 2 písm. a) EkoÚZ) jako ztrátu na zdrojích nebo funkcích. Její vymezení je ale dále omezováno, a to dokonce v nejméně osmi krocích: měřitelnost ztráty, vyloučení některých typů zdrojů, vymezení chráněných typů zdroje uvnitř jednoho zdroje, vymezení intenzity ztráty, vymezení typu ztráty na zdroji a příčiny ztráty a konečně výjimky z tohoto režimu. Kromě toho je rozsah ekologické újmy omezen rozsahem celého systému (kdy se systém vůbec nepoužije) a typy příčin újmy. Jedním z liberačních důvodů (§ 12 odst. 4 EkoÚZ) je situace, kdy rizikový provozovatel nemusí nést náklady nápravných opatření, pokud byla ekologická újma způsobena výslovně povolenou činností – emisemi či událostmi – a zároveň neporušil právní předpisy a rozhodnutí vydaná na jejich základě. Režim odpovědnosti (ve smyslu povinnosti nést náklady nápravných opatření) je opět omezen na činnosti porušující povolení (a tím i předpisy).

Tyto závěry pak vedou k dalším úvahám o povolenosti jednání. Vodní zákon, na jehož základě jsou povolení v oblasti vod vydávána především, je velmi obecný ve stanovení hranic, které jednání (tj. jak intenzivně znečištěná voda) lze povolit a které již nikoliv (dle § 38 odst. 5, věty první a druhé VZ): „*Při povolování vypouštění odpadních vod do vod povrchových stanoví vodoprávní úřad nejvýše přípustné hodnoty jejich množství a znečištění. Přitom je vázán ukazateli vyjadřujícími stav vody ve vodním toku, ukazateli a hodnotami přípustného znečištění povrchových vod, ukazateli a přípustnými hodnotami znečištění odpadních vod a náležitostmi a podmínkami povolení k vypouštění odpadních vod, které stanoví vláda nařízením.*“ Tyto hodnoty jsou pak blíže stanoveny v nařízení č. 61/2003 Sb. (konkrétně § 6 odst. 2, věty první): „*Vodoprávní úřad stanoví emisní limity do výše emisních standardů uvedených v příloze č. 1 k tomuto nařízení, podle druhu vypouštěných odpadních vod a podle typu a množství znečištění ve vypouštěných odpadních vodách, s přihlédnutím k emisním standardům podle přílohy č. 3 k tomuto nařízení a k cílovému stavu jakosti vod ve vodním toku podle přílohy č. 2 k tomuto nařízení.*“

Přílohy č. 1 a č. 3 ke zmíněnému nařízení obsahují tabulky s jednotlivými typy znečišťujících látek a jejich možnými koncentracemi. Příloha č. 2 pak obsahuje slovní popis požadovaného a cílového stavu vody ve vodním toku, a to např. tak, že požaduje stav, při němž nedochází k vzniku kalových lavic či pokrytí vodní hladiny pěnou, tuky, oleji nebo jinými látkami.

„Příloha č. 1 k nařízení č. 61/2003 Sb. stanoví maximální hodnotu emisních limitů, které lze povolit, nicméně z toho, že nařízení ve svém výše citovaném § 6 odst. 2 stanovuje, že emisní limity se stanovují do výše emisních standardů v příloze č. 1 nařízení, vyplývá, že správní orgán může, resp. odůvodňují-li to okolnosti předvídané nařízením, musí stanovit limity přísnější. Mezi hlediska, kterými se přitom řídí, je i požadovaný a cílový stav jakosti vody ve vodním toku (příloha č. 2 nařízení č. 61/2003 Sb.), tak i stávající míra znečištění vody, do které mají být odpadní vody vypouštěny, zohledněná skrze imisní standardy (příloha č. 3 k danému nařízení). Řádné přiblížení k těmto přílohám proto může vést k nutnosti stanovení přísnějších emisních limitů, než je jejich nepřekročitelná úroveň v příloze č. 1. Jen pro úplnost úvahy o přiblížení k příloze č. 2 a č. 3 nařízení je možno zmínit, že nepůjde o jediná hlediska při stanovení emisních limitů, význam jistě budou mít např. i hranice technologických možností vodu pročistit, takže i při náležitém přiblížení k přílohám č. 2 a č. 3 není vyloučeno, že budou v jednotlivých případech stanoveny emisní limity v jejich maximální výši dle přílohy č. 1, budou-li pro to svědčit okolnosti takových případů.“⁴¹³

Nejvyšší správní soud tak potvrdil, že příslušný správní orgán je při určení emisních limitů povinný zohlednit i limity imisní a technologické možnosti. Na základě této úvahy je pak správní orgán povinen případně určit emisní limity nižší než maximálně možné. Zohlednění imisních limitů je přitom v praxi vymahatelné, protože soud ve shodném rozhodnutí dovedl aktivní žalobní legitimaci subjektu, kterému je nadlimitním znečištěním vody zasaženo do vlastnického práva.

„Nejvyšší správní soud však považuje za nutné odlišovat, zda se stěžovatel domáhal toho, zda správní rozhodnutí, která mu byla adresována, garantovala určitou kvalitu vody (tedy zda se domáhal ochrany práv na kvalitu vody daných mu správním rozhodnutím), nebo zda se domáhal ochrany svého vlastnického práva před jeho zasažením tím, že by bylo povoleno vypouštění vody znečištěné více, než je z hlediska právního řádu přípustné (tedy zda se domáhal ochrany vlastnictví před právním řádem nepřijatelným zásahem). Aniž by totiž stěžovatel nutně musel disponovat rozhodnutím stanovícím mu právo na (určitou přesně stanovenou) kvalitu odebírané

413 Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 18. září 2013, č.j. 9 As 130/2012 - 42.

*vody, může se bránit proti povolení vypouštění odpadních vod v horší kvalitě, než dovoluje právní řád, nebo způsobem, který je z hlediska práva nepřijatelný, pokud je tím dotčen. Samotný zákaz vyplývající z právního řádu povolit vypouštění vod v horší kvalitě, než která je právem přípustná, nebo zakázaným způsobem, dává právo dotčeným osobám vyžadovat respektování takového zákazu. Dotčení přitom může být spatřováno i v tom, že bylo povoleno vypouštění vody v horší kvalitě, než je z hlediska právního řádu možné, a kvalita vypouštěné vody může ovlivnit užívání rybníků ve stěžovatelské vlastnictví.*⁴¹⁴

III.6.3 Zdvojení zákonné úpravy

Ztráty na vodách jsou upraveny ve dvou předpisech – vodním zákoně a zákoně o ekologické újmě. Pro řešení ztráty na vodách je proto zásadní zabývat se otázkou, jaký je jejich vzájemný vztah. Vodní zákon stanoví, že opatření k nápravě se neuloží, pokud bylo k nápravě ekologické újmy vydáno rozhodnutí podle zákona o ekologické újmě (§ 126 odst. 7 VZ). Specialita zákona o ekologické újmě vůči vodnímu zákonu, ale i dalším případným složkovým předpisům je upravena v zákoně o ekologické újmě dokonce hned dvakrát. Přímo v zákoně (§ 21 odst. 3 EkoÚZ) je upravena jeho specialita vůči ostatním složkovým předpisům, dále jsou potom uvedeny novelizace výše vyjmenovaných právních předpisů, ve kterých je opět zakotvena specialita EkoÚZ.

Obecný pravidlem tedy je, že režimy ukládání nápravných opatření se nepoužijí, pokud ztráta spadá do režimu EkoÚZ. Pokud už je podle EkoÚZ vydáno rozhodnutí o nápravném opatření, řízení podle složkových předpisů se vůbec nezačíná. Pokud je zahájeno řízení podle EkoÚZ, řízení podle složkových předpisů se přerušuje.

Pokud se však jedná o havárii podle vodního zákona (§ 40 VZ), postupuje se odlišně (§ 21 odst. 4 EkoÚZ). Při ukládání nápravných opatření k odstranění následků takové havárie se postupuje podle vodního zákona. V případě zneškodňování a odstraňování škodlivých následků havárie, zatímco při ukládání nápravných opatření k odstranění následků takové havárie se postupuje opět podle EkoÚZ.

Tato úprava vzájemných vztahů přináší mnoho otázek. Co je zneškodňování a odstraňování škodlivých následků havárie a co jsou opatření k odstranění následků

414 tamtéž.

havárie? Pokud z jedné události bude pouze část vzniklé ekologické újmy spadat do režimu EkoÚZ a ostatní nikoliv, bude se celá ztráta řešit v režimu EkoÚZ nebo půjde o dva oddělené režimy? Jak budou probíhat případné právní spory?

Už samotný EkoÚZ proto počítá s možnými kompetenčními spory (§ 21 odst. 3 EkoÚZ), pokud si příslušný orgán podle složkového předpisu není jistý, zda se nejedná o ekologickou újmu, může požádat příslušný orgán podle EkoÚZ (fakticky ČIŽP) o vyjádření. Pokud se jedná o naléhavou záležitost, která nesnese odkladu, je ČIŽP povinna odpovědět do jednoho dne od přijetí žádosti o vyjádření.⁴¹⁵

Výše popsaný systém je podle mého názoru jednou z největších slabín celé úpravy. Transpozicí směrnice do samostatného zákona byla orgánům veřejné správy situace při řešení odpovědnosti za ztráty na vodách dále zkomplikována o rozhodování, podle kterého právního režimu mají postupovat. Což je obzvláště významné u újmy na životním prostředí, kdy je potřeba rozhodovat nejen kvalitně ale i rychle, protože ubíhající čas je mnohdy významným negativním faktorem. Dalším negativním faktorem tohoto rozdělení je vytvoření prostoru pro vydírání či korupci pro případné škůdce, kteří se mohou snažit zajistit rozhodování v pro ně příznivějším režim, ať už z důvodů nižších nákladů, pojistného krytí nebo prostě jen veřejné defamace jejich společnosti.

O praktickém rozhodování, podle kterého právního předpisu ztrátu na vodách napravovat, svědčí následující údaje obsažené ve Výroční zprávě České inspekce životního prostředí za rok 2012⁴¹⁶. V tomto roce došlo na území České republiky k 58 haváriím na vodách a Česká inspekce životního prostředí uložila 76 nápravných opatření v oblasti vod. Rok 2012 přitom není v porovnání s ostatními roky nijak výjimečný. Režim nápravy ekologické újmy přesto zatím nebyl v České republice od svého přijetí v roce 2008 vůbec použit.

III.6.4 Kompetenční spory

Vedle sporů o zákonnou úpravu, podle které se ztráta na vodách má řešit, vzniká v praxi i spor o to, který orgán je příslušný k řešení ztráty. Vodní zákon zakládá

⁴¹⁵ HORÁČEK, op. cit.

⁴¹⁶ Blíže viz Výroční zpráva České inspekce životního prostředí za rok 2012. Volně dostupná na www.cizp.cz [cit. 22. 11. 2013]

pravomoc k řešení ztráty na vodách vodoprávními úřady a zároveň i České inspekci životního prostředí (§ 42 odst. 1 VZ) bez bližšího řešení vztahu mezi jejich kompetencemi.

Zvolené řešení vede v praxi ke kompetenčním sporům, kdy ani jeden z orgánů veřejné správy nechce zahájit řízení o uložení nápravného opatření, a to především z finančních důvodů, které jsou blíže popsány v následující kapitole.

„Je-li spor mezi orgánem územní samosprávy a orgánem státní správy veden toliko o to, kdo z nich je příslušný k vlastnímu faktickému zabezpečení opatření k nápravě, již v minulosti rozhodnutím uloženého fyzické osobě podle § 42 odst. 1 VZ, nejde o kompetenční spor ve smyslu § 97 s. ř. s., protože na sporu tu není otázka vydání rozhodnutí jako zákonná podmínka kompetenčního sporu. Kompetenční žalobu v takové věci podanou proto Nejvyšší správní soud odmítne.“⁴¹⁷

III.6.5 Ukládání nápravných opatření podle zákona o vodách

Vodní zákon rozlišuje dva druhy ukládání nápravných opatření (odhlédneme-li od specifické úpravy privatizovaného majetku podle § 42 odst. 2 VZ⁴¹⁸).

První režim ukládání nápravných opatření předpokládá kumulativní naplnění dvou podmínek (§ 42 odst. 1 VZ):

- existence původce závadného stavu;
- prokázání příčinné souvislosti mezi porušením povinnosti k ochraně povrchových nebo pozemních vod a závadným stavem.

Původcem je vždy ten, kdo závadný stav způsobil⁴¹⁹, tj. subjekt, který porušil povinnosti stanovené k ochraně jakosti povrchových a podzemních vod, a to bez ohledu na to, jaký právní poměr k nemovitosti má, tj. zda jde o vlastníka, uživatele nebo o jiný právní subjekt. Z okruhů původců jsou nicméně vyňaty jednotky požární ochrany a Hasičský záchranný sbor, pokud k zásahu použili přiměřených prostředků. V případě neprovedení uložených opatření k nápravě ze strany

417 Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2006, č. j. Komp 3/2004-40.

418 K této úpravě srovnej i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 9. 2009, č. j. 2 As 84/2008-131.

419 Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 28. 2. 2002, čj. 7A 124/99-22 stanoví: „Opatření k nápravě podle § 27 odst. 1 vodního zákona jsou ukládána tomu subjektu, který porušil povinnosti stanovené k ochraně jakosti povrchových a podzemních vod, a to bez ohledu na to, jaký právní poměr k nemovitosti má, tj. zda jde o vlastníka, uživatele nebo o jiný právní subjekt.“

původce (povinné osoby), a hrozí-li nebezpečí z prodlení, zajistí provedení nápravných opatření příslušný vodoprávní úřad nebo Česká inspekce životního prostředí na náklady původce. Povinnosti plynoucí z opatření k nápravě původci závadného stavu přitom přecházejí na právní nástupce (§ 42 odst. 3 VZ).⁴²⁰

Druhým režim upravuje ukládání nápravných opatření v případě, kdy původce není znám a stát přitom naplňuje svoji ústavní povinnost pečovat o životní prostředí (§ 42 odst. 4 VZ). V případě hrozby závažného ohrožení nebo znečištění vod je vodoprávní úřad povinný přijmout nezbytná nápravná opatření. Za tímto účelem uloží vodoprávní úřad opatření k nápravě (odborně i technicky) způsobilému podnikateli, tedy třetí osobě, jenž nemá se závadným stavem nic společného. Rozhodnutí o uložení nápravných opatření je rozhodnutím v řízení podle správního řádu, jehož jediným účastníkem je ex lege tato třetí osoba.⁴²¹ Náklady na přijetí nápravných opatření se hradí ze zvláštního účtu kraje. Tento účet je ročně doplňovaný do výše 10.000.000 Kč a prostředky z něj lze využít i na náhradu nákladů na nápravná opatření k nápravě ekologické újmy podle zákona o ekologické újmě (§ 42 odst. 5 VZ).

Zásadní rozdíl mezi prvním a druhým režimem tedy spočívá v existenci původce, kterému lze nápravná opatření uložit. V obou případech pak má příslušný správní orgán povinnost přijmout nápravná opatření sám. V případech, kdy původce závadného stavu není znám, je příslušný orgán jednoznačně určen, je jím vždy vodoprávní úřad. Navíc má k finančnímu krytí nápravných opatření prostředky ve zvláštním fondu. Pokud původce závadného stavu znám je, není příslušný orgán jednoznačně určen, je jím buď vodoprávní úřad nebo Česká inspekce životního prostředí. Ani jeden z těchto subjektů navíc nemůže využít finančních prostředků alokovaných ve speciálním fondu. V praxi tak tyto orgány nemají dostatek financí na přijetí nápravných opatření. Vzhledem k tomu, že provést nápravná opatření je povinen ten orgán, který je původci uložil, může tato situace v praxi vést k výše zmiňovaným negativním kompetenčním sporům, kdy ani jeden z příslušných orgánů veřejné správy nechce zahájit řízení o uložení nápravného opatření

420 PUNČOCHÁŘ, Pavel a kol. *Zákon o vodách v úplném znění ke 23. lednu 2004 s rozšířeným komentářem*. Sondy s.r.o., Praha, 2004, ISBN 80-86846-00-8.

421 BAHÝLOVÁ, Lenka. *Nápravná opatření v právu životního prostředí. Cofola 2010: the Conference Proceedings*. Brno: Masarykova univerzita, 2010, s. 963-986. ISBN 978-80-210-5151-5.

z obavy, že by případně mohl nést náklady na její vykonání. Tyto náklady přitom nemá v rozpočtu zajištěny (k problematice hygienických aspektů kvality vod více v kapitole III.4).

V případech, kdy orgán veřejné správy provede nápravné opatření sám, musí zpětně vymáhat náklady na původci. Praktickou překážkou při vymáhání může být i rozpočtování organizací veřejné správy, které probíhá zásadně po kalendářních letech. Pokud se organizaci nepodaří vymoci vynaloženou částku do konce kalendářního roku, musí ji uhradit z jiných položek svého rozpočtu. Částka vymožená v následujícím roce se pak automaticky stává součástí všeobecného státního rozpočtu. Dalším problémem může být způsob vymáhání částky. Vodní zákon výslovně nestanoví pravomoc vynaložené náklady po původci vymáhat. Druhou možností pro vymáhání je pak soukromoprávní žaloba na bezdůvodné obohacení. V praxi však prvostupňový soud takovouto žalobu odmítl s odůvodněním, že jejím předmětem není občanskoprávní spor. Odvolací soud však toto rozhodnutí zrušil a věc vrátil k novému rozhodnutí.

III.6.6 Závěr

Statistiky z výročních zpráv příslušných organizací prokazují, že ztráty na vodách jsou v České republice velmi častým druhem ekologické újmy. Přesto nejsou v praxi uspokojivě legislativně řešeny.

V této kapitole jsem identifikovala následující problémy a jejich řešení.

A. Dvojkolejnost úpravy odpovědnosti za ztráty na vodách.

Směrnice o ekologické újmě a její nápravě byla do českého právního řádu transponována samostatným zákonem. Vymezení, kdy se postupuje podle vodního zákona a kdy se postupuje podle zákona o ekologické újmě, je poměrně komplikované a není zcela jasné. Aplikační praxe postupuje výhradně podle zákona o vodách, což vede k jistým pochybnostem o zákonnosti ukládání nápravných opatření. Je proto nezbytné vymezení konkurujících úprav zpřesnit.

B. Dva odpovědné subjekty.

Pokud je provozovatel znám, ale neprovádí uložená nápravná opatření a zároveň hrozí nebezpečí z prodlení, je povinen je provést správní orgán, který taková nápravná opatření uložil. Správní orgány nemají na financování této

situace speciálně vyčleněné zdroje ve svých rozpočtech a navíc jsou dva bez bližší specifikace vztahu mezi jejich kompetencemi – vodoprávní úřad a Česká inspekce životního prostředí. Tato úprava podporuje vznik negativních kompetenčních sporů mezi příslušnými orgány. Tento problém by byl do značné míry vyřešen v souvislosti s řešením níže uvedeného problému.

C. Financování.

Speciální fond určený k financování přijímání nápravných opatření v případech, kdy původce závadného stavu není znám, by měl být navýšen tak, aby obsahoval dostatečné prostředky k realizaci nápravných opatření. Dále by měl být využitelný i v případech, kdy původce znám je, ale z nejrůznějších důvodů nekoná. Orgány veřejné správy by tak mohly ukládat a realizovat nápravná opatření bez obav ohledně způsobu jejich financování. K navýšení těchto prostředků přitom lze využít poplatků vybíraných podle vodního zákona. Dále by měla existovat jasná metodika pro zpětné vymáhání vynaložených nákladů na původci a zároveň zvýšeny pokuty za neplnění uložených nápravných opatření, které jsou v současné době nižší než náklady na jejich přijetí a ztrácejí proto svou motivační funkci.

IV VYBRANÉ OTÁZKY VODNÍHO PRÁVA V POLSKU

IV.1 WATER BOARDS AS A FORM OF ORGANISATION AND MANAGEMENT OF PUBLIC WATERS AT THE LOCAL LEVEL

Autor: Mateusz Sięko

The issues of water boards have been regulated in the Polish law in the Act Water Act.⁴²² The legislator has not decided to set forth regulation into the separate act. As a result, any changes relating to water companies need to change the entire bill, which is associated with long-term legislative process and who may face a lot of difficulties. The problem of changes adopted in the solutions is not only a theoretical problem, but it takes on real meaning in connection with Polish membership in the European Union and the United Nations. Both of these organizations have introduced recommendations and regulations that require or taken into account by Member States, or the direct implementation in their national legal framework for the water companies.⁴²³ Due to the range of discussed issues aim of this paper is present the nodal problems associated with the establishment and operation of water companies and their financing system. In particular, I wish to focus on discussing the issue of membership of the water companies, system monitoring and control and practical aspects of financing companies

Indicated at the beginning Water Law Act defines water companies as a form of organizational associations of natural or legal persons that do not operate to make

422 Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (tekst jednolity: Dz. U. 2012 r. poz. 145), Later as u.p. w. The act is not the first act regulating the issues of water companies. These issues were the subject of legislative work at the beginning of the 20 th century.

423 In the case of the European Union, the topic is regulated in Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 (Official Journal of the EC No. 327/1, 2000, p 275). One of the objectives adopted by the Directive is to achieve in the period 2015-2021 good water status and its good potential. Such an objective is to be realized through the water companies. In the case of the United Nations, the issues relating to water companies are contained in chapter 18 of Agenda 21 adopted as the final document of the Conference of the United Nations, Environment and Development⁴⁴, held on 3-14 June 1991 in Rio de Janeiro.

a profit, but they working in order to satisfy the needs identified in the law in the field of water management.⁴²⁴ The principle is that these companies must not lead business activities (art. 164 ust. 1 in fine).⁴²⁵ The exception is a situation in which water companies, providing meeting the needs of people affiliated to them in the field of water management, may undertake activities enabling net profit. Condition of such activity is to transfer the entire profit generated only for statutory purposes of the company.⁴²⁶

R. Paczulski defines water boards as an legal institution, which is subject to the provisions of the Water Law, which gives the basis for use of activities and social initiatives for the tasks of public administration in the field of water management.⁴²⁷ In the doctrine also operates the definition presented by J. Szachulowicza, according to which, water companies should be treated as a permanent legacy of material culture, indicating the struggle of man against the forces of nature in its activities in combating threats of floods, creating better conditions for cultural and civilizational population and leading to increasing agricultural areas and increasing the value of land used for agriculture.⁴²⁸ This definition includes a significant element associated with the activities and operations of water companies, namely points to their role in preventing and combating flood risks. In this regard, it coincides with the tasks of statutory water companies referred to in Art. Paragraph 164. 3 PCA, according to which water companies can be created in particular to ensure water for the population, in including treatment and supply of water, protection of waters against pollution, sewage collection and treatment, flood protection, land reclamation and conducting rational reclaimed areas, the use of water for fire protection and maintenance of water. According to the Voivodship Administrative Court in Lublin, the water company is a specific legal institution joining the substrate and

424 Art. 164 ust. 1 u.p. w.

425 JEZYNSKA, Beata. *Producent rolny jako przedsiębiorca*, Lublin 2008, s. 221-222

426 Art. 164 ust. 2 u.p. w.

427 PACZUSKI, Ryszard. *Spółki wodne. Historia, prawne podstawy działania, nowe tendencje*, Warszawa 1989, s. 40 i n.

428 SZACHUŁOWICZ, Jan. *Prawo wodne. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 361 i n.

the activity of property owners or land users for the purpose of carrying on the land works related to water, which is formed to achieve a common, socially desired goals.⁴²⁹

The definitions are consistent with the assumptions of the previously mentioned Agenda 21, which indicates that the transfer to the appropriate lower level management of water resources makes it necessary to pay special attention to increasing the active participation of society in the processes of water management. Ensure that the public be able to carry specified task, the legislator should determine the range of water management, whether at the state or local level.⁴³⁰ Although the Polish law introduces a theoretical possibility of farming and management of water resources at the local level, through institutions such as water companies and associations shafts, in practice their implementation encounters major difficulties.

In the first place it should be noted that even same assumptions relating to the membership of the water company faced serious doubts of interpretation. Water company formed by an agreement specifying the number of members. Article 165 of the PCA for the creation of a water company requires the agreement of at least three entities wishing to set up a company. In contrast to the classical construction companies, individuals forming a water company are defined in the Act as members rather than shareholders.⁴³¹ The use of designated terminology is intended to indicate that the water company has not been established to make a profit, as is the case, the classic” companies, but in order to perform the tasks prescribed by statute.⁴³² The second of the requirements for the establishment of the water company is adopting the statute under which the company will conduct its business and to choose the organs of the company.⁴³³ Following the adoption by the members of the company’s statute, if it is presented for acceptance to the competent local alderman. District administrator accept or refuse acceptance of

429 Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Lublin on 24 November 2009, ref. II SA / Lu 570/2009 (LexPolonica No. 2450865). In the quoted judgment Court notes that stated objective of established company primarily lead efforts to meet the needs of the public in the field of water management, particularly through the construction, operation and maintenance of water facilities in the area covered by the activity of the company.

430 Art. 18.20 Agnedy 21.

431 Such a concept is introduced art. 166 u.p. w. and it is used throughout the Act in respect of persons forming a water company.

432 KIDYBA, Andrzej. Prawo handlowe, Warszawa 2006, s. 218.

433 Art. 165 ust. 2 u.p. w.

the statute submitted by an administrative decision. Only release positive decision causes the water company acquires legal personality.⁴³⁴ Then, in accordance with Art. Paragraph 167. 1 of the u.p. w., the board of the water company reported the creation of a company to enter the water cadastre, within 30 days from the date of acquisition by the legal personality.⁴³⁵ The entry of the company to water cadastre has a declarative character.⁴³⁶

The statute should contain at least the name and registered office of the company, its business area, the target company and the manner and means used to achieve this purpose, the rules for determining the amount of contributions and other benefits to the company, adequate for the purposes of the company, the rights and obligations of the members of the company, limitation of rights members of their land and facilities necessary to perform the tasks of the company, the conditions for accepting new members and the exclusion of members of the company, the terms of legal members of the company, the company's bodies, their composition, appointment and dismissal rules and the scope of action, the principle of establishing an employment relationship within the company.⁴³⁷ In addition, the statute should be included the determination of cases that require the convening of the general meeting, the duration of the company and the manner of its dissolution or liquidation, the conditions of contract obligations and grant power of attorney to represent the company and the provisions concerning the purpose of property remaining after the dissolution or liquidation of the company.⁴³⁸ Because of the controversy associated with it, one of the most important provisions of the statute, important from the point of view of the issues discussed are the provisions relating to the scope of its business area.⁴³⁹

434 Order of the Supreme Administrative Court of 14 February 2012, ref. OSK 152/2012 (LexPolonica No. 3943994). por. CIEPAK, Marian. *Spółki wodne w systemie gospodarki wodnej*, Opole 1989, s. 49-50.

435 30 days period shall run after the validation of the governor's decision of approving the Statute.

436 Scope of the provisions of the general administrative procedure in proceedings under the u.p. w. governed by Article 1 points 1 and 2 k.p. a. that set four conditions for the application of this type of a decision of the public administration, namely:—firstly the nature of the authority before which the provisions of the Code,—second, the institution of the properties of these bodies—third of the case (case individual),—fourth settled in the form of an administrative decision. See. Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Białystok, dated 2 October 2007, ref. II SA / Bk 471/2007 (LexPolonica No. 2215790).

437 Art. 166 ust. 1 pkt 1-9 u.p. w. Also KALUZNY, Mirosław. *Prawo wodne. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 437 i n.

438 Art. 166 ust. 1 pkt 10-13 u.p. w.

439 Art. 166 ust. 1 pkt. 1 u.p. w.

The primary responsibility of the water company is a member of the obligation to make contributions and to incur certain other benefits in the statute required and necessary for the exercise of the statutory company.⁴⁴⁰ Contributions and other benefits to the company, should be proportionate to the benefits to the individual members of the company, which they reach in connection with the activities of the company.⁴⁴¹ In certain cases, it is possible to determine the amount of fees and other benefits provided by the governor by decision.⁴⁴² As regards the issues discussed has a great importance to determine the nature of the obligations imposed on the member, especially those caused by an administrative decision. Despite the many controversies, the case law has fixed the view that these benefits have a civil law nature.⁴⁴³ The adoption of such a concept means that membership fees and other imposed on the member's cash benefits shall, on the basis of civil law statute of limitations and are part of the inheritance of a deceased member of the company. Pursuant to Art. 118 of the Civil Code, the period of limitation receivables from membership fees will amount to 10 years.⁴⁴⁴ This is due to the fact that the activities of water companies is not an economic activity, and thus, will not have her use of a three-year term provided for by art. 118 of the Civil Code The basis of credit outstanding contributions to the estate of a deceased member of the company, while the art is. 922 polish Civil Code.⁴⁴⁵ Civil Law qualification of the obligations of the member companies raises the larger controversy that pursuant to art. Paragraph 170. 5 u.p. w. the execution of contributions and benefits referred to in paragraph. 1, for the water company, the provisions of the tax execu-

440 170 § 1 ust. 1 u.p. w.

441 Article 170 § 1. 2 u.p. w. Provincial Administrative Court in Lublin pointed out that on the basis of Art. Paragraph 164. 1-3 u.p. w. should be taken as a rule that members of the Company between the water and the action the Company should be clear the interest in relating the member benefits from its operations. Thus understood, is required to justify the interest and the amount paid by members of the premiums and other benefits to the company. See. Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Lublin on 24 November 2009, ref. II SA / Lu 570/2009 (LexPolonica No. 2450865).

442 Article 170 § 1. 3 u.p. w. This issue will be discussed later in the article.

443 Judgment of the Supreme Court–Civil Chamber of 20 December 1990, file no. II CR 343/90, Order of the Voivodeship Administrative Court in Białystok, dated 6 November 2012, ref. II SAB / Bk 59/2012 (LexPolonica No. 4213368).

444 Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 1964, Nr 16, poz. 93 z późn. zm.), hereinafter referred to as k.c.

445 In view of the provision can not be considered as the obligation to pay membership fees for the obligation of the deceased closely associated with his person. This follows from the wording of Art. 165 § 7 u.p. w.

tion.⁴⁴⁶ For the initiation of enforcement proceedings are required to submit by the authorities empowered to represent the company's application meets the formal requirements provided for under executive title.⁴⁴⁷ The current legal status leads to a situation in which the duty of a civil nature can be imposed by an administrative decision, moreover, can be enforced in the way of enforcement proceedings in administration, but any attempts to challenge must be taken through a civil.⁴⁴⁸ It is very important because throughout the duration of the rules governing the water companies, on the grounds of each set were allowed to purchase membership to the water without the knowledge of the person concerned the acquisition of such

446 Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. 2005 r. Nr 229 poz. 1954 ze zm.), hereinafter referred to as u.p. e.a. In the judgment of the Voivodeship Administrative Court in Warsaw dated 27 November 2009, ref. VIII SA / Wa 554/2009 (LexPolonica No. 2,582,320), the Court pointed out that contributions and other benefits for the water company can be enforced in due to their mode of administrative enforcement investigation if the creditor is entitled i.e. water company executive in the title indicate the legal basis for the obligation subject to administrative enforcement of such final judgment.

447 Judgment of the Supreme Administrative Court on 4 November 2009, ref. II GSK 557/2009 (LexPolonica No. 2098248). The Court pointed out that Article. Paragraph 170. 5 Water Law has a essentially the nature of competence norm that claims relating to contributions due to the water from its members subjected to administrative enforcement, conducted in the first instance by the tax office (Article 19 § 1 u.p. e.a.). Article 170 paragraph. 5 Water Law in connection with art. 2, § 1 of 5 u.p. e.a. not possible to derive a rule of law exempting water company as a creditor, provided on the basis of general obligations in respect of the requirements to be met enforceable, and in particular indicate the content enforceable obligation under the relevant decision or judgment of a court, pursuant to art. 27 § 1 3 u.p. e.a.

448 Such a position was taken by Voivodship Administrative Court in Białystok in its decision of 6 November 2012, ref. II SAB / Bk 59/2012 (LexPolonica No. 4,213,368), in which he stated that, in accordance with Art. 2 § 3 u.p. e.a. Submission of administrative enforcement obligation is without prejudice to exclude a dispute as to the existence or amount before an ordinary court, unless the nature of the obligation that the outcome of any such dispute is the proper court.

membership, by operation of law.⁴⁴⁹ Moreover, in the current realities of the functioning of the water companies in Poland, membership in many cases passed to the successors members of the existing water companies.⁴⁵⁰

Another problem arises in the context of the provisions of the current Act, is the issue of charging of the company to third parties, who are not its members. Pursuant to the provisions of art. 171 PCA, where individuals or legal persons not members of the water company and the organizational unit without legal personality benefit from the company's equipment or contribute to the pollution of water, for which the company was formed, are required to pay benefits to the company. The term referred to the benefits, it must be, first of all, understand the obligation to pay monies due to the company operating the water. This obligation is determined by a decision of the county having jurisdiction over the place where the company operates.⁴⁵¹ The procedure aimed to issue a decision on the award of benefits is initiated as a rule, at the request of the company concerned. Article 61 § 2 of the Code of Administrative Procedure provides for an exception under which it is possible to initiate administrative proceedings of their own motion.⁴⁵² In such a situation authority is, however, required to obtain the consent of the parties (the water company) in the course of proceedings, and in the event of failure of such consent shall be remitted proceedings (Article 61 § 2, sentence 2 in fine). Consequently, the submission of the application for a water company to establish the obligation to incur such provision by the entity benefiting referred to above,

449 Judgment of the Supreme Court—Civil Chamber of 9 December 2004, ref. II CK 132/2004 (OSNC 2005, No. 12, item. 210). In the quoted judgment, the Supreme Court pointed out that membership to the water, caused by operation of law pursuant to Art. Paragraph 109. 2 PCA, is not dependent—unlike the membership of the administrative decision—on fulfillment of the establishment of membership provided for in § 5 of the Council of Ministers of 20 July 1979 on the water companies and their compounds (Journal of Laws of 1979 No. 17 item. 109 as amended). See. Also the Supreme Court—Civil Chamber of 29 June 2010, file no. III CZP 46/2010 (OSNC 2011/2 pos. 18).

450 Article 165 § 7 u.p. w. See also the judgment of the Court of Appeals in Wrocław on 7 September 2007, ref. I ACa 709/2007 (Bulletin of the Court of Appeal in Wrocław 2008/1 item. 69). See also PACZUSKI, Ryszard. *Spółki wodne – cele, zadania, prawne podstawy organizacji oraz perspektywy ich rozwoju w kontekście zachodzących zmian*, Toruń 2006, s. 39 i n.

451 Article 171 § 2 u.p. w. In the presented situation, the decision to establish the obligation to bear the benefits to the company and their height can spend another body (which is the governor), than the body that issued the decision on the acceptance of the Statute of the Company and its registration.

452 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity: Dz. U. 2013 r., poz. 267), hereinafter referred as k.p. a.

obliges the authority to hear the case and issue appropriate order.⁴⁵³ The purpose of art. 171 u.p. w. is a burden of third parties that are not members of the company and yet achieving benefits from its activities, cash benefits in its favor.⁴⁵⁴ So the benefits achieved are classified as unjust enrichment.⁴⁵⁵

Equally important issue on the basis of existing legislation, is the extent of the surveillance of public administration over the activities of water companies. Pursuant to Art. Paragraph 176. 1 u.p. w. a board carries the water company, the general meeting, the activities of the company, manages its assets, manages the finances and represents it externally. Powers of the Board experience, however, many limitations due to the scope of supervision carried out by the governor, acting as a public authority.⁴⁵⁶ These limitations manifest themselves already the stage of establishing the water company.⁴⁵⁷

The primary supervisory authority governors and duty of the Board is required to submit the alderman's resolutions issued within 7 days from the date of their adoption.⁴⁵⁸ Resolutions of the company's bodies of water contrary to law or statute is invalid, but about the invalidity of the resolutions in whole or in part, shall, by decision, the governor no later than 30 days from receipt of the resolution. In the case of initiation, the governor may suspend the execution of the resolution passed (Article 179 § 3 u.p. w.). Governor decision on this matter is final.⁴⁵⁹ Bodies

453 Judgment of the Regional Administrative Court in Gliwice, dated 19 June 2009, file no. II SA / GI 1277/2008 (LexPolonica No. 2320434)

454 SZACHULOWICZ, op. cit. S. 370.

455 *Ibidem*, s. 370. The author indicates that the unjust enrichment on the side of a third party is to achieve its advantages of the services provided by a company established for the protection of water. Unjust enrichment justifies reimbursement benefits in kind, when such a return is impossible because of the subject enrichment, he can rely on surrogate „reversal“ of the resulting enrichment of the distribution of benefits incurred related to the pollution of water between those polluting water and benefiting from the company's devices.

456 Pursuant to art. 178 u.p. w. supervision and control over the activities of water companies are exercised by governor.

457 Discussed earlier in the article the obligation to present of the Statute of future company for approval by the governor.

458 Article 179 § 1 u.p. w. Obligation to present resolutions issued by the company has been imposed on the company's management, and the term short deadline for submitting their supervisory authority is to enable a quick overview of their content and take applicable decisions. So Voivodship Administrative Court in Gliwice in its judgment of 23 December 2009, ref. II Sa / GL 669/2009 (LexPolonica No. 2320478).

459 Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Łódź on 25 November 2009, ref. II SA / Łd 384/2009 (LexPolonica No. 2320466).

entitled to represent the water company have the right to submit an application for re-examination of the case, in the case of a negative re-settlement may bring a complaint to Voivodship Administrative Court.⁴⁶⁰

A very important limitation for supervisory governor has been provided in Article. 170 § 3 u.p. w for the imposition of obligations on members of the company's cash benefits. If adopted by the water company dedicated to maintaining specific water management facilities contributions and other benefits are not sufficient to perform for the current year statutory tasks, the governor may request the authorities of the company to increase the amount of these contributions and other benefits, if the water company engaged in the maintenance of devices made using public funds, though a governor, has taken the resolution, the governor may, by a decision to increase the amount of these contributions and other benefits.

Another privilege governor is a right to terminate the water company's board, where the board are breach of the law or the provisions of the statute of the company.⁴⁶¹ In such a situation, the governor has the authority to issue a decision on the dissolution of the board. At the same time he should appoint a person holding its obligation (Article 180 § 1 u.p. w. in fine).

The most far-reaching governor authority is a right to terminate the water company. The Act provides for three cases, the governor may issue a decision to dissolve the company. In the first edition of the decision by the governor it is possible when the activities of the company violates the law or the company statute.⁴⁶² The second case is when the expired deadline for which was established the receivership, and general meeting has not elected a new board.⁴⁶³ The last situation with is provided by the rules, is when a number of members of the water company is less than three.⁴⁶⁴ With adopted regulations presented term, can" indicates that the outcome governor has discretionary.⁴⁶⁵ Such a wide range of supervisory powers

460 Art. 179 ust. 4 u.p. w.

461 Art. 180 u.p. w. Detailed procedure after the termination of the Management Board was determined in art. 180 ust. 2 i 3 u.p. w.

462 Art. 181 ust. 2 pkt 1 u.p. w.

463 Art. 181 ust. 2 pkt 2 u.p. w.

464 Art. 181 ust. 2 pkt 3 u.p. w.

465 Judgment of the Voivodship Administrative Court in Bydgoszcz on 3 March 2009, ref. II SA / Bd 905/2008 (LexPolonica No. 2433865).

of alderman deprives water companies one of the basic elements assigned to private entities, namely independence in decision-making and freedom of establishment within the range specified by the regulations.

The third group of problems associated with the operation of the water is the issue of the provision of financial assistance to companies from the state budget and local government units. The scope of the tasks facing the utility companies determine their field of action and the possibility of help from funding from public authorities.⁴⁶⁶ In accordance with Art. 164 § 5, water companies in terms of their activities can benefit from state financial aid granted in the form of a subsidy from the state budget allocated for financing current operations in the tasks related to the maintenance of water and water facilities, with the exception of tasks for which it was granted other grant. One of the sources of financing water companies are grants from public authorities (state and local authorities). The provisions of art. 164 Paragraphs 5, 5a, 5 b, 5c, 5d determine the mode and manner of granting subsidies to companies water. Water companies may use two forms of subsidies: subsidy from the state budget and earmarked subsidy from the budget of the local government units.⁴⁶⁷

In accordance with Art. 164 § 5 companies may benefit from financial assistance in the form of a subsidy from the state budget allocated for financing current operations. Aim of this help is to keep water and water facilities.⁴⁶⁸ Other forms of assistance, which can benefit water companies is aid in the form of the special purpose

466 SZACHULOWICZ, op. cit. S. 365.

467 Respectively art. 164 ust. 5 i art. 165 ust. 5 b.

The legal basis for the grant water companies are the provisions of the ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.), hereinafter referred as u.f.p. In the case of targeted subsidies, the legal basis is Article 127 § 1 point 1 u.f.p., according to which specific grants are intended for financing and supporting the activities of the government administration and other tasks to local government units laws.

subsidy.⁴⁶⁹ The practical application of those provisions is facing many difficulties.⁴⁷⁰ This entails the underfunding of water companies and the lack of means by which they can properly carry out their designated tasks.

Currently has been preparing a draft law, which is expected to enter into force on 1 January 2014, contains amendments relating to the operation of water companies. In the original version of the project were changing solutions present business model of companies. First of all, they related to the funding system and regulate the question of membership in companies in a much more advantageous for all parties concerned. However, in the currently published assumptions of amendment they have been entirely omitted. This does not change the fact that on the one hand, to fully exploit the resources and capabilities of water companies on the other, for better and complete transplanted of the solutions adopted in Agenda 21 and EU law, it is necessary to introduce far-reaching changes. First of all, should be postulate further maintenance of water companies, limiting the powers of mayor and simplify the rules financing companies. Such an objective can be achieved by transferring the burden of financing companies to municipalities, as the tasks delegated by the government. On the one hand, it helps to provide funds necessary for the operation of companies with subsidies for the implementation of tasks assigned. On the other hand, water companies could be traded as entities that carry out the tasks assigned to municipal governments, which would strengthen their position and the expanded scope of discretion, while maintaining controls on the spending of funds.

IV.1.1 Český abstrakt

Kapitola se zabývá institutem tzv. vodního spolku v polském právu, jakožto jednoho z článků organizace veřejné správy na úseku ochrany vod zejména na místní

469 The legal basis is Article 131 u.f.p. under which special grants include funds for the organization indicated in a separate law or international agreement only to finance current operations to the extent specified in a separate law or international agreement. The range of grants symptoms in the case of water determines art. 164 ust. 5 u.p. w.

470 The Minister of Finance attempted to interpret the rules in the letter presented on 28 February 2007 r., sygn. ST1-4834-134/2007/387 (LexPolonica nr 1238940). Interpretation made by the Minister did not allow for clear and precise application of the provisions relating to grants for water companies. See Resolution of College Regional Accounting Chamber in Warsaw on 13 September 2011, ref. No 259/K/11; Resolution of the Audit Chamber of the Regional College in Warsaw on 10 May 2011, ref. No 157/K/11, Resolution of College Regional Accounting Chamber in Rzeszów on 3 November 2010, No. XXVI/5137/2010.

úrovni, se zaměřením na klíčové problémy spojené se založením, fungováním a financováním této právnické osoby. Úvodem autor definuje vodní spolek a uvádí jeho specifika jakožto neziskové organizace a zdůrazňuje hlavní náplně jeho činnosti, zejména prevenci povodňových rizik a další činnosti při ochraně vod a s ní spojené hospodářské činnosti. Autor dále rozebírá problematiku členství ve vodním spolku a uvádí rozdíly oproti klasickým právnickým osobám. S tímto souvisí také otázka jeho vzniku a zápisu do veřejnoprávního seznamu a povinnosti vyplývající ze zakládací listiny – statutu. Dále v textu autor rozebírá některé problémové aspekty týkající se např. vztahu k třetím osobám či povinnosti vodního spolku vyplývající ze zákona vzhledem k orgánům veřejné správy. Závěrem je věnována pozornost financování spolku, a to jak z členských příspěvků, tak také z veřejných zdrojů formou grantů. Kapitola je ukončena výhledem de lege ferenda zejména stran dokončení implementace evropského práva i mezinárodních programových dokumentů (Agenda 21) v této otázce.

IV.2 THE PRESIDENT OF THE REPUBLIC OF POLAND – PROPOSITION OF THE AMENDMENTS TO THE PROVISIONS OF THE WATER LAW.

Autor: Jarosław Pomarański

In the Polish legislation issues of water management in accordance with the principle of sustainable development, in particular shaping and protection of water resources, water use and water management, as well as issues of ownership of water and land covered with water, and the principles of management of these components in relation to the assets of State Property, are currently regulated by the Act of 18th of July 2001 Water Law (consolidated text Dz.U.2012.145 as amended.). It has existed in Polish law for over 10 years and during its validity has been amended several times. Previous amendments resulted from the implementation of the requirements of European Union law (mainly due to the harmonization of Polish legislation with the requirements of two directives: Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23rd of October 2000 establishing a framework for Community actions in the field of water policy, known as the Water Framework Directive and the Directive 2007/60/EC of the

European Parliament and of the Council of 23rd of October 2007 on the assessment and management of flood, known as the Flood Directive). Unfortunately, the status of the implementation of the Water Framework Directive, the requirements of which are designed to provide good water status in Europe, to the Polish legislation is still a matter of concern of the European Commission⁴⁷¹. Another reason of the introduced, during the period of validity of the Water Law, changes was the need to adapt the existing provisions of the Act to changing social and economic conditions.

On the 7th of August 2013 President Bronislaw Komorowski addressed to the Parliament a draft of the amendment of the Water Law and some other acts, to facilitate the construction of bike paths and hiking trails on the levee. The initiative of the President of the Republic of Poland will allow the creation of a cycling route along the Wisła river, which in the future can connect up Polish mountains with the Baltic coast⁴⁷². Current regulations prohibit cycling on the crown and along the levees. Proposed amendments to the Water Law abolish the ban, but at the same time maintain other prohibitions to protect water from pollution and to protect against flooding. However, it doesn't do it unconditionally. If, as a result of cycling or hiking, there will be a risk of leaks or loss of stability of the levees, and in case of a flood emergency or other emergency necessitating the restriction of cycling or hiking in the levees, the competent authority at the request of the Marshal of province will be obliged to introduce a temporary prohibition on cycling or hiking through levees and along the crown of levees. The same situation will take place, while carrying out a necessary work connected with reparation of levees. The aim of the proposed amendments is to allow tourism in areas with the risk of flooding and on the levees, most of which are areas of high natural and landscape values, where you can enjoy tourism, especially cycling.

The aim of the proposed amendments is to allow tourism in areas with the risk of flooding and on the levees, most of which are areas of high natural and landscape values, where you can enjoy tourism, especially cycling.

471 http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-144_pl.htm-„Environment: Poland sued in Court in connection with an imperfect law on the protection of the waters”;

472 <http://orka.sejm.gov.pl/Forms7ka.nsf/0/0CFDD84390E7C9BFC1257BD400425C17/%-24File/1634.pdf>

According to the draft submitted by the President to the Speaker of the Polish Sejm on the 7th of August 2013 (Form 1634) the changes proposed by the President relate to art. 40, art. 88 l, art. 88N, art. 88o, art. 124 and art. 194.

According to the draft of amendment to the current art. 40 of Water Law⁴⁷³ (consolidated text Laws 2012.145, as amended) change would involve the addition of the paragraph 2a after paragraph 2. In case of adoption by the Parliament the President's proposal the provisions of those paragraphs would sound as follows:

The prohibitions referred to in paragraph 1 points 1 and 3 (point 1—entering waste to water within the meaning of the Act of 27th of April 2001 on waste; point 3—locating in areas of particular risk of flooding the new projects that may significantly affect the environment, the accumulation of sewage, animal manure, chemicals and other materials that may contaminate the water, keeping the recovery or disposal of waste, including in particular their storage) do not apply to rubble, earth and rock masses used in carrying out works connected with the maintenance and control of water, as well as locating investments of fishing management. Prohibition of locating in areas of particular risk of flooding the new projects that may significantly affect the environment referred to in paragraph 1 point 3, does not apply to bicycle paths within the meaning of the Act of 21st of March 1985 on public roads (Journal of Laws of 2013 r. poz 260 and 843).

With reference to art. 88 l of the Water Law⁴⁷⁴ proposals involve changes of paragraph 1 points 1 and 3, the addition of paragraphs 1a–1e after the paragraph 1 and changing paragraph 6. The existing and the currently applicable version of these rules appear as follows:

Article 88 l points 1 and 3—In areas of special flooding risk shall be prohibited to carry out the works and activities that hinder flood protection or increase the risk of flooding, including the performance of water facilities and the construction of other buildings (point 1), changes in terrain, storage of materials and performing other works, with the exception of works connected with the regulation and maintenance of water and coastline, as well as the maintenance, rehabilitation, expansion or reconstruction of levees along with objects functionally related (point 3);

473 Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (j. t. Dz. U. 2012.145 ze zm.)

474 Op. cit.

Article 88 l paragraph 6—The decision referred to in paragraph 2 (exemption from the prohibitions referred to in paragraph 1), shall expire within a period of 2 years from the date on which it becomes final, if the required water law permission had not been obtained.

As a result of changes above provisions would sound in the following way:

Article 88 l paragraph 1 points 1 and 3—In areas of special flooding risk shall be prohibited to carry out the works and activities that hinder flood protection or increase the risk of flooding, including:

- the performance of water facilities and the construction of other buildings, with the exception of cycle paths (paragraph 1);
- Changes in terrain, storage of materials and performing other works, with the exception of works relating to the regulation and maintenance of water and the sea shore, construction or renovation of bicycle routes, as well as the maintenance, rehabilitation, expansion or reconstruction of levees along with facilities functionally related and determining steps of hiking trails or cycle paths (point 3);

Article 88 l paragraph 1a-1e:

1a. Construction or reparation of cycling paths and determination of pedestrian or bicycle trails in the areas referred to in paragraph 1, requires notification to the Director of Regional Water Management Board, in case the works or activities to be carried out in the technical area the notification to the director of the competent authority of the sea is also required.

1 b. The notification shall specify the date of commencement of works or activities. The application must include:

- in case of constructing a cycling path documents referred to in paragraph 4;
- In case of determining hiking or cycle trails: consent of the owner of land on the location of the trail, the characteristics of the planned activities, situation and altitude map in the scale of 1:2000 or 1:1000 with the course of trail applied, and marking signs and boards, and a description of the planned techniques of labeling installation.

1c. If the supplement of the application is necessary the authority referred to in paragraph 1a, instructs the applicant, by order, to supply, within a specified period, missing documents, and if they are not supplied—objects by decision.

1d. Notification referred to in paragraph 1a, should be made prior to the intended start of construction works or activities relating to the appointment of the tourist walking or cycling trail. Construction works or activities connected with the appointment of the tourist walking or cycling trail can proceed, if within 30 days of submitting application, the authority referred to in paragraph 1a, does not make, in the way of a decision, the opposition, and not later than 2 years after the date specified in the notification of commencement request.

1e. The authority referred to in paragraph 1a, demurs by a way of decision, if it is determined that the proposed construction works or activity referred to in paragraph 1a, hinder flood protection or increase the risk of flooding, or they can cause damage to the quality of water in case of flooding.

Article 88 l paragraph 6—The decision referred to in paragraph 2 expires, if within 2 years from the date on which it becomes final, the required water permission had not been obtained or execution of works or activities referred to in paragraph 1 had not been commenced.

With reference to art. 88n of the Act⁴⁷⁵ changes would include the contents of paragraphs 1, point 1, paragraph 2, adding paragraphs 2a-2e after paragraph 2 and adding paragraphs 3a-3c after paragraph 3.

Currently the above provisions of art. 88n appear as follows:

Art. 88n paragraph 1 point 1—In order to ensure integrity and stability of the levees, it is prohibited to pass through levees and along the crown on motor vehicles or on horseback, and to rush animals, with the exception of designated areas.

Art. 88n paragraph 2—The prohibitions referred to in paragraph 1, do not apply to works associated with the maintenance, restoration, development or redevelopment of the levees.

In case of changing, the art. 88n will appear as follows:

Art. 88n paragraph 1 point 1—In order to ensure integrity and stability of the levees it is prohibited to pass through levees and along the crown on motor vehicles or on horseback, and to rush animals, with the exception of designated areas; prohibition does not apply to passing on a bicycle along the crown of levees.

475 Op. cit.

Art. 88n paragraphs 2a- 2e:

2a. Construction or reparation of cycle paths, designating cycling and hiking trail requires notification to the marshal of province.

2 b. The notification shall specify the date of commencement of works or activities. The notification shall include:

- in case of construction of cycle paths documents referred to in paragraph 4;
- - when determining the tourist trail for walking or cycling: consent of the owner of the levee on the location of the trail, the characteristics of the planned activities, situation and altitude map in the scale of 1:2000 or 1:1000 with the course of trail applied, marking signs and boards, and a description of the planned techniques of labeling installation.

2c. If the supplement of the application is necessary the authority referred to in paragraph 2a, instructs the applicant, by order, to supply, within a specified period, missing documents, and if they are not supplied—objects by decision.

2d. Notification referred to in paragraph 2a, should be made prior to the intended start of construction works or activities relating to the appointment of the tourist walking or cycling trail. Construction works or activities connected with the appointment of the tourist walking or cycling trail can proceed, if within 30 days of submitting application, the authority referred to in paragraph 2a, does not make, in the way of a decision, the opposition, and not later than 2 years after the date specified in the notification of commencement request.

2e. The marshal of province demurs, by a way of decision, if it is determined that the planned construction works or activity referred to in paragraph 2a, can cause damage to the integrity and stability of the levees.

Art. 88n paragraphs 3a- 3c:

3a. In the event that the integrity and stability of levees is endangered, and in case of danger necessitating the restriction of cycling and hiking on the levees, as well as, if it is necessary to carry out the works connected with the maintenance or reparation of levees, the owner or manager of the levee introduces a temporary ban on cycling and hiking on the levee.

3 b. The owner or manager of the levee, who introduced the prohibition referred to in paragraph 3a, is required to determine the levee on which the ban applies,

with the signs spread in visible places, standing with board put on it, informing about the non-cycling and hiking prohibition on the levees, and to announce about introducing the ban as it is customary in given area or in the mass media.

3c. The minister responsible for the environment shall determine, by regulation, patterns of information boards referred to in paragraph 3 b, in particular, their size, shape, colour, pattern and size of the inscription.

The amendment to art. 88n in its essence abolishes the ban on cycling around the crown and along the levees. In the current version the provision of art. 88n paragraph 1 of the Water Law⁴⁷⁶ prohibits driving motor vehicles, riding horse or rushing animals through levees or along the crown, with the exception of designated areas. The ban is intended to ensure the integrity and stability of the levees. In the proposed version of the above article, riding a bike on the levees is excluded from the ban—“(.) passing through levees and along the crown on motor vehicles other than bicycles or on horseback to rush animals, with the exception of designated areas”.

The aim of changes to the art 88o would be to add after paragraph 3 paragraph 3a as follows:

3a. The owner or manager of the levee may, by contract, lend a crown of the levee or part thereof, for purposes connected with the construction of cycle path, as well as for purposes connected with needs of management of cycle paths. Provisions of the Civil Code are used to this lending.

According to art. 124, changes include replacing a dot at the end of paragraph 11 with a comma and adding paragraph 12 as follows:

Art. 124 point 12—Water law permission is not required to the determination of the tourist walking and cycling trail and the construction or repair of cycle path.

The last of the proposed changes in the Water Law⁴⁷⁷ Law is the change to Article 194 paragraph 4, the new version of which would appear as follows:

Art. 194 point 4 – Who does not apply to the prohibitions referred to in Art. 39 and Art. 40 paragraph 1 and Art. 88n paragraph 3a is punishable by a fine.

476 Op. cit.

477 Op. cit.

Amendment of the Water Law⁴⁷⁸, proposed by the President, in order to avoid conflict of rules also require amendment to Article 80 § 1 point 1 of the Act of 20th of May 1971 Code of offenses (Journal of Laws of 2013, pos. 482). In the current legal situation, this provision appears as follows:

Art. 80§ 1 point 1.—Who passes on vehicle or on horseback, or rushes the farm animal through the levee in the place not suitable for this or along the levee, where there is no path with a sufficiently strong surface is punishable with a fine or a penalty of reprimand.

In contrast, as a result of the amendment it would appear as follows:

Art. 80§ 1 point 1—Who passes on vehicle or on the horseback or rushes farm animals through the levee in the place not suitable for this or drives a vehicle, other than a bicycle or horse or rushes farm animals along the levee, where there is no path with a sufficiently strong surface is punishable with a fine or a penalty of reprimand.

As you might notice a change in hereabove provision introduces, necessary in the context of previous proposals, decriminalization of passing through the the levee on bike.

Moreover, the presented draft also amends the Act of 21st of March 1985 on public roads (Journal of Laws of 2013, pos. 260 and 843) by adding to its Article 4 a new paragraph 11a, with the definition of cycle path, which appears as follows:

11a) cycle path—cycle path designed for cycling and hiking, which anyone can use, in accordance to its intended purpose;

and including cycle path not included in any of the categories of public roads and unlocated in the road lane of these roads to internal roads, through the introduction of changes to the Article 8 paragraph 1 of the Act, which would appear as follows:

Art. 8 paragraph 1—Roads, cycle path, parking lots and places for vehicles traffic, not included in any of the categories of public roads and unlocated in the road lane of these roads are internal roads.

478 Op. cit.

What is more, the investment of road constructing has been included by the draft amending the Water Law to the scope of the concept of public purpose investment, by introducing changes to the Article 6 paragraph 1 of the Act of 21st of August 1997 on real estate (Journal of Laws of 2010 No. 102, item 651, as amended. Amended), which would appear as follows:

Art. 6 point 1—The public purposes within the meaning of the Act are: partitioning of land for public roads, cycle paths and waterways, construction, maintenance and building these roads, buildings and facilities of public transport, as well as public communication and signalling.

As we read in the explanatory memorandum to the draft, the change of the Act of 18th of July 2001—Water Law (Journal of Laws of 2012, pos. 145, as amended) is „to facilitate the realization of the investment in the form of cycle paths and the hiking trails, and designating the cycle paths and walking trails in areas of a particular risk of flooding and on the levees. The present Amendment of the Water Law also abolishes the prohibition on cycling on the crown and along the levees. At the same time the proposed regulation retains all prohibitions designed to protect water from pollution and to protect against flooding. The aim of the changes is, therefore to, replace administrative discretion with administrative bonding in case of investments that serve recreational cycling and walking. In the event that there are no reasons to maintain a specific prohibition or at their occurrence in listed investments, the competent authority will, therefore, be obliged to make certain decisions. At the same time the proposed regulation retains all prohibitions designed to protect water from pollution and to protect against flooding. The changes boil down, therefore, to replace administrative discretion with administrative bonding in the event of investments that serve recreational cycling and walking. In case of listed investments, when there are no reasons to maintain a specific prohibition or at their occurrence, the competent authority will, therefore, be obliged to make certain decisions.

Cycling fits perfectly in the European Commissions policy of sustainable development and sustainable tourism trend, whose primary aim is to integrate tourism activities with the purposes of nature conservation, as well as shaping new attitudes and behaviors of tourists and tourism organizers⁴⁷⁹.

479 <http://www.sejm.gov.pl> – Form 1634

Comments on the draft did not notify The National Council of the Judiciary⁴⁸⁰, The Polish Chamber of Civil Engineers⁴⁸¹ and The National Chamber of Urban Planners⁴⁸². In contrast, Office of the General Attorney of the State Property proposed an extension of *vacatio legis* from the project from 14 to 30 days, justifying this proposal with need to issue, during this period, provisions specifying the conditions to be met by bicycle roads and their location (on the basis of Art. 7 of the Act of 7th of July 1994 Construction Law Journal Laws of 2010 No. 243, pos. 1623, as amended), since in the current rules previously did not exist category “road bike.” According to the Prosecutor’s Office opinion, it is also relevant, to consider a proposal to harmonize the terminology appearing in various legal acts (Road Traffic Law, Construction Law)⁴⁸³. On the other hand, First Deputy of the General Prosecutor of the Republic of Poland stated that “assessment of the merits and reasons for the proposed changes in the penal provisions and exemption from the prohibitions stated in the hereabove provision (Article 80 of the Code of offenses) related to restrictions in the use of levees by bikers, allow the conclusion that the proposed change was not preceded by an in-depth analysis. The Author of the Project, as a justification for the proposed decriminalization involving the lifting of prohibitions against bicycles, presented the arguments concerning the development of cycling tourism, promotion of healthy lifestyles, active recreation and the possibility of using landscape values. This argument, it seems, can not serve as a counterweight to the offending aspects of the possible risks associated with the use of the levees. Prohibitions in Article 80 § 1 point 1 of the Code of offenses have to ensure public safety and prevent from reducing the levees resistance to water. For caution in making decisions in this area suggest the experiences of recent years related to Polands problems with floods”⁴⁸⁴.

Admission to cycling and hiking in areas at risk of flooding and levees which are areas of high natural and landscape values, will contribute to the development of tourism, and thus enable a greater than before extent of the use of natural resources while maintaining the quality of the environment, especially the water areas at risk of flooding

480 <http://www.sejm.gov.p> – Form 1634-006

481 <http://www.sejm.gov.p> – Form 1634-005

482 <http://www.sejm.gov.pl> – Form 1634-004

483 <http://www.sejm.gov.pl> – Form 1634-001

484 <http://www.sejm.gov.pl> – Form 1634-003

The proposed changes, through the development of cycling and hiking in the area, can contribute positively to the development of the region, which may be associated with an increase in revenues to the budgets of the various local government units. In addition, the construction of cycling infrastructure can be very beneficial for the development of the sector of catering service, service and others, which has a direct impact on the labor market by creating new jobs.

IV.2.1 Český abstrakt

Obsahem kapitoly je rozbor návrhu novely vodního zákona od prezidenta Polské republiky, jehož podnětem byl záměr vytvořit cyklistickou stezku kolem řeky Visly, které má v budoucnu propojit polské hory s pobřežím Baltského moře. S odkazem na současnou právní úpravu, která zakazuje cyklistiku kolem břehů řek z důvodu ochrany proti znečištění a z důvodu protipovodňové prevence, autor rozebírá návrhy novelizací všech jednotlivých ustanovení vodního zákona a doplňuje je o vlastní komentář, k čemu by tyto plánované změny mohly vést. Autor zdůrazňuje, že hlavní navrhovanou změnou je dekriminalizace cyklistiky na pobřeží řek, která by samozřejmě směřovala k investicím do staveb příslušné infrastruktury – cyklostezek, která by se v budoucnu obešla i bez povolení příslušného vodoprávního úřadu. Tento důsledek a jeho ekonomické i právní aspekty také rozebírá s odkazem na důvodovou zprávu k tomuto návrhu. V závěru kapitoly pak dodává komentáře dalších dotčených osob v legislativním procesu a přidává svůj vlastní komentář stran možné ekonomické prospěšnosti této novely.

RESUMÉ

The aim of the publication *Water in legal relations* is to demonstrate that law needs to address specific characteristics and functions of social relations regulation for the cases wherein water is a subject. Water is described not only as vital condition for life on Earth in relation to its environment, but also as an element that serves diverse needs of physical or the artificial legal person in both everyday and business life. Conceptual foundation of this publication lies in elaborating close relations of water on, above and under the Earth's surface. Purpose of this publication is to reveal the aspects of utilization and protection of water in private and public law as well as the conflicts that arise from the usage, varying in character, causes and foundations.

This work does not strive to achieve a comprehensive coverage of all affected matters. Development of this publication is based on the contribution of experts who systematically and over a long period of time apply the tools of private and public environmental protection law and land law. Prevailing attitude of the publication is that the effectiveness of water legislation can be achieved by strong public and private legislation of the utilization and protection of water. Recodification of Czech law posed a new challenge to this quest and raised questions about new impact of public water legislation.

Four somewhat independent parts of this publication address various legal relations on the topic of water. Due to the subject matter of fields of specialization of authors, the scope of this publication is limited and research on the legal regime, protection, use of water and its possible negative impact is not entirely comprehensive. Nevertheless, the authors dare to proclaim that readers will regard the outcomes to be useful and inspiring in their further studies.

First chapter of part one "Water protection in land usage" unfolds an idea that water utilization inevitably relates to conflicts. It describes the characteristics, origins and underlying reasons for conflicts, presenting the rate of success of law in preventing and solving the conflicts. Two main types are identified: a public conflict arising from the disparity between human interest in exploitation of water sources and its ecological function and a private conflict resulting from the limited capacity of water to meet all opposing requirements on resources. Water legislation most

commonly employs a mandatory water treatment permit issued by water management authority. Goal of this chapter is to answer partially whether water legislation meets the propounded expectations.

Water management authorities play crucial role both in issuing water treatment permits and in regulating the construction of water-management structures. In such case the authorities apply both the water and construction law, acting as a form of construction offices. Therefore, Chapter Two focuses on mutual relations between legislation and selected water management institutes.

Construction activities concern water legislation in the matter of water-management structures as well as other buildings. Special emphasis is put on construction activities in areas wherein the impact on conditions of water drainage and flood management might intensify. Construction on floodplains is strictly limited and concerns many issues, such as the designation of floodplains and their national landowners in case of compensation, as dealt with in the third chapter. On account of high significance of requirements that are imposed on declaration of floodplains in water legislation and urban planning, the entire Chapter Four is dedicated to subjects that enter legal relations and consider the implications of areas with the risk of flood.

The concentration of surface water in a specific area (streams, lakes or dams) may increase the impact on surrounding landscape and should not be taken into consideration. The fifth chapter conducts in-depth study of the function of water surfaces as significant aspects of natural landscape and the legal tools designed for the protection of landscape as well as remedial measures and sanctions in the case of damage.

Specially protected territories (in the sense of Act n. 114/1992 Coll. – the Nature Conservancy Act) require particular treatment, which can be demonstrated on the case of restricted usage of non-motorized vessels in said areas, despite the lack of additional regulation. Unclear definition of the regulation is reflected in a number of operational problems regarding the issuance of permits and also in a response of Public Prosecutor on the topic. Chapter Six contains an elaborate analysis of this subject.

The above introduced ground water is subject to mining regulations and simultaneously to water law. Mutual relations and historical background is described in detail in the seventh chapter, closing the first part of the publication.

All but a few fields of law were amended by the New Civil Code (hereinafter also “NCC”), coming in force on January 1st, 2014, including a strong impact on the topic in question of this collection. The three chapters of Part Two, “Water in private law relations”, are therefore dedicated to the amendments.

The first chapter deals with the reestablishment of the superficies solo cedit principle that binds a construction to its underlying land. Water-management structures for water retention or other water treatment purposes are simultaneously seen as constructions and as independent subjects of legal relations. Nevertheless, water-management structures are often situated on land of another landowner. Therefore, impacts of the new civil legislation on legal relations of water-management structures are analysed, with special attention paid to transitional provisions and amendments that should provide for fluent transition to the new legislation.

As opposed to previous legislation, the New Civil Code differentiates an easement from a real covenant. The easement (from Latin known as *servitutes*) is commonly in use for water treatment matters given that water is principally a resource divisible among several subjects at once. Three of the easements most commonly applied in water law are described in Chapter nine: drainpipe easements (§ 1270 NCC), right to rainwater harvesting (§ 1271 NCC) and right to water (§ 1272 NCC). Furthermore, analysis of the legislation reflects a relationship among specific provisions of water law for the reason that the exercise of easements is subject to water law and in particular water treatment permits. Close connection of analysed easements to neighbouring rights is addressed as well, since the amount of cases where water infiltrates into the neighbouring land is not insignificant.

Last chapter of this part is dedicated to responsibilities. Firstly, the difference between (ecological) damage and ecological harm is explained with special focus on the comparison of remedial arrangements in the old and new Civil Code. The scope of the subject of responsibility for ecological harm, as well as contents of this chapter extend beyond the New Civil Code to a set of special legal provisions. Thus the omnipresent impact of public law on water legislation is restated once more.

Protection of surface water and groundwater, preservation of water quality and control of quality of entire aquatic ecosystems belong to vital goals of water law. Third part “The protection of water quality“ aims to portray the most fundamental and diverse features of water protection. Analysis of material, process and responsibility perspective compose together a truly comprehensive approach.

Subject matter of the eleventh chapter revolves around “good ecological status” of surface water, which is a new term introduced into Czech legislation by a substantial amendment to Water Act n. 150/2010 of Coll. transposing one part of Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council establishing a framework for the Community action in the field of water policy. The meaning of “good ecological status” is explained, while the subject of the chapter is further narrowed down to chemical status only, for the reason that ecological status is difficult to define. Each legal tool intended for the support of good status of surface water is analysed individually, based on actual field research. Disappointingly, outcomes of the analysis suggest that limits for phosphor content will not be reached until the legally determined deadline (December 22nd, 2015).

The following Chapter Twelve builds on an identical issue with the aim to study additional tools for the improvement of chemical status of surface water and groundwater. In particular, it investigates the excessive nitrate levels that cause water pollution as a result of agricultural activity. The formerly European Economic Community adopted Council Directive 91/676/EEC concerning the protection of waters against pollution caused by nitrates from agricultural sources (referred to as Nitrate Directive) in order to diminish the pollution. Current transposition problems on European and Czech levels are analysed in the chapter. Despite the proclaimed positive effects, overall impact could improve significantly if Nitrate Directive was transposed more thoroughly and clearly.

Thirteenth chapter submits proves proclaiming that water quality may be hampered even by activities that have seemingly nothing in common with water. An illustrative example might be the pollution caused by lead shots that gamekeepers used for hunting waterfowl. Benefits of lead shot prohibition from the point of view of water quality are compared to health and life risks faced by gamekeepers as well as to the suffering of hunted waterfowl. Chapter continues with the description of the most recent legislative developments which partly support the objections.

Hygienic aspects of water quality are the core topic of Chapter Fourteen. Therein described matters deserve careful deliberation, seeing that water is used for washing, showering, irrigation or food processing and could pose a threat to human health or even life. Consequently, water is not only regarded as an object of protection, but moreover as a possible risk to other protected interests. Both viewpoints are interconnected. While the stress is put on Czech legislation, European and international levels are not omitted.

Water quality protection is in the last two chapters of this part narrowed down to water protection in integrated permit proceedings and an analysis of liability for severe health threat or deterioration of water quality. Recent amendments in the scope of administrative acts are stressed, wherein those now may be replaced with an integrated permit; moreover, an obligation to compile basic report has been introduced as legal tool. It seems appropriate to note that integrated permit is indeed an effective water protection tool as it imposes working conditions on main industrial polluters. Liabilities only arise as a consequence of primary responsibility infringements; therefore, analysis of liabilities is incorporated toward the closing part of the publication. Apart from the theoretical issues, this chapter pays close attention to application problems and judicial proceedings.

Part Four “Selected issues of water law in Poland” deals with constituent legal matters in Poland, seeing as the legislation, execution and proposals *de lege ferenda* based on Polish experience may become either an inspiration or a source of essential information for prospective amendments of Czech legislation. Chapters were not translated from English. They describe the proposal for amendment of Polish water law and the role of one of the umbrella organizations of water treatment.

The authors are aware that some of the conclusions to presented matters are subject to discussion. Nevertheless, the thought-provoking nature of the publication is entirely intentional. Authors pledged to continue their research on water law and as such will welcome all suggestions, comments or additional information by anyone oriented likewise.

LITERATURA A DALŠÍ POUŽITÉ ZDROJE

MONOGRAFIE

- BÍLEK, Jaroslav: České horní právo, část 2–Ius Regale Montanorum. Právo královské horníkuov. Příbram: Čs. uranové doly, 1978, 230 s.
- BOGUSZAK, Jiří, ČAPEK, Jiří. *Teorie práva*. Praha: EUROLEX Bohemia, 2001.
- CIEPAK, Marian. *Spólki wodne w systemie gospodarki wodnej*, Opole 1989, ISSN 0239-5991
- ČECHURA, Vladimír a kol.: *Komentář k zákonu o myslivosti*, Vydavatelství Jiří Flégl–VEGA, Praha 2002, ISBN 80-990754-9-5.
- DAMOHOŘSKÝ, Milan a kol.: *Právo životního prostředí 3. vydání*, Praha, C.H.Beck, 2010, 680 s. ISBN 978-80-7400-338-7.
- FIALA, Josef, HURDÍK, Jan a kol. *Lexikon – občanské právo*. Nakladatelství Jiří Motloch – Sagit, Ostrava, 2001, ISBN 80-7208-237-X.
- HEGENBART, Miroslav a kol. *Stavební zákon: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2008. 490 s. ISBN 978-80-7400-044-7.
- HORÁČEK, Zdeněk a kol. *Vodní zákon č. 254/2001 Sb. po novele zákonem č. 150/2010 Sb., účinné od 1. 8. 2010 s komentářem*. Praha: Sondy, 2011, 423 s. ISBN 978-80-86846-39-2.
- HORÁČEK, Zdeněk a kol. *Vodní zákon: s podrobným komentářem po velké novele stavebního zákona k 1. 1. 2013*. 2. vyd. Praha: Sondy, 2013. 319 s. ISBN 8086846482.
- JEZYNSKA, Beata. *Producent rolny jako przedsiębiorca*, Lublin 2008, ISBN 978-83-227-2879-6
- KABELKOVÁ, Eva. *Věcná břemena v novém občanském zákoníku. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013, 368 s. ISBN 978-80-7400-461-2.
- KALUZNY, Miroslav. *Prawo wodne. Komentarz*, Warszawa 2012, ISBN 978-83-7806-507-4
- KIDYBA, Andrzej. *Prawo handlowe*, Warszawa 2006, ISBN 83-7483-116-2

- KLIKOVÁ, Alena a kol. *Stavební právo. Praktická příručka*. 3. vyd. Praha: Linde, 2009. 223 s. ISBN 78-80-7201-764-5.
- KOLEKTIV. *Soubor stanovisek k zákonu o ochraně přírody a krajiny v letech 1992 – 2005*. Planeta, 2005, č. 6, s. 7.
- KRČMÁŘ, Jan. *Právo Občanské. II. Práva věcná*. 3. doplněné vydání. Praha: Knihovna sborníku věd právních a státních, 1946.
- KRECHT, Jaroslav. *Zákon o vodách (vodní zákon) č. 254/2001 Sb. s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: IFEC, 2002, 335 s. ISBN 80-86412-15-6.
- LANGROVÁ, Veronika. *Přehled judikatury z oblasti životního prostředí*. Praha: ASPI, 2007, 378 s. ISBN 978-80-7357-252-5.
- MAKARIUS, Roman. *České horní právo. Díl. I*. Ostrava: Montanex, 1999, 246 s. ISBN 80-7225-033-7.
- MAREK, Karel, PRŮCHA, Petr. *Stavební právo v teorii a praxi*. 1. vyd. Praha: Leges, 2011, 400 s. ISBN 9788087576007.
- MIKO, Ladislav, BOROVIČKOVÁ, Hana a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. 2. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007, 590 s. ISBN 978-80-7179-585-8.
- MRÁZ, Emanuel. *Horní předpisy: Prakt. rukověť usnadňující správně uplatňovat horní zákon a předpisy podle něho vydané*. Praha: Práce, 1959, 422 s.
- PACZUSKI, Ryszard. *Spółki wodne – cele, zadania, prawne podstawy organizacji oraz perspektywy ich rozwoju w kontekście zachodzących zmian*, Toruń 2006, ISBN 978-83-7285-281-6
- PACZUSKI, Ryszard. *Spółki wodne. Historia, prawne podstawy działania, nowe tendencje*, Warszawa 1989, ISBN 83-09-01454-6
- PEKÁREK, Milan a kol. *Pozemkové právo*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010. 334 s. ISBN 978-80-738-0253-0.
- POSNER, Richard. *Tort Law: Cases and Economic Analysis*. Boston: Little Brown, 1982.
- PRCHALOVÁ, Jana. *Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000*. 2. aktualizované vyd. Praha: Linde, 2010, 431 s. ISBN 978-80-7201-806-2.

- PRŮCHA, Petr. *Správní právo. Obecná část*. 8. vyd. Brno: Doplněk, 2012. 428 s. ISBN 978-80-7239-281-0.
- PRŮCHOVÁ Ivana a kol. *Správní procesy v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2010. 411 s. ISBN 978-80-210-5362-5.
- PRŮCHOVÁ, Ivana a kol. *Stavební zákon a ochrana životního prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2011, 487 s. ISBN 978-80-210-5667-1.
- PSUTKA, Josef. *Odpovědnost za ekologické škody v občanském právu*. Praha, Wolters Kluwer, 2011, ISBN 978-807357-559-5.
- PUNČOCHÁŘ, Pavel a kol: *Zákon o vodách v úplném znění k 23. lednu 2004 s rozšířeným komentářem*. Sondy, s. r. o., Praha, 2004, ISBN 80-86846-00-8.
- ROZTOČIL, Aleš, HRUŠOVÁ, Klára, LACHMANN, Martin, POTĚŠIL, Lukáš. *Stavební zákon. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013.
- SCHELLE, Karel; TAUCHEN, Jaromír. *Občanské zákoníky: kompletní sbírka občanských zákoníků, důvodových zpráv a dobových komentářů*. Ostrava: Key Publishing, 2012. 1020 s. ISBN 9788074181467.
- SCHWARZ, Hubert: *Pravo geologiczne i górnicze. Komentarz*. Tom 1. 2. vyd. Wroclaw: Salome, 2013, 668 s. ISBN 978-83-935470-0-5.
- STANĚK, Jaroslav. *Lázeňský zákon. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2013, 131 s. ISBN 978-80-7357-900-5.
- STEJSKAL, Vojtěch.: *Prosazování právní odpovědnosti v ochraně biodiverzity*. Beroun: IFEC, 2006, 242 s. ISBN 80-903409-5-4.
- STEJSKAL, Vojtěch. *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*. Praha: Linde, 2006, 591 s. ISBN 80-7201-609-1
- STRNAD, Zdeněk a kol. *Vodní právo*. 1. vyd. Vodňany: Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích, Fakulta rybářství a ochrany vod, 2013. 226 s. ISBN 9788087437452.
- SZACHULOWICZ, Jan. *Pravo wodne. Komentarz*, Warszawa 2010, ISBN 978-83-7620-415-4

ŠPONAR, Petr, VÍCHA, Ondřej. *Zákon o geologických pracích a jeho prováděcí předpisy s komentářem*. Praha: ABF–Nakladatelství ARCH, 2005, 288 s. ISBN 80-86165-97-3.

ŠVESTKA, Jiří, SPÁČIL, Jiří, ŠKÁROVÁ, Marta, HULMÁK, Milan a kol. *Občanský zákoník I, velký komentář*, C.H.Beck, Praha, 2009, 2471 s. ISBN 9788074001086.

ODBORNÉ ČLÁNKY A PŘÍSPĚVKY VE SBORNÍCÍCH

BAHÝLOVÁ, Lenka. K odpovědnosti za ekologickou újmu ve smyslu zákona č. 167/2008 Sb. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2010, roč. 18, č. 3, ISSN 1210-9126.

BAHÝLOVÁ, Lenka. Nápravná opatření v právu životního prostředí. *Cofola 2010: the Conference Proceedings*. Brno: Masarykova univerzita, 2010, s. 963-986. ISBN 978-80-210-5151-5.

BAHÝLOVÁ, Lenka. Opatření obecné povahy podle zákona o ochraně přírody a krajiny. *Dny práva – 2010 – Days of Law* [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2010 [cit. 10. 11. 2013]. Dostupné z: [https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2010/files/prispevky/09_priroda/Bahy_ova_Lenka_\(4070\).pdf](https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2010/files/prispevky/09_priroda/Bahy_ova_Lenka_(4070).pdf)

BAHÝLOVÁ, Lenka. *Opatření obecné povahy a řešení střetů zájmů v území* [online]. Brno, 2013. [cit. 15. 11. 2013]. Disertační práce. Masarykova univerzita. Právnická fakulta. Dostupné z https://is.muni.cz/th/100388/pravf_d?info=1;zpet=%2Fvyhledavani%2F%3Fsearch%3Dopat%C5%99en%C3%AD%20obecn%C3%A9%20povahy%20agenda:th%26start%3D1.

BĚLOHRADOVÁ, Jitka. Poplatky spojené s těžbou nerostů dle horního zákona. In: TKÁČIKOVÁ, Jana (ed.): *Ekonomické nástroje v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, s. 190–207.

EISENHAMMER, Milan. Přijdou horší věci než povodně. *Týden*. 2013, č. 23, s. 34-37.

GRMELA, Arnošt; LUSK, Karel; HALÍŘ, Josef. Důlní hydrogeologie–dopady likvidace dolů na povrchové a podzemní vody. *Podzemná voda*. 2009, č. 1, s. 75-86. ISSN 1335-1052.

- HORÁČEK, Zdeněk. Proces vydávání opatření obecné povahy vodoprávními úřady. *Vodní hospodářství*. 2012, č. 11, s. 373-376. ISSN 1211-0760.
- HYVNAR, Vladimír a kol. *Limity využití území. Praktická příručka*. [online]. Brno: Ústav územního rozvoje, 2007. [cit. 20. 11. 2013]. Dostupné z: <http://www.uur.cz/default.asp?ID=2591>.
- KOCOUREK, Tomáš. Omezení vlastnického práva z důvodu ochrany životního prostředí. *Právní rozhledy*. 2010, č. 6, s. 195-204. ISSN 1210-6410.
- KOCOUREK, Tomáš. Opatření obecné povahy podle vodního zákona. *Právní rozhledy*. 2010, č. 18, s. 650-656. ISSN 1210-6410.
- KOVÁŘ, Josef; ŠKVOR, Karel. 10. výročí zpřístupnění vodního kola na Dole Drkolnov. *Ekomonitor*. 2013, č. 1, s. 45-46.
- PEKÁREK, Milan. Územní plánování – jeho postavení a úloha při ochraně životního prostředí a jeho vztahy k dalším koncepčním nástrojům ochrany životního prostředí z pohledu práva. [online]. In: *Sborník z III. česko-polsko-slovenské konference práva životního prostředí*. Praha: 2002. [cit. 13. 5. 2013]. S. 4. Dostupné z: <http://www.cspzp.com/prispevky.html#cesko-slovensko-polske-dny-2002>
- PRŮCHOVA, Ivana. Distinctive landscape elements—means of protection, measures and sanctions for their exposure to risk, damaging and destruction. In: DAMOHORSKÝ, Milan, ŠTEJSKAL, Vojtěch (eds.) et al. *Czech and European environmental law*. Prague: The Czech Society for Environmental Law, 2011, s. 109–117. ISBN 978-80-87488-07-2.
- SATRAPA, Ladislav. Povodně v územních plánech obcí – praktické zkušenosti. *Urbanismus a územní rozvoj*. 2006, č. 5, s. 31-36. ISSN 1212-0855.
- SUM, Tomáš. *Adhezní řízení a vykonatelnost odsuzujícího rozsudku ukládajícího povinnost nahradit vzniklou škodu*. [online] epravo.cz, 2006. [cit. 11. 11. 2013] Dostupné z: <http://www.epravo.cz/top/clanky/adhezni-rizeni-a-vykonatelnost-odsuzujiciho-rozsudku-ukladajiciho-povinnost-nahradit-vzniklou-skodu-44975.html>.
- TÉGL, Petr. Úplatnost nabytí věcného práva jako podmínka fungování materiální publicity veřejných seznamů v novém občanském zákoníku, *Právní rozhledy*. 2013, č. 1, s. 28 –34. ISSN 1210-6410.

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK

PŘÁVNÍ PŘEDPISY

EkoÚZ	zákon č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmy a o její nápravě a o změně některých zákonů
HZ	zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon)
LesZ	zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon)
MyslZ	zákon č. 449/2001 Sb., o myslivosti
NOZ	zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (nový občanský zákoník)
OdpZ	zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů
OZ	zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník
OZO	zákon č. 946/1811 ř. z., obecný zákoník občanský
RybZ	zákon č. 99/2004 Sb., o rybníkářství, výkonu rybářského práva, rybářské stráž, ochraně mořských rybolovných zdrojů a o změně některých zákonů (zákon o rybářství)
SŘ	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
StZ	zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)
TZ	zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník
VZ	zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon)
zákon IPPC	zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezení znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci)

ZemZ	zákon č. 252/1997 Sb., o zemědělství
ZoK	zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)
ZoO	zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)
ZOPK	zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny
ZOVZ	zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů
ZoŽP	zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí

OSTATNÍ ZKRATKY

AZZÚ	aktivní zóna záplavového území
ČIŽP	Česká inspekce životního prostředí
CHKO	chráněná krajinná oblast
MZe	Ministerstvo zemědělství
MŽP	Ministerstvo životního prostředí
NP	národní park
NSS	Nejvyšší správní soud
OOP	opatření obecné povahy
ÚAP	územně analytické podklady
ÚPD	územně plánovací dokumentace
VKP	významný krajinný prvek
VVT	významný vodní tok
ZCHÚ	zvláště chráněné území
ZPF	zemědělský půdní fond
ZÚ	záplavové území

KOLEKTIV AUTORŮ

Mgr. Hana Adamová

(Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Brno, Česká republika)
kapitola II.1

Mgr. Jitka Bělohradová, Ph.D.

(Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Brno, Česká republika)
kapitola I.6

JUDr. Jana Dudová, Ph.D.

(Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Brno, Česká republika)
kapitola III.4

Mgr. Jakub Hanák, Ph.D.

(Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Brno, Česká republika)
kapitola I.4

JUDr. Petra Humlíčková, Ph.D.

(Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze, Česká republika)
kapitola III.6

JUDr. RNDr. Jaroslav Chyba, DrSc.

(Povodí Moravy, s. p., Brno, Česká republika)
kapitola III.1

Mgr. Bc. Kamila Klemešová

(Geografický ústav Přírodovědecké fakulty, Masarykova univerzita, Brno,
Česká republika)
kapitola I.3

Mgr. Michaela Konečná

(Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Brno, Česká republika)
kapitola I.6

Mgr. Zbyněk Lubovský

(Mínisterstvo zemědělství, Praha, Česká republika)
kapitola II.3

JUDr. Hana Müllerová, Ph.D.

(Ústav státu a práva Akademie věd ČR, v. o. s., Česká republika)
kapitola II.2

Bc. Hana Musilová

(Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Brno, Česká republika)
kapitola III.3

Mgr. Marie Poláčková, Ph.D.

(Kancelář veřejného ochrance práv, Brno, Česká republika)
kapitola I.4

Jarosław Pomarański

(Faculty of Law and Administration, Maria Curie-Skłodowska University
in Lublin, Polsko)
kapitola IV.2

doc. JUDr. Ivana Průchová, CSc.

(Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Brno, Česká republika)
kapitola I.5

Mateusz Sieńko

(Faculty of Law and Administration, Maria Curie-Skłodowska University
in Lublin, Polsko)
Kapitola IV.1

JUDr. Michal Sobotka, Ph.D.

(Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze, Česká republika)
kapitola I.1

JUDr. Tereza Snopková, Ph.D.

(Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze, Česká republika)
kapitola III.5

JUDr. Jana Tkáčiková, Ph.D.

(Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Brno, Česká republika)
kapitola III.2

JUDr. Ondřej Vícha, Ph.D.

(Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci, Česká republika)
kapitola I.7

Mgr. Dominik Židek

(Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Brno, Česká republika)
kapitola I.2

Vědecká redakce MU

prof. PhDr. Ladislav Rabušic, CSc.; Ing. Radmila Droběnová, Ph.D.
Mgr. Michaela Hanousková; doc. Mgr. Jana Horáková, Ph.D.
doc. JUDr. Josef Kotásek, Ph.D.; Mgr. et Mgr. Oldřich Krpec, Ph.D.
prof. PhDr. Petr Macek, CSc.; PhDr. Alena Mizerová
doc. Ing. Petr Pirožek, Ph.D.; doc. RNDr. Lubomír Popelínský, Ph.D.
Mgr. David Povolný; Mgr. Kateřina Sedláčková, Ph.D.
prof. RNDr. David Trunec, CSc.; prof. MUDr. Anna Vašků, CSc.
prof. PhDr. Marie Vítková, CSc.; Mgr. Iva Zlatušková
doc. Mgr. Martin Zvonař, Ph.D.

VODA V PRÁVNÍCH VZTAZÍCH

doc. JUDr. Ivana Průchová, CSc., Mgr. Jakub Hanák, Ph.D., a kolektiv

Vydala Masarykova univerzita roku 2014

Spisy Právnické fakulty MU č. 481 (řada teoretická, Edice Scientia)

Ediční rada: J. Kotásek (předseda), J. Bejček, V. Kratochvíl,
N. Rozehnalová, P. Mrkývka, J. Hurdík, R. Polčák, J. Šabata

Tisk: Point CZ, s.r.o., Milady Horákové 890/20, 602 00 Brno
1. vydání, 2014

ISBN 978-80-210-7155-1