

Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta

Disertační práce

**Rozhodování a procesy v právní úpravě
užívání vod**

Decision-making and processes in regulation of
water use

Školitel: doc. JUDr. Vladimír Vopálka, CSc.

JUDr. Ing. Zdeněk Strnad

Křížíkova 95
377 01 Jindřichův Hradec

prosinec 2011

Prohlašuji, že jsem tuto disertační práci zpracoval samostatně, že všechny použité prameny a literatura byly řádně citovány způsobem ve vědecké práci obvyklým a že tato práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Jindřichově Hradci dne 30.12.2011

JUDr. Ing. Zdeněk Strnad

Děkuji panu doc. JUDr. Vladimíru Vopálkovi, CSc. za inspirativní přístup při koncipování této práce, za operativní redakci předložených textů i za to, že nezačínám svoji práci o vodě „stejně jako všichni“. Děkuji, vážený pane docente, také za ochotné a vstřícné vedení v průběhu celého studia.

Použité zkratky

| | |
|---------------------------|--|
| analog. | analogicky |
| a násl. | a následující |
| apod. | a podobně |
| č. | číslo |
| event. | eventuálně / eventuální |
| kompetenční zákon | zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů |
| např. | například |
| mj. | mimo jiné |
| resp. | respektive |
| Sb. | Sbírka zákonů |
| soudní řád správní | zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů |
| správní řád | zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů |
| srov. | srovnej |
| stavební zákon | zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů |
| tj. | to jest |
| tzv. | takzvaný |
| vodní zákon | zákon č. 254/2001 Sb. o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů |

Obsah

| | |
|--|------------|
| 1. ÚVOD | 7 |
| 2. VODOPRÁVNÍ ÚŘADY | 20 |
| 2.1. OBECNÍ ÚŘAD OBCE S ROZŠÍŘENOU PŮSOBNOSTÍ..... | 24 |
| 2.2. OBECNÍ ÚŘAD..... | 26 |
| 2.3. ÚJEZDNÍ ÚŘAD..... | 29 |
| 2.4. KRAJSKÝ ÚŘAD..... | 34 |
| 2.5. ÚSTŘEDNÍ VODOPRÁVNÍ ÚŘAD(Y)..... | 37 |
| 3. VODOPRÁVNÍ ŘÍZENÍ | 44 |
| 3.1. POJEM..... | 44 |
| 3.2. UNIVERZÁLNÍ SPRÁVNÍ ŘÍZENÍ | 45 |
| 3.2.1. VODNÍ ZÁKON JAKO <i>LEX SPECIALIS</i> | 45 |
| 3.2.2. ODCHYLKY OD SPRÁVNÍHO ŘÁDU | 51 |
| 3.3. ROZHODOVÁNÍ V POCHYBNOSTECH | 76 |
| 3.4. POVOLENÍ K NAKLÁDÁNÍ S VODAMI | 81 |
| 3.4.1. NAKLÁDÁNÍ S VODAMI | 81 |
| 3.4.2. FORMULÁŘE ŽÁDOSTÍ | 99 |
| 3.4.3. POVOLENÍ VODOPRÁVNÍHO ÚŘADU | 101 |
| 3.4.4. DOBA PLATNOSTI POVOLENÍ | 115 |
| 3.4.5. DALŠÍ NÁLEŽITOSTI POVOLENÍ | 129 |
| 3.5. PRINCIP DVOJÍ PREVENCE | 134 |
| 3.6. VODOPRÁVNÍ EVIDENCE..... | 140 |
| 4. OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY..... | 142 |
| 4.1. POJEM..... | 142 |
| 4.2. MATERIÁLNÍ VS. FORMÁLNÍ POJETÍ | 156 |
| 4.3. SOUDNÍ PŘEZKUM OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY..... | 171 |
| 4.4. OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY PODLE VODNÍHO ZÁKONA | 185 |
| 5. JINÉ AKTY PODLE VODNÍHO ZÁKONA..... | 199 |
| 5.1. (ZÁVAZNÉ) STANOVISKO..... | 199 |
| 5.2. SOUHLAS..... | 220 |
| 5.3. VYJÁDŘENÍ | 224 |
| 5.4. OHLÁŠENÍ | 233 |
| 6. ZÁVĚR..... | 240 |

| | |
|--|------------|
| 6.1. VODOPRÁVNÍ ÚŘADY..... | 241 |
| 6.2. VODOPRÁVNÍ ŘÍZENÍ | 244 |
| 6.3. OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY | 251 |
| 6.4. JINÉ AKTY PODLE VODNÍHO ZÁKONA..... | 254 |
| 6.5. RESUMÉ..... | 258 |
| 7. ZDROJE..... | 260 |
| 7.1. LITERATURA..... | 260 |
| 7.2. INTERNETOVÉ ZDROJE..... | 264 |
| 7.3. JUDIKATURA..... | 267 |
| 7.4. PRÁVNÍ PŘEDPISY | 270 |
| 8. ABSTRAKT..... | 273 |
| 8.1. ABSTRAKT V ČESKÉM JAZYCE..... | 273 |
| 8.2. ABSTRACT IN ENGLISH..... | 276 |

1. Úvod

Chtěl jsem svoji práci začít větou tím, že voda je základní a nenahraditelnou přírodní složkou životního prostředí a že pouhá 3% světových sladkovodních zásob jsou pitná, z čehož 80% představují ledovce v Antarktidě. Ale nezačnu. Prý tak začínají svoji práci o vodě psát všichni. Začnu tedy tím, že na „střeše Evropy“ si nemůžeme dopřát luxus užívat povrchové nebo podzemní vody bez podrobnějších veřejnoprávních regulí. Česká republika leží na rozvodnici tří moří – Severního, Baltského a Černého. V podstatě všechny významné vodní toky odvádějí vodu na území sousedních států a vodní zdroje jsou tak v České republice zcela závislé na atmosférických srážkách. Voda nám bude čím dál vzácnější a přírodní extrémy v podobě povodní střídajících se s obdobími sucha jsou v budoucích prognózách jednou z mála konstant. Proto ten důraz na hospodárné využívání vodních zdrojů nejen v naší, ale též v evropské legislativě. Proto ten zájem na trvale udržitelném užívání vod, bezpečnosti vodních děl a ochraně před účinky rozmarů přírody ve vodním právu, které je prakticky ve všech zemích už odedávna významnou částí práva veřejného. Vodní právo (nejen u nás) upravuje práva a povinnosti osob k vodám v přírodě, které jsou především vodním zdrojem pro zásobování společnosti vodou, dopravní cestou, zdrojem potravy získávané lovem ryb a jiných vodních živočichů, zdrojem energie pro pohon strojů nebo výrobu elektrické energie, stanovištěm vodních ekosystémů a nezbytnou podmínkou existence ekosystémů přímo vázaných na vodní prostředí, jakož i významným krajinným prvkem¹.

Vodnímu právu, především z pohledu státní správy ve vodním hospodářství v České republice, se věnuji celý svůj dosavadní profesní život, ať již bezprostředním podílem na jejím přímém výkonu v rámci ústředního vodoprávního úřadu, či jen zprostředkovaně svojí účastí na metodickém vedení vodoprávních úřadů či popularizací vodního práva odborné i laické veřejnosti. Volba tématu mé disertační práce tak souvisí s oblastí práva, na které se spolupodílím již více než deset let a k jejímuž formování jsem za tu dobu mohl přispět i díky účasti na přípravě související legislativy.

¹ Nietzscheová, J. Koukalová, V. *Vodoprávní předpisy*. ABF – nakladatelství ARCH. Praha. 2009. 184 s. ISBN 978-80-86905-49-5. s. 8.

Ústřední normou na úseku vodního hospodářství je zákon č. 254/2001 Sb., o vodách o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů². K provedení vodního zákona byla přijata již více než dvacítka prováděcích právních předpisů. Vodní zákon jako současný základní pramen vodního práva je moderním předpisem, který odráží současnou evropskou vodní politiku a reaguje tak na požadavky po trvale udržitelném a především šetrném užívání vod na počátku 21. století.

Pokud by se pod pojem „vodní hospodářství“ subsumovalo též hospodaření s vodou odpadní, pak je na místě připomenout též zákon č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích), ve znění pozdějších předpisů, účinný stejně jako vodní zákon od 1.1.2002. Přes nepochybný význam zákona o vodovodech a kanalizacích pro vodní hospodářství, zejména z pohledu zásobování pitnou vodou a odvádění odpadních vod, se v rámci své práce přesto hodlám věnovat pouze problematice související s vodním zákonem. Považuji jej totiž za normu, která se zabývá procesy a postupy při užívání vody v jejím „přirozeném prostředí“ a která z větší části pokrývá oblast práva veřejného, na rozdíl od vody jako „zboží“, což je přístup odpovídající více úpravě v zákonu o vodovodech a kanalizacích. V něm již totiž dochází k markantnějšímu prolínání práva veřejného, resp. veřejnoprávní regulace oblasti provozování vodovodů a kanalizací s právem soukromým, a to zejména obchodním.

Vodní zákon dnes odráží nejen tradici psaného vodního práva na našem území sahající až do druhé poloviny 19. století recepcí tradičních institutů vodního práva, jakými jsou např. obecné užívání vod, povolení k nakládání s vodami, vyjádření vodoprávního úřadu apod., ale inspiruje se také legislativními změnami ve svém právním „okolí“, a to absorbcí nových institutů správního práva reprezentovaných např. opatřeními obecné povahy či závaznými stanovisky dotčených orgánů.

Přestože u nás vodní právo ve své „moderní“ (či snad do určité míry i „kodifikované“) podobě prošlo již poměrně dlouhou historií, na jejímž počátku bylo přijetí (na svoji dobu v rámci celé střední Evropy ojedinělého) rámcového zákona

² Používá-li se v této práci spojení „vodní zákon“ bez přívlastku, je jím myšlen zákon č. 254/2001 Sb.

č. 93/1869 ř. z., jenž se týče ustanovení o právu vodním vyhrazených zákonodárství říšskému, zmínky o potřebě a pravidlech regulace užívání vody, se (i na našem území) datují hluboko do starověku. Kočovní pastevci i lovci, ale také první usídlenci, užívali vodu přímo z přirozených pramenů a vodních toků. Historie ukazuje těsné sepjetí ekonomického a sociálního vývoje a stabilního rozvoje společnosti s dostupností a jistotou zajištění dostatečného množství zejména pitné vody. Jakmile se lidé usadili v okolí vodního zdroje nebo řeky, potřeba minimální kontroly a regulace hospodaření s vodou stoupla z důvodu nezbytnosti zajištění potřebného množství vody a její spravedlivé distribuce mezi různé účely a uživatele. To také vedlo mnoho autorů k tomu nazývat první rozvinutá sociální společenstva jako vodní společenstva či národy vodní kultury (srov. „*hydraulic civilizations*“) ³. Často jsou tyto civilizace spojovány s údolními řek, v okolí kterých se tyto národy rozvíjely. Např. egyptská civilizace je tak „civilizací Nilu“, Asyrsko-Babylonská neboli Mezopotámská je „civilizací řek Eufrat a Tigris“, hinduistická civilizace je „civilizací Indu“ a čínská civilizace pak „civilizací řeky Žluté řeky“. Nutnost hromadit zásoby vody vyvstala až při větší koncentraci obyvatel a vyšší kultuře. Tehdy se začaly stavět cisterny a nádrže – většina z nich pomocí hrází a přehrad. Za země s nejstarší výstavbou přehrad se považují Irán a Indie, kde se měly stavět závlahové nádrže od 4., možná i 5. tisíciletí př. n. l. Naskýtá se otázka, jak to bylo s počátky výstavby zařízení k hromadění vody u nás. Prvním zařízením k dosažení podzemní vody mimo přirozený pramen a zároveň prvním prostorem k vytvoření určité zásoby vody zde byly studny. Od 2. století př. n. l. si Keltové stavěli tzv. oppida – strategická a výrobní centra se značnou koncentrací obyvatelstva, v nichž dostatečné množství vody pro obyvatele zajišťoval právě systém vyhloubených studní.⁴

Vodohospodářská legislativa se začala objevovat v okamžiku, kdy se ukázalo, že vodní zdroje nejsou nevyčerpatelné. První známé zákony o vodě pocházejí z 18. stol. př. n. l. z Babylonie za vlády Chammurapiho, kdy např. platilo pravidlo, že kdo ukradne nádobu na vodu, zaplatí tři šekely, kdo ukradne vodní kolo, bude mu

³ Caponera, D. *Principles of Water Law and Administration : National and International*. 2nd ed. Taylor & Francis Group. London. 2007. ISBN 978-0-415-43583-3. s 9.

⁴ Votruba, L. *Nejstarší přehrady doby předkřesťanské* Ministerstvo zemědělství ve spolupráci s Českou vědecko-technickou vodohospodářskou společností. Praha. 2002. ISBN 80-02-01479-0. s. 3.

utřata pravá ruka. Pojem „vodoprávní jednání“ se poprvé objevuje v souvislosti se spory měst Ur, Eridu, Nirive a Akkad o vodu z Eufratu.⁵

Na vývoj vodního práva (nejen) v českých zemích mělo značný vliv především právo římské. To se podrobně věnovalo i úpravě některých vodohospodářských záležitostí (využívání vodních toků, zásobování vodou apod.). Za doby římského císařství v letech 27 př. n. l. – 286 n. l. se v návaznosti na zásadu užívání veřejných vodních toků zrodil obdobný „benevolentní režim“, jakým je dnes obecné užívání vod (obecné nakládání s vodami), a to ve prospěch jak římského společenství (veřejnosti) jako celku, tak i pro soukromé účely. Nejen samotným obyvatelům, ale rovněž cizincům (*peregrini*) bylo umožněno společně užívat veřejné vodní toky (řeky) pro pitné účely, potřeby domácnosti, plavení dobytka, rybaření, dopravu, aniž by bylo potřeba administrativní koncese či povolení. I do práva, které platilo na našem území, tak bylo z té doby převzato mj. pojetí určité veřejnosti povrchových (zejména tekoucích) vod, umožňující bez předchozích podmínek, povolení či souhlasů přístup k takové vodě každému bez výjimky. Stanovilo se také například, že splavné řeky, stejně jako silnice, jsou obecným statkem.⁶

Za císaře Nera byl dokonce jedním z „ministrů“ i tzv. *Curator Aquarum* (Úřad správce vodovodů), jímž byl v roce 97 jmenován Sextus Iulius Frontinus, římský spisovatel a politik, který o vodovodech města Říma sepsal stejnojmenné dílo, v němž popsal nejenom jejich historii, technické údaje o nich a terminologii spojenou s vodním hospodářstvím, ale věnuje se v něm také souvisejícím administrativním záležitostem, rozdělování vody po městě, úřadům a institucím s tím spojeným a připojil rovněž legislativu týkající se vodovodů.

Římské impérium skýtá i značné bohatství příkladů staré přehradní výstavby. Římané sami začali se stavbou přehrad až od 1. století př. n. l., přestože velkolepé vodní stavby v Římě sahají do 5. století př. n. l. (*Cloaca maxima*, odvodňující město).

Ve středověku se staly vodní toky v důsledku rozvoje řemesel a obchodu i u nás důležitými vodními cestami. Už v době vlády Karla IV. byl zřízen na hradě

⁵ Helešic, J. *Masarykova univerzita - Ústav botaniky a zoologie : Aplikovaná hydrobiologie* [online]. 2007 [cit. 2011-11-26]. Historie zacházení s vodou. Dostupné z WWW: <http://botzool.sci.muni.cz/study/aplikovana_hydrobiologie/Aplikovana%20hydrobiologie.pdf>.

⁶ Kult, A. Stručný úvod do římského vodního práva a jeho zásad. *Vodní hospodářství*. 2008. č. 4. s. 132-136.

Střekově úřad „Královského hraběte plavebního“. Úplně původně bylo vlastnictví vodních toků považováno za knížecí, později královský regál (například klášteru Sázavskému byla panovníkem darována „řeka Sázava od Milobuzi až k Zákolnici“, klášteru Břevnoskému byla zase darována vesnice „cum flumine Wltava“ a podobně). Ale již Vladislavské zřízení zemské z roku 1500 v čl. 552 vyhlásilo, že splavné řeky jsou předmětem obecného užívání a Obnovené zřízení zemské Ferdinanda II. z roku 1627 v oddílu Q, čl. 46 rozšířilo takové užívání na všechny řeky⁷.

S rozvojem středověké společnosti byla využívána také vodní síla, resp. energetický potenciál vod, a to především ke zřizování a provozu mlýnů. V roce 1340 byl založen jako nejvyšší vodohospodářská instituce v těchto věcech Cech přísežných mlynářů zemských. Tato instituce fungovala až do druhé poloviny 18. století a v její kompetenci byl dohled nad vodními díly a nad dobrým stavem plavební dráhy. Postupně byly vydávány tzv. mlýnské řády, které upravovaly i práva a povinnosti při vzdouvání vody a které v pozdější době umožňovaly zřizování domácích mlýnů pro vlastní potřebu, ovšem se souhlasem vrchnosti. Z tohoto principu se později vyvinulo udělování koncesí, respektive povolování nakládání s vodami právníkům a fyzickým osobám státem.

V roce 1811 byl vydán Obecný občanský zákoník, v němž se nacházela i vodoprávní ustanovení. Rozlišoval již vody veřejné (všechny splavné vodní toky) a vody soukromé a všechny splavné řeky se pojímaly jako veřejný majetek (statek) určený k užívání všech občanů (státních příslušníků). Všeobecný mlýnský řád z roku 1814 upravil možnost užívání vody tím, že odstranil mlýnský regál vrchnosti a umožnil, aby kdokoliv mohl požádat příslušný státní úřad o povolení zřídit vodní dílo nebo zařízení (při řízení o takové žádosti před udělením vodního oprávnění měly být slyšeny všechny zúčastněné osoby, aby mohly účinně hájit své zájmy). I provádění vodních staveb bylo upraveno právními předpisy (významný byl např. Dekret o vodních stavbách z roku 1830, který upravoval rovněž otázku státních dotací na vodní díla mající veřejnou prospěšnost).⁸

⁷ Kindl, M. Poznámka k vlastnictví vod. *Právník*. 1997. č. 2. s. 186-191.

⁸ Nietzscheová, J. Koukalová, V. *Vodoprávní předpisy*. ABF – nakladatelství ARCH. Praha. 2009. 184 s. ISBN 978-80-86905-49-5. s. 9.

První úplnou kodifikací vodního práva v tehdejší Rakousku-Uhersku byl říšský vodní zákon č. 93/1869 ř. z. přijatý jako rámcová právní norma, podle které měly sněmy jednotlivých zemí vydat podrobnější předpisy v oblasti vodního práva. Již tento zákon však založil mj. princip, podle něhož je k nakládání s vodami (zákon hovoří o „*užívání těchto vod*“) třeba povolení, pokud nejde o obecné užívání vod. Na druhé straně oproti dnešní právní úpravě neodlišoval tento zákon zvláštní (samostatné) povolení k užívání vody a povolení k vybudování k tomu potřebného díla. Zákon rovněž již v této době zavedl evidování užívání vod v podobě tzv. vodních knih, které zůstaly v mnoha směrech do dnešního dne nepřekonané. Výkon státní správy podle vodního zákona zajišťovaly tzv. politické úřady.

Za účelem přijetí podrobnějších vodoprávních předpisů podle rámcového vodního zákona vypracovalo rakouské ministerstvo orby ve Vídni pro všechny zemské sněmy tzv. jednotnou osnovu zemských vodních zákonů.⁹ V zemi České byl následně vydán zákon č. 71/1870 čes. z. z., o tom, kterak lze vodu užívat, ji svozovat a jí se bránit. Obdobné zákony byly přijaty i pro Moravu (č. 65/1870 mor. z. z.) a pro Slezsko (č. 51/1870 slez. z. z.) a platily s různými změnami až do roku 1942, kdy byla vládním nařízením č. 305/1942 Sb. platnost zákona č. 71/1870 čes. z. z. rozšířena na celé území Protektorátu Čechy a Morava a vodní zákony moravský a slezský byly zrušeny. Zákon č. 71/1870 čes. z. z. platil až do přijetí zákona č. 11/1955 Sb., o vodním hospodářství, který nabyl účinnosti k 1.1.1955. Zákon č. 11/1955 Sb. měl platnost již pro celou Československou republiku a do určité míry narušil kontinuitu dosavadního vývoje právní úpravy i práv a povinností jí založených. Pozoruhodné na vodních zákonech ze 70. let 19. století, zejména na tom českém, je především to, že nehledě na dobu svého přijetí platily jak v období let 1870 až 1918, tak i za tzv. první a druhé republiky, v protektorátu, a dokonce i po druhé světové válce v téměř nezměněné podobě, a to po dobu, které se žádný z jejich „nástupců“ doposud ani nepřiblížil, a zřejmě s ohledem na dnešní přístup k legislativnímu procesu asi ani nepřiblíží. Potvrzuje se totiž čím dál častěji pravidlo, že „*v důsledku řady příčin, hypertrofie, nestability a rozpornosti došlo v České republice k rozkladu zákonodárství, ztratil se respekt k zachování stability*

⁹ Kult, A. Vodní právo v Českých zemích v období 1870 - 1955. *Vodní hospodářství*. 2008. č. 11. s. 404 - 408.

*práva. Nestačí se ustálit interpretace práva a právní řád nepůsobí jako významný faktor integrace společnosti."*¹⁰. Nejedná se však zřejmě o fenomén vyskytující se pouze u nás. O tom svědčí např. i zkušenost ze Slovenska, kde přibližně v době přijímání našeho vodního zákona byl s účinností od 1.6.2002 přijat vodní zákona č. 184/2002 Zb., který ovšem byl záhy k datu 1.7.2004 nahrazen zcela novou právní normou – dosud platným vodním zákonem č. 364/2004 Zb. To by pro nás ale nemělo být omluvou. Určitá stabilita (nejen práva) by naší společnosti mohla prospět.

V zákonu č. 11/1955 Sb. se znatelně odrazil přístup založený na plánování. Nově také došlo k rozlišení mezi povolením k užívání vod a stavebním povolením. Zmíněna byla též ochrana vod. Státní správu zajišťovaly vodohospodářské orgány. Zákon č. 11/1955 Sb. zrušil vodní družstva a jejich majetek byl znárodněn. Dosavadní platná vodní práva musela být v určité lhůtě přihlášena k přezkoušení, případně zrušení či omezení s cílem vyloučení dosavadních soukromých práv k nakládání s vodami tak, aby nebylo možno využívat vod jinak než pro individuální zásobování domácností vodou z vlastních studní. Velmi zvláštní situaci totiž vyvolalo velké množství studní vybudovaných před rokem 1955. Protože bylo třeba legislativně „akceptovat“ tyto odběry ze studní dosud povětšinou uskutečňovaných bez jakéhokoliv povolení (podle zákona č. 71/1870 čes. z. byly podzemní vody považovány za součást pozemku, a proto také vlastnictvím jeho vlastníka. Tento vlastník k odběru podzemní vody žádné povolení státu, resp. vodohospodářského orgánu nepotřeboval), uznal se vládním nařízením č. 70/1956 Sb. tzv. „starý stav“ a stanovilo se, že užívání vody ze studní vybudovaných před 1.1.1955 (s výjimkou užívání podzemní vody z artézských studní a ze studní povolených v rámci schvalování vodohospodářského díla nebo zařízení, jehož součástí byla také studna) bude považováno za povolené užívání podzemní vody i nadále.

Velmi brzy se zjistilo, že úprava v zákoně č. 11/1955 Sb. byla nedostatečná. Především se jednalo o oblasti výstavby a provozu vodních děl, ochranu podzemních vod, ochranu před povodněmi a zásobování obyvatelstva vodou prostřednictvím

¹⁰ Gerloch, A. Ke koncepci legislativní činnosti. In Gerloch, A.; Kysela, J. *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie*. Praha. ASPI, a.s. 2007. s. 388. ISBN 978-80-7357-287-7. s. 11.

veřejných vodovodů a veřejných kanalizací. Už v průběhu 60. let minulého století byl proto připraven zákon č. 138/1973 Sb., o vodách (vodní zákon), jako zákon federální (tento vodní zákon byl svým pojmenováním opět „vodním zákonem“, nikoliv „zákonem o vodním hospodářství“, čímž mělo být vyjádřeno, že rozsah jeho zájmu je širší než pouhé hospodaření s vodou¹¹). K němu byl zpracován v každé z tehdejších republik zákon o státní správě ve vodním hospodářství. Pro Českou republiku to byl zákon č. 130/1974 Sb., o státní správě ve vodním hospodářství. Jak zákon č. 138/1973 Sb., tak i zákon č. 130/1974 Sb. nabyly účinnosti dne 1.4.1975. Tím došlo k oddělení problematiky hmotně-právní, provedené v zákoně o vodách, od problematiky státní správy ve vodním hospodářství. Zákon č. 138/1973 Sb. vycházel z principů tehdejší socialistické společnosti, kdy veškerý život, tedy i vodní hospodářství, byly plánovitě řízeny, a na rozdíl od dnešní úpravy, kdy existuje samostatný zákon o vodovodech a kanalizacích, obsahoval zákon č. 138/1973 též základní ustanovení týkající se veřejných vodovodů a veřejných kanalizací. Oba zákony pak byly s účinností od 1.1.2002 zrušeny vodním zákonem, jehož účelem je zejména ochrana povrchových a podzemních vod, hospodárné využívání vodních zdrojů, zachování i zlepšení jakosti vod, snižování nepříznivých účinků sucha a nově od 1.8.2010 také přispívání k zajištění zásobování obyvatelstva pitnou vodou.

Potřeba přijetí „nového“ vodního zákona vycházela především z nutnosti transponovat početné směrnice v oblasti ochrany vod, především směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES, ustavující rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky (tzv. „Rámcová směrnice vodní politiky“), jejíž finální projednávání a přijetí v říjnu roku 2000 probíhalo souběžně s projednáváním návrhu vodního zákona. Komunitární právní úprava se od svých počátků zaměřuje v zásadě na dva základní cíle: zajistit ochranu vodních zdrojů pro specifické způsoby jejich využití a regulovat vypouštění odpadních vod a nakládání s nebezpečnými látkami, které by mohly ohrozit jakost vod. Výsledkem legislativní činnosti, která byla v této oblasti od poloviny 70. let 20. století přijímána, je existence poměrně vysokého počtu směrnic, z nichž každá je zaměřena na řešení určitého dílčího problému. Nejpozději v polovině 90. let však bylo zřejmé, že do té doby přijaté směrnice postrádaly systematické souvislosti, jakož i společný politický koncept

¹¹ Krecht, J. K historii vodního práva v českých zemích. *Právo a podnikání*. 2004. č. 3-4. s. 16.

týkající se životního prostředí a ochrany vod.¹² Od počátku 90. let 20. století usilovala Evropská společenství o koncepční změnu vodní politiky. Po několika pokusech reformovat stávající směrnice navrhla Komise dne 15.4.1997 text Rámcové směrnice o vodní politice, která byla následně přijata dne 23.10.2000 pod č. 2000/60/ES a jejímž cílem je právě integrace dosud využívaných způsobů regulace do jednoho rámce. Rámcová směrnice je odpovědí na kritiku roztržitosti dosavadní tvorby směrnic na poli ochrany vod. Cílem nové právní úpravy je umožnit trvale udržitelný rozvoj v oblasti vodního hospodářství¹³.

Protože v případě principu trvale udržitelného rozvoje nejde jen o princip právní, ale také o politický princip, politické subjekty podílející se na veřejné moci jsou povinny jej při tvorbě jak svých politických dokumentů, tak i strategických dokumentů veřejné správy respektovat. V právně-aplikační praxi, tj. v praxi, v níž se aplikují právní normy regulující chování osob směřující k realizaci činností ovlivňujících životní prostředí, plní princip trvale udržitelného rozvoje funkci interpretačního pravidla.¹⁴ V zájmu zajištění trvale udržitelného užívání vod, ale i bezpečnosti vodních děl a ochrany před účinky povodní a sucha definuje a reguluje vodní zákon řadu činností a postupů v souvislosti s užíváním vod, když upravuje právní vztahy k povrchovým a podzemním vodám, jakož i vztahy k pozemkům a stavbám, s nimiž výskyt těchto vod přímo souvisí.

Ve vztahu ke zvolenému tématu práce bych rád v první řadě obrátil pozornost ke správním orgánům, které státní správu na úseku vodního hospodářství podle vodního zákona vykonávají. Jedná se v první řadě o soustavu vodoprávních úřadů, kterou dnes tvoří obecní úřady, obecní úřady obcí s rozšířenou působností, krajské úřady, újezdní úřady a na ústřední úrovni v rámci dělené kompetence čtyři ministerstva (zemědělství, životního prostředí, dopravy a obrany). Významná změna v soustavě vodoprávních úřadů nastala k datu 1.8.2010, odkdy již vodoprávními úřady nejsou pověřené obecní úřady, které měly v určité době „přiblížit“ veřejnou správu občanům. Zkušenosti se zajišťováním vodoprávní agendy z jejich strany pak

¹² Breuer, R. *Öffentliches und privates Wasserrecht*. C. H. Beck oHG. München. 2004. ISBN 3 406 460380. s. 52.

¹³ Damohorský, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 2. Vydání. Praha. C.H. Beck. 2007, 599 s. ISBN 978-80-7179-498-1. s. 265.

¹⁴ Košičiarová, S. a kol. *Právo životného prostredia*. 2. Zmenené a rozšírené vydanie. Vydavateľstvá a nakladateľstvá Aleš Čeněk, s.r.o. 2009. ISBN 978-80-7380-143-4. s. 27.

zřejmě přispěly k přesvědčení o nezbytnosti alespoň určité minimální úrovně kvality výkonu státní správy vodoprávními úřady, kterou mohou optimálně garantovat až obecní úřady obcí s rozšířenou působností. Rád bych také v části své práce týkající se vodoprávních úřadů připomněl poměrně náročné období na přelomu tisíciletí spojené s nejasnostmi ohledně kompetencí dvou ústředních vodoprávních úřadů – Ministerstva zemědělství a Ministerstva životního prostředí. Specifické postavení vojenských újezdů a výkonu státní správy v nich se muselo zákonitě odrazit i v právní úpravě výkonu státní správy podle vodního zákona. Tu na území vojenských újezdů vykonávají újezdní úřady s tím, že působnost ústředního vodoprávního úřadu ve věcech, v nichž je založena působnost újezdních úřadů, vykonává Ministerstvo obrany. Státní správu však podle vodního zákona nevykonávají pouze vodoprávní úřady, ale rovněž např. Česká inspekce životního prostředí jako zejména dozorový či kontrolní správní orgán nebo celní úřady v postavení správce daně při vybírání a vymáhání poplatků podle vodního zákona. Přesto se hodlám v této práci zabývat především vymezením, postavením, působností a úkoly vodoprávních úřadů, neboť jejich podíl (nejen kvantitativní) na výkonu státní správy podle vodního zákona je třeba považovat za rozhodující.

Účel vodního zákona je vymezen jako poměrně široká plejáda záměrů a cílů předeslaných zejména ve vztahu k povrchovým a podzemním vodám. Věcné zaměření právní úpravy ve vodním zákoně představuje co do šíře pokrytí stanovených záměrů a předsevzatých cílů poměrně rozsáhlou regulaci vztahů k vodám, k jejich využívání, jakož i k pozemkům a stavbám s nimi souvisejícím. Za historicky nejstarší a z hlediska vodního práva určující považují pravidla týkající se užívání jak povrchových, tak i podzemních vod. Ta jsou v našem právním řádu typickým příkladem tzv. veřejného užívání. Veřejným užíváním se rozumí užívání všeobecně přístupných materiálních statků [mohou to být přírodní statky (např. povrchové nebo podzemní vody) i lidskou činností vytvořené věci], které odpovídá jejich účelovému určení, předem neomezeným okruhem uživatelů. V závislosti na vznik právní možnosti veřejného užívání se obecně rozlišují jeho dva druhy, a to obecné užívání a zvláštní užívání. Tak tomu je klasicky (a již tradičně) v oblasti užívání povrchových a podzemních vod. Obecné i zvláštní užívání mají veřejnoprávní povahu – na konkrétní užití materiálního statku, který je určen

k veřejnému užívání jednotlivými uživateli, nemá totiž vliv projev vůle vlastníka.¹⁵ Právě proto bych chtěl právní úpravu regulace užívání povrchových nebo podzemních vod v rámci (zejména zvláštního) nakládání s nimi využít k demonstraci vybraných otázek vodoprávního řízení, tj. správního řízení vedeného o věcech podle vodního zákona. Vodní zákon prošel v nedávné době (k 1.8.2010) významnou (a poměrně rozsáhlou) novelizací, jež si za cíl kladla mj. přizpůsobení procesních pravidel, resp. odstranění či alespoň minimalizaci (neodůvodněných) odchylek od správního řádu jako centrální procesní normy i pro oblasti vodního práva. Bude vhodné zjistit, zda se tyto cíle podařilo naplnit, popř. zda nebylo možné jít v některých otázkách naopak nad rámec požadavků tendujících k minimalizaci odchylek od správního řádu. Nebudu se ve své práci již proto podrobněji zabývat dalšími typy rozhodnutí podle vodního zákona, jako jsou nejrůznější výjimky (např. ze zákazu plavby podle § 7 odst. 7 vodního zákona, v chráněných oblastech přirozené akumulace vod podle § 28 odst. 3 vodního zákona, ze zákazu vstupu a vjezdu do ochranného pásma vodního zdroje I. stupně podle § 30 odst. 7 vodního zákona aj.), povolení k některým činnostem podle ustanovení § 14 vodního zákona (např. vysazování stromů nebo keřů v záplavových územích v rozsahu ovlivňujícím odtokové poměry, zasypávání odstavených ramen vodních toků, ukládání těžebního odpadu do povrchových vod apod.), rozhodování o změně kategorie vodního díla, rozsahu technickobezpečnostního dohledu, popřípadě podmínek jeho zajišťování podle ustanovení § 61 odst. 6 vodního zákona nebo schvalování manipulačních řádů vodních děl podle ustanovení § 115 odst. 17 vodního zákona apod., neboť by se ve své podstatě z hlediska zaměření této práce jednalo více či méně o prosté variace na rozhodování o nakládání s vodami, byť nevyklučuji, že některých dalších případů rozhodování se mohou příležitostně v souvislosti s popisovanou problematikou také dotknout.

Rád bych se ale na druhé straně zmínil o možnosti vydávání deklaratorních rozhodnutí podle vodního zákona, neboť se jedná o poměrně početnou skupinu případů tzv. rozhodování v pochybnostech, v nichž na rozdíl od správního řádu vodoprávní úřad rozhoduje od 1.8.2010 vždy jen z moci úřední. Tato úprava, jež je

¹⁵ Hendrych D. a kol. *Správní právo. Obecná část. 7.* Vydání. Praha. C.H. Beck. 2009, 875 s. ISBN 978-80-7400-049-2. s. 326.

z hlediska rozsahu agendy zajišťované vodoprávními úřady reakcí na nepříznivou judikaturu správních soudů v případě rozhodování v pochybnostech podle vodního zákona, jen potvrzuje, že ani oblast právní úpravy na úseku užívání vod nezůstává stranou v poslední době stále intenzivnější ingerenci moci soudní, a to zejména ze strany soudů v rámci správního soudnictví. Přestože nelze v této oblasti práva ještě zřejmě hovořit o problému tzv. *soudcovské tvorby práva*, je vliv rozhodování soudů na aplikaci vodohospodářských předpisů neoddiskutovatelný a judikatura správních soudů neodmyslitelně dotváří aplikační praxi i ve vztahu k vodoprávními úřadům. Osudem judikatury v dnešním období neskutečného legislativního kvasu však často je, že se právní úprava změní, jakmile judikatura dospěje k uchopení a vymezení nějakého právního termínu. To ostatně potvrzuje i změna (či spíše zpřesnění) v pojetí charakteru rozhodování v pochybnostech, kde ovšem změny po 1.8.2010 lze uvítat již jen proto, že odstranily pochybnosti, zda se jedná o řízení o žádosti nebo z moci úřední, které zde do té doby mohly panovat.

Krom rozhodování ve správním řízení umožňuje vodní zákon vodoprávními úřadům v zájmu naplnění účelu vodního zákona využívat poměrně rozmanité portfolio dalších procesů (aktů) většinou obecně upravených ve správním řádu vhodných vždy pro určitou konkrétní příležitost. Nejvýraznější změny z hlediska adaptace vodního zákona na správní řád v souvislosti s jeho novelizací od 1.8.2010 doznal vodní zákon v případě opatření obecné povahy, jehož forma je od té doby v konkrétních případech ve vodním zákoně explicitně stanovena. Vodní zákon při tom zavedl i podstatné (místy možná až kontroverzní) odchylky od režimu upraveného ve správním řádu. Rád bych se proto tímto fenoménem zabýval z hlediska jeho uplatnění ve vodním právu včetně především judikaturou (pr)ověřených zkušeností z jiných oblastí práva, kde se opatření obecné povahy uplatnilo o něco dříve.

Některé záměry, jež se mohou (byť i vzdáleně či zprostředkovaně) dotknout zájmů chráněné vodním zákonem či potenciálně ohrozit nebo ovlivnit povrchové nebo podzemní vody, jejich využívání či jakost, vyžadují ze strany vodoprávního úřadu provedení jiného úkonu, který buď může být v té které věci konečný (někdy souhlas, dále vyjádření nebo ohlášení vybraných vodních děl či některých udržovacích prací a obnovy vodních děl zničených živelní pohromou nebo havárií

a vodohospodářských úprav), nebo se naopak může jednat o závazné stanovisko ve smyslu ustanovení § 149 správního řádu možnost vybraná vodní díla. V rámci této práce bych se chtěl pokusit i tyto instituty jednotlivě vymezit a popsat, v případě potřeby též s přihlédnutím k jeho historickému vývoji, a pokud to bude vhodné (stejně jako i v rámci dalších pasáží práce), zmínit úpravu zahraniční (zejména nám z hlediska společného počátečního vývoje vodního práva nejbližší úpravě rakouskou, popř. slovenskou).

Byl bych rád, pokud by výsledky studia publikované v této práci a zaměřené na problematiku, kterou se po určité etapu svého života zabývám, přispěly ke zvyšování právního povědomí o významu a potřebě regulace užívání vod. S vědomím toho, že svoji práci píši v době, kdy se povaha povrchových a podzemních vod postupně přesouvá z „pouhého“ přírodního zdroje mezi „strategické“ suroviny.

2. Vodoprávní úřady

Státní správu, tj. tu část veřejné správy, kterou stát vykonává buď přímo prostřednictvím svých orgánů či úřadů (jako jsou např. ministerstva), nebo nepřímo prostřednictvím orgánů obcí či krajů a kterou jim zákonem nebo rozhodnutím na základě zákona deleguje nebo propůjčuje¹⁶, vykonávají podle vodního zákona vodoprávní úřady a Česká inspekce životního prostředí.

V této souvislosti bych nejdříve rád na okraj uvedl dvě poznámky, které s okruhem správních orgánů vykonávajících státní správu podle vodního zákona souvisejí. Za prvé je třeba připomenout, že od 7.6.2011, kdy nabyl účinnosti zákon č. 151/2011 Sb.¹⁷, kterým byl mj. novelizován i vodní zákon, se na výkonu státní správy podle vodního zákona nadále nepodílejí krajské hygienické stanice a ústředním vodoprávním úřadem ve věcech stanovení povrchových vod využívaných ke koupání nadále není Ministerstvo zdravotnictví. Důvodem pro to byla dohoda mezi Ministerstvem zdravotnictví, Ministerstvem zemědělství a Ministerstvem životního prostředí o přesunutí problematiky vymezení vod ke koupání v povrchových vodách spolu s úkoly orgánů ochrany veřejného zdraví souvisejících s touto problematikou do zákona o ochraně veřejného zdraví¹⁸, a to v souvislosti s novelou tohoto zákona z důvodu zajištění transpozice směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/7/ES ze dne 15.2.2006 o řízení jakosti vod ke koupání a o zrušení směrnice 76/160/EHS¹⁹.

Za druhé považuji při této příležitosti za nezbytné připomenout zvláštní postavení České inspekce životního prostředí při výkonu státní správy podle vodního zákona, kdy tento správní orgán nemá postavení vodoprávního úřadu, byť ji za něj čas od času také označí (srov. např. *„Vodoprávními úřady jsou obecní úřady a pověřené obecní úřady, na území vojenských újezdů (vojenský újezd) újezdní úřady, obecní úřady obcí s rozšířenou působností, krajské úřady, Česká inspekce*

¹⁶ Hendrych, D. a kol. *Právní slovník*. Praha. 2009. Nakladatelství C. H. Beck. Heslo: státní správa.

¹⁷ Zákon č. 151/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

¹⁸ Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁹ Sněmovní tisk 165 : Novela zákona o ochraně veřejného zdraví - EU.

životního prostředí, Ministerstvo životního prostředí a Ministerstvo zemědělství." ²⁰). Již z dikce ustanovení § 104 odst. 2 vodního zákona vyplývá, že Česká inspekce životního prostředí vodoprávním úřadem není. Její činnost je vymezena výlučně jako činnost kontrolní. V jejím rámci dozírá na dodržování povinností vyplývajících z platných právních předpisů (*ex lege*) nebo z rozhodnutí správních úřadů (*ex actu*) a v případě zjištěných nedostatků ukládá opatření k nápravě a sankce²¹. Pokud jde o výše uvedenou citaci o vodoprávních úřadech, lze jí vytknout ještě dvě nepřesnosti, byť jedné z nich se nebylo možno ani s největší mírou obezřetnosti vyhnout. Vodoprávním úřadem totiž již nejsou pověřené obecní úřady, i když jimi až do 1.8.2010 byly (viz níže). S tím tedy autoři uvedené publikace nemohli s ohledem na datum jejího vydání logicky počítat. Je otázkou, zdali druhá nepřesnost spočívající v absenci třech, resp. od 7.6.2011 (v návaznosti na zákon č. 151/2011 Sb. – viz výše) dvou dalších ústředních vodoprávních úřadů, a sice Ministerstva zdravotnictví, Ministerstva dopravy a Ministerstva obrany [srov. § 104 odst. 2 písm. e) ve spojení s § 108 vodního zákona], byla náhodná či spíše ze strany autorů záměrná, a to v zájmu nominace vodoprávních úřadů s převažujícím rozsahem agendy podle vodního zákona.

Podle ustanovení § 104 odst. 2 vodního zákona tak státní správu podle vodního zákona jako vodoprávní úřady vykonávají obecní úřady, újezdní úřady na území vojenských újezdů, obecní úřady obcí s rozšířenou působností²², krajské úřady a ministerstva jako ústřední vodoprávní úřady. Působnosti stanovené obecnímu úřadu, obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností či krajskému úřadu jsou výkonem přenesené působnosti (§ 126a vodního zákona).

Na základě zákona č. 150/2010 Sb. již nejsou vodoprávními úřady pověřené obecní úřady. V jejich působnosti bylo především rozhodování v případě povolování některých nakládání s vodami (zejména odběry povrchových nebo podzemních vod)

²⁰ Hendrych, D. a kol. *Právní slovník*. Praha. 2009. Nakladatelství C. H. Beck. Heslo: vodoprávní úřady.

²¹ Damohorský, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 2. Vydání. Praha. C.H. Beck. 2007, 599 s. ISBN 978-80-7179-498-1. s. 280.

²² Seznam obcí s rozšířenou působností je stanoven v příloze č. 2 k zákonu č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, ve znění pozdějších předpisů. Správní obvody obcí s rozšířenou působností stanovuje ČÁST DRUHÁ vyhlášky č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností.

pro potřeby jednotlivých občanů (domácností) a zřizování, změna či odstraňování vodních děl, která s takovým nakládáním s vodami souvisela (§ 105 odst. 2 vodního zákona ve znění účinném do 31.7.2010). O to kuriózněji působí ještě dnes v textu vodního zákona ponechaná (či spíše opomenutá) zmínka o působnosti stanovené mj. i pověřenému obecnímu úřadu v ustanovení § 126a, podle něhož *„působnosti stanovené krajskému úřadu, obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností, pověřenému obecnímu úřadu nebo obecnímu úřadu, jakož i jejich povodňovým komisím, jsou výkonem přenesené působnosti“*. Jedná se však zřejmě pouze o určitou nedůslednost či spíše přehlédnutí v průběhu přípravy zákona č. 150/2011 Sb., kterým byly pověřené obecní úřady vypuštěny z ustanovení § 105 odst. 2 vodního zákona, resp. vypuštěn ze zákona byl celý odst. 2 týkající se jejich působnosti. V souvislosti s ukončením působnosti pověřených obecních úřadů jako vodoprávních úřadů bylo třeba vyřešit otázku dokončení vodoprávních řízení zahájených před 1.8.2010, od kdy byla působnost pověřených obecních úřadů jako vodoprávních úřadů zrušena. Podle přechodného ustanovení v Čl. II bodu 9 zákona č. 150/2010 Sb. měly pověřené vodoprávní úřady dokončit zahájená a pravomocně neskončená řízení, a to podle dosavadních předpisů, tzn. podle vodního zákona ve znění do 31.7.2010. Došlo tak k zajímavé situaci, kdy na jedné straně byly pověřené obecní úřady celkově jako vodoprávní úřady zrušeny, ale na druhé straně mohly, resp. teoreticky dosud mohou existovat jednotlivé pověřené obecní úřady, které je vzhledem k dikci ustanovení Čl. II bodu 9 zákona č. 150/2010 Sb. stále za vodoprávní úřady třeba považovat, když jediným rozhodujícím kritériem pro takové posouzení bylo zahájení vodoprávního řízení před 1.8.2010 (srov. textaci tohoto ustanovení *„Pověřené vodoprávní úřady příslušné podle § 105 odst. 2 zákona č. 254/2001 Sb., ve znění účinném do dne nabytí účinnosti tohoto zákona, dokončí zahájená a pravomocně neskončená řízení“*). Jedná se o zajímavý „přesah“ zrušené působnosti správních orgánů umožněný zřejmě pouze tím, že pověřené obecní úřady jako takové zrušeny nebyly a mohly (na rozdíl např. od zrušených okresních úřadů) dříve svěřenou agendu dokončit. Jiná situace by logicky nastala v okamžiku zrušení rozhodnutí vydaného pověřeným obecním úřadem v přezkumném řízení podle ustanovení § 94 a násl. správního řádu či ve správním soudnictví postupem podle ustanovení § 65 a násl. soudního řádu správního, kdy by již bylo třeba příslušnost

k rozhodování v dalším řízení stanovit podle znění vodního zákona po 1.8.2010 (Čl. II bod 8, resp. 9 zákona č. 150/2010 Sb. *a contrario*), tzn. že příslušným vodoprávním úřadem by nejspíše byl obecní úřad obce s rozšířenou působností podle ustanovení § 106 odst. 1 vodního zákona [pro případnou působnost krajského úřadu srov. § 107 odst. 1 zejm. písm. c) a j) vodního zákona]. Pověřené obecní úřady vydávaly před 1.8.2010 jako vodoprávní úřady rovněž vyjádření podle ustanovení § 18 vodního zákona, které však není správním rozhodnutím (blíže viz kapitola „Vyjádření“), a proto se v případě těchto vyjádření výše zmíněné přechodné ustanovení o dokončení zahájených a pravomocně neskončených řízení neuplatní. Pokud byla žádost o takové vyjádření před 1.8.2010 podána a pověřený obecní úřad vyjádření do 1.8.2010 nevydal, bylo povinností pověřeného obecního úřadu bezodkladně takovou žádost (s ohledem na zásadu procesní ekonomie v § 6 správního řádu a zásadu spolupráce správních orgánů v § 8 odst. 2 správního řádu zřejmě včetně všech podkladů, resp. opisu spisové dokumentace) usnesením poznamenaným pouze do spisu podle ustanovení § 12 správního řádu postoupit příslušnému vodoprávnímu úřadu (a uvědomit o tom toho, kdo podání učinil), neboť *„bezodkladným postoupením podání se rozumí jeho postoupení bezodkladně poté, co správní orgán zjistí, že kvyřízení podání není věcně nebo místně, popř. věcně ani místně, příslušný, což může seznat hned, jakmile podání obdrží, ale také třeba až poté, co podatel (žadatel) své podání (žádost) doplní²³, zřejmě tedy i tehdy, když jeho příslušnost zanikne v důsledku změny dosud platné právní úpravy. Obdobně, tj. podle ustanovení § 12 správního řádu by měl pověřený obecní úřad postupovat i tehdy, jestliže u něho byla žádost, k jejímuž vyřízení byl do 31.7.2010 příslušný, podána po tomto datu. Pokud by totiž pověřený obecní úřad o podané žádosti rozhodl, aniž je k tomu byl po 1.8.2010 příslušný, bylo by jeho rozhodnutí nutno zcela jistě považovat za nicotné (paakt), a to pro nedostatek věcné příslušnosti (srov. § 77 odst. 1 správního řádu).*

Při výkonu přenesené působnosti se obecní úřady, krajské úřady a magistrát hl. m. Prahy jako vodoprávní úřady řídí zákony a jinými právními předpisy, jakož i usneseními vlády a směrnicemi ústředních správních úřadů, které jim nemohou ukládat povinnosti, pokud nejsou zároveň stanoveny zákonem, kdy podmínkou

²³ Vedral J. *Správní řád – komentář*. Bova Polygon. Praha. 2006. s. 117.

platnosti směrnic ústředních správních úřadů je jejich publikování ve Věstníku vlády pro orgány krajů a orgány obcí, a dále také opatřeními příslušných orgánů veřejné správy přijatými při kontrole výkonu přenesené působnosti²⁴.

Kontrolu výkonu přenesené působnosti a metodickou a odbornou pomoc zajišťují ve vztahu k vodoprávním úřadům - obecním úřadům a obecním úřadům obcí s rozšířenou působností v přenesené působnosti krajské úřady, resp. magistráty územně členěných statutárních měst, které v přenesené působnosti kontrolují výkon přenesené působnosti svěřené orgánům městských obvodů a městských částí územně členěných statutárních měst²⁵. Věcně příslušná ministerstva (jako ústřední vodoprávní úřady) kontrolují výkon přenesené působnosti svěřené krajským úřadům a Magistrátu hl. m. Prahy²⁶.

2.1. Obecní úřad obce s rozšířenou působností

Působnost jednotlivých vodoprávních úřadů je upravena zejména v ustanovení § 105 až § 108 vodního zákona. Jako obecně „zbytková“ působnost je v ustanovení § 106 odst. 1 vodního zákona stanovena působnost obecního úřadu obce s rozšířenou působností, a to od 1.8.2010 ve dvojnásobném významu: do 31.7.2010 byla totiž tato působnost stanovena „zbytkově“ toliko ve vztahu k jiným ustanovením vodního zákona, zatímco po tomto datu je tomu tak i ve vztahu k jiným zákonům odkazujícím na vodoprávní úřady. Srovnajme proto dikce dotčeného ustanovení z hlediska uvedených dvou časových období:

§ 106 odst. 1 vodního zákona (do 31.7.2010)

„Působnost, která podle tohoto zákona přísluší vodoprávním úřadům, vykonávají obecní úřady obcí s rozšířenou působností, pokud ji tento zákon nesvěřuje jiným orgánům.“

²⁴ Srov. § 61 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů; § 30 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů; § 31 odst. 3 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

²⁵ Srov. § 61 odst. 3 a § 129 odst. 1,2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů; § 81 odst. 3 písm. f) a § 113 odst. 2 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

²⁶ Srov. § 86 odst. 1 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů; § 113 odst. 1 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

§ 106 odst. 1 vodního zákona (od 1.8.2010)

„Působnost, která přísluší vodoprávním úřadům, vykonávají obecní úřady obcí s rozšířenou působností, pokud ji zákon nesvěřuje jiným orgánům“

Obecní úřad obce s rozšířenou působností tak má působnost vodoprávního úřadu tehdy, jestliže vodní zákon některou působnost výslovně nesvěřuje některému z vodoprávních úřadů podle ustanovení § 104 odst. 2 vodního zákona (např. v § 105, § 107 či § 108). Tuto působnost však vykonává i tehdy, pokud některý jiný zákon určuje působnost vodoprávního úřadu, aniž by za něj některý konkrétní správní orgán zároveň označil, a působnost nelze dovodit ani z vodního zákona. Tak je tomu např. v případě, kdy má Ministerstvo zdravotnictví podle lázeňského zákona oznámit mj. *vodoprávnímu úřadu* rozhodnutí, kterým bylo vydáno osvědčení o tom, že zdroj minerální vody, plynu nebo peloidu je přírodním léčivým zdrojem nebo zdrojem přírodní minerální vody²⁷. Stejně tak je třeba „zbytkovou“ působnost obecního úřadu obce s rozšířenou působností vykládat i ve vztahu k předpisům, které s ohledem na datum svého přijetí vycházejí z předchozí právní úpravy na úseku vodního hospodářství (zejm. zákona č. 11/1955 Sb. a č. 130/1974 Sb.) a namísto dnes terminologicky správného označení „vodoprávní úřad“ používají termín „vodohospodářský orgán“. Příkladem lze uvést povinnost pozemkového úřadu písemně vyrozumět o zahájení řízení o pozemkových úpravách mj. též *vodohospodářský orgán*²⁸, i když zde je na místě podotknout, že odkaz na „vodohospodářský orgán“ je důsledkem jisté legislativní nepozornosti, neboť tento zákon byl zcela jistě přijímán již za účinnosti vodního zákona. Obdobně lze připomenout i jiné zákony – např. zákon o pohřebnictví či zákon o ochraně přírody a krajiny²⁹.

Lze namítnout, že i před 1.8.2010 lze působnost obecního úřadu obce s rozšířenou působností v konečném důsledku dovodit v případě jiných zákonů, které

²⁷ Srov. § 5 odst. 3 písm. e) 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 (lázeňský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

²⁸ Srov. § 6 odst. 6 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.

²⁹ Srov. § 17 odst. 1 zákona č. 256/2001 Sb., o pohřebnictví a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů; § 4 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

konkrétní vodoprávní neoznačovaly, a to rozšiřujícím výkladem ustanovení § 106 odst. 1 vodního zákona v tehdy platném znění argumentuje přitom tím, že odkazují-li jiný zákon na „vodoprávní/vodohospodářský orgán“, odkazuje tím na některý z vodoprávních úřadů podle ustanovení § 104 odst. 2 vodního zákona, což nemohlo být předmět sporu. Pokud tomu tak tedy bylo a díky odkazu na „vodoprávní / vodohospodářský orgán“ se jednalo o režim vodního zákona a tento výslovně nestanovoval působnost založenou jiným zákonem některému z vodoprávních úřadů, pak jím musel s odkazem na „zbytkovou“ působnost v „mezích vodního zákona“ být obecní úřad obce s rozšířenou působností [pouze v případě stanovování podmínek vypouštění důlních vod do vod podzemních nebo povrchových podle § 40 odst. 2 písm. c) zákona č. 44/1988 Sb. vodní zákon výjimečně vodohospodářským orgánem výslovně v § 107 písm. i) označil krajský úřad]. Nicméně je otázkou, do jaké míry by uvedená argumentace uspěla nejen v praxi vodoprávních úřadů, ale v případě event. soudního přezkumu. Proto je třeba úpravu textace ustanovení § 106 odst. 1 vodního zákona od 1.8.2010 ve smyslu rozšíření dopadů jeho hypotézy i na jiné zákony než vodní zákon z hlediska jistého vyloučení alternativních výkladových závěrů uvítat.

2.2. Obecní úřad

Zřejmě věcně nejužší působnost ze všech vodoprávních úřadů mají podle ustanovení § 105 odst. 1 vodního zákona obecní úřady, které pouze upravují, omezují, popřípadě zakazují podle ustanovení § 6 odst. 4 vodního zákona obecné nakládání s povrchovými vodami.

Není zcela jasné, proč zákonodárce v ustanovení § 105 odst. 1 vodního zákona navíc výslovně vyloučil působnost obecních úřadů v případě vodních toků tvořících státní hranice, když působnost k nim dle mého názoru zakládá již ustanovení § 107 odst. 1 písm. c) vodního zákona, podle kterého patří rozhodovat ve věcech hraničních vod, za něž se považují povrchové (§ 2 odst. 1 vodního zákona), popřípadě podzemní vody (§ 2 odst. 2 vodního zákona) vymezené v mezinárodních smlouvách, kterými je Česká republika vázána, do působnosti krajských úřadů. Domnívám se, že tomu tak je mj. i proto, že upravit, omezit, popřípadě zakázat obecné nakládání s povrchovými vodami lze podle ustanovení § 6 odst. 4 vodního

zákona jak rozhodnutím ve správním řízení, tak i opatřením obecné povahy, tj. úkonem správního orgánu, který podle ustanovení § 171 správního řádu není ani právním předpisem, ani rozhodnutím. Postup projednávání opatření obecné povahy je upraven samostatně v části šesté správního řádu (ustanovení části druhé správního řádu obsahující ustanovení o správním řízení se v případě řízení podle části šesté správního řádu použijí podle § 174 odst. 1 správního řádu pouze přiměřeně) s odchylkami od obecné úpravy ve správním řádu v ustanovení § 115a vodního zákona. Ustanovení § 107 odst. 1 písm. c) vodního zákona však váže působnost krajského úřadu pouze na *rozhodování*. Je tak přinejmenším do určité míry sporné, zdali je možno podřadit proces projednávání opatření obecné povahy termínu „rozhodování“ z ustanovení § 107 odst. 1 písm. c) vodního zákona, když tento pojem terminologicky či jazykově více odpovídá postupu správních orgánů podle části druhé správního řádu. Takový přístup na první pohled vylučuje dikce ustanovení § 105 odst. 1 vodního zákona v pasáži vylučující působnost obecních úřadů ve vztahu k vodním tokům tvořícím státní hranice. Vodní toky jsou ve smyslu ustanovení § 43 odst. 1 vodního zákona *„povrchové vody tekoucí vlastním spádem v korytě trvale nebo po převažující část roku, ato 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“*. Jsou-li vodní toky také *povrchové vody* a jsou-li hraniční vody, které mj. mohou souviset se státní hranicí, tedy ji i tvořit, rovněž mj. *povrchové vody* (resp. obráceně: vodní toky tvořící státní hranici musí být z podstaty věci i *hraničními vodami*), pak upravit, omezit, popřípadě zakázat ve vztahu k vodním tokům tvořícím státní hranice obecné nakládání s vodami podle ustanovení § 6 odst. 4 vodního zákona formou správního rozhodnutí je v souladu s ustanovením § 107 odst. 1 písm. c) vodního zákona nepochybně v působnosti krajského úřadu (a nebylo by ji tedy, předpokládáme-li určité *ratio* zákonodárce při přípravě nové legislativy, výslovně zmiňovat i v ustanovení § 105 odst. 1 vodního zákona). S ohledem na možnost úpravy, omezení či zákazu obecného nakládání s povrchovými vodami (tzn. i v případě vodních toků tvořících státní hranice) také opatřením obecné povahy bylo však zřejmě třeba vyloučit působnost obecních úřadů i ve vztahu k případu, kdy by takový postup z jeho strany mohl připadat v úvahu (protože bez tohoto dovětku by

v případě opatření obecné povahy byla dovozena působnost obecního úřadu, neboť ustanovení § 107 odst. 1 písm. c) vodního zákona zmiňuje *rozhodování*). Tím se ovšem věc ještě více komplikuje. Jestliže by totiž nebyl příslušný obecní úřad, ani krajský úřad, protože vodní zákon takovou působnost výslovně nesvěřuje některému z vodoprávních úřadů podle ustanovení § 104 odst. 2 vodního zákona, byl by zřejmě příslušný k řízení o návrhu opatření obecné povahy podle ustanovení § 6 odst. 4 vodního zákona obecní úřad obce s rozšířenou působností podle „zbytkově“ určené působnosti v ustanovení § 106 odst. 1 vodního zákona. Takový výklad by ovšem popřel záměr, se kterým byla zřejmě působnost ve věcech hraničních vod (tedy včetně vodních toků tvořících státní hranice) svěřena do působnosti přímo krajským úřadům, když „zákon krajským úřadům svěřil působnosti, které mají významný či rozsáhlý územní dopad“, a mj. jim také „svěřil agendu rozhodování ve věcech hraničních vod.“³⁰. Takový výklad by rovněž poukázal na nedůslednost zákonodárce v případě textace ustanovení § 105 odst. 1 vodního zákona, který v dovětku tohoto ustanovení z působnosti obecního úřadu vylučuje, pokud jde o povrchové vody s přívlastkem hraniční, pouze ty, které jsou vodními toky a tvoří státní hranice. Znamenalo by to snad, že v případě jiných hraničních povrchových vod než jsou vodní toky tvořící státní hranice zůstala působnost obecnímu úřadu zachována? Nebo by v takovém případě platilo pravidlo v ustanovení § 107 odst. 1 písm. c) vodního zákona o působnosti krajského úřadu (a pokud ano, proč by pak bylo nezbytné vůbec nějaký dovětek o *vodních tocích tvořících státní hranice* v § 105 odst. 1 vodního zákona zmiňovat)? Proto se přikláním ke komfortnějšímu výkladu ustanovení § 105 odst. 1 vodního zákona a dovětek o vyloučení působnosti obecního úřadu ve vztahu k vodním tokům tvořícím státní hranici považuji za jakési (byť nadbytečné a pro výše uvedenou alternativnost či spíše pluralitu jeho možných výkladů též nevhodné) nepřímé zdůraznění nebo spíše připomenutí působnosti krajských úřadů podle ustanovení § 107 odst. 1 písm. c) vodního zákona. Poněkud lakonicky uvedený závěr potvrzuje i odborná literatura: „Pokud by se obecné

³⁰ Tureček K. *Zákon o vodách*. 2. vydání se změnami reformou veřejné správy. SONDY, s.r.o. Praha. 2003. ISBN 80-903134-3-4. s. 184.

nakládání s povrchovými vodami týkalo vodních toků tvořících státní hranici, je tato působnost svěřena krajským úřadům [srov. § 107 odst. 1 písm. c)]³¹.

2.3. Újezdní úřad

Specifický je výkon státní správy podle vodního zákona na území vojenských újezdů.

Vojenský újezd je vymezená část území státu určená k zajišťování obrany státu a k výcviku ozbrojených sil. Vojenský újezd tvoří územní správní jednotku. Jeho území tedy nenáleží do území žádné obce (ale náleží vždy k území jednoho okresu a jednoho kraje). Vojenské újezdy se zřizují, mění a ruší zákonem³².

Státní správu na území vojenského újezdu vykonává podle ustanovení § 35 odst. 1 zákona o zajišťování obrany České republiky újezdní úřad v rozsahu úkolů, které tento zákon nebo jiné zvláštní právní předpisy (např. vodní zákon, stavební zákon, zákon o ochraně přírody a krajiny, zákon o matrikách) stanoví. Veškerá agenda zajišťovaná újezdním úřadem je přímým výkonem státní správy, což odpovídá i tomu, že území vojenského újezdu nepatří do území žádné obce a že na území vojenského újezdu je majetek výlučně (až na výjimku vneseného majetku) ve vlastnictví státu. Je tedy zřejmé, že pro založení působnosti újezdních úřadů, kterou jinak vykonávají na základě zvláštních zákonů příslušné správní orgány, vyžaduje platná právní úprava výslovné rozšíření takové působnosti ve složkových zákonech i na újezdní úřady. Nejčastěji se tak děje zahrnutím újezdních úřadů mezi správní orgány podle zvláštních zákonů (tj. mezi vodoprávní úřady, stavební úřady, orgány ochrany přírody, matriční úřady apod.), a to spolu s omezením jejich územní působnosti pouze na území vojenských újezdů³³.

Působnost vodoprávních úřadů podle vodního zákona na úrovni obecních úřadů, obecních úřadů obcí s rozšířenou působností a krajských úřadů tak na území

³¹ Horáček Z., Král M., Strnad Z., Vytejková V. *Vodní zákon s komentářem*. Praha. Sondy, s.r.o. 2011. 423 s. ISBN 978-80-86846-39-2. s. 292.

³² Srov. § 30, § 73a a Příloha č. 1 zákona č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

³³ Srov. např. § 2 odst. 1 písm. a) zákona č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménu a příjmení a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů; § 10 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

vojenských újezdů, až na působnost ve věcech poplatků a správních deliktů, vykonávají podle ustanovení § 105 odst. 2 vodního zákona újezdní úřady. Újezdní úřady tedy na území vojenských újezdů např. zakazují obecné nakládání s povrchovými vodami (§ 6 odst. 4 vodního zákona), povolují nakládání s vodami (§ 8 odst. 1 vodního zákona), vydávají stavební povolení k vodním dílům (§ 15 odst. 1 vodního zákona), rozhodují v pochybnostech (např. § 8 odst. 4 vodního zákona, § 38 odst. 13 vodního zákona, § 55 odst. 4 vodního zákona), stanovují ochranná pásma vodních zdrojů (§ 30 vodního zákona), schvalují manipulační řády vodních děl (§ 115 odst. 17 vodního zákona), vykonávají vodoprávní dozor (§ 110 vodního zákona) apod.

Působnost ústředního vodoprávního úřadu ve věcech, v nichž je založena působnost újezdních úřadů, vykonává podle ustanovení § 108 odst. 5 vodního zákona Ministerstvo obrany, a to i přesto, že je v tomto ustanovení odkaz na působnost újezdních úřadů uveden v souvislosti s ustanovení § 105 odst. 3 vodního zákona, zatímco ve skutečnosti se jedná o ustanovení § 105 odst. 2 tohoto zákona. Je zřejmé, že uvedená nepřesnost vznikla přijetím zákona č. 150/2010 Sb., kterým byl vypuštěn z § 105 vodního zákona odstavec 2 a původní odst. 3 obsahující úpravu týkající se újezdních úřadů byl nově označen jako odst. 2. Tato změna však již nebyla zřejmě z důvodu přehlednutí při přípravě či schvalování novely zohledněna i v ustanovení § 108 v pasáži týkající se působnosti Ministerstva obrany. Prostý jazykový či spíše formalistický výklad by za takové situace možná mohl vést k závěru o vyprázdnění působnosti Ministerstva obrany podle vodního zákona s ohledem na odkaz na mylné, resp. neexistující ustanovení vodního zákona, nicméně je třeba v tomto případě využít i výkladových metod logických a systematických a v návaznosti na ustanovení § 35 odst. 1 zákona č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, ve znění pozdějších předpisů, podle něhož státní správu na území vojenského újezdu vykonává újezdní úřad, který je podřízen Ministerstvu obrany (§ 35 odst. 2 tamtéž), jakož i s přihlédnutím k historické působnosti Ministerstva obrany jako ústředního vodoprávního úřadu do 31.7.2010, akceptovat legislativní pochybení a potvrdit tuto působnost Ministerstva obrany i za současné dikce ustanovení § 108 odst. 5 vodního zákona, když navíc slovní vyjádření působnosti Ministerstva obrany *ve věcech, v nichž je založena působnost újezdních*

úřadů vylučuje jakoukoliv pochybnost. Jeho ústřední působnost navíc podporuje také úprava v ustanovení § 16 odst. 1 písm. c) kompetenčního zákona, podle které je Ministerstvo obrany ústředním orgánem státní správy mj. pro správu vojenských újezdů.

Ve vztahu k Ministerstvu obrany, jako ústřednímu vodoprávnímu úřadu, bych rád upozornil ještě na jednu nepřesnost či spíše nejasnost založenou ustanoveními § 111 odst. 1 a 2 vodního zákona, pokud se jedná o tzv. vrchní vodoprávní dozor. Na tomto místě bych totiž rád zmínil skutečnost, že přestože je Ministerstvo obrany ústředním vodoprávním úřadem ve věcech, v nichž je založena působnost újezdních úřadů, není nominováno mezi ústředními orgány, jež vrchní vodoprávní dozor vykonávají. Jestliže se ustanovení § 111 odst. 1 vodního zákona týká tzv. dozoru v rámci vztahů nadřízenosti a podřízenosti mezi správními orgány (viz dále), pak absence Ministerstva obrany v tomto ustanovení nehraje roli, neboť jeho instanční nadřízenost, jejíž integrální součástí je jistě též vnitřní dozor výkonu státní správy újezdními úřady, vyplývá jednak z ustanovení § 108 odst. 5 vodního zákona, jednak výslovně z ustanovení § 35 odst. 2 zákona č. 222/1999 Sb. a v neposlední řadě také z ustanovení § 16 odst. 1 písm. c) zákona č. 2/1969 Sb. Pokud však jde o působnost podle § 111 odst. 2 vodního zákona, tj. správní dozor, jenž se uskutečňuje ve vnějších vztazích (ústředních) vodoprávních úřadů, pak si lze nominaci pouze dvou ústředních vodoprávních úřadů (z celkem čtyř) vysvětlit dvěma způsoby. Buď se jedná skutečně o vyloučení Ministerstva dopravy a Ministerstva obrany z působnosti v rámci vrchního vodoprávního dozoru s tím, že tento mohou vykonávat pouze Ministerstvo zemědělství a Ministerstvo životního prostředí jako ústřední vodoprávní úřady s převažující působností podle vodního zákona s tím, že jejich působnost tím pádem zasahuje i na území vojenských újezdů a působnost Ministerstva obrany je v tomto rozsahu tedy omezena (což by ovšem mohlo částečně kolidovat s ustanovením § 108 odst. 5 vodního zákona, jímž je založena působnost Ministerstva obrany jako ústředního vodoprávního úřadu), nebo se nabízí druhé vysvětlení, a sice to, že vrchní vodoprávní dozor má rovněž s ohledem na reportovací povinnost Ministerstva zemědělství a Ministerstva životního prostředí ve vztahu k vládě (§ 111 odst. 3 vodního zákona) i, resp. převážně aspekt informační a hodnotící (a proto je mu věnováno samostatné ustanovení vodního zákona), ale

vodoprávní dozor vodoprávních úřadů jako takový (zejm. § 110 odst. 1 až 3 vodního zákona) je obecně pojatým správním dozorem podle vodního zákona, k němuž jsou oprávněny všechny vodoprávní úřady, tedy i ústřední vodoprávní úřady včetně Ministerstva obrany. I Ministerstvo obrany je tak v rámci své působnosti ústředního vodoprávního úřadu oprávněno vykonávat vodoprávní dozor ve smyslu ustanovení § 110 odst. 1 až 3 vodního zákona. K posledně uvedenému závěru se přikláním, neboť se domnívám, že vrchní vodoprávní dozor (zejm. podle § 111 odst. 2 vodního zákona) má krom vlastního správního dozoru i určité koncepční a informační aspekty, a ty by měly být v kompetenci dvou ústředních správních orgánů, v jejichž gesci vodní hospodářství jako takové je³⁴. Ministerstvo obrany tak má působnost vykonávat podle potřeby vodoprávní dozor podle ustanovení § 110 odst. 1 až 3 vodního zákona.

Pokud jde o působnost obecních úřadů obcí s rozšířenou působností a krajských úřadů provádět dozor nad vodními díly podle ustanovení § 110 odst. 4 vodního zákona, pak zvláštnosti vyplývající pro vojenské újezdy z platné legislativy a související kompetence újezdních úřadů, jakož i Ministerstva obrany podle zákona č. 222/1999 Sb. výkon takového dozoru rovněž zabezpečí. Podle ustanovení § 31 odst. 1 zákona č. 222/1999 Sb. smí být majetek (s výjimkou majetku vneseného) na území vojenského újezdu, tzn. i veškerá vodní díla (§ 55 odst. 1 vodního zákona), jen ve vlastnictví státu. Ministerstvo obrany (po projednání s příslušnými ministerstvy a jinými ústředními správními úřady) rozhodne, jaké právnické osoby budou z důvodů veřejného zájmu a hospodářského využití území vojenského újezdu založeny k provozování podnikatelské činnosti na území vojenských újezdů (§ 31 odst. 2 zákona č. 222/1999 Sb.). Jednou ze dvou nejvýznamnějších organizací, které spravují tento majetek na území vojenského újezdu, jsou Vojenské lesy a statky ČR, s. p. založené jako účelová organizace Zakládací listinou Ministerstva obrany ČR pro hospodaření ve výcvikových prostorech Armády ČR, které spravují také přibližně 446 ha vodních ploch³⁵ a jejichž hlavní předmět podnikání podle zakládací listiny³⁶

³⁴ Srov. § 15 odst. 1 a § 19 odst. 2 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

³⁵ *Vojenské lesy a statky ČR, s.p.* [online]. 2011 [cit. 2011-10-29]. Rybářství. Dostupné z WWW: <www.vls.cz/nase-cinnosti/rybarstvi>.

spočívá v nakládání s majetkem státu v působnosti Ministerstva obrany, zajišťování údržby drobných vodních toků na území vojenských újezdů a provádění oprav a údržby nemovitého majetku na území vojenských újezdů; podniku se k hospodaření vymezuje určený majetek ve smyslu ustanovení § 5 odst. 2 zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku ve znění pozdějších předpisů. V zakládací listině se dále uvádí, že kontrolu u Vojenských lesů a statků, s.p. jsou oprávněny vykonávat blíže specifikované orgány, a to jménem Ministerstva obrany. Obdobné kontrolní pravomoci pak má Ministerstvo obrany i ve vztahu k druhému subjektu, který spravuje majetek státu na území vojenských újezdů (mj. čistírny odpadních vod, vodní zdroje včetně úpraven vody a vodojemů, vodovodní a kanalizační sítě) a kterým je příspěvková organizace Správa vojenského bytového fondu Praha, jak ostatně vyplývá ze zřizovací listiny ze dne 23.1.2008, ve znění dodatku ze dne 1.4.2010³⁷.

Jak bylo uvedeno výše, státní správu podle vodního zákona na území vojenských újezdů vykonávají újezdní úřady s tím, že tuto působnost nemají, pokud jde o Hlavu X vodního zákona (Poplatky), kdy tuto působnost i na území vojenských újezdů má podle vodního zákona zejména Česká inspekce životního prostředí, popř. celní úřad, a dále také v případě Hlavy XII vodního zákona (Správní delikty). Zejména ve vztahu k působnosti ve věcech správních deliktů podle vodního zákona tak nastává kuriózní situace, kdy újezdní úřady vykonávají podle ustanovení § 110 vodního zákona vodoprávní dozor, mohou v jeho rámci dokonce i ukládat opatření k odstranění zjištěných závad (odst. 1), ale v případě zjištění protiprávního jednání, které zřejmě naplňuje skutkovou podstatu některého přestupku či správního deliktu právnických nebo podnikajících fyzických osob, má působnost takový správní delikt podle vodního zákona v prvním stupni projednat, a to i na území vojenského újezdu správní orgán příslušný podle ustanovení § 125l odst. 7 vodního zákona, tzn. obecní úřad obce s rozšířenou působností, Česká inspekce životního prostředí, popř. státní plavební správa, neboť působnost v těchto věcech je pro újezdní úřad v ustanovení

³⁶ Justice.cz [online]. 2010 [cit. 2011-10-29]. Obchodní rejstřík a sbírka listin. Dostupné z WWW: <<http://www.justice.cz/xqw/xervlet/insl/getFile?listina.@slCis=101260503&listina.@rozliseni=pdf&listina.@klic=25f7b6727d2f7c7dbef3e19eae0f8f4>>.

³⁷ Správa vojenského bytového fondu Praha [online]. 2009 [cit. 2011-10-29]. Důvod a způsob založení. Dostupné z WWW: <www.svbf.cz/useruploads/files/dodatek.pdf>.

§ 105 odst. 5 vodního zákona výslovně vyloučena a působnost zmíněných správních orgánů na území vojenského újezdu zřejmě není v rozporu ani s ustanovením § 35 odst. 1 zákona č. 222/1999 Sb., podle kterého vykonává újezdní úřad státní správu na území vojenského újezdu toliko v rozsahu úkolů, které stanoví tento zákon nebo jiné zvláštní právní předpisy.

Tabulka č. 1
Působnost dle vodního zákona na území vojenských újezdů

| Újezdní úřad vojenského újezdu | Sídlo* | Vodoprávní úřad (§ 105 odst. 2 vodního zákona) | Poplatky (Hlava X vodního zákona) | Správní delikty (Hlava XII vodního zákona)** VPÚ = vodoprávní úřad |
|---------------------------------------|--------------------|---|--|--|
| Boletice | Boletice | újezdní úřad | zejm. ČIŽP | - ČIŽP - VPÚ Český Krumlov*** - Státní plavební správa |
| Brdy | obec Jince | újezdní úřad | zejm. ČIŽP | - ČIŽP - VPÚ Příbram*** - Státní plavební správa |
| Březina | město Vyškov | újezdní úřad | zejm. ČIŽP | - ČIŽP - VPÚ Vyškov*** - Státní plavební správa |
| Hradiště | město Karlovy Vary | újezdní úřad | zejm. ČIŽP | - ČIŽP - VPÚ Karlovy Vary*** - Státní plavební správa |
| Libavá | Město Libavá | újezdní úřad | zejm. ČIŽP | - ČIŽP - VPÚ Olomouc*** - Státní plavební správa |

* Příloha 1 zákona č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

** § 125l odst. 7 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

*** ČÁST DRUHÁ vyhlášky č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností, ve znění pozdějších předpisů.

Zdroj: Výklad č. 71 k zákonu o vodovodech a kanalizacích a souvisejícím právním předpisům.

2.4. Krajský úřad

Působnost krajských úřadů při výkonu státní správy je kombinací jednak (podobně jako u újezdních úřadů) působnosti územní [rozhodování ve věcech hraničních vod podle ustanovení § 107 odst. 1 písm. c) vodního zákona], jednak

působnosti věcné zejm. podle dalších ustanovení § 107 vodního zákona. Zároveň se v ustanovení § 107 odst. 1 vodního zákona jedná také o kombinaci výlučné působnosti krajského úřadu, tzn. té, která je vyhrazena pouze krajskému úřadu, [písm. e), f), i), m), o) až r), t), y)], a té, která by jinak, nebýt ustanovení § 107 odst. 1 vodního zákona, náležela buďto obecním úřadům [písm. c)] nebo obecním úřadům obcí s rozšířenou působností. Ve druhém případě může jít buď o působnost, kterou za určitých podmínek vykonává krajský úřad vždy [písm. b) až d), g), k), l) n), s), u) až x)], nebo bude tuto působnost mít jen tehdy, pokud si ji vyhradí [písm. b), h), j), x)].

Formu vyhrazení věci krajským úřadem podle výše uvedených ustanovení vodní zákon neupravuje. Lze se domnívat, že se jedná o jakousi obdobu atrakce věci nadřízeným správním orgánem podle ustanovení § 131 odst. 1 správního řádu, která je ovšem podmíněna jednak probíhajícím správním řízením, jednak také podnětem jinak příslušného správního orgánu, popř. o ni musí požádat účastník řízení. Vodní zákon ale na postup podle správního řádu neodkazuje a navíc působnost podle ustanovení § 107 písm. b) vodního zákona se správního řízení ani netýká, neboť vyjádření vodoprávního úřadu podle ustanovení § 18 se nevydává ve správním řízení, ale jedná se o úkon podle části čtvrté správního řádu. Nezdá se ani, že by záměrem zákonodárce bylo omezovat změnu příslušnosti na podmínky uvedené pod jednotlivými písmeny posledně citovaného ustanovení správního řádu, tj. výjimečná obtížnost nebo neobvyklost případu, řízení s velkým počtem účastníků či výrazné ovlivnění právních poměrů účastníků ve správních obvodech více podřízených správních orgánů. Jistě i tato možnost není v případě konkrétního vodoprávního řízení vyloučena (nikoliv však v případě vyjádření podle § 18 vodního zákona), nicméně si myslím, že výhrada věci podle některých ustanovení § 107 odst. 1 vodního zákona je další (nad rámec úpravy ve správním řádu) z možností změny příslušnosti z obecního úřadu obce s rozšířenou působností na krajský úřad. Jelikož vodní zákon nestanovuje, jakou formou či jakým způsobem si krajský úřad má uvedené záležitosti vyhradit, lze se domnívat, že taková výhrada může být učiněna jak konkrétně, tzn. že půjde o výhradu v jednom jediném případě zatímco v ostatních typově shodných či podobných případech bude působnost ponechána na obecním úřadu obce s rozšířenou působností, tak i obecně, tzn. pro určitou obecně

vymezenou skupinu případů. Zdá se, že vodní zákon dal v tomto směru krajským úřadům poměrně významnou kompetenci, na jejímž základě může dojít ke změně příslušnosti, aniž by byl krajský úřad ze strany platné legislativy významněji limitován. Navíc je třeba připomenout, že efekt této změny není nevýznamný: kromě důsledků kompetenčních, jako je změna odvolacího orgánu či změna příslušného soudu v rámci správního soudnictví, bude muset krajský úřad svůj postup vždy náležitě odůvodnit a především také v případě podezření z účelových změn příslušnosti obhájit, neboť záměrná a nedůvodná manipulace s příslušností by byla v rozporu se základními zásadami činnosti správních orgánů, která se i na tento postup krajského úřadu evidentně vztahují (srov. § 1 odst. 1 správního řádu), zejm. by nedopovídal zásadě zákonnosti (§ 2 odst. 1 správního řádu) a zásadě zákazu zneužití pravomoci (§ 2 odst. 2 tamtéž). S úspěchem by za takové situace šlo v konečné instanci namítat i porušení práva na spravedlivý proces (srov. čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod). Jelikož vodní zákon formu výhrady blíže neupravuje (a Ministerstvo zemědělství jako ústřední vodoprávní úřad ji pouze nepovažuje za rozhodnutí ve správním řízení³⁸), domnívám se, že se jedná o neformální úkon krajského úřadu, o jehož obsahu by ale měl vhodným způsobem uvědomit jednak původně příslušný vodoprávní úřad (obecní úřad obce s rozšířenou působností), jednak také (potenciální) účastníky vodoprávního řízení, resp. zejména v případě obecné výhrady pro určitou obecně vymezenou skupinu případů by bylo na místě o tom (analogicky k § 131 odst. 7 správního řádu) informovat (v intencích základních zásad činnosti správních orgánů – zejm. § 4 odst. 1, 2 a § 6 správního řádu) i formou veřejné vyhlášky postupem podle ustanovení § 25 správního řádu, tzn. včetně zveřejnění též způsobem umožňujícím dálkový přístup s tím, aby informace o takovém postupu byla veřejnosti přístupná po celou dobu platnosti této výhrady (krajský úřad ji může stanovit buď ve vztahu ke konkrétnímu časovému okamžiku, popř. ji může vázat na nějakou podmínku, event. může časově neomezenou výhradu z důvodu absence jakékoliv bližší úpravy také odvolat, resp. zrušit).

Ne vždy je však kompetence krajského úřadu na první pohled zřejmá. Např. podle ustanovení § 107 odst. 1 písm. v) vodního zákona patří do působnosti

³⁸ Výklad č. 3 k vodnímu zákonu a souvisejícím právním předpisům.

krajského úřadu „rozhodovat v případech, kdy jim přísluší povolovat vodní díla, též o ostatních záležitostech týkajících se těchto vodních děl a o ochranných pásmech vodních zdrojů s nimi souvisejících“. Uvedené ustanovení umožňuje dvojí interpretaci. Za první tu, podle níž se kompetence krajského úřadu vztahuje na nejbližší, resp. nejužší souvislost s povolovanými vodními díly, tzn. že krajský úřad může rozhodovat např. o jejich změně či odstranění, může rozhodovat ve věcech technickobezpečnostního dohledu nad takovými vodními díly apod. Druhá interpretace vykládá uvedené ustanovení extenzivněji tak, že krajský úřad rozhoduje nejen, pokud jde o takové vodní dílo, ale např. i v případě, kdy se jedná o vodní nádrž, by měl povolovat např. i jednotlivé odběry z takové nádrže, výjimku ze zákazu plavby podle ustanovení § 7 odst. 7 vodního zákona apod. Spolu s ústředním vodoprávním úřadem – Ministerstvem zemědělství³⁹ se přikláním k názoru prvně uvedenému a domnívám se, že zde není prostor vykládat kompetenci krajského úřadu v této věci rozšiřujícím způsobem jako v druhém případě. Jestliže je totiž podle vodního zákona určujícím principem, pokud jde o působnost vodoprávních úřadů, model tzv. zbytkové působnosti obecních úřadů obcí s rozšířenou působností (§ 106 odst. 1 vodního zákona) a krajským úřadům byly svěřeny kompetence k věcem složitějším s tím, že se u nich předpokládá určitý vyšší stupeň kompetence k výkonu státní správy, bylo by nelogické (i nesystémové), pokud by na základě širšího výkladu ustanovení § 107 odst. 1 písm. v) vodního zákona měly krajské úřady vykonávat působnost i ve vztahu k záležitostem, které zákonodárce ponechal v příslušnosti obecních úřadů obcí s rozšířenou působností.

V rámci vodoprávního řízení pak krajské úřady přezkoumávají ve smyslu obecné úpravy v ustanovení § 67 odst. 1 písm. a) zákona č. 129/2000 Sb. rozhodnutí vydaná obecními úřady a obecními úřady obcí s rozšířenou působností jako vodoprávními úřady.

2.5. Ústřední vodoprávní úřad(y)

Pokud jde o ústřední orgány státní správy, nazývané vodním zákonem jako ústřední vodoprávní úřady (§ 108), koresponduje rozdělení kompetencí ve vodním

³⁹ Výklad č. 50 k vodnímu zákonu a souvisejícím právním předpisům.

hospodářství na centrální úrovni s úpravou provedenou v kompetenčním zákoně (srov. § 15, § 16, § 17, § 19 kompetenčního zákona), když vodní zákon zavádí pro oblast vodního hospodářství tzv. dělenou či sdílenou⁴⁰ (ústřední) působnost mezi čtyři ústřední vodoprávní úřady: Ministerstvo zemědělství, Ministerstvo životního prostředí, Ministerstvo dopravy a Ministerstvo obrany, s tím, že působnost Ministerstva zemědělství je koncipována „zbytkově“ na obdobném principu jako působnost obecních úřadů obcí s rozšířenou působností, tzn. že není-li vodním zákonem stanoveno jinak (srov. model „zbytkové“ působnosti podle § 106 odst. 1 vodního zákona, jak ve vztahu k vodnímu zákonu, tak jakémukoliv jinému zákonu – blíže viz pasáž týkající se obecních úřadů obcí s rozšířenou působností), vykonává působnost ústředního vodoprávního úřadu Ministerstvo zemědělství (§ 108 odst. 1 vodního zákona).

Působnost Ministerstva životního prostředí je enumerativně stanovena taxativním výčtem příslušných ustanovení vodního zákona v ustanovení § 108 odst. 3 vodního zákona, a to zejména pokud jde o oblast ochrany přirozené akumulace vod, ochranu vodních zdrojů, ochranu jakosti povrchových a podzemních vod, plnění úkolů vyplývajících ze vztahu k Evropským společenstvím v oblasti ochrany vod, podávání zpráv o plnění příslušných směrnic Evropských společenství a koordinování převzetí a zavádění legislativy Evropských společenství v oblasti vod, kdy v některých případech se ale jedná o působnost společnou s Ministerstvem zemědělství [písm. b), e), l), q), v)]. Nad rámec kompetenčního zákona je Ministerstvu životního prostředí svěřena působnost ve věcech ochrany před povodněmi, jež není v kompetenčním zákonem výslovně vůbec upravena.

Ministerstvo dopravy jako ústřední orgán státní správy ve věcech dopravy (§ 17 kompetenčního zákona) vykonává podle ustanovení § 108 odst. 4 vodního zákona působnost ústředního vodoprávního úřadu ve věcech užívání povrchových vod k plavbě (§ 7 vodního zákona).

Pokud jde o vodoprávní řízení, pak jednotlivá výše uvedená ministerstva, do jejichž působnosti náleží úseky státní správy vykonávané krajskými úřady podle

⁴⁰ Damohorský, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 2. Vydání. Praha. C.H. Beck. 2007, 599 s. ISBN 978-80-7179-498-1. s. 280.

vodního zákona, přezkoumávají ve smyslu obecné úpravy v ustanovení § 92a písm. a) zákona č. 129/2000 Sb. rozhodnutí vydávaná jimi jako vodoprávními úřady.

Ve věcech, v nichž je založena působnost újezdních úřadů, vykonává působnost ústředního vodoprávního úřadu Ministerstvo dopravy (blíže o některých aspektech působnosti Ministerstva obrany podle vodního zákona je pojednáno v pasáži týkající se újezdních úřadů).

V souvislosti s vymezením kompetencí ve vodním hospodářství mezi ústředními orgány státní správy je na místě zmínit i kompetenční spor mezi ústředními orgány státní správy – Ministerstvem životního prostředí a Ministerstvem zemědělství z konce 90. let minulého století, jenž vyvrcholil přijetím nálezu Ústavního soudu ze dne 6.11.2000 spis. zn. IV. ÚS 23/2000. Ve vodohospodářské oblasti je veřejně známým faktem, že mezi Ministerstvem životního prostředí a Ministerstvem zemědělství v té době probíhaly spory o kompetence na úseku vodního hospodářství, zejména po přijetí zákona č. 272/1996 Sb., kterým se provádějí některá opatření v soustavě ústředních orgánů státní správy České republiky a kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a mění a doplňuje zákon č. 97/1993 Sb., o působnosti Správy státních hmotných rezerv, který nabyl účinnosti dne 1.11.1996. Zákonodárce totiž vnesl přijetím tohoto zákona do působnosti ústředních správních úřadů na úseku vodního hospodářství významné změny tím, že v jeho ustanovení § 1 odst. 5 písm. c) stanovil, že dosavadní působnost vyplývající ze zákonů a jiných právních předpisů přechází z Ministerstva životního prostředí ve věcech vodního hospodářství, s výjimkou ochrany přirozené akumulace vod, ochrany vodních zdrojů a ochrany jakosti povrchových a podzemních vod, na Ministerstvo zemědělství. Týmž zákonem bylo odpovídajícím způsobem novelizováno též ustanovení § 15 odst. 1 a ustanovení § 19 odst. 2 zákona č. 2/1969 Sb. tak, že Ministerstvo zemědělství bylo nově ústředním orgánem státní správy pro vodní hospodářství s výjimkou ochrany přirozené akumulace vod, ochrany vodních zdrojů a ochrany jakosti povrchových a podzemních vod, a že Ministerstvo životního prostředí je mj. ústředním orgánem státní správy pro ochranu přirozené akumulace vod, ochranu vodních zdrojů a ochranu jakosti povrchových a podzemních vod. Zřejmě nedopatřením či

opomenutím (zákonodárce) se stalo, že obdobným způsobem nebyl novelizován též tehdy platný zákon České národní rady č. 130/1974 Sb., o státní správě ve vodním hospodářství, podle jehož ustanovení § 1 písm. e) bylo ústředním vodohospodářským orgánem České republiky toliko Ministerstvo životního prostředí⁴¹. Zcela rozdílně a naprosto protichůdně (jak ostatně není, zřejmě nikoliv jen na úseku vodního hospodářství, neobvyklé) posoudily nastalou skutečnost dvě vrcholné soudní instance: Ústavní soud ve výše zmíněném nálezu ze dne 6.11.2000 spis. zn. IV. ÚS 23/2000 a Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31.8.2004 spis. zn. 6 A 143/2001-151. Zatímco Ústavní soud judikoval, že „jakkoli zákonodárce v kompetenčním zákoně č. 2/1969 Sb., ve znění zákona č. 272/1996 Sb., projevil tendenci změnit obsah a rozsah kompetencí Ministerstva životního prostředí a Ministerstva zemědělství, vzhledem k nedostatku návaznosti na zákon ČNR č. 130/1974 Sb. a nezbytnosti eliminovat nerespektování základního účelu vodního zákona (§ 1 zákona č. 138/1973 Sb.), se ve skutečnosti v zásadě ani provedenou novelizací kompetenčního zákona na stávajících kompetencích obou ministerstev v jejich výchozích pozicích nic nezměnilo,“ Nejvyšší správní soud „má za to, že byt' zákonodárce opomněl novelizovat zákon ČNR č. 130/1974 Sb., o státní správě ve vodním hospodářství, z jehož § 1 písm. e) i po 1. listopadu 1996 vyplývalo, že Ministerstvo životního prostředí je ústředním vodohospodářským orgánem České republiky, došlo novelizací kompetenčního zákona ke změnám v kompetencích obou ministerstev tak, jak vyplývá z textu zákona č. 272/1996 Sb. Nelze souhlasit s tím, že by zákonodárce pouze „projevil tendenci“ změnit rozsah a obsah kompetencí obou ministerstev. Takovému závěru brání sám text § 1 odst. 5 písm. c) zákona č. 272/1996 Sb., v němž se výslovně oznamuje, že působnost ve věcech vodního hospodářství, s výjimkami tam uvedenými, „přechází“ z jednoho ministerstva na druhé. Zákonodárce sotva mohl v uvedeném ustanovení zřetelněji vyjádřit svoji vůli.“

⁴¹ Pro úplnost je třeba doplnit, že v Části deváté - Ustanovení závěrečná, přechodná a zrušovací zákona č. 130/1974 Sb., konkrétně v ustanovení § 29 odst. 2, byla Ministerstvu zemědělství udělena kompetence řídit či spravovat některé vodohospodářské oblasti, např. řízení vodohospodářské meliorace zemědělských a lesních pozemků a hrazení bystřin, včetně závlahových a odvodňovacích staveb a jejich soustav, rybníků a malých vodních nádrží, pokud slouží zemědělství a lesnímu hospodářství, dále řízení systému veřejných vodovodů a veřejných kanalizací či udělování právnickým osobám po prokázání jejich odborné způsobilosti povolení k provozování veřejných vodovodů a veřejných kanalizací.

Je zřejmé, že v období od 1.11.1996 až do přijetí (a nabytí účinnosti) vodního zákona č. 254/2001 Sb. obsahoval právní řád dvě ustanovení, která byla (byť dle Nejvyššího správního soudu jen „ve zdánlivém“) logickém rozporu, kdy podle jednoho zákona bylo ústředním vodohospodářským orgánem pouze Ministerstvo životního prostředí a podle druhého (byť pozdějšího) bylo ústředním orgánem státní správy pro vodní hospodářství (za stanovených výjimek pro Ministerstvo životního prostředí) Ministerstvo zemědělství. Pro úplnost je třeba dodat, že k uvedené věci se již dříve vyjádřil též Vrchní soud v Praze rozsudkem ze dne 29.11.1996 spis. zn. 6 A 183/94-32, který shodně s později publikovaným názorem Nejvyššího správního soudu (spis. zn. 6 A 143/2001-151) zaujal právní názor, že působnost k vydávání povolení vodohospodářských děl přešla s účinností k 1.11.1996 podle ustanovení § 1 odst. 5 písm. c) zákona č. 272/1996 Sb. z Ministerstva životního prostředí na Ministerstvo zemědělství. Tento právní názor dovodil Vrchní soud v Praze tak, že *"v řízení o povolení vodohospodářského díla nejde o ochranu přirozené akumulace vod nebo ochranu vodních zdrojů (oddíl první části třetí vodního zákona, §§ 17 - 21), ani o ochranu jakosti povrchových a podzemních vod (oddíl druhý téže části, §§ 22 - 27), kterážto působnost zůstala i po datu 1.11.1996 zachována Ministerstvu životního prostředí; proto k povolování vodohospodářských děl (pravomoc podle § 9 vodního zákona – č. 138/1973 Sb. – pozn. autora) je napříště příslušné v úrovni ústředního orgánu státní správy Ministerstvo zemědělství."*

Uvedený právní názor Vrchního soudu v Praze zhodnotil posléze Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. IV. ÚS 23/2000 jako toliko „rubrikovou metodu výkladu“, s níž nelze bez dalšího souhlasit. Uvedl dále, že *„vzhledem k nesporně obecné a dominující povaze tohoto ustanovení (ustanovení § 19 kompetenčního zákona – pozn. autora) lze proto stěží souhlasit s názorem právní teorie⁴², že zákon ČNR č. 130/1974 Sb. specifikuje právě to, v čem výkon státní správy konkrétně spočívá, není tedy zákonem zvláštním v tom směru, že by vylučoval použití obecné úpravy, ale jen rozpracovává detailně, v čem to obecné spočívá. Novelizace kompetenčního*

⁴² Soud tímto způsobem hodnotí názor M. Kindla publikovaný v časopise Právník č. 5/97 v článku *Nové kompetence ve vztahu k vodám, podle kterého „kompetenční zákon obsahuje obecnou úpravu vyjadřující, kdo je ústředním vodohospodářským orgánem, zákon o státní správě ve vodním hospodářství potom specifikuje to, v čem tento výkon státní správy konkrétně spočívá; není tedy zákonem zvláštním v tom směru, že by vylučoval použití obecné úpravy, ale jen detailně rozpracovává, v čem uvedené obecné spočívá.*

zákona tím, že nebyla spojena s novelizací zákona ČNR o státní správě ve vodním hospodářství, vyvolala naopak stav ponechávající široký prostor různým názorům a vytvářející tak živnou půdu pro spory o kompetencích. Je třeba dodat, že nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 23/2000 byl v souladu s ustanovení § 22 zákona o Ústavním soudu⁴³ opatřen odlišným stanoviskem soudce JUDr. Pavla Varvařovského, který „pokud jde o argumentaci Ústavního soudu, která v podstatě obrací výklad kompetencí, namítal, „že postrádá přesvědčivosti, resp., že přesvědčivost odůvodnění výroku je nahrazena slovy „dle názoru Ústavního soudu“, aniž by z následného textu odůvodnění bylo zřejmé, jaká odborná hlediska či argumenty Ústavní soud použil. Zastávám názor, že výklad Vrchního soudu v Praze i v nálezu zmíněné části právní teorie je logický a zcela přijatelný a lze jej vyjádřit tak, že i po účinnosti zákona č. 272/1996 Sb. je Ministerstvo zemědělství ústředním vodohospodářským orgánem, s výjimkou kompetencí na úseku přirozené akumulace vod, ochrany vodních zdrojů a ochrany jakosti povrchových a podzemních vod.

Proti názoru Ústavního soudu stojí argumentace Nejvyššího správního soudu v jeho rozsudku spis. zn. 6 A 143/2001-161, která za východisko ze vzniklé legislativní situace označila výkladovou metodu o specialitě zákona pozdějšího, když uvádí, že „zákon č. 272/1996 Sb. je ve vztahu k zákonu ČNR č. 130/1974 Sb. zákonem pozdějším, a proto podle právní zásady *lex posterior derogat legi priori* je na místě přijmout závěr, že zákon č. 272/1996 Sb. mlčky derivoval ta ustanovení zákona č. ČNR č. 130/1974 Sb., která jsou s ním v rozporu. Od 1. listopadu 1996, kdy zákon č. 272/1996 Sb. nabyl účinnosti, tedy platí, že ústředním orgánem státní správy pro vodní hospodářství je zásadně Ministerstvo zemědělství, a to pouze s výjimkami explicitně uvedenými v kompetenčním zákoně. Ministerstvo životního prostředí je ve věcech vodního hospodářství ústředním orgánem státní správy toliko pro ochranu přirozené akumulace vod, ochranu vodních zdrojů a ochranu jakosti povrchových a podzemních vod. Zatímco kompetence Ministerstva zemědělství coby ústředního orgánu státní správy ve věcech vodního hospodářství, jsou založeny na generální klauzuli, pak kompetence Ministerstva životního prostředí stojí na právě opačném principu pozitivní enumerace.“

⁴³ Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

Závěrem této pasáže se dodává, že kuriózně v souvislosti s nálezem Ústavního soudu spis. zn. IV. ÚS 23/2000 působila skutečnost, že Ústavní soud dříve v obdobné věci judikoval dne 10.11.1999 pod spis. zn. III. ÚS 254/99 odlišně, když usnesením zamítl ústavní stížnost Ministerstva životního prostředí proti rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 19. března 1999, čj. 5 A 30/98-15, v němž Vrchní soud v Praze také poukázal na skutečnost, že účinností zákona č. 272/1996 Sb., tj. ke dni 1.11.1996, došlo dle ustanovení § 1 odst. 5 písm. c) tohoto zákona k přesunu (některých) kompetencí z Ministerstva životního prostředí na Ministerstvo zemědělství, a tedy Ministerstvo životního prostředí v dané věci jednalo a rozhodovalo o odvolání, aniž by bylo věcně příslušné, a vycházejí dále z právního názoru sdíleného právní teorií a soudní praxí, dle něhož nedostatek věcné příslušnosti je jednou ze skutečností, jež mají za následek nicotnost (nulitu) správního rozhodnutí, přihlédl Vrchní soud v Praze k této skutečnosti z úřední povinnosti bez ohledu na to, zda takováto žalobní námitka byla vznesena či nikoli.

Nejasnosti či spory v ústřední působnosti mezi Ministerstvem zemědělství a Ministerstvem životního prostředí jsou naštěstí dnes již minulostí, a to díky výše pospané úpravě provedené vodním zákonem s účinností od 1.1.2002. Reminiscence na uvedené z hlediska kompetencí horečné období zejména mezi zainteresovanými pamětníky či jednotlivými aktéry možná doposud přetrvávají (a možná jsou tu a tam i připomenuty), nicméně je dobře, že nakonec ke shodě na podobě rozdělení kompetencí mezi jednotlivými ústředními orgány na nejvyšší úrovni došlo a že intenzita stínu tehdejší atmosféry dopadajícího na současné vztahy mezi těmito dvěma ústředními vodoprávními úřady intenzivně slábne.

3. Vodoprávní řízení

3.1. Pojem

Správní řízení vedené o věcech upravených vodním zákonem se nazývá vodoprávní řízení, jak ostatně naznačuje také nadpis ustanovení § 115 vodního zákona („Vodoprávní řízení“). S pojmem „vodoprávní řízení“ se však lze v nejrůznějších souvislostech setkat i na jiných místech vodního zákona. Tak např. v ustanovení § 23 odst. 2 vodního zákona je ve spojení s plánováním v oblasti vod, konkrétně s pořizováním plánů povodí a plánů pro zvládání povodňových rizik uvedeno, že tyto „plány jsou podkladem pro výkon veřejné správy, zejména pro územní plánování a vodoprávní řízení“. Na jiném místě (§ 53 vodního zákona) je právě probíhající „vodoprávní řízení“ určující skutečností či impulsem pro založení příslušnosti konkrétního vodoprávního úřadu (namísto Ministerstva zemědělství) pro rozhodnutí v pochybnostech o rozsahu povinností nebo oprávnění správců povodí a správců vodních toků či o rozsahu povinností vlastníků pozemků koryta vodního toku, vlastníků pozemků sousedících s koryty vodních toků a vlastníků staveb a zařízení v korytu vodního toku nebo sousedících s ním ve vodoprávním řízení. S vodoprávním řízením se můžeme nakonec setkat i v samotném ustanovení § 115, a to při stanovení lhůty pro vydání rozhodnutí (odst. 10), podmínek změny či zrušení rozhodnutí v návaznosti na změnu či zrušení jiného povolení (odst. 12) či úpravě úhrady nákladů na znalecké posudky v určitých řízeních (odst. 13). Nadto nejen vodohospodářská praxe umí s pojmem *vodoprávní řízení* běžně operovat nejpozději od 70. let 20. století, kdy byl tento termín do vodohospodářské legislativy oficiálně zaveden: „Pokud tento zákon nestanoví jinak postupují vodohospodářské orgány při řízení o věcech upravených vodním zákonem nebo tímto zákonem (dále jen "vodoprávní řízení") podle správního řádu, popřípadě podle stavebního řádu, jde-li o rozhodnutí o zřízení, změně nebo zrušení vodohospodářského díla.“ (§ 14 odst. 1 zákona č. 130/1974 Sb., o státní správě ve vodním hospodářství). Zákon tu použil pro řízení ve věcech vodohospodářských nového termínu „řízení vodoprávní“⁴⁴. Vodní zákon z roku 2001 sice v této souvislosti legislativní zkratku pro řízení vedená

⁴⁴ Böhm, A. Šilar, J. *Vodní zákon a související předpisy*. Státní zemědělské nakladatelství. Praha. 1975. s. 244.

podle vodního zákona nezavádí (přestože s ním běžně, jak bylo doloženo výše, operuje), což může být jedině důkazem toho, že se dnes v případě spojení „vodoprávní řízení“ jedná o natolik zobecněný vodohospodářský, resp. spíše vodoprávní pojem, že jej zákonodárce nepovažoval za nezbytné definovat či blíže vymezovat. Tento názor ostatně potvrzuje i důvodová zpráva k vládnímu návrhu vodního zákona z roku 2001⁴⁵: „Speciální úprava vodoprávního řízení stanoví odchylky od obecné úpravy obsažené ve správním řádu. Tato úprava vychází z dosud platného vodního zákona a přihlíží k praktické potřebě vodoprávních úřadů a České inspekce životního prostředí“. Z výše uvedených důvodů tak budu i já v této práci považovat správní řízení ve věcech upravených vodním zákonem za *vodoprávní řízení*

3.2. Univerzální správní řízení

3.2.1. Vodní zákon jako *lex specialis*

Vodní zákon vychází v případě řízení o věcech jím upravených z principu speciality ke správnímu řádu, popř. též v případě vodních děl a vodohospodářských úprav ze speciality k zákonu stavebnímu. Na tom nemění nic ani skutečnost, že s účinností od 1.8.2010 došlo novelou vodního zákona č. 150/2010 Sb. ke změně textace ustanovení § 115 odst. 1 vodního zákona, a to v návaznosti na Ministerstvem vnitra zpracovanou „Analýzu procesních předpisů, které jsou používány v rámci výkonu jednotlivých správních agend a teze věcného řešení, na jejichž základě budou moci být vytvořena univerzální procesní pravidla s minimem odchylek a výjimek“⁴⁶:

§ 115 odst. 1 vodního zákona (do 31.7.2010)

„Pokud tento zákon nestanoví jinak, postupují vodoprávní úřady při řízení o věcech upravených vodním zákonem podle správního řádu, popřípadě podle stavebního zákona, jde-li o rozhodování týkající se vodních děl.“

⁴⁵ Sněmovní tisk 688 : Vládní návrh zákona o vodách - EU.

⁴⁶ Usnesení vlády č. 880 ze dne 13.8.2007.

§ 115 odst. 1 vodního zákona (od 1.8.2010)

„Pokud tento zákon nestanoví jinak, postupují vodoprávní úřady při řízení o věcech upravených vodním zákonem podle stavebního zákona⁴⁷, jde-li o rozhodování týkající se vodních děl a vodohospodářských úprav.

Na základě výše uvedené analýzy bylo ministrowi vnitra vládou uloženo⁴⁷ zpracovat a do 30. června 2008 jí předložit návrh koncepce budoucí právní úpravy, která povede ke sjednocení právní úpravy postupů při výkonu jednotlivých správních agend s minimem odchylek a výjimek. Členům vlády a vedoucím ostatních ústředních správních úřadů pak bylo uloženo spolupracovat s ministrem vnitra při zpracování této koncepce a předkládat vládě legislativní návrhy obsahující odchylky od správního řádu jen v důvodných případech a při novelizacích právních předpisů provádět průběžné odstraňování nadbytečných odchylek od správního řádu. Pokud jde o vodní zákon, bylo v rámci této analýzy identifikováno cca 40 odchylek od správního řádu. Přibližně u jedné desítky z nich bylo navrženo buď vypuštění či přeformulování stávající úpravy⁴⁸. Z Harmonogramu prací při realizaci Koncepce budoucí právní úpravy, která povede ke sjednocení právní úpravy postupů při výkonu jednotlivých správních agend s minimem odchylek a výjimek schváleného vládou dne 16.11.2009 vyplývá, že ve vztahu k vodnímu zákonu *„byla sporná ustanovení týkající se správního řádu upravena tak, aby již vyhovovala Koncepci“*. Proto nebyly další požadavky ve vztahu k vodnímu zákonu již vzneseny, a naopak byly s poukazem na probíhající projednávání novely vodního zákona, která byla v části týkající se vztahu ke zmíněné koncepci Ministerstvem vnitra v rámci meziresortního projednávání odsouhlasena a která byla následně vyhlášena pod č. 150/2010 Sb., z výše uvedeného harmonogramu vypuštěny.⁴⁹ Zdá se tedy, že z pohledu vodního zákona k naplnění cílů stanovených Ministerstvem vnitra pro eliminaci nedůvodných odchylek od správního řádu došlo novelou č. 150/2010 Sb., neboť tato novela byla do vlády předložena, pokud jde o Ministerstvo vnitra, bez

⁴⁷ Tamtéž.

⁴⁸ Koncepce budoucí právní úpravy, která povede ke sjednocení právní úpravy postupů při výkonu jednotlivých správních agend s minimem odchylek – část IV. Tabulka navrhovaných změn ve vybraných právních předpisech : usnesení vlády č. 450 ze dne 20.4.2009.

⁴⁹ Harmonogram prací při realizaci Koncepce budoucí právní úpravy, která povede ke sjednocení právní úpravy postupů při výkonu jednotlivých správních agend s minimem odchylek a výjimek – část IV. : usnesení vlády č. 1397 ze dne 16.11.2009.

rozporu a jím uplatněné připomínky byly beze zbytku vypořádány, popř. od nich bylo z jeho strany následně upuštěno.⁵⁰ Vycházím totiž z toho, co si Ministerstvo vnitra jako gestor projektu (a záměru) garantujícího minimalizaci či odstranění nejrůznějších odchylek či výjimek od správního řádu ve zvláštních právních předpisech předsevzalo: *„Jedním z cílů reformy správního řízení realizované přijetím zákona č. 500/2004 Sb. ... bylo vrátit správnímu řádu jeho původní úlohu, tedy docílit toho, aby sloužil jako obecná procesní úprava pro celou veřejnou správu. Cílem novelizací pak bude maximální možné sjednocení všech „správních procesů“ a minimalizace odchylek ve zvláštních zákonech. Ustanovení o vztahu zvláštního zákona a správního řádu budou muset být zpravidla novelizována nebo zrušena. Skupina odchylek, které správní řád přímo nebo nepřímo do určité míry předpokládá, bude muset být v každém jednotlivém případě důkladně posouzena. Ustanovení, která vylučují správní řád bez náhrady nebo bez odpovídající komplexní úpravy daného postupu, budou muset být pro odpor s ústavním pořádkem zrušena. Ostatní ustanovení odchylná od správního řádu budou individuálně posouzena v dohodě s věcnými gestory z hlediska právního i věcného a pouze v případě nezbytnosti budou zachována.“*⁵¹

Lze tak uzavřít, že pokud vodní zákon odchylky od správního řádu zachoval, popř. v některých případech nově zavedl (např. pokud jde o okruh účastníků řízení o povolení odběru podzemní vody – srov. § 115 odst. 15 aj.), jedná se o případy odpovídající požadavkům zvláštního charakteru vodoprávního řízení, resp. vodohospodářské materie vůbec a jejich opodstatnění muselo být v legislativním procesu projednávání návrhu zákona č. 150/2010 Sb. prokazatelně zdůvodněno a následně Ministerstvem vnitra také aprobováno. Pokud byly přijaty, resp. potvrzeny, je tomu tak, domnívám se, proto, že správní řád jako obecný právní předpis logicky nemůže postihnout veškeré nuance a možnosti správního procesu ve vztahu ke specifickým potřebám konkrétní věcné úpravy, v tomto případě věcem upraveným ve vodním zákoně. S tím lze souhlasit a stávající odchýlení se od

⁵⁰ Předkládací zpráva (část II.) a Vypořádání připomínek (část VI.) k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

⁵¹ Koncepte budoucí právní úpravy, která povede ke sjednocení právní úpravy postupů při výkonu jednotlivých správních agend s minimem odchylek – část III : usnesení vlády č. 450 ze dne 20.4.2009.

správního řádu v dílčích otázkách považují za odpovídající předmětu i potřebám této specifické úpravy.

Pokud by tedy nastala situace, kdy by určitá otázka byla upravena jak správním řádem, tak i vodním zákonem, přednost má úprava obsažená ve vodním zákoně. Pokud je určitá otázka upravena vodním zákonem pouze dílčím způsobem, ve zbytku podléhá úpravě obsažené ve správním řádu. Ve správním řádu je totiž vztah ke složkovým zákonům zmíněn nejdříve v ustanovení § 1, kdy se podle jeho odst. 2 správní řád nebo jeho jednotlivá ustanovení použijí, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup (*zásada lex specialis derogat generali*). Správní řád rovněž definuje správní řízení, a to v ustanovení § 9, když za ně považuje „*postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá*“. Tím správní řád charakterizuje správní řízení materiálně, aniž by přitom záleželo, jak je ve zvláštním zákoně postup správního orgánu pojmenován či zda je výsledek jeho činnosti formálně označen jako rozhodnutí. Proto byl z ustanovení § 115 odst. 1 vodního zákona v rámci novelizace provedené zákonem č. 150/2010 Sb. odkaz na postup podle správního řádu vypuštěn, aniž by tím ovšem aplikace správního řádu byla jakkoliv vyloučena. Subsidiarita správního řádu ve vztahu ke zvláštním zákonům, a tedy i ve vztahu k vodnímu zákonu, totiž vyplývá přímo ze správního řádu (§ 1 odst. 2 správního řádu). Zmiňovaný vztah obecného a zvláštního neplatí pouze pro správní řízení, nýbrž správní řád obsahuje obecnou právní úpravu i pro vydávání tzv. jiných úkonů (zejména stanovisek a závazných stanovisek), veřejnoprávních smluv a opatření obecné povahy, se kterými vodní zákon rovněž v řadě případů počítá.

V návaznosti na výše uvedené tedy platí, že ve vodoprávním řízení se primárně aplikují ustanovení vodního zákona (*lex specialis*), a teprve v případě, kdy speciální právní úprava chybí, postupují správní orgány podle obecných ustanovení správního řádu (*lex generalis*), popř. zákona stavebního, v případě rozhodování o vodních dílech, popř. vodohospodářských úpravách platí nejčastěji hierarchie: vodní zákon – stavební zákon – správní řád, kdežto v ostatních případech pouze linie: vodní zákon – správní řád.

Závěrem této pasáže se ještě jednou vrátím k problematice sjednocování právní úpravy postupů při výkonu jednotlivých správních agend. Předchozí konstatování o určité revizi či garanci minimalizace výskytu odchylek či výjimek ze správního řádu ve vodním zákoně by mohlo mylně navodit představu o bezvýjimečném naplnění cíle, pokud jde o úpravu provedenou ve vodním zákoně, který si vláda předsevzala ve vztahu ke sjednocení právní úpravy postupů při výkonu jednotlivých správních agend s minimem odchylek a výjimek od správního řádu. Ve skutečnosti tomu tak podle mého názoru v případě vodního zákona není. Z hlediska předložené koncepce totiž nebyla testována ustanovení, jež jsou výsledkem vlastní (či autentické) normotvorby jednotlivých poslanců v průběhu projednávání sněmovního tisku č. 895/0, tj. návrhu novely č. 150/2010 Sb. Velmi markantní je v této souvislosti ingerence Poslanecké sněmovny v případě ustanovení § 77 odst. 4 vodního zákona. Zatímco verze předložená Parlamentu ČR jako výsledek absolvování předepsaných legislativních procedur předkladatelem byla se záměry vlády, pokud jde o *procesní jednotu* ve vztahu ke správnímu řádu, v souladu, pak změna provedená v Poslanecké sněmovně tyto principy markantně popírá:

§ 77 odst. 4 vodního zákona (verze předkladatele)

„Povodňové orgány mohou v době povodně činit opatření a vydávat operativní příkazy k zabezpečení ochrany před povodněmi, v odůvodněných případech i nad rámec platných povodňových plánů s tím, že v takovém případě musí neprodleně uvědomit dotčené osoby. Všechna přijatá opatření a vydané příkazy se zapisují do povodňové knihy a musí být přístupné k nahlédnutí osobám vykonávajícím působnost místně příslušných povodňových orgánů, nebo způsobem umožňujícím dálkový přístup. Tyto příkazy v době povodně jsou ukládány formou řízení na místě podle § 143 odst. 1 písm. a) správního řádu. Mimořádné pravomoci povodňových orgánů začínají vyhlášením druhého nebo třetího stupně povodňové aktivity a končí odvoláním těchto stupňů.“

§ 77 odst. 4 vodního zákona (verze přijatá Poslaneckou sněmovnou)

„Povodňové orgány mohou v době povodně činit opatření a vydávat operativní příkazy k zabezpečení ochrany před povodněmi, v odůvodněných případech i nad rámec platných povodňových plánů s tím, že v takovém případě musí neprodleně

uvědomit dotčené osoby. Všechna přijatá opatření a vydané příkazy se zapisují do povodňové knihy a musí být přístupné k nahlédnutí osobám vykonávajícím působnost místně příslušných povodňových orgánů, nebo způsobem umožňujícím dálkový přístup. Na vydávání těchto příkazů se nevztahuje správní řád. Mimořádné pravomoci povodňových orgánů začínají vyhlášením druhého nebo třetího stupně povodňové aktivity a končí odvoláním těchto stupňů`.

Jako jedno z nejzávažnějších pochybení v této souvislosti totiž vláda identifikovala stav, kdy dojde k vyloučení správního řádu bez náhrady, jako je tomu právě ve výše uvedeném ustanovení § 77 odst. 4 vodního zákona. Takový postup je jednoznačně v rozporu s naším ústavním pořádkem, a to přesto, že správní řád se snaží o jeho částečné zmírnění v ustanovení § 177 odst. 1. Ustanovení, která vylučují správní řád bez náhrady nebo bez odpovídající komplexní úpravy daného postupu, budou muset být pro rozpor s ústavním pořádkem zrušena. Naopak ustanovení zvláštních zákonů vylučující použití některých konkrétních ustanovení správního řádu, mohou být odůvodněná, pokud například odpovídají zvláštnostem konkrétního řízení.

Dalším příkladem odchylek či zvláštností úpravy ve vodním zákoně oproti správnímu řádu vložených teprve v Poslanecké sněmovně je úprava § 115 odst. 6 a 7, jež se týká (podmínek) účasti občanských sdružení ve vodoprávním řízení:

§ 115 odst. 6 a 7 (verze předkladatele)

„(6) Občanské sdružení, jehož cílem je podle jeho stanov ochrana životního prostředí, je oprávněno být informováno o zahajovaných správních řízeních vedených podle tohoto zákona, pokud o tyto informace vodoprávní úřad požádá; žádost musí být co do předmětu místa řízení specifikována.

(7) Občanské sdružení má postavení účastníka řízení vedeného podle tohoto zákona, jestliže písemně požádá o postavení účastníka řízení do 8 dnů ode dne sdělení informace podle odstavce 6`.

§ 115 odst. 6 a 7 (verze přijatá Poslaneckou sněmovnou)

„(6) Občanské sdružení, jehož cílem je podle jeho stanov ochrana životního prostředí, je oprávněno být informováno o zahajovaných správních řízeních

vedených podle tohoto zákona, pokud o tyto informace vodoprávní úřad požádá; žádost musí být co do předmětu a místa řízení specifikována. Tato žádost je platná jeden rok ode dne jejího podání, lze ji podávat opakovaně.

(7) Občanské sdružení má postavení účastníka řízení vedeného podle tohoto zákona, jestliže písemně požádá o postavení účastníka řízení do 8 dnů ode dne sdělení informace podle odstavce 6. Dnem sdělení informace o zahájení řízení se rozumí den doručení jejího písemného vyhotovení nebo první den jejího zveřejnění na úřední desce správního orgánu a současně způsobem umožňujícím dálkový přístup.

Změna provedená v Poslanecké sněmovně v ustanovení § 115 odst. 6 a 7 vodního zákona nemusí být na rozdíl od zásahu do ustanovení § 77 odst. 4 vodního zákona přímo v rozporu s koncepcí vlády, jejíž snahou je sjednocování právní úpravy postupů při výkonu jednotlivých správních agend s minimem odchylek, nicméně se domnívám, že testem souladu s touto koncepcí by měly podléhat i legislativní návrhy vzešlé přímo z iniciativy Parlamentu ČR, a pokud tomu tak je, měl by být každý takový návrh i z tohoto hlediska řádně odůvodněn. V opačném případě hrozí, že záměr vlády nebude v tomto směru beze zbytku naplněn. Tím se sice potvrdí představa o tom, že zdaleka ne ve všech případech je odchylná procesní úprava vynucena specifickou povahou daného správního řízení, ale často jde prostě jen o důsledek jistých zákonitostí legislativního procesu, nicméně konečný výsledek bude nedůsledný a úsilí věnované cílené koordinaci zvláštních právních úprav ve vztahu ke správnímu řádu málem zbytečné.

3.2.2. Odchytky od správního řádu

Pokud jde o odchytky od správního řádu, řada z nich bude připomenuta v příslušných pasážích této práce týkajících se konkrétních postupů ve vodoprávním řízení nebo dalších procesů podle vodního zákona. V této subkapitole se proto hodlám věnovat pouze odchytkám, jež jsou při postupech podle vodního zákona natolik obecné, že v dalších kapitolách by již nebyla vhodná příležitost se k nim vracet, aniž by to vyvolalo iluzi nějakého specifického postupu právě jen v rámci pojednávané problematiky.

I.

Vodoprávní řízení je, resp. spíše do 1.8.2010 bylo v řadě případů zatěžováno spory či pochybnosti o účastenství některých osob v něm. Jasno v této věci dlouhou dobu nepřinášela ani judikatura soudů, a to jak správních, tak obecných. Obecně je třeba připomenout jednak subsidiární aplikaci správního řádu, včetně ustanovení týkajících se vymezení účastníků správního řízení (zejm. § 27 a 28 správního řádu), jednak pak také základní axiom vodního práva o tom, že povrchové ani podzemní vody nejsou předmětem vlastnictví a nejsou součástí ani příslušenstvím pozemku, na němž nebo pod nímž se vyskytují (§ 3 odst. 1 vodního zákona). Přesto se až do 1.8.2010 stávalo (téměř) běžnou praxí, že za účastníky vodoprávního řízení o povolení k odběru podzemních vod se (bez dalšího) považovali též vlastníci pozemků, na nichž k nakládání s vodou dochází, popř. dokonce i vlastníci sousedních pozemků, aniž by jejich práva mohla být povolovaným nakládáním s vodami jakkoliv dotčena, a to toliko s poukazem na eventuální ovlivnění množství „jejich“ podzemních vod pod jejich pozemkem (ačkoli, jak bylo uvedeno výše, podzemní ani povrchové vody předmětem vlastnictví být prostě nemohou a ve vztahu k pozemku nejsou ani jeho součástí, ani jeho příslušenstvím). Až do 10.6.2009, kdy byl Krajským soudem v Českých Budějovicích vynesena rozsudek čj. 10 Ca 240/2008-55, tak mohla být otázka účastenství souseda v řízení o povolení k odběru podzemních vod podle ustanovení § 8 odst. 1 písm. b) bod 1. vodního zákona možná diskutabilní, přestože již tehdy převládající názorové stanovisko odborné veřejnosti ve svých závěrech tendovalo k názoru, že vlastník (sousedního) pozemku nemůže být v obdobných situacích dotčen na svých veřejných subjektivních právech, jestliže se navíc žádné vodní dílo na jeho pozemku nenachází. Dle názoru krajského soudu stanovil krajský úřad okruh účastníků řízení správně podle ustanovení § 27 odst. 2 správního řádu a nepochybil, když vlastníka sousedního pozemku nepovažoval za účastníka řízení ohledně povolení k nakládání s podzemními vodami. Zřejmě s ohledem na stavebně-právní judikaturu proto krajský soud dodal, že při vymezení okruhu účastníků řízení z pohledu tzv. „přímého dotčení“ je určující charakter stavby, tedy zda stavba může být způsobila vyvolat faktické „přímé dotčení“ vlastníka sousední nemovitosti, a nikoliv případný možný dosah. Krajský soud dodal, že účelem řízení není poskytnout vlastníkovi sousedního pozemku ochranu

hypotetického stavebního výhledu, když správním orgánem bylo zjištěno, že na pozemku ve vlastnictví žalobce není žádná stavba ani vodní dílo či průzkumný vrt, a jedná se tak o zcela nezastavěný pozemek. Proto byl krajským úřadem učiněn správný závěr o tom, že vlastník sousedního pozemku nemůže být přímo dotčen předmětným rozhodnutím na svých právech, jestliže se žádné vodní dílo na jeho pozemku nenachází. Soud rovněž poznamenal, že dle ustanovení § 3 odst. 1 vodního zákona nejsou podzemní vody předmětem vlastnictví a nejsou ani součástí pozemku, v němž se nacházejí. Proto nemůže být vlastník sousedního pozemku účastníkem řízení o povolení s nakládáním s vodami, ve kterém se pouze povoluje množství vody, které může žadatel odebrat. Krajský soud dále uvedl, že k provedení vodního díla je třeba stavebního povolení podle ustanovení § 15 odst. 1 vodního zákona a že vodoprávní úřad s vlastníkem sousedního pozemku jako s účastníkem řízení v rámci řízení o vydání stavebního povolení a územního rozhodnutí jednal. Jedná se totiž o dvě různá povolení vodoprávního úřadu – povolení k nakládání s vodami a povolení k provedení vodního díla – s různými okruhy účastníků řízení, kdy v rámci řízení o povolení k provedení vodního díla vychází vodoprávní úřad při vymezení okruhu účastníků řízení zejména z ustanovení § 109 stavebního zákona, podle kterého vlastník sousedního pozemku účastníkem stavebního řízení je (viz též kapitola „Princip dvojí prevence“). Extrakcí základní pravidel artikulovaných ve zmíněném rozsudku ze dne 10.6.2009 bylo lze dojít k závěru, že pro správné vymezení okruhu účastníků řízení je rozhodující, zda vlastník sousedního pozemku má na tomto svém pozemku legálně vybudované vodní dílo sloužící k odběru podzemních vod a má rovněž pravomocně povolen odběr. Pokud by tedy vlastník sousedního pozemku takové vodní dílo na svém pozemku neměl, pak jeho práva odběrem podzemních vod na sousedním pozemku přímo dotčena být nemohou a postavení účastníka řízení ve vodoprávním řízení o povolení takového nakládání s vodami by mu nepříslušelo. V opačném případě jeho účastenství v řízení nic nebrání. Povědomí o tom, že v dané lokalitě byla povolena taková vodní díla, resp. odběr podzemních vod musí mít především vodoprávní úřad, jehož povinností je zohlednit tyto skutečnosti v dalších řízeních v souladu se zásadou materiální pravdy presumovanou ať již obecně v ustanovení § 3 odst. 3 správního řádu, nebo

zopakovanou a zdůrazněnou v ustanovení § 50 odst. 3 správního řádu.⁵² Názor krajského soudu byl následně v návaznosti na podanou kasační stížnost žalobce potvrzen i Nejvyšším správním soudem⁵³, který kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl a doplnil úvahu krajského soudu v tom smyslu, že správní řád vychází z materiálního hlediska účastenství, pro něž není rozhodující ani to, co sám účastník tvrdí, ani zda s konkrétní osobou jedná jako s účastníkem správní orgán, ale pouze to, zda tato osoba účastníkem v materiálním smyslu je či není, tedy z hlediska ustanovení § 27 odst. 2 správního řádu zda může být přímo dotčena na svých právech a povinnostech. Není sporu o tom, že jelikož vodní zákon neobsahuje speciální úpravu, je třeba dle ustanovení § 115 odst. 1 vodního zákona aplikovat ustanovení § 27 správního řádu, a to jeho odstavce 2. Není nutné, aby účastník skutečně byl dotčen na svých právech (či povinnostech), ale postačí pouhá možnost přímého dotčení. Nicméně „dotčené“ právo nelze odvozovat od prostého vlastnictví pozemku, neboť jednotlivé subjekty jím nejsou nadány „automaticky“. Právě naopak: veškerá práva k povrchovým i podzemním vodám jsou založena zákonem, resp. rozhodnutím příslušného úřadu na základě zákona. Právo nakládat s povrchovými vodami jako obecné nakládání s nimi je upraveno v ustanovení § 6 odst. 1 vodního zákona. Ne tak upravuje vodní zákon nakládání s podzemními vodami. U nich nepředpokládá jakékoli obecné nakládání [na rozdíl od povrchových vod - viz § 8 odst. 1 písm. a) - návěť vodního zákona], ale naopak stanoví povinnost obstarat si povolení vodoprávního úřadu [§ 8 odst. 1 písm. b) vodního zákona] k veškerému nakládání s nimi, včetně jejich odběru. Z uvedeného lze snadno dovodit, že práva k nakládání s podzemními vodami neexistují „sama o sobě“, ale mohou být založena, tedy vzniknou, teprve příslušným rozhodnutím vodoprávního úřadu (blíže viz kapitola „Nakládání s vodami“). Nebylo-li proto vůči stěžovateli v souzené věci takové rozhodnutí vydáno, nemohla se dovolávat porušení práva k odběru podzemních vod; takové právo totiž v projednávané věci stěžovatelka vůbec neměla, neboť žádné vodní dílo ani povolené nakládání s vodami na svém pozemku neměla.

⁵² Strnad, Z. Aktuální judikatura: postavení souseda ve vodoprávním řízení. *Vodní hospodářství* 2009. č. 9. s. 330-332.

⁵³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29.9.2010, čj. 8 As 55/2009-96, www.nssoud.cz.

I přes uvedené judikatorní závěry problematika vymezení účastníků řízení v případech povolování k nakládání s vodami, zejména pokud šlo o odběry podzemních vod, dělala v praxi problémy. Věc byla často diskutována odbornou veřejností i ústředními vodoprávními úřady a předkládány byly nejrůznější legislativní podněty k odstranění nežádoucích pochybností či nejasností, které pro vedená vodoprávní řízení znamenala pouze komplikace, neúměrné protahování řízení a event. i následný přezkum rozhodnutí vodoprávních úřadů v rámci správního soudnictví. Osobně jsem se také přikláněl k přijetí úpravy spočívající ve zpřesnění vymezení okruhu účastníků takových řízení např. stanovením, že *„účastníkem řízení o povolení k odběru podzemní vody není vlastník pozemku, na němž k nakládání s vodami dochází, jenom z titulu vlastnictví tohoto pozemku“*⁵⁴. Takovou úpravou by se vlastník pozemku nevylučoval z event. vodoprávního řízení vždy, ale pokud by např. měl na pozemku povolen vlastní odběr podzemní vody nebo např. jiné nakládání s podzemními vodami, které by nově povolovaným odběrem podzemních vod mohlo být dotčeno, pak by se do takového řízení mohl úspěšně hlásit, pokud by jej vodoprávní úřad nepojal za účastníka řízení sám. Nicméně by se navrženou úpravou vyloučilo jeho účastenství jenom z titulu vlastnictví pozemku, jestliže by jakkoliv jinak jeho práva (nebo povinnosti) mohla být vydávaným rozhodnutím vodoprávního úřadu dotčena. Úprava přijatá nakonec v rámci novely č. 150/2010 Sb. v ustanovení § 115 odst. 15 vodního zákona sice z hlediska větné stavby svoji textaci významově obrátila, tzn. namísto vyloučení některých osob z účastenství v řízení stanovila pozitivně (taxativním způsobem), kdo účastníkem řízení je (srov. *„Účastníkem řízení o povolení k odběru podzemní vody je žadatel a dále osoby podle odstavců 4 a 7“*). Výsledný efekt však plně odpovídá výše diskutovaným závěrům, což ostatně potvrzuje i důvodová zpráva k novele č. 150/2010 Sb., podle které *„Nově upravené ustanovení odstavce 15 vychází z toho, že vodoprávní řízení v řadě případů zatěžují spory či pochybnosti o účastenství některých osob v něm. Je třeba připomenout, že povrchové ani podzemní vody nejsou předmětem vlastnictví a nejsou součástí ani příslušenstvím pozemku, na němž nebo pod nímž se vyskytují. Za účastníky vodoprávního řízení o povolení k odběru podzemních vod se dnes nezřídka (bez*

⁵⁴ Strnad, Z. Zamýšlené změny (nejen) při nakládání s vodami v návrhu novely vodního zákona. In *Sborník přednášek ze semináře „Nové metody a postupy při provozování čistíren odpadních vod XIV.“*. VHOS, a.s. Moravská Třebová : NOEL s.r.o. 2009. s. 1-5. ISBN 80-86020-61-4.

dalšího) považují též vlastníci pozemků, na nichž k nakládání s vodou dochází. Začasté je to však pouze z důvodu eskalovaných sousedských vztahů a snahy znesnadnit jakoukoliv aktivitu znesvářené protistraně. Bylo proto s ohledem na ostatní účastníky vodoprávních řízení, jakož i s ohledem na postavení a možnosti vodoprávních úřadů v rámci vodoprávního řízení, nanejvýš žádoucí přijmout úpravu, která okruh účastníků takových řízení zpřesní.“. V případě řízení o povolení k odběru podzemních vod tak bude tzv. hlavním (esenciálním) účastníkem řízení [§ 27 odst. 1 písm. a) správního řádu] žadatel a účastníky vedlejšími (§ 27 odst. 2 správního řádu) mohou být za splnění zákonných podmínek obec nebo obce (§ 115 odst. 4 vodního zákona), popř. občanské sdružení, jehož cílem je podle jeho stanov ochrana životního prostředí (§ 115 odst. 7 vodního zákona).

II.

Taxativním způsobem vymezuje okruh účastníků řízení vodní zákon v ustanovení § 115 odst. 15 i v případě řízení o určení správce drobného vodního toku nebo jeho zrušení podle ustanovení § 48 odst. 2, resp. odst. 6 vodního zákona, které v prvním stupni vede jako věcně příslušný vodoprávní úřad Ministerstvo zemědělství (srov. *„Účastníky řízení o určení správce drobného vodního toku nebo jeho zrušení jsou žadatel, dosavadní správce drobného vodního toku, správce povodí a obce, jejichž územím drobný vodní tok protéká“*).

Vodní toky, jako povrchové vody tekoucí vlastním spádem v korytě trvale nebo po převažující část roku, a to včetně vod v nich uměle vzdutých a vody ve slepých ramenech a v úsecích přechodně tekoucích přirozenými dutinami pod zemským povrchem nebo zakrytými úseky (§ 43 odst. 1 vodního zákona), se v České republice člení na významné vodní toky, jejichž seznam je uveden ve vyhlášce č. 470/2001 Sb. (celková délka cca 15 500 km) a drobné vodní toky, tj. ostatní vodní toky (celková délka cca 105 000 km). Správu významných vodních toků zajišťují právnické osoby zřízené podle zákona č. 305/2000 Sb., o povodích, tzv. „správci povodí“, jimiž jsou státní podniky Povodí Labe, Povodí Moravy, Povodí Odry, Povodí Ohře a Povodí Vltavy (funkci jejich zakladatele vykonává jménem státu Ministerstvo zemědělství). Správu drobných vodních toků nebo jejich ucelených úseků jsou oprávněny vykonávat obce, jejichž územím drobné vodní toky protékají, nebo fyzické nebo

právnícké osoby, popřípadě organizační složky státu, jimž drobné vodní toky slouží nebo s jejichž činnostmi souvisejí, nebo státní podniky na základě určení Ministerstvem zemědělství.

Při této příležitosti je třeba připomenout, že v případě rozhodování o určení správce drobného vodního toku nebo jeho zrušení přichází v úvahu jak řízení o žádosti potenciálního (budoucího) správce drobného vodního toku, resp. o žádosti dosavadního správce drobného vodního toku o zrušení správcovství (§ 48 odst. 2 věta druhá před středníkem vodního zákona), tak i řízení z moci úřední se dvěma subvariantami – podle ustanovení § 48 odst. 2 věta druhá za středníkem vodního zákona [určování správcem drobného vodního toku organizační složku státu nebo některý ze státních podniků s předmětem činnosti nebo podnikání „správa (drobných) vodních toků“ (nejčastěji s.p. Povodí, popř. Lesy ČR, s.p.)] a podle § 48 odst. 6 vodního zákona v případě zrušení správcem drobného vodního toku k návrhu správce povodí (ve skutečnosti se však jedná o podnět ve smyslu § 42 správního řádu; nejedná se o návrhové správní řízení, nejde o žádost ve smyslu § 45 správního řádu). Je rovněž třeba upozornit na reálnou (a zřejmě i běžnou) možnost, že v případě, kdy se bude rozhodovat o určení nového správce vodního toku a současně o zrušení správce dosavadního (a to bez ohledu na to, zda se jedná o řízení návrhové nebo z moci úřední), bude se přinejmenším z důvodu věcné souvislosti jednat o společné řízení ze zákona ve smyslu ustanovení § 115 odst. 11 (srov. „*Pokud je splněna některá z podmínek podle § 140 odst. 1 správního řádu, jde o společné řízení.*“). Rozhodnutí v takovém případě bude obsahovat dva výroky – jeden o zrušení dosavadního správce vodního toku a druhý o určení správce vodního toku nového (a pochopitelně i dva tzv. přímé účastníky řízení podle § 27 odst. 1 správního řádu – dosavadního správce vodního toku a správce vodního toku nového). Ministerstvo zemědělství má i zde samozřejmě možnost k urychlení řízení nebo z jiného důležitého důvodu řízení o jednotlivých otázkách ze společného řízení, které nastane ze zákona (bez ohledu na představu Ministerstva zemědělství či zájem účastníků řízení apod.), usnesením, jež se poznamenává pouze do spisu, vyloučit a rozhodnout jak o zrušení dosavadního správce, tak o určení správce nového samostatně (srov. § 140 odst. 3 a 4 správního řádu). Časová diference mezi rozhodnutím o zrušení dosavadního správce drobného vodního toku a určením

správce nového by v takovém případě nehrála roli, neboť dnem právní moci rozhodnutí o zrušení správce vodního toku dosavadního (pokud by nebyl určen správce nový) začne správu drobného vodního toku vykonávat správce vodního toku, jehož je drobný vodní tok přítokem, a to až do doby, než bude správce drobného vodního toku určen (§ 48 odst. 4 vodního zákona; tímto ustanovením vodní zákon prakticky zajišťuje správu každého drobného vodního toku v České republice, neboť jakmile by byl vodní tok bez určeného správce, aktivuje se uvedené ustanovení, podle něhož jeho správu musí až do doby určení nového správce Ministerstvem zemědělství vykonávat správce vodního toku, jehož je *vodní tok bez správce* přítokem).

III.

Diskutabilní otázka vyvstala také v souvislosti s vymezováním okruhu účastníků řízení v souvislosti s problematikou nakládání s vodami v rybnících, zejména v těch, jež byly v minulosti restituovány, resp. znovu nabývány do soukromého vlastnictví. Jelikož nebyly v té době (mj. s ohledem na tehdejší pojetí rybníku, resp. vodních děl vůbec) v řadě případů odpovídajícím způsobem řešeny i majetkoprávní otázky související s pozemky pod těmito rybníky, řada vlastníků takových pozemků se dnes považuje přinejmenším za oprávněné k nakládání s vodami v takovém rybníku, spíše však dokonce za jeho spoluvlastníky. Spory v této věci vyústily až v rozhodování Ústavního soudu České republiky⁵⁵, když navrhovatel tvrdil, že jako vlastník pozemku parc. č. 1120/1 v k.ú. Babice, na němž se nachází rybník Babice, využívaný k chovu ryb je i spoluvlastníkem uvedeného rybníku s tím, že odmítá závěry obecných soudů, které dovodily, že vlastníkem rybníka není on, ale společnost Paseka zemědělská, a.s. Za chybný považoval navrhovatel závěr obecných soudů, že vlastnictví pozemku nemá význam pro vlastnictví rybníka jako stavby. Stěžovatel se v řízení před obecnými soudy na vedlejším účastníkovi (společnost Paseka zemědělská, a.s.), který byl nájemcem rybníka, domáhal vydání bezdůvodného obohacení ve výši odpovídající hodnotě ryb vycívených v rybníku za období květen 1999 až duben 2000, tj. domáhal se zaplacení částky ve výši 770 991,- Kč s příslušenstvím, a to proto, že byl přesvědčen, že je vlastníkem rybníka,

⁵⁵ Usnesení Ústavního soudu České republiky sp. zn. I. ÚS 622/07 ze dne 9.9.2008, <http://nalus.usoud.cz>.

resp. minimálně jednoho z definičních znaků rybníka - zatopeného pozemku. Upozorňoval na ustanovení § 4 odst. 1 zákona č. 102/1963 Sb., o rybářství, podle něhož je rybník tvořen hrází a pozemkem, na kterém je hráze postavena [srov. § 4 odst. 1 zákona č. 102/1963 Sb.: „*Rybník je tvořen hrází a pozemkem, na kterém je hráze postavena, a dalšími technickými doplňky, přítokovou částí, odpadem, zatopenými pozemky na úroveň hladiny vody při návrhovém průtoku, popřípadě obvodovou stokou.*“; zákon č. 102/1963 Sb. byl od 1.4.2004 nahrazen zákonem č. 99/2004 Sb., podle jehož § 2 písm. c) se pro účely tohoto zákona rozumí rybníkem „*vodní dílo, které je vodní nádrží určenou především k chovu ryb, ve kterém lze regulovat vodní hladinu, včetně možnosti jeho vypouštění a slovení; rybník je tvořen hrází, nádrží a dalšími technickými zařízeními*“]. Navrhovatel hodnotil také význam veřejnoprávního rozhodnutí - povolení k nakládání s vodami, jehož samotná existence neopravňuje žádný subjekt k nakládání s vodami, nemá-li k dotčenému vodnímu dílu (zde rybníku) soukromoprávní (majetkoprávní) titul. Současně akcentoval věcněprávní povahu vodoprávního rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 8 odst. 4 zákona č. 138/1973 Sb. Obecné soudy přiznaly navrhovateli pouze částku 5 500,- Kč, která odpovídá částce obvykle placené za užívání zemědělského pozemku. Ve zbytku žalobu zamítly, protože dovodily, že navrhovatel sám nemohl na rybníce provozovat rybářství (nedisponoval příslušným veřejnoprávním povolením), a pokud se vedlejší účastník (společnost Paseka zemědělská, a.s.) na jeho úkor obohatil, tak pouze ve vztahu k užívání pozemku jako takového, nikoliv rybníka. Okresní soud zdůraznil, že stěžovatel odmítá respektovat skutečnost vyplývající z kupní smlouvy, kterou koupil od svých právních předchůdců sporné pozemky, ale bez stavby vodní závlahové nádrže, když tato stavba nebyla rozhodnutím pozemkového úřadu vydána, naopak, byla převedena smlouvou o prodeji části podniku na jiný subjekt. Soud vzal za prokázané, že stěžovatel je vlastníkem rybníčního pozemku, není však vlastníkem vodohospodářského díla umístěného na tomto pozemku, a nemá povolení vodohospodářského orgánu o zvláštním nakládání s vodami. Dále okresní soud namítl, že stěžovatel pomíjí, že se na jeho pozemku nachází povolená a řádně kolaudovaná stavba závlahové nádrže. Dovolací soud přisvědčil odvolacímu soudu, že při vyčíslení majetkového prospěchu je nutno vycházet z hodnoty užívání zatopeného pozemku, nikoli z hodnoty užívání

v něm vzdutých vod a ze způsobu jejich hospodářského využití. Ústavní soud připustil, že existuje řada objektů a staveb, u kterých není jisté, zda jsou stavbami ve smyslu občanského práva a tedy předmětem právních vztahů, včetně vlastnického práva (tento závěr se týká i vodních děl). V konkrétní věci záleží vždy na posouzení jednotlivostí daného případu. Praxe obecných soudů, zejména Nejvyššího soudu, dokládá správnost důsledného a individualizovaného přístupu (např. ve věci sp.zn. 2 Cdo 1192/97 vyslovil Nejvyšší soud závěr, že rybník jako vodní dílo ve smyslu veřejného (vodního) práva není z hlediska práva soukromého samostatnou věcí, se kterou by mohlo být nakládáno odděleně od pozemků tvořících jeho dno a břehy. Ve věci sp.zn. 25 Cdo 663/2001 konstatoval, že s rybníkem není možnost samostatně, tj. odděleně od pozemků tvořících rybníční těleso, nakládat; rybník tedy nemůže být samostatným objektem občanskoprávních vztahů, přičemž se nemůže jednat ani o stavbu z hlediska občanského zákoníku. Ve věci sp.zn. 22 Cdo 234/2003 uzavřel, že rybník jako celek představovaný pozemky a zařízeními, která jsou jejich součástmi či příslušenstvím a slouží provozu a užívání rybníka, může být předmětem občanskoprávních vztahů. Ve věci sp. zn. 22 Cdo 1121/2008 uvedl, že z ustanovení § 55 odst. 1 vodního zákona se jasně podává, že vodní nádrž je vodním dílem, které slouží ke vzdouvání a zadržování vody, a je proto vyloučeno, aby vodní nádrž byla totožná pouze s vodou, k jejímuž zadržení má sloužit; navíc si nelze představit vodní nádrž bez dna, které v daném případě tvoří pozemky; vlastníka pozemku tvořícího dno rybníka tak nelze vyloučit z podílu na vlastnictví rybníka; jestliže věci tvořící podle ustanovení § 2 písm. c) zákona č. 99/2004 Sb. rybník jsou v individuálním vlastnictví více osob, je na jejich vzájemné vztahy třeba aplikovat přiměřeně ustanovení občanského zákoníku o podílovém spoluvlastnictví). Ústavní soud uzavřel, že se s názory navrhovatele neztotožnil a připomněl, že citované ustanovení § 4 odst. 1 zákona č. 102/1963 Sb. vymezovalo pojem „rybník“ pouze pro účely tohoto zákona, což je v textu zmíněného ustanovení výslovně uvedeno, obdobně jako v ustanovení § 2 zákona č. 99/2004 Sb. Zatopené pozemky byly součástí rybníka pouze pro účely zákona o rybářství, a nikoli tedy obecně. Vodní zákon sice v ustanovení § 38 odst. 1 písm. a) zákona č. 138/1973 Sb. považoval nádrže (a tedy i rybníky) za stavby, avšak z hlediska vlastnického práva je třeba při zjišťování toho, co je nutno považovat za stavbu (případně, co je součástí stavby),

vycházet z generálně platných zásad právního řádu. Obecné ustanovení § 120 odst. 2 Občanského zákoníku oddělující právní režim stavby od právního režimu pozemku se uplatní v situacích, kdy speciální právní norma nestanoví pro konkrétní druh právních vztahů něco jiného. Jak již bylo uvedeno výše, zmíněné ustanovení zákona o rybářství se týká pouze jeho předmětu právní úpravy a nedopadá tak na ostatní druhy právních vztahů, u kterých je nutno subsidiárně použít ustanovení § 120 odst. 2 Občanského zákoníku. Je tak zřejmé, že navrhovateli svědčilo vlastnické právo pouze k pozemku zatopenému rybníční vodou, že však neměl veřejnoprávní povolení k exploataci této vody. Předmětnou rybníční vodu využíval – v souladu s úpravou nakládání s vodami - vedlejší účastník (společnost Paseka zemědělská, a.s.) k chovu ryb. Jestliže soudy stěžovateli přiznaly náhradu za omezení vlastnického práva k zatopenému pozemku, získal tak stěžovatel majetkový ekvivalent za omezení vlastnického práva a nemohlo tak dojít k zásahu do tohoto základního práva.

Je-li možné se ještě krátce pozastavit u stále aktuální otázky vymezení rybníka z hlediska pojetí soukromoprávní a veřejnoprávní úpravy, ke které se jistě i budoucí judikatura bude opakovaně vracet, v Ústavním soudem naznačeném výkladovém přístupu pokračuje v poslední době rovněž Nejvyšší správní soud, a to naposledy⁵⁶ dokonce ve věci identického žalobce vystupujícího v další kauze jako vlastník většiny zatopených pozemků, na nichž se nachází rybník Řídeč, kterému ale správní orgán odmítl na těchto pozemcích vyhlásit s poukazem na ustanovení § 4 zákona o rybářství č. 99/2004 Sb. rybářský revír, když vycházel (stejně jako odvolací správní orgán) z toho, že žadatel je sice vlastníkem uvedených pozemků, není ovšem vlastníkem rybníka ve smyslu ustanovení § 2 písm. c) zákona o rybářství č. 99/2004 Sb. a rybářský revír lze vyhlásit ve smyslu ustanovení § 4 odst. 3 písm. a) tohoto zákona jen na návrh vlastníka rybníka.

Stěžovatel (žalovaný, odvolací orgán) vyšel z koncepce, že rybník je stavbou, jak je výslovně stanoveno vodním zákonem, a tudíž vlastnictví pozemků pod touto stavbou nemůže zakládat žádné nároky na (spolu)vlastnictví stavby. Dále poukázal na definici rybníka obsaženou v ustanovení § 2 písm. c) zákona o rybářství a definici

⁵⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7.10.2010, čj. 2 As 18/2010-140, www.nssoud.cz.

vodního díla v ustanovení § 55 odst. 1 vodního zákona. Krom toho, že je stavbou hráz rybníka (a to i zemní, sypaná hráz, neboť i ta musí mít zpevněné základy, zhutnělé jádro a její návodní líc musí být upraven tak, aby nepropouštěl vodu), je stavbou i rybník jako celek, neboť mimo hráze je pro vznik rybníka třeba dále úprava prostoru nádrže rybníka dalšími technickými zásahy (snížení propustnosti dna a stěn, vysvážení hráze) a jeho vybavení dalšími technickými zařízeními. Ostatně funkční část definice uvedené v zákoně o rybářství splňuje jen rybník jako celek. Nelze navíc uvažovat hráz bez nádrže. Vodní nádrž si pak nelze představit bez dna, a tedy dno je nezbytnou součástí rybníka. Dno rybníka není tvořeno přímo pozemky, ale zpracovanou vrstvou materiálu zajišťující nepropustnost, která tvoří stěny samotné nádrže jakožto jedné z částí stavby rybníka. To je dáno tím, že běžný pozemek není schopen dlouhodobě akumulovat vodu, aniž by se ta do něj vsákla. Nelze pominout ani povinnost vlastníka vodního díla udržovat vodní dílo (včetně dna nádrže) v řádném stavu tak, aby nedocházelo k ohrožování bezpečnosti osob, majetku a jiných chráněných zájmů dle ustanovení § 59 odst. 1 písm. b) vodního zákona. Stěžovatel ve výše zmíněné věci poukázal i na ustanovení § 118 a § 119 Občanského zákoníku, z nichž plynou pro stavby čtyři podmínky, při jejichž splnění lze považovat objekt za věc jako předmět právních vztahů: 1/ rybník je ovladatelný, neboť lze regulovat jeho odtokové poměry, dále je 2/ rybník použitelný pro potřeby lidí (chov ryb), je 3/ výsledkem stavební činnosti a konečně je 4/ prostorově vymezitelný. Naopak připomínám, že součástí rybníka nejsou pozemky, na nichž rybník leží. To plyne jak z definice rybníka, tak i z ustanovení § 119 odst. 2 a § 120 odst. 2 Občanského zákoníku, které považují stavbu a pozemek za dvě samostatné věci. Předchozí definice rybníka, kterou obsahovala dřívější právní úprava, byla odlišná. Když se ale zákonodárce současným zákonem o rybářství rozhodl vynechat zatopené pozemky z definice rybníka, stalo se tak v zájmu vlastníků pozemků, neboť nyní je nesporné, že mají dostat náhradu z omezení svého vlastnického práva z důvodu existence stavby vodního díla na svém pozemku.

Podle Nejvyššího správního soudu byla věc po skutkové stránce nesporná: žalobce je vlastníkem většiny zaplavených pozemků, na kterých se rozkládá předmětný rybník, nikoliv ovšem nádrže, hráze a dalších technických zařízení. Zákon o rybářství č. 99/2004 Sb. obsahuje legální definici rybníka v ustanovení § 2

písm. c). Rybník je tedy vodním dílem. Vodní díla (§ 55 odst. 1 vodního zákona) jsou stavby sloužící k zákonem vypočteným účelům. To, že rybník je stavbou, tak nelze zpochybnit a tato definice se vztahuje i pro účely zákona o rybářství. Pouze vlastník rybníka jako stavby má právo podat návrh na vyhlášení rybářského revíru. Rybník je tvořen hrází, nádrží a dalšími technickými zařízeními. Žalobce se podle Nejvyššího správního soudu mylil, pokud dospěl k závěru, že výraz „nádrž“ je třeba vyložit jako pozemek, resp. tak, že nádrž je tvořena mj. pozemkem. Za prvé není možné připustit v českém právním řádu, který ani nezná zásadu *superficies solo cedit*, že stavba je mj. tvořena pozemkem. Za druhé z ustanovení § 2 písm. c) zákona o rybářství plyne, že nádrž je technickým zařízením (jak lze vyčíst z dikce *nádrž a další technická zařízení*; přičemž slova „další“ a „technická“ nejsou oddělena čárkou, takže jde o přívlastek postupně rozvíjející – význam je tedy tento: vedle nádrže jakožto technického zařízení tvoří rybník i další technická zařízení). Je nepochybné, že pozemek technickým zařízením být nemůže. V případě rybníků se tak lze ztotožnit s obsáhlou argumentací stěžovatele, že je pro zbudování rybníka a jeho součástí třeba značných technických zásahů. Rybník nelze svou povahou přiřadit ani k demonstrativnímu výčtu drobných staveb tvořících příslušenství pozemku (plůtky, drobné zídky apod.), nýbrž je samostatnou funkční jednotkou. Rybník je tedy věcí v právním slova smyslu, a to věcí nemovitou, podle některých autorů navíc věcí hromadnou {srov. „Rybník je podle výslovné dikce zákona č. 99/2004 Sb. [§ 2 písm. c)] jednak souhrnem hráze, nádrže a technických zařízení, jednak je předmětem vlastnictví (jinak by zákon nemohl konstituovat vlastníka rybníka). Vlastník rybníka je tedy ve skutečnosti vlastníkem několika věcí (přínejmenším hráze a technického zařízení). Souhrn několika jednotlivých věcí (hráz, technická zařízení), ke kterým se hledí jako k věci jediné (k rybníku jako předmětu vlastnictví), ovšem už obecný zákoník občanský vymezoval jako věc hromadnou. Modernější mluvou se hovoří o tom, že předmětem občanskoprávních vztahů může být i věc hromadná, jež představuje soubor věcí, jejich spojení a vnitřní vazby sledují společný účel. Více věcí (např. dvě, tři, ale i mnohem více) se totiž pro zjednodušení právního obchodu považuje za jednu jedinou věc, věc

hromadnou, takže věci hromadnou je jak například pár bot, knihovna, sbírka známek, stádo apod. Z tohoto hlediska se jeví jako věc hromadná i rybník"⁵⁷ }.

Není od věci připomenout v této souvislosti ani to, že podle ustanovení § 50 písm. c) vodního zákona jsou vlastníci pozemků povinni strpět na svém pozemku vodní díla. Vodními díly jsou přitom podle ustanovení § 55 odst. 1 písm. a) téhož zákona i vodní nádrže. Vlastník pozemku má proto podle vodního zákona povinnost strpět na svém pozemku i rybník (tedy vodní dílo, které je mj. tvořeno i nádrží). Už z výše uvedeného plyne, že vodní zákon připouští, aby vlastníkem pozemků zatížených (legálním) věcným břemenem strpět umístění rybníka byla osoba od vlastníka zatopených pozemků odlišná. Zákon tak připouští, dokonce předpokládá, že vlastník pozemků, na nichž je umístěn rybník, nebude vlastníkem tohoto rybníka (kdyby jím byl, věcné břemeno by totiž nemohlo, jakožto věcné právo k věci cizí, vůbec vzniknout a bylo by zcela nesmyslné, aby je zákon konstruoval, protože věcné břemeno i právo, jež mu odpovídá, zaniká kromě jiného i splynutím oprávněného a povinného)⁵⁸.

Podpůrně lze argumentovat také výkladem historickým. Předchozí zákon o rybářství č. 102/1963 Sb. definoval po novele č. 410/2000 Sb. rybník tak, že byl *tvořen hrází a pozemkem, na kterém je hráz postavena, a dalšími technickými doplňky, přítokovou částí, odpadem, zatopenými pozemky na úroveň hladiny vody při návrhovém průtoku, popřípadě obvodovou stokou* (srov. § 4 odst. 1 věta druhá tohoto zákona). Skutečnost, že byly z definice stávajícího zákona o rybářství č. 99/2004 Sb. zatopené pozemky vypuštěny, naznačuje, že zákonodárce měl skutečně v úmyslu provést změnu a nepovažovat již nadále pozemek za součást rybníka.

Při posuzování, zda je konkrétní objekt stavbou, je nutno mít na zřeteli, že v některých případech stavbu nelze fakticky ani hospodářsky oddělit od pozemku, na kterém je zřízena, a stavba tak s tímto pozemkem splývá, je jeho součástí; významným hlediskem je, zda lze vymezit, kde končí pozemek a začíná stavba.

⁵⁷ Kindl, T. Malá poznámka o věcech (o odpadech, jeskyních a rybnících jako o věcech). *Právní fórum* 7. roč. 2010. č. 2. s. 49-52.

⁵⁸ Kindl, M. Jeskyně, rybníky a jiné problémy moderní právní úpravy. *Právník*. 2009. č. 10. s. 1118-1127.

Rybník, ať je jeho hospodářský účel jakýkoli, není pouze upraveným pozemkem, ale je výsledkem stavební činnosti, tvoří jej uměle vytvořené hráze, případně i dno, vpustě, výpustě apod. Ze shora uvedeného lze dovodit, že rybník je stavbou a dokonce tedy hmotným majetkem⁵⁹.

Je škoda, že novela č. 150/2010 Sb. zůstala v tomto směru pozadu a otázku účastenství ve vodoprávních řízeních týkajících se rybníků (zejm. pokud jde o rozhodování o nakládání s vodami), popř. alespoň vodních nádrží neupravila tak, jak to učinila v případě účastenství u odběru podzemních vod nebo určování správce drobného vodního toku v ustanovení § 115 odst. 15 vodního zákona. Osobně bych plédoval do budoucna za jakoukoliv právní úpravu, zejména pokud jde o povolení vzdouvání či akumulace povrchových vod, která by vyjasnila postavení vlastníka pozemku, na němž k nakládání s vodami (např. ve vodní nádrži) dochází, který ale nemůže být podle mého názoru účastníkem takového řízení jenom z titulu vlastnictví tohoto pozemku. Je třeba reflektovat zmíněnou judikaturu zejména Ústavního soudu, podle které takové osobě přísluší nejvýše náhrada za užívání pozemku tím, že je na něm vodní dílo (např. nádrž), aniž by si taková osoba oprávněně nárokovala i podíl na rozhodování o takovém vodním díle, resp. přímo spoluvlastnický podíl na něm, byť v této otázce se již dotýkám spíše oblasti úpravy soukromoprávní, v níž vidím druhou z možností, jak uvedené vztahy narovnat či upravit. Změny v soukromoprávním pojetí uvedených vztahů (např. v návaznosti na nově přijímaný Občanský zákoník) by se pak logicky odrazily i ve veřejnoprávním projednávání souvisejících otázek. Na rozdíl od úpravy účastenství při odběru podzemních vod či určování správce drobného vodního toku zde zřejmě nebyl pro jistou provokativnost (či spíše „výbušnost“) tohoto tématu či očekávaný odpor ze strany řady vlastníků pozemků v obdobné situaci jako v případě výše zmíněná judikatura, dostatek odvahy obdobnou úpravu provést, resp. jakkoliv jinak (ale jednoznačně) upravit i v případě akumulace či vzdouvání povrchových vod. Lze jen doufat, že se buď judikatura v této věci ustálí a ujednotí na shodném názoru nebo že legislativa na vzrůstající počty projednávaných obdobných případů adekvátním způsobem odpoví.

⁵⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26.2.2007, čj. 8 Afs 135/2005-65, www.nssoud.cz.

IV.

Vodní zákon v několika případech využívá „nabídky“ z ustanovení § 27 odst. 3 správního řádu a stanovuje např., že účastníkem vodoprávního řízení jsou podle ustanovení § 115 odst. 4 též obce, v jejichž územním obvodu může dojít rozhodnutím vodoprávního úřadu k ovlivnění vodních poměrů nebo životního prostředí [může se jednat např. o významné – např. vodárenské – odběry podzemních vod, jejichž rozsah by mohl negativním způsobem ovlivnit výskyt podzemních vod na (části) území obce apod.]. Podle ustanovení § 115 odst. 5 vodního zákona je účastníkem řízení také správce vodního toku, a to v případech, kdy se řízení (nějak) dotýká vodního toku [dotčení vodního toku může být buď přímé (bezprostřední) – např. povolování odběru povrchových vod z vodního toku, rozhodování o výjimkách ze zákazu nebo omezení plavby, nebo nepřímé (zprostředkované) – např. řízení o souhlasu ke stavbám do 15 m od vzdušné paty ochranné hráze vodního toku, povolování vysazování stromů nebo keřů v záplavových územích v rozsahu ovlivňujícím odtokové poměry apod.].

Obecně také platí, že zapojením občanů do rozhodování správních orgánů může z jejich strany znamenat lepší porozumění pro správní rozhodování, zlepší se úroveň jejich informovanosti, postupně může dojít k odbourání vzájemně negativního vnímání mezi nimi a občany začasťe reprezentovanými nejrůznějšími občanskými sdruženími, jakož i rozšíření prostoru pro řešení potenciálních sporů. Neméně významným je také požadavek legitimizace rozhodování veřejné správy v demokratické společnosti. Občanská sdružení působí na veřejnou správu sama o sobě již tím, že ji nutí zvažovat různé zájmy.⁶⁰ V návaznosti na mezinárodní závazky České republiky dotýkající se garance účasti veřejnosti na rozhodování ve věcech týkajících se ochrany přírody a krajiny reprezentované především Úmluvou o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (tzv. Aarhuská úmluva přijatá v červnu 1998, publikovaná pod č. 124/2004 Sb. m. s.) jako záruky demokratické kontroly rozhodování vodoprávních úřadů, proto vodní zákon v ustanovení § 115 odst. 6 a 7 založil jednak právo občanských sdružení, jejichž cílem je podle jejich stanov

⁶⁰ Holzinger, G. Oberndorfer, P. Raschauer, B. *Österreichische Verwaltungslehre* Verlag Österreich. Wien. 2001. s. 79.

ochrana životního prostředí, být informováno o zahajovaných vodoprávních řízeních (ale již ne např. o ohlášených vodních dílech či vodohospodářských úpravách nebo vydávání opatření obecné povahy, neboť se nejedná o vodoprávní řízení, k čemuž jedinému zavazuje vodoprávní úřad povinnost podle ustanovení § 115 odst. 6 vodního zákona), pokud o tyto informace vodoprávní úřad kvalifikovanou žádostí (co do předmětu a místa řízení specifikovanou) požádá, jakož i postavení účastníka v takovém řízení, jestliže občanské sdružení písemně vodoprávní úřad o postavení účastníka řízení požádá, a to do 8 dnů ode dne, kdy jim vodoprávní úřad informaci v písemné podobě doručil, nebo ode dne zveřejnění takové informace na úřední desce vodoprávního úřadu a současně způsobem umožňujícím dálkový přístup. Lhůta je prekluzivní, tzn. že jejím marným uplynutím zaniká právo stát se účastníkem daného vodoprávního řízení. Vodní zákon neupravuje, po jak dlouhou dobu by měla být informace na úřední desce vodoprávního zveřejněna. Z obecné úpravy provedené ve správním řádu (§ 25) usuzují, že by lhůta neměla být kratší než 15 dnů, a to mj. i proto, aby občanské sdružení mělo např. možnost získat uvedenou informaci i po uplynutí 8-denní lhůty počítané od okamžiku jejího zveřejnění na úřední desce vodoprávního úřadu, např. z důvodu event. uplatnění postupu podle ustanovení § 41 správního řádu (navrácení v předešlý stav, resp. prominutí zmeškání úkonu). Pokud tedy příslušný vodoprávní úřad zveřejní informaci o zahájení řízení na své úřední desce a na internetu, zbavuje se tím povinnosti obesílat jednotlivě všechna občanská sdružení, která u něj podala žádost podle odstavce 6 ve vztahu k danému řízení. Pojem občanské sdružení je třeba vykládat ve smyslu sdružení, jež vzniká registrací u Ministerstva vnitra za splnění podmínek stanovených zákonem č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, ve znění pozdějších předpisů. Takové sdružení je právnickou osobou (srov. § 2 odst. 3 zákona č. 83/1990 Sb.). Ne na všechna taková občanská sdružení se však vztahuje režim ustanovení § 115 odst. 6 a 7 vodního zákona, ale pouze na ta, která mají ve svých stanovách uveden jako cíl (popř. jeden z cílů) ochranu životního prostředí (srov. § 9 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů – *„Ochrana životního prostředí zahrnuje činnosti, jimiž se předchází znečišťování nebo poškozování životního prostředí, nebo se toto znečišťování nebo poškozování omezuje a odstraňuje. Zahrnuje ochranu jeho jednotlivých složek, druhů organismů*

nebo konkrétních ekosystémů a jejich vzájemných vazeb, ale i ochranu životního prostředí jako celku.“). Vodní zákon jako podmínku aktivace povinnosti vodoprávního úřadu informovat občanské sdružení o zahajovaném vodoprávním řízení ukládá občanskému sdružení povinnost podat u konkrétního vodoprávního úřadu žádost, jejíž platnost vodní zákon omezil na 1 rok s možností opakování (přestože spojení „platnost žádosti občanského sdružení“, které zákonodárce zvolil, nelze považovat za nejvhodnější, neboť se nejedná o platnost či neplatnost žádosti jako právního úkonu, ale vhodnější by bývalo bylo např. stanovit, že nárok na informování ze strany vodoprávního úřadu po uplynutí jednoho roku od podání žádosti zaniká). Žádost občanského sdružení musí být co do předmětu a místa řízení specifikována. Domnívám se, že předmět řízení by měl být specifikován přinejmenším určením konkrétních práv a povinností, o nichž má být ve vodoprávním řízení rozhodováno (např. poukazem na příslušná ustanovení vodního zákona). Specifikovat místo řízení by mělo občanské sdružení minimálně označením konkrétní lokality, ke které se vodoprávní řízení bude vztahovat. Z hlediska dikce příslušných ustanovení vodního zákona nelze připustit blanketové žádosti žádající vodoprávní úřad o informování o všech správních řízeních vedených podle vodního zákona kdekoliv v rámci jeho územní působnosti⁶¹. Zákon naopak předpokládá vymezení žádosti zřejmě také s ohledem na předmět činnosti a cíle konkrétního občanského sdružení po stránce věcné, tj. např. typově vymezenými řízeními (např. řízení o nakládání s vodami, řízení o souhlasu, stavební řízení apod.), druhovým vymezením řízení (řízení o povolení k odběrům podzemních vod, řízení o vydání souhlasu ke stavbám v ochranných pásmech vodních zdrojů, řízení o povolení k provedení stavby k využití vodní energie a energetického potenciálu aj.) či např. kvantitativním omezením zainteresovaných řízení (řízení o povolení k odběrům podzemních vod nad 10 000 m³ ročně apod.). Jestliže i vodoprávní úřady, resp. správní orgány obecně mají za povinnost předmět řízení vždy náležitě vymežit, tzn. uvést, co tvoří skutkový stav, který má být v řízení podroben zkoumání a právně kvalifikován, o jakých právech nebo povinnostech má být v řízení rozhodováno apod., pak se domnívám, že shodný přístup a obdobné požadavky musí být vzneseny i ve vztahu k občanským sdružením, jejichž cílem je podle stanov

⁶¹ Výklad č. 58 k vodnímu zákonu a souvisejícím právním předpisům.

ochrana životního prostředí a jejichž zájmem je tento cíl prosazovat mj. i v rámci konkrétních vodoprávních řízení týkajících se blíže místně specifikovaných území. S požadavkem po místní specifikaci žádosti souvisí podle mého názoru i otázka „místní příslušnosti“ občanského sdružení, popř. jeho organizační jednotky s právní subjektivitou na základě územního principu (tj. podle stanov či jiných vnitřních předpisů nebo opatření), jež by mělo vyvíjet činnost pouze na určitém území a jehož jednání mimo takové území by bylo třeba považovat za vybočení z jeho působnosti. Pokud vodoprávní úřad dospěje k závěru, že v konkrétním případě není důvod informovat určité občanské sdružení o zahájeném nebo zahajovaném řízení, neboť nespadá do okruhu vymezeného jeho žádostí, o tomto vodoprávním řízení jej neinformuje⁶². Bude-li se v něm občanské sdružení přesto ucházet o účastenství v řízení, bude povinností vodoprávního úřadu, aby o tom, zda občanské sdružení je či není účastníkem v konkrétním vodoprávním řízení, rozhodl podle ustanovení § 28 odst. 1 správního řádu.

V.

Další typ odchylek od správního řádu se týká procesu, tj. otázek souvisejících s průběhem vodoprávního řízení. V první řadě se jedná o odlišně konstruovanou dobu pro vydání rozhodnutí. Podle ustanovení § 115 odst. 10 vodního zákona by měl vodoprávní úřad v jednoduchých věcech rozhodnout (tj. vydat rozhodnutí) bezodkladně (srov. obdobně též § 71 odst. 1 správního řádu), zejména lze-li rozhodnout na podkladě dokladů předložených účastníky vodoprávního řízení. V ostatních (tzn. běžných) případech by měl vodoprávní úřad rozhodnout nejdéle do 60 dnů od zahájení vodoprávního řízení a ve zvláště složitých případech nejdéle do 3 měsíců. Vodní zákon nestanovuje, co rozumí „jednoduchými věcmi“, ale jako příklad uvádí situaci, kdy veškeré podklady pro rozhodnutí (ve smyslu § 50 správního řádu) již vodoprávní úřad má k dispozici (vlastní činností, od účastníků řízení) a tyto podklady jsou natolik dostatečné, že nebudou důvodné pochybnosti o (zjištěném) stavu věci a postupem vodoprávního úřadu nebude porušena zásada materiální pravdy (srov. § 3 správního řádu). Jednoduchá věc tak není vymezena věcně ani kvantitativně. Stejně tak není vodním zákonem (ale ani správním řádem) vymezena

⁶² Výklad č. 56 k vodnímu zákonu a souvisejícím právním předpisům.

z časového hlediska „bezodkladnost“, nicméně z dikce citovaného ustanovení vyplývá, že bezodkladnost je časově vymezena lhůtou výrazně kratší než 60 dnů, což je lhůta, v níž je třeba rozhodnutí vydat v obvyklých případech. Bezodkladné vydání rozhodnutí tak lze předpokládat v řádu nejvýše dnů. Předpokládám, že s ohledem na subsidiární použití správního řádu se i na lhůty pro vydání rozhodnutí vodoprávním úřadem v ostatním vztahuje obecná úprava ve správním řádu provedená zejména v ustanovení § 71, tzn. ke lhůtě stanovené vodním zákonem v ustanovení § 115 odst. 10 se připočítává doba až 30 dnů, jestliže je zapotřebí nařídit ústní jednání nebo místní šetření, je-li třeba někoho předvolat, někoho nechat předvést nebo doručovat veřejnou vyhláškou osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat [§ 71 odst. 3 písm. a) správního řádu], resp. doba nutná k provedení dožádání podle § 13 odst. 3 správního řádu, ke zpracování znaleckého posudku nebo k doručení písemnosti do ciziny [§ 71 odst. 3 písm. b) správního řádu]. Po dobu nezbytnou k opatření údajů podle § 6 odst. 2 správního řádu lhůta pro vydání rozhodnutí neběží vůbec (§ 71 odst. 4 správního řádu). Z důvodu, že některé případy zejména týkající se hraničních vod je třeba projednat ve zvláštních orgánech zřízených podle mezinárodních smluv (většina vodních toků odtéká z České republiky na území sousedních států, pouze menší část přeshraničních vod vtéká do České republiky, aby později území České republiky opět opustila; zhruba jedna třetina délky státních hranic tvoří vodní toky, tzv. „modrá hranice“.⁶³), kterými je Česká republika vázána, neběží podle ustanovení § 115 odst. 19 vodního zákona lhůta pro vydání rozhodnutí po dobu projednávání záležitosti takovým orgánem (tzv. bilaterální komisí pro hraniční vody zřízenou dvoustrannými mezistátními či mezivládními smlouvami a dohodami se sousedními zeměmi o spolupráci ve vodním hospodářství na hraničních vodách – např. Česko – rakouská komise pro hraniční vody zřízená na základě Smlouvy mezi Československou socialistickou republikou a Rakouskou republikou o úpravě vodohospodářských otázek na hraničních vodách ze dne 7. prosince 1967).

Vodní zákon dále umožňuje vydat rozhodnutí, pokud jde o řízení z moci úřední, jako první úkon v řízení, a to aniž by bylo např. třeba oznamovat zahájení řízení

⁶³ Matula, S. *Institutional Framework for Water management in the Czech Republic* Czech university of Agriculture. Praha. 1998. ISBN 80-213-0554-1. s. 104.

(srov. § 46 a 47 správního řádu) či činit jakékoliv jiné úkony (zejm. ve vztahu k účastníkům řízení) před jeho vydáním. Takový postup by však neměl být v postupu vodoprávního úřadu ohrožením pro zásadu materiální pravdy (srov. § 2 odst. 4 a § 3 správního řádu), jakož i další základní zásady správního řízení. Rychlost vodoprávního řízení, resp. procesní ekonomie obecně (srov. zejména § 6 správního řádu), tak musí mít i nadále své zákonné limity, přestože uvedenou úpravu, jako potenciální prostředek snížení administrativní zátěže a zrychlení procesu zejména v jednodušších věcech, vítám. Vodní zákon umožňuje vodoprávním úřadům zrychlit proces i v případě řízení o žádosti tím, že zejména v jednoduchých věcech vylučuje použití ustanovení § 36 a 47 správního řádu, tzn. vodoprávní úřad může vydat rozhodnutí, aniž by zahájení takového řízení oznamoval podle ustanovení § 47 správního řádu. Ve vztahu k úkonům účastníků řízení (zejm. navrhování důkazů, vyjadřování se k podkladům rozhodnutí) vodní zákon v těchto jednoduchých věcech aplikaci ustanovení § 36 správního řádu také zcela vylučuje, a to včetně předpokládaného aktivního přístupu vodoprávního úřadu k účastníkům řízení při uplatňování jejich práv (vyzývání k nahlédnutí do spisu či vyjádření se k podkladům rozhodnutí apod.). Lze tak říci, že i v řízení o žádosti bude moci vodoprávní úřad vydat rozhodnutí v podstatě *jako první úkon v řízení*, byť ryze teoreticky platí, že prvním úkonem v řízení o žádosti je logicky podání této žádosti. Přesto lze i zde snahu po určitém zefektivnění vodoprávního řízení zejména např. v případech povolování vodohospodářsky (zejm. kvantitativně) méně významných nakládání s vodami pro jednotlivé občany (domácnosti) bez možných dotčení práv jiných osob apod. kvitovat jako projev jistého úsilí veřejné správy po snížení administrativní náročnosti i požadavků zejména z hlediska ekonomie času ze strany klientů veřejné správy.

Ustanovení § 115 odst. 8 vodního zákona svojí dikcí přinejmenším naznačuje požadavek po nařízení ústního jednání vodoprávním úřadem, a to tak, že účastníky řízení a dotčené orgány nejméně 10 dnů před ústním jednáním upozorní, že závazná stanoviska a námítky, popřípadě důkazy, mohou uplatnit nejpozději při ústním jednání. Tím vodní zákon zakládá určitou koncentraci ve vztahu k účastníkům řízení, kteří mohou své námítky, popř. důkazy uplatnit nejpozději při ústním jednání, a to pod sankcí toho, že k nim vodoprávní úřad v dalším řízení nebude přihlížet, nedojde-

li k prominutí zmeškání úkonu podle § 41 správního řádu. Vodní zákon tuto koncentraci zavádí nejen vůči účastníkům řízení, ale také ve vztahu k dotčeným orgánům (§ 136 správního řádu), na něž se uvedená koncentrační zásada vztahuje také a které tak mohou svá závazná stanoviska (§ 149 správního řádu) uplatnit rovněž nejpozději při ústním jednání (na ně se ovšem z logiky věci § 41 správního řádu nepoužije). Úprava provedená ve vodním zákoně odpovídá obecnému pojetí koncentrace ve správním řízení, která značí, že určité úkony je třeba učinit v určité etapě správního řízení, typicky do skončení ústního jednání, popř. ve lhůtě stanovené správním orgánem. Na později učiněné úkony nesmí, popř. nemusí být brán ohled. Zásada koncentrace musí být výslovně vyjádřena ve speciální zákonné úpravě, jako je tomu v případě vodního zákona (obdobnou úpravu má ale např. stavební zákon v ustanovení § 112). Koncentraci obecně bývají nejčastěji podrobeny návrhy, připomínky nebo námitky účastníků řízení, někdy též vyjádření dotčených orgánů.⁶⁴ Textace ustanovení § 115 odst. 8 věta druhá sice na jedné straně určitou povinnost vodoprávního úřadu ústní jednání svolat naznačuje, ale na druhé straně mu dává ve srovnání s úpravou provedenou např. ve stavebním zákoně (srov. § 112 odst. 2) mnohem širší prostor pro to, aby ústní jednání nenařizoval s tím, že podmínky, za nichž může vodoprávní úřad od ústního jednání upustit, vodní zákon blíže nekonkretizuje. Bude tedy na úvaze a posouzení vodoprávního úřadu, zda je svolání ústního jednání v konkrétním řízení vhodné či nezbytné. Vodítkem mu může být úprava provedená v ustanovení § 115 odst. 10 vodního zákona, kdy pokud lze rozhodnout (jen) na podkladě dokladů předložených účastníky řízení, má vodoprávní úřad možnost rozhodnout o žádosti bezodkladně, resp. v případě řízení z moci úřední může být rozhodnutí v takovém případě prvním úkonem v řízení (logicky se tedy nebude konat ani ústní jednání). Určitou představu o podmínkách konání ústního jednání prezentuje i správní řád v ustanovení § 49 odst. 1, když nařízení ústního jednání předpokládá tehdy, jestliže je to nezbytné ke splnění účelu řízení a uplatnění práv jeho účastníků. Nicméně i v případě, že vodoprávní úřad od ústního jednání upustí, koncentrační pravidlo platí také, což by mělo být i v tomto případě vnímáno jako prostředek, který může délku projednávání věci výrazně

⁶⁴ Hendrych, D. a kol. *Právní slovník*. Praha. 2009. Nakladatelství C. H. Beck. Heslo: koncentrace ve správním řízení.

zkrátit a tím celé řízení zefektivnit. O určení lhůty k uplatnění námitek či důkazů, resp. závazných stanovisek vodoprávní úřad ani v případě, že se ústní jednání nekoná, nevydává usnesení (podle ustanovení § 39 správního řádu), ale vhodným a prokazatelným způsobem by ji měl sdělit (doručit) účastníkům řízení a dotčeným orgánům tak, aby prokazování dodržení stanovené lhůty jak vodoprávním úřadem, tak účastníky řízení nebo dotčenými orgánem nečinilo potíže. I v tomto případě mohou účastníci řízení (nikoliv dotčené orgány) případně využít ustanovení § 41 správního řádu. Uvedená koncentrační zásada podle vodního zákona se použije vždy, když se nebude jednat o rozhodování týkající se vodních děl, kdy se postupuje podle stavebního zákona, zejména podle jeho ustanovení § 112 (srov. § 115 odst. 8 poslední věta, resp. obecně § 115 odst. 1 vodního zákona).

Pokud se jedná o nařizování ústního jednání, zavádí vodní zákon v ustanovení § 115 odst. 3 vodního zákona, z hlediska zájmů chráněných vodním zákonem a z důvodu možného ovlivnění rozhodnutím vodoprávního úřadu vodních poměrů v územních obvodech několika obcí, nad rámec správního řádu celkem oprávněně povinnost vodoprávního úřadu oznámit termín a předmět ústního jednání veřejnou vyhláškou i také u obecních úřadů těchto potenciálně dotčených obcí (postačí tedy pouhá eventualita ovlivnění, tj. určitá míra pravděpodobnosti, že k ovlivnění může dojít, resp. skutečnost či přesvědčení vodoprávního úřadu, že takový vliv nelze jednoznačně vyloučit). Cílem této úpravy je zřejmý zájem na poskytnutí informace o probíhajícím vodoprávním řízení co nejširšímu okruhu osob, které tak mj. získají možnost do řízení aktivně vstoupit. Je otázkou, zda zákonodárce neměl formulovat uvedené pravidlo širěji a povinnost zveřejňovat informaci o zahajovaném řízení s eventuálním dopadem do vodních poměrů v územních obvodech několika obcí nevázat pouze na konání ústního jednání, ale obecně na zahájení takového řízení. Na druhé straně bylo výše popsáno, že konání ústního jednání by mělo být podle vodního zákona (srov. § 115 odst. 8) málem pravidlem a jen ve skutečně odůvodněných případech (zejména v jednoduchých věcech – srov. § 115 odst. 10 vodního zákona) by bylo možno od konání ústního jednání upustit. Nemělo by se tak stát, že by v rámci projednávání významné záležitosti s možným ovlivněním vodních poměrů v územních obvodech několika obcí nebylo nařízeno ústní jednání, díky čemuž by vodoprávní úřad neměl povinnost oznamovat termín a předmět ústního

jednání u obecních úřadů příslušných obcí. Na druhou stranu se domnívám, že je-li smyslem ustanovení § 115 odst. 3 vodního zákona snaha zajistit v co největší možné míře ochranu práv a oprávněných zájmů event. rozhodnutím vodoprávního úřadu dotčeným osobám, je možné tuto povinnost vodoprávního úřadu chápat širěji, a to jako povinnost informovat o tom, že takové řízení vůbec probíhá i za situace, kdy by ústní jednání nařizováno nebylo. Samotné oznámení se provede tak, že vodoprávní úřad, který řízení vede, písemnost vyvěsí na své úřední desce a nejpozději v tento den ji zašle též příslušným obecním úřadům, které jsou povinny písemnost bezodkladně vyvěsit na svých úředních deskách na dobu nejméně 15 dnů (§ 25 odst. 3 správního řádu). Jak vodoprávní úřad, tak i obecní úřady mají povinnost podle ustanovení § 26 odst. 1 věta třetí správního řádu písemnost zveřejnit též způsobem umožňujícím dálkový přístup. Rozhodující je v souladu s ustanovením § 25 odst. 3 správního řádu den vyvěšení na úřední desce vodoprávního úřadu jakožto správního orgánu, který vodoprávní řízení vede a tedy i doručuje písemnosti: patnáctým dnem po vyvěšení se písemnost považuje za doručenou, tj. oznámenou, pokud byla v této době splněna i povinnost publikovat ji na internetu (§ 25 odst. 2 poslední věta správního řádu) a na úředních deskách obecních úřadů podle § 115 odst. 3 vodního zákona. Tato úprava ve vodním zákoně odpovídá i obecnějšímu pojetí vedení správního řízení např. s velkým počtem účastníků řízení, tj. s více než 30 účastníky podle ustanovení § 144 odst. správního řádu, v rámci kterého lze (až na účastníky podle § 27 odst. 1 správního řádu) doručovat také pouze veřejnou vyhláškou (včetně např. oznámení termínu a předmětu ústního jednání), a úprava oznámení termínu a předmětu ústního jednání provedená v ustanovení § 115 odst. 3 vodního zákona tedy pouze rozšíří okruh „publikačních“ míst o obecní úřady dalších obcí, jejichž území mohou být z hlediska vodních poměrů ovlivněny.

Je zřejmé, že vodní zákon svůj účel, resp. cíle své úpravy (srov. „...chránit povrchové a podzemní vody, stanovit podmínky...pro zachování i zlepšení jakosti povrchových a podzemních vod,...přispívat k ochraně vodních ekosystémů a na nich přímo závislých suchozemských ekosystémů.“ - § 1 odst. 1 vodního zákona) promítá do řady ustanovení, a to i do těch, jež se dotýkají procesní stránky projednávání záležitostí podle vodního zákona, jak bylo ostatně naznačeno již výše. Dalším z prostředků dosahování vytyčeného cíle je povinnost, jež do jisté míry

souvisí s povinností vodoprávního úřadu oznamovat termín a předmět ústního jednání veřejnou vyhláškou na úředních deskách obecních úřadů podle ustanovení § 115 odst. 3 vodního zákona. V ustanovení § 115 odst. 9 vodního zákona je totiž založena povinnost vodoprávního úřadu, jehož rozhodnutí ovlivní vodní poměry nebo jakost vod v obvodu působnosti jiného vodoprávního úřadu [srov. ale rozdíl v textu ustanovení § 115 odst. 3 a odst. 9 vodního zákona, pokud jde o míru pravděpodobnosti vlivu rozhodnutí na vodní poměry nebo jakost vod – „...kdy může rozhodnutí vodoprávního úřadu ovlivnit...“ (odst. 3), resp. „Ovlivní-li rozhodnutí...“ (odst. 9); postup podle odst. 9 tak vyžaduje bezmála jistotu (přesvědčení) příslušného vodoprávního úřadu o budoucím ovlivnění vodních poměrů nebo jakosti vod v územním obvodu obce jiného vodoprávního úřadu, zatímco k postupu podle odst. 3 postačí pouze to, že možnost ovlivnění vodních poměrů v územních obvodech několika obcí nelze vyloučit.], nebo leží-li vodní dílo, o němž se rozhoduje, zčásti v územním obvodu jiného vodoprávního úřadu, dříve než ve věci rozhodne, projednat ji s těmi vodoprávními úřady, jejichž územních obvodů se rozhodnutí týká. Ustanovení § 115 odst. 9 vodního zákona souvisí také s úpravou provedenou v ustanovení § 115 odst. 18 vodního zákona, jež podrobněji oproti správnímu řádu upravuje místní příslušnost vodoprávních úřadů v případě rozhodování o vodních dílech, povolování nakládání s vodami či činností podle ustanovení § 14 vodního zákona, jakož i v některých dalších případech podle vodního zákona. Ustanovení § 115 odst. 18 vodního zákona za místně příslušný vodoprávní úřad určuje ten vodoprávní úřad, ve správním obvodu jehož obce leží rozhodující část vodního díla, resp. v němž se má vykonat rozhodující část předmětné činnosti. Formu projednání vodní zákon ani správní řád nijak neupravuje. Podmínkou vydání rozhodnutí věcně a místně příslušným vodoprávním úřadem nebude ani shoda všech zainteresovaných vodoprávních úřadů (tyto „jiné“ vodoprávní úřady nevydávají závazné stanovisko podle § 149 správního řádu). Podmínkou vydání rozhodnutí ve věci je, aby k projednání s těmito vodoprávními úřady vůbec došlo. O projednání s vodoprávními úřady bude vhodné učinit záznam do spisu (srov. § 17 odst. 1 správního řádu), popř. do protokolu z ústního jednání, kam mohou být tyto vodoprávní úřady také přizvány, nebo se jejich písemné vyjádření stane přímo součástí spisu.

3.3. Rozhodování v pochybnostech

Správní akty se podle právních účinků rozlišují na konstitutivní a deklaratorní. Význam účinku správního aktu je zřejmý při posuzování vzniku, zániku a obsahu vztahu správního práva. Konstitutivní akty zakládají, mění nebo ruší vztahy správního práva. Působí do budoucnosti (výjimečně, umožňuje-li to výslovně zákon, může být určité oprávnění přiznáno též zpětně) a zásadně až od okamžiku právní moci (konstitutivní akty působí *pro futuro* a *ex nunc*). Příkladem takového aktu ve vodním právu je např. povolení k nakládání s povrchovými nebo podzemními vodami. Deklaratorní akty naproti tomu jsou bezprostředně zaměřeny na vyvolávání právních následků (účinků) jiného druhu. Autoritativně zjišťují a prohlašují existenci nebo vlastnosti a „potvrzují“ (ve smyslu deklarace učiněného zjištění) již existující vztahy správního práva. V tomto smyslu působí i do minulosti, od okamžiku vzniku vztahů, jejichž existenci potvrzují (deklaratorní akty působí *pro praeterito* a *ex tunc*). Správní orgán rozhoduje o tom, zda určitý právní vztah vznikl a kdy se tak stalo, zda trvá, nebo zda zanikl a kdy se tak stalo. Deklaratorní správní akt tak posiluje právní jistotu, zejména v případech, kdy je existence těchto vztahů sporná, pochybná, nebo když zjištění závisí na výkladu neurčitého právního pojmu. Na vztazích samotných se však, na rozdíl od konstitutivních správních aktů, nic nemění.⁶⁵ Řízení o určení právního vztahu je podle správního řádu zvláštním typem správního řízení, které je zahajováno na žádost osoby s cílem získat autoritativní rozhodnutí o tom, zda tu určitý právní vztah existuje nebo neexistuje (§ 142 odst. 1 správního řádu). Žadatel musí již v žádosti prokázat, že vydání příslušného rozhodnutí je nezbytné pro uplatnění jeho práv. Předmětem řízení musí být právní vztah náležející do správního práva, kde je dána příslušnost správních orgánů (například podle zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů, rozhoduje orgán ochrany zemědělského půdního fondu v pochybnostech o tom, že určitý pozemek je součástí zemědělského půdního fondu. Podle zákona č. 289/1995 Sb., o lesích, ve znění pozdějších předpisů, rozhoduje orgán státní správy lesů v pochybnostech o tom, zda je určitý pozemek pozemkem určeným

⁶⁵ Hendrych D. a kol. *Správní právo. Obecná část. 7.* Vydání. Praha. C.H. Beck. 2009, 875 s. ISBN 978-80-7400-049-2. s. 206.

k plnění funkcí lesa.)⁶⁶. Příkladem deklaratorního rozhodování podle vodního zákona je tzv. rozhodování v pochybnostech, a to v pochybnostech o nejrůznějších věcech. Vodní zákon upravuje více než desítku případů, kdy vodoprávní úřad může v pochybnostech vydat deklaratorní rozhodnutí. Vodoprávní úřad tak může rozhodnout v pochybnostech, zda se jedná o povrchové nebo podzemní vody (§ 3 odst. 3 vodního zákona - jde o rozhodnutí *ex tunc*, tedy se zpětnou platností, vody se nestávají povrchovými nebo podzemními právní mocí deklaratorního rozhodnutí vodoprávního úřadu, ale jsou jimi už od okamžiku, kdy byly zjištěny, resp. kdy se přirozeně vyskytly na zemském povrchu nebo pod zemským povrchem v pásmu nasycení v přímém styku s horninami apod.), zda se jedná o nakládání s povrchovými nebo podzemními vodami a o jaký druh nakládání s povrchovými nebo podzemními vodami se jedná (§ 8 odst. 4 vodního zákona), zda se jedná o odpadní vody (§ 38 odst. 13 vodního zákona), zda jde o vodní tok (§ 43 odst. 2 vodního zákona), v pochybnostech o hranici koryta vodního toku (§ 44 odst. 3 vodního zákona), zda se jedná o přirozené koryto vodního toku (§ 44 odst. 3 vodního zákona), v pochybnostech o rozsahu povinností nebo oprávnění správců povodí a správců vodních toků, o rozsahu povinností vlastníků pozemků koryta vodního toku, vlastníků pozemků sousedících s koryty vodních toků a vlastníků staveb a zařízení v korytu vodního toku nebo sousedících s ním (§ 53 vodního zákona), zda jde o vodní dílo (§ 55 odst. 4 vodního zákona), v pochybnostech o rozsahu povinnosti vlastníka pozemků, na kterých je stavba k vodohospodářským melioracím nebo její část umístěna, vlastníků pozemků sousedících s pozemkem, na kterém je umístěna stavba k vodohospodářským melioracím pozemků nebo její část, popřípadě o povinnosti správce navazujícího vodního toku k zajištění funkce stavby k vodohospodářským melioracím pozemků (§ 56 odst. 5 vodního zákona), zda v určitém území a v určitém čase byla povodeň (§ 64 odst. 2 vodního zákona), v pochybnostech o rozsahu povinnosti vlastníků staveb ohrožených povodněmi, které se nacházejí v záplavovém území nebo mohou zhoršit průběh povodně, zpracovat povodňové plány pro svou potřebu a pro součinnost s povodňovým orgánem obce, nebo o tom, které stavby mohou zhoršit průběh povodně (§ 71

⁶⁶ Horzinková, E. Novotný, V. *Správní právo procesní*. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha. Leges. 2011. 360 s. ISBN 978-80-87212-34-9. s. 274.

odst. 4 vodního zákona). V pochybnostech o tom, zda se jedná o povrchové nebo podzemní vody, o jaké nakládání s vodami se jedná nebo zda se jedná o odpadní, a o tom, zda jde o vodní tok, rozhoduje podle ustanovení § 107 odst. 1 písm. p), resp. r) vodního zákona krajský úřad [může zřejmě rozhodovat i v případě dalších pochybností, pokud zde bude souvislost s hraničními vodami – viz § 107 odst. 1 písm. c) vodního zákona]. V ostatních případech rozhoduje místně příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností (§ 106 odst. 1 vodního zákona), event. újezdní úřad (§ 105 odst. 2 vodního zákona).

Obecnou úpravu vydávání deklaratorních rozhodnutí obsahuje správní řád v ustanovení § 142. Řízení podle tohoto ustanovení je řízením o žádosti (§ 44 správního řádu), neboť jeho podmínkou je podání žádosti. Ustanovení § 142 odst. 1 správního řádu je do určité míry kompetenčním ustanovením *sui generis*, neboť sice odkazuje na věcnou příslušnost správních orgánů, příslušné zákony, které působnost správních orgánů upravují, nicméně nemusejí obsahovat výslovná ustanovení o možnosti vydávat deklaratorní rozhodnutí⁶⁷. Již před přijetím správního řádu č. 500/2004 Sb. tak řada zvláštních zákonů obsahovala úpravu umožňující správním orgánům vydávat deklaratorní rozhodnutí (viz příklady výše). Stejně tak tomu bylo i v případě vodního zákona č. 254/2001 Sb., jakož i předešlého zákona č. 138/1973 Sb. (srov. např. § 24 odst. 1 - rozhodování v pochybnostech, zda jde o veřejnou kanalizaci; § 38 odst. 3 - rozhodování v pochybnostech, zda jde o vodohospodářské dílo nebo jeho součást) či dokonce i zákona č. 11/1955 Sb. (srov. § 11 odst. 1 – rozhodování v pochybnostech v souvislosti s užíváním koryt toků a pobřežních pozemků). Úprava v ustanovení § 142 správního řádu však dosavadní úpravu s účinností od 1.1.2006 nevyloučila. Ale v případě rozhodování v pochybnostech podle vodního zákona, zejména po přijetí správního řádu k 1.1.2006, nebylo zcela jednoznačné, zda jde o řízení návrhové či řízení z moci úřední (dříve z podnětu správního orgánu) nebo obojí.

Praxe vodoprávních úřadů, zejména těch ústředních, se přikláněla k povaze řízení zahajovaného z moci úřední [srov. „*Ministerstvo zemědělství rozhodne v pochybnostech* (podle § 53 vodního zákona – poznámka autora) *po provedeném*

⁶⁷ Vedral, J. *Správní řád – komentář*. Bova Polygon. Praha. 2006. s. 794.

vodoprávním řízení zahajovaném vždy z vlastního podnětu v případě, že dospěje k závěru, že pochybnost o rozsahu povinností nebo oprávnění skutečně jsou,⁶⁸ nebo „pochybnosti (zda se jedná o povrchové nebo podzemní vody – pozn. autora) může mít kdokoli, krajský úřad jako vodoprávní úřad však zahájí vodoprávní řízení z vlastního podnětu, jen pokud dospěje k závěru, že pochybnosti v konkrétním případě skutečně jsou,⁶⁹ či „ustanovení § 55 odst. 3 vodního zákona zakládá vodoprávnímu úřadu povinnost rozhodnout v řízení zahajovaném vždy z vlastního podnětu v případě, kdy sám bude mít pochybnost o tom, zda je konkrétní stavba vodním dílem či zda vodním dílem není.“⁷⁰]. Domnívám se, že tento přístup působil do jisté míry jako prevence před nežádoucím nárůstem procesní agendy v případě akceptace návrhové povahy takového řízení (byť po přijetí správního řádu č. 500/2004 Sb. by zde byla určitá limitace oprávněnosti takové žádosti v podobě požadavku prokázání nezbytnosti rozhodnutí pro uplatnění práv žadatele). V okamžiku, kdy vodoprávní úřady nepovažovaly podnět v pochybnostech za relevantní, odpovídaly na něj sdělením, ve kterém uvedly argumenty, proč v dané věci pochybnosti neshledávají, čímž v podstatě žadateli (tazateli) jeho pochybnosti do určité míry mohly vyjasnit.

Nicméně judikatura správních soudů začala, zejména po přijetí správního řádu č. 500/2004 Sb., věc posuzovat odlišně od dosavadní praxe. V rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 15.10.2007, čj. 31 Ca 62/2007-65 se např. uvádělo, že „soud se ve svých úvahách nezaobíral tím, zda řízení dle ustanovení § 43 odst. 2 vodního zákona je řízení, které může být zahájeno pouze zmocí úřední, nebo se může jednat i o návrhové řízení. Jakýkoliv podnět, který je způsobilý vzbudit objektivní pochybnosti o tom, zda se jedná o vodní tok či nikoliv, by měl být řádně rozhodnut vodoprávním úřadem tak, aby bylo předejito případným pochybnostem a byl jasně konstatován a osvědčen stav věci. Soud za objektivní pochybnosti považuje v dané situaci i pochybnosti vlastníků pozemků, na kterých se povrchová voda nachází, o existenci vodního toku, neboť případná existence vodního toku má vliv na výkon

⁶⁸ Tureček, K. *Zákon o vodách s komentářem*. SONDY, s.r.o. Praha. 2002. ISBN 80-902766-8-7. s. 99.

⁶⁹ Punčochář P. et al. *Zákon o vodách s rozšířeným komentářem*. Praha : Sondy, s.r.o. 2004. 392 s. ISBN 80-86846-00-8. s. 21.

⁷⁰ Výklad č. 53 k vodnímu zákonu a souvisejícím právním předpisům.

jejich práv a povinností... Prdci pouhému konstatování žalovaného, že žalovaný nemá vzhledem k místnímu šetření a ustanovení § 43 odst. 1 pochybnosti, že se nejedná o vodní tok, a proto ve věci nerozhodne, není možný žádný opravný prostředek, neboť se nejedná o správní rozhodnutí. Přesto takové konstatování v podstatě meritorně rozhodne problematiku existence či neexistence vodního toku, a to za situace, kdy nemusí být nijak odůvodněno, a osoby, které daly podnět k přezkumu existence vodního toku...nezískaly informace, jaké úvahy a hodnocení vedly žalovaného k jeho hodnocení situace“.

K vyloučení pochybností o povaze řízení v pochybnostech přispěla s účinností od 1.8.2010 novela vodního zákona č. 150/2010. Podle ustanovení § 126 odst. 8 vodního zákona, ve znění od 1.8.2010, stanoví, ve kterých případech se vždy jedná o řízení z moci úřední. Řízení o pochybnostech jsou podle této úpravy vždy zahajována z moci úřední. Otázka povahy řízení v pochybnostech tím byla, zdá se, definitivně vyřešena. Jsem rád, že tomu tak je tímto způsobem, neboť představa, že by se našel někdo, kdo by se vodoprávních úřadů v pochybnostech dotazoval např. na to, zda je Vltava či Labe vodním tokem, a vodoprávní úřad by musel rozhodovat, mne vždy dost děsila.

Pokud jde o otázku vymezení okruhu účastníků řízení v případě rozhodování v pochybnostech podle vodního zákona, je třeba vyjít z toho, že se jedná o řízení zahajovaná vždy z moci úřední. Proto nelze použít ustanovení § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu, ale účastníky řízení budou zřejmě osoby podle ustanovení § 27 odst. 1 písm. b) správního řádu, popř. další dotčené osoby podle ustanovení § 27 odst. 2 správního řádu. Rovněž odkaz na zvláštní zákon v ustanovení § 27 odst. 3 správního řádu (v tomto případě na vodní zákon) může v určitých vodoprávních řízeních s vymezením okruhu účastníků řízení napomoci, když ustanovení § 115 vodního zákona jako potenciální účastníky řízení nominuje např. obec (pokud v jejím územním obvodu může dojít rozhodnutím vodoprávního úřadu k ovlivnění vodních poměrů nebo životního prostředí – odst. 4), správce vodního toku (v případě, kdy se řízení dotýká vodního toku – odst. 5), popř. též (za splnění zákonných předpokladů) občanské sdružení, jehož cílem je podle jeho stanov ochrana životního prostředí (odst. 6 a 7).

3.4. Povolení k nakládání s vodami

3.4.1. Nakládání s vodami

Nakládání s povrchovými nebo podzemními vodami je zřejmě nejvýznamnějším a nejdůležitějším institutem vodního práva. Výraz „nakládání s vodami“, který dřívější právní úprava nepoužívala, zavedl až vodní zákon č. 138/1973 Sb. Právní úprava režimu nakládání s vodami se tak stala stěžejní otázkou právní úpravy na úseku hospodaření s vodami. Předchozí zákon o vodním hospodářství č. 11/1955 Sb. rozlišoval pouze mezi obecným a zvláštním užíváním vod. K obecnému užívání vody nebylo třeba povolení ani souhlasu vodohospodářského orgánu. Pojem „zvláštní užívání vody“ měl být protějškem „obecného užívání vody“, ale nebyl nikde v zákoně č. 11/1955 Sb. precizován. Objevil se jen v nadpise ustanovení § 8, vlastní text tohoto paragrafu však pouze vypočítával, k čemu je povolení vodohospodářského orgánu třeba. Uvedené rozdělení užívání vod na „obecné užívání“ a „zvláštní užívání“ v zákoně č. 11/1955 Sb. nebylo úplné, neboť zákon dále pojednával i o takovém užívání, které nespadlo ani pod pojem obecného užívání, ani pod pojem zvláštního užívání (srov. např. užívání vod k rybářství či k plavbě). Vodní zákon č. 138/1973 Sb. již tedy operoval s novým pojmem „nakládání s vodami“, který v sobě zahrnul nejen užívání vody (odebírání vody, vzdouvání či zachycování vody, využívání její síly k pohonu strojů, k plavbě, k rybářství, k chovu vodní drůbeže apod.), ale i jiné činnosti, které ovlivňují vodní poměry (přesto používal i zákon č. 138/1973 Sb. ještě vedle pojmu nakládání s vodami na některých místech termínu „užívání vod“ - viz např. § 5, § 6 odst. 1 a 4, § 7, § 8 - který byl ale podřazen pojmu „nakládání s vodami“).⁷¹

Na druhé straně je třeba připomenout, že princip, podle něhož je k nakládání s vodami (v tehdejší dikci „k užívání těchto vod“) třeba povolení (konsensu), pokud nejde o obecné užívání vod veřejných, popř. soukromých zavedl již první platný vodní zákon na našem území ze 70. let 19. století ⁷² (do té doby byly právní vztahy k vodám částečně upraveny občanským zákonem, mlýnským řádem z roku 1814

⁷¹ Böhm, A. Šilar, J. *Vodní zákon a související předpisy*. Státní zemědělské nakladatelství. Praha. 1975. s. 54.

⁷² Zákon č. 71/1870 z. z. čes., o tom, kterak lze vody užívati, ji svozovati a jí se brániti.

a normálem pro vodní stavy z roku 1830), který na našem území platil nejdéle ze všech dosud přijatých vodních zákonů (od 9.11.1870 do 31.12.1954, kdy byl nahrazen zákonem č. 11/1955 Sb.) a podle kterého, „(1) aby se mohlo užívatí vody veřejné jiným, než v § 15 uvedeným (tj. obyčejným; analogie k § 6 vodního zákona č. 254/2001 Sb. – pozn. autora) způsobem a aby se mohly zřídit nebo změnití přístroje a díla, kterými povaha, tok aneb výška vody se zjišťuje, aneb břehům nebezpečí nastává, jest potřebí, aby političtí úřadové k tomu povolání dávali povolení, (2) povolení toho jest také třeba, když užívání soukromých vod se dotýká cizích práv aneb povahy, toku nebo výšky veřejné vody.“ (§ 17 zákona č. 11/1955 Sb.). Soudobá komentovaná literatura k tomu uváděla, že „tímto paragrafem si stát vyhrazuje z důvodu veřejného zájmu právo, aby prostřednictvím svých orgánů disponoval veřejnou vodou individuálním propůjčením této přes míru obecného užívání (srov. § 15). Rámec tohoto zájmu je dán nutností hospodárného a racionálního využití vod, potřebou vody pro obyvatelstvo a obce. Při udělení tohoto povolení řídí se úřad volným uvážením, maje především na zřeteli přípustnost projektu s ohledem na veřejný zájem, na cizí práva, proveditelnost a účelnost projektu. Jest ovšem povinností státu, aby takto propůjčené právo chránil a zejména při propůjčení nového užívacího práva respektoval již nabytá vodní práva. Z toho plyne, že nové vodní právo může býti propůjčeno s ohledem na stávající vodní práva jen, je-li přebytek vody. V kladném případě je třeba přesně vytknouti povolené množství vody. Výraz „užívání vody“ je vykládati co nejextenzivněji a zahrnouti pod něj takovou dispozici veřejnou a soukromou vodou, kterou se mění její výška, tok a jakost.“⁷³ Je vidět, že základní principy vodního práva zůstávají i přes značný časový odstup prvotní a současné právní úpravy bezmála totožné a že především správní úvaha vodoprávního úřadu bude dnes vedena obdobnými požadavky jako před více než 140 lety.

Povolením podle ustanovení § 17 zákona č. 71/1870 z. z. čes. byla tzv. konsensní listina, v níž „politický úřad udělil, kolik vody, kde a jak ji lze užívatí a že je-li toho dle zvláštních okolností třeba, mohou se ustanovit výminky, které

⁷³ Ševčík, J. *Vodní a rybářské právo : Komentářem a judikaturou opatřená sbírka předpisů vodního a rybářského práva, platného v historických zemích Československé republiky*. Právnické knihkupectví a nakladatelství. Praha. 1937. s. 52.

obecné užívání vody příhodně pořádají a pojišťují; také lze povolení udělití toliko na obmezený čas aneb až do odvolání" [výkon státní správy podle vodního zákona zajišťovaly tzv. politické úřady, což byly okresní úřady (hejtmanství) a zemské úřady]. Vodní právo takto založené mělo reálnou povahu, která spočívala v tom, že bylo spojeno s vodním dílem nebo nemovitostí, jimž slouží a sdílí též jejich osud; nicméně se připouštěla rovněž osobní existence vodních práv, která však byla výjimkou (srov. § 26 zákona č. 71/1870 z. z. čes. - „*Práva k užívání vody, kterých listina, povolení úřadu obsahující, neomezuje jmenovitě na toho, komu povolení svědčí, přecházejí na každého jiného držitele stroje či díla provozovaného aneb k nemovitosti, k nimž se povolení vztahuje*“). Na rozdíl od pozdějších právních úprav se nerozlišovalo zvláštní vodoprávní povolení či konsens k užíváním vody a povolení k vybudování k tomu potřebného vodního díla (zvláštní stavební povolení). Zmíněné povolení či konsens opravňovalo tedy jak k užívání vod nad rámec jejich obecného užívání, tak i ke zřízení příslušného vodního díla (srov. § 17 zákona č. 71/1870 z. z. čes. - „*...aby se mohly zříditi nebo změnití přístroje a díla, kterými povaha, tok aneb výška vody se zjinačuje, aneb břehům nebezpečí nastává...*“). S povolením či konsensem byly spojeny i povinnosti, obdobně jako je tomu nyní. Zákon obecně stanovil, že „*povolené stroje a díla má držitel v takovém způsobu zříditi a zachovávatí, aby voda a led mohly bez překážky odtékati, aby lovení ryb aneb jiné užitky bez potřeby nebyly obtěžovány anebo zkracovány a aby se vodou neplytvalo*“ (§ 21 zákona č. 71/1870 z. z. čes.).⁷⁴

Je rovněž na místě poukázat na důvody, které tehdejší zákonodárce k přijetí principu povolování (koncesování) užívání vod vedly, a které by bez větší obměny jistě odůvodnily i způsob úpravy soudobé: „*Mimo veřejný zájem nutí i jiná okolnost veřejnou správu k tomu, aby užívání vody nebylo ponecháno volnému podnikání jednotlivcově, nýbrž aby vázáno bylo předchozím úředním konsensem. Jest to nutnost úpravy kolise zájmů, která vystupuje vpříčině individuálního užívání vody at' k účelu jakémukoliv v celé příkrostiti do popředí. Kolise zájmů vzniká nejen na tocích veřejných, nýbrž i soukromých, nejen pokud samotné existence práva užívání se týče, nýbrž i ohledně jeho výkonu. Jest nesporno, že bylo-li by vodnímu podnikání ponecháno volné pole působnosti, poměry na vodách byly by za krátký čas*

⁷⁴ Krecht, J. K historii vodního práva v českých zemích. *Právo a podnikání*. 2004. č. 3-4. s. 16.

neudržitelné a sousedský poměr, jak vodních podnikatelů mezi sebou, tak i k pobřežním gruntovníkům, volal by intensivně po zásahu státní autority. Účelem úředního povolování užívání vody podle § 17 jest, aby řízením konsensu předcházejícím, byla zjištěna jednak proveditelnost a národohospodářská odůvodněnost projektu a zda a jakým způsobem by se předešlo rušení veřejného zájmu a poškození cizích práv, aneb alespoň jak toto rušení a ohrožení by se na nejmenší míru omezilo. Udělením vodního užívacího práva vzniká v mezích zákona propůjčeného subjektivní vodní právo, které, spočívajíc na předpisech vodního zákona, jest povahy veřejnoprávní a zpravidla, není-li výjimečně na osobu uchazečovu obmezen dle § 26, právo věcné. V úředním povolení spatřovati se sluší akt konstitutivní“⁷⁵.

Není v této souvislosti lepšího příkladu propojení úpravy tehdejší a dnešní než případ týkající se historického povolení k využívání vodní síly z roku 1907 na jednom z jezů na řece Otavě judikovaný v nedávné době, ve kterém se všechny výše zmíněné nešvary, jakými jsou *kolize zájmů, neudržitelné sousedské poměry či nerespektování nabytých vodních práv*, naplno (nikoliv jistě ojediněle) projevíly:

V roce 1907 bylo právnímu předchůdci žalobce, tehdy majiteli mlýna č.p. 20 v Sudoměři, uděleno povolení (vodní oprávnění) k pohonu mlýna zřízením Francoisovy turbíny se spotřebou vody 3,6 m³/s. Zároveň bylo v tomto rozhodnutí uvedeno, že k používání vodního díla k jiným účelům by bylo třeba, aby si majitel opatřil předem příslušné povolení (k tomu srov. „*Vodní práva užívací propůjčují se vždy jen pro zcela určitý hospodářský účel. Pro obsah vodního práva je v první řadě rozhodný obsah povolovací listiny.*“⁷⁶). Na počátku 90. let minulého století došly vodoprávní úřady v důsledku nedostatečně pečlivého zjišťování rozhodných skutečností k závěru, že povolení z roku 1907 zaniklo, a proto nic nebránilo udělit na druhém břehu jezu jiné osobě povolení k nakládání s vodami pro malou vodní elektrárnu v množství 12,6 m³/s spolu s povinností zajistit přepad vody přes jez (0,5 m³/s) a průtok rybím přechodem (0,5 m³/s). Věcí se opakovaně zabývaly

⁷⁵ Procházka, B. *České vodní právo : Systematický výklad norem českého zákona vodního se zřetelem k úchytkám vodního zákona moravského a slezského*. Knihtiskárna Emanuela Stivína a synů v Praze – II. Nákladem vlastním. Sušice. 1925. s. 61.

⁷⁶ Bohuslavova sbírka rozhodnutí (nálezů) Nejvyššího správního soudu ve věcech administrativních : poř. č. 8759/1930.

správní soudy, až nakonec správní orgány potvrdily existenci, resp. trvání povolení k nakládání s vodami pro provoz mlýna založené v roce 1907 v rozsahu 3,6 m³/s. V současné době tak v uvedeném úseku řeky Otavy existují dvě povolená nakládání s vodami, která ovšem ve svém součtu překračují kvantitativní možnosti vodního toku. Chybná premisa o zániku povolení z roku 1907 byla zřejmě příčinou povolení k nakládání s vodami pro majitele malé vodní elektrárny na druhém břehu jezu v roce 1991 v rozsahu 12,6 m³/s, což by jinak bylo s ohledem na dnes tvrzené kapacitní možnosti dotčeného vodního toku vyloučeno. Vyvrácení tohoto od počátku chybného závěru o přerušení kontinuity vodního oprávnění z roku 1907 v průběhu rozhodování správními orgány však nic nezměnilo na jejich přístupu a dál ve svém rozhodování neakceptovaly tuto významovou záměnu příčiny a následku, resp. priority ochrany udělených práv požadavků souvisejících s užíváním povrchových vod v předmětném úseku vodního toku. Z hlediska výše uvedených teoretických požadavků by právní ochrany mělo požívat především povolení z roku 1907, neboť bylo vydáno z hlediska chronologického dříve než povolení pro malou vodní elektrárnu na druhém břehu, nicméně chybným postupem vodoprávních úřadů se do nepříznivé situace dostal právní nástupce majitele mlýna, jemuž svědčí povolení k nakládání s vodami v rozsahu 3,6 m³/s, a to v roli žalobce, kterému vodoprávní úřady setrvale odmítají povolit změnu účelu povolení k nakládání s vodami (dosavadní účel povolení: pouze pohon mlýna, vznesený požadavek na změnu účelu: využívání energetického potenciálu pro malou vodní elektrárnu), aniž by ovšem svůj postup dle správního soudu řádně odůvodnily. *„Nebyl to žalobce, kdo uvedenou situaci způsobil či vyvolal, ale jedná se o důsledek nedostatečně pečlivého přístupu správních orgánů, které až v důsledku závazných závěrů presentovaných správními soudy potvrdily existenci povolení k nakládání s vodami, jež dnes svědčí žalobci a jehož výkon dnes požívá stejné právní ochrany jako povolení vlastníka malé vodní elektrárny na druhém břehu jezu. Neumožní-li symbiózu využívání vodní síly vodohospodářské poměry v dané lokalitě či vzájemná dohoda žalobce a vlastníka malé vodní elektrárny na druhém břehu jezu, je třeba hledat řešení především ze strany vodoprávního úřadu, včetně využití mimořádných postupů či opatření, a to se všemi z toho vyplývajícími důsledky, včetně těch kompenzačních a restitučních, neboť na ochranu dříve uděleného povolení je nyní již*

zřejmě pozdě, když následné povolení vlastníkovi malé vodní elektrárny na druhém břehu jezu bylo již pravomocně uděleno, a upřednostňování kteréhokoliv z udělených povolení by nenašlo oporu v platné právní úpravě. Faktem zůstává, že žalobci dnes svědčí povolení k nakládání s vodami v rozsahu 3,6 m³/s, aniž by bylo jakkoliv jinak (vyjma účelu) omezeno - např. z časového hlediska. Soud proto v rozhodovací činnosti správních orgánů postrádá argumentaci pro zamítavé rozhodnutí o žádosti žalobce o změnu povolení k nakládání s vodami, pokud by jedinou změnou měla být změna účelu, když na rozsahu povoleného nakládání by se zřejmě nic neměnilo. Neustále rekapitulované vodní poměry a nedostatečná celoroční kapacita povrchových vod nejsou dostatečným argumentem pro zamítnutí takové žádosti, neboť neodpovídají na otázku, proč je změna účelu již uděleného a platného povolení k nakládání s vodami takovým zásahem do vodních poměrů ve vodohospodářsky napjaté lokalitě, že nemůže být žádosti vyhověno. Kdyby se totiž nyní žalobce rozhodl své povolení využívat, a to i celoročně, konal by zřejmě po právu, v souladu s platným povolením k nakládání s vodami, a to zcela jistě tak, že jeho jediným limitem by byla kapacita a dostatek povrchových vod ve vodním toku.”⁷⁷

Nakládání s povrchovými nebo podzemními vodami je dnes obecně (a obdobně jako v zákoně č. 138/1973 Sb.) vymezeno v ustanovení § 2 odst. 9 vodního zákona jako jejich vzdouvání pomocí vodních děl, využívání jejich energetického potenciálu, jejich využívání k plavbě nebo k plavení dřeva, k chovu ryb nebo vodní drůbeže, jejich odběr a vypouštění odpadních vod do vod povrchových nebo podzemních. Tím ovšem není pojem nakládání s vodami zdaleka vyčerpán a jedná se pouze o demonstrativní výčet nejrůznějších způsobů hospodaření, či lépe řečeno užívání vod, neboť dle posledně citovaného ustanovení se za nakládání s povrchovými nebo podzemními vodami považují i další způsoby, jimiž lze využívat jejich vlastnosti nebo ovlivňovat jejich množství, průtok, výskyt nebo jakost. Uvedené vymezení nakládání s vodami slouží zároveň jako interpretační pomůcka (či pravidlo) mj. také pro vodoprávní úřady v případě posuzování určité konkrétní činnosti týkající se povrchových nebo podzemních vod z hlediska zájmů chráněných vodním zákonem či

⁷⁷ Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 31.8.2011, čj. 10 A 48/2011-38, www.nssoud.cz.

např. nezbytnosti vydání povolení podle ustanovení § 8 odst. 1 vodního zákona. Je totiž [zejm. ve vztahu k jinému nakládání s vodami podle § 8 odst. 1 písm. a) bodu 5. nebo písm. b) bodu 5.] vždy třeba posoudit (a to i s přihlédnutím k účelu a předmětu vodního zákona v § 1), zda může zamýšlená aktivita podstatně (či významně) např. ovlivnit množství, průtok, výskyt nebo jakost vod, jež se pro tuto aktivitu využívají a zda je tak naplněna nejen formální stránka této činnosti, ale zda je naplněna i stránka materiální, tzn. zda se jedná o činnost z hlediska zájmů chráněných vodním zákonem významnou. Není vyloučeno, že v konkrétní situaci bude mít vodoprávní úřad pochybnosti o charakteru zamýšlené nebo prováděné činnosti z toho hlediska, zda se jedná o nakládání s vodami (popř. jaké nakládání s vodami) či nikoliv, a proto jako příslušný vodoprávní úřad k závaznému posouzení této otázky určil vodní zákon krajský úřad [srov. § 107 odst. 1 písm. p) vodního zákona]. Krajský úřad je podle ustanovení § 8 odst. 4 vodního zákona oprávněn v řízení zahajovaném vždy z moci úřední (srov. § 126 odst. 8 vodního zákona) po provedeném vodoprávním řízení rozhodnout, zda se jedná o nakládání s povrchovými nebo podzemními vodami (§ 2 odst. 9 vodního zákona), resp. o jaký druh nakládání s vodami se jedná. Rozhodnutí může být i prvním úkonem v řízení (§ 115 odst. 10 vodního zákona). Rozhodování v pochybnostech o tom, zda určitá činnost je či není nakládáním s vodami, by ovšem nemělo být ze strany vodoprávních úřadů nadužíváno a vodoprávní úřady by (až na nejkomplicovanější případy) měly být vždy schopny konkrétní situaci samostatně posoudit, aniž by bylo třeba rozhodování krajského úřadu podle ustanovení § 8 odst. 4 vodního zákona.

Podle ustanovení § 4 odst. 1 vodního zákona nejsou povrchové vody (vody přirozeně se vyskytující na zemském povrchu, které tento charakter neztrácejí, protékají-li přechodně zakrytými úseky, přirozenými dutinami pod zemským povrchem nebo v nadzemních vedeních, a to nehledě na jejich skupenství – tzn. včetně sněhu, ledových ker, srážkové vody apod. – srov. § 2 odst. 1 vodního zákona) ani podzemní vody (vody přirozeně se vyskytující pod zemským povrchem v pásmu nasycení v přímém styku s horninami, kdy za podzemní vody se výslovně považují též vody protékající podzemními drenážními systémy a vody ve studních – srov. § 2 odst. 2 vodního zákona) předmětem vlastnictví a nejsou součástí ani příslušenstvím pozemku, na němž nebo pod nímž se vyskytují. Práva k těmto vodám

upravuje právě vodní zákon. To vyplývá ze skutečnosti, že přirozeně se vyskytující vody nelze pro jejich neovladatelnost považovat za věc a nemohou tedy ani být předmětem věcných práv, v první řadě práva vlastnického⁷⁸. Ke skutečnému „ovládnutí“ vody dochází až tím, že je voda např. nabrána do nádoby nebo vnikne do čerpadla apod. Tímto okamžikem přestává být z právního hlediska vodou podzemní nebo povrchovou a stává se vodou „odebranou“, která je způsobilým předmětem vlastnictví. Tato voda může být pak dále např. vedena vodovodními řady a prodávána jako běžné zboží.⁷⁹ Rakouská právní nauka sleduje pojetí vody jako věci pouze ve vztahu k vodě stojaté (ve studni nebo v rybníku), neboť pouze taková voda je ovladatelná. V případě tekoucí vody je její ovladatelnost vyloučena, a proto nemůže být věcí.⁸⁰

Pokud jde o právní status vod, obecně vzato, mohou být veřejné (v majetku státu nebo veřejné autority), soukromé, náležející celé komunitě / společenství (*res comunis omnium*), obecní / kmenové na místní úrovni (většinou v rámci zvykového práva) nebo také ničí (*res nullius*). Ve vývoji Evropského vodního práva je patrná tendence zrušit či alespoň omezit koncept soukromého vlastnictví vod a naopak zvýšit státní (vládní) kontrolu nad všemi vodami a způsoby jejich užívání.⁸¹ Ještě za účinnosti předchozí právní úpravy se jako deficit tehdejší legislativy hodnotila absence definice povahy vod z hlediska jejich právního statusu a ve vztahu k připravovanému novému vodnímu zákonu se uvažovalo, že by neměly pro jejich schopnost být neustále v pohybu, nedostatek kontroly, neovladatelnost a vzájemnou provázanost předmětem vlastnictví vůbec, a předpokládalo se, že by měly zůstat veřejným vlastnictvím (srov. „*in public hands*“)⁸². Ve vztahu k pojetí povrchových nebo podzemních vod v našem soudobém vodním právu ponechávám stranou polemiky o tom, zda se jedná o věci ničí [„*Povrchové ani podzemní vody nejsou pro svou neovladatelnost předmětem vlastnických ani dalších soukromých práv*“

⁷⁸ Damohorský, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 2. Vydání. Praha. C.H. Beck. 2007, 599 s. ISBN 978-80-7179-498-1. s. 265.

⁷⁹ Krecht, J. K vlastnictví vod. *Právník*. 1997. č. 10-11. s. 944-948.

⁸⁰ Griffel, A. Rausch, H. Damohorský, M. Stejskal, V. *Wasser und Recht : Sammelband aus einem internationalen Studierendenseminar* Universität Zürich. Juristische Fakultät der Karls-Universität zu Prag. Praha. 2010. ISBN 978-80-87146-30-9. s. 10.

⁸¹ Caponera, D. *Principles of Water Law and Administration : National and International*. 2nd ed. Taylor & Francis Group. London. 2007. ISBN 978-0-415-43583-3. s. 138.

⁸² Matula, S. *Institutional Framework for Water management in the Czech Republic* Czech university of Agriculture. Praha. 1998. ISBN 80-213-0554-1. s. 161.

s vlastnictvím spojených a jsou v tomto smyslu věci bez pána (*res nullius*). Vody z povrchových a podzemních vod vyloučené se stávají naproti tomu způsobilým předmětem vlastnického práva i dalších práv soukromých. Tato koncepce vychází z římskoprávního pojetí vlastnictví jako panství nad věcí. Věci které ovládnout nelze, nemohou být jeho předmětem. Jejich vlastnictví se nabývá např. povoleným odběrem, podle právní teorie zřejmě však i odběrem nepovoleným (sporné)⁸³], *res extra commercium*⁸⁴ či odmítnutí obou uvedených pojetí s tím, že „koncept *res nullius* (věci nikoho) byl využit nesprávně a v daném případě by mohl být použit pouze s ohledem na možné odebrání „části“ vody..to, že *res* (věc) je *res nullius* (věc nikoho), neznamena, že nejde o (právní) věc. Navíc (a to je podstatné) nejde u této kategorie o *res extra commercium* (věc vyjmutou ztzv. právního obchodu / vztahů), ale o *res in commercio* (věc zahrnutou do tzv. právního obchodu). Vždy totiž platilo, že za věci nikoho byly považovány věci, které doposud nikdo nevlastnil (samozřejmě je následně mohl vlastnit). Ty pak mohly neomezeně vstupovat „in commercio“. Vše lze shrnout tak, že věc *res nullius* (věc nikoho) nemůže být nikdy řazena do skupiny *res extra commercium*, kam patřila především podskupina věcí vyloučených ze soukromoprávního obchodu z důvodů náboženských – *res divini iuris*, dále věci patřící celému (římskému) národu – *res publicae* (věci veřejné, nepřímo patřící římskému státu) a nakonec *res omnium communes* (věci všem společné)⁸⁵. Přesto si ale dovoluji v této souvislosti připomenout jednu provokativní poznámku ke konceptu právní povahy vod a právům k nim: „Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách, stanovil v ustanovení § 3 odst. 1, že povrchové a podzemní vody nejsou předmětem vlastnictví a nejsou ani součástí ani příslušenstvím pozemku, na němž nebo pod nímž se vyskytují. Rovnou poznamenejme, že právě citované ustanovení patří mezi ta, jimiž zákonodárce vyplodil nesmysl. Pozemek je totiž věcí, a to věcí nemovitou (podle § 119 odst. 2 Občanského zákoníku, v platném znění, jsou přeci nemovitostmi právě pozemky, a vedle nich i stavby spojené se zemí pevným základem). Jestliže je ovšem pozemek věcí a jestliže věcmi mohou být jednak

⁸³ Sněmovní tisk 688 : Vládní návrh zákona o vodách - EU.

⁸⁴ Horáček Z., Král M., Strnad Z., Vytejšková V. *Vodní zákon s komentářem*. Praha. Sondy, s.r.o. 2011. 423 s. ISBN 978-80-86846-39-2. s. 22.

⁸⁵ Kult, A. *Tekoucí (povrchová) voda : Právně-filozofický pohled na rozdílné způsoby vymezení ochrany vody a vodního prostředí* Výzkumný ústav vodohospodářský T. G. Masaryka, v.v.i. Praha. 2010. s. 75.

hmotné předměty a jednak ovladatelné přírodní síly (energie), je pozemek konkrétně hmotným předmětem. To však současně nutně znamená, že není dvoj-, ale trojrozměrný, tudíž sahá odkudsi někam i ve směru vertikálním. Staré předpisy, konkrétně náš oblíbený, protože nedostižný, Obecný občanský zákoník, konstatovaly (§ 297 Obecného občanského zákoníku), že k nemovitým věcem patří i „vzduchový prostor v kolmé čáře nad nimi“. Jestliže je tedy pozemek hmotným, jinak řečeno trojrozměrným předmětem, sahá jednak kolmo (nakonec ovšem šikmo) do hloubky, jednak také vzhůru. Tudíž sahá odkudsi od mezinárodními smlouvami vymezené hranice kosmického prostoru (mezinárodní smlouvou stanovena na 100 km) směrem dolů. Ostatně i judikatura opakovaně připomíná (např. v rozhodnutí zveřejněném pod č. 7/1999 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, jež je ovšem jen jedním z mnoha), že pozemkem není možné rozumět jen povrch země (dvourozměrnou plochu), ale právě i prostor nad zemským povrchem a hlubinný prostor pod ním, takže pozemek vlastně tvoří jakýsi špičatý patvar končící přesně ve středu Země, v bodu, kde se setkává se všemi ostatními pozemky, co jich na Zemi je. Z výše uvedených hledisek pak Nejvyšší soud jakožto soud dovolací v právě citovaném judikátu dovedl, že garáž pod povrchem pozemku je nutno považovat za stavbu „na pozemku“. Voda nalézající se „pod ním“ (rozuměj pod pozemkem) se tak nutně nalézá hlouběji nežli je střed naší planety, takže náš platný vodní zákon z roku 2001 nejenže sebral vlastnictví vod českým občanům, ale odňal vlastnictví vod dokonce i našim protinožcům. Toto pochybení je na zákonodárce přeci jen poněkud školácké, nicméně Australanům, Číňanům či kdo to našim protinožcem vlastně je, zřejmě česká úprava ohledně vlastnictví jejich vod vůbec nevádí, je jim totiž asi, stručně a slušně řečeno, úplně lhostejná.⁸⁶

Pokud jde tedy o užívání povrchových nebo podzemních vod rozlišuje platná právní úprava podle vzniku právní možnosti veřejného užívání jeho dva druhy, a to obecné užívání a zvláštní užívání. Právní možnost obecného užívání vzniká přímo ze zákona (tzv. obecné nakládání s povrchovými vodami podle § 6 vodního zákona – „Každý může na vlastní nebezpečí bez povolení nebo souhlasu vodoprávního úřadu odebírat povrchové vody nebo s nimi jinak nakládat pro vlastní potřebu, není-li

⁸⁶ Kindl, M. David, O. Úvod do práva životního prostředí. Plzeň. Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o. 2005. 223 s. ISBN 80-86898-11-3. s. 89.

k tomu třeba zvláštního technického zařízení.“ a plavba podle § 7 vodního zákona – „K užívání povrchových vod k plavbě a k odběru vody potřebné k provozu plavidel není třeba povolení vodoprávního úřadu.“). Se vznikem právní možnosti obecného užívání pro konkrétního uživatele není spojen žádný projev vůle vykonavatele veřejné správy – žádná správní činnost (okruh uživatelů je neomezený – uživatelem může být bez dalšího kdokoli, popřípadě každý, kdo splňuje stanovené hmotněprávní předpoklady). Meze obecného užívání vyplývají obecně ze zákona, někdy i z prováděcích právních předpisů (srov. § 6 odst. 3 vodního zákona – „Při obecném nakládání s povrchovými vodami se nesmí ohrožovat jakost nebo zdravotní nezávadnost vod, narušovat přírodní prostředí, zhoršovat odtokové poměry, poškozovat břehy, vodní díla a zařízení, zařízení pro chov ryb a porušovat práva a právem chráněné zájmy jiných.“ a § 7 odst. 5 vodního zákona – „Na povrchových vodách v ochranných pásmech vodních zdrojů I. stupně a na nádržích určených povolením nebo rozhodnutím vodoprávního úřadu podle § 8 odst. 1 písm. a) bodu 4 nebo podle předchozích předpisů pro chov ryb je plavba plavidel se spalovacími motory zakázána. Nejde-li o dopravně významné vodní cesty, je tato plavba zakázána na vodních nádržích a vodních tocích, které stanoví Ministerstvo dopravy a spojů v dohodě s Ministerstvem životního prostředí ve spolupráci s Ministerstvem zemědělství vyhláškou. Povrchové vody lze užívat k plavbě jen tak, aby při tom nedošlo k ohrožení zájmů rekreace, jakosti vod a vodních ekosystémů, bezpečnosti osob a vodních děl; rozsah a podmínky užívání povrchových vod k plavbě stanoví Ministerstvo dopravy a spojů v dohodě s Ministerstvem životního prostředí ve spolupráci s Ministerstvem zemědělství vyhláškou.“). Základní povinnost, a to dbát při nakládání s vodami o jejich ochranu, jejich šetrné využívání a dbát (neporušovat) veřejných zájmů, je uložena každému (srov. § 5 odst. 1 vodního zákona - „Každý, kdo nakládá s povrchovými nebo podzemními vodami, je povinen dbát o jejich ochranu a zabezpečovat jejich hospodárné a účelné užívání podle podmínek tohoto zákona a dále dbát o to, aby nedocházelo k znehodnocování jejich energetického potenciálu a k porušování jiných veřejných zájmů chráněných zvláštními právními předpisy.“)⁸⁷. Princip prevence musí být při ochraně vod uplatňován co

⁸⁷ Damohorský, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 2. Vydání. Praha. C.H. Beck. 2007, 599 s. ISBN 978-80-7179-498-1. s. 271.

nejdůsledněji, neboť prostupuje celé právo životního prostředí, protože vychází z myšlenky, že je snazší nepříznivým následkům na životním prostředí předcházet, než je odstraňovat. Skutečnost, že princip prevence je v právu životního prostředí všudypřítomný, je možné dokumentovat nejen poukazem na existenci významných, již zcela nezastupitelných právních institutů v ochraně životního prostředí (jakým je např. institut územního plánování), ale i poukazem na to, že většina ustanovení zákonů v oblasti environmentálního práva zakotvuje povinnosti, jejichž plnění má za cíl zabránit vzniku nepříznivých účinků na životní prostředí anebo je alespoň omezit.⁸⁸ Vedle toho může být na základě zákona obecné užívání dočasně omezeno nebo vyloučeno opatřením obecné povahy nebo správním aktem (srov. § 6 odst. 4 a § 115a vodního zákona), a to pro každého, nebo pro určitou skupinu uživatelů, anebo pro konkrétního uživatele. Oprávnění ke zvláštnímu užívání (vod) vzniká pro určitého uživatele na základě správního aktu vydaného příslušným správním úřadem (srov. § 8 vodního zákona – „*Povolení k nakládání s povrchovými nebo podzemními vodami je třeba...*“). Oprávnění ke zvláštnímu užívání tedy vzniká vždy jmenovitě určenému uživateli – adresátovi aktu. Obsah zvláštního užívání obecně vyplývá především z uvedeného správního aktu, který má zpravidla povahu povolení. V povolení je stanoven způsob a doba zvláštního užívání a zákon popřípadě umožňuje stanovení modů (podmínek zvláštního užívání). Další povinnosti (podmínky zvláštního užívání) mohou být stanoveny přímo zákonem nebo prováděcími právními předpisy. Normy správního práva poskytují v různé míře jak ochranu veřejnému užívání, tak i ochranu před účinky veřejného užívání.⁸⁹

V Rakousku se například vody (vodstvo – srov. „*Gewässer*“) jako část veřejného statku podle Obecného občanského zákoníku (§ 287) dělí na veřejné (zejm. v příloze vodního zákona vyjmenované potoky, řeky a jiné vodní toky a všechno vodstvo, které není zákonem prohlášeno za soukromé) a soukromé (jednak vody, k jejichž užívání vznikl soukromý užívací titul před rokem 1870, jednak např. podzemní voda v pozemku, voda vyvěrající na pozemek, srážková voda zachycená na pozemku, voda ve studni, rybníky / nádrže, které nejsou napouštěné

⁸⁸ Košičiarová, S. a kol. *Právo životného prostredia*. 2. Zmenené a rozšírené vydanie. Vydavateľstvá a nakladateľstvá Aleš Čeněk, s.r.o. 2009. ISBN 978-80-7380-143-4. s. 29.

⁸⁹ Hendrych D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. Vydání. Praha. C.H. Beck. 2009, 875 s. ISBN 978-80-7400-049-2. s. 327.

veřejnými vodami nebo kterými veřejné vody neprotékají apod.). Rakouská úprava zná také obdobu obecného užívání povrchových vod podle ustanovení § 6 vodního zákona, a sice jako tzv. běžné užívání vod (srov. „*Gemeingebrauch*“), když ve veřejných vodách umožňuje každému (ovšem bez použití zvláštního zařízení) koupání, praní, mytí, čerpání vody apod., dále také těžbu bahna, půdy, písku, štěrku, kamení, ledu, rostlin, aniž by ovšem byly ovlivněny průtok vody, břeh, jakost vody či dotčeny práva nebo zájmy jiných, a to bez povolení vodoprávního úřadu (srov. „*Wasserrechtsbehörde*“). Ve vztahu k soukromým vodám v rámci rakouské právní úpravy je třeba dle teorie hovořit nikoliv o „běžném užívání vod“, ale tzv. „malém běžném užívání“ (srov. „*kleiner Gemeingebrauch*“), které je oproti běžnému užívání veřejných vod omezeno toliko na pití a odběr do ručních nádob. Stejně jako v naší právní úpravě může vodoprávní úřad podle rakouského vodního zákona běžné užívání vod omezit či upravit, popř. zakázat nařízením, které je mj. třeba ihned zveřejnit také ve vodní knize (jedná se o veřejně přístupný registr vedený zemským hejtmanem pro vlastní správní obvod).⁹⁰

Zajímavá je z tohoto pohledu úprava švýcarská, podle které není třeba povolení ke zvláštnímu užívání vod např. ani v případě zasněžování, a to zejména díky judikatuře tamních soudů a přes odlišné názorové stanovisko jak správních orgánů, tak i právní teorie. Podle spolkového soudu totiž k zasněžování dochází pouze v zimním období. Jedná se tak o odběr vody časově ohraničený a v rámci celého roku relativně malý.⁹¹ Podle mého názoru (a podle platné české právní úpravy) by to, že zasněžování není v provozu celý rok, nehrálo roli, když instalovaná čerpadla mohou nárazově, resp. v době zasněžování významným způsobem ovlivnit množství odebíraných vod. Absenci povolení vodoprávního úřadu považuji v těchto případech za nedostatek, který se může negativně projevit ve zhoršení vodních poměrů v dané lokalitě, pokud nejsou pro takové nakládání s vodami stanovena v povolení jasná pravidla. Dalším nedostatkem úpravy může být chybějící garance povoleného

⁹⁰ Kaan, R. Braumüller, G. *Handbuch Wasserrecht* Linde Verlag Wien Ges. m. b. H. Wien. 2000. ISBN 3-7073-0045-5.

⁹¹ Griffel, A. Rausch, H. Damohorský, M. Stejskal, V. *Wasser und Recht : Sammelband aus einem internationalen Studierendenseminar* Universität Zürich. Juristische Fakultät der Karls-Universität zu Prag. Praha. 2010. ISBN 978-80-87146-30-9. s. 78.

nakládání s vodami ve vztahu k dalším uživatelům vody (viz dále), jakož i stěžejí prokazatelné množství odebrané vody pro plnění event. poplatkové povinnosti.

Na podobném principu jako u nás je naopak založeno obecné užívání vod v Německu, kde lze o obecném, resp. „běžném užívání vod“ („*Gemeingebrauch*“) či „vlastnickém užívání vod“ („*Eigentümergebrauch*“) pouze ve vztahu k vodám povrchovým (např. odběr vody do ručních nádob, koupání, mytí, napájení a plavení dobytka, pití, vodní či lední sporty nebo plavba s malými plavidly bez vlastního pohonu, ale nikoliv např. potápění; vyloučeno je toto užívání vod ale dle úpravy jednotlivých spolkových zemí např. ve vztahu k vodám v zahradách, parcích, údolních nádržích, výjimečně též v rybnících) a nikoliv k vodám podzemním (až na výjimky související s právem jednotlivých spolkových zemí), a dokonce ani vlastník pozemku nemá právo k užívání souvisejících vod (až např. na výjimky čerpání podzemních vod jednotlivými domácnostmi a v malém množství – srov. „*geringe Menge*“). Běžné (obecné) nakládání s povrchovými vodami může být vodními úřady (srov. „*Wasserbehörde*“) za zákonem stanovených podmínek upraveno, omezeno nebo i zakázáno.⁹²

Právo nakládat s povrchovými nebo podzemními vodami u nás nelze, jak se mylně domnívají někteří autoři⁹³, založit smluvně [smluvně lze založit např. právo užívat vodní dílo (jako stavbu) – např. studnu, popř. právo přístupu k němu (např. věcné břemeno přístupu ke studni, která leží na cizím pozemku), nikoliv však vodní oprávnění]⁹⁴. Právo nakládat s vodami je tak právem, které vyplývá jediné z ustanovení vodního zákona, a to zprv (případy, kdy není třeba povolení vodoprávního úřadu) buď 1/ jako obecné nakládání s povrchovými vodami podle ustanovení § 6 vodního zákona, 2/ jako užívání povrchových vod k plavbě podle ustanovení § 7 či 3/ jako případy, kdy není podle ustanovení § 8 odst. 3 vodního zákona povolení podle ustanovení § 8 odst. 1 tohoto zákona třeba, jako jsou případy čerpacích pokusů při provádění hydrogeologického průzkumu nebo při průzkumu vydatnosti zdrojů podzemních vod, pokud mají trvat méně než 14 dnů a odběr vody

⁹² Breuer, R. *Öffentliches und privates Wasserrecht*. C. H. Beck oHG. München. 2004. ISBN 3 406 460380. s. 123.

⁹³ Kindl, M. Poznámka k vlastnictví vod. *Právník*. 1997. č. 2. s. 186-191. Obdobně též: Maršnerová, V. Ještě o nabytí (a ještě o vodě). *Právník*. 1998. č. 1. s. 69-75.

⁹⁴ Krecht, J. Poznámka k vlastnictví vod. *Právník*. 1997. č. 6. s. 529-531.

v této době nepřekročí 1 l/s [písm. a)], odběry povrchových a podzemních vod pro zjišťování a hodnocení stavu těchto vod [písm. b)], jednorázové odběry povrchových nebo podzemních vod v případech záchranných prací při mimořádných událostech, požárech a jiných živelních pohromách [písm. c)], nakládání s povrchovými vodami při cvičení a zásahu Hasičského záchranného sboru České republiky a jednotek požární ochrany, Policie České republiky, obecní policie nebo ozbrojených sil České republiky [písm. d) - toto nakládání musí být při cvičení předem projednáno s vodoprávním úřadem], využívání energetického potenciálu podzemních vod v případě, že nedochází k odběru nebo čerpání podzemní vody [písm. e)] a užívání důlních vod [srov. § 40 odst. 1 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů, podle kterého jsou důlními vodami „*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*“.] organizací při hornické činnosti pro její vlastní potřebu [navíc bezúplatně – srov. § 40 odst. 2 písm. a) zákona č. 44/1988 Sb.] nebo k vypouštění důlních vod organizací do vod povrchových nebo podzemních [písm. f)] za podmínek a způsobem, který stanoví vodoprávní úřad - krajský úřad [srov. § 38 odst. 3 věta poslední a § 107 odst. 1 písm. i) vodního zákona] a orgán ochrany veřejného zdraví [viz § 40 odst. 2 písm. b) zákona č. 44/1988 Sb.] nebo 4/ jako případy, kdy práva a povinnosti vyplývající z povolení k nakládání s vodami, které bylo vydáno pro účel spojený s vlastnictvím k pozemkům a nebo stavbám spojeného s užíváním určitého nemovitého majetku přecházejí na dalšího nabyvatele (pod podmínkou, že tyto pozemky nebo stavby budou i nadále sloužit účelu uvedenému v povolení), popř. na jejich uživatele podle ustanovení § 11 odst. 1 vodního zákona, dále 5/ jako odběry podzemních vod v případě užívání vody ze studní vybudovaných před 1.1.1955 (srov. „*Zřízení domovních studní nepodléhá povolení vodoprávního úřadu*“⁹⁵ podobně také „*odběr spodních vod nemůže sám o sobě býti předmětem propůjčení*

⁹⁵ Budwińského sbírka rozhodnutí (nálezů) Správního soudního dvora ve Vídni : poř. č. 1203-A/1902.

*práva k užívání vody podle vodního zákona:*⁹⁶) jednotlivými občany (domácnostmi), jež se má dodnes za povolené (srov. § 8 zákona č. 11/1955 Sb. ve spojení s ustanovením § 56 nařízení vlády č. 70/1956 Sb. a následně ustanovení § 50 nařízení vlády č. 14/1959 Sb., které nařízení vlády č. 70/1956 Sb. nahradilo), 6/ jako vypouštění odpadních vod do vod povrchových nebo podzemních, které se má za povolené (§ 15a odst. 4 vodního zákona), jestliže vodoprávní úřad souhlasí s ohlášením vodního díla pro čištění odpadních vod do kapacity 50 ekvivalentních obyvatel, jejichž podstatnou součástí jsou výrobky označované CE (§ 15a odst. 1 vodního zákona) či 7/ jako povolení k nakládání s vodami podle ustanovení § 8 odst. 1 vodního zákona, jehož vydání je podle ustanovení § 126 odst. 5 vodního zákona nahrazeno postupem v řízení o vydání integrovaného povolení podle zákona o integrované prevenci č. 76/2002 Sb. (od roku 2003 značně narostl počet takových povolení vydaných na základě zákona č. 76/2002 Sb.⁹⁷), nebo za druhé (případy, kdy povolení vodoprávního úřadu třeba je) z rozhodnutí vodoprávního úřadu podle ustanovení § 8 odst. 1 vodního zákona. Právo k nakládání s vodami proto nesouvisí z tohoto hlediska s vlastnictvím pozemků a nelze je získat ani koupí, ani jiným podobným způsobem. Určitou výjimkou z tohoto konstatování je výše zmíněný přechod práv a povinností vyplývajících z povolení k nakládání s vodami spolu s přechodem nemovitého majetku na jeho nového nabyvatele, resp. uživatele podle ustanovení § 11 odst. 1 vodního zákona.

Případy, kdy je povolení vodoprávního úřadu k nakládání s povrchovými nebo podzemními vodami třeba, jsou uvedeny v ustanovení § 8 odst. 1 vodního zákona. Jedná se tak např. o povolení k odběru povrchových nebo podzemních vod, o jejich akumulaci, o využívání energetického potenciálu povrchových vod, o umělé obohacování podzemních zdrojů vod povrchovou vodou, o vypouštění odpadních vod do vod povrchových nebo podzemních, čerpání povrchových nebo podzemních vod a jejich následnému vypouštění do těchto vod za účelem získání tepelné energie apod. Výčet způsobů užívání vody není v ustanovení § 8 odst. 1 vodního zákona

⁹⁶ Bohuslavova sbírka rozhodnutí (nálezů) Nejvyššího správního soudu ve věcech administrativních : poř. č. 10.184/1932.

⁹⁷ Kult, A. Povolení k nakládání s vodami podle vodního zákona v souvislosti s některými ustanoveními zákona o integrované prevenci. *Vodní hospodářství : Vodohospodářské technicko-ekonomické informace*. 2008. č. 5. s. 7-10.

taxativní, resp. demonstrativní prvek do něho vnáší bod 5. jak v písm. a) tak i v písm. b) odst. 1, podle něhož povolení vodoprávního úřadu (nejde-li o obecné nakládání s povrchovými vodami) vyžaduje i tzv. „jiné nakládání s povrchovými nebo podzemními vodami“. Zde bude na vodoprávním úřadu, aby zamýšlenou činnost, resp. užívání vody posoudil zejména s ohledem na definici nakládání s vodami v ustanovení § 2 odst. 9 vodního zákona (srov. „*Nakládáním s povrchovými nebo podzemními vodami je...další způsoby, jimiž lze využívat jejich vlastnosti nebo ovlivňovat jejich množství, průtok, výskyt nebo jakost.*“), popř. aby v případě pochybností dal podnět krajskému úřadu [§ 107 odst. 1 písm. p) vodního zákona] k rozhodnutí v řízení z moci úřední (§ 126 odst. 8 vodního zákona) podle ustanovení § 8 odst. 4 vodního zákona o tom, zda se jedná o nakládání s povrchovými nebo podzemními vodami a o jaký druh nakládání s povrchovými nebo podzemními vodami se jedná.

Povolení vodoprávního úřadu k nakládání s vodami dává oprávněnému právo nakládat s vodami v rámci tohoto povolení při splnění povinností uložených v něm. Není však povinen takové povolení zcela a neustále využívat. Je oprávněn, i zcela bez důvodu, nenakládat s vodami, ačkoliv má takové povolení.⁹⁸

Oprávněný také může, nestanoví-li vodoprávní úřad jinak, umožnit podle ustanovení § 11 odst. 3 vodního zákona výkon svého povolení k nakládání s vodami i jinému (půjde zřejmě např. o dlouhodobé záměry, popř. záležitosti většího rozsahu apod.). Jedná se tak o praktický příklad promítnutí obecné veřejnoprávní smlouvy týkající se převodu nebo způsobu výkonu (veřejných subjektivních) práv nebo povinností podle ustanovení § 162 správního řádu v některém ze složkových zákonů, konkrétně ve vodním zákoně. Oprávněný logicky také může, aniž by převáděl svá veřejná subjektivní práva na jiného a dál zůstal „oprávněným“ ve smyslu ustanovení § 8 odst. 2, „*umožnit výkon vodního oprávnění jiným, např. rodinným příslušníkům, nájemníkům ve svém domě apod., aniž by tím na ně své oprávnění vůbec přenášel. Obdobně je tomu u studní veřejných, kde vodní oprávnění svědčí obci a kde výkon tohoto oprávnění obec umožňuje veřejnosti*“⁹⁹.

⁹⁸ Výklad č. 18 k vodnímu zákonu a souvisejícím právním předpisům.

⁹⁹ Krecht, J. K vlastnictví vod. *Právník*. 1997. č. 10-11. s. 944-948.

Na druhé straně ovšem mohou pro oprávněného, který své povolení k nakládání s vodami nevyužívá zcela nebo zčásti, důsledky předpokládané vodním zákonem znamenat buď dočasné omezení možnosti s vodou podle platného povolení nakládat nebo trvalou změnu či dokonce zrušení takového povolení vodoprávním úřadem. První případ nastane, je-li třeba ve veřejném zájmu vodoprávním úřadem zjištěném a řádně odůvodněném zajistit využívání povoleného nakládání s vodami (např. odběru podzemních vod pro zásobování obyvatelstva pitnou vodou). V případě, že oprávněný povolení k nakládání s vodami využívá pouze částečně nebo vůbec, může mu vodoprávní úřad podle ustanovení § 11 odst. 4 vodního zákona v řízení z moci úřední rozhodnutím, které může být prvním úkonem v tomto řízení (srov. § 115 odst. 10 vodního zákona), uložit, aby umožnil využít své vodní dílo (např. vrt, studnu, vodovodní řad, čistírnu odpadních vod apod.) nebo zařízení k povolenému nakládání s vodami (např. čerpadlo) fyzickou nebo právnickou osobou určenou vodoprávním úřadem (srov. názor, podle kterého to lze zřejmě považovat za další z expropriačních titulů¹⁰⁰). Rozhodnutí lze podle ustanovení § 11 odst. 4 vodního zákona vydat pouze na omezenou nezbytně nutnou dobu nebo do doby rozhodnutí o vyvlastnění nebo omezení vlastnického práva, a to za náhradu zřejmě ze strany těch, v jejichž zájmu je opatření přijímáno, resp. toho, kdo uvedenou situaci, vyžadující přijetí opatření ve veřejném zájmu, způsobil. Mnohem méně příznivým důsledkem nevyužívání či pouze minimálního využívání povoleného nakládání s vodami oprávněným po dobu delší než 2 roky (počítáno zřejmě od právní moci povolení) je možnost vodoprávního úřadu do povoleného nakládání s vodami podle ustanovení § 12 odst. 1 písm. a) vodního zákona v řízení z moci úřední zasáhnout (srov. § 126 odst. 8 vodního zákona – „V řízeních podle...§ 12 odst. 1...rozhoduje vodoprávní úřad z moci úřední.“), a buď je změnit nebo zcela zrušit. Nevyužívání nebo minimální využívání povolení k nakládání s vodami může být někdy jen důsledkem neodůvodněného naddimenzování odběrů v žádosti o povolení takového nakládání s vodami např. z preventivních či bezpečnostních důvodů, popř. v zájmu budoucí expanze, ke které ale fakticky nemusí vůbec dojít. V takovém případě však zlomkový rozsah nakládání s vodami oproti povolení

¹⁰⁰ Hendrych D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. Vydání. Praha. C.H. Beck. 2009, 875 s. ISBN 978-80-7400-049-2. s. s. 343.

k nakládání s vodami fakticky brání povolení užívání v rozsahu nevyužité či „rezervované“ části povolení k nakládání s vodami jiné osobě. Takový postup by zřejmě ani nebyl v souladu s požadavkem po hospodárném využívání vodních zdrojů (§ 1 odst. 1 vodního zákona) a účelném užívání povrchových nebo podzemních vod (§ 5 odst. 1 vodního zákona) a lze jen podpořit snahu po optimalizaci užívání vod.

3.4.2. Formuláře žádostí

Povolení k nakládání s vodami vydává vodoprávní úřad ve formě rozhodnutí ve vodoprávním řízení zahajovaném k žádosti (§ 8 odst. 2 vodního zákona), která vymezuje předmět řízení (srov. § 44 a 45 správního řádu).

Formuláře žádostí o většinu rozhodnutí podle vodního zákona jsou uvedeny ve vyhlášce č. 432/2001 Sb., o dokladech žádosti o rozhodnutí nebo vyjádření a o náležitostech povolení, souhlasů a vyjádření vodoprávního úřadu, ve znění pozdějších předpisů, která byla vydaná na základě zmocnění v ustanovení § 115 odst. 2 vodního zákona a kromě formulářů žádostí stanoví v souladu se zákonným zmocněním i náležitosti vybraných správních aktů vydávaných vodoprávními úřady (srov. „*Ministerstvo zemědělství ve spolupráci s Ministerstvem životního prostředí vyhláškou stanoví, ve kterých případech a které doklady je třeba předložit k žádosti o rozhodnutí, kolaudační souhlas, stanovení ochranného pásma vodního díla, stanovení ochranného pásma vodního zdroje, nebo vyjádření k ohlášení nebo oznámení užívání, jakož i náležitosti rozhodnutí, opatření obecné povahy, souhlasů a vyjádření, v souladu s tímto zákonem.*“). Princip propojení typových žádostí s návodem, jak je vyplnit, a soupisem příloh, které se k žádosti přikládají, byl ve své době ojedinělý a dodnes z něho čerpají i jiné právní úpravy. Výkladová praxe ovšem nebyla zcela jednotná v tom smyslu, zdali jsou tyto typové žádosti závazné do té míry, že nebude-li žádost podána na předepsaném formuláři, může vyústit postup vodoprávního úřadu až k zastavení řízení pro nedostatek spočívající v absenci předepsaných náležitostí žádosti [srov. § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu], či zda se jedná o jakési administrativně-technické doporučení „ideální“ podoby návrhu na zahájení vodoprávního řízení. Domnívám se, že je nadále jen velmi obtížně udržitelný názor, podle kterého „nemůže být více pochyb o tom, že kvalifikovaná

žádost může být podána pouze na předepsaném formuláři¹⁰¹, a to přesto, že takový postup naznačují jednotlivá ustanovení citované vyhlášky (srov. např. § 2 odst. 3 či § 3a odst. 3, podle něhož „*doklady uvedené v odstavcích 1 a 2 předkládá žadatel vodoprávnímu úřadu spolu s žádostí na předepsaném formuláři, jehož obsahové náležitosti jsou stanoveny v příloze...*“). Proti výlučné závaznosti formulářů z vyhlášky č. 432/2001 Sb. totiž hovoří dvě věci. Za první je to zmocňovací ustanovení § 115 odst. 2 vodního zákona, které umožňuje Ministerstvu zemědělství ve spolupráci s Ministerstvem životního prostředí vyhláškou stanovit pouze to, ve kterých případech a které doklady je třeba předložit k žádosti o rozhodnutí, kolaudační souhlas, stanovení ochranného pásma vodního díla, stanovení ochranného pásma vodního zdroje nebo vyjádření, jakož i k ohlášení nebo oznámení užívání. S ohledem na čl. 79 odst. 3 Ústavy České republiky mohou mj. ministerstva na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny. Je otázkou, do jaké míry byl uvedený požadavek při vydávání vyhlášky č. 432/2001 Sb. dodržen. Jestliže zmocnění odkazuje toliko na úpravu dokladů přikládaných k vybraným podáním adresovaným vodoprávními úřady, může být přinejmenším sporné, zda výše prezentovaná instruktáž podatele o použití formulářů z přílohy této vyhlášky podatele vůbec zavazuje, když mu takovou povinnost navíc ukládá toliko podzákonný právní předpis (srov. čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod: „*Povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod.*“). Za druhé, vodní zákon na rozdíl od stavebního zákona nemá výslovné ustanovení o závaznosti předepsaných formulářů (srov. § 196 odst. 1 stavebního zákona, podle kterého lze „*ohlášení, žádosti, návrhy a další podání podle tohoto zákona, pro která prováděcí právní předpis určuje formuláře, lze činit pouze na těchto formulářích...*“). Lze se domnívat, že pokud by vodoprávní úřad na žádosti v podobě formuláře z vyhlášky č. 432/2001 Sb. lpěl, mohl by se dostat do rozporu se zásadou legality [srov. „*Při výkonu veřejné moci je i orgán veřejnoprávní samosprávy vázán zákony, především vymežujícími rozsah působnosti...a může ve své činnosti vykonávat jen to, co mu Ústava, zákon či jiný právní předpis umožňují. Na rozdíl od soukromoprávních subjektů může veřejná moc (a v zásadě musí) činit pouze to, co jí právní řád ukládá, případně, ač to výslovně*

¹⁰¹ Strnad, Z. Formuláře žádostí: model 2008. *Vodní hospodářství* 2008. č. 3. s. 82-84.

*nestanoví, přesto nesmí aktivní činnost přesahovat rámeček funkcí.*¹⁰²]. Na druhé straně platí pro jakékoliv podání jako úkon směřující vůči správnímu orgánu, tedy i vůči vodoprávnímu úřadu, minimální standardy v ustanovení § 37 odst. 2 správního řádu (další náležitosti podání by mohl navíc podle poslední věty stanovit pouze zákon), rozšířené, pokud jde o žádost, již se zahajuje řízení, o náležitosti podle ustanovení § 45 odst. 1 správního řádu. Porovnáním formulářů žádostí podle vyhlášky č. 432/2001 Sb. s minimem údajů požadovaných v obecné rovině správním řádem lze dojít k závěru, že obsahová stránka formulářů v podstatě nevybočuje z mantinelů daných správním řádem, pouze předepsané náležitosti přizpůsobuje tak, aby věcně odpovídaly předmětu řízení podle úpravy provedené ve vodním zákoně. Jinak řečeno, i když žadatel předepsané formuláře nevyužije, bude muset nakonec (třeba i v návaznosti na postup vodoprávního úřadu podle § 45 odst. 2 správního řádu) vodoprávnímu úřadu doložit množinu údajů s velkou pravděpodobností odpovídající sumě údajů z formulářů vyhlášky č. 432/2001 Sb. Ze strany podatelů tak zbývá pouze posoudit, zdali pro ně nebude z hlediska procesní ekonomie a hospodárnosti využití formulářů výhodnější. Při použití formulářů podle vyhlášky č. 432/2001 Sb. totiž žadatel přesně ví, jaké údaje a jaké doklady má vodoprávnímu úřadu předložit. A vodoprávní úřad by zase měl na základě řádně vyplněné a doložené žádosti získat veškeré údaje potřebné pro vydání rozhodnutí, aniž by musel žadatele vyzývat k odstranění případných nedostatků žádosti a řízení přerušovat¹⁰³. Použití uvedených formulářů je tak podle mého názoru oboustranně výhodné.

3.4.3. Povolení vodoprávního úřadu

Správní akt, individuální správní akt je nejdůležitější formou činnosti veřejné správy a ústředním pojmem správního práva. V českém právním řádu není legálně vymezen, na rozdíl od rozhodnutí jako nejvýraznější formy správního aktu. Proto můžeme vymezení rozhodnutí v zásadě použít i pro správní akt, podle kterého rozhodnutím správní orgán v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva anebo

¹⁰² Klíma, K. a kol. *Komentář k Ústavě a Listině* Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o. 1019 s. ISBN 80-86898-44-X. s. 48.

¹⁰³ Strnad, Z. Povolování a provoz vodních děl – teorie a praxe. In *Sborník přednášek ze semináře „Nové metody a postupy při provozování čistíren odpadních vod XIII.“*. VHOS, a.s. Moravská Třebová : NOEL s.r.o. 2008. s. 1-6. ISBN 80-86020-56-8.

povinnosti jmenovitě určené osoby (konstitutivní) nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá (deklaratorní), nebo v zákonem stanovených případech rozhoduje o procesních otázkách (§ 67 správního řádu).

Správní akt je jednostranným správním úkonem (rozhodnutím, opatřením), který činí správní úřad nebo jiný oprávněný vykonavatel veřejné správy s cílem vyvolat přímé vnější účinky v jednotlivém případě. Určujícími znaky jsou: jednání příslušného správního úřadu (orgánu), jednostranný autoritativní výrok o právech a povinnostech nepodřízených osob, bezprostřední právní závaznost, konkrétnost vztahující se jak k předmětu, tak k osobě (osobám), které je správní akt určen.¹⁰⁴

Svoboda jednání soukromé osoby není absolutní, neohraňovaná. Některé činnosti mohou být zakázány, jiné přikázány a kromě toho některá jednání sice zákon výslovně nezakazuje, ale podmiňuje je buď nějakou formou ohlášení státnímu orgánu (např. právo shromažďovací), či přímo předpokládá před zahájením (kvalifikovaného) „jednání“ vydání (povolovacího) aktu příslušným státním (správním) orgánem, jako např. v případě povolení pro zvláštní (tj. nad běžnou míru prováděné) nakládání s povrchovými nebo podzemními vodami.¹⁰⁵

Povolení k nakládání s vodami je rozhodnutím ve správním řízení a vodoprávní úřad je vydává na základě žádosti. Řízení je zahájeno dnem, kdy žádost dojde věcně a místně příslušnému vodoprávnímu úřadu (§ 44 odst. 1 správního řádu). Žádost (a tedy i předmět řízení) je tak plně v dispozici žadatele. Žadatel proto může kdykoliv, bez nutnosti souhlasu vodoprávního úřadu, zúžit předmět své žádosti nebo dokonce vzít svoji žádost zpět. To nemůže učinit pouze v době od vydání rozhodnutí správního orgánu prvního stupně do zahájení odvolacího řízení (§ 45 odst. 4 správního řádu). Rozšíření předmětu žádosti je však možné pouze do okamžiku vydání rozhodnutí a je vázáno, na rozdíl od zúžení předmětu žádosti či jejím zpětvzetí žádosti, na povolení vodoprávního úřadu (§ 41 odst. 8 správního řádu).

Je zajímavé, že pokud jde o pochybení identifikovaná ústředním vodoprávním úřadem – Ministerstvem zemědělství – ve vodoprávních řízeních vedených

¹⁰⁴ Hendrych, D. a kol. *Právní slovník* Praha. 2009. Nakladatelství C. H. Beck. Heslo: správní akt.

¹⁰⁵ Sládeček, V. Mikule, V. Syllová, J. *Ústava České republiky*. 1. vydání. C. H. Beck. 949 s. Praha. 2007. ISBN 978-80-7179-869-9. s. 26.

vodoprávními úřady nižších stupňů¹⁰⁶ patří mezi vůbec nejčastější pochybení, které ve svém důsledku znamená nutnost změny nebo zrušení přezkoumávaného rozhodnutí, porušení dispoziční zásady žadatele v řízení o žádosti podle ustanovení § 45 a násl. správního řádu, nerespektování žádostí vymezeného předmětu řízení, jeho (ze strany vodoprávního úřadu svévolná) změna předmětu řízení nad rámec předložené žádosti nebo dokonce i bez ní. Návrh (žádost) účastníka je podmínkou *sine qua non*, bez níž vodoprávní úřad nemůže vést vodoprávní řízení a rozhodovat a jí je vázán. V konkrétní věci bylo např. zjištěno, „že prvoinstanční rozhodnutí je v rozporu s podanou žádostí, jelikož žadatelé podali žádost ve věci prodloužení doby trvání stavby dočasné a nikoliv ve věci povolení změny užívání stavby ze stávající stavby dočasné na stavbu trvalou. Prvoinstanční orgán je povinen rozhodovat s ohledem na vůli žadatelů, jež je vyjádřena a pro něj závazně vymezena v předložené žádosti. Není *de iure* žádoucí prvoinstančnímu orgánu tolerovat extenzivnost takového chování, jehož podstatu spatřuje odvolací orgán právě ve skutečnosti, kdy vydané rozhodnutí jde *de facto* nad požadavek žadatelů, vyjádřený v jejich žádosti, a bez jejich vůle jej bezdůvodně rozšiřuje. Takové jednání správního úřadu rozhodně důvěru občanů ve správní rozhodování neposilujě.

V jiné věci se správní soud podivil nad tím, jak je možné, že správní orgán si vyložil žádost žalobce, aniž by jej, měl-li o jejím obsahu pochybnost, vyzval ke sdělení, co žádá nebo čeho se domáhá (srov. § 45 odst. 1 správního řádu): „*Je s podivem, že správní řízení, o jehož předmětu by nemělo být pochyb, neboť ten by měl být vždy zcela jednoznačně určen, aby bylo zřejmé, o čem správní orgán vůbec rozhoduje, je postaveno pouze na hypotéze či představě o obsahu žádosti žalobce, aniž by se správní orgán v případě pochybností či nedostatků takového podání pokusil takové pochybnosti odstranit, ať již postupem podle tehdy platného správního řádu z roku 1967 (§ 19 odst. 3) či podle aktuálně platného ustanovení § 45 odst. 2 správního řádu.*“¹⁰⁷ Je navíc nerozhodné, jestli žalobce uvedený postup správních orgánů nerozporoval, popř. mlčky akceptoval, když základním atributem správního procesu je mj. rozhodování o právech a povinnostech jednotlivě určených

¹⁰⁶ Strnad, Z. Právní věty z vodoprávních rozhodnutí Ministerstva zemědělství. *Právo a podnikání*. 2004. č. 3-4. s. 21.

¹⁰⁷ Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 31.8.2011, čj. 10 A 48/2011-38, www.nssoud.cz.

osob, a to v určité věci, o níž musí být najisto postaveno, že je předmětem řízení (srov. § 9 správního řádu). Spokojit se s vlastním či převzatým výkladem podání žalobce bez jednoznačného ověření jeho skutečného obsahu v případě pochybností o něm či zjištění jeho vad je z hlediska dalšího postupu správního orgánu nedostatečné a takový přístup je třeba z rozhodovací praxe vyloučit. Správní orgán se nemá snažit pochopit či vysvětlovat podání nebo žádosti jednotlivých subjektů, ale v případě nejasností či jejich nedostatků je postupem předpokládaným platnou právní úpravou odstraňovat. Krajský soud uzavřel, že „je věcí „klientů“ veřejné správy, aby správním orgánům srozumitelně a jasně sdělili, oč žádají a co po správním orgánu požadují. Poučovací povinnost vrámci výkonu veřejné správy (§ 74 odst. 2 správního řádu) není možné zaměňovat s advokátní výpomocí ze strany správních orgánů, což nemění nic na tom, že veřejná správa je především službou veřejnosti (§ 4 odst. 1 správního řádu)“.

Povolení k nakládání s vodami je rozhodnutí konstitutivní, to znamená, že práva a povinnosti jím založené platí ode dne, kdy rozhodnutí vodohospodářského orgánu nabylo právní moci.

Vodní zákon v souvislosti s povolováním nakládání s vodami zavádí legislativní zkratku „oprávněný“, na niž průběžně odkazuje na různých místech a v různých souvislostech (srov. § 10 odst. 1, pokud jde o povinnost měřit množství vody, se kterou nakládá; § 11 odst. 3, pokud jde o umožnění výkonu svého povolení k nakládání s vodami jinému; 45 odst. 3, pokud jde o náhradu v souvislosti se změnou koryta vodního toku; § 57, pokud jde o povinnost podílet se na úhradě nákladů na údržbu vodního díla, z něhož má bezprostřední prospěch apod.). Oprávněným je podle ustanovení § 8 odst. 2 vodního zákona právnická nebo fyzická osoba, která má platné povolení k nakládání s vodami, ať již podle ustanovení § 8 odst. 1 vodního zákona nebo podle předchozích předpisů, které mu bylo vydáno, resp. které na něho přešlo nebo na něho bylo převedeno (srov. např. § 11 odst. 1 vodního zákona), jakož i ten, jehož nakládání s vodami se má za povolené podle ustanovení § 15a odst. 4. Za oprávněného (se všemi právy a povinnostmi) se podle ustanovení § 126 odst. 5 vodního zákona považuje i ten, komu svědčí právo

z rozhodnutí vydaného podle zákona o integrované prevenci¹⁰⁸, pokud nahradilo povolení k nakládání s vodami podle ustanovení § 8 odst. 1 vodního zákona.

Nakládání s povrchovými nebo podzemními vodami bez povolení příslušného vodoprávního úřadu, popř. v rozporu s ním, naplňuje znaky skutkové podstaty přestupku nebo správního deliktu podnikatelů upravených v Hlavě XII vodního zákona [zejm. § 116 odst. 1 písm. b), § 118, § 125a odst. 1 písm. b), § 125c].

Legální nakládání s vodami na základě povolení vodoprávního úřadu, pokud je ho třeba, je významné nejen z hlediska toho, že ten, kdo podzemní vody odebírá na základě platného povolení k nakládání s vodami, se nedopouští přestupku či správního deliktu, ale má rovněž toto své právo „chráněné“ nejen při činnostech, jako je např. územní plánování nebo povolování staveb, ale především při řízení o povolení jakéhokoliv jiného nakládání s vodami, které by již jednou povolené nakládání s vodami nemělo jakkoliv ovlivnit. Za třetí, jsou-li podzemní vody odebírány na základě platného povolení, má oprávněný, který takto vodu odebírá, v případě, že mu jiná osoba způsobí při provozní činnosti ztrátu podzemní vody nebo podstatné snížení možnosti odběru, popřípadě zhoršení jakosti vody ve vodním zdroji, právo na úhradu vzniklé škody a na provedení takových opatření, aby došlo v maximální možné míře k obnovení původního stavu ve vodním zdroji z hlediska množství nebo jakosti podzemní vody (srov. § 29 odst. 2 vodního zákona). Zakotvením uvedených pravidel do našeho právního řádu a vodohospodářské praxe se stát snaží chránit pravomocně udělená práva jednak před zasahováním ze strany třetích osob, jednak také při povolování nakládání nového, v rámci něhož musí být práva již nabytá respektována. Vodoprávní úřady mohou nové nakládání s vodami povolit jen tak, aby v zásadě byly původní (přírodní) poměry zachovány. To znamená, aby vodní zdroje jako přírodní zdroje zůstaly zachovány jako obnovitelné, a proto trvale využitelné. Vodoprávní úřad proto musí ve vodoprávním řízení posoudit vliv požadovaného nakládání s vodami na vodní zdroje, na vodní ekosystémy a na ně přímo vázané suchozemské ekosystémy, ale také na již povolená nakládání s vodami, která musí být chráněna po dobu, na niž byla

¹⁰⁸ Zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezení znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), ve znění pozdějších předpisů.

udělena¹⁰⁹ (srov. obdobně také - „Vodoprávní úřad, který vede vodoprávní řízení o povolení k nakládání s vodami zahájené žádostí žadatele, může napříště povolit jen takové nakládání s vodami, které je možné. Může tedy povolit jen takové nakládání s vodami, které už nebylo povoleno v daném místě a čase jiné osobě.“¹¹⁰).

V souvislosti se způsobením ztráty podzemní vody nebo podstatného snížení možnosti odběru, popřípadě zhoršení jakosti vody ve vodním zdroji a z toho vyplývajícími kompenzačními povinnostmi podle ustanovení § 29 odst. 2 vodního zákona je na místě zmínit pojem „provozní činnost“, která je v tomto kontextu chápána velmi široce. „Rozumí se jí činnost podle § 420a zákona č. 40/1964 Sb., Občanský zákoník. V souladu s rozhodnutím Nejvyššího soudu ze dne 2.9.2004, sp. zn. 25 Cdo 1829/2003 ji lze vykládat jako činnost související s předmětem činnosti (zpravidla podnikatelské, obchodní, ale není vyloučena ani činnost ryze „soukromá“), kterou fyzická nebo právnická osoba provozně vyvíjí. Za škodu způsobenou provozní činností odpovídá poškozenému provozovatel takové činnosti, a to bez ohledu na zavinění (úmysl, nedbalost), je-li škoda v příčinné souvislosti s provozní činností; jde tedy o objektivní odpovědnost. Poškozený při uplatňování svého nároku nemusí dokazovat porušení konkrétní právní povinnosti na straně provozovatele, ale jen to, že škoda byla vyvolána povahou provozní činnosti; provozovatel se zároveň odpovědnosti nemůže zprostit tím, že by dokázal, že škodu nezavinil, ani poukazem na to, že provozní činnost vykonával jako zhotovitel pro osobu odlišnou od poškozeného, neboť § 420a odst. 1 Občanského zákoníku za osobu povinnou k náhradě škody označuje každého, kdo svou provozní činností způsobí jinému škodu. Povinnost k náhradě škody podle tohoto ustanovení proto stíhá provozovatele činnosti bez ohledu na to, že je případně vykonávána za účelem splnění závazku vůči třetí osobě (srov. usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 13.11.2003, sp. zn. 25 Cdo 1006/2002, publikované v Souboru civilních rozhodnutí Nejvyššího soudu, sv. 27, pod C 2152)¹¹¹.

¹⁰⁹ Nietzscheová, J. Koukalová, V. *Vodoprávní předpisy*. ABF – nakladatelství ARCH. Praha. 2009. 184 s. ISBN 978-80-86905-49-5. s. 24.

¹¹⁰ Výklad č. 51 k vodnímu zákonu a souvisejícím právním předpisům.

¹¹¹ Horáček Z., Král M., Strnad Z., Vytejšková V. *Vodní zákon s komentářem*. Praha. Sondy, s.r.o. 2011. 423 s. ISBN 978-80-86846-39-2. s. 111.

V situacích předpokládaných v ustanovení § 29 odst. 2 vodního zákona, kdy se jedná o dočasné znemožnění odběru podzemní vody z výše uvedených důvodů, např. snížení hladiny podzemní vody ve vrtu (studni) při hydrodynamických zkouškách v rámci průzkumných hydrogeologických prací, při snižování hladiny podzemní vody při stavebních činnostech, při překročení povoleného množství k odběru podzemní vody ze stejného zdroje podzemní vody v jiné lokalitě, je osoba, která tento stav svou provozní činností způsobila, povinna proto zajistit náhradní zásobování po dobu trvání negativního ovlivnění zdroje podzemní vody, a to např. zajištěním dodávky vody dovážkou.

V případech, kdy dojde k trvalému snížení hladiny podzemní vody ve vrtu (studni), ale toto snížení nemá vliv na celkovou vydatnost vodního zdroje, oprávněný může dále odebírat podzemní vody po provedení technických úprav na vrtu (studni), např. hlubším zapaštěním čerpadla a provedením související úpravy, je osoba, která vlivem své provozní činnosti tento stav způsobila, povinna uhradit oprávněnému provedení potřebných technických opatření.

Jestliže dojde ke znehodnocení zdroje podzemní vody a jeho obnovení do původního stavu je nereálné nebo znehodnocení zdroje podzemních vod je dlouhodobého charakteru a poškozenému nelze zajistit náhradní zdroj vody (např. připojení na vodovod, vybudovat nový vrt či studnu), stanoví vodní zákon zvláštní způsob náhrady škody poškozenému, a to jednorázovým finančním vyrovnáním. Jeho výše je zákonem specifikována rozsahem snížení hodnoty nemovitého majetku (tedy nejen vlastního vodního díla, ale i stavby nebo pozemku), s jehož užíváním je povolení k odběru vody spojeno. Právní úprava náhrady takové škody je speciální a má přednost před obecnou úpravou náhrady škody, např. Občanským zákoníkem. V jakýchkoliv sporech o náhradu škody, případně o její výši, nerozhoduje vodoprávní úřad, ale soud.¹¹²

Podle ustanovení § 11 odst. 2 vodního zákona nezakládá povolení k nakládání s vodami práva k cizím pozemkům a stavbám, tedy ani k vodním dílům (srov. § 55 odst. 1 vodního zákona – „...vodní díla jsou stavby...“). Povrchové ani podzemní

¹¹² Strnad, Z. Hydrogeologie a vodní právo. In *Sborník 10. Česko-Slovenského Mezinárodního hydrogeologického kongresu*. VŠB – TU Ostrava : Remedia DTP s.r.o., 2009. s. 287-290. ISBN 978-80-248-2026-2.

vody nejsou předmětem vlastnictví, ani součástí či příslušenstvím pozemku (§ 3 odst. 1 vodního zákona). Proto může nastat situace, že vodoprávní úřad vydá povolení k odběru povrchových vod např. z vodní nádrže, která ale bude ve vlastnictví soukromé osoby včetně okolních pozemků. Bude pak věcí oprávněného, aby se s jeho vlastníkem či uživatelem na (podmínkách) využití takové stavby nebo pozemku dohodl, popř. u soudu v civilním řízení takový požadavek uplatnil, jsou-li pro to oprávněné důvody, neboť samo veřejnoprávní povolení k nakládání s vodami práva k cizím pozemkům nebo stavbám nezakládá. V případě nedohody by dokonce hrozilo, že oprávněný nebude moci své povolení k nakládání s vodami vůbec využívat.

Vydání povolení k nakládání s vodami pro oprávněného však neznamená garanci ze strany vodoprávního úřadu, vlastníka vodního díla nebo správce vodního toku nakládat s vodami v maximálně povoleném množství a s určitými vlastnostmi a oprávněnému nevzniká právo na náhradu škody z jejich strany, pokud (z objektivních příčin - např. z důvodu sucha, nikoliv ale např. z důvodu porušení právních předpisů) dojde ke znemožnění nakládání s vodami co do množství nebo jakosti vod (srov. § 11 odst. 2 vodního zákona). Tím se však zřejmě nevylučuje ve vztahu k vodoprávnímu úřadu odpovědnost za event. škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů, resp. ve vztahu k vlastníkovi vodního díla nebo správci vodního toku deliktní, popř. občanskoprávní odpovědnost¹¹³.

Vodní zákon umožňuje vodoprávními úřadům za určitých podmínek provést zásah do práv a povinností založených pravomocným povolením k nakládání s vodami. Změna nebo zrušení povolení k nakládání s vodami podle ustanovení § 12 vodního zákona, která svou povahou a účinky vykazuje některé znaky nového rozhodnutí ve věci podle správního řádu (srov. § 101 správního řádu), je přípustná jak ve vztahu k povolením k nakládání s vodami vydaným podle vodního zákona, tak

¹¹³ Horáček Z., Král M., Strnad Z., Vytejková V. *Vodní zákon s komentářem*. Praha. Sondy, s.r.o. 2011. 423 s. ISBN 978-80-86846-39-2. s. 50.

i vůči těm, která byla vydaná podle předchozích právních předpisů (srov. § 127 odst. 1 vodního zákona). Domnívám se, že je dokonce přípustná změna či zrušení povolení k vypouštění odpadních vod, jež se má „pouze“ za povolené, jestliže vodoprávní úřad souhlasí s provedením ohlášeného vodního díla [čistírny odpadních vod – srov. § 2 písm. g) nařízení vlády č. 61/2003 Sb.] určeného pro čištění odpadních vod do kapacity 50 ekvivalentních obyvatel podle ustanovení § 15a odst. 1 a 4 vodního zákona, a to přesto, že se nejedná o právo založené individuálním správním aktem, ale na základě fikce udělené povolení v rozsahu parametrů ohlašovaného vodního díla, jehož podstatnou součástí jsou výrobky označované CE.

Změnit povolení k nakládání s vodami může vodoprávní úřad za zákonem stanovených podmínek buď podle ustanovení § 12 odst. 1 vodního zákona v řízení z moci úřední (oprávněný nevyužívá povolení k nakládání s vodami nebo využívá-li jej pouze minimálně bez vážného důvodu po dobu delší než 2 roky; oprávněnému, který má povolení k vypouštění odpadních vod do vod povrchových nebo podzemních, byla uložena povinnost připojit se na kanalizaci podle § 3 odst. 8 zákona o vodovodech a kanalizacích; při stanovení minimální hladiny podzemních vod, nebyla-li dosud stanovena, či při její změně) nebo podle ustanovení § 12 odst. 2 vodního zákona na základě žádosti oprávněného (nikdo jiný kromě oprávněného z povolení k nakládání s vodami o změnu takového povolení žádat nemůže – srov. § 12 odst. 2 druhá věta - *„Bylo-li povolení vydáno jiné osobě, musí žadatel doložit, že je oprávněným z tohoto povolení.“*) v řízení o žádosti (na změnu nebo zrušení povolení k nakládání s vodami není právní nárok). V případě řízení zahajovaného z moci úřední platí, že podnět k zahájení takového řízení může ve smyslu ustanovení § 42 správního řádu podat kdokoliv nebo jej může vodoprávní úřad zjistit z vlastní činnosti a oproti správnímu řádu je možné, aby rozhodnutí bylo prvním úkonem v řízení (srov. § 115 odst. 10 vodního zákona).

Variaci úpravy změny či zrušení povolení k nakládání s vodami z moci úřední představuje ustanovení § 12 odst. 3 vodního zákona, které přinejmenším z hlediska jazykového (*„...Vodoprávní úřad povolení k nakládání s vodami změní nebo zruší..., je-li to nezbytné.“*) naznačuje povinnost vodoprávního úřadu z důvodů v ustanovení uvedených (dosažení cílů ochrany vod přijatých v plánu povodí, splnění programů snížení znečištění povrchových vod, splnění programu snížení znečištění povrchových

a podzemních vod nebezpečnými závadnými látkami a zvláště nebezpečnými závadnými látkami, zásobování pitnou vodou podle plánu rozvoje vodovodů a kanalizací) povolení k nakládání s vodami změnit nebo zrušit, je-li z výše uvedených důvodů nezbytné a nelze-li „*cílů daných legislativou Evropských společenství dosáhnout jinými opatřeními*“¹¹⁴. Odlišnost textace odst. 3 (absentující kondicionál oproti odst. 1) v § 12 vodního zákona je zřejmá, i když se v obou případech jedná o řízení z moci úřední (srov. § 12 odst. 1 vodního zákona – „*Vodoprávní úřad může z moci úřední povolení k nakládání s vodami změnit nebo zrušit...*“; § 12 odst. 3 vodního zákona – „*Vodoprávní úřad povolení k nakládání s vodami změní nebo zruší...*“). Na druhé straně si lze představit i výklad, podle kterého by ustanovení § 12 odst. 3 vodního zákona samo o sobě ani nepředstavovalo kompetenci k vedení „jiného“ řízení z moci úřední oproti řízení podle odst. 1, ale že se jedná toliko o další z důvodů pro změnu či zrušení povolení k nakládání s vodami, pro které je charakteristickým znakem dosažení stanovených cílů a vodoprávní úřad tak nemá na výběr, zda povolení změní, popř. zruší nebo ne, ale v okamžiku identifikace uvedených cílů musí povolení změnit nebo zrušit, a to ať již v řízení z moci úřední podle odst. 1, nebo (pokud právě probíhá) v řízení o žádosti podle odst. 2 (osobně bych se však s tímto výkladem velmi obtížně ztotožňoval pro celkem podle mého názoru jednoznačnou textaci odst. 3, který v návěti naznačuje různá řízení podle odst. 1 a odst. 2 a tím pádem naznačuje i existenci řízení podle odst. 3). A i zde zřejmě platí, že to (příslušný výrok) bude moci být i první úkon v řízení (srov. § 115 odst. 10 vodního zákona). Svoji diskreční pravomoc tak má vodoprávní úřad v případě odst. 3 zúženu co do výsledku řízení cíli nominovanými pod jednotlivými písmeny a) až d).

Kromě toho, že oprávněný může kdykoliv požádat vodoprávní úřad o zrušení povolení k nakládání s vodami, upravuje vodní zákon i jeho zánik přímo *ex lege*, nastane-li některá z právních skutečností předpokládaných v ustanovení § 13 vodního zákona. O zániku povolení se rozhodnutí (ani osvědčení) nevydává. V případě, že by vznikly pochybnosti o tom, zda povolení k nakládání s vodami již zaniklo či nikoliv, může každý, kdo prokáže, že je to nezbytné k uplatnění jeho práv, požádat vodoprávní úřad o rozhodnutí podle ustanovení § 142 odst. 1 správního

¹¹⁴ Sněmovní tisk 895 : Vládní novela zákona o vodách - EU.

řádu. Krom žádosti oprávněného tak bude zřejmě nejčastějším důvodem zániku povolení uplynutí doby jeho platnosti. Dalším důvodem pro zánik povolení k nakládání s vodami je zánik vodního díla, které dotčené povolení k nakládání s vodami umožňovalo. Zánik vodního díla přichází v úvahu jak fyzický, tzn. např. jako důsledek mimořádné události (povodeň apod.), popř. jako důsledek odstranění vodního díla na základě povolení vodoprávního úřadu podle ustanovení § 15 odst. 1 vodního zákona, tak i zánik právní, kdy stavba přestane být buď vodním dílem (rozhodne o tom vodoprávní úřad podle § 15 odst. 1 vodního díla) a nadále bude stavbou obecnou, k níž bude již příslušný zřejmě obecný stavební úřad (srov. § 15 odst. 10 vodního zákona), nebo tato věc přestane být stavbou vůbec, a tedy i vodním dílem (srov. § 55 odst. 1 vodního zákona – „*Vodní díla jsou stavby...*“). Povolení k nakládání s vodami v takovém případě ale nemusí zaniknout okamžikem zániku vodního díla, jestliže vodoprávní úřad do 1 roku od zániku vodního díla stanoví lhůtu a podmínky k uvedení stavby do původního stavu. V tomto případě povolení k nakládání s vodami zanikne až marným uplynutím lhůty stanovené vodoprávním úřadem, jestliže ve stanovené lhůtě nebude stavba uvedena do původního stavu. V pochybnostech o tom, zda jde ještě o vodní dílo, může rozhodnout příslušný vodoprávní úřad (srov. § 55 odst. 4 vodního zákona – „*V pochybnostech o tom, zda jde o vodní dílo, rozhodne místně příslušný vodoprávní úřad.*“). Třetím případem, kdy povolení k nakládání s vodami zanikne, je zánik právnické nebo smrt fyzické osoby, kterým bylo povolení uděleno, jestliže se jednalo o povolení udělené výslovně fyzické nebo právnické osobě bez vazby na event. pozemek nebo stavbu (rozhodnutí *ad personam*). Nezanikne však povolení k nakládání s vodami vydané pro účel spojený s vlastnictvím pozemku nebo stavby (rozhodnutí *in rem*), pokud došlo k přechodu tohoto práva na nabyvatele uvedených pozemků nebo staveb podle ustanovení § 11 odst. 1 vodního zákona a tyto pozemky nebo stavby budou i nadále sloužit účelu uvedenému v povolení k nakládání s vodami. Nabyvatelé těchto pozemků anebo staveb jsou povinni oznámit vodoprávnímu úřadu, že došlo v návaznosti na zánik právnické či smrt fyzické osoby k přechodu pozemku nebo stavby, s nimiž je povolení k nakládání s vodami spojeno, a to do 2 měsíců ode dne jejich přechodu (důvodem oznamovací povinnosti je, že vodoprávní úřad musí vědět, kdo je adresátem příslušných právních norem, tj. kdo

má práva a povinnosti v souvislosti s povoleným nakládáním s vodami). Nicméně splnění uvedené oznamovací povinnosti není podmínkou přechodu práv a povinností vyplývajících z povolení k nakládání s vodami. Její nesplnění však naplňuje znaky skutkové podstaty přestupku (srov. § 118 odst. 2 vodního zákona), resp. správního deliktu právnických a podnikajících fyzických osob (§ 125c odst. 2 vodního zákona). Z důvodu proporcionality právní úpravy se o přestupek ani správní delikt podnikatelů nejedná v případě porušení oznamovací povinnosti týkající se odběru povrchových nebo podzemních vod nepřesahujících 6 000 m³ ročně nebo 500 m³ měsíčně. To, že došlo k legálnímu přechodu práv a povinností vyplývajících z povoleného nakládání s vodami musí „nový“ oprávněný z takového povolení doložit také vždy v souvislosti s žádostí o změnu povolení k nakládání s vodami (srov. § 12 odst. 2 vodního zákona – *„Vodoprávní úřad může povolení k nakládání s vodami změnit nebo zrušit na žádost oprávněného. Bylo-li povolení vydáno jiné osobě, musí žadatel doložit, že je oprávněným z tohoto povolení.“*).

V případě zániku povolení k nakládání s vodami, a to ať již na základě rozhodnutí vodoprávního úřadu v řízení podle ustanovení § 12 vodního zákona, popř. podle ustanovení 115 odst. 12 vodního zákona, podle kterého může vodoprávní úřad (vyskytnou-li se nové rozhodné skutečnosti) v novém vodoprávním řízení měnit, popřípadě rušit i jiná svá rozhodnutí vydaná v souvislosti s povolením, které bylo změněno nebo zrušeno, nebo v případě zániku povolení k nakládání s vodami *ex lege* podle ustanovení § 13 vodního zákona [vyjma případu zániku vodního díla podle písm. b)], je povinností vodoprávního úřadu rozhodnout podle ustanovení § 15 odst. 7 vodního zákona i o podmínkách dalšího trvání nebo odstranění vodního díla, které zaniklé nakládání s vodami umožňovalo (rozhodnutí může spočívat např. v uložení nezbytného stavebního zabezpečení vodního díla, aby nedošlo k ohrožení zájmů bezpečnosti, zdravotní nezávadnosti, ochrany vodních poměrů a na vodu vázaných ekosystémů apod.).

Na stejném principu převážně věcného charakteru povolení k nakládání s vodami je postavena i úprava slovenská, což potvrzuje i tamní teorie¹¹⁵, podle které se rozhodnutí *in rem* (jehož příkladem je např. *povolenie na osobitné užívanie*

¹¹⁵ Košičiarová, S. a kol. *Právo životného prostredia*. 2. Zmenené a rozšírené vydanie. Vydavateľstvá a nakladateľstvá Aleš Čeněk, s.r.o. 2009. ISBN 978-80-7380-143-4. s 88.

vôd podle ustanovení § 21 zákona č. 364/2004 Zb.) váží ke konkrétnímu podniku, předmětu vlastnictví nebo činnosti. Přestože nositelem práv a povinností z nich vyplývajících je vlastník, provozovatel zařízení ovlivňujícího životní prostředí anebo ten, kdo takovou činnost vykonává, platné předpisy umožňují přechod práv a povinností z těchto rozhodnutí na jeho právního nástupce. Podle ustanovení § 22 odst. 1 zákona č. 364/2004 Zb., pokud „*orgán štátnej vodnej správy neustanovuje inak, práva a povinnosti vyplývajúce z povolenia na osobitné užívanie vôd, ktoré boli vydané na účel spojený s vlastníctvom majetku, prechádzajú na ďalšieho nadobúdateľa takého majetku, ak bude tento majetok naďalej slúžiť účelu, na ktorý bolo povolenie na osobitné užívanie vôd vydané. Ďalší nadobúdatelia sú povinní oznámiť orgánu štátnej vodnej správy, že došlo k prechodu alebo prevodu vlastníctva majetku, s ktorým bolo spojené povolenie na osobitné užívanie vôd, do dvoch mesiacov odo dňa jeho uskutočnenia*“.

Stojí zato připomenout, že pravidla o změně, zrušení či zániku povolení k nakládání s vodami (§ 12 a 13 vodního zákona) se podle ustanovení § 115 odst. 14 použijí i ve vztahu k jakýmkoliv jiným rozhodnutím vodoprávního úřadu, než jakým je povolení k nakládání s vodami (např. stavební povolení dle § 15, povolení k vypouštění podle § 16, souhlas dle § 17, výjimku podle § 39 odst. 7 aj.), pokud to povaha povolení umožňuje a jsou splněny zákonné předpoklady podle ustanovení § 12, resp. § 13 vodního zákona. To dává vodoprávním úřadům poměrně významnou pravomoc, která není v jiných právních předpisech příliš obvyklá (ale např. obdobnou úpravu obsahuje stavební zákon při změně stavby před jejím dokončením). V návaznosti na úpravu v ustanovení § 12 odst. 5 vodního zákona („*Na změnu a zrušení povolení k nakládání s vodami se použije ustanovení § 9 až 11 obdobně*.“) se i ve vztahu k jiným rozhodnutím vodoprávních úřadů, než je povolení k nakládání s vodami, mohou aplikovat, bude-li to vhodné, také ustanovení § 9 až 11 vodního zákona. Limitem využití této pravomoci však logicky bude samotný text ustanovení § 12 a 13 vodního zákona (resp. § 9 až 13 vodního zákona), která byla formulována především pro potřeby rozhodování o povolení k nakládání s vodami. Zřejmě nejvhodnější ustanovení pro využití v rámci kompetence podle ustanovení § 115 odst. 14 vodního zákona se jeví připuštění možnosti požádat o změnu

jakéhokoliv rozhodnutí vodoprávního úřadu obdobně dle § 12 odst. 2 vodního zákona.

V souvislosti se změnou či zrušením povolení vodoprávního úřadu umožňuje vodní zákon v ustanovení § 115 odst. 12 vodoprávnímu úřadu zasáhnout (a to zřejmě kdykoliv) do právních poměrů již pravomocně stanovených vodoprávním rozhodnutím [srov. § 101 písm. e) správního řádu]. Důvodem pro takový postup bude identifikace nových rozhodných skutečností, které nebyly v předchozím řízení známy a které mohou mít vliv na řešení otázky, která byla předmětem tohoto rozhodování. Podmínkou, bez níž k novému vodoprávnímu řízení nelze přistoupit, pak je změna nebo zrušení povolení, v souvislosti s nímž byla rozhodnutí, jež hodlá vodoprávní úřad měnit či rušit, vydaná. Určitá „podmíněnost“ povolení a „navazujícího“ rozhodnutí, které lze za podmínek v ustanovení § 115 odst. 12 vodního zákona změnit nebo zrušit je zřejmá (např. „podmiňujícím“ povolením může být povolení k akumulaci a vzdouvání povrchových vod ve vodním díle a „navazujícími“ rozhodnutími např. rozhodnutí o schválení manipulačního řádu, povolení k využívání energetického potenciálu povrchových vod nebo i stavební povolení k provedení vodního díla, které má k povolení k akumulaci nebo vzdouvání povrchových vod sloužit). Podmínkou k rozhodnutí podle ustanovení § 115 odst. 12 vodního zákona podle mého názoru není to, aby vodoprávní úřad takto postupoval pouze vůči rozhodnutím vydaným téže osobě, tzn. totožnost adresátů těchto souvisejících rozhodnutí není nutná, resp. vodní zákon ji jako podmínku postupu podle ustanovení § 115 odst. 12 neuvádí. Dokonce není ani nutné, aby se jednalo o rozhodnutí, která vodoprávní úřad sám vydal, ale spojení „svá rozhodnutí“ z ustanovení § 115 odst. 12 vodního zákona je, myslím, třeba vykládat ve smyslu (věcné a místní) příslušnosti vodoprávních úřadů k rozhodování, tzn. jako kompetenci zejm. ve smyslu ustanovení § 105 až 107 vodního zákona, nikoliv ve významu čistě jazykovém jako rozhodnutí vydaná toliko konkrétním vodoprávním úřadem [tzn., že vodoprávní úřad může v návaznosti na změnu nebo zrušení povolení, změnit nebo zrušit v novém vodoprávním řízení, vyskytnou-li se nové rozhodné skutečnosti, např. i rozhodnutí vydaná podle předchozí právní úpravy jiným vodoprávním, popř. vodohospodářským orgánem, pokud by k jejich vydání byl dnes příslušný; to ostatně odpovídá i praxi v případě změny nebo zrušení povolení

k nakládání s vodami podle ustanovení § 12 vodního zákona, kdy vodoprávní úřad mění i povolení, která také sám nevydal, protože je vydal např. okresní úřad, do jehož působnosti nastoupil příslušný vodoprávní úřad; příkladem může být i povolení k odběru podzemních vod pro jednotlivé občany (domácnosti), které do 31.7.2010 vydával pověřený obecní úřad příslušný podle ustanovení § 105 odst. 2 vodního zákona ve znění do 31.7.2010 a o jehož změně či zrušení by dnes s ohledem na svoji „zbytkovou“ působnost podle ustanovení § 106 odst. 1 vodního zákona rozhodoval obecní úřad obce s rozšířenou působností]. Vodní zákon neobsahuje odchylku od správního řádu v otázce zahájení nového řízení, a proto lze nové vodoprávní řízení zahájit jak k žádosti (a to dokonce i tehdy, pokud bylo původní řízení zahájeno z moci úřední – srov. § 102 odst. 3 správního řádu), tak jej může vodoprávní úřad zahájit z moci úřední, a to i když bylo původní řízení řízením o žádosti (i zde platí, že rozhodnutí v řízení z moci úřední může být prvním úkonem v řízení – srov. § 115 odst. 10 věta první). Významnou odchylku od správního řádu při postupu podle ustanovení § 115 odst. 12 vodního zákona však vodní zákon obsahuje ve vztahu ke způsobu zásahu do pravomocného rozhodnutí. Na rozdíl od správního řádu totiž vodní zákon výslovně předpokládá i možnost pouhé změny, popř. zrušení původního rozhodnutí, tzn. není třeba vydávat vždy nové rozhodnutí upravující komplexně dříve projednávanou záležitost, jak předpokládá správní řád v ustanovení § 101 a § 102 odst. 9, ale vodoprávní úřad může provést jen dílčí změnu v návaznosti na rozsah a charakter nových rozhodných skutečností, jakož i důsledků změny či zrušení „podmiňujícího“ povolení. Původní a nové rozhodnutí tak budou společně upravovat předmět řízení s tím, že nové rozhodnutí bude to původní nahrazovat jen v určeném rozsahu (do jisté míry tak lze hovořit o jakési „novele“ správního rozhodnutí).

3.4.4. Doba platnosti povolení

Kromě obecných náležitostí (srov. § 68 správního řádu) stanoví vodní zákon některé další náležitosti povolení k nakládání s vodami. Jedna z těchto náležitostí je časové omezení doby platnosti vydaného povolení k nakládání s vodami. Podle ustanovení § 9 odst. 1 vodního zákona se povolení k nakládání s vodami vydává na časově omezenou dobu. Doby platnosti povolení by měl vodoprávní úřad stanovit

jednak takovou, aby žadateli, resp. oprávněnému umožnila určitou jistotu ve využívání povoleného nakládání s vodami a ekonomickou návratnost jím vložených prostředků, jednak aby zohlednila zájmy chráněné vodním zákonem, popř. zajistila možnost budoucí revize vodních poměrů a hospodaření s vodou. Dobu platnosti povolení k nakládání s vodami tak lze vymezit např. určitým datem („do 31.12.2012“), nebo lhůtou („na 15 let“), popř. určitou událostí („na dobu existence vodního díla nebo stavby“).

Pro některé druhy nakládání s vodami stanoví vodní zákon z hlediska jeho časového omezení podrobnější pravidla: Povolení k vypouštění odpadních vod do vod povrchových nebo podzemních podle ustanovení § 8 odst. 1 písm. c) vodního zákona nemůže být v souladu s ustanovením § 9 odst. 2 vodního zákona vydáno na dobu delší než 10 let. V případě vypouštění odpadních vod se zvláště nebezpečnými látkami (např. organofosforové sloučeniny, rtuť, kadmium apod.) nebo nebezpečnými látkami (např. měď, selen, uran, biocidy, fluoridy apod.) uvedenými v příloze č. 1 vodního zákona na dobu delší než 4 roky. Výjimku ze striktního časového omezení povolení k vypouštění odpadních vod představuje vypouštění odpadních vod do vod povrchových nebo podzemních, které se má za povolené (jedná se tak o fikci vydání správního aktu, neboť povolení k nakládání s vodami zde vydáno vůbec nebylo), jestliže vodoprávní úřad podle ustanovení § 15a odst. 1 a 4 vodního zákona souhlasí s provedením ohlášeného vodního díla určeného k čištění odpadních vod do kapacity 50 ekvivalentních obyvatel, kdy se ustanovení § 9 odst. 2 vodního zákona nepoužije (§ 15a odst. 4 vodního zákona), tzn. že takové povolení k nakládání s vodami není časově omezeno vůbec a jedná se tak vlastně i o výjimku z ustanovení § 9 odst. 1 vodního zákona, podle kterého se povolení k nakládání s vodami vydává na časově omezenou dobu. Je tomu tak zřejmě proto, že vlastník takto ohlášeného vodního díla má povinnost provádět jedenkrát za dva roky prostřednictvím osoby odborně způsobilé pověřené k tomu Ministerstvem životního prostředí technické revize tohoto ohlášeného vodního díla a výsledky těchto revizí předávat do 31. prosince příslušného roku vodoprávnímu úřadu. Případně zjištěné závady vodního díla je pak vlastník povinen odstranit ve lhůtě do 60 dnů od provedení revize [§ 59 odst. 1 písm. k) vodního zákona]. Tím je zřejmě suplován záměr zákonodárce, aby zde byla v případě nakládání s vodami, které může

významně (negativně) ovlivnit povrchové nebo podzemní vody, možnost v určitých periodách (nejpozději po 10, resp. 4 letech) do povoleného nakládání s vodami zasáhnout, změnit je či je na příště již nepovolit. Dvouletý cyklus revizí ohlášeného výrobového vodního díla v konečném důsledku splní stejný účel, neboť u těchto vodních děl jsou limity nakládání s vodami určeny právě parametry a funkcí těchto vodních děl.

Nejvýše čtyřletou lhůtu doby platnosti povolení k nakládání s vodami je povinen vodoprávní úřad v povolení stanovit i při povolování nakládání s vodami za účelem chovu ryb nebo vodní drůbeže, popřípadě jiných vodních živočichů [§ 8 odst. 1 písm. a) bod 4 a 5 vodního zákona], jestliže vodoprávní úřad v povolení stanoví podmínky pro použití závadných látek ke krmení ryb a k úpravě povrchových vod na nádržích určených pro chov ryb. V případě, že jsou v povolení stanoveny podmínky pro použití nebezpečných a zvláště nebezpečných látek, nesmí být podle ustanovení § 9 odst. 8 vodního zákona takové povolení vydáno na dobu delší než 4 roky.

Pokud jde o další případ podrobnější úpravy časového omezení povolení, pak zatímco v případě vypouštění odpadních vod je zákonem stanoven jako limit horní, resp. maximální hranice intervalu platnosti povolení, pak v případě povolení k nakládání s vodami pro využívání jejich energetického potenciálu je zákonem stanovena naopak minimální délka tohoto intervalu, a to tak, že takové povolení k nakládání s vodami nemůže být v souladu s ustanovením § 9 odst. 6 vodního zákona vydáno na dobu kratší než 30 let. Ještě delší periodu platnosti povolení k nakládání s vodami předepisuje vodní zákon v ustanovení § 9 odst. 7 v souvislosti s povolením k nakládání s vodami pro jejich vzdouvání, popřípadě akumulaci, které se vydává na dobu užívání vodního díla, které takové nakládání s vodami umožňuje. Důvodem pro to je zřejmě skutečnost, že provázanost tohoto druhu nakládání s vodami s vodním dílem, jež vzdouvání nebo akumulaci umožňuje, natolik souvisí a je jím do té míry určováno, že v podstatě není důvod pro oddělení režimu platnosti povolení k nakládání s vodami od fyzické existence konkrétní stavby jako vodního díla, tj. dokud tato stavba bude k uvedenému účelu užívání sloužit (lze si totiž jen stěží představit užívání např. vodní nádrže či hráze k jinému účelu, a pokud k tomu výjimečně dojde, pak to buď znamená, že stavba přestane být vodním dílem nebo fyzicky zcela zanikne). Jelikož je povolení k nakládání s povrchovými vodami pro

jejich akumulaci, resp. vzdouvání spjata s konkrétním vodním dílem a zákonodárce jeho platnost svázal s dobou užívání tohoto vodního díla, lze se domnívat, že i prodloužení doby platnosti takového povolení podle ustanovení § 12 odst. 2 a 4 vodního zákona (viz dále), jež bylo podle předchozí právní úpravy vydáno na dobu kratší, může být prodlouženo až na dobu užívání vodního díla, které takové nakládání s vodami umožňuje (novela č. 150/2010 Sb. automaticky neprodloužila platnost těchto povolení vydaných ještě podle právní úpravy platné do 31.7.2010 ze zákona – srov. § 9 odst. 7 vodního zákona: „*Povolení k nakládání s vodami pro jejich vzdouvání, popřípadě akumulaci se vydává na dobu užívání vodního díla, které takové nakládání s vodami umožňuje.*“).

Jestliže vodní zákon požaduje vydaná povolení k nakládání s vodami časově limitovat, pak tomu odpovídá i možnost oprávněných z takového povolení, aby před uplynutím doby platnosti povolení požádali vodoprávní úřad o prodloužení, resp. změnu doby platnosti podle ustanovení § 12 odst. 2 a 4 vodního zákona. Na prodloužení platnosti povolení k nakládání s vodami není právní nárok. Vodoprávní úřad by měl v řízení o takové změně povolení k nakládání s vodami v rámci správní úvahy posoudit, zda lze dobu jeho platnosti ve stávající podobě prodloužit, tzn., zda např. povolení k nakládání s vodami odpovídá platné právní úpravě, zda zajišťuje nakládání s vodami v souladu s platnými předpisy apod. Protože není stanovena žádná lhůta, ve které je třeba o změnu doby platnosti povolení k nakládání s vodami požádat [logicky však musí být taková žádost podána ještě v době platnosti povolení k nakládání s vodami, neboť uplyne-li doba platnosti, povolení k nakládání s vodami zanikne ze zákona – srov. § 13 písm. a) vodního zákona - a vodoprávní úřad by tak neměl o čem rozhodovat; žádost podaná v době po zániku povolení k nakládání s vodami by musela být zřejmě vyhodnocena jako zjevně právně nepřijatelná ve smyslu § 45 odst. 3 správního řádu a vodoprávní řízení o ní by se zastavilo podle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu. Prominutí zmeškání podle § 41 správního řádu v tomto případě nelze použít, neboť toto ustanovení se týká jen procesních a nikoliv hmotněprávních lhůt.], a protože nelze dopředu přesně určit dobu, po kterou bude vodoprávní úřad o žádosti o změnu doby platnosti povolení k nakládání s vodami rozhodovat (vodní zákon sice stanoví dobu, v níž by měl vodoprávní úřad o věci rozhodnout – srov. § 115 odst. 10 - nelze ale většinou vyloučit např. odvolání

některého z účastníků řízení k nadřízenému vodoprávnímu úřadu a s tím související „odložení“ nabytí právní moci vydaného rozhodnutí přinejmenším o dobu rozhodování odvolacím orgánem, resp. o dobu nového projednání u prvoinstančního orgánu v případě zrušení vydaného rozhodnutí, a to navíc i opakovaně), stanovil vodní zákon v ustanovení § 12 odst. 4, že povolení k nakládání s vodami nezanikne do doby pravomocného ukončení řízení o žádosti o prodloužení doby jeho platnosti. V rámci této „garanční lhůty“, v níž platnost povolení k nakládání s vodami nezanikne, i kdyby se jinak již jednalo o období, na které povolení k nakládání s vodami původně uděleno nebylo, tak oprávněný může získat určitou časovou výhodu po dobu rozhodování vodoprávního úřadu, a to i tehdy, kdyby jeho žádosti o změnu doby platnosti povolení nakonec ze strany vodoprávního úřadu vyhověno nebylo.

Zde je na místě připomenout předchozí právní úpravu prodlužování platnosti povolení k nakládání s vodami, která v řadě detailů inspirovala úpravu současnou, nicméně přinášela i řadu pochybností a otazníků. Do 31.7.2010 byla úprava prodlužování doby platnosti povolení k nakládání s vodami upravena ve vodním zákoně v ustanovení § 9 odst. 4 a 5 a podle ní bylo lze dobu platnosti povolení k nakládání s vodami k návrhu oprávněného prodloužit, pokud se nezměnily podmínky, za kterých bylo povolení uděleno. Návrh na prodloužení platnosti povolení k nakládání s vodami však bylo nutno podat nejpozději do 6 měsíců před uplynutím doby, na niž bylo povolení vydáno. Stejně jako v dnešní právní úpravě povolení k nakládání s vodami nezaniklo, dokud o návrhu na prodloužení doby platnosti povolení nebylo rozhodnuto. První rozdíl limitující správní uvážení vodoprávního úřadu byl předpoklad *nezměněných podmínek*, za nichž bylo povolení v minulosti povoleno. Uvedené ustanovení bylo v této části natolik vágní a nepřesné, že čistě jazykovým výkladem se dalo dospět k závěru, že v podstatě dobu platnosti žádného povolení k nakládání s vodami nebylo možno prodloužit, neboť vždy bylo lze konstatovat *změnu podmínek, za kterých bylo povolení udělena* Praxe vodoprávních úřadů se přiklonila k méně formalistickému výkladu, když např. dovodila, že „*existence Národního parku Podyjí zřízeného nařízením vlády č. 164/1991 Sb. není sama o sobě změnou podmínek, která vylučuje podle ustanovení § 9 odst. 4 vodního zákona prodloužení povolení k nakládání s vodami pro vodní elektrárnu Vranov nad*

Dyjí z roku 1912. Provozovatel vodní elektrárny ve Vranově nad Dyjí byl povinen již od 20.3.1991 zajistit ekologicky únosný režim průtoku v řece Dyji podle ustanovení § 11 odst. 2 nařízení vlády č. 164/1991 Sb., proto nelze dovozovat, že by vyhlášením Národního parku Podyjí došlo ke změně podmínek, za kterých bylo povolení k nakládání s vodami v roce 1912 vydáno.”¹¹⁶. Za relevantní změny podmínek bylo možno zřejmě považovat např. změnu podmínek hydrologických (změna množství připojených obyvatel, resp. množství vypouštěných odpadních vod, jakost vypouštěných odpadních vod - přítomnost závadných látek apod.), ekologických (změna užívání povrchové vody - vody rybné, ke koupání či pro vodárenské účely, přísnější požadavky na imisní standardy, vymezení chráněných území apod.) či event. místních (např. provozování nových objektů v blízkosti vodního díla nebo v místě ovlivnění dosavadním nakládáním s vodami apod.).

Druhou zřejmou odlišností od platné právní úpravy byl požadavek, aby oprávněný požádal o prodloužení doby platnosti nejpozději do 6 měsíců před uplynutím doby platnosti, a to zřejmě z důvodu, že zákonodárce předpokládal rozhodnutí o takové žádosti ve zbývajícím čase platnosti povolení. Nicméně se v řadě případů, zejména v souvislosti s ukončením platnosti většiny povolení k odběru povrchových a podzemních vod a k vypouštění odpadních vod do vod povrchových nebo podzemních vydaných před účinností vodního zákona k datu 1.1.2008 a související mediální kampaní ústředních vodoprávních úřadů v roce 2007, ukázalo, že ani lhůta 6 měsíců nemusí být vždy zárukou ukončení řízení. Není proto od věci zde připomenout legislativní kuriozitu v podobě zákona č. 180/2008 Sb. reagujícího na zákonný zánik povolení k nakládání s vodami k datu 1.1.2008. Předtím je ovšem třeba provést nezbytné faktografické *entrée*:

V povoleních k nakládání s vodami podle předchozích právních předpisů byly často používány neurčité formulace vymezení doby povoleného nakládání s vodami (např. „na dobu národohospodářské potřeby“), popř. doba, na kterou se povolení k nakládání s vodami udělovala, stanovena vůbec nebyla. V takovém případě však prakticky nebylo možné stanovit moment uplynutí této lhůty, a proto bylo nutné považovat taková povolená nakládání s vodami za časově neomezená. Tato situace

¹¹⁶ Výklad č. 5 k vodnímu zákonu a souvisejícím právním předpisům.

vedla k významnému legislativnímu kroku - omezení doby platnosti povoleného nakládání s vodami spolu s přijetím vodního zákona účinného od 1.1.2011.¹¹⁷ Vodní zákon v ustanovení § 127 odst. 7 stanovil, že „*platnost povolení k odběru povrchových a podzemních vod, s výjimkou povolení k odběrům podzemních vod ze zdrojů určených pro individuální zásobování domácností pitnou vodou, a k vypouštění odpadních vod do vod povrchových nebo podzemních, která nabyla právní moci do dne účinnosti tohoto zákona, končí dnem 1. ledna 2008*“. Důvodem pro takový (poměrně razantní) krok byla existence „řady povolení k nakládání s vodami, jejichž platnost nebyla časově omezena a je nezbytná jejich aktualizace a přizpůsobení novým podmínkám. Zákon stanoví dostatečně dlouhou dobu oprávněným z těchto povolení k získání nového povolení k nakládání s vodami, případně prodloužení platnosti původního povolení (§ 9 odst. 4 a 5), pokud hodlají nadále s vodou nakládat.“¹¹⁸.

S účinností novely vodního zákona č. 20/2004 Sb. k datu 23.1.2004 bylo ustanovení § 127 odst. 7 vodního zákona vypuštěno a ustanovení obdobného znění (navíc textově rozšířené) se objevilo v Čl. II bodu 2. zákona č. 20/2004 Sb.: „*Platnost povolení k odběru povrchových a podzemních vod, s výjimkou povolení k odběrům podzemních vod ze zdrojů určených pro individuální zásobování domácností pitnou vodou, a platnost povolení k vypouštění odpadních vod do vod povrchových nebo podzemních, která nabyla právní moci do 31. prosince 2001, zaniká nejpozději dnem 1. ledna 2008, pokud nezanikne uplynutím doby, na kterou byla udělena, je-li tato doba kratší. V případě, že doba, na kterou byla tato rozhodnutí udělena, uplynula před dnem účinnosti tohoto zákona, prodlužuje se jejich platnost do 31. prosince 2004. Ustanovení § 9 odst. 4 vodního zákona tímto bodem není dotčeno*“. Jednak byl tedy oproti předchozí úpravě v ustanovení § 127 odst. 7 vodního zákona ve znění do 22.1.2004 doplněn dovětek o tom, že platnost dotčených povolení zanikne nejpozději dnem 1.1.2008, čímž měly být najisto vyvráceny pochybnosti o tom, že snad úprava v ustanovení § 127 odst. 7 vodního zákona ve znění do 22.1.2004 ze zákona prodloužila platnost všech dotčených

¹¹⁷ Nietzscheová, J. Koukalová, V. *Vodoprávní předpisy*. ABF – nakladatelství ARCH. Praha. 2009. 184 s. ISBN 978-80-86905-49-5. s. 24.

¹¹⁸ Tureček, K. a kol. *Zákon o vodách č. 254/2001 Sb., skomentářem*. Sondy, s.r.o. 2002. 349 s. ISBN 80-902766-8-7. s. 211.

povolení do 31.12.2007, a to i těch, která byla časově omezena na dobu kratší, přestože cílem uvedené úpravy naopak bylo omezit platnost dotčených povolení k nakládání s vodami nejpozději do 31.12.2007, pokud se jednalo o povolení bez časového omezení, popř. s časovým omezením platnosti až po tomto datu. Smyslem úpravy tedy nebylo prodlužovat platnost žádných povolení do 31.12.2007, jak to ale mohl tehdejší text ustanovení § 127 odst. 7 vodního zákona ve znění do 22.1.2004 naznačovat (srov. *„Platnost povolení... , která nabyla právní moci do dne účinnosti tohoto zákona, končí dnem 1.ledna 2008.“*).

Za druhé byl v textu v Čl. II bodu 2. zákona č. 20/2004 Sb. uveden výslovný odkaz na ustanovení § 9 odst. 4 vodního zákona, tzn. byly vyloučeny pochybnosti o možnosti prodloužit dobu platnosti dotčených povolení postupem podle posledně citovaného ustanovení k žádosti oprávněného z takového povolení. Vznikaly totiž nejasnosti s výkladem úpravy v ustanovení § 127 odst. 7 vodního zákona ve znění účinném do 22.1.2004, kdy nebylo zřejmé, zda speciální je ustanovení § 9 odst. 4 k ustanovení § 127 odst. 7 vodního zákona a dobu platnosti povolení tak lze prodloužit i v případě povolení dotčených ustanovením § 127 odst. 7 (jak ostatně naznačovala i komentovaná literatura – viz výše), nebo zda je naopak speciální ustanovení § 127 odst. 7 k ustanovení § 9 odst. 4 vodního zákona a tím pádem je možnost prodloužení dotčených povolení k nakládání s vodami vyloučena. Zákon č. 20/2004 Sb. proto najisto postavil, že ustanovení § 9 odst. 4 vodního zákona není dotčeno a prodlužování doby platnosti povolení jinak zanikajících nejpozději dnem 1.1.2008 je možné.

Předpoklady o dostatečné časové rezervě na vyřizování nových či prodlužování stávajících povolení (6 let od 1.1.2002 do 31.12.2007) se ukázaly liché. Oprávnění tuto skutečnost zřejmě ve většině případů ani nezaznamenali a zintenzivnění zájmu bylo možno vysledovat až spolu se zahájením informační kampaně ústředních vodoprávních úřadů – Ministerstva zemědělství a Ministerstva životního prostředí na počátku roku 2007. V důsledku toho byly vodoprávní úřady doslova „zavaleny“ žádostmi o nová povolení k nakládání s vodami nebo o prodloužení platnosti povolení stávajících. Počet těchto žádostí podstatně přesáhl kapacitu vodoprávních úřadů. Řada oprávněných navíc promeškala termín 6 měsíců před ukončením platnosti povolení, do kterého měli možnost požádat vodoprávní úřad o prodloužení

doby jeho platnosti (tj. do pondělí 2.7.2007¹¹⁹). Platnost některých povolení nebyla v období do konce roku vodoprávními úřady prodloužena. Někteří oprávnění navíc o prodloužení doby platnosti povolení k nakládání s vodami ani neusilovali. Ve všech uvedených případech tak oprávněným nezbylo než požádat vodoprávní úřad o vydání nového povolení k nakládání s vodami, pokud hodlali s vodami nakládat i po zániku povolení dosavadních, tj. od 1.1.2008. Množství podaných žádostí však znamenalo takový zásah do činnosti vodoprávních úřadů spojený s hrozícím neúměrným prodloužením doby jejich vyřizování (srov. *„Velmi významným elementem vlivu na výkon agendy vodoprávních úřadů byla v průběhu roku 2007 zahájená informační kampaň k zániku platnosti vybraných povolení k nakládání s vodami. Následkem toho byl nárůst objemu podaných žádostí v některých případech až o stovky procent. S tím souvisí i možné prodlužování délky vodoprávních řízení nad obvyklou dobu dosahující nejvýše 3 měsíců. Ke zvýšenému objemu podání je nezbytné připočítat i mimořádný nárůst odborných konzultací poskytovaných jednotlivými pracovníky vodoprávních úřadů, ať již v podobě osobního kontaktu, telefonicky, elektronicky či v listinné podobě.“*¹²⁰), že to mezi zákonodárci vyvolalo odezvu v podobě přijetí zákona č. 180/2008 Sb., výsledku ani ne šest měsíců trvající legislativní procedury (návrh poslanců Kafky a Mencla byl Poslanecké sněmovně předložen dne 3.12.2007 a již dne 28.5.2008 byl zákon vyhlášen ve Sbírce zákonů, kdy nabyl také účinnosti). Text zákona sám o sobě je velmi stručný a v podstatě představuje pouze doplnění jediné věty do Čl. II bodu 2. zákona č. 20/2004 Sb. (jde tak o novelu novely vodního zákona v jejích Přechodných a závěrečných ustanoveních - srov. Čl. II bodu 2. zákona č. 20/2004 Sb. ve znění účinném od 28.5.2008: *„Platnost povolení k odběru povrchových a podzemních vod, s výjimkou povolení k odběrům podzemních vod ze zdrojů určených pro individuální zásobování domácností pitnou vodou, a platnost povolení k vypouštění odpadních vod do vod povrchových nebo podzemních, která nabyla právní moci do 31.prosince 2001, zaniká nejpozději dnem 1. ledna 2008, pokud nezanikne uplynutím doby, na kterou byla udělena, je-li tato doba kratší. Oprávnění (§ 8 odst. 2 vodního zákona) z takových povolení se nadále považují za oprávněné a mohou nakládat s vodami*

¹¹⁹ Výklad č. 77 k vodnímu zákonu a souvisejícím právním předpisům.

¹²⁰ Bartál, B.; Strnad, Z. Tradičně vysoká úroveň výkonu státní správy vodoprávními úřady v letech 2006 a 2007. *Vodní hospodářství* 2008. č. 2. s. 52-53.

a vykonávat další práva a povinnosti v rozsahu těchto povolení i po 1. lednu 2008, pokud podali nejpozději dne 1. ledna 2008 žádost o povolení k nakládání s vodami nahrazující dosavadní povolení, a to až do dne právní moci rozhodnutí o takové žádosti. V případě, že doba, na kterou byla tato rozhodnutí udělena, uplynula před dnem účinnosti tohoto zákona, prodlužuje se jejich platnost do 31. prosince 2004. Ustanovení § 9 odst. 4 vodního zákona tímto bodem není dotčeno.“). Zákonodárce se zde zřejmě inspiroval úpravou prodlužování platnosti povolení k nakládání s vodami, podle které platnost povolení nezanikne do doby, než vodoprávní úřad o návrhu nerozhodne (srov. § 9 odst. 5 vodního zákona do 31.7.2010; § 12 odst. 4 vodního zákona od 1.8.2010) a přijatou novelu odůvodnil tak, že „v souvislosti s ustanovením článku II bodu 2. zákona č. 20/2004 Sb. požádalo mnoho držitelů povolení k nakládání s vodami o prodloužení jejich platnosti nebo o nová povolení. Vodoprávní úřady, zejména obecní úřady obcí s rozšířenou působností jsou touto agendou velmi zatíženy, v některých případech zcela zahlceny. V agendě obcí se totiž setkaly oba druhy žádostí. V řízení o prodloužení platnosti dosavadního povolení toto nezanikne, dokud není v řízení rozhodnuto. Problém nastává v řízeních o novém povolení k nakládání s vodami, které má nahradit stávající povolení, které dnem 1.1.2008 skončí. To znamená, že všechny dosud oprávněné osoby, které nebudou mít nové pravomocné povolení k takovému nakládání s vodami, nesmí nakládat s vodami, tj. odebírat povrchové nebo podzemní vody, případně vypouštět odpadní vody. Předkladatelé se domnívají, že nedostatečná kapacita samosprávných orgánů ve vyřizování vodoprávních žádostí nemůže být důvodem, aby odběratelé vod nesli sankce státu za to, co nezavinili. Bylo by proto hrubou chybou, aby stát tyto osoby dostával do situace, kdy budou nutně v rozporu se zákonem.“¹²¹.

Závažný je v této souvislosti fakt, že zákon č. 180/2008 Sb. nabyl účinnosti až dne 28.5.2008, tzn. pět měsíců poté, co povolení k nakládání s vodami, jejichž platnost byla zákonem omezena do 1.1.2008, k tomuto datu zanikla, pokud nebylo požádáno o prodloužení doby jejich platnosti. Nabízí se v této souvislosti ve vztahu

¹²¹ Sněmovní tisk 371: Návrh poslance Davida Kafky a Václava Mencla na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 20/2004 Sb., kterým se mění zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

k zaniklým povolením k nakládání s vodami dvojí interpretace, a sice v tom smyslu, zda uvedené ustanovení učinilo ze zaniklých povolení k nakládání s vodami dočasně oživlá zombie či zda retroaktivní účinek uvedené novely nenastal a tato naopak způsobila *ex lege* udělení nových povolení k nakládání s vodami v rozsahu těch zaniklých s časovým omezením jejich platnosti do doby právní moci rozhodnutí o žádosti o nové povolení k nakládání s vodami, jež by měla nahradit povolení dosavadní.

Pokud platí druhá z uvedených tezí, znamená to zřejmě, že zde došlo prostřednictvím právního předpisu k udělení „hromadného povolení“ skrze právní fikci vydání povolení jako správního aktu adresovaného osobám, které užívaly vodu na základě povolení k nakládání s vodami, které ze zákona zaniklo k datu 1.1.2008. Tomu, že z materiálního hlediska jde o veřejnoprávní povolení, by svědčilo i to, že oprávnění ze zaniklých povolení se i nadále považují za oprávněné (srov. vymezení oprávněného v ustanovení § 8 odst. 2 vodního zákona, podle které je oprávněným *„fyzická nebo právnická osoba, která má platné povolení k nakládání s vodami podle odstavce 1 nebo podle předchozích předpisů“*) a mohou s vodami nakládat a vykonávat další práva a povinnosti v rozsahu zaniklých povolení. Otázkou by byl v takovém případě jen den nabytí právní moci těchto povolení, kdy by se zřejmě muselo dovodit datum 28.5.2008, tj. den účinnosti zákona č. 180/2008 Sb. Jedná se o právní moc ze zákona, neboli právní moc po materiální stránce, což znamená, že povolení ze zákona je závazné i pro orgány veřejné správy a pro adresáty daného zákona s tím, že právní účinky takového povolení by se musely vázat již k datu 2.1.2008, od kdy bylo na základě zákona č. 180/2008 Sb. umožněno nakládat s vodami a vykonávat další práva a povinnosti v rozsahu těch povolení, která zanikla nejpozději k datu 1.1.2008. K nakládání s vodami by tak v těchto případech sice nedocházelo (do doby rozhodnutí o podané žádosti – srov. text novely č. 180/2008 Sb.) na základě individuálního povolení k nakládání s vodami (správního rozhodnutí), avšak tyto odběry a vypouštění odpadních vod by se považovaly za umožněné (povolené) ze zákona. Taktéž se na tyto oprávněné vztahovala (resp. vztahují, pokud dosud nebylo o žádosti pravomocně rozhodnuto) veškerá práva a povinnosti vyplývající z vodního zákona a souvisejících předpisů, neboť to jednak naznačuje text novely č. 180/2008 Sb. (*„...mohou nakládat s vodami a vykonávat další práva*

a povinnosti v rozsahu těchto povolení...“), jednak by byl v rozporu s účelem právní úpravy postup vodoprávních úřadů, který by zakládal nerovnost subjektů práva (oprávněných), jen v závislosti na tom, zda jim byl odběr vody či vypouštění odpadních vod povolen individuálním správním aktem (rozhodnutím) nebo zda se taková nakládání s vodami považují ze zákona za povolené, tedy povolení vzniklo na základě právní fikce vydání správního rozhodnutí.

Je na místě upozornit také na nejasnost, pokud jde o posuzování činnosti uvedených osob v mezidobí od 1.1.2008 (k tomuto datu zaniklo dosavadní povolení k nakládání s vodami) do 28.5.2008 (datum účinnosti zákona č. 180/2008 Sb.), jestliže v uvedeném období nadále nakládali s vodami podle zaniklého povolení. Neumožnila by úprava provedená zákonem č. 180/2008 Sb. navíc interpretovat nově vloženou větu v Čl. II bodu 2. zákona č. 20/2004 Sb. nejen ve vztahu k povolením, která zanikala k datu 1.1.2008, ale rovněž k těm, která zanikla s ohledem na svoji dobu platnosti již před tímto datem? Zřejmě se jedná pouze o otázky teoretické. Spekulativní jednání oprávněných v návaznosti na uvedené ustanovení Čl. II bodu 2. zákona č. 20/2004 Sb. ve znění zákona č. 180/2008 Sb. lze vyloučit již proto, že účinnosti tento zákon nabyl až po datu 1.1.2008 a jen málokdo s jeho vydáním mohl počítat a účelově podat nejpozději k datu 1.1.2008 žádost o povolení k nakládání s vodami, na niž by se toto ustanovení vztahovalo.

Snad jenom závěrem si dovoluji podotknout, že i kdyby býval byl úmysl zákonodárce takový, aby k přerušení kontinuity užívání vody podle dotčených povolení k nakládání s vodami nedošlo, domnívám se, že se mu to ve vztahu k žádostem o povolení k nakládání s vodami podaným nejpozději dne 1.1.2008 (jak umožňuje textace novely č. 180/2008 Sb.) stejně nepodařilo a uvedenou novelou tak nevyloučil minimálně 1denní vakuum na Nový rok 2008. Jestliže totiž Čl. II bod 2. zákona č. 20/2004 Sb. stanovil zánik dosavadních povolení *ex lege* nejpozději dnem 1.1.2008, zanikla tato povolení v 00:00 hod. dne 1.1.2008. Porovná-li se z časového hlediska text novely č. 180/2008 Sb., zjistí se, že oprávnění ze zaniklých povolení mohli s vodami nakládat, jakož i vykonávat další práva a povinnosti v rozsahu zaniklých povolení až od 2. ledna 2008 (srov. „...*mohou nakládat s vodami a vykonávat další práva a povinnosti v rozsahu těchto povolení i po 1. lednu 2008...*“). Není jasné, proč zákonodárce nezvolil v případě novely č. 180/2008 Sb.

jako rozhodné datum pro podání žádosti o nové povolení k nakládání s vodami datum 31.12.2007 (čemuž navíc nasvědčoval i text důvodové zprávy této novely – srov. „*Cílem úpravy je prodloužit dobu nakládání s vodami, které je platné do konce roku 2007 a na které oprávněné osoby uplatnily do konce roku 2007 žádost o nové povolení, ale nemohou je vr. 2007 dostat z důvodů na straně vodoprávního orgánu, do doby, než bude žádost o nové povolení vyřízena.*“¹²²), který by navíc byl i dnem pracovním a míra ochoty činit podání k vodoprávnímu úřadu byla jistě o poznání vyšší než následující sváteční den.

Pokud jde o platnou právní úpravu, to, že není (na rozdíl od úpravy platné do 31.7.2010 – viz výše) stanoven okamžik, od kdy je možné o prodloužení doby platnosti povolení k nakládání s vodami požádat, automaticky neznamena, že úspěšná bude např. žádost podaná s několikaletým časovým předstihem před ukončením platnosti povolení. Vždy bude záležet na tom, zda bude vodoprávní úřad moci žádost posoudit tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je pro rozhodnutí třeba (srov. § 3, § 50 odst. 3 a 4 správního řádu). Bude na příslušném vodoprávním úřadu, aby posoudil, zda lze o dané věci vůbec rozhodovat v souladu se zásadou materiální pravdy (např. při velkém časovém odstupu data podání žádosti od doby, jež je předmětem této žádosti) a zda okolnosti daného případu umožňují žádosti vyhovět či nikoliv, a své rozhodnutí by měl (přezkoumatelným způsobem) také odůvodnit.

Možnost správní úvahy však vodní zákon omezil v případě povolení k nakládání s vodami pro využívání jejich energetického potenciálu (§ 8 odst. 1 písm. a) bod 3. nebo podle předchozích předpisů – srov. § 127 odst. 1 věta první) pouze na to, zda uvedené povolení lze (za zákonem stanovených podmínek) prodloužit na dobu stanovenou ve stávajícím povolení nebo ne. V tomto případě tak předmětem žádosti může být pouze prodloužení na dobu stanovenou ve stávajícím povolení (srov. § 9 odst. 6 – „*Vodoprávní úřad postupem podle § 12 odst. 2 dobu platnosti povolení prodlouží o dobu stanovenou ve stávajícím povolení.*“) a vodoprávní úřad pouze posoudí, zda lze žádosti vyhovět nebo ne. Správní uvážení vodoprávního úřadu se

¹²² Sněmovní tisk 371: Návrh poslance Davida Kafky a Václava Mencla na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 20/2004 Sb., kterým se mění zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

tak zřejmě bude týkat pouze otázky, zda na dobu uvedenou ve stávajícím povolení lze platnost povolení prodloužit nebo ne. Navíc musí být splněna i další podmínka, která požaduje určitou „bezúhonnost“ oprávněného ve vztahu ke správním deliktům podle vodního zákona, která nemusí souviset pouze s nakládáním s vodami pro využívání jejich energetického potenciálu (srov. § 9 odst. 6 věty první vodního zákona), o prodloužení jehož platnosti se řízení vede, ale může se týkat jakéhokoliv jednání, které bylo kvalifikováno jako odporující úpravě provedené ve vodním zákoně nebo na jeho základě (např. rozhodnutím či opatřením obecné povahy) a za které mu byla (pravomocně) uložena sankce za správní delikt (přestupek, správní delikt podnikatelů), a to kdykoliv v době platnosti stávajícího povolení (srov. § 9 odst. 6 věta druhá vodního zákona - „*Vodoprávní úřad postupem podle § 12 odst. 2 dobu platnosti povolení prodlouží o dobu stanovenou ve stávajícím povolení, nebyla-li oprávněnému pravomocně uložena sankce za opakované porušování povinností stanovených tímto zákonem nebo podle něho.*“). Opakované porušování povinností stanovených vodním zákonem nebo podle něho ve vztahu k „bezúhonnosti“ oprávněného nemusí být nutně správním deliktem spáchaným opakovaně podle § 125l odst. 5 vodního zákona (nejedná se o totožné pojmy).¹²³

Vyjma případu podle ustanovení § 9 odst. 6 tak vodní zákon nezavádí žádná pravidla o poměru dosavadní doby platnosti povolení k nakládání s vodami a jejího prodloužení (srov. „*Zákon neřeší, na jak dlouhou dobu může být povolení prodlouženo. Určení délky této doby tedy záleží na žádosti oprávněného a na posouzení příslušného vodoprávního úřadu.*“¹²⁴). Je tedy možné, že doba prodloužení platnosti povolení k nakládání s vodami se bude lišit od původní doby platnosti povolení, samozřejmě ovšem s přihlédnutím k zákonným limitům jako např. v případě povolení k vypouštění odpadních vod časově omezených podle ustanovení § 9 odst. 2 vodního zákona omezených na 10 let, resp. 4 roky. To znamená, že nelze prodloužit dobu platnosti povolení k nakládání s vodami nad zákonem dané limity, což by bylo jistě možné považovat za obcházení zákona.

¹²³ Horáček Z., Král M., Strnad Z., Vytejková V. *Vodní zákon s komentářem*. Praha. Sondy, s.r.o. 2011. 423 s. ISBN 978-80-86846-39-2. s. 56.

¹²⁴ Výklad č. 39 k vodnímu zákonu a souvisejícím právním předpisům.

3.4.5. Další náležitosti povolení

V povolení k nakládání s vodami se dále stanoví účel, rozsah (např. maximální povolený odběr, maximální měsíční povolený odběr, celkový objem akumulované vody, průměrně povolené množství vypouštěných odpadních vod apod.), povinnosti a popřípadě podmínky, za kterých se toto povolení vydává (§ 9 odst. 1 věta druhá vodního zákona). Jako účel, který vždy vychází ze žádosti o povolení k nakládání s vodami, může být stanoven např. odběr pro závlahy, odběr pro chlazení, odběr pro pitné účely, napouštění veřejného koupaliště, výroba sněhu vodními děly, převod vody apod. (srov. demonstrativní výčet v Příloze č. 2 Č 02 – Účel užití vody vyhlášky č. 7/2003 Sb. – viz dále). Vodoprávní úřad udělí povolení k nakládání s vodami vždy k určitému konkrétnímu účelu a současně stanoví i rozsah uděleného oprávnění. Změní-li se tento účel nebo má-li nějaká skutečnost vliv na rozsah nakládání s vodami, je možné udělené vodohospodářské povolení změnit nebo i zrušit (srov. § 12 vodního zákona), neboť může přicházet v úvahu udělení vodohospodářského oprávnění jinému žadateli nebo rozšíření dosavadního oprávnění jiným uživatelům, kteří vody potřebují naléhavěji, resp. k jiným účelům. Oprávněný je tak oprávněn využívat povolené nakládá pouze k účelu, ke kterému mu bylo uděleno, jinak musí požádat vodoprávní úřad o jeho změnu podle ustanovení § 12 odst. 2 vodního zákona. Pokud jde o náležitosti povolení k nakládání s vodami, které nemusí být uvedeny vždy, je na vodoprávním úřadu, zda bude považovat za nutné uložit v povolení další podmínky (mohou vyplývat např. z požadavků dotčených orgánů), za kterých jej vydává [srov. např. „*Dodržování podmínek stanovených v povolení k vypouštění odpadních vod je jednou z povinností, kterou zákon č. 254/2001 Sb., o vodách (vodní zákon), tomu, kdo vypouští odpadní vody, určuje. Pokud tak nepostupuje, porušuje nepochybně povinnosti stanovené vodním zákonem a vypouští odpadní vodu v rozporu s vodním zákonem*“¹²⁵].

Oprávněný, který má povolení k nakládání s vodami s výjimkou povolení podle § 8 odst. 1 písm. a) bodů 2 až 4 a písm. c) vodního zákona v množství alespoň 6 000 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

¹²⁵ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 09.06.2005, čj. 11 Ca 175/2004 – 46, www.nssoud.cz.

léčivým zdrojem nebo zdrojem přírodních minerálních vod nebo která je vyhrazeným nerostem, je podle ustanovení § 10 odst. 1 vodního zákona povinen měřit množství vody, se kterou nakládá, a předávat výsledky tohoto měření příslušnému správci povodí. Stejnou povinnost, pokud jde o měření vzduté nebo akumulované vody, ve vztahu k příslušnému správci povodí má podle ustanovení § 10 odst. 2 vodního zákona i oprávněný, který má povolení ke vzdouvání, případně k akumulaci povrchových vod, přesahuje-li povolený objem vody vzduté vodním dílem ve vodním toku nebo vody vodním dílem akumulované 1 000 000 m³. Způsob a četnost měření stanoví vyhláška č. 20/2002 Sb., o způsobu a četnosti měření množství vody, ve znění pozdějších předpisů. Vodoprávní úřad však podle ustanovení § 10 odst. 4 vodního zákona může, je-li to potřeba, v povolení k nakládání s vodami stanovit i další podrobnosti těchto měření (tj. nad rámec povinnosti měřit množství vody, se kterou nakládá, a povinnosti předávat tyto výsledky správci povodí v intencích vyhlášky č. 20/2002 Sb.).

Jestliže se jedná o nakládání s povrchovými vodami související s vodním tokem, je třeba podle ustanovení § 36 odst. 2 vodního zákona v povolení k nakládání s vodami stanovit i tzv. minimální zůstatkový průtok (včetně místa a způsobu jeho měření a četnosti předkládání výsledků těchto měření vodoprávnímu úřadu), který ve vodním toku zajistí množství povrchových vod ještě dostatečné pro obecné nakládání s povrchovými vodami ve vodním toku podle ustanovení § 6 vodního zákona a zároveň ochrání ekologické funkce vodního. Termín ekologická funkce vodního toku je užíván jako obecný limit bránící vzniku situace, kdy v místě odběru zůstává voda, ale její množství a jakost neumožňuje dosahování cílů ochrany vod podle směrnice 2000/60/ES. Nelze-li jeden z výše uvedených požadavků naplnit, minimální zůstatkový průtok nelze stanovit a povolení k nakládání s vodami, jehož je minimální zůstatkový průtok podstatnou náležitostí, vydat. Vodoprávní úřad v povolení uloží pro kontrolu dodržování hodnot minimálního zůstatkového průtoku, zřídit vodní značku nebo měrný profil, nebo osadit vhodné měřicí zařízení v rámci povinnosti stanovit *místo a způsob měření minimálního zůstatkového průtoku*.¹²⁶ Je třeba připomenout, že minimálním zůstatkovým průtokem podle ustanovení § 36

¹²⁶ Horáček Z., Král M., Strnad Z., Vytejková V. *Vodní zákon s komentářem*. Praha. Sondy, s.r.o. 2011. 423 s. ISBN 978-80-86846-39-2. s. 124.

vodního zákona není „minimální odtok“, „zbytkový průtok“, „minimální hygienický průtok“ ani jiná pravidla omezující povolené nakládání s vodami, která jsou případně uvedena v manipulačních řádech vodních děl¹²⁷, jak bývá někdy mylně interpretováno z důvodů podobnosti faktických důsledků pro vodní tok. Manipulační řád, který vodoprávní úřad schvaluje rozhodnutím ve správním řízení (§ 115 odst. 17 vodního zákona) představuje ve vztahu k vodnímu dílu soubor zásad a pokynů pro manipulaci s vodou k jejímu účelnému a hospodárnému využití, a to v mezích a podle platného povolení k nakládání s povrchovými nebo podzemními vodami a stavebního povolení k vodnímu dílu, za účelem snižování nepříznivých účinků povodní, sucha a ledových jevů, k ochraně a zlepšení jakosti vody, jakož i k zajištění bezpečnosti, stability a spolehlivosti vodního díla [srov. § 1 písm. a) vyhlášky č. 216/2011 Sb., o náležitostech manipulačních řádů a provozních řádů vodních děl]. Zatímco manipulační řád se tedy týká vodního díla, povolení k nakládání s vodami upravuje užívání povrchových nebo podzemních vod. Nicméně je třeba připustit, že ovlivnění průtoku či pravidel průtoku vod vodním dílem může být v určitých ohledech dosaženo i pravidly stanovenými v manipulačním řádu, byť se ale v žádném případě nejedná o minimální zůstatkový průtok podle ustanovení § 36 vodního zákona.

V případě nakládání s podzemními vodami, které by mohlo mít za následek podstatné snížení hladiny podzemních vod, stanoví vodoprávní úřad podle ustanovení § 37 odst. 2 vodního zákona v povolení k nakládání s vodami z důvodů potřeby ochrany množství a jakosti podzemních vod tzv. minimální hladinu podzemních vod. Minimální hladina podzemních vod je hladina, která ještě umožňuje udržitelné užívání vodních zdrojů a která zajistí dosažení dobrého ekologického stavu souvisejících útvarů povrchových vod a vyloučí významné poškození suchozemských ekosystémů. Vodoprávní úřad ji může stanovit nejen při vydávání nového povolení k nakládání s vodami, ale rovněž i dodatečně, popř. může stanovenou minimální hladinu (např. z důvodu vzrůstajícího množství povolených odběrů) změnit, a to v řízení zahájeném z vlastního podnětu podle ustanovení § 12 odst. 1 písm. c) vodního zákona. Jako nedostatek současné úpravy pocítuji, že takovou možnost vodoprávní úřad nemá i v případě minimálního zůstatkového průtoku (jehož význam a dopady do vodních poměrů, na kvalitu vod a na hospodárné využívání vodních

¹²⁷ Výklad č. 18 k vodnímu zákonu a souvisejícím právním předpisům.

zdrojů jsou nezastupitelné), který zřejmě může stanovit pouze při vydávání nového povolení k nakládání s vodami. Nicméně se lze domnívat, že v případě zájmu na dosažení cílů uvedených v ustanovení § 12 odst. 3 vodního zákona a při absenci jiné možnosti, jak těchto cílů dosáhnout, by byl zdůvodnitelný postup vodoprávního úřadu, kterým by i ve stávajícím povolení k nakládání s vodami stanovil minimální zůstatkový průtok, resp. změnil by jej, pokud by již v povolení k nakládání s vodami stanoven byl.

Další neopominutelné náležitosti povolení k nakládání s vodami (ale i dalších aktů vodoprávních úřadů – srov. § 115 odst. 2 vodního zákona: „...*náležitosti rozhodnutí, opatření obecné povahy, souhlasů a vyjádření.*“) jsou pro nejčtetnější typy vodoprávních rozhodnutí předepsány vyhláškou č. 432/2001 Sb., o dokladech žádosti o rozhodnutí nebo vyjádření a o náležitostech povolení, souhlasů a vyjádření vodoprávního úřadu, ve znění pozdějších předpisů. Pokud jde o nakládání s vodami, předepisuje tato vyhláška vodoprávním úřadům do rozhodnutí vložit mj. název vodního toku, číslo hydrologického pořadí povodí a uvedení říčního kilometru vodního toku (staničení), pokud se povolení týká vodního toku, číslo hydrogeologického rajonu místa nakládání s vodami, pokud se povolení týká nakládání s podzemními vodami, určení polohy místa nakládání s vodami orientačně souřadnicemi určenými v souřadnicovém systému Jednotné trigonometrické sítě katastrální apod. (srov. § 3, § 3d aj. vyhlášky č. 432/2001 Sb.).

Ve vztahu k vypouštění odpadních vod předepisuje další náležitosti, které by měly být zahrnuty do povolení k nakládání s vodami, 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, podle kterého by povolení k vypouštění odpadních vod mělo mj. obsahovat druh vypouštěných odpadních vod, charakteristiku výrobní činnosti a její označení podle Klasifikace ekonomických činností (CZ-NACE¹²⁸), určení místa výpustí odpadních vod, pro kterou je povolení vydáno, emisní limity, způsob, četnost, typ a místo odběrů vzorků vypouštěných odpadních vod a místo měření jejich objemu na výpusti apod.

¹²⁸ Sdělení Českého statistického úřadu č. 244/2007 Sb., o zavedení Klasifikace ekonomických činností (CZ-NACE).

(srov. § 3 nařízení vlády č. 61/2003 Sb.). Pokud jde vypouštění odpadních vod do vod podzemních, které je podle vodního zákona rovněž výjimečně v odůvodněných případech možné [srov. § 38 odst. 7 vodního zákona, podle kterého je „*přímé vypouštění odpadních vod do podzemních vod zakázáno. Vypouštění odpadních vod neobsahujících nebezpečné závadné látky nebo zvláště nebezpečné závadné látky (§ 39 odst. 3) z jednotlivých staveb pro bydlení a individuální rekreaci nebo z jednotlivých staveb poskytujících služby, vznikajících převážně jako produkt lidského metabolismu a činností v domácnostech přes půdní vrstvy do vod podzemních, lze povolit jen výjimečně na základě vyjádření osoby s odbornou způsobilostí k jejich vlivu na jakost podzemních vod, pokud není technicky nebo s ohledem na zájmy chráněné jinými právními předpisy možné jejich vypouštění do vod povrchových nebo do kanalizace pro veřejnou potřebu.*“], pak další náležitosti povolení k takovému vypouštění odpadních vod stanovuje nařízení vlády č. 416/2010 Sb., o ukazatelích a hodnotách přípustného znečištění odpadních vod a náležitostech povolení k vypouštění odpadních vod do vod podzemních, podle něhož povolení k vypouštění odpadních vod do vod podzemních obsahuje mj. charakteristiku činnosti zdroje znečištění, kterými jsou jednotlivé stavby pro bydlení a individuální rekreaci (srov. § 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů) nebo jednotlivé stavby poskytující služby, a je-li to možné, její přiřazení ke Klasifikaci ekonomických činností (CZ-NACE), způsob vypouštění odpadních vod, emisní limity, kterými jsou nejvýše přípustné hodnoty ukazatelů znečištění odpadních vod, které je nutno dodržet v místě odběru vzorků, způsob, četnost, typ a místo odběrů vzorků vypouštěných odpadních vod, způsob provádění rozborů vypouštěných odpadních vod podle jednotlivých ukazatelů znečištění uvedených v povolení k vypouštění odpadních vod do vod podzemních aj. (srov. § 2 nařízení vlády č. 416/2010 Sb.).

V rámci tématu o náležitostech povolení k nakládání s vodami (resp. obecně rozhodnutí vydaných ve vodoprávním řízení) nelze nezmínit vyhlášku č. 7/2003 Sb., o vodoprávní evidenci, zejména její přílohu č. 1, která obsahuje „*sumu (průměr) nejběžnějších údajů a nejfrekventovanějších dat uváděných těmito úřady v jimi vydávaných rozhodnutích, které se podařilo před vlastní přípravou vyhlášky o vodoprávní evidenci pečlivě zanalyzovat. Příloha č. 1 by tak neměla být pro*

vodoprávní řízení povinně aplikovanou kuchařkou, ale naopak návodem pro to, na jaké věcně vymezené okruhy otázek se má vodoprávní úřad před vydáním konkrétního rozhodnutí zaměřit a jakými úvahami má být ve své správní činnosti veden. V praxi se tak předpokládá její doporučující charakter v procesu konstrukce vodoprávních rozhodnutí příslušnými vodoprávními úřady¹²⁹.

Závěrem je rovněž třeba zmínit, co by v povolení k nakládání s vodami na druhé straně být nemělo. V povolení k nakládání s vodami např. vodoprávnímu úřadu nepřísluší úvahy o rentabilitě povolovaného nakládání s vodami. Obecně se doporučuje zahrnovat do rozhodnutí co nejméně odkazů a citací na předchozí rozhodnutí v této věci, neboť je to správní orgán, který je momentálně v případě probíhajícího správního řízení jediným odpovědným orgánem za výsledek tohoto řízení. Kombinace absence vlastní „přidané“ hodnoty a alibi v podobě např. závěrů, často vytržených z kontextu či jinak nesourodých, jiných správních orgánů nebo soudů rozhodujících v předchozích fázích v této věci nemůže činit rozhodnutí více přezkoumatelným. Naopak se někdy takové rozhodnutí stává méně přehledným a méně srozumitelným.¹³⁰

3.5. Princip dvojí prevence

Vodní díla jsou stavby (srov. § 55 odst. 1 vodního zákona) a působnost stavebního úřadu k nim vykonávají vodoprávní úřady jako tzv. speciální stavební úřady [§ 15 odst. 1 písm. d) stavebního zákona a § 15 odst. 4 vodního zákona]. Vodoprávní úřady v případě výkonu působnosti (speciálního) stavebního úřadu postupují zásadně podle stavebního zákona, pokud vodní zákon nestanoví jinak (§ 115 odst. 1 vodního zákona). Stavební zákon se tak přesouvá do role obecného právního předpisu (*lex generalis*), který se použije vždy, pokud není stanoveno vodním zákonem (*lex specialis*) něco jiného. Potom se přednostně aplikuje úprava z vodního zákona doplněná právní úpravou obecnou, obsaženou ve stavebním zákoně. Vodoprávní úřady tak kromě povolení k nakládání s vodami (a jiných

¹²⁹ Strnad, Z. Vodoprávní evidence po novele z roku 2004. *Vodní hospodářství* 2005. č. 2. s. 52-54.

¹³⁰ Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 31.8.2011, čj. 10 A 48/2011-38, www.nssoud.cz.

rozhodnutí podle vodního zákona), vydávají také stavební povolení k provedení vodních děl.

Dalo by se říci, že vodní právo je historicky determinováno specifikem, kdy vysoké procento všech vodoprávních řízení končí vydáním více rozhodnutí (výroků) v rámci jediného rozhodnutí. Souvisí to s tím, že většina vodních děl vyžaduje též povolení k nakládání s vodami a právní úprava na úseku vodního hospodářství s tím výslovně nejpozději od poloviny 70. let minulého století počítala (srov. § 14 odst. 11 zákona č. 130/1974 Sb., o státní správě ve vodním hospodářství; poté § 115 odst. 11 vodního zákona ve znění účinném do 31.7.2010). Jednalo se tak v určitém smyslu o zjednodušenou podobu dnes ve správním řádu obecně upraveného společného řízení (společný prvek dnes může být nejen personální, tj. shodní účastníci řízení, ale také – na rozdíl od dřívější úpravy ve vodním zákoně – i věcný, tj. společný předmět či jiná souvislost – srov. § 140 správního řádu). V praxi tak dochází k vydání stavebního povolení i povolení k nakládání s vodami tradičně najednou. Typickými příklady jsou odběr podzemní vody spolu s povolením související studny či jiného vodního díla potřebného k odběru podzemní vody nebo povolení k vypouštění odpadních vod spolu s povolením domovní čistírny odpadních vod. Z uvedeného důvodu se jedná o jednu z determinant vodního práva.¹³¹

Z preventivních důvodů, jež se ještě v nedávné minulosti vyskytovaly za situace, kdy bylo vodoprávním úřadem v určité lokalitě vydáno povolení k nakládání s vodami (např. k využívání energetického potenciálu povrchových vod), ale vodní dílo, jež by takové nakládání s vodami umožňovalo (např. malá vodní elektrárna), by nikdy, resp. v dohledné době realizováno nebylo [např. z důvodu nemožnosti získat (a doložit) práva k dotčenému pozemku či stavbě podle § 110 odst. 2 písm. a) stavebního zákona], čímž by došlo k faktickému zablokování konkrétní lokality z hlediska možného vodohospodářského využití (nešlo by vydat další povolení k nakládání s vodami, pokud by daná lokalita byla z hlediska kapacitních, byť toliko „na papíře“ vyčerpána), byla novelou č. 150/2010 Sb. do vodního zákona vložena dvě ustanovení, která na jedné straně posilují „věcný“ charakter některých povolení

¹³¹ Strnad, Z. Povolování a provoz vodních děl – teorie a praxe. In *Sborník přednášek ze semináře „Nové metody a postupy při provozování čistíren odpadních vod XIII.“*. VHOS, a.s. Moravská Třebová : NOEL s.r.o. 2008. s. 1-6. ISBN 80-86020-56-8.

nakládání s vodami (ještě užším propojením s vodními díly, jež taková nakládání s vodami umožňují) a na druhé straně působí mimořádně preventivně ve vztahu k výše popsáním nežádoucím situacím. Jedním z ustanovení je § 9 odst. 5 vodního zákona (vazba „povolení k nakládání s vodami – související vodní dílo“ – srov. *„Povolení k nakládání s vodami, které lze vykonávat pouze užíváním vodního díla, je možné vydat jen současně sestavebním povolením k takovému vodnímu dílu ve společném řízení...“*), druhým pak jeho „zrcadlový obraz“ v ustanovení § 15 odst. 1 vodního zákona [vazba „stavební povolení – související nakládání s vodami“ – srov. *„Povolení k provedení nebo změně vodního díla, které má sloužit k nakládání s vodami povolovanému podle § 8, může být vydáno jen v případě, že je povoleno odpovídající nakládání s vodami nebo se nakládání s vodami povoluje současně s povolením k provedení nebo změně vodního díla (§ 9 odst. 5).“*]. Proto „princip dvojí prevence“, neboť obě ustanovení - § 9 odst. 5 a § 15 odst. 1 vodního zákona - upravují z různých úhlů pohledu totožnou věc a vzájemně se doplňují, když zakotvují stejný požadavek po vydání povolení k nakládání s vodami a stavebního povolení pro vodní dílo umožňující takové nakládání s vodami současně (zjednodušeně řečeno totiž platí, že ani jedno, ani druhé nemohou být bez druhého samostatně povolena; nelze nakládat s vodami na základě povolení, když nebude existovat vodní dílo, jež to umožní; obráceně pak platí, že nemůže být užíváno vodní dílo bez povolení k nakládání s vodami, pokud je k němu třeba), ve společném řízení (které navíc nastane ze zákona – srov. § 115 odst. 11 vodního zákona). V uvedených ustanoveních se tak promítá nejen požadavek po hospodárném využívání vodních zdrojů, ale též ochrana dalších zájmů sledovaných vodním zákonem (srov. § 1 odst. 1). To se týká např. i řízení o dodatečném povolení stavby v návaznosti na zjištěné nelegálně vybudované vodní dílo (§ 129 odst. 3 stavebního zákona), kdy bude třeba, aby byla podána i žádost o vydání příslušného povolení k nakládání s vodami, jinak nebude moci vodoprávní úřad vodní dílo dodatečně povolit, neboť by tím byla porušena ustanovení upravující výše zmíněný princip (§ 9 odst. 5, resp. § 15 odst. 1 vodního zákona). Reakcí na uvedené principy je mj. i úprava ve vyhlášce č. 432/2001 Sb. v podobě tzv. spojených formulářů žádostí, kdy žadatel žádající o povolení jak vodního díla, tak příslušného nakládání s vodami nemusí opakovat se

údaje vyplňovat dvakrát a podá jednu žádost, jež obsahuje údaje a podklady jak k požadovanému nakládání s vodami, tak i k zamýšlenému vodnímu dílu.

Nejen pro tyto případy, ale zejména pro ně, zavedl vodní zákon v ustanovení § 115 odst. 11 vodního zákona s účinností od 1.8.2010 v případě, že je splněna některá z podmínek podle ustanovení § 140 odst. 1 správního řádu, společné řízení *ex lege*, tzn. o tom, že se jedná o společné řízení, vodoprávní úřad nevydává, na rozdíl od úpravy předpokládané ve správním řádu (srov. § 140 odst. 1 správního řádu), usnesení, ale jsou-li splněny podmínky, resp. některá z podmínek společného řízení, pak se bez dalšího jedná o společné řízení s tím, že vodoprávní úřad má samozřejmě možnost (až na výjimku v případě postupu podle ustanovení § 9 odst. 5, resp. § 15 odst. 1 vodního zákona) k urychlení řízení nebo z jiného důležitého důvodu řízení o jednotlivých otázkách ze společného řízení, které nastane (bez ohledu na představu vodoprávního úřadu či zájem účastníků řízení apod.) ze zákona, vyloučit usnesením, jež se poznamenává pouze do spisu, a rozhodnout o nich samostatně (§ 140 odst. 3 a 4 správního řádu).

I vodní zákon však počítá se situacemi, které mohou nastat, neboť uvedený princip o možnosti vydat povolení k nakládání s vodami toliko současně se stavebním povolením příslušného vodního díla nemusí, resp. ani nemůže být dodržen v případě již legálně existujících (povolených) vodních děl, kdy dochází např. pouze k vydání nového povolení k nakládání s vodami, jež původní povolení k nakládání s vodami nahradí (srov. „...pokud se nejedná o vodní dílo již existující nebo povolené“ - § 9 odst. 5 vodního zákona). V této souvislosti bylo třeba rovněž reagovat na situaci, kdy povolení k nakládání s vodami může být v souladu s ustanovením § 126 odst. 5 vodního zákona nahrazeno postupem v řízení o vydání integrovaného povolení podle zákona o integrované prevenci. V takovém případě se podle ustanovení § 15 odst. 1 vodního zákona povolení k provedení nebo změně vodního díla nevydává současně s rozhodnutím podle zákona o integrované prevenci (není dokonce vyloučeno, že se bude jednat o různé správní orgány) a práva a povinnosti vyplývající z povolení k provedení, změně vodního díla nebo změně jeho užívání lze vykonávat nejdříve ode dne nabytí právní moci rozhodnutí podle zákona o integrované prevenci (§ 15 odst. 1 vodního zákona). Podle ustanovení § 45 odst. 1 zákona o integrované prevenci v takovém případě platí, že stavební povolení nelze

vydat bez pravomocného integrovaného povolení. To tedy zřejmě neznamena nic jiného, než v případě, že by žádost o vydání stavebního povolení pro vydání vodního díla umožňujícího povolené nakládání s vodami vydávané v rámci postupu podle zákona o integrované prevenci byla podána dříve, než nabude právní moci integrované povolení, že vodoprávní úřad takové řízení přeruší [patrně dle § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu]. Pokud by totiž takové řízení nebylo možné přerušit, vodoprávní úřad by pro rozpor s ustanovením § 45 odst. 1 zákona o integrované prevenci nemohl žádosti vyhovět a provedení či změnu vodního díla nebo změny jeho užívání by nepovolil.

Za zmínku jistě stojí, že působnost ústředního vodoprávního úřadu v případě povolování vodních děl vykonává Ministerstvo zemědělství. Ve věcech ochrany množství a jakosti povrchových a podzemních vod, a to např. včetně povolení k vypouštění odpadních vod do vod povrchových nebo podzemních, vykonává působnost ústředního vodoprávního úřadu Ministerstvo životního prostředí. Z uvedeného je tedy zcela zřejmé, že ve vztahu např. k povolování a následnému provozu vodních děl, jež slouží k vypouštění odpadních vod do vod povrchových, vystupují jako ústřední vodoprávní úřad jak Ministerstvo zemědělství (působnost, pokud jde o stavby vodních děl), tak i Ministerstvo životního prostředí (působnost ve vztahu k vypouštění odpadních vod do vod povrchových nebo podzemních). Do popředí tato skutečnost vystupuje zejména v případě přezkoumávání vydaných rozhodnutí, jestliže obsahují jak výrok o povolení k nakládání s vodami, tak výrok o povolení provedení vodního díla. O to více se nevýhodnost této dvojí ústřední působnosti na úseku vodního hospodářství ukáže, pokud je prvoinstančním orgánem krajský úřad a obě ministerstva vystupují v případě podaného odvolání jako odvolací orgán. Správní řád naštěstí s duplicitou odvolacích orgánů v ustanovení § 140 odst. 7 počítá, nicméně z hlediska potřeb vodního hospodářství bylo třeba přijmout určitou modifikaci, jak to učinila novela č. 150/2010 Sb. k datu 1.8.2010 v rámci ustanovení § 9 odst. 5 vodního zákona. Podle citovaného ustanovení tak vodní zákon v případě vydávání povolení k nakládání s vodami současně s povolením k provedení vodního díla v rámci společného řízení explicitně vyjadřuje vzájemnou podmíněnost výroků těchto povolení, což neznamena nic jiného, než že právní moci mohou tyto výroky nabýt jen současně, a to i v případě podání odvolání jen do jednoho z nich

(srov. § 140 odst. 7 poslední věta správního řádu). Vodní zákon dále v návaznosti na obecnou úpravu ve správním řádu upravuje i postup odvolacích správních orgánů, pokud je podáno odvolání do obou výroků takového rozhodnutí a odvolací orgány by byly s ohledem na své kompetence dva, což se může stát pouze tehdy, pokud je rozhodnutí vydáno v první stupni krajským úřadem a jako odvolací orgány připadají v úvahu jak Ministerstvo zemědělství (např. ve výroku, kterým se povoluje provedení vodního díla – čistírny odpadních vod), tak i Ministerstvo životního prostředí (např. ve výroku týkajícím se povolení k vypouštění odpadních vod do vod povrchových nebo podzemních). Pokud by byla odvoláním napadena obě tato rozhodnutí, resp. výroky rozhodnutí vydaného ve společném řízení, provede se nejdříve odvolací řízení o odvolání proti povolení k nakládání s vodami, přičemž odvolací řízení, jehož předmětem by bylo stavební povolení k provedení vodního díla, se přerušuje do dne, kdy nabude právní moci rozhodnutí odvolacího správního orgánu vydané v řízení o odvolání proti povolení k nakládání s vodami. V takovém případě bude nezbytné vydat samostatné rozhodnutí o odvolání každým z uvedených dvou ústředních vodoprávních úřadů s tím, že nejdříve se provede odvolací řízení týkající se výroku o nakládání s vodami a odvolací řízení týkající se stavebního povolení (tj. výroku, jímž se vodní dílo povoluje) se ze zákona přerušuje, a to do doby právní moci rozhodnutí o odvolání do výroku týkajícího se nakládání s vodami. Z výše uvedeného je zřejmá určitá „priorita“ povolení k nakládání s vodami ve vztahu ke stavebnímu povolení, resp. určitá nepatrná podmíněnost stavebního povolení povoleným nakládáním s vodami tím, že nejdříve se bude v rámci odvolacího správního řízení projednávat (výrok o) povolení k nakládání s vodami, a teprve následně stavební povolení, resp. výrok o povolení provedení stavby vodního díla. Domnívám se, že je tomu tak mj. s ohledem na účel, pro který vodní zákon byl přijat, neboť jeho prioritou je i ochrana povrchových a podzemních vod a zachování a zlepšení jejich jakosti, kdy zřejmě významnější či zásadnější důsledky může mít z hlediska zájmů chráněných vodním zákonem spíše povolované nakládání s vodami. Povolované nakládání s vodami může mít navíc své limity v možnosti absorpce jeho nepříznivých či negativních účinků povrchovými či podzemními vodami, vodními ekosystémy a na nich přímo záviselými suchozemskými ekosystémy, což je stav, který se může z hlediska povolovaného nakládání s vodami

ukázat jako natolik problematický a neřešitelný, že povolit uvedené nakládání s vodami nebude za žádných okolností možné, zatímco parametry povolované související stavby, jež by uvedené nakládání s vodami umožnila, jsou ve většině případů stavebně, technologicky či jiným způsobem ovlivnitelné a změnitelné a lze tedy mnohem snáze přizpůsobit povolované vodní dílo hodnotám povoleného nakládání s vodami než naopak (protože faktické či reálné hodnoty povoleného nakládání s vodami jsou nakonec stejně určovány parametry či technologiemi použitými v tom kterém vodním dílu). Bude-li tedy výrok o povolení k nakládání s vodami v odvolacím řízení (Ministerstvem životního prostředí) zrušen (a věc popř. vrácena k novému projednání), bude muset správní orgán rozhodující o odvolání do stavebního povolení (Ministerstvo zemědělství) zvážit, zda vůbec lze rozhodnutí v části týkající se stavebního povolení vodního díla za takové situace potvrdit [odvolací rozhodnutí by v případě potvrzení stavebního povolení nabylo právní moci tak jako tak až dnem nabytí právní moci povolení k nakládání s vodami (§ 140 odst. 7 poslední věta správního řádu), které by navíc za této situace muselo konvenovat (odpovídat, vyhovovat) již povolené – byť prozatím ne pravomocně – stavbě vodního díla]. Spíše se však domnívám, že když odvolací orgán zruší povolení k nakládání s vodami, pak by to byl důvod pro zrušení rozhodnutí i v části týkající se povolované stavby vodního díla druhým z odvolacích správních orgánů (právě pro vzájemnou a naprostou podmíněnost obou výroků – navržené parametry stavby musí odpovídat plánovaným limitům povolení k nakládání s vodami a projektové možnosti konkrétní stavby musí zohlednit i zamýšlené nakládání s vodami – to vše navíc v rámci platných právních předpisů).

3.6. Vodoprávní evidence

Evidence vybraných údajů z pravomocných rozhodnutí vydávaných vodoprávními úřady má v České republice mnohaletou tradici a sahá v podstatě až k prvnímu vodnímu zákonu na našem území - k zákonu č. 71/1870 z. z. čes.

Vodní zákon zavedl v ustanovení § 19 jako jednu z obligatorních činností vodoprávních úřadů institut vodoprávní evidence. Tento krok znamenal nejen kontinuální navázání na proces evidování vodohospodářsky relevantních údajů založený již v 70. letech minulého století podle vyhlášky č. 126/1976 Sb.,

o vodohospodářské a souhrnné vodohospodářské evidenci jeho přizpůsobením podmínkám i technologickému pokroku na počátku 21. století, ale především jeho další rozvoj a koncepční inovaci vyvolanou nikoliv pouze záměry ústředních vodoprávních úřadů, ale i potřebami vodoprávních úřadů podřízených, jakož i odborné i laické veřejnosti.¹³²

Základní rámec pro evidování vybraných údajů vodoprávními úřady z jimi vydávaných rozhodnutí podle vodního zákona po nabytí právní moci je tedy zakotven v ustanovení § 19 odst. 1 vodního zákona. Ke stanovení dalších podmínek vedení vodoprávní evidence, tzn. především k určení rozsahu a způsobu vedení vodoprávní evidence, rozsahu údajů a jejich ukládání do informačního systému veřejné správy a způsobu přechodu informací z dosavadní vodohospodářské a souhrnné vodohospodářské evidence do tohoto informačního systému, bylo ustanovením § 19 odst. 2 vodního zákona Ministerstvo zemědělství zmocněno za odborné spolupráce Ministerstva životního prostředí k vydání prováděcího právního předpisu. Tento úkol byl uvedenými ústředními vodoprávními úřady splněn dne 19. prosince 2002 vydáním vyhlášky č. 7/2003 Sb., o vodoprávní evidenci, ve znění pozdějších předpisů, která nabyla účinnosti dne 1. července 2003.

¹³² Strnad, Z. Vodoprávní evidence po novele z roku 2004. *Vodní hospodářství* 2005. č. 2. s. 52-54.

4. Opatření obecné povahy

4.1. Pojem

Teorie správního práva si často klade otázku, zda pro efektivní plnění úkolů a pro regulaci právních vztahů v oblasti veřejné správy jsou nadále základní formou jen abstraktní (normativní) právní akty na jedné straně a konkrétní (individuální) právní akty na straně druhé. V mnoha evropských zemích došly právní teorie spolu s praxí postupně k závěru, že tradiční rozlišování na akty abstraktní (normativní) a konkrétní (individuální) je nedostatečné. Legálními instituty se stala veřejnoprávní smlouva a obecné opatření, označované v našem správním řádu jako opatření obecné povahy.¹³³ V německém právu nalézáme obdobu českého opatření obecné povahy ve druhé větě ustanovení § 35 zákona o správním řízení z roku 1976 pod označením všeobecné opatření (*Allgemeinverfügung*). Všeobecné opatření může mít buď konkrétní předmět a abstraktní adresáty (např. dopravní značení v určité lokalitě) nebo abstraktní předmět a konkrétní adresáty (např. odklizení sněhu obyvateli určité ulice). Švýcarské právo chápe všeobecné opatření úžeji než právo německé: je jím takové všeobecné opatření, které je konkrétní co do svého předmětu, avšak obecné co do okruhu adresátů, vůči nimž směřuje.¹³⁴

Všeobecné opatření má podobu abstraktně-konkrétního (konkrétně-abstraktního) aktu, zatímco klasický správní akt podobu aktu individuálně konkrétního. Rozdíl mezi oběma akty spočívá v míře konkretizace osob nebo věci. Zatímco ve správním aktu musí být věc konkretizována a osoby, jimž je tento akt adresován, jmenovitě určeny, pro všeobecné opatření to neplatí. Zpravidla půjde o situaci, kdy sice věc bude určena konkrétně, ale adresátem bude neurčitý počet osob obdobně jako u abstraktního aktu. V obou případech však jde o jednostranná vrchnostenská rozhodnutí správních úřadů, která mají jako společný znak konkrétnost, byť jen v jednom znaku, tj. ve věci. Proto se také všeobecná opatření typu dopravních značek, značení objízďek apod. dnes převážně řadí do stejné

¹³³ Hendrych, D. K institutu opatření obecné povahy v novém správním řádu. *Právní rozhledy*. 4.2.2005. 3/2005. s. II.

¹³⁴ Vedral J. *Správní řád – komentář*. Bova Polygon. Praha. 2006. s. 973.

skupiny jako správní akty, popř. jsou považovány za jednu z forem správního aktu.¹³⁵

Opatření obecné povahy se v našem právním řádu jako zcela nový obecný institut jak práva hmotného, tak práva procesního objevil spolu s přijetím „nového“ správního řádu.

Ne každý tehdy považoval legislativní zakotvení opatření obecné povahy v našem správním právu za bezvýhradně pozitivní: „*Výslovná úprava tzv. opatření obecné povahy (část šestá) navzdory námitkám odborných kruhů v zákoně zůstala (nejde o právní předpis ani o správní rozhodnutí, zobecnění několika výrazně odlišných úprav, obsažených dosud ve zvláštních zákonech, vyvolává pochybnosti a pochybnosti budou patrně doprovázet část šestou i při pokusech o její uplatnění)*“¹³⁶. Důvodem k takové skepsi byla zřejmě absence nezbytných veřejně přístupných analýz (publikovaná odborná literatura, soudní judikatura, pravděpodobná inspirace Německou, Švýcarskou či do jisté míry i Rakouskou zkušeností)¹³⁷.

Podle Nejvyššího správního soudu má české opatření obecné povahy mnohem blíže ke švýcarskému než německému pojetí všeobecného opatření. Opatření obecné povahy v tuzemském právu je správním aktem toliko s konkrétně (individuálně) vymezeným předmětem a obecně určenými adresáty, a nikoliv již s konkrétními adresáty a abstraktním předmětem. Žádný z předpisů nestanovuje pozitivně definiční znaky opatření obecné povahy, toliko správní řád jej negativně vymezuje tak, že jde o „*závazné opatření obecné povahy, které není právním předpisem ani rozhodnutím*“ (§ 171 správního řádu). Ustanovení § 173 odst. 3 téhož zákona potom negativní vymezení velmi významně doplňuje ustanovením, podle něhož „*povinnost, která je stanovena zákonem a jejíž rozsah je v mezích zákona určen opatřením obecné povahy, lze exekučně vymáhat jedině tehdy, jestliže bylo vydáno rozhodnutí které existenci této povinnosti prohlásilo a v němž byla osoba, jež tuto povinnost má, jmenovitě uvedena*“. Citované ustanovení tedy předpokládá, že povinnost

¹³⁵ Hendrych D. a kol. *Správní právo. Obecná část. 7.* Vydání. Praha. C.H. Beck. 2009, 875 s. ISBN 978-80-7400-049-2. s. 191.

¹³⁶ Mikule, V. Nový správní řád je konečně na světě. *Právní zpravodaj* 6.9.2004. 9/2004. s. 1.

¹³⁷ Mikule, V. Trampoty s opatřeními obecné povahy. *Právní zpravodaj* 13.8.2007. 8/2007. s. 1.

konkretizovanou opatřením obecné povahy, která nebyla dobrovolně splněna, lze exekučně vymáhat pouze tehdy, bude-li subjekt, jenž takovou povinnost měl, individualizován v následně vydaném rozhodnutí. Z toho *a contrario* vyplývá, že tento subjekt nebyl jmenovitě určen již v samotném opatření obecné povahy; ostatně byl-li by v něm určen, nekladl by dovětek § 173 odst. 3 správního řádu takový důraz na jeho pojmenování v rozhodnutí. I tento výklad tedy vede k závěru, že opatřením obecné povahy podle českého práva je opatření s konkrétním předmětem a obecně vymezenými adresáty.¹³⁸

Ve správně-právní praxi však bylo opatření obecné povahy uvedeno „do života“ přeci jenom poněkud kuriózním (a je otázkou do jaké míry koncepčním a systémovým) způsobem, který ve svém důsledku (aplikační) primát správnímu řádu nepřimo odepřel. Pouze na okraj totiž připomínám, že v době, kdy nový správní řád již sice nabyl platnosti, nikoli však ještě účinnosti, došlo k pozoruhodné události. Tehdejší ministr informatiky totiž (navzdory výhradám Legislativní rady vlády) prosadil, že v zákoně č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, jenž nabyl účinnosti již 1.5.2005, bylo v osmi případech výslovně stanoveno, že Český telekomunikační úřad vydává určité závazné akty ve formě „opatření obecné povahy“. Zákon o elektronických komunikacích tak byl nucen samostatně upravit i věci procesní, neboť správní řád dosud nenabyl účinnosti.¹³⁹

Opatření obecné povahy je ve správním řádu upraveno v části šesté jako úkon správního orgánu, který není ani právním předpisem (normativní správním aktem), ani rozhodnutím (individuálním správním aktem), ale jako zvláštní typ úkonu správního orgánu vůči neurčitému počtu dotčených osob, který leží na pomezí mezi správním aktem a právním předpisem. *„Cílem zavedení tohoto institutu je dát dotčeným osobám alespoň minimální práva i pro ten případ, že se úkon správního orgánu týká jejich zájmů, byť nelze jmenovitě určit účastníky, jak to vyplývá z celkového trendu demokratizace veřejné správy i zahraničních zkušeností a jak se již stalo v některých zvláštních úpravách (srov. schvalování územně plánovací dokumentace podle stavebního zákona). Konkrétní oblast, pro kterou se tento*

¹³⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.9.2005, čj. 1 Ao 1/2005-98, www.nssoud.cz.

¹³⁹ Mikule, V. Trampoty s opatřeními obecné povahy. *Právní zpravodaj* 13.8.2007. 8/2007. s. 1.

*institut využije, stanoví zákonodárce, přičemž bude moci využít předkládaný procesní institut a pouze na něj ve zvláštním zákoně odkázat.*¹⁴⁰

Je tak zřejmé, že opatření obecné povahy leží někde na pomezí mezi rozhodnutím (individuálním správním aktem), s nímž má společný prvek konkrétně řešené otázky (tj. konkrétně vymezený předmět), a právním předpisem, s nímž jej spojuje neurčitý okruh jeho adresátů (tj. obecně určení adresáti). Pokusy jednoznačně určit definiční znaky odlišující opatření obecné povahy jako třetí kategorii od prvních dvou se objevují v judikatuře i v doktríně správního práva, ovšem zatím vždy u nich lze nalézt tu větší, tu menší slabiny. Judikatura proto povětšinou *ad hoc* u napadených aktů řeší, zda se o opatření obecné povahy jedná, anebo nikoli (viz dále uvedené příklady).

Rozhodnutím není opatření obecné povahy z toho důvodu, že nesměřuje vůči konkrétně určeným osobám (tj. účastníkům správního řízení), byť podle některých autorů má opatření obecné povahy blíže ke správnímu rozhodnutí než k právním předpisům¹⁴¹. Právním předpisem nemůže být proto, že upravuje (sice vůči neurčitému počtu osob) konkrétní věc a nenaplnuje tak požadavek obecnosti, jenž se po právním předpisu požaduje. Opatření obecné povahy je tedy abstraktně-konkrétním správním aktem (hybridem) s konkrétně určeným předmětem (konstituuje se jím rozsah práv a povinností v konkrétní věci) a s obecně vymezeným okruhem adresátů¹⁴². U opatření obecné povahy s konkrétně vymezeným předmětem nemůže být o jeho obecnosti co do subjektů pochyb. Např. dopravní značky „Dej přednost v jízdě!“ a „Hlavní pozemní komunikace“ umístěné na křižovatce ulic A a B v obci C se vztahují obecně na všechny účastníky silničního provozu, kteří budou touto křižovatkou projíždět. Okruh těchto osob je tedy určen jako množina vymezená určitými znaky, přičemž dopravní značení se vztahuje ke všem těmto osobám. Obecnost co do subjektů tedy nespočívá v určitosti či určitelnosti osob, k nimž se vztahuje, nýbrž v tom, že své adresáty určuje jako množinu subjektů vymezených určitými znaky, přičemž se vztahuje ke všem

¹⁴⁰ Sněmovní tisk 201 : Vládní návrh zákona správní řád.

¹⁴¹ Hendrych, D. K institutu opatření obecné povahy v novém správním řádu. *Právní rozhledy*. 4.2.2005. 3/2005. s. II.

¹⁴² Jemelka, L. Pondělíčková, K. Bohadlo, D. *Správní řád. Komentář*. 3. vydání. Praha. C. H. Beck. 2011, ISBN 978-80-7400-401-8. s. 618.

subjektům, které jsou prvky této množiny. Počet prvků dané množiny se může velmi různit (neobvyklé není ani označení „každý“). Pro posouzení obecnosti co do subjektů není ale rozhodující kvantitativní hledisko, tj. počet subjektů, jimž je opatření adresováno, ani to, zda počet subjektů je neomezený.¹⁴³ Pokud jde o otázku obecnosti, vyjádřil se k ní i Ústavní soud, byť v jiné souvislosti, ovšem s tím, že závěr o obecnosti lze aplikovat i na opatření obecné povahy, pokud jde o okruh jeho adresátů. Podle Ústavního soudu České republiky „*je stupeň obecnosti vlastní právní normě vymezen tím, že právní norma určuje svůj předmět a subjekty jako třídy definičními znaky, a nikoli určením (výčtem) jejich prvků*“¹⁴⁴.

Opatření obecné povahy tak nelze ztotožnit s podzákoným právním předpisem. Jak doplňuje Nejvyšší správní soud, opatření obecné povahy ani nemůže podzákonou normotvorbu nahrazovat, ani nad rámec zákona stanovovat nové povinnosti. Z ústavních kautel, jakož i z charakteru opatření obecné povahy – především z jeho konkrétně vymezeného předmětu – vyplývá požadavek, podle něhož opatření obecné povahy může pouze konkretizovat podle potřeb skutkové podstaty, k níž se vztahuje (tedy konkrétní situace, která je jeho předmětem), povinnosti již vyplývající ze zákona. Opatření obecné povahy slouží toliko ke konkretizaci již existujících povinností, vyplývajících ze zákona, a nikoliv k ukládání nových povinností, které zákon neobsahuje.¹⁴⁵

Negativní vymezení opatření obecné povahy provedené správním řádem dává podle některých autorů¹⁴⁶ malou záruku, aby tento institut byl používán efektivně a ve prospěch adresátů. Ukazuje se totiž, že tato nová právní forma vyvolává často neoprávněná očekávání v oblastech, kde její využití může být problematické vzhledem k účelu a smyslu řešení, na rozdíl od situací, kde taková opatření se v zahraničí osvědčila (např. místní dopravní omezení, dopravní značení, veřejný pořádek).

¹⁴³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.9.2005, čj. 1 Ao 1/2005-98, www.nssoud.cz.

¹⁴⁴ Nález Ústavního soudu České republiky sp. zn. Pl. ÚS 24/99 ze dne 23.5.2000, <http://nalus.usoud.cz>.

¹⁴⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.9.2005, čj. 1 Ao 1/2005-98, www.nssoud.cz.

¹⁴⁶ Hendrych D. a kol. *Správní právo. Obecná část. 7.* Vydání. Praha. C.H. Beck. 2009, 875 s. ISBN 978-80-7400-049-2. s. 196.

Účelem opatření obecné povahy nemůže být nahrazování prováděcích právních předpisů a obcházení pravidel legislativního procesu. Zákony by proto neměly zmocňovat správní orgány k vydávání opatření obecné povahy tam, kde má být s ohledem na charakter regulovaných právních vztahů a obecnost předmětu úpravy vydán prováděcí právní předpis. Pokud by se tak stalo, bylo by zřejmě třeba taková ustanovení interpretovat podle jejich skutečného účelu, tzn. jako ustanovení zmocňující k vydávání právních předpisů ve smyslu čl. 79 odst. 3 Ústavy České republiky. Opatření obecné povahy by neměla nahrazovat ani rozhodnutí ve správním řízení tam, kde je třeba ve smyslu ustanovení § 9 správního řádu vydat rozhodnutí. Jde sice také o řešení určité konkrétní věci, ale důsledky přijatého řešení se týkají neurčitěho a neurčitelného počtu osob, čímž se opatření obecné povahy liší od řízení s velkým počtem účastníků podle ustanovení § 144 správního řádu.¹⁴⁷

Podstatou normativního právního aktu je jeho obecnost, v něm obsažené normy musí upravovat neurčitý okruh situací a zavazovat neurčitý okruh osob. Stupeň obecnosti vlastní právní normě se vyznačuje tím, že předmět normy i subjekty, vůči nimž působí, jsou určeny jako třídy definičními znaky, nikoliv vyjmenováním jejich prvků. Není rozhodující, na kolik subjektů se právní norma ve výsledku vztahuje, ale zda je okruh jejich adresátů vymezen jako skupina osob splňujících stanovené znaky. Naproti tomu individuální právní akty regulují konkrétní situace a vztahují se na konkrétní subjekty. Mohou se vztahovat i na celou skupinu subjektů (pluralita adresátů aktu, resp. účastníků řízení), ovšem jednotliví členové této skupiny jsou v aktu jmenovitě uvedeni (§ 68 odst. 2 správního řádu). Některé individuální právní akty jsou primárně ukotveny k předmětu řízení (movité či nemovité věci), nejsou závislé na jejich adresátech, kteří se mohou v průběhu času měnit. To je dáno tím, že veřejné zájmy nejsou ohroženy osobou vlastníka, nýbrž samotnou věcí (např. stavbou), nebo se stát chce chránit proti změnám v osobě vlastníka, aby nebylo ztěžováno dosažení účelu správního řízení. Jedná se o skupinu správních aktů *in rem*, které zavazují nejen jejich adresáty v okamžiku vydání aktu, ale přechází i na právní nástupce, ať již na základě univerzální, či singulární sukcese.

¹⁴⁷ Vedral J. *Správní řád – komentář*. Bova Polygon. Praha. 2006. s. 967.

Pokud jde o obsahové náležitosti rozhodnutí, musí opatření obecné povahy podle ustanovení § 173 odst. 1 správního řádu obsahovat odůvodnění. Jeho specifický obsah je blíže určován řadou ustanovení (tak např. z § 172 odst. 4 správního řádu plyne, že správní orgán se v odůvodnění opatření obecné povahy musí vypořádat s uplatněnými připomínkami, s nimiž se musí zabývat jako s podkladem pro jeho vydání; dle § 172 odst. 5 správního řádu je součástí odůvodnění opatření obecné povahy dále rozhodnutí o námitkách, které navíc musí obsahovat vlastní odůvodnění...). Z ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu užitého přiměřeně dle ustanovení § 174 odst. 1 správního řádu je zřejmé, že v tomto odůvodnění nesmí zejména chybět esenciální obsahové náležitosti odůvodnění běžného správního rozhodnutí. I v odůvodnění opatření obecné povahy je tak nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů.¹⁴⁸ Pokud jde o rozhodnutí o námitkách, které je součástí odůvodnění opatření obecné povahy (§ 172 odst. 5 správního řádu), je na ně třeba klást stejné požadavky. Musí být zřejmé, z jakého důvodu považuje správní orgán námitky uplatněné oprávněnou osobou za liché, mylné nebo vyvrácené, nebo proč považuje skutečnosti předestírané oprávněnou osobou za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy za vyvrácené.

Připomíná se také, že povinnosti uložené opatřením obecné povahy nelze přímo vynutit správní exekucí. Podmínkou provedení exekuce je vydání správního rozhodnutí (exekučního titulu) v řízení dle ustanovení § 142 správního řádu osvědčujícího existenci povinnosti, jehož adresátem je jmenovitě určená osoba (§ 173 odst. 3 správního řádu).

Ačkoliv opatření obecné povahy samo nemůže stanovit exekučně vynutitelné povinnosti, ale může pouze u povinností stanovených zákonem stanovit jejich rozsah, je třeba jej považovat za regulativní akt. Požadavek srozumitelnosti opatření obecné povahy pak vyplývá právě z jeho povahy regulativního aktu jako součásti systému práva. Právo by jako normativní ani jako regulativní systém nemohlo působit, kdyby nebylo sdělné. Aby se lidé mohli chovat podle práva, musejí vědět,

¹⁴⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16.12.2008, čj. 1 Ao 3/2008-136, www.nssoud.cz.

jak se mají chovat. Pod sdělností přitom nelze rozumět jen dostupnost práva jeho adresátům, ale též jeho srozumitelnost. Srozumitelnost v tomto smyslu by bylo možné označit za základní zásadu tvorby a vydávání právních aktů. Požadavek na srozumitelnost opatření obecné povahy jako podmínka jeho přezkoumatelnosti plyne rovněž z jeho charakteristiky jako mezičlánku mezi správním rozhodnutím a právním předpisem. Správní rozhodnutí, které zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje práva a povinnosti, musí být srozumitelné, aby z něj bylo možno jednoznačně seznat, jaká práva či povinnosti jsou zakládána, měněna, rušena nebo závazně určována. Jestliže je správní rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost, jedná se (společně s nepřezkoumatelností rozhodnutí pro nedostatek důvodů) o důvod pro jeho zrušení soudem i bez nutnosti nařídít ve věci jednání [srov. § 76 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního], přičemž v souladu se závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu je správní soud povinen k takové nepřezkoumatelnosti přihlížet z úřední povinnosti (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15.1.2008, čj. 2 As 34/2006 - 73). Nutnost dodržení srozumitelnosti právního předpisu (zákona) pak opakovaně ve své judikatuře zdůrazňuje především Ústavní soud České republiky. Jestliže je tedy srozumitelnost nezbytnou podmínkou, která musí být dodržena při vydávání správních rozhodnutí i právních předpisů, je třeba trvat na srozumitelnosti i opatření obecné povahy, jako jejich mezičlánku. Nejvyšší správní soud shrnuje, že *„jestliže by opatření obecné povahy bylo nesrozumitelné (např. jeho obsah by nedával rozumný smysl, bylo by vnitřně rozporné, chyběly by rozhodovací důvody apod.), jeho adresáti by se jím nemohli řídit a spoléhat na něj a současně by jej nebylo možné podrobit ani řádnému přezkumu v řízení před soudem. Shledá-li proto soud, že opatření obecné povahy nebo jeho část je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost, musí jej bez dalšího v celku nebo v nepřezkoumatelné části zrušit. Srozumitelnost opatření obecné povahy je jeho nutnou vlastností, bez níž nelze hovořit o dodržení zákonem stanoveného postupu vydání opatření obecné povahy.“*¹⁴⁹

Proti opatření obecné povahy nelze podat opravný prostředek (§ 173 odst. 2 správního řádu), tzn. vyloučeno je odvolání či rozklad. Jazykovým výkladem ustanovení § 173 odst. 2 správního řádu ve spojení se speciálním ustanovením

¹⁴⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16.12.2010, čj. 1 Ao 6/2010-130, www.nssoud.cz.

§ 174 odst. 2 („soulad opatření obecné povahy s právními předpisy lze posoudit v přezkumném řízení“) lze dovést, že řízení o vydání opatření obecné povahy obnovit také nelze. Tomuto výkladu svědčí i fakt, že není zřejmé, kdo by byl oprávněn podat žádost o obnovu řízení, pokud by se nezahajovala z moci úřední¹⁵⁰.

Proti opatření obecné povahy sice nelze podat opravný prostředek, nicméně je obecně upravena možnost uplatnit k návrhu opatření obecné povahy námitky nebo připomínky. Správnímu orgánu se stanoví povinnost vyzvat všechny potencionálně dotčené osoby k podání námitek nebo připomínek. To je nesporně procesní výhoda zainteresovaných osob oproti postupu při tvorbě a schvalování právního předpisu, nikoli oproti klasickému rozhodnutí. Rozdíl mezi námitkami a připomínkami spočívá v důsledcích, s nimiž jsou tyto úkony spojovány. Připomínky může podle správního řádu uplatnit ten, jehož práva, povinnosti nebo zájmy mohou být opatřením obecné povahy dotčeny. Správní orgán je povinen se jimi zabývat jako podkladem pro opatření obecné povahy a vypořádat se s nimi v odůvodnění takového opatření. Námitky mohou podávat jen vlastníci nemovitostí, kteří mohou být při výkonu vlastnického práva přímo dotčeni ve svých právech, povinnostech nebo zájmech. Pokud tak určí správní orgán, mohou námitky podat i jiné osoby než vlastníci nemovitostí, jestliže jejich oprávněné zájmy mohou být opatřením obecné povahy dotčeny. O námitkách rozhoduje správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal.¹⁵¹

Podstatné pro posouzení, zda určité podání obsahující výhrady proti návrhu opatření obecné povahy je možno kvalifikovat jako námitku či pouze jako připomínku není kvalita či obsahové náležitosti takového podání, nýbrž to, kdo takové podání učinil. Pokud jsou tedy výhrady vzneseny vlastníkem dotčených pozemků a staveb, musí k nim být bez dalšího přistoupeno jako k námitkám.¹⁵²

Odvolání ani rozklad nelze podat ani proti rozhodnutí o námitkách vlastníků nemovitostí, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy související s výkonem vlastnického práva mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, nebo, určí-li tak správní

¹⁵⁰ Závěr Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 2: Důsledky zrušení nebo změny stanoviska, respektive závazného stanoviska, které bylo podkladem pro vydání opatření obecné povahy.

¹⁵¹ Hendrych D. a kol. *Správní právo. Obecná část. 7.* Vydání. Praha. C.H. Beck. 2009, 875 s. ISBN 978-80-7400-049-2. s. 197

¹⁵² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.3.2008, čj. 2 Ao 1/2008-51, www.nssoud.cz.

orgán, i jiných osob, jejichž oprávněné zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, které musí obsahovat vlastní odůvodnění a které se uvede jako součást odůvodnění opatření obecné povahy (§ 172 odst. 5 správního řádu); obnova řízení, stejně jako přezkumné řízení však v tomto případě výslovně vyloučeny nejsou. Ustanovení § 172 odst. 5 správního řádu *in fine* dokonce předpokládá možnost změny či zrušení rozhodnutí o námitkách. Cestou k tomu však zřejmě mohou být jen mimořádné opravné prostředky nebo správní žaloba podle ustanovení § 65 a násl. soudního řádu správního.

V praxi vyvstala také otázka důsledků či dopadů na vydané opatření obecné povahy, pokud dojde ke zrušení nebo změně stanoviska, respektive závazného stanoviska, které bylo podkladem pro jeho vydání takového, resp. jaké možnosti mají ve vztahu k opatření obecné povahy za této situace správní orgány. Teorie v této souvislosti zvažovala i to, zda by bylo možné využít institut nového rozhodnutí podle ustanovení § 101 správního řádu. Ten totiž splňuje požadavek ustanovení § 173 odst. 2 správního řádu, neboť se nejedná o opravný prostředek. Závěr však byl takový, že tento institut je ve vztahu k dané otázce nepraktický. Aby bylo možné v předmětném případě vydat nové opatření obecné povahy podle ustanovení § 101 správního řádu, musel by být ve zvláštním zákoně pro to konstruován právní základ - důvody uvedené v ustanovení § 101 v písm. a) až d) správního řádu této situaci neodpovídají.¹⁵³ Pouze pod čarou se v této souvislosti odkazuje na úpravu ve vodním zákoně (§ 115a odst. 5), která upravuje pravidla změny či zrušení opatření obecné povahy vydaného podle tohoto složkového zákona; obdobně změnu, popř. zrušení opatření obecné povahy předpokládá ustanovení § 67 odst. 3 vodního zákona, resp. též nepřímo i ustanovení § 66 odst. 8 vodního zákona (viz dále).

Zvláštní přezkum v rámci správního soudnictví předpokládá soudní řád správní č. 150/2002 Sb. v Části Třetí, Hlavě druhé, Dílu 7 (viz dále).

Jediný opravný prostředek, který tak lze k přezkoumání obsahu opatření obecné povahy použít, je upravený v ustanovení § 174 odst. 2 správního řádu, podle kterého lze *„soulad opatření obecné povahy s právními předpisy posoudit*

¹⁵³ Závěr Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 2: Důsledky zrušení nebo změny stanoviska, respektive závazného stanoviska, které bylo podkladem pro vydání opatření obecné povahy.

v *přezkumném řízení* s tím, že usnesení o zahájení přezkumného řízení lze vydat do 3 let od účinnosti opatření (k tomu srov. podmínky soudního přezkumu opatření obecné povahy do 31.12.2011 a od 1.12.2012 – viz dále). V případě přezkumu opatření obecné povahy se tedy nerozlišuje objektivní a subjektivní lhůta pro vydání takového usnesení a platí tu pouze zmíněná tříletá objektivní lhůta počítaná ode dne účinnosti opatření obecné povahy (srov. § 173 odst. 1 správního řádu), ve které je třeba usnesení o zahájení přezkumného řízení vydat ve smyslu ustanovení § 71 správního řádu. Vzhledem k tříleté objektivní lhůtě stanovené pro vydání usnesení o zahájení přezkumného řízení je z povahy věci vyloučena lhůta stanovená v ustanovení § 97 odst. 2 správního řádu, podle které nelze rozhodnutí ve věci vydat v přezkumném řízení v prvním stupni po uplynutí 15 měsíců ode dne právní moci rozhodnutí ve věci. Z toho vyplývá, že objektivní lhůtou je limitováno pouze zahájení přezkumného řízení, zatímco pro vydání rozhodnutí v přezkumném řízení platí již jen obecné lhůty pro vydání rozhodnutí podle ustanovení § 71 správního řádu, popř. podle zvláštního právního předpisu (např. dle § 115 odst. 10 vodního zákona).¹⁵⁴

V ustanovení § 174 odst. 1 správního řádu se hovoří o přiměřené použitelnosti ustanovení části druhé správního řádu při postupu podle části šesté. Takovým postupem je rovněž přezkumné řízení podle ustanovení § 174 odst. 2 správního řádu (jedná se o postup upravený v části šesté). Z toho lze dovodit, že přezkumné řízení o opatření obecné povahy má zvláštní charakter a je zvláštním postupem podle části šesté správního řádu, na který se ustanovení § 94 až 99 správního řádu použijí pouze přiměřeně. Přitom lze vycházet z toho, že především samotný charakter opatření obecné povahy (zvláštní procesní postavení dotčených osob a s tím související nemožnost určení účastníků přezkumného řízení, odlišnosti řízení o vydání opatření obecné povahy a rozhodnutí, odlišnosti obsahu a právních účinků opatření obecné povahy a rozhodnutí) vylučuje, aby se podle ustanovení § 174 odst. 2 správního řádu vedlo přezkumné řízení stejným způsobem, jako v případě přezkumu zákonnosti pravomocného rozhodnutí.

¹⁵⁴ Vedral J. *Správní řád – komentář*. Bova Polygon. Praha. 2006. s. 1002.

Při zkoumání otázky účastenství v přezkumném řízení podle ustanovení § 174 odst. 2 správního řádu lze vycházet z toho, že ustanovení § 174 odst. 2 správního řádu (ani jiné ustanovení správního řádu) tuto otázku neupravuje. Podle ustanovení § 95 odst. 4 správního řádu jsou „účastníky přezkumného řízení účastníci původního řízení, v němž bylo vydáno přezkoumávané rozhodnutí, jichž se přezkumné řízení týká, nebo jejich právní nástupci.“. Toto ustanovení lze (a zároveň je třeba) aplikovat pouze „přiměřeně“ (srov. § 174 odst. 1 správního řádu). Je na místě v této souvislosti připomenout užívání slov „přiměřeně“, resp. „obdobně“, neboť obě adverbia jsou v posledně citovaném ustanovení užitá. „Jestliže se mají určité vztahy řídit v plném rozsahu určitou právní úpravou, užívá se při odkazu na tuto úpravu slova „obdobně“; nemají-li se určité vztahy řídit určitou právní úpravou v plném rozsahu nebo mají-li se řídit jen některými částmi určité právní úpravy, užívá se při odkazu na tuto úpravu slova „přiměřeně“...Problematičtější je použití slova „přiměřeně“, neboť v tomto případě se na tom, kdo chce poznat obsah a rozsah právní normy, která odkazuje na „přiměřeně“ použítí jiné normy požaduje, aby provedl poměrně složitou logickou operaci a zhodnotil, kdy, resp. které předpokládané právní následky se na daný případ mohou vztahovat a kdy, resp. které nikoliv.“¹⁵⁵. Aplikace ustanovení § 95 odst. 4 správního řádu se tak jeví jako obtížná vzhledem ke skutečnosti, že řízení, ve kterém se vydává opatření obecné povahy, žádné účastníky ve smyslu ustanovení § 27 správního řádu nemá. Dále lze vycházet z toho, že v ustanovení § 95 odst. 4 správního řádu se hovoří pouze o řízení ve smyslu ustanovení § 9 správního řádu a o rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 67 odst. 1 správního řádu, nikoliv o postupu podle části šesté správního řádu a o opatření obecné povahy. To svědčí ve prospěch výkladu, že přezkumné řízení podle ustanovení § 174 odst. 2 správního řádu není shodné s přezkumným řízením podle ustanovení § 94 až 99 správního řádu o pravomocném správním rozhodnutí, ale že se jedná o specifický postup podle části šesté správního řádu.¹⁵⁶

¹⁵⁵ Kněžínek, J. Mlsna, P. Vedral, J. Příprava návrhů právních předpisů : Praktická pomůcka pro legislativce 1. Vydání. Úřad vlády České republiky. 2010. ISBN 978-80-7440-023-0. s. 40.

¹⁵⁶ Závěr Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 85: Okruh účastníků v řízení o přezkoumání územního plánu.

S tím do jisté míry kontrastuje názor, podle kterého se vlastně jedná o přezkumné řízení podle ustanovení § 94 a násl. správního řádu a v ustanovení § 174 odst. 2 správního řádu jsou upravena pouze dvě specifika přezkoumání opatření obecné povahy v přezkumném řízení, kterými jsou tříletá lhůta, ve které lze vydat usnesení o zahájení přezkumného řízení, a druhou speciální úpravu představují účinky rozhodnutí v přezkumném řízení.¹⁵⁷

Domnívám se, že přílehavější je, pokud jde o argumentaci, první z výše uvedených pojetí přezkumného řízení podle ustanovení § 174 odst. 2 správního řádu, a lze tak aprobovat výše citované stanovisko Ministerstva vnitra, že i přezkumné řízení o opatření obecné povahy (stejně jako řízení, ve kterém se vydává opatření obecné povahy) bude vedeno bez účastníků ve smyslu části druhé správního řádu. Přitom lze vycházet z přiměřeného použití ustanovení § 95 odst. 4 správního řádu při přezkumném řízení podle ustanovení § 174 odst. 2 správního řádu. Jak je uvedeno výše, toto přezkumné řízení je postupem podle části šesté správního řádu, která upravuje především postup při vydání opatření obecné povahy. Správní řád v části o vydání opatření obecné povahy neupravuje účastenství ve smyslu ustanovení § 27 správního řádu, pouze dotčeným osobám podle významu jejich práv, která mohou být opatřením obecné povahy dotčena, přiznává určité procesní postavení spočívající v právu podat připomínky nebo námítky, účastnit se jednání o návrhu opatření obecné povahy atd. V případě přezkumného řízení podle ustanovení § 174 odst. 2 správního řádu je tedy nutné vycházet z toho, že se jedná o postup podle části šesté správního řádu, která neupravuje účastenství v řízení, ale pouze zvláštní procesní postavení dotčených osob. Ustanovení § 95 odst. 4 správního řádu je proto nutné přiměřeně aplikovat v tom smyslu, že osoby, které měly podle ustanovení § 172 odst. 4 a 5 správního řádu procesní práva v řízení o vydání opatření obecné povahy, mají stejná procesní práva v přezkumném řízení podle ustanovení § 174 odst. 2 správního řádu. Správní řád upravuje možnost určitých osob se k návrhu opatření obecné povahy vyjádřit a dává jim k tomu určitá procesní oprávnění a na nich potom je, zda v řízení o vydání opatření obecné povahy toto oprávnění využijí či nikoli. Pokud správní orgán nejedná s osobou podle

¹⁵⁷ Jemelka, L. Pondělíčková, K. Bohadlo, D. *Správní řád. Komentář*. 3. vydání. Praha. C. H. Beck. 2011, ISBN 978-80-7400-401-8. s. 627.

ustanovení § 172 odst. 4 a 5 správního řádu proto, že neuplatnila připomínku nebo námitku, nezakládá to žádnou procesní vadu. Oproti tomu v případě správního řízení je správní orgán povinen zkoumat okruh účastníků řízení (viz § 46 a 47 správního řádu) a případné opomenutí účastníka řízení má závažné procesní důsledky (viz § 84 správního řádu). Z toho vyplývá, že dotčené osoby podle ustanovení § 172 odst. 4 a 5 správního řádu by nebylo možné v obecné rovině považovat za účastníky přezkumného řízení o opatření obecné povahy na základě ustanovení § 95 odst. 4 správního řádu, neboť nebyly účastníky řízení o vydání opatření obecné povahy.

Pokud jde o příslušnost k provedení přezkumného řízení, lze vycházet z ustanovení § 95 odst. 1 správního řádu, podle kterého je příslušným správním orgánem správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který opatření obecné povahy vydal, který přezkumné řízení (z moci úřední) zahájí tehdy, jestliže po předběžném posouzení věci dojde k závěru, že lze mít důvodně za to, že opatření obecné povahy bylo vydáno v rozporu s právními předpisy.

Dále vyvstává otázka, jakou formou bude přezkumné řízení podle ustanovení § 174 odst. 2 správního řádu ukončeno. V ustanovení § 174 odst. 2 správního řádu se hovoří o rozhodnutí (srov. „...účinky rozhodnutí v přezkumném řízení...“). Z toho lze dovozovat, že ač je přezkumné řízení podle ustanovení § 174 odst. 2 správního řádu specifickým postupem podle části šesté správního řádu, jeho výsledkem je vydání rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 67 odst. 1 správního řádu.

V neposlední řadě je nezbytné stanovit okamžik nabytí právní moci rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení podle ustanovení § 174 odst. 2 správního řádu. Podle ustanovení § 73 odst. 1 správního řádu totiž *„nestanoví-li tento zákon jinak, je v právní moci rozhodnutí, které bylo oznámeno a proti kterému nelze podat odvolání.“* Odvolání z povahy věci podat nelze, protože toto právo je vyhrazeno účastníkům řízení (§ 81 odst. 1 správního řádu), z důvodu absence účastníků však nelze ani rozhodnutí oznámit, podle ustanovení § 72 odst. 1 správního řádu se totiž rozhodnutí oznamuje právě účastníkům a v tomto případě tedy není komu oznamovat. Z povahy věci a vzhledem k výše uvedenému lze za nejvhodnější v této situaci považovat využití postupu podle ustanovení § 173 správního řádu a rozhodnutí vydané v přezkumném řízení oznamovat stejným způsobem jako

opatření obecné povahy, kterého se toto rozhodnutí týká. Tento postup je též vyhovující z hlediska informovanosti dotčených osob a tím i základních zásad činnosti správních orgánů. Takový postup rovněž odpovídá pouze přiměřenému použití části druhé správního řádu, neboť rozhodnutí vydané v přezkumném řízení bude oznámeno podle ustanovení § 173 odst. 1 správního řádu a právní moci nabude oznámením. Přiměřeně tak bude aplikováno ustanovení § 73 odst. 1 správního řádu, podle něhož nabývá rozhodnutí právní moci, pokud je oznámeno a nelze proti němu podat odvolání. Obdobně to platí i o usnesení o zahájení přezkumného řízení podle ustanovení § 174 odst. 2 správního řádu a pro případná další procesní rozhodnutí.

Pokud jde o účinky rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení o opatření obecní povahy, platí, že ustanovení § 174 odst. 2 věta třetí správního řádu je speciální k ustanovení § 99 správního řádu, který upravuje přípustné varianty účinků rozhodnutí v přezkumném řízení. V případě přezkoumávání opatření obecné povahy tak nemá správní orgán na výběr, ani nemusí účinky rozhodnutí v přezkumném řízení určovat. Tyto účinky nastávají přímo ze zákona dnem právní moci tohoto rozhodnutí.

4.2. Materiální vs. formální pojetí

Pojednání o opatření obecné povahy by zřejmě nebylo úplné bez úvahy o tom, za jakých podmínek, resp. v jakých situacích či konkrétních případech by správní orgány měly (mají) vydávat opatření obecné povahy podle části šesté správního řádu a kdy pro daný účel zvolit (mají-li vůbec možnost takové volby) např. formu individuálního správního aktu či právního předpisu. Gramatický výklad ustanovení § 171 správního řádu by mohl naznačovat, že tento institut bude možno využít toliko v případě stanoveném zvláštním zákonem (srov. *„Podle této části postupují správní orgány v případech, kdy jim zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy,..“*), což však *„ostře kontrastuje s materiálním pojmáním jiných forem činnosti, zejména rozhodnutí (§ 9 a 67 správního řádu), úkonů podle části čtvrté*

správního řádu a závazného stanoviska (§ 149 správního řádu)"¹⁵⁸. Druhou možností je vykládat výše uvedené ustanovení nikoliv v čistě formálním stylu, ale z hlediska obsahového, tzn. že by správní orgán vydával opatření obecné povahy tehdy, pokud nebude na místě vydat rozhodnutí ve správním řízení ani provést jiný úkon.¹⁵⁹ Jediným limitem posledně uvedeného přístupu by byla identifikace absence předepsané formy, tzn. správního rozhodnutí, jinými slovy, pokud by zvláštní zákon výslovně předepisoval formu správního rozhodnutí či právního předpisu, nebylo by možné opatření obecné povahy vydat, ačkoliv by v konkrétním úkonu byly obecné definiční (materiální) znaky opatření obecné povahy seznatelné.

Za důležité považují vyjasnění skutečnosti, zda lze za opatření obecné povahy považovat veškeré správní akty splňující výše uvedená kritéria bez ohledu na právní formu, v níž jsou vydávány, a bez ohledu na skutečnost, zda je pro ně vůbec nějaká právní forma předepsána (materiální pojetí), či zda mohou být vydána pouze na základě konkrétního zmocnění ve zvláštním zákoně (formální pojetí), i jiní autoři¹⁶⁰. Vzhledem ke zřejmé kusosti této právní úpravy to bude zřejmě především judikatura Nejvyššího správního soudu, která by mohla v řadě věcí přinést výklady, jež by sporné otázky jakkoliv vyložily, a pro institut opatření obecné povahy tak byla zejména v období po přijetí správního řádu z roku 2004 klíčovou, a to tím spíš proto, že míra používání tohoto typu správního aktu pravděpodobně nadále poroste¹⁶¹.

Dle materiálního pojetí se rozumí opatřením obecné povahy jakýkoliv akt, který naplňuje jeho definiční znaky (určitost předmětu řízení, neurčitost adresátů, závaznost). Formální pojetí staví na tom, že opatřením obecné povahy lze rozumět jen takový akt, který je tak označen ve zvláštním zákoně a splňuje definiční znaky opatření obecné povahy. Jediný rozdíl tedy leží v tom, že dle formálního pojetí je nezbytné, aby konkrétní zákon obsahoval normu, která označí daný akt za opatření obecné povahy. Svojí povahou se jedná o normu procesní (určení formy) a zároveň

¹⁵⁸ Kocourek, T. Omezení vlastnického práva ve prospěch ochrany životního prostředí formou opatření obecné povahy. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2009. č. III. s. 183.

¹⁵⁹ Vedral J. *Správní řád – komentář*. Bova Polygon. Praha. 2006. s. 971.

¹⁶⁰ Jemelka, L. Pondělíčková, K. Bohadlo, D. *Správní řád. Komentář*. 3. vydání. Praha. C. H. Beck. 2011, ISBN 978-80-7400-401-8. s. 618

¹⁶¹ Hrušová, K. Judikatura Nejvyššího správního soudu: Opatření obecné povahy. *Právní rozhledy*. 14.3.2008. 5/2008. s. 161.

kompetenční (zmocnění orgánu veřejné správy upravit danou otázku formou opatření obecné povahy).¹⁶²

Nejvyšší správní soud přistoupil k opatření obecné povahy nejprve z hlediska materiálního pojetí a uvedl, že *„opatření obecné povahy je na půdorysu platné právní úpravy správním aktem s konkrétně určeným předmětem (vztahuje se tedy k určité konkrétní situaci) a s obecně vymezeným okruhem adresátů. K posouzení toho, zda je určitý správní akt opatřením obecné povahy, je nutno přistupovat materiálně; je tedy nerozhodné, zda právní předpis určitý správní akt jako opatření obecné povahy výslovně pojmenovává...Jeli určitý akt pouze formálně označen jako opatření obecné povahy, avšak z materiálního (obsahového) hlediska nesplňuje jeho pojmové znaky (konkrétnost předmětu, obecnost adresátů), Nejvyšší správní soud jej k námitce navrhovatele zruší...Instit ut opatření obecné povahy nemůže sloužit k tomu, aby v rozporu s právem a navíc ve skrytu nahrazoval podzákonnou normotvorbu, tedy, aby pod formálním označením „opatření obecné povahy“ ve skutečnosti byly vydávány vyhlášky, nařízení či jiné formy podzákonných právních předpisů.“*¹⁶³

Později však Nejvyšší správní soud svůj názor změnil a přiklonil se spíše k formálnímu pojetí opatření obecné povahy, jež není cizí ani části akademické obce, podle které *„ponechává správní řád na zvláštních zákonech, aby podle povahy věci stanovily, ve kterých případech a za jakých podmínek má být vydáno opatření obecné povahy namísto právního předpisu nebo rozhodnutí“*¹⁶⁴ popř. že *„úprava se použije, jen pokud zvláštní zákon uloží správnímu orgánu takové opatření vydat.“*¹⁶⁵ Nejvyšší správní soud tehdy v souvislosti s posouzením, zda je příslušný správní akt opatřením obecné povahy, uvedl¹⁶⁶, že *„rozhodujícím kritériem nejsou materiální znaky (byť je nepochybné, že by zákonodárce měl při své legislativní činnosti dbát*

¹⁶² Kocourek, T. Omezení vlastnického práva ve prospěch ochrany životního prostředí formou opatření obecné povahy. *Časopis pro právní vědu a praxi*.2009. č. III. s. 183.

¹⁶³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.9.2005, čj. 1 Ao 1/2005-98, www.nssoud.cz.

¹⁶⁴ Hendrych, D. a kol. *Právnícký slovník*. Praha. 2009. Nakladatelství C. H. Beck. Heslo: opatření obecné povahy. Obdobně též: Hendrych, D. K institutu opatření obecné povahy v novém správním řádu. *Právní rozhledy*. 4.2.2005. 3/2005. s. II.

¹⁶⁵ Hendrych D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. Vydání. Praha. C.H. Beck. 2009, 875 s. ISBN 978-80-7400-049-2. s. s. 197, popř. 374, obdobně též s. 595.

¹⁶⁶ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13.3.2007, čj. 3 Ao 1/2007-44, www.nssoud.cz.

na to, aby při úpravě tohoto institutu ve zvláštních zákonech byl obsah v souladu s formou), ale rozhodující je skutečnost, zda tuto právní formu pro vydání aktu zvláštní zákon předepisuje. Opatření obecné povahy mohou správní orgány vydávat jen v těch případech, kdy jim to zvláštní zákon ukládá, a to v rozsahu a za podmínek tam uvedených. Pomocí argumentu a contrario lze pak dovést, že pokud jim to zvláštní zákon výslovně neukládá, nemohou samy podle vlastního uvážení určitá opatření podřizovat režimu ustanovení § 171 a násl. nového správního řádu. Ani nový správní řád totiž opatření obecné povahy materiálně nedefinuje a s ohledem na velkou rozmanitost možných případů ponechává na zákonodárci, aby stanovil ve zvláštních zákonech, která autoritativní opatření správních orgánů jsou v právním smyslu opatřeními obecné povahy a mají být připravována, projednávána a vydávána způsobem upraveným v části šesté správního řádu.“. Tento závěr byl podpořen i názorem¹⁶⁷, že kdyby tomu mělo být naopak, byl by to pro správní orgány úkol těžko splnitelný, protože z velice rozmanité, k různým cílům mířící a leckdy ne zcela uspořádané a jasné materie zvláštních zákonů by samy musely vyvozovat zásadní závěry, o jejichž správnosti či nesprávnosti by se vlastně dovídaly až z případných rozhodnutí Nejvyššího správního soudu [oporu pro takový názor poskytují též ustanovení čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku, jež dovolují uplatňovat státní (veřejnou) moc jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon; způsob výkonu státní moci ve formě opatření obecné povahy musí podle ustanovení § 171 správního řádu stanovit zvláštní zákon].

Ani toto pojetí chápání opatření obecné povahy presentované Nejvyšším správním soudem ovšem nezůstalo jako východisko v aktuální judikatuře definitivně zakotveno. Změna, resp. návrat k materiálnímu pojetí nastal v okamžiku, kdy se do právního posouzení věci zapojil Ústavní soud České republiky a svým náležením Pl. ÚS 14/07 ze dne 19.11.2008¹⁶⁸ dal opět přednost materiálnímu chápání opatření obecné povahy, a to „také s ohledem na konstantní judikaturu Ústavního soudu, dle níž, nabízí-li se dvojí možný výklad veřejnoprávní normy, je třeba v intencích zásad

¹⁶⁷ Mikule, V. Trampoty s opatřeními obecné povahy. *Právní zpravodaj* 13.8.2007. 8/2007. s. 1.

¹⁶⁸ Nález Ústavního soudu České republiky sp. zn. Pl. ÚS 14/07 ze dne 19.11.2008, <http://nalus.usoud.cz>.

spravedlivého procesu volit ten, který vůbec, resp. co nejméně, zasahuje do toho kterého základního práva či svobody. Jde o strukturální princip liberálně demokratického státu in dubio pro libertate plynoucí přímo z ústavního pořádku (čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 4 Ústavy nebo čl. 2 odst. 3 a čl. 4 Listiny), vyjadřující prioritu jednotlivce a jeho svobody před státem. Tímto přístupem Ústavní soud mimo jiné respektuje i doktrínu materiálního právního státu, na kterou se ve své judikatuře opakovaně odvolává. Dle názoru Ústavního soudu odpovídá tento jeho právní názor i imperativu souladného výkladu vnitrostátního práva s mezinárodněprávními závazky České republiky (čl. 10 a čl. 1 odst. 2 Ústavy).

V dalším nálezu (sp. zn. IV. ÚS 2239/07 ze dne 17.3.2009¹⁶⁹) Ústavní soud České republiky upřesnil, že úvaha o přednosti materiálního chápání opatření obecné povahy v případě, kdy veřejnoprávní norma nabízí dvojí výklad, má význam jen tehdy, když se liší efektivita soudního přezkumu opatření obecné povahy a rozhodnutí vydaných v navazujících správních řízeních. Dle judikatury Ústavního soudu České republiky je nutno upřednostňovat materiální pojetí opatření obecné povahy, pokud je tím lépe zaručena ochrana práv a svobod. Lze se proto postavit na formální stanovisko, jestliže by byl daný akt správním rozhodnutím samostatně přezkoumatelným soudem (správním či civilním). Pokud by akt nebyl správním rozhodnutím, ale normativním právním aktem, je třeba zaujmout materiální náhled na opatření obecné povahy a takový akt za něj považovat. Postoj Ústavního soudu České republiky v tomto případě byl odůvodněn mj. i tím, že „úroveň ochrany veřejných subjektivních práv je méně efektivní v pozdějších fázích (stavebního řízení) než v řízení o zrušení opatření obecné povahy. Proto je nutno dát přednost materiálnímu chápání opatření obecné povahy, které poskytuje účinnou ochranu základním právům jednotlivce“.

Ústavní soud se k materiálnímu pojetí opatření obecné povahy přihlásil znovu i později, když např. zrušil usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 3.5.2007, čj. 7 Ao 2/2007-28, kterým bylo odmítnuto projednání návrhu na zrušení územního plánu schváleného před účinností stavebního zákona č. 183/2006 Sb. Podle Ústavního soudu České republiky nevyloučil nový stavební zákon materiální chápání

¹⁶⁹ Nález Ústavního soudu České republiky sp. zn. IV. ÚS 2239/07 ze dne 17.3.2009, <http://nalus.usoud.cz>.

institutu opatření obecné povahy. Při posuzování toho, zda lze určitý správní akt považovat za opatření obecné povahy, bylo podle Ústavního soudu nutno předně vycházet z toho, zda byly naplněny všechny pojmové znaky tohoto právního institutu, tj. konkrétnost předmětu a obecnost adresátů. Jak Ústavní soud České republiky podotkl, „tomuto materiálnímu chápání institutu opatření obecné povahy ostatně odpovídá též novela stavebního zákona č. 191/2008 Sb., podle které se obecně závazné vyhlášky, jimiž byla vymezena závazná část územně plánovací dokumentace sídelního útvaru nebo zóny, územního plánu obce nebo regulačního plánu, pro účely tohoto zákona považují za opatření obecné povahy.“¹⁷⁰. Ve svém celku tedy dle mého názoru materiální koncepce posuzování opatření obecné povahy, jakkoli vykazuje určité slabiny, zajišťuje účinnou soudní kontrolu aktů stojících na pomezí mezi normativním a správním aktem.

V logice materiálního pojetí opatření obecné povahy pak Nejvyšší správní soudu posoudil jako opatření obecné povahy např. také stanovení takové místní úpravy provozu na pozemních komunikacích, která zakládala pro účastníky provozu odlišné povinnosti, než by měli podle obecné zákonné úpravy provozu na pozemních komunikacích, a to před 1.4.2008, tj. před zrušením § 129 odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., z něhož vyplývalo, že se na proces tohoto ustanovení nevztahoval správní řád (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7.1.2009, čj. 2 Ao 3/2008-100), popř. nařízení obce o stavební uzávěře (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16.7.2009, čj. 6 Ao 2/2009-86) nebo také usnesení zastupitelstva obce podle zákona o volbách do zastupitelstev obcí č. 491/2001 Sb., kterým se stanoví členění území obce na více volebních obvodů (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9.8.2010, čj. 4 Ao 4/2010-195).

Z uvedené judikatury vyplývá, že zde je rozdíl v pojetí opatření obecné povahy dle správního řádu a opatření obecné povahy dle soudního řádu správního. Zatímco správní řád stojí na formálním pojetí, soudní řád správní na jakémsi omezeném pojetí materiálním.¹⁷¹

¹⁷⁰ Nález Ústavního soudu České republiky sp. zn. II.ÚS 2088/07 ze dne 8.3.2011, <http://nalus.usoud.cz>.

¹⁷¹ Kocourek, T. Omezení vlastnického práva ve prospěch ochrany životního prostředí formou opatření obecné povahy. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2009. č. III. s. 183.

K odlišnému vnímání opatření obecné povahy ve smyslu správního řádu a ve smyslu soudního řádu správního je však třeba přistupovat velmi opatrně. Soudní řád správní neposkytuje na rozdíl od správního řádu vůbec žádnou definici opatření obecné povahy, z čehož se dá usuzovat, že zákonodárce pojímá tento akt jednotně. K témuž závěru dospějeme též s ohledem na princip jednotnosti a bezrozpornosti právního řádu. Jeho obsahem je, že tentýž právní institut má být vykládán shodně, a to i v různých odvětvích práva.

Mohlo by se tak zdát, že s jistou mírou ochoty a invence by bylo možno za opatření obecné povahy považovat téměř každý správní akt i jen zdánlivě naplňující definiční znaky opatření obecné povahy. Tak tomu ale v praxi (a zejména v judikatuře Nejvyššího správního soudu) rozhodně není. Nejvyšší správní soud musel řešit i takové návrhy na zrušení opatření obecné povahy, kterými se navrhovatelé domáhali zrušení např. Úředního sdělení České národní banky k některým otázkám zákona o spořitelních a úvěrních družstvech (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21.11.2006, čj. 2 Ao 1/2006–47), rozhodnutí o odtahování motorového vozidla z místní komunikace a jeho umístění na střežené parkoviště (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22.8.2007, čj. 2 Ao 1/2007–65), Kanalizačního řádu stokové sítě (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21.2.2008, čj. 1 Ao 1/2008–46; nutno poznamenat, že usnesení bylo vydáno v době převažujícího formálního pojetí opatření obecné povahy).¹⁷² Opatření obecné povahy podle Nejvyššího správního soudu nejsou ani závazná nařízení a jiné pokyny vydané ústředním správním orgánem k zabezpečení postupu podřízených útvarů (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19.5.2008, čj. 5 Ao 2/2008-23), politika územního rozvoje podle stavebního zákona č. 183/2006 Sb. (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18.11.2009, čj. 9 Ao 3/2009-59), cenový výměr Ministerstva financí vydaný k provedení zákona o cenách č. 526/1990 Sb., který pro obecný okruh adresátů obecně reguluje ceny v železniční dopravě (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 6.8.2010, čj. 2 Ao 3/2010-55; podle Nejvyššího správního soudu jde o právní předpis), instrukce Ministerstva spravedlnosti, jak postupovat při plnění povinností vycházejících ze zákona č. 106/1999 Sb. (usnesení

¹⁷² Hrušová, K. Judikatura Nejvyššího správního soudu: Opatření obecné povahy. *Právní rozhledy*. 14.3.2008. 5/2008. s. 161.

Nejvyššího správního soudu ze dne 1.12.2010, čj. 3 Ao 6/2010-57 - srov.: „*Ministerstvo je oprávněno řídit podřízené složky vydáváním tzv. aktů řízení, tedy mj. instrukcí. Vydání (resp. vydávání) instrukcí neexistuje žádné speciální zákonné zmocnění, protože, jak bylo shora vyloženo, možnost či povinnost vydávat instrukce plyne ze vztahu nadřízenosti a podřízenosti.*“), nařízení kraje (Program ke zlepšení kvality ovzduší) vydané k provedení zákona o ochraně ovzduší č. 86/2002 Sb. (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21.1.2011, čj. 8 Ao 7/2010-65; podle Nejvyššího správního soudu se jedná o právní předpis ve smyslu § 7 zákona č. 129/2000 Sb.), stavovský předpis, kterým se stanoví vzhled stavovského oděvu advokáta (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 25.2.2011, čj. 5 Ao 1/2011-22), rámcový vzdělávací program vydaný podle školského zákona č. 561/2004 Sb. (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30.3.2011, čj. 1 Ao 1/2011-49; podle Nejvyššího správního soudu se jedná o tzv. vnitřní předpis) nebo sazebník úhrad za poskytování informací podle zákona č. 106/1999 Sb. vydaný ke sjednocení postupu zaměstnanců státní instituce a jen tyto zaměstnanci také zavazující (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 31.8.2011, čj. 8 Ao 4/2011-22). Ve všech těchto případech však musel být návrh odmítnut pro nedostatek pravomoci soudu k jeho přezkoumání v řízeních podle ustanovení § 101a a násl. soudního řádu správního, neboť předmětné akty nespĺňovaly formální ani materiální znaky opatření obecné povahy.

K materiálnímu chápání opatření obecné povahy se nakonec (ještě před účinností novely č. 150/2010 Sb.) přihlásila i vodohospodářská praxe, a to ve vztahu k ustanovení § 6 odst. 4 a § 109 odst. 1 vodního zákona. Obě ustanovení mají společné to, že umožňují vodoprávnímu úřadu ve veřejném zájmu za stanovených podmínek bez náhrady upravit, omezit, popřípadě zakázat nakládání s vodami, a to v případě ustanovení § 6 odst. 4 vodního zákona ve vztahu k obecnému nakládání s povrchovými vodami (srov. „*Vodoprávní úřad může obecné nakládání s povrchovými vodami bez náhrady upravit, omezit, popřípadě zakázat, vyžaduje-li to veřejný zájem, zejména dochází-li při něm k porušování povinností podle odstavce 3 nebo z důvodu bezpečnosti osob.*“), zatímco v případě ustanovení § 109 odst. 1 vodního zákona má tuto pravomoc k povolenému nakládání jak s povrchovými, tak i s podzemními vodami (srov. „*Vyžaduje-li to veřejný zájem, zejména jeli přechodný*

nedostatek vody, může vodoprávní úřad bez náhrady upravit na dobu nezbytně nutnou povolené nakládání s vodami, popřípadě toto nakládání omezit nebo i zakázat.“). Před výše zmíněnou novelou č. 150/2010 Sb. byla situace při upravování, omezování či zakazování nakládání s vodami o to komplikovanější, pokud jde o procesní pravidla, že při postupu podle ustanovení § 6 odst. 4 vodního zákona forma správního aktu předepsána vůbec nebyla a ustanovení § 109 odst. 3 vodního zákona správní řád pro postup podle ustanovení § 109 odst. 1 pro jistotu vyloučil zcela (srov. *„Na postup podle odstavce 1...se nevztahuje správní řád.“*).

Zavedení opatření obecné povahy do našeho právního řádu přineslo na uvedenou působnost vodoprávních úřadů zcela jiné světlo a je dle mého názoru správné, že se praxe vodoprávních úřadů přiklonila k přílehavější formě správní činnosti, než dosud toliko užívanému rozhodnutí. Do přijetí správního řádu č. 500/2004 Sb. (a zřejmě ještě i nějakou dobu poté) vydávaly vodoprávní úřady v případě potřeby úpravy, omezení nebo zákazu ať již obecného nakládání s vodami, či povolených nakládání s vodami podle ustanovení § 109 odst. 1 vodního zákona, po provedeném vodoprávním řízení individuální správní akt (rozhodnutí), které mohlo (a může dodnes) mít opodstatnění, pokud se jím v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby (§ 9 správního řádu), jako tomu mohlo (může) být v případě úpravy (snížení či časového rozložení) povoleného odběru podzemních vod konkrétní právnické osobě (např. vodárenské společnosti) z důvodu mimořádného sucha apod. Jiná situace nastává tehdy, pokud vodoprávní úřad např. zakazuje obecné užívání povrchových vod – konkrétně např. koupání ve vodním toku. Ukazuje se totiž, že individuální správní akt není za takové situace vhodným instrumentem, neboť konkrétní povinnost (zákaz koupání v povrchových vodách v určitém místě) se vztahuje na neurčitý počet (okruh) osob, tzn. na každého, kdo by se hodlal v těchto vodách koupat. V takových případech bylo (a po novele č. 150/2010 Sb. výslovně je) na místě vydat opatření obecné povahy. Aplikační praxe se nepochybně bude potýkat s výběrem správné formy (tzn. rozhodnutí ve správním řízení nebo opatření obecné povahy v případech, kdy vodní zákon ve znění po novele č. 150/2010 Sb. umožňuje vydat správní akt formou rozhodnutí nebo opatření obecné povahy).

Je třeba v tomto kontextu ještě zmínit, že ústřední vodoprávní úřad – Ministerstvo zemědělství – přistoupilo ještě před novelou č. 150/2010 Sb., která jak v ustanovení § 6 odst. 4 vodního zákona, tak i v ustanovení § 109 odst. 1 vodního zákona, zakotvila možnost vydat v uvedených situacích a podle okolností každého jednotlivého případu buď rozhodnutí ve správním řízení nebo opatření obecné povahy, a to v duchu obecné teorie podle okruhu adresátů uvedených opatření k výkladu dotčených ustanovení ve smyslu tehdy již platného „nového“ správního řádu a možnost vydání opatření obecné povahy připustilo, resp. vodoprávním úřadům přímo doporučilo a poskytlo jim k tomu i vzorové návrhy příslušných opatření (srov. „...postup vodoprávního úřadu ... bude mít podobu opatření obecné povahy, pokud nebude jednoznačně znám okruh dotčených osob...a opatření tak bude směřovat vůči neurčitému počtu dotčených osob – na rozdíl od individuálního správního aktu...“¹⁷³). Praktickým příkladem aplikace uvedeného stanoviska i publikovaných vzorů může být např. opatření Městského úřadu Česká Lípa ze dne 13.7.2010, čj. MUCL/102930/2010, kterým se s účinností od 13.7.2010 do 31.8.2010 podle ustanovení § 109 odst. 1 vodního zákona zakazovaly povolené odběry vod z vyjmenovaných vodních toků za účelem zalévání zahrady u nemovitostí ve vlastnictví jednotlivých občanů (domácností), a to z důvodu přechodného nedostatku povrchových vod v důsledku tropických teplot vzduchu a dlouhodobého sucha na dotčeném území¹⁷⁴.

Stejně jako v případě nového stavebního zákona je třeba i zde klást si otázku, zda lze jako opatření obecné povahy přezkoumat dle soudního řádu správního akty, které se dle platné právní úpravy, tj. po novele č. 150/2010 Sb. vydávají formou opatření obecné povahy, které ale byly vydány před účinností tohoto zákona jinou formou (většinou jako individuální správní akty, popř. zcela mimo rámec správního řádu, jenž byl v některých ustanoveních výslovně vyloučen – jako např. v případě opatření podle § 109 odst. 1 vodního zákona či při stanovování záplavových území podle § 66 vodního zákona). Tato otázka se může stát předmětem bohaté

¹⁷³ Pokorný D., Strnad Z. *Vzory vodoprávních rozhodnutí podle zákona č. 254/2001 Sb. komentářem*. Praha. Sonda, s.r.o. 2009. 248 s. ISBN 978-80-86846-27-9. s. 19, 214 a 215.

¹⁷⁴ *Volfartice* [online]. 15.7.2010 [cit. 2011-11-05]. Veřejná vyhláška - zákaz odběru povrchové vody z vodních toků. Dostupné z WWW: <http://www.volfartice.cz/leve-menu/obecni-urad/uredni-deska/?kshow=&sort=1&order=0&show=1&archiv_rok=2010&detail=319&kshowback=7>.

judikatury, obdobně jak tomu bylo u přezkumu tzv. starých územních plánů. Do jaké míry by pro uvedený postup vodoprávních úřadů před novelou č. 150/2010 Sb. mohl být inspirativní názor Nejvyššího správního soudu, který obdobně posuzoval územně-plánovací úkony stavebního úřadu realizované ještě podle předchozí právní úpravy, tj. podle zákona č. 50/1976 Sb., tak může ukázat až jeho budoucí rozhodovací činnost, popř. rozhodovací činnost krajských soudů po 1.1.2012. Nejvyšší správní soud totiž, pokud jde o výše zmíněnou vazbu dřívější a nové právní úpravy v návaznosti na promítnutí opatření obecné povahy do našeho právního řádu, dospěl k závěru, že *„územní plán nebo jeho změna je správním aktem s konkrétním předmětem (územním plánem obce se řeší využití konkrétního území) a obecně vymezeným okruhem adresátů (regulace se vztahuje ke konkrétnímu území, ale nikoliv ke konkrétním osobám, a bude proto v tomto smyslu dopadat na každého, kdo bude chtít v místě regulovaném tímto územním plánem stavět). K posouzení toho, zda je určitý správní akt opatřením obecné povahy, je nutno přistupovat materiálně; je tedy nerozhodné, zda právní předpis určitý správní akt jako opatření obecné povahy výslovně pojmenovává; námitka odpůrce, že stavební zákon č. 50/1976 Sb. změnu územního plánu za opatření obecné povahy neoznačuje, je proto lichá. Změna územního plánu je opatřením obecné povahy, pokud splňuje pojmové znaky tohoto opatření. Pojmovými znaky opatření obecné povahy jsou jednak konkrétnost předmětu a jednak obecnost adresátů; oba uvedené znaky změna územního plánu – i za účinnosti zákona č. 50/1976 Sb. – splňuje. Bylo by zjevně nesprávné, pokud by územnímu plánu vydanému za účinnosti zákona č. 50/1976 Sb. měla být tato povaha upírána, přestože co do jeho podstaty jde stále o totéž, o co šlo za dob prvorepublikového Nejvyššího správního soudu či přijde podle nového stavebního zákona č. 183/2006 Sb. Schválení či změna územně plánovací dokumentace (i podle zákona č. 50/1976 Sb.) jsou proto opatření obecné povahy, k jehož přezkumuje v rozsahu stanoveném ustanovením § 101a a n. s. ř. s. oprávněn Nejvyšší správní soud.¹⁷⁵*

Dle materiálního pojetí bylo lze považovat za opatření obecné povahy i rozhodnutí o zřízení ochranného pásma vodního zdroje a vodního díla (§ 30 a § 58 vodního zákona), neboť povinnosti se nestanovovaly pouze vůči vlastníkům

¹⁷⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.7.2006, čj. 1 Ao 1/2006-74, www.nssoud.cz.

nemovitostí nalézajících se v ochranném pásmu či jejich uživatelům, ale též vůči třetím osobám, které užívaly volného přístupu do krajiny. Stejně tak mohlo opatření obecné povahy představovat vymezení záplavového území a jeho aktivní zóny dle ustanovení § 66 a § 67 vodního zákona, což jsou administrativně určená území, která mohou být při výskytu přirozené povodně zaplavena vodou a jejichž rozsah je povinen stanovit na návrh správce vodního toku vodoprávní úřad, přičemž v současně zastavěných územích obcí, v územích určených k zástavbě podle územně plánovací dokumentace, případně podle potřeby v dalších územích, vymezí vodoprávní úřad na návrh správce vodního toku aktivní zónu záplavového území podle nebezpečnosti povodňových průtoků. V aktivní zóně záplavových území však přímo vodní zákon stanoví určitá omezení některých činností (srov. § 67 vodního zákona, podle kterého se nesmí „v aktivní zóně záplavových území umísťovat, povolovat ani provádět stavby s výjimkou 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, staveb pro jímání vod, odvádění odpadních vod a odvádění srážkových vod a dále nezbytných staveb dopravní a technické infrastruktury, zřizování konstrukcí 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; to neplatí pro údržbu staveb a stavební úpravy, pokud nedojde ke zhoršení odtokových poměrů.“. Stavby nacházející se v aktivní zóně záplavového území jsou totiž nejenom samy přímo a nejvíce ohroženy povodňovými průtoky, ale současně představují i nebezpečí pro ostatní části záplavového území z důvodu změny průtokových poměrů v území. Dále je zde zakázáno těžit nerosty a zeminu a provádět terénní úpravy zhoršující odtok vody, skladovat odplavitelné předměty a materiál, zřizovat oplocení a jiné překážky, tábory a kempy a jiná dočasná ubytovací zařízení.). Tato omezení plynou sice přímo ze zákona (opatřením obecné povahy nelze zasáhnout do jejich rozsahu, zákonodárce tuto pravomoc na vodoprávní úřady nedelegoval), ale omezeními jsou až v okamžiku, kdy je stanoveno záplavové území a v jeho rámci aktivní zóna. Pokud jde o omezení ve zbylých částech záplavového území, tzn. mimo jeho aktivní zónu, resp. není-li aktivní zóna

stanovena, nejsou stanovena přímo ve vodním zákoně, ale jsou vyhrazena vodoprávnímu úřadu k úpravě v opatření obecné povahy (§ 67 odst. 3 vodního zákona).

Pozitivní právo v době přijetí správního řádu řešilo otázku formy správního aktu vzhledem k dosavadní „nabídce“ (správní rozhodnutí nebo právní předpis) různě. Jedním z přístupů (jako mj. právě i v případě stanovování záplavových území podle vodního zákona) bylo úplné vyloučení správního řádu, aniž by byla zpravidla stanovena jakákoliv „náhradní“ procesní zákonná úprava vydávání těchto aktů (srov. § 66 odst. 7 vodního zákona ve znění do 31.7.2010). Prováděcí vyhláška č. 236/2002 Sb., o způsobu a rozsahu zpracování návrhu a stanovování záplavových území, upřesňuje v ustanovení § 7, že se tak děje otiskem razítka na dokumentaci k návrhu záplavového území. Vzhledem k vyloučení správního řádu zde však chyběla procesní ochrana, a to jak v režimu správního řádu, tak zřejmě i v režimu správního soudnictví. Za této situace tak neměly dotčené osoby žádná procesní práva, a v podstatě ani přístup k soudní ochraně. Absence participace vlastníků nemovitostí na procesu vymezování záplavových území a jejich aktivních zón v takto vymezovaném území mohla znamenat přinejmenším zásah do jejich vlastnického práva. Případné náhrady vzniklé škody a odpovědnost za ni nebyly rovněž zřejmé, neboť vodoprávní úřad má na jedné straně povinnost záplavové území k návrhu správce vodního toku stanovit (srov. § 66 odst. 1 vodního zákona: *„...rozsah je povinen stanovit na návrh správce vodního toku vodoprávní úřad“*), ale na straně druhé se fakticky jedná pouze o potvrzení či popsání (na základě matematického modelování) přirozeného jevu bez „přidané hodnoty“ ze strany vodoprávního úřadu. Otázkou nicméně je, zda se jednalo o závazný úkon, či o koncepční dokument nebo o úkon dle části čtvrté správního řádu. V případě, že by se jednalo o úkon závazný navenek, pak i v tomto případě by muselo převládnout materiální pojetí opatření obecné povahy nad formálním. Takovému pojetí nakonec nahrává i to, že vymezení záplavového území mělo, resp. stále má velký dopad na využití nemovitostí v příslušné oblasti a všechny tyto akty se tak dotýkaly vlastnického práva k nemovitostem nacházejícím se v daném území a jeho sousedství. Přitom zcela jistě nepůsobily jenom vůči vlastníkům, ale též vůči uživatelům nemovitostí a osobám oprávněným z jiných věcných a obligačních práv.

S ohledem na výše uvedené lze uzavřít, že směřovaly vůči neurčitému okruhu osob. Uvedený závěr nakonec potvrdil i zákonodárce ve zmíněné novele vodního zákona č. 150/2010 Sb., podle které vodoprávní úřady v uvedených případech od 1.8.2010 vydávají opatření obecné povahy. Pojetí uvedených aktů vydaných před účinností citované novely podtrhla i její přechodná ustanovení, která jak ochranná pásma, tak záplavová území stanovená podle vodního zákona ve znění před novelou, považují za ochranná pásma, resp. záplavová území podle vodního zákona ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti zákona č. 150/2010 Sb. (čl. II bod 2. a 3. zákona č. 150/2010 Sb.).

Inspirativně může do určité míry působit i závěr Nejvyššího správního soudu v souvislosti s posuzováním ochranného pásma letiště vydaného podle stavebního zákona č. 50/1976 Sb., byť zákonodárce byl při koncipování přechodných ustanovení obdobných těm ze zákona č. 150/2010 Sb. přinejmenším pečlivější, neboť v zákoně č. 301/2009 Sb. uvedl, že *„ochranná pásma zřízená kolem leteckých staveb do dne nabytí účinnosti tohoto zákona se považují za ochranná pásma zřízená opatřením obecné povahy podle zákona č. 49/1997 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona...“*. V případě novely vodního zákona č. 150/2010 Sb. totiž výslovný dovětek o tom, že se ochranná pásma či záplavová území považují za ochranná pásma, resp. záplavová území podle vodního zákona po této novele i co do formy, chybí. Přesto se domnívám, že závěr Nejvyššího správního soudu, podle něhož je třeba *„rozhodnutí o ochranném pásmu letiště vydané podle stavebního zákona z roku 1976...považovat za opatření obecné povahy. Pravomoc a působnost správního orgánu při vyhlášení ochranného pásma je třeba posuzovat ve vztahu k okamžiku vydání rozhodnutí,“* by mohl být východiskem i pro event. přezkum ochranných pásem, resp. i záplavových území včetně jejich aktivních zón vyhlášených ještě postupem podle vodního zákona ve znění před novelou č. 150/2010 Sb. Pokud jde o aktivní legitimaci k podání návrhu na soudní přezkum takového aktu, doplnil Nejvyšší správní soud (ve vztahu k ochrannému pásmu letiště), že pokud stavební zákon z roku 1976 vylučoval v řízení účast vlastníka pozemků, na které ochranné pásmo dopadá, nemůže být procesní pasivita kladena k tíži ani jeho právnímu nástupci.

V souvislosti s novelou č. 150/2010 Sb. působí jako opomenutí zákonodárce, že přechodná ustanovení nepamatují na ochranné pásmo vodního díla dle ustanovení § 58 odst. 3 vodního zákona, které se svojí povahou velmi přibližuje ochranným pásmům vodního zdroje. V úvahu tak za této situace přichází aplikace právního názoru vysloveného např. Ústavním soudem v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 14/07. Totéž zřejmě platí i o rozhodnutích vydaných na základě ustanovení § 6 odst. 4 a § 109 odst. 1 vodního zákona ve znění účinném do 31.7.2010, jestliže splňují materiální znaky opatření obecné povahy. Akty vydané na základě ustanovení § 6 odst. 4 a ustanovení § 58 odst. 3 vodního zákona mají společné, že byly vydány ve formě správního rozhodnutí. Současně však vyvolávají účinky i vůči osobám, které nebyly účastníky správního řízení. Opatření dle ustanovení § 109 odst. 1 vodního zákona byla dokonce vydávána zcela neprocesně. Zákon č. 150/2010 Sb. může mít ve vztahu k těmto aktům za následek, že buď přestanou vyvolávat účinky vůči osobám, které nebyly účastníky správního řízení, a nemohly tak napadnout tato rozhodnutí správní žalobou, nebo (a to spíše) si podrží své účinky i vůči třetím osobám, avšak mohou (resp. budou) podléhat soudnímu přezkumu jako opatření obecné povahy.¹⁷⁶

Soudy tedy také budou muset vyřešit otázku přípustnosti návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části směřující proti aktům vydaným před účinností zákona č. 150/2010 Sb. K tomu by ostatně mohl přispět i závěr Nejvyššího správního soudu o tom, že opatření obecné povahy (v materiálním pojetí) je přezkoumatelné správním soudem i tehdy, jestliže nebylo procesně vydáno dle části šesté správního řádu.¹⁷⁷

Formou opatření obecné povahy jsou rovněž zřizována ochranná pásma vodních zdrojů a vodních děl (§ 30 odst. 1 a § 58 odst. 3 vodního zákona). Ochranné pásmo je obecně území vymezené v okolí určitého objektu s cílem chránit tento objekt před nepříznivými vlivy z okolí, nebo s cílem chránit okolí před nepříznivými vlivy, které mají původ v daném objektu. Objektem může být jednotlivá stavba nebo jednotlivý pozemek, ale také soubor staveb a pozemků anebo dokonce určité území jako celek. Ochranné pásmo lze vymezit buď zákonem, popřípadě

¹⁷⁶ Kocourek, T. Opatření obecné povahy dle vodního zákona. *Právní rozhledy*. 27.9.2010. 18/2010. s. 650.

¹⁷⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7.1.2009, čj. 2 Ao 3/2008-100, www.nssoud.cz.

prováděcím právním předpisem, nebo správním aktem jako v případě ochranných pásem vodních zdrojů.¹⁷⁸ Do ochranného pásma I. stupně vodního zdroje je zakázán *ex lege* vstup a vjezd (§ 30 odst. 7 vodního zákona). Tento zákaz se vztahuje na každého (neplatí pro osoby, které mají právo vodu z vodního zdroje odebírat, a u vodárenských nádrží pro osoby, které tato vodní díla vlastní), další výjimky z něho lze však udělovat jen správním rozhodnutím, tj. individuálně určeným osobám. Nabízí se otázka, zda by nebylo vhodné udělovat výjimky z tohoto zákazu i „blokově“ vůči neurčitému okruhu osob formou opatření obecné povahy (např. pokud by ochranným pásmem I. stupně procházela cyklostezka či jím byla přerušena významná pěší cesta, naučná stezka apod.). Za promarněnou šanci lze v případě zákona č. 150/2010 Sb. považovat i skutečnost, že nerozšířil formu opatření obecné povahy i na vymezování území určených k řízeným rozlivům povodní (§ 68 vodního zákona). Ta jsou proto i nadále stanovována rozhodnutím, ačkoliv i ona vykazují znaky opatření obecné povahy.¹⁷⁹

4.3. Soudní přezkum opatření obecné povahy

Na úvod bych rád vzpomněl jednu akademickou poznámku o pozadí vzniku legislativní úpravy soudního přezkumu v souvislosti s opatřením obecné povahy, podle které si pozornosti zaslouží okolnost, že soudní ochrana proti opatřením obecné povahy nebyla zavedena v souvislosti s přijetím nového správního řádu, nýbrž v rámci zákona o elektronických komunikacích č. 127/2005 Sb. (Část dvacátá první, již byla do soudního řádu správního vložena úprava „Řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části“).¹⁸⁰

K soudnímu přezkumu opatření obecné povahy je příslušný do 31.12.2011 Nejvyšší správní soud (§ 101c soudního řádu správního), od 1.1.2012 pak jednotlivé krajské soudy (§ 101c soudního řádu správního byl k 1.1.2012 zrušen zákonem č. 303/2011 Sb.). Podle přechodných ustanovení zákona č. 303/2011 Sb. (Část první čl. II bod 9.) se řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části zahájena

¹⁷⁸ Hendrych D. a kol. *Správní právo. Obecná část. 7.* Vydání. Praha. C.H. Beck. 2009, 875 s. ISBN 978-80-7400-049-2. s. 353.

¹⁷⁹ Kocourek, T. Opatření obecné povahy dle vodního zákona. *Právní rozhledy*. 27.9.2010. 18/2010. s. 650.

¹⁸⁰ Mikule, V. Trampoty s opatřeními obecné povahy. *Právní zpravodaj* 13.8.2007. 8/2007. s. 1.

přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, v nichž nebylo rozhodnuto do dne nabytí účinnosti tohoto zákona, dokončí podle dosavadních právních předpisů, tzn. řízení dokončí Nejvyšší správní soud. Napříště by pak Nejvyšší správní soud rozhodoval o souladu opatření obecné povahy nebo jeho části se zákonem pouze v řízení o kasačních stížnostech proti rozhodnutím krajských soudů¹⁸¹. Až do přijetí zákona č. 303/2011 Sb. nebyla pro přezkum opatření obecné povahy soudem stanovena žádná lhůta, pokud jde o podání návrhu na jeho zrušení či zrušení jeho části. Od 1.1.2012 je třeba návrh podat do 3 let ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti s tím, že zmeškání lhůty pro podání návrhu nelze prominout (srov. § 101b odst. 1 soudního řádu správního ve znění účinném od 1.1.2012). Zákonodárce uvedeným způsobem v souvislosti s novelou č. 303/2011 Sb. (Část první čl. II bod 8.) časově omezil i přezkum opatření obecné povahy, která byla vydána před jeho účinností tak, že proti takovému opatření obecné povahy lze podat návrh na jeho zrušení nebo zrušení jeho části nejpozději do 3 let ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti. Ani v tomto případě nelze zmeškání lhůty pro podání návrhu prominout.

Pokud jde o soudní přezkum, opatření obecné povahy, je třeba připustit, že judikatura Nejvyššího správního soudu sehrála při uvádění opatření obecné povahy „do života“ zásadní roli a doposud řeší aktuálně sporné či nejasné otázky v souvislosti s tímto správním aktem v českém právním řádu. Naplno se tak v praxi prosadil názor, že *„je-li veřejná správa ve své podstatě nazírána jako „veřejná služba“, musí být celkově důvěryhodná a „dobrá“, nesmí své „klienty“ bezdůvodně zatěžovat (neřku-li šikanovat), musí být ve svém počínání rychlá, hospodárná a celkově efektivní. I veřejnou správu ovšem vykonávají pouze lidé (různé odborné i morální úrovně), procesní pravidla by však k dosažení takového ideálního stavu měla směřovat. Ke správním soudům by se proto měly dostávat jen věci po právní stránce skutečně sporné, jinak by se celkové řízení zbytečně protahovalo a správní soudy by byly přetěžovány.“*¹⁸². Nejvyšší správní soud plnil (a krajské soudy budou po 1.1.2012 zřejmě spolu s ním nadále plnit) ve vztahu k obecné úpravě opatření

¹⁸¹ Sněmovní tisk 319 : Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

¹⁸² Mikule, V. Nový správní řád je konečně na světě. *Právní zpravodaj* 6.9.2004. 9/2004. s. 1.

obecné povahy ve správním řádu, jakož i s ohledem na narůstající odchylky v jednotlivých složkových zákonech a především na otázku nazírání správních aktů vydávaných před uvedením opatření obecné povahy do našeho právního řádu (které však nazíráno z materiálního pojetí opatření obecné povahy také jsou) významnou a určující úlohu, byť (občas také) nezbytně korigovanou z hlediska základních ústavních hledisek Ústavním soudem České republiky.

Ve vztahu k soudnímu přezkumu opatření obecné povahy je na místě připomenout názor Nejvyššího správního soudu, který se týká okruhu aktivně legitimovaných osob k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí. Návrh je totiž kromě Ministerstva vnitra ve vztahu k opatření obecné povahy nebo jeho části vydaného obcí nebo krajem (§ 101a odst. 2 soudního řádu správního – toliko do 31.12.2011, neboť toto ustanovení bylo zákonem č. 303/2011 Sb. zrušeno s odůvodněním, že *aktivní legitimace Ministerstva vnitra byla do soudního řádu správního zavedena vzhledem k obecné dozorové pravomoci Ministerstva vnitra ve vztahu k územním samosprávným celkům. Již současná právní úprava však umožňuje, aby věcně příslušný ústřední správní úřad mohl nezákonné opatření obecné povahy zrušit v přezkumném řízení podle ustanovení § 174 odst. 2 správního řádu. Z tohoto důvodu není nutno, aby soudní řád správní aktivně legitimoval k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy ústřední správní úřad vsituaci, kdy plně postačuje úprava podle správního řádu.*¹⁸³) a obce ve vztahu k opatření obecné povahy nebo jeho části vydaného krajem (§ 101a odst. 3, resp. odst. 2 od 1.1.2012 soudního řádu správního) oprávněn podle ustanovení § 101a odst. 1 soudního řádu správního podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatření obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.

V rozsudku ze dne 30. 11. 2006, čj. 2 Ao 2/2006-62¹⁸⁴ týkajícím se institutu opatření obecné povahy se Nejvyšší správní soud také zabýval procesními otázkami a mj. vyslovil, že soudní řád správní vychází z toho, že přezkum opatření obecné povahy představuje procesní prostředek ochrany proti výslednému opatření obecné povahy, nikoliv proti samotnému procesu jeho přijímání. Touto koncepcí se

¹⁸³ Sněmovní tisk 319 : Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

¹⁸⁴ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30.11.2006, čj. 2 Ao 2/2006-62, www.nssoud.cz.

významně liší aktivní legitimace v žalobním řízení proti rozhodnutí správního orgánu podle ustanovení § 65 odst. 1 soudního řádu správního, založená na tvrzení porušení práv (včetně práv procesních) v předcházejícím řízení přímo nebo v důsledku úkonu správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti. V řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy je tak navrhovatel postižen břemenem tvrzení zasažení na svých právech výsledným správním aktem, přičemž teprve pokud je tato aktivní legitimace (a samozřejmě i další procesní podmínky) dána, je povinností soudu v rámci tohoto řízení přezkoumat jeho soulad se zákonem. Nejvyšší správní soud proto poukázal na to, že koncepce soudního přezkumu v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy není založena na principu formální či materiální subsidiarity v tom smyslu, že by aktivní legitimace k podání takového návrhu náležela pouze tomu, kdo svoje práva uplatňoval v řízení předchozím, tzn. v řízení o vydání opatření obecné povahy, a tudíž není rozhodné, zda a jakým způsobem navrhovatel uplatňoval svoji námitku, příp. připomínku, v řízení před odpůrcem, nýbrž zda v podaném návrhu skutečně tvrdí reálné porušení svých existujících práv. To konkrétně znamená, že navrhovatel musí tvrdit dotčení na svých hmotných právech v důsledku existence napadeného opatření obecné povahy. Nepostačuje uvádět námitky procesního rázu, vztahující se k procesu přijímání tohoto správního aktu. Nejvyšší správní soudu však zdůraznil, že podle ustanovení § 101a odst. 1 soudního řádu správního se aktivní legitimace k podání návrhu nezakládá zkrácením na právech, nýbrž již tvrzením o tom, že ke zkrácení došlo. Pokud zjevně, s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem případu, hmotněprávní sféra navrhovatele dotčena nemohla být nebo je její dotčení velmi nepravděpodobné, jeho aktivní procesní legitimace k podání návrhu v tomto zvláštním typu řízení není dána.¹⁸⁵

Podle Nejvyššího správního soudu není dokonce rozhodné, zda navrhovatel v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části byl v procesu vydávání opatření obecné povahy aktivní či nikoliv a skutečnost, že takový navrhovatel neuplatnil námitky či připomínky ve fázích přípravy opatření obecné povahy, jej nezbavuje práva takový návrh podat. Návrh proto nemůže soud pro

¹⁸⁵ Hrušová, K. Judikatura Nejvyššího správního soudu: Opatření obecné povahy. *Právní rozhledy*. 14.3.2008. 5/2008. s. 161.

nedostatek aktivity navrhovatele v předcházejících fázích správního projednávání odmítnout pro nedostatek procesní legitimace. Procesní pasivita navrhovatele ve fázích správního projednávání předcházejícího přijetí opatření obecné povahy může být způsobena faktory subjektivními i objektivními. Její význam pro úspěšnost žaloby posoudí soud s přihlédnutím ke všem individuálním okolnostem případu, a to při zkoumání procesního postupu správního orgánu, při hodnocení případného rozporu opatření obecné povahy s právními předpisy, jakož i při hodnocení přiměřenosti zásahu do práv a povinností navrhovatele. Přitom je povinen vzít v úvahu práva a povinnosti těch, jimž by zrušení opatření obecné povahy podle návrhu způsobilo újmu na jejich vlastních právech.¹⁸⁶

Splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude dáno, bude-li stěžovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním napadeným opatřením obecné povahy. Obecné podmínky přípustnosti návrhu podle ustanovení § 101a a násl. soudního řádu správního tedy lze formulovat jen ve velmi abstraktní rovině, neboť splnění podmínek ustanovení § 101a odst. 1 soudního řádu správního je v podstatné míře závislé na tom, jaké opatření obecné povahy je napadeno.¹⁸⁷

Pokud jde o aktivní procesní legitimaci, není k návrhu podle ustanovení § 101a a násl. soudního řádu správního na zrušení opatření obecné povahy (územního plánu) nebo jeho části aktivně procesně legitimován nájemce nemovitosti na území jím regulovaném.¹⁸⁸ Aktivně legitimován k podání takového návrhu není ani ten, kdo má k dotčeným pozemkům pouze právo bezplatného užívání.¹⁸⁹ Návrh na zrušení opatření obecné povahy založený na vlastnictví nemovitosti ve společném jmění manželů je oprávněn podat byť i jen jeden z manželů. V případě podílového spoluvlastnictví nemovitosti může tento návrh podat i jen jeden ze spoluvlastníků,

¹⁸⁶ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16.11.2010, čj. 1 Ao 2/2010-116, Rs 11/2010, www.nssoud.cz.

¹⁸⁷ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21.7.2009, čj. 1 Ao 1/2009-120, www.nssoud.cz.

¹⁸⁸ Tamtéž.

¹⁸⁹ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30.11.2006, čj. 2 Ao 2/2006-62, www.nssoud.cz.

ačkoliv jeho podíl není nadpoloviční.¹⁹⁰ K podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části mohou být aktivně legitimováni také vlastníci pozemků (nemovitostí) či jiné osoby oprávněné z věcných práv k nemovitostem, jež sousedí s územím regulovaným napadeným opatřením obecné povahy, pokud tvrdí, že jejich vlastnické nebo jiné věcné právo by bylo přímo dotčeno určitou aktivitou, jejíž provozování na regulovaném území tento plán připouští. Otázku, „kam až“ možné dotčení sahá, přitom nelze zodpovědět paušálně, ale záleží na konkrétních okolnostech individuálního případu. Typicky je nutno uvážit velikost sídelní aglomerace, krajinný ráz, zalidněnost (zastavěnost), charakter území (zemědělské či průmyslové) atd.¹⁹¹ Připomínám také, že návrh na zrušení opatření obecné povahy není soudním řádem správním koncipován jako *actio popularis*, ale jako nástroj k ochraně vlastního subjektivního práva navrhovatele. Navrhovatel tedy nemůže úspěšně namítat dotčení práv jiných vlastníků nemovitosti v území regulovaném opatřením obecné povahy¹⁹².

Ve vztahu k opatřením obecné povahy vydávaným podle vodního zákona judikatura související se soudním přezkumem opatření vydávaných podle stavebního zákona opakovaně prokázala svůj inspirativní či vzorový význam. Ne jinak tomu je i při zkoumání existence aktivní legitimace navrhovatele k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy - stanovení rozsahu záplavového území a vymezení aktivní zóny záplavového území významného vodního toku. Nejvyšší správní soud zde totiž vycházel zejména z usnesení rozšířeného senátu ze dne 21.7.2009, čj. 1 Ao 1/2009 – 120 (viz výše), které se touto otázkou podrobně zabývalo. Rozšířený senát vyslovil, že splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude dáno, bude-li stěžovatel logicky, konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. Navrhovatel tedy musí v první řadě tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní hmotná práva, která jsou opatřením obecné povahy zasažena. Předmětné usnesení rozšířeného senátu se sice vztahovalo k územním plánům, ale Nejvyšší správní soud neshledal důvod, proč by vyslovené závěry nebylo možno *mutatis mutandis* vztáhnout i na řízení o návrhu na

¹⁹⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24.11.2010, čj. 1 Ao 5/2010-169, www.nssoud.cz.

¹⁹¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21.4.2010, čj. 8 Ao 1/2010-89, www.nssoud.cz.

¹⁹² Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 3.5.2011, čj. 8 Ao 2/2011-72, www.nssoud.cz.

zrušení stanovení rozsahu záplavového území a vymezení aktivní zóny záplavového území. Lze proto konstatovat, že za procesně legitimovanou osobu lze označit takovou osobu, která má přímý a bezprostřední vztah k nějaké části území, které je regulováno stanovením rozsahu záplavového území a vymezením aktivní zóny záplavového území. Tento vztah je založen zejména (spolu)vlastnickým či jiným věcným právem ke stavbě či pozemku (nemovitosti). Pro aktivní procesní legitimaci je však dále třeba, aby návrhovatel srozumitelně, logicky konsekventně a myslitelně tvrdil, že toto jeho právo bylo přijetím opatření obecné povahy dotčeno (zkráceno), a to zejména co do svého rozsahu, obsahu či kvality. Pro vznik aktivní legitimace nepostačí, kdyby byl návrhovatel vlastníkem nemovitostí nacházejících se v záplavovém území, a naopak, že se jeho nemovitosti nenachází v aktivní zóně záplavového území. Nejvyšší správní soud uvádí, že v daném případě by bylo třeba, aby návrhovatel konkrétně a srozumitelně tvrdil, že nezahrnutím svých pozemků do aktivní zóny záplavového území (potažmo zahrnutím do záplavového území) může být konkrétním způsobem dotčen či zkrácen na svých konkrétních hmotných právech.¹⁹³

Podle posledně citovaného usnesení rozšířeného senátu je výjimečně představitelné, aby aktivní procesní legitimace byla dána i tehdy, tvrdí-li návrhovatel, který sám není vlastníkem nemovitosti ani nemá právo k takové cizí věci na území regulovaném územním plánem, že jeho vlastnické právo nebo jiné absolutní právo k nemovitosti nacházející se mimo území regulované územním plánem by bylo přímo dotčeno určitou aktivitou, jejíž provozování na území regulovaném územním plánem tento plán (jeho změna) připouští. Typicky půjde podle rozšířeného senátu o vlastníka pozemku sousedícího s územím regulovaným územním plánem, který by mohl být dotčen určitou aktivitou, jejíž vlivy se významně projeví i na jeho pozemku (exhalacemi, hlukem, zápachem apod.) nebo které povedou k významnému snížení hodnoty jeho majetku. Takové dotčení územním plánem přitom musí být z povahy věci myslitelné právě s ohledem na jeho předmět, obsah a způsob regulace. I tyto závěry by jistě bylo podle mého názoru možné lze vztáhnout na akt stanovení rozsahu záplavového území a vymezení aktivní zóny záplavového území.

¹⁹³ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 3.5.2011, čj. 8 Ao 2/2011-72, www.nssoud.cz.

Zájem na protipovodňové ochraně území nacházejícího se v blízkosti vodních toků lze přirozeně nepochybně shledat u značně širokého okruhu osob. Vždyť ochrana před povodněmi je veřejným zájmem. Tento zájem však nelze ztotožňovat s požadovaným přímým dotčením na subjektivních hmotných právech. Prvek aktivní procesní legitimace je významným nástrojem subjektu, kterým může dojít ke zrušení opatření obecné povahy, jež zasahuje do práv a povinností zpravidla značného množství osob, nejenom navrhovatele samotného. Soudní řád správní a ani na něj navazující judikatura Nejvyššího správního soudu proto nesvěřuje tento instrument každé osobě, byť by mohla mít na jeho využití zájem, ale toliko tomu, kdo prokáže, že jemu, nikoliv jiným osobám, náleží subjektivní hmotná práva, která jsou opatřením obecné povahy zasažena. Nejvyšší správní soud nominuje i další praktické příklady, kdy podle jeho názoru *„ze samotné skutečnosti, že nemovitosti navrhovatele jsou zahrnuty do záplavového území Q₁₀₀ nelze dovozovat přímé dotčení jeho práv. Stejně tak aktivní procesní legitimaci nemůže bez dalšího založit ani fakt, že nemovitosti navrhovatele se nacházejí v blízkosti pozemků zařazených do aktivní zóny záplavového území. Přímé dotčení (vlastnických) práv nemůže spočívat ani v požadavku navrhovatele, aby došlo k rozšíření aktivní zóny záplavového území na nemovitosti, které jsou ve vlastnictví jiných osob. Skutečnost, že pozemky navrhovatele jsou pro svou blízkost k vodnímu toku ohrožovány, či byly v minulosti přímo zasaženy, povodní, ještě neznamená povinnost odpůrce založit na blízkých pozemcích nejpřísnější režim ochrany před povodněmi, a sice aktivní zónu záplavového území. Ta může být založena jen při splnění zákonných podmínek. Nemůže být úspěšná ani argumentace, že domy na sousedících pozemcích, nezahrnutých do aktivní zóny záplavového území, jsou ohroženy povodněmi; případné riziko zaplavení těchto pozemků jde na vrub stavebníků.“*¹⁹⁴. Nejvyšší správní soud tím zároveň v závěru potvrdil velmi významnou premisu úpravy ochrany před povodněmi o tom, že právnické a fyzické osoby nesou náklady, které jim vzniknou vlastními opatřeními k ochraně jejich majetku před povodněmi, jinými slovy, že každý má vlastní odpovědnost, pokud jde o provádění opatření k přímé ochraně vlastního majetku před povodněmi.

¹⁹⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12.9.2011, čj. 8 Ao 5/2011-51, www.nssoud.cz.

Poněkud odlišně bude zřejmě třeba přistupovat k posouzení aktivní legitimace k podání návrhu na soudní přezkum opatření obecné povahy vydaného za účelem úpravy, omezení či zákazu obecného nakládání s povrchovými vodami. V tomto případě totiž primárně nejde z hlediska adresátů uvedeného opatření obecné povahy o vlastnický či jiný věcný vztah k dotčené nemovitosti, ale o regulaci určité činnosti ve vztahu k povrchovým vodám (koupání, praní, mytí, brodění, plavení zvířat, vodní a lední sporty apod.), ke které je ze zákona oprávněn každý (srov. § 6 odst. 1 vodního zákona: *„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“*). Jedná se tak do jisté míry o analogii k oprávnění orgánů ochrany přírody, které jsou v případě, že hrozí poškozování území v národních parcích, národních přírodních rezervacích, národních přírodních památkách a v první zóně chráněných krajinných oblastí nebo poškozování jeskyně, zejména nadměrnou návštěvností, omezit nebo zakázat přístup veřejnosti do těchto území nebo jejich částí (§ 64 zákona č. 114/1992 Sb.). Podle Nejvyššího správního soudu se (v konkrétním případě se jednalo o nařízení Správy národního parku Šumava vydané před 1.1.2010, kterým se omezuje nebo zakazuje vstup na konkrétně vymezená území v rámci národního parku) jedná o opatření obecné povahy, neboť jde o akty s konkrétním předmětem úpravy (těmito předměty jsou jednotlivé v nich vymezené lokality, do nichž je omezen přístup) a o obecnosti okruhu adresátů takových aktů naopak není pochyb – dané akty dopadají na všechny osoby, které se mohou pohybovat v opatření obecné povahy vymezených lokalitách (resp. chtěly by se po nich pohybovat). Tato opatření obecné povahy tak přímo omezují vstup kohokoli, kdo by tak chtěl učinit, na určitá vymezená území. Dotčen danými opatřeními obecné povahy je tedy kdokoli, kdo by chtěl na tato území vstoupit, avšak kvůli zakazu tak nesmí učinit, ač by jinak – neboť mu svědčí svoboda pohybu po území České republiky – mohl. Jestliže podle Nejvyššího správního soudu¹⁹⁵ stěžovatel tvrdí, že *„opatření obecné povahy zakazující komukoli, tedy i jemu, vstup na určité území, na něž by jinak mohl vzhledem k jeho povaze vstoupit každý (volně přístupné jsou zejména lesní pozemky), zasahuje do jeho svobody pohybu, logicky konsekvantně a myslitelně tvrdí dotčení své právní sféry,“*

¹⁹⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15.12.2010, čj. 7 Ao 6/2010-44, www.nssoud.cz.

jeho aktivní procesní legitimace v řízení podle § 101a a násl. soudního řádu správního je dána. Pokud jde o akty vydané před účinností zákona č. 381/2009 Sb. (tj. před 2.1.2010), kterým bylo v zákoně o ochraně přírody a krajiny č. 114/1992 Sb. výslovně stanoveno, že omezení či zákazy vstupu podle ustanovení § 64 tohoto zákona se vydávají formou opatření obecné povahy [srov. § 78 odst. 2 písm. o) zákona č. 114/1992 Sb. ve znění účinném od 2.1.2010], pak absence přechodných ustanovení této novely, kterými by byl výslovně upraven právní osud „nařízení“ vydaných podle předchozího znění, nasvědčuje tomu, že se jedná o situaci analogickou právnímu osudu územních plánů vydaných podle stavebního zákona č. 50/1976 Sb., poté, co nabyla účinnosti úprava řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podle ustanovení § 101a a násl. soudního řádu správního. Jednalo-li se obsahově (materiálně) v případě územních plánů vydaných podle stavebního zákona č. 50/1976 Sb. o opatření obecné povahy (viz výše), automaticky, bez toho, aby bylo třeba výslovné úpravy, se tyto akty dostaly do jurisdikce Nejvyššího správního soudu v řízení podle soudního řádu správního. Není proto podle Nejvyššího správního soudu důvodu, aby se stejně automaticky do jurisdikce tohoto soudu nedostala taková nařízení vydaná podle zákona č. 114/1992 Sb. i před účinností zákona č. 381/2009 Sb. Opačně by tomu mohlo být pouze tehdy, pokud by zákonodárce vyjádřil dostatečně jasně (například dikcí přechodných ustanovení) jinou svoji vůli. Podle uvedené logiky pak není důvodu, aby se obdobným způsobem nepostupovalo i ve vztahu k aktům vodoprávních úřadů podle ustanovení § 6 odst. 4 vodního zákona vydaným před účinností novely č. 150/2010 Sb., tj. před 1.8.2010 (ale např. i podle dalších ustanovení vodního zákona, v nichž novela č. 150/2010 s účinností od 1.8.2010 zavedla formu opatření obecné povahy, ale již před tím se o opatření obecné povahy z materiálního hlediska jednalo).

Soudní řád správní sice předpokládá, že Nejvyšší správní soud bude mj. zkoumat, zda správní orgán, jenž opatření obecné povahy vydal, postupoval v mezích své působnosti a pravomoci, nepočítá však již výslovně s možností vyslovení nicotnosti opatření obecné povahy nebo jeho části. V případě podle ustanovení § 76 odst. 2 soudního řádu správního v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu platí, že *„zjistí-li soud, že rozhodnutí trpí takovými vadami, které vyvolávají jeho nicotnost, vysloví rozsudkem tuto nicotnost i bez návrhu. Pokud se*

důvody nicotnosti týkají jen části rozhodnutí, soud vysloví nicotnou jen tuto část rozhodnutí, jestliže z povahy věci nevyplývá, že ji nelze oddělit od ostatních částí rozhodnutí.“ Za důvod pro vyslovení nicotnosti se (mimo jiné) pokládá i absolutní nedostatek věcné příslušnosti (srov. § 77 odst. 1 správního řádu), což nelze teoreticky vyloučit ani při vydávání opatření obecné povahy. Zatímco správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který opatření obecné povahy vydal, by mohl jeho nicotnost prohlásit na základě ustanovení § 174 odst. 1, resp. § 77 odst. 1 správního řádu, Nejvyšší správní soud bude moci v případě absolutního nedostatku příslušnosti správního orgánu k jeho vydání takové opatření obecné povahy „pouze“ zrušit.

Nejvyšší správní soud se při hodnocení zákonnosti opatření obecné povahy řídí zásadami proporcionality a zdrženlivosti a podle okolností konkrétní věci může zrušit i jen jeho část, pokud charakter napadeného aktu takového rozdělení umožňuje.

Na druhé straně není v případě přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy v rámci správního soudnictví z hlediska jeho proporcionality možné po soudu požadovat, aby provedl odbornou úvahu ve směru vážení důležitých veřejných zájmů či veřejného zájmu na jedné straně a ochrany vlastnictví navrhovatelů na straně druhé, pokud tuto úvahu před ním neprovedl z důvodu zaviněné pasivity navrhovatelů příslušný správní orgán. Takovýto postup by byl rozporný s ústavní zásadou dělby moci, s právem na samosprávu i s ochranou právní jistoty dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy opatření obecné povahy.¹⁹⁶

Pro přezkum opatření obecné povahy přijal Nejvyšší správní soud¹⁹⁷ i určitý algoritmus (test) přezkumu, jehož jednotlivé na sebe navazující kroky vyplývají z ustanovení § 101d odst. 1 a 2 soudního řádu správního:

1. Přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy.
2. Přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti. Správní orgán postupuje v mezích své působnosti, jestliže prostřednictvím opatření obecné povahy upravuje okruh vztahů, ke kterým je zákonem zmocněn (v rámci nichž tedy

¹⁹⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7.10.2011, čj. 6 Ao 5/2011-43, www.nssoud.cz.

¹⁹⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.9.2005, čj. 1 Ao 1/2005-98, www.nssoud.cz.

realizuje svoji pravomoc vydávat opatření obecné povahy). Rozlišovat je dále třeba působnost věcnou (okruh věcných oblastí v rámci kterých vykonává správní orgán svoji pravomoc), působnost osobní (okruh osob vůči kterým správní orgán působí), působnost prostorovou (na jakém území vykonává správní orgán svoji pravomoc) a za určitých okolností též působnost časovou (ta přichází do úvahy pouze v situaci, kdy má správní orgán stanovené období, ve které může svoji pravomoc vykonávat).

3. Přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem (procesní postup správního orgánu při vydávání opatření obecné povahy).

Zatímco výše uvedená kritéria daného algoritmu jsou formální, následující dvě jsou kritérii materiálními. Soud proto v dalších částech algoritmu přihlíží již k samotnému obsahu přezkoumávaného opatření obecné povahy.

4. Přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu opatření obecné povahy (nebo jeho části) se zákonem – zde hmotným právem. V rámci tohoto kroku soud také zjišťuje, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nezneužil zákonem svěřenou pravomoc či působnost.
5. Za závěrečný krok algoritmu (testu) považuje Nejvyšší správní soud přezkum obsahu napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality. Proporcionalitu soud vnímá dvěma způsoby – v jejím užším a širším smyslu. Proporcionalitou v širším smyslu soud chápe obecnou přiměřenost právní regulace. Mezi základní atributy právního státu patří přiměřenost práva a z tohoto důvodu je úkolem mimo jiné právě i soudní moci přispívat svojí rozhodovací činností k rozumnému uspořádání společenských vztahů. Soud se proto v rámci přezkumu souladu opatření obecné povahy se zákonem věnuje též otázkám, zda napadené opatření obecné povahy vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (kritérium vhodnosti), zda opatření obecné povahy a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným legislativním prostředkem (kritérium potřebnosti), zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty

co nejméně (kritérium minimalizace zásahů); v neposlední řadě soud také zkoumá, zda je následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli (kritérium proporcionality v užším slova smyslu).

K tomuto algoritmu Nejvyšší správní soud dále poznamenal, že je v rámci své přezkumné činnosti v souladu s dispoziční zásadou zásadně (tedy s výjimkami, které do budoucna může dovodit judikatura) vázán návrhem. Naproti tomu soud není vázán právními důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s. in fine). To znamená, že soud může návrhatelem napadené opatření obecné povahy nebo jeho část zrušit i z jiných důvodů než z těch, které návrhvatel vytkl.

Výše uvedené spolu s textací ustanovení § 101d odst. 1 soudního řádu správního by mohlo naznačovat, že soud otázku zákonnosti opatření obecné povahy i procedury vedoucí k jeho vydání posoudí na základě prvního návrhu, dané opatření obecné povahy napadnuvšího, komplexním, úplným, a tedy vyčerpávajícím a konečným způsobem. Tato představa je však iluzorní. Soud jistě není v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části vázán právními důvody návrhu, a může tedy uvedený akt poměřovat i dalšími zákonnými hledisky, v návrhu netraktovanými. To však neznamená, že soudní přezkum opatření obecné povahy není v širším rámci determinován obsahem návrhu. Každý soudní spor – a jím je i řízení podle ustanovení § 101a a násl. soudního řádu správního – je obsahově determinován aktivitou účastníků a z ní vyplývající aktivitou soudu. Soud může nad rámec vymezený účastníky vyvinout aktivitu, která se mu jeví rozumná a vhodná k dosažení cíle řízení (posouzení zákonnosti opatření obecné povahy a procedury vedoucí k jeho vydání), avšak není myslitelné, aby toto posouzení provedl ze všech představitelných hledisek, neboť ta se mimo jiné odvíjejí i od skutkových okolností tvrzených či zjišťovaných a právních úvah prováděných na základě toho, co programem sporu učinili účastníci.¹⁹⁸

S ohledem na novelu č. 303/2011 Sb. je však zřejmé, že tento algoritmus dozná do budoucna (po 1.1.2012) změn, neboť soudní řád správní byl v ustanovení § 101d odst. 1 významně novelizován:

¹⁹⁸ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21.7.2009, čj. 1 Ao 1/2009-120, www.nssoud.cz.

§ 101d odst. 1 soudního řádu správního (do 31.12.2011)

„Při rozhodování soud posuzuje soulad opatření obecné povahy se zákonem, a to, zda ten, kdo je vydal, postupoval v mezích své působnosti a pravomoci a zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným způsobem. Přitom není vázán právními důvody návrhu.“

§ 101d odst. 1 soudního řádu správního (od 1.1.2012)

„Při rozhodování je soud vázán rozsahem a důvody návrhu.“

Podle důvodové zprávy této novely¹⁹⁹ bude soud při rozhodování o návrhu na zrušení opatření obecné povahy vázán rozsahem a důvody návrhu. Spolu s tím se totiž dále zavádí zásada koncentrace v řízení o tomto návrhu (§ 101b odst. 2 soudního řádu správního ve znění účinném od 1.1.2012). Úprava zásady koncentrace je formulačně obdobná úpravě této zásady v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, a to tak, že omezit žalobní body může žalobce kdykoliv za řízení. Vzhledem k délce lhůty, ve které je možné návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podat, je zásada koncentrace modifikována tím způsobem, že obsahuje-li návrh stanovené náležitosti, nelze jej již v dalším řízení rozšiřovat na dosud nenapadené části opatření obecné povahy nebo je rozšiřovat o další návrhové body. S ohledem na navrhované doplnění principu koncentrace námitek a omezení rozsahu přezkumu opatření obecné povahy na důvody návrhu, se povinnou náležitostí návrhu na zrušení opatření obecné povahy stanoví uvedení skutkových i právních důvodů tvrzené nezákonnosti.

Jako pozoruhodnost²⁰⁰ v souvislosti se soudním přezkumem opatření obecné povahy nebo jeho části je třeba uvést, že jedno opatření obecné povahy Českého telekomunikačního úřadu bylo zrušeno přímo zákonem (srov. čl. II bod 2. zákona č. 304/2007 Sb.: *„Opatření obecné povahy Českého telekomunikačního úřadu č. OOP/15/12.2006/39, kterým se stanoví Technický plán přechodu zemského analogového televizního vysílání na zemské digitální televizní vysílání, vydané podle čl. IV zákona č. 235/2006 Sb. , se dnem nabytí účinnosti nařízení vlády podle bodu*

¹⁹⁹ Sněmovní tisk 319 : Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

²⁰⁰ Hendrych D. a kol. *Správní právo. Obecná část. 7.* Vydání. Praha. C.H. Beck. 2009, 875 s. ISBN 978-80-7400-049-2. s. 597.

1 zrušuje.“). Důvodová zpráva k zákonu č. 304/2007 Sb.²⁰¹ této anomálii nevěnuje hlubší pozornost, ale pouze uvádí, že „přechodné ustanovení mění dosavadní formu vydávání Technického plánu přechodu, a to z opatření obecné povahy na nařízení vlády. Stanoví se meze prováděcí právní úpravy a již vydané opatření obecné povahy se zrušuje.“

4.4. Opatření obecné povahy podle vodního zákona

Úprava opatření obecné povahy je v novém správním řádu (část šestá) obecná a pouze procesní povahy. Opatření obecné povahy nedefinuje, ale pouze konstatuje, že podle části šesté postupují správní orgány (srov. § 1 odst. 1 správního řádu) tehdy, když vydávají opatření obecné povahy. Zvláštní zákon také může určit jiný postup, než stanoví nový správní řád nebo jeho jednotlivá ustanovení (§ 1 odst. 2 správního řádu). Procesně tak dává správní řád zvláštním zákonům značnou volnost, aby upravily postup při vydávání opatření obecné povahy jinak, než sám stanoví.²⁰² Ve vztahu k výslovnému zavedení opatření obecné povahy i do vodního zákona novelou č. 150/2010 Sb., včetně procesních odchylek od obecné úpravy ve správním řádu (§ 115a vodního zákona), je zajímavé připomenout úvahu či spíše přání sepsané po prvních zkušenostech s opatřením obecné povahy a posoudit, do jaké míry se k němu vodoprávní realita přiblížila: „Má-li dojít k naplnění záměru vyjádřeného v části šesté správního řádu, čeká zákonodárce obtížný úkol. Při stanovení obsahu obyčejného zákona není zákonodárce formálně vázán jiným obyčejným zákonem, tzv. zvláštní zákon se může od správního řádu odchýlit (srov. § 1 odst. 2 správního řádu). V demokratickém právním státě však lze očekávat, že zákonodárce bude sledovat cestu pojmového sjednocování, rozumného uspořádávání a projasňování právního řádu a nikoli cestu opačnou. Rozumný zákonodárce by měl citlivě posuzovat specifickou povahu jednotlivých různých věcí (situací) a zvažovat cíle, jichž má být právní úpravou a jejím uplatňováním dosahováno. Podle výsledku takového posouzení by se pak měl rozhodnout, zda

²⁰¹ Sněmovní tisk 262 : Vládní návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s dokončením přechodu zemského analogového televizního vysílání na zemské digitální televizní vysílání.

²⁰² Hendrych, D. K institutu opatření obecné povahy v novém správním řádu. *Právní rozhledy*. 4.2.2005. 3/2005. s. II. Obdobně též: Hendrych, D. a kol. *Právní slovník*. Praha. 2009. Nakladatelství C. H. Beck. Heslo: opatření obecné povahy.

správním orgánům uloží vydat opatření obecné povahy, což povede k úplnému nebo případně modifikovanému použití části šesté správního řádu, anebo zda tak neučiní a ve zvláštním zákoně založí náležitou vlastní, originální úpravu (popřípadě u ní setrvá).“²⁰³.

Pro vyloučení jakýchkoliv pochybností přinesla novela č. 150/2010 Sb. tu zásadní změnu, pokud jde o opatření obecné povahy a jeho formální promítnutí do vodního zákona, že příslušné úkony, jež naplňovaly definiční znaky opatření obecné povahy ve výše uvedeném smyslu (tj. konkrétnost věci, obecnost okruhu adresátů) byly ve vodním zákoně výslovně jako opatření obecné povahy také označeny (do 1.8.2010 bylo lze za opatření obecné povahy považovat s přihlédnutím k obsahové stránce tohoto úkonu např. zákaz obecného nakládání s povrchovými vodami podle § 6 odst. 4 či opatření podle § 109 odst. 1 vodního zákona – viz výše).

Jako opatření obecné povahy se tak podle vodního zákona vydávají národní plány povodí (§ 25 odst. 4) a plány pro zvládání povodňových rizik (§ 25 odst. 5), stanovují ochranná pásma vodních zdrojů (§ 30) nebo vodních děl (§ 58 odst. 3), vymezují záplavová území a aktivní zóny (§ 66 odst. 7) či stanovují omezující podmínky v záplavovém území mimo aktivní zónu (§ 67 odst. 3). Formu opatření obecné povahy bude mít rovněž úkon vodoprávního úřadu v případě úpravy, omezení nebo zakázání obecného nakládání s povrchovými vodami (§ 6 odst. 4) nebo povoleného nakládání s povrchovými nebo podzemními vodami (109 odst. 1).

Pokud jde o dvě naposledy citovaná ustanovení, předpokládá vodní zákon jak formu opatření obecné povahy, tak i individuálního správního aktu a bude záležet na konkrétní situaci, zda úkon vodoprávního úřadu bude mít podobu opatření obecné povahy nebo to bude rozhodnutí ve správním řízení. Takový postup zákonodárce je vcelku pochopitelný, neboť vzhledem k všeobecnosti práva obecného nakládání s povrchovými vodami a množství různých situací, které mohou nastat, nelze stanovit, že omezení budou vždy ukládána pouze v jedné předem dané formě. Vodoprávní úřad však v žádném případě nemůže při volbě formy aktu postupovat libovolně, nýbrž musí konkrétní situaci (předmět řízení) vyhodnotit z pohledu rozdílů mezi těmito formami činnosti a ctít jejich materiální znaky. Obě tyto formy mají

²⁰³ Mikule, V. Trampoty s opatřeními obecné povahy. *Právní zpravodaj* 13.8.2007. 8/2007. s. 1.

společné, že se týkají konkrétní situace, vždy se tedy příslušná úprava, omezení či zákaz obecného nakládání s povrchovými vodami bude vztahovat na přesně stanovené území (rozsah tohoto území se však bude značně měnit, a to zpravidla v závislosti na tom, jak bude stanoven okruh jeho adresátů). Určující bude ve vztahu k charakteristice opatření obecné povahy v porovnání s individuálním správním aktem, hodlá-li vodoprávní úřad v konkrétní věci upravovat, omezovat nebo zakazovat (obecné) nakládání s vodami vůči konkrétnímu (jmenovitě určitému) počtu osob (nehledě na to, zda se bude jednat o 1, 8 či desítky takových osob). V takovém případě zvolí formu rozhodnutí vydaného ve správním řízení (které navíc může být i prvním úkonem v řízení – srov. § 115 odst. 10 vodního zákona). V případě, že tak bude postupovat vůči (jmenovitě) neurčitému (neurčitelnému) počtu osob bude na místě, aby vydal opatření obecné povahy (nebude např. vědět, které všechny fyzické osoby povrchové vody, jichž se omezení bude dotýkat, využívají v rámci obecného nakládání, např. koupáním. I kdyby zákonem stanovené předpoklady úpravy, omezení či zákazu (obecného) nakládání s vodami byly naplněny, obsah a rozsah úpravy, omezení či zákazu musí splňovat požadavek, aby šlo z hlediska územního, věcného i osobního o nejmenší omezení, které ještě postačuje k dosažení zákonem stanoveného cíle, tedy zajištění bezpečnosti osob, jakosti nebo zdravotní nezávadnosti vod, zásobování obyvatelstva pitnou vodou apod. (srov. § 6 odst. 4 a § 109 odst. 1 vodního zákona). Požadavek subsidiarity a minimalizace zásahu vyplývá z povahy úpravy, omezení, resp. zákazu nakládání s vodami jako činnosti vodním zákonem aprobované, resp. na jeho základě povolené.

Obecně, ve smyslu ustanovení § 1 odst. 2 správního řádu, se v případě vydávání opatření obecné povahy (a dalších souvisejících úkonů) postupuje podle části šesté správního řádu. Odchyly od této obecné úpravy představují ustanovení § 115a vodního zákona, která se budou v souladu se zásadou *lex specialis derogat generali* při postupu podle vodního zákona aplikovat přednostně.

Zákonodárce využil možnosti předpokládané v ustanovení § 173 odst. 1 věta čtvrtá za středníkem správního řádu²⁰⁴ a pro situace uvažované podle § 6 odst. 4

²⁰⁴ Srov. Sněmovní tisk 688 : Vládní návrh zákona o vodách – EU.

a § 109 odst. 1 (např. v případě sucha), v nichž je na místě rychlé přijetí opatření ze strany vodoprávního úřadu a okamžitá účinnost takového opatření, umožnil vydat opatření obecné, aniž by bylo třeba návrh opatření obecné povahy projednávat postupem podle § 172 správního řádu, a zároveň stanovil účinnost takového opatření obecné povahy k okamžiku jeho zveřejnění (formou vyhlášky) na úřední desce vodoprávního úřadu (za splnění podmínky jeho publikace také způsobem umožňujícím dálkový přístup a na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodech se má opatření obecné povahy týkat - srov. § 172 odst. 1 správního řádu). V těchto případech (odůvodněných navíc ochranou veřejného zájmu), jež je třeba řešit maximálně operativně a každé prodlení může způsobit z hlediska zájmů chráněných vodním zákonem nepříznivé následky, by projednávání opatření obecné povahy postupem podle správního řádu zcela popřelo smysl vodoprávním úřadům svěřené pravomoci pro mimořádné situace (bude-li např. ohroženo zásobování obyvatelstva pitnou vodou z důvodu přechodného nedostatku vody, ohrožení zásobování obyvatelstva pitnou vodou či jednorázového odběru pitné vody z vodovodní sítě v případech záchranných prací, bude žádoucí přijmout opatření za této mimořádné situace v co nejkratší době a postupem podle § 109 odst. 1 např. zakázat s okamžitou platností odběry vod pro jiné než např. vodárenské nebo pitné účely apod.). V praxi to tak bude zřejmě znamenat, že v okamžiku, kdy vodoprávní úřad zjistí potřebu vydání opatření obecné povahy podle zmíněných ustanovení vodního zákona, vyhotoví jej v konečné podobě a neprodleně jej zveřejní popsáním způsobem. Lze připodotknout, že zde se způsob vydání opatření obecné povahy více blíží vydání rozhodnutí v řízení z moci úřední, které může být i prvním úkonem v řízení (srov. § 115 odst. 10 vodního zákona), s tím rozdílem, že opatření obecné povahy směřuje vůči neurčitému okruhu jím dotčených osob (adresátů).

K postupu podle ustanovení § 6 odst. 4 bude nejčastěji příslušným vodoprávním úřadem obecní úřad (§ 105 odst. 1), který tak bude mít povinnost zveřejnit opatření obecné povahy (vyhláška) pouze na své úřední desce (a to i elektronické), protože pro správní obvod jiné obce nemá založenu působnost (a každá obec tak v případě potřeby vydá pro svůj správní obvod vlastní opatření obecné povahy). K vydání opatření obecné povahy podle ustanovení § 109 odst. 1

vodního zákona bude příslušný nejčastěji obecní úřad obce s rozšířenou působností [srov. § 106 odst. 1, ale také § 105 odst. 2 a § 107 odst. 1 písm. c) a d) a text týkající se působnosti vodoprávních úřadů], takže jeho povinností bude zveřejnit vyhlášku, kterou se opatření obecné povahy zveřejňuje, nejen na vlastní úřední desce (včetně té elektronické), ale rovněž ve smyslu ustanovení § 172 odst. 1 správního řádu i na úředních deskách obecních úřadů dalších obcí.

Rozhodující pro to, aby opatření obecné povahy nabylo účinnosti, bude jeho vyvěšení (vyhláška) na úřední desce vodoprávního úřadu, který opatření obecné povahy vydává (srov. § 25 odst. 3 věta druhá správního řádu), bez ohledu na to, kdy bylo opatření obecné povahy (vyhláška) zveřejněno způsobem umožňujícím dálkový přístup (ovšem ke zveřejnění tímto způsobem musí dojít), a bez ohledu na to, kdy bylo opatření obecné povahy (vyhláška) případně zveřejněno na úředních deskách obecních úřadů obcí, jejichž správních obvodů se opatření obecné povahy (také) dotýká (požadavek bezodkladnosti musí být ovšem dodržen – srov. § 25 odst. 3 věta první správního řádu). Okamžik vyvěšení písemnosti na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodů se má opatření obecné povahy týkat, tak nemá z hlediska určení okamžiku doručení (zveřejnění) význam. Ačkoli podle ustanovení § 174 odst. 1 správního řádu platí pro řízení podle jeho části šesté ustanovení části druhé pouze přiměřeně, vzhledem k přímému odkazu na ustanovení § 25 správního řádu v ustanovení § 172 odst. 1 správního řádu je nutno aplikovat ustanovení § 25 správního řádu v plném rozsahu.

Pokud jde o počátek účinnosti opatření obecné povahy, platí tedy v případě opatření obecné povahy podle ustanovení § 6 odst. 4 vodního zákona a § 109 odst. 1 vodního zákona, že, nestanoví-li vodoprávní úřad jinak, nabývá opatření obecné povahy účinnosti před jejich projednáním (srov. § 172 odst. 3 správního řádu), a to dnem vyvěšení veřejné vyhlášky (na úřední desce vodoprávního úřadu, který opatření obecné povahy vydává), kterou se opatření obecné povahy oznamuje. Vodoprávní úřad má však možnost v opatření obecné povahy stanovit okamžik nabytí jeho účinnosti i později, než dnem jeho vyvěšení (formou vyhlášky) na své úřední desce. Takový postup by měl řádně odůvodnit (srov. § 173 odst. 1 věta první správního řádu).

Tato úprava představuje výraznou odchylku od obecné úpravy ve správním řádu (úprava ve správním řádu se ovšem použije v případě opatření obecné povahy vydávaných vodoprávními úřady na základě jiných ustanovení, než jsou § 6 odst. 4 nebo § 109 odst. 1 vodního zákona), kdy podle ustanovení § 172 odst. 1 správního řádu je dnem zveřejnění návrhu opatření obecné povahy podle den, kdy byl návrh opatření obecné povahy doručen veřejnou vyhláškou při splnění požadavků ustanovení § 25 správního řádu. Dnem zveřejnění návrhu opatření je tedy patnáctý den po vyvěšení na úřední desce správního orgánu, který jej doručuje. Podmínkou přitom je, aby v této lhůtě byl návrh opatření zveřejněn též způsobem umožňujícím dálkový přístup. Podle stejných pravidel bude určen i den oznámení opatření obecné povahy podle ustanovení § 173 odst. 1 správního řádu. V souladu s ustanovením ustanovení § 25 odst. 2 a 3 správního řádu je tedy dnem zveřejnění patnáctý den po vyvěšení opatření obecné povahy na úřední desce správního orgánu, který jej doručuje (samozřejmě s podmínkou, aby v této lhůtě bylo opatření zveřejněno též způsobem umožňujícím dálkový přístup). Ustanovení § 173 odst. 1 správního řádu používá oproti ustanovení § 172 odst. 1 správního řádu zčásti odlišnou terminologii, i v tomto případě však jde o doručování veřejnou vyhláškou podle ustanovení § 25 správního řádu. Ustanovení § 173 odst. 1 správního řádu výslovně odkazuje na obdobné užití ustanovení § 172 odst. 1 správního řádu. Je sice používán termín „oznámení veřejnou vyhláškou“ oproti „doručování“ v ustanovení § 172 odst. 1 správního řádu, avšak správní řád používá v části druhé pojem „oznámení“ jako širší pojem, přičemž doručení písemného vyhotovení rozhodnutí je jedním ze způsobů oznámení (k tomu srov. § 72 odst. 1 správního řádu). Okamžik oznámení opatření obecné povahy podle ustanovení § 173 odst. 1 správního řádu bude tedy určen stejným způsobem, jako okamžik zveřejnění návrhu opatření obecné povahy podle ustanovení § 172 odst. 1 správního řádu. Dnem vyvěšení veřejné vyhlášky bude den jejího vyvěšení na úřední desce správního orgánu, který písemnost doručuje. Podmínkou účinného oznámení bude i to, aby byl v 15-denní lhůtě, po kterou bude vyvěšena veřejná vyhláška, návrh opatření zveřejněn též způsobem umožňujícím dálkový přístup.²⁰⁵

²⁰⁵ Závěr Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 20: Doručení návrhu opatření obecné povahy a oznámení opatření obecné povahy.

Protože podle výslovného ustanovení § 173 odst. 1 správního řádu nabývá opatření obecné povahy účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky, bude (podle obecné úpravy ve správním řádu) datum účinnosti opatření obecné povahy shodné s datem jeho oznámení ve smyslu ustanovení § 25 správního řádu (a ustanovení § 173 odst. 1 správního řádu). To ostatně koresponduje i s ustanovením ustanovení § 173 odst. 2 správního řádu, podle kterého proti opatření obecné povahy nelze podat opravný prostředek.

Spolu s oznámením opatření obecné povahy vyhláškou výše uvedeným postupem ukládá vodní zákon vodoprávnímu úřadu, který opatření obecné povahy vydal, aby také o jeho vydání vhodným a v místě obvyklým způsobem uvědomil všechny, koho se opatření může dotknout. Pro způsob, jakým to vodoprávní úřad učiní, vodní zákon nestanovuje žádné podmínky (zda zveřejní celé opatření obecné povahy nebo pouze informaci o jeho vydání a uvede, kde a kdy se s jeho obsahem lze seznámit - srov. též § 173 odst. 1 poslední věta správního řádu) a ponechává tak zcela na volbě vodoprávního úřadu, jak vydání opatření obecné povahy ve vztahu k potenciálním adresátům ve své územní působnosti (a na základě např. i svých dosavadních zkušeností) „zpopularizuje“. Může tak učinit např. vyhlášením v místním rozhlase či periodiku, zveřejněním na ceduli v blízkosti vodního toku, kterého se zákaz obecného nakládání týká, či na jiném vhodném místě, rozesláním hromadného e-mailu nebo sms či jakkoliv jinak, aby k rozšíření informace došlo v co největším rozsahu. Je tomu tak mj. i proto, že jednání v rozporu s opatřením obecné povahy může být za splnění zákonných podmínek sankcionováno (jedná se o porušení opatření přijatého ve veřejném zájmu), a je třeba, aby se každý, koho se opatření obecné povahy týká, s jeho obsahem měl možnost seznámit.²⁰⁶

Vodním zákonem založený odchylný postup vydávání opatření obecné povahy zejména v ustanovení § 115a odst. 1 je předmětem nejen aplikačních, ale rovněž i teoretických polemik. Společným znakem opatření dle ustanovení § 6 odst. 4 a ustanovení § 109 odst. 1 vodního zákona je (jak bylo uvedeno výše), že nesnesou odkladu. Vodní zákon proto v ustanovení § 115a odst. 1 stanoví zvláštní postup pro

²⁰⁶ Horáček Z., Král M., Strnad Z., Vytejšková V. *Vodní zákon s komentářem*. Praha. Sondy, s.r.o. 2011. 423 s. ISBN 978-80-86846-39-2. s. 344.

vydávání opatření obecné povahy na základě těchto ustanovení. „Otázkou nicméně zůstává, jaký smysl má dodatečné řízení o opatření obecné povahy. V tomto případě totiž nelze hovořit o návrhu opatření obecné povahy, jak činí správní řád v ustanovení § 172. Opatření obecné povahy reálně existuje v definitivní podobě, bylo vydáno a oznámeno v souladu se zákonem, je tedy platné a účinné. Může dodatečné projednání opatření obecné povahy změnit něco na jeho obsahu, či se jedná pouze o ryze formální završení procesu, které má vytvořit iluzi, že byla zachována procesní práva dotčených osob? Právo osob na uplatnění připomínky dle ustanovení § 172 odst. 4 správního řádu je vyprázdněno. Ze stejného důvodu je nemožné, aby se vodoprávní úřad vypořádal s připomínkami v odůvodnění opatření povahy, jak vyžaduje ustanovení § 172 odst. 4 věta poslední správního řádu. V doktríně se lze setkat s názorem, že v případě postupu dle § 173 odst. 1 věty čtvrté za středníkem správního řádu projednání opatření obecné povahy dle § 172 vůbec neproběhne.“²⁰⁷

Vodní zákon však sice na jedné straně umožňuje vodoprávním úřadům zajistit zájmy chráněné vodním zákonem způsobem podle ustanovení § 6 odst. 4 a 109 odst. 1 vodního zákona velmi operativně a způsobem, který zajišťuje okamžitou účinnost vydaného opatření obecné povahy, ale na druhé straně vodoprávnímu úřadu na rozdíl od obecné úpravy ve správním řádu primárně ukládá vydané opatření obecné povahy veřejně projednat s tím, že ve vyhlášce, kterou se opatření obecné povahy oznamuje, může stanovit, že projednání v odůvodněných případech není třeba (§ 115a odst. 2 vodního zákona), zatímco správní řád upřednostňuje písemné řízení o návrhu opatření obecné povahy, ale správní orgán (popř. zákon) může určit, že se koná veřejné projednání (§ 172 odst. 3 správního řádu). Veřejné projednání opatření obecné povahy podle vodního zákona (podle ustanovení § 6 odst. 4 a 109 odst. 1 vodního zákona) se koná v den, který vodoprávní úřad ve vyhlášce, kterou opatření obecné povahy oznamuje, stanoví, a může se konat nejdříve 6. den ode dne zveřejnění uvedené vyhlášky na úřední desce vodoprávního úřadu, který opatření vydal. Stejně jako v případě oznamování opatření obecné povahy podle ustanovení § 173 odst. 1 správního řádu nerozhoduje den zveřejnění

²⁰⁷ Kocourek, T. Opatření obecné povahy dle vodního zákona. *Právní rozhledy*. 27.9.2010. 18/2010. s. 650.

na jiných úředních deskách ani zveřejnění způsobem umožňujícím dálkový přístup, ale zřejmě bude zapotřebí, aby v mezidobí od vydání opatření (vyvěšení veřejné vyhlášky, kterou se opatření obecné povahy oznamuje) a dnem konání jeho veřejného projednání byla splněna i povinnost podle ustanovení § 115a odst. 1 věta druhá vodního zákona (jinak by se o veřejném projednání nemusely dozvědět všechny osoby a jeho konání by tak nemuselo splnit zákonem předpokládaný účel).

Obecně platí, že při výkonu veřejné správy dochází ke střetu mnoha různých zájmů, a jestliže to povaha projednávané věci umožňuje, pokusí se správní orgán o smírné odstranění rozporů, brání-li řádnému projednávání a rozhodnutí v dané věci (§ 5 správního řádu). Může jít jak o konflikt mezi zájmem veřejným a soukromým, tak i mezi subjekty reprezentujícími různé veřejné zájmy, ale i o rozpory mezi osobami, jichž se projednávaná věc týká. Zákon k tomu obsahuje řadu nástrojů a jeden z nich představuje vyřizování námitek proti opatření obecné povahy podle ustanovení § 172 odst. 5 správního řádu. Jelikož nejsou podle ustanovení § 115a odst. 3 vodního zákona v případě většiny opatření obecné povahy (včetně opatření obecné povahy podle ustanovení § 6 odst. 4 a 109 odst. 1 vodního zákona) podle tohoto zákona námitky podle ustanovení § 172 odst. 5 správního řádu připuštěny (právo vznést námitku je možné realizovat v podstatě pouze v případě vyhlásování ochranných pásem vodního zdroje a vodního díla), což někteří autoři považují dokonce do jisté míry za protiústavní (srov. *„Je možné fabulovat, že předmětné ustanovení směřuje k naplnění požadavku rychlosti postupu správního orgánu. Opatření obecné povahy dle vodního zákona totiž zahrnují zpravidla rozsáhlejší území, a pokud by všichni vlastníci nemovitostí v těchto územích vznesli námitku, značně by to časově i finančně zatěžovalo celý proces. Vyloučení práva vznést námitky k návrhu opatření obecné povahy tak lze akceptovat jen ve vztahu k národním plánům povodí a plánům ke zvládnutí povodňových rizik, jelikož se jedná toliko o koncepční dokumenty, které nenaplňují materiální znaky opatření obecné povahy, a to závaznost vůči adresátům veřejné správy, neboť se bezprostředně nikterak nedotýkají práv ani povinností adresátů veřejné správy. Ve vztahu k ostatním opatřením obecné povahy dle vodního zákona se jedná o protiústavní*

normu.“²⁰⁸) a zachována je tak (pouze) možnost podat (zřejmě až v rámci veřejného projednávání opatření obecné povahy) k vydanému opatření obecné povahy připomínky, lze spatřovat úlohu veřejného projednání spíše v seznámení potenciálně dotčených osob s důvody jeho vydání či předpokládanou dobou účinnosti, není-li již stanovena přímo v opatření obecné povahy, popř. vysvětlení případných nejasností či event. okolností jeho možného předčasného zrušení apod. Připomínky může podat kdokoliv, jehož práva, povinnosti nebo zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny a vodoprávní úřad je povinen se s nimi vypořádat.

Obecná úprava ve správním řádu v souvislosti s připomínkami požaduje, aby se jimi správní orgán zabýval jako podkladem pro opatření obecné povahy a vypořádal se s nimi v jeho odůvodnění (§ 174 odst. 2 správního řádu). Konstrukce vydání opatření obecné povahy je ale ve vodním zákoně (§ 115a odst. 1) jiná, jak bylo popsáno výše, a k veřejnému projednání dokonce již účinného opatření obecné povahy dojde až po jeho vydání (lze-li vůbec ještě hovořit o projednání ve smyslu § 172 odst. 3 správního řádu, neboť o projednání návrhu opatření obecné povahy se zcela jistě nejedná, když opatření obecné povahy je v té době již vydáno). Vodoprávní úřad se tak zřejmě nemůže s uplatněnými připomínkami vypořádat v rámci odůvodnění vydaného opatření obecné povahy. Je otázkou, do jaké míry by šlo připustit v odůvodněných případech opodstatněných připomínek postup podle ustanovení § 115 odst. 5 vodního zákona, tzn. změnit či nahradit vydané opatření obecné povahy v reakci (ve smyslu) uvedených připomínek. Takovému názoru odpovídá i závěr o tom, že *„pokud by některé z připomínek byly natolik závažné, že by odůvodňovaly změnu ve vydaném opatření obecné povahy, nic nebrání vodoprávnímu úřadu, aby v odůvodněných případech opatření obecné povahy buď změnil (a to buď nahrazením původního opatření obecné povahy novým nebo vydáním opatření obecné povahy – „novely“ – jež bude stávající opatření nahrazovat pouze v některých částech) nebo aby je zcela zrušil.“*²⁰⁹. Z důvodu odlišné praxe při vydávání opatření obecné povahy podle ustanovení § 115a vodního zákona je v jeho

²⁰⁸ Kocourek, T. Opatření obecné povahy dle vodního zákona. *Právní rozhledy*. 27.9.2010. 18/2010. s. 650.

²⁰⁹ Horáček Z., Král M., Strnad Z., Vytejková V. *Vodní zákon s komentářem*. Praha. Sondy, s.r.o. 2011. 423 s. ISBN 978-80-86846-39-2. s. 346.

ustanovení § 115a odst. 4 vodoprávnímu úřadu uložena povinnost zveřejnit vypořádání připomínek (které by jinak měly být podle obecné úpravy vypořádány v rámci odůvodnění opatření obecné povahy podle § 172 odst. 4 správního řádu) na své úřední desce (včetně zveřejnění způsobem umožňujícím dálkový přístup - srov. § 25 odst. 2 správního řádu). Povinnost zveřejnit vypořádání připomínek nebo námitek (tam kde jsou vodním zákonem připuštěny) na úřední desce vodoprávního úřadu, který opatření obecné povahy vydává, není výslovně omezeno na vybrané typy opatření obecné povahy, přesto se však domnívám, že se zřejmě dotýká zejména opatření obecné povahy vydávaných podle ustanovení § 6 odst. 4 vodního zákona a ustanovení § 109 odst. 1 vodního zákona, neboť v případě opatření obecné povahy vydávaných podle jiných ustanovení vodního zákona neplatí speciální úprava v ustanovení § 115a odst. 1 vodního zákona, tzn. aplikuje se obecná úprava ve správním řádu (včetně § 172 odst. 4), podle které se vodoprávní úřad musí vypořádat s připomínkami v odůvodnění opatření obecné povahy, které jako takové zveřejňuje mj. také na své úřední desce (a je tak splněn stejný účel jako v případě ustanovení § 115a odst. 4 vodního zákona; tento účel by byl naplněn zřejmě i tehdy, kdyby se jednalo o opatření obecné povahy, které by nebylo možno vzhledem k jeho rozsahu zveřejnit na úřední desce vodoprávního úřadu ve smyslu § 172 odst. 2 správního řádu). Obdobně to platí i v případě uplatnění námitek vlastníků nemovitostí, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy související s výkonem vlastnického práva mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, nebo, určí-li tak správní orgán, i jiné osoby, jejichž oprávněné zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny (pokud není uplatnění námitek vyloučeno v § 115a odst. 3 vodního zákona).

V případě opatření obecné povahy vydávaného na základě dalších ustanovení vodního zákona (tedy mimo § 6 odst. 4 a 109 odst. 1) platí, pokud jde o počátek jeho účinnosti, tedy obecná úprava ve správním řádu a opatření obecné povahy tak nabývá účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky na úřední desce vodoprávního úřadu, který je vydal. Hrozí-li vážná újma veřejnému zájmu, může opatření obecné povahy nabýt účinnosti již dnem vyvěšení.

O obecných náležitostech opatření obecné povahy bylo pojednáno v předchozím textu, na tomto místě je třeba pouze doplnit, že podle ustanovení

§ 115 odst. 2 vodního zákona (ve znění po novele č. 150/2010 Sb.) by měla prováděcí vyhláška (zřejmě za tím účelem novelizovaná vyhláška č. 432/2001 Sb., o dokladech žádosti o rozhodnutí nebo vyjádření a o náležitostech povolení, souhlasů a vyjádření vodoprávního úřadu, ve znění pozdějších předpisů) stanovit mj. i náležitosti opatření obecné povahy vydávaných podle vodního zákona. Lze jenom doufat, že zákonné zmocnění bude v tomto směru provedeno v dohledné době i do praxe.

Vodoprávní úřad by měl rovněž v opatření obecné povahy stanovit dobu, po kterou bude toto opatření účinné. Zvolit pro to může různé formulace: např. do odvolání (srov. možnosti dle § 115a odst. 5 vodního zákona) nebo do nějakého konkrétního okamžiku – data či jinak vhodně stanoveného konce účinnosti, ale takovým způsobem, aby o okamžiku skončení účinnosti nemohly v budoucnu vznikat nedůvodné pochybnosti.

V případě, že by bylo třeba opatření obecné povahy změnit, popř. je zrušit (odpadne-li např. již potřeba mimořádné úpravy nakládání s vodami a v opatření obecné povahy ukončení jeho účinnosti stanoveno nebylo apod.), je k tomu za stejných procedur, tzn. za „obdobného“ použití § 115a odst. 1 až 4 vodního zákona oprávněn vodoprávní úřad, který opatření obecné povahy vydal (k pojmu „obdobně“ – srov. čl. 41 Legislativních pravidel vlády: *„Slovo „obdobně“ ve spojení s odkazem na jiné ustanovení téhož nebo jiného právního předpisu vyjadřuje, že toto ustanovení se vztahuje na vymezené právní vztahy v plném rozsahu.“*).

Není od věci připomenout, že vodoprávní úřady jsou oprávněny, resp. mají povinnost dozírat v rámci vodoprávního dozoru mj. i na to, zda jsou dodržována jimi vydaná opatření obecné povahy (§ 110 odst. 2 vodního zákona).

Pokud jde o celkové zhodnocení přizpůsobení vodního zákona obecné úpravě a institutům správnímu řádu, který do novely č. 150/2010 Sb. v několika ustanoveních buď přímo vylučoval správní řád z aplikace na konkrétní akt vodoprávního úřadu, nebo o uvedeném aktu výslovně nehovořil jako o rozhodnutí, což jen způsobovalo názorové polemiky a aplikační problémy, lze aktuální podobu právní úpravy ve vodním zákoně považovat z větší části za souladnou s principy a cíli úpravy obecně provedené ve správním řádu, nicméně některé nepřesnosti či

pochybnosti bude třeba vyjasnit i za přispění judikatury správních soudů, popř. Ústavního soudu České republiky, pokud by např. v praxi převládl zatím teoreticky vyjádřený názor o nesouladu některých ustanovení zejména § 115a vodního zákona s ústavním pořádkem: „*Novela vodního zákona účinná od 1.8.2010 představuje významný pokrok, pokud jde o sladění tohoto složkového předpisu práva životního prostředí s novým správním řádem. Rozšíření formy opatření obecné povahy na vybrané akty vydávané dle tohoto zákona přineslo podstatné zlepšení ochrany práv dotčených osob v procesu vydávání těchto aktů. S tím přímo souvisí i rozšíření přístupu k jejich soudní kontrole. Regulace předmětných otázek pomocí opatření obecné povahy znamená rovněž zvýšení její efektivity, neboť zavazuje široký okruh neurčitých osob. Za největší nedostatek novely lze označit § 115a odst. 3 vodního zákona, tedy vyloučení práva podávat námítky k návrhu opatření obecné povahy. Toto ustanovení lze označit za rozporné s ústavním pořádkem. Významné zkrácení dotčených osob na jejich právech představuje rovněž postup dle § 115a odst. 1 vodního zákona.*“²¹⁰. Dosavadní judikatura Nejvyššího správního soudu však tento striktní pohled na ustanovení § 115a odst. 3 vodního zákona nepotvrdila a úpravou provedenou ve vodním zákoně Nejvyšší správní soud dokonce argumentoval, když posuzoval aktivní legitimaci navrhovatele v případě opatření obecné povahy ve věci stanovení záplavového území a rozsahu jeho aktivní zóny. Nejvyšší správní soud uvedl, že na posouzení existence aktivní procesní legitimace navrhovatele ve smyslu ustanovení § 101a odst. 1 soudního řádu správního nemá vliv skutečnost, že s ohledem na ustanovení § 115a vodního zákona se v případě vydávání opatření obecné povahy podle ustanovení § 66 odst. 7 vodního zákona nepoužije ustanovení § 172 odst. 5 správního řádu upravující možnost podávání námitek, ale toliko ustanovení § 172 odst. 4 správního řádu, umožňující podávání připomínek. Nejvyšší správní soud doplnil úvahu o tom, že správní řád v ustanovení § 172 odst. 5 obecně poskytuje vlastníkům nemovitostí, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy související s výkonem vlastnického práva mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, širší procesní obranu. Vodní zákon nicméně nepožaduje prokazování vlastnictví a ani zkoumání povahy subjektu, který uplatňuje výhrady

²¹⁰ Kocourek, T. Opatření obecné povahy dle vodního zákona. *Právní rozhledy*. 27.9.2010. 18/2010. s. 650.

proti návrhu opatření obecné povahy. Ke všem dotčeným subjektům přistupuje jako k osobám, jež podaly připomínky, s tím odpovídajícím režimem posuzování výhrad ve smyslu ustanovení § 172 odst. 4 správního řádu. Aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je totiž soudním řádem správním vymezena shodně pro všechny typy opatření obecné povahy.²¹¹

²¹¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12.9.2011, čj. 8 Ao 5/2011-51, www.nssoud.cz.

5. Jiné akty podle vodního zákona

5.1. (Závazné) stanovisko

I.

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 (§ 149 odst. 1 správního řádu).

Úprava závazných stanovisek ve správním řádu, potažmo jejich zavedení do našeho právního řádu vůbec není důsledek ničeho jiného než situace, kdy k realizaci určité činnosti je zapotřebí vydat několik aktů, přičemž dříve vydané správní akty podmiňují akty vydané později. Tyto akty tvoří určitou časovou i logickou posloupnost. Předmět rozhodování je přitom v podstatě týž, rozdílná jsou hlediska, z nichž je věc různými správními orgány, popř. popřípadě i týmž správním orgánem, pokud jsou vydávány na základě různých zákonů zpravidla různými vnitřními organizačními jednotkami (např. odbory obecního úřadu obce s rozšířenou působností nebo krajského úřadu) posuzována. V zásadě existují dva druhy vazeb uvnitř takových posloupností – řetězení a subsumpce správních aktů. Při řetězení jsou jednotlivé správní akty vydávány samostatně a postupně a každý z nich směřuje přímo vůči svému adresátovi, jemuž je také samostatně oznamován. Zpravidla poté, co podmiňující akt nabyl právní moci, žádá jeho adresát o vydání navazujícího správního aktu. Naproti tomu při subsumpci je navenek vydáván jediný finální správní akt, který subsumuje podmiňující správní akt nebo akty, tj. závazná stanoviska, jejichž obsah se do obsahu finálního správního aktu závazně promítá s tím, že obsahem podmiňujícího správního aktu (správních aktů) se obsah finálního správního aktu nevyčerpává. Podmiňující akt zprvu zavazuje pouze správní orgán, který je příslušný k vydání finálního aktu. Vůči adresátovi směřuje podmiňující akt až prostřednictvím finálního aktu. Sám o sobě podmiňující akt totiž všechny znaky správního aktu nesplňuje (nemá minimálně vnější působnost). Finální akt je zase naproti tomu projevem vůle více správních orgánů – nikoli tedy, obsahově vzato, pouze projevem vůle toho správního orgánu, který je jeho bezprostředním původcem. Na prvý pohled je toto řešení pro adresáta aktu výhodné, musí však být

náležitě procedurálně propracováno, aby poskytovalo dostatečnou právní jistotu a bylo efektivní.²¹²

Závazné stanovisko je jedním z podkladů pro vydání rozhodnutí. Neplatí u něho však zásada volného hodnocení důkazů podle ustanovení § 50 odst. 4 správního řádu, přestože se jedná o podklad pro vydání rozhodnutí, a jeho obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Pokud by bylo v průběhu správního řízení vydáno závazné stanovisko znemožňující určité žádosti vyhovět, nebylo by již třeba provádět další dokazování a tato žádost by musela být zamítnuta (§ 149 odst. 3 správního řádu). Jedná se jen o projev zásady procesní ekonomie, tj. rychlosti a hospodárnosti postupů podle ustanovení § 6 správního řádu, neboť by bylo zbytečné pokračovat v jakémkoliv řízení, pokud bylo v jeho průběhu zjištěno, že žádosti není možné vyhovět. Jde tedy o to minimalizovat možnost, že správní orgán „marně“ povede řízení, jehož výsledek bude tak či onak předurčen obsahem závazného stanoviska. Správní orgán, který vede řízení, je totiž vydaným závazným stanoviskem při vydání vlastního rozhodnutí vázán a nemůže se od něj odchýlit, neboť by tak překročil rozsah pravomocí, které mu zákon svěřuje. V pravomoci správního orgánu není přezkoumávat závazná stanoviska správních orgánů, které mají v řízení postavení tzv. dotčeného správního orgánu (§ 136 správního řádu). Dotčený orgán státní správy se v závazném stanovisku vyjadřuje ke specializovaným otázkám, které si z důvodu nedostatku odbornosti nemůže správní orgán posoudit sám. Nelze pomíjet ani skutečnost, že pro vydání konečného rozhodnutí není z valné většiny zapotřebí získat jen jedno jediné závazné stanovisko, ale celý soubor závazných stanovisek, které vytvářejí z pohledu veřejného práva společně reálné podmínky pro uskutečnění subjektivního cíle, a až jejich souhrn tvoří východisko pro rozhodování správního orgánu. Správní orgán je jimi vázán a do značné míry plní v rámci hlavního řízení roli jejich vzájemného koordinátora. Jeho úlohou je zajistit mezi jednotlivými závaznými stanovisky soulad²¹³.

K odstranění event. rozporů mezi správními orgány slouží buď méně formální postupy, zejm. zásada vzájemné spolupráce správních orgánů v zájmu dobré správy

²¹² Hendrych D. a kol. *Správní právo. Obecná část. 7.* Vydání. Praha. C.H. Beck. 2009, 875 s. ISBN 978-80-7400-049-2. s. 246.

²¹³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30.9.2009, čj. 4 As 25/2009-163, www.nssoud.cz.

(§ 8 odst. 2 správního řádu), jejichž výsledkem může být určitá moderace obsahu závazného stanoviska, nebo postupy formalizovanější, konkrétně ustanovení § 136 odst. 6 správního řádu upravující řešení rozporů mezi správním orgánem, který řízení vede, a dotčenými správními orgány, jakož i mezi dotčenými orgány navzájem, které se týkají řešení otázky, jež je předmětem rozhodování. Rozpory podle ustanovení § 136 odst. 6 správního řádu se tak mohou týkat zejména případů, kdy dotčený orgán vydá sice pozitivní závazné stanovisko, do kterého ale vtělí určité podmínky, které se mají stát součástí výrokové části správního rozhodnutí. Spory ohledně takových podmínek se tedy budou řešit podle ustanovení § 136 odst. 6 správního řádu. Pokud dotčený orgán souhlas nevydá, tj. vydá negativní závazné stanovisko, nejde ani o rozpor podle ustanovení § 136 odst. 6 správního řádu, neboť vydání takového stanoviska je podle zákona podmínkou vydání správního rozhodnutí, jejíž absence nemůže být překonána postupem podle ustanovení § 136 odst. 6 správního řádu (srov. § 149 odst. 3 správního řádu).²¹⁴

Činnost dotčeného správního orgánu nemůže správní orgán, který vede řízení, nahrazovat. Nemůže o otázkách, které spadají do působnosti dotčeného správního orgánu rozhodnout bez toho, aniž by měl jeho závazné stanovisko, neboť k tomu nemá zákonem dané zmocnění ani odborné znalosti. Pokud by o otázkách svěřených do působnosti dotčeného správního orgánu rozhodl správní orgán, který vede řízení, jednalo by se o nezákonné jednání *ultra vires*, neboť závazné stanovisko může podávat s ohledem na zásadu legality pouze dotčený správní orgán.²¹⁵ Závazné stanovisko tedy má jak aspekt hmotněprávní tím, že předurčuje obsah meritorního správního rozhodnutí, tak aspekt procesní, kdy vyžádání závazného stanoviska od dotčeného správního orgánu je nezbytnou podmínkou pro vydání rozhodnutí ve věci samé a nedodržení této podmínky zakládá nezákonnost naposledy zmíněného rozhodnutí.²¹⁶

Jestliže správní orgán při své úřední činnosti zjistí, že jiný správní orgán učinil nezákonné závazné stanovisko, dá podle ustanovení § 149 odst. 5 správního řádu

²¹⁴ Vedral J. *Správní řád – komentář*. Bova Polygon. Praha. 2006. s. 748, 832.

²¹⁵ Jemelka, L. Pondělíčková, K. Bohadlo, D. *Správní řád. Komentář*. 3. vydání. Praha. C. H. Beck. 2011, ISBN 978-80-7400-401-8. s. 506.

²¹⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30.1.2009, sp. zn. 2 As 42/2008 – 73, www.nssoud.cz.

podnět správnímu orgánu příslušnému k přezkumnému řízení a vyčká jeho rozhodnutí (připomínám ale, že přezkumné řízení je řízením z moci úřední, což platí i pro přezkum závazného stanoviska podle § 149 odst. 5 správního řádu a podnět k němu tedy může dát ve smyslu § 94 odst. 1, resp. § 42 kdokoliv).

Z hlediska procesního je závazné stanovisko podle ustanovení § 149 správního řádu úkonem prováděným podle části čtvrté správního řádu (srov. § 177 odst. 2, resp. z § 158 odst. 1 a § 154 správního řádu), tedy určitým kvalifikovaným vyjádřením správního orgánu k určité otázce. Při vydávání závazného stanoviska je proto třeba postupovat v souladu s ustanovením § 154 správního řádu, podle kterého se v případě úkonů správních orgánů podle části čtvrté správního řádu „postupuje podle ustanovení této části, podle ustanovení části první, obdobně podle těchto ustanovení části druhé: § 10 až § 16, § 19 až § 26, § 29 a ž § 31, § 33 až § 35, § 37, § 40, § 62, § 63, a obdobně podle těchto ustanovení části třetí: § 134, § 137 a § 142 odst. 1 a 2; přiměřeně použije i další ustanovení tohoto zákona, pokud jsou přitom potřebná“. Podle Nejvyššího správního soudu²¹⁷ je s ohledem na zvláštní postavení závazného stanoviska, kdy jeho obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu, zvláště významné přiměřené použití ustanovení o obsahu, formě a náležitostech rozhodnutí (§ 67 a 68 správního řádu). Obsah závazného stanoviska, a to zejména v případě negativního závazného stanoviska, by měl alespoň v základní rovině odpovídat požadavkům kladeným na odůvodnění správního rozhodnutí. Jedině tak bude možné přezkoumat ve správním soudnictví zákonnost závazného stanoviska jakožto úkonu správního orgánu, který byl závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 75 odst. 2 soudního řádu správního. Jestliže by bylo závazné stanovisko nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, trpělo by v důsledku toho nepřezkoumatelností rovněž navazující rozhodnutí, protože obsah závazného stanoviska je v souladu s ustanovením § 149 odst. 1 správního řádu závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu.

Z ustanovení § 149 odst. 1 správního řádu lze vysledovat definiční znaky závazného stanoviska: 1/ je vydáváno na základě zvláštního zákonného zmocnění

²¹⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.10.2009, sp. zn. 9 As 21/2009 – 150, www.nssoud.cz.

(srov. „*Veřejná správa se nemůže pohybovat praeter legem. Závazné stanovisko lze vydat jenom tam, kde to zákon výslovně připouští.*“²¹⁸), 2/ není samostatným rozhodnutím (není rozhodnutím ve smyslu § 9 a § 67 odst. 1 správního řádu) a 3/ je závazné pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Úkon správního orgánu má povahu závazného stanoviska, pokud odpovídá kritériím obsaženým v ustanovení § 149 odst. 1 správního řádu, a to bez ohledu na jeho (formální) zákonné označení²¹⁹. Závazné stanovisko chápeme materiálně a vyjádření správního orgánu, které má výše uvedený smysl (povahu závazného stanoviska) může mít ve zvláštních zákonech různý název. Vždy je však třeba posuzovat skutečné právní účinky takového úkonu správního orgánu.²²⁰ Závazná stanoviska či souhlasy podle zvláštních zákonů (podmiňující úkony) je třeba posuzovat jednotlivě podle jejich povahy vycházející ze zvláštních zákonů. Ustanovení § 149 správního řádu předpokládá, že zvláštní zákon stanoví formu, jakou bude příslušný podmiňující úkon učiněn. Ačkoliv totiž správní řád z roku 2004 zavedl definici závazného stanoviska, terminologicky neodlišil závazné stanovisko vydané ve formě správního rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 67 správního řádu od závazného stanoviska vydaného dle ustanovení § 149 téhož zákona. Kterou formou se má konkrétní závazné stanovisko vydat, by mělo být upraveno v jednotlivých tzv. složkových zákonech, jež toto výslovně stanoví (např. § 44a odst. 3 zákona č. 20/1987 Sb.: „*Závazné stanovisko podle § 14 odst. 1 a 2, je-li vydáno orgánem státní památkové péče ve věci, o které není příslušný rozhodovat stavební úřad podle zvláštního právního předpisu, je samostatným rozhodnutím ve správním řízení, jinak je úkonem učiněným dotčeným orgánem pro řízení vedené stavebním úřadem.*“; jinak je regulována problematika závazných stanovisek v § 90 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb.: „*Souhlasy a závazná stanoviska vydávaná podle tohoto zákona jako podklad pro rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu jsou závazným stanoviskem podle správního řádu.*“). Institut závazného stanoviska je tedy možné nalézt jak ve formě (standardního)

²¹⁸ Handrlica, J. Závazné stanovisko a rozhodnutí podmíněné závazným stanoviskem. *Právní fórum*. 2006. č. 10. s. 366.

²¹⁹ Závěr Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 11: Povaha souhlasu podle § 37 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 (lázeňský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

²²⁰ Horzinková, E. Novotný, V. *Správní právo procesní*. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha. Leges. 2011. 360 s. ISBN 978-80-87212-34-9. s. 205.

správního rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 67 správního řádu, tak i (v jiné podobě) dle ustanovení § 149 téhož zákona²²¹. V některých případech zvláštní zákony předpokládají vydávání závazných stanovisek, souhlasů apod., aniž by byla stanovena forma těchto úkonů. V praxi byla za účinnosti zákona č. 71/1967 Sb. v těchto věcech v řadě případů vydávána rozhodnutí.²²² Nelze vyloučit ani případy, kdy je zákonem propůjčena forma rozhodnutí i pro takové případy, kde je to nadbytečné, protože se věcně (po obsahové stránce) o rozhodnutí nejedná. V případě, že ze zvláštního zákona vyplývá, že podmiňující úkon má charakter rozhodnutí, se ale o závazné stanovisko podle ustanovení § 149 správního řádu jednat nemůže.

Závazné stanovisko ve smyslu ustanovení § 149 správního řádu přitom jako jiné správní akty pozbývá platnosti jedině tehdy, pokud je jeho platnost výslovně omezena zákonem nebo vedlejším ustanovením samotného správního aktu, popř. je-li jako vadné zrušeno. Jakýkoliv správní akt (vyjma nulitního aktu) tedy existuje a je závazný až do momentu svého případného zrušení zákonem stanoveným postupem, a to i v případě nezákonného aktu.²²³

Změna či zrušení závazného stanoviska prostředky danými správním řádem je možná jen cestou odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí, které se o takové stanovisko opírá, nebo cestou specifického přezkumného řízení podle ustanovení § 149 odst. 5 správního řádu.

Protože závazné stanovisko nemá povahu individuálního správního aktu, nelze se proti němu samostatně odvolat. Lze jej však napadnout v rámci odvolání proti rozhodnutí, jež je jím podmíněno. Odvolání musí směřovat proti rozhodnutí podmíněnému závazným stanoviskem; dikce ustanovení § 149 odst. 4 správního řádu zřejmě nevylučuje ale možnost, aby námitky odvolatele směřovaly pouze proti závaznému stanovisku. Jestliže tedy odvolání směřuje (i) proti obsahu závazného

²²¹ Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23.8.2011, čj. 2 As 75/2009-113, www.nssoud.cz.

²²² Závěr Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 31: Aplikace ustanovení § 149 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, v případě, že zvláštní zákon nestanoví formu určitého podmiňujícího úkonu, souhlasu, stanoviska apod.

²²³ 42. K platnosti závazného stanoviska dotčeného orgánu státní správy při změně státní energetické koncepce ohledně těžby hnědého uhlí. Krajský soud v Ústí nad Labem. 15 Ca 77/2007. *Soudní rozhledy*. 2010. č. 4. s. 146.

stanoviska, vyžádá odvolací správní orgán podle ustanovení § 149 odst. 4 správního potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska (na rozdíl od tzv. autoremedury podle § 87, resp. obdobně § 95 odst. 2 správního řádu zde není možné, aby opravu vadného závazného stanoviska provedl sám správní orgán, který toto závazné stanovisko vydal. Nemůže tak tedy učinit ani v případě, že by tím plně vyhověl účastníkovi a nemohl by tím způsobit škodu nikomu jinému.). Tomuto správnímu orgánu zasílá odvolání spolu s vyjádřením správního orgánu prvního stupně a s vyjádřením účastníků. Účelem je zajistit, aby odvolací námítka, které směřují proti závaznému stanovisku dotčeného orgánu, podléhaly odbornému posouzení ze strany orgánu nadřízeného dotčenému orgánu, který na rozdíl od odvolacího orgánu disponuje odpovídajícími znalostmi. V těchto případech dochází k prolnutí dvou principů, které našly své uplatnění ve správním řádu, a to 1/ devolutivního účinku odvolání a 2/ vázanosti správního orgánu závazným stanoviskem dotčeného orgánu²²⁴. Obdobně jako správní orgán prvního stupně je vázán závazným stanoviskem dotčeného orgánu, je i odvolací orgán vázán stanoviskem orgánu nadřízeného dotčenému orgánu a nemůže se od něj odchýlit.

Ustanovení § 149 správního řádu však neupravuje postup, jakým bude závazné stanovisko v rámci odvolacího řízení potvrzeno nebo změněno. Příslušný správní orgán by měl obecně postupovat podle části čtvrté správního řádu, přitom bude přezkoumávat zákonnost napadeného závazného stanoviska. S ohledem na základní zásady činnosti správních orgánů (zejména zásadu zákazu zneužití správního uvážení podle § 2 odst. 2 správního řádu a zásadu ochrany dobré víry podle § 2 odst. 3 správního řádu) je třeba připustit i přezkum správnosti napadeného závazného stanoviska. Příslušný správní orgán si při přezkumu může na základě § 154 správního řádu vypomoci přiměřeným použitím ustanovení § 89 odst. 2 správního řádu. Zákonnost napadeného závazného stanoviska by tedy měl přezkoumat bez ohledu na odvolací námítka v celém rozsahu, správnost pak pouze v rozsahu námitek. Příslušný správní orgán může napadené závazné stanovisko pouze potvrdit nebo změnit. Lze vycházet z toho, že příslušný správní orgán učiní úkon podle části čtvrté správního řádu. Tento úkon by měl mít stejné právní účinky

²²⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23.9.2010, čj. 5 As 56/2009-63, www.nssoud.cz.

jako napadené závazné stanovisko. Proto by měl mít (z důvodu shodných právních účinků) rovněž formu závazného stanoviska. Zejména v případě změny napadeného závazného stanoviska je totiž zřejmé, že správní orgán bude při vydání rozhodnutí vázán změněným závazným stanoviskem, tedy i změnou provedenou příslušným správní orgánem. Stejně tak v případě potvrzení závazného stanoviska bude toto potvrzení tvořit jednotu s potvrzovaným závazným stanoviskem. Je tomu v obou případech i proto, aby byl možný přezkum podle ustanovení § 149 odst. 5 správního řádu.²²⁵

Jestliže odvolací orgán rozhodne o odvolání, které směřuje proti obsahu závazného stanoviska dotčeného správního orgánu, aniž by si v souladu s § 149 odst. 4 správního řádu z roku 2004 vyžádal potvrzení či změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného dotčenému správnímu orgánu, dopustí se podstatného porušení ustanovení o řízení, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.²²⁶

Nezákonné závazné stanovisko lze zrušit nebo změnit v přezkumném řízení, k němuž je příslušný správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který závazné stanovisko vydal. Úprava přezkumného řízení podle ustanovení § 149 odst. 5 správního řádu je speciální ve vztahu k ustanovení § 156 správního řádu, které upravuje obecný model přezkoumávání souladu tzv. jiných úkonů správních orgánů prováděných podle části čtvrté s právními předpisy. Na přezkum závazného stanoviska se tudíž nebude aplikovat ustanovení § 156 odst. 2 správního řádu. Ustanovení § 94 až 99 správního řádu by pak měla být aplikovatelná v širším rozsahu nežli v případě postupu podle ustanovení § 156 odst. 2 správního řádu, neboť ustanovení § 149 odst. 5 správního řádu neodkazuje na pouhé přiměřené použití ustanovení o přezkumném řízení. Při přezkumu podle ustanovení § 149 odst. 5 správního řádu tak lze jistě využít ustanovení § 94 odst. 4 správního řádu upravující nemožnost přezkumného řízení, respektive důvod pro jeho zastavení, jakož i ustanovení § 95 odst. 2 správního řádu upravující určitou dobu autoremedury v přezkumném řízení; z povahy věci pak nelze vyloučit ani zkrácený přezkum podle ustanovení § 98 správního řádu. Nezákonné závazné stanovisko lze

²²⁵ Závěr Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 71: Přezkum závazného stanoviska.

²²⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23.9.2010, čj. 5 As 56/2009-63, www.nssoud.cz.

zrušit nebo změnit rozhodnutím, jelikož je vedeno přezkumné řízení, jehož výsledkem je rozhodnutí (jde o jiný postup než podle § 156 odst. 2, k němuž je § 149 odst. 5 speciální, a v přezkumném řízení se v těchto případech vydává rozhodnutí - viz § 97 odst. 3 správního řádu).²²⁷

Vzhledem k tomu, že závazné stanovisko není správním rozhodnutím a nenabývá ani právní moci, nepoužijí se na přezkoumávání obsahu závazného stanoviska ustanovení o lhůtách pro zahájení, resp. pro rozhodnutí v přezkumném řízení (§ 96 odst. 1 a § 97 odst. 2 správního řádu). Z ustanovení § 156 odst. 2 správního řádu vyplývá, že nezákonný úkon podle části čtvrté lze zrušit po dobu, po kterou trvají účinky vyjádření, osvědčení nebo sdělení, a stejné pravidlo se uplatní i pro přezkum zákonnosti závazného stanoviska podle ustanovení § 149 odst. 5 správního řádu. Lhůta pro vydání rozhodnutí v přezkumném řízení, jehož předmětem je závazné stanovisko, je nicméně limitována lhůtou, ve které je možné podat žádost, resp. nařídit obnovu řízení (§ 100 odst. 2 a 3 správního řádu). Po uplynutí této lhůty by už byly případné zrušení či změna závazného stanoviska bezpředmětné. Vzhledem k formě a obsahu závazného stanoviska však nelze postupovat podle ustanovení, jakými jsou § 94 odst. 2 až 3, § 95 odst. 3 až 5, § 96 odst. 3 nebo § 99 správního řádu.²²⁸

Otázka (a způsob) soudního přezkumu závazného stanoviska nebyla od okamžiku, kdy se formálně stalo součástí našeho právního řádu v rámci nového správního řádu, jednoznačná. Judikatura správních soudů byla (a je) nejméně od roku 2008 poměrně zajedno v otázce přezkumu závazných stanovisek vydávaných před účinností správního řádu č. 500/2004 Sb. O něco déle (do roku 2011) však bylo třeba počkat na obdobně důležité usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, které zvažovalo aplikovatelnost a použitelnost závěrů usnesení z roku 2008 týkající se závazných stanovisek vydaných za účinnosti zákona č. 71/1967 Sb.

Rozhodnutí podmíněné závazným stanoviskem zákon č. 71/1967 Sb. výslovně neupravoval a mnohdy tak bylo závazné stanovisko vydáváno ve formě rozhodnutí, neboť ustanovení § 3 odst. 5 zákona č. 71/1967 Sb. stanovilo, že se ustanovení

²²⁷ Závěr Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 71: Přezkum závazného stanoviska.

²²⁸ Vedral J. *Správní řád – komentář*. Bova Polygon. Praha. 2006. s. 839.

o pravidlech řízení přiměřeně použijí i při vydávání osvědčení, posudků, vyjádření, doporučení a jiných podobných opatření. Postavení správních rozhodnutí však ani za platnosti starého správního řádu závazná stanoviska formálně neměla. Nejvyšší správní soud nicméně v usnesení rozšířeného senátu ze dne 21.10.2008²²⁹ posoudil na příkladu souhlasu (či nesouhlas) orgánu ochrany přírody a krajiny k povolení stavby vydaného podle ustanovení § 44 zákona č. 114/1992 Sb. závazné stanovisko jako správní rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 soudního řádu správního, které tím pádem podléhá samostatnému přezkumu ve správním soudnictví. Vykazuje-li tedy akt, bez ohledu na to, jak je označen, shora popsané znaky, jde podle Nejvyššího správního soudu o závazné stanovisko, tedy akt splňující materiálně znaky správního rozhodnutí, ve smyslu legislativní zkratky uvedené v § 65 odst. 1 soudního řádu správního. Aktivní žalobní legitimace v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle ustanovení § 65 a násl. soudního řádu správního bude dána vždy tehdy, pokud s ohledem na tvrzení žalobce není možné zjevně a jednoznačně konstatovat, že k zásahu do jeho právní sféry v žádném případě dojít nemohlo. Toto rozhodnutí je vydáváno v samostatném správním řízení, které má samostatný předmět a ve vztahu k tomuto předmětu řízení se jedná o rozhodnutí konečné, které je absolutně závazné i pro správní akty následující. Bylo by však chybou, pokud by soud činil správní orgán vydávající konečné rozhodnutí odpovědným také za úkony či pochybení orgánu, který vydal závazné stanovisko, aniž by však měl prvně jmenovaný správní orgán pravomoc rozhodovací činnost posledně jmenovaného reálně ovlivnit.

Nejvyšší správní soud neshledal důvody pro vyluku z přezkumu podle ve smyslu ustanovení § 70 písm. a) soudního řádu správního, jehož účelem je nepřipustit samostatný soudní přezkum u těch úkonů správních orgánů, které, byť mohou splňovat formální definiční znaky správního rozhodnutí, ve své podstatě nezasahují do práv a povinností subjektů. Za klíčový aspekt v této souvislosti Nejvyšší správní soud v považoval materiální vymezení správního rozhodnutí, jímž je 1/ definice věci (předmětu řízení), kterým je rozhodování v určité oblasti veřejné správy, a dále pak v rámci takto vymezeného předmětu 2/ vymezení subjektivních práv, která jsou

²²⁹ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21.10.2008, čj. 8 As 47/2005-86, www.nssoud.cz.

rozhodnutím dotčena (tedy „založena, měněna či rušena“). V obecné rovině lze podle Nejvyššího správního soudu předmět řízení definovat za pomoci dvou kritérií: subjektivního nebo objektivního. Subjektivní vymezení předmětu řízení je určeno hospodářským či společenským cílem, který subjekt vyvoláním řízení sleduje. Objektivní vymezení předmětu řízení je pak odvislé od veřejného zájmu a okruhu chráněných zájmů, o které se v tom či onom typu řízení jedná. Objektivní vymezení nalézá svůj odraz v systematice zákonné úpravy, která je vnitřně členěna dle jednotlivých okruhů chráněných zájmů (např. památková péče, ochrana přírody a krajiny, požární bezpečnost, aj.). Tyto dva typy vymezení předmětu řízení se přirozeně mohou a nemusí překrývat; sledování a naplnění jednoho (subjektivního) hospodářského cíle však může typicky zahrnovat posouzení několika okruhů veřejných zájmů, které mohou být upraveny celou řadou tzv. složkových zákonů. Jinak řečeno, realizace určitého záměru se bude rozpadat do celé řady samostatných správních procesů, které budou vymezeny jednotlivými typy chráněných právních zájmů v jejich rámci realizovaných. K ochraně těchto jednotlivých typů chráněných zájmů jsou pak povolány různé orgány: orgány památkové péče, ochrany přírody a krajiny aj. Na vymezení předmětu řízení je pak závislá samostatnost či nesamostatnost určité fáze správního řízení. Z toho plynoucí žalobní legitimace je především otázkou definice předmětu daného řízení. V dogmatice správního práva bývají tato odlišná pojetí traktována jako rozdíl mezi subsumpcí a řetězením správních aktů. Nejvyšší správní soud uzavřel, že je třeba jak při činnosti veřejné správy, tak v činnosti moci zákonodárné akceptovat, že může dojít k rozporům mezi formou a obsahem aktu. V takovém případě je podle něho výchozím pravidlem respektování formálního označení určitého aktu: je-li správní akt nadepsán „rozhodnutí“ a má náležitosti rozhodnutí, pak se má v první fázi za to, že se v skutku o rozhodnutí jedná. Může však dojít i k situacím, kdy, ač je určitý výstup formálně označen za akt jednoho typu, ve skutečnosti (s ohledem na jeho materiální znaky) se jedná o akt typově jiný. Jak judikatura správních soudů, tak judikatura Ústavního soudu České republiky akceptují, že v případě podobného rozporu může dojít, s ohledem na požadavek účinné ochrany práv fyzických a právnických osob, k situaci, kdy obsah převládne nad formou. Akt formálně označený za akt jiný bude přezkoumán. Dodatečným argumentem pro umožnění „rekvalifikace“ aktu ve

prospěch fyzické či právnické osoby je požadavek kontroly a předvídatelnosti činnosti veřejné správy; jinak by se mohla veřejná správa vyhnout přezkumu svých úkonů jenom díky tomu, že by akt určitého typu formálně označila za akt jiný, typicky tedy takového typu, u kterého není soudní přezkum možný. Rozšířený senát dále konstatoval i to, že závazná stanoviska nejsou rozhodnutím předběžné povahy ve smyslu ustanovení § 70 písm. b) soudního řádu správního, neboť charakteristickým rysem rozhodnutí předběžné povahy je jeho dočasnost.

Nejvyšší správní soud se v této věci vyjádřil rovněž k temporálním účinkům tohoto svého závěru tak, že pokud „rozšířený senát Nejvyššího správního soudu sjednotí doposud rozdílný přístup senátů zdejšího soudu stejně jako krajských soudů rozhodujících ve věcech správního soudnictví, účinky tohoto rozhodnutí jsou orientovány výlučně do budoucna. Ustálená judikatura vrcholných soudů představuje ve svém materiálním rozměru právní normu. Změnu či zpřesnění této judikatury pak lze ve funkčním smyslu považovat za novelu právního předpisu s temporálními účinky, které změna právního předpisu tradičně má. Tato skutečnost má tedy následující účinky: 1/ změna či zpřesnění judikatury není dostatečným důvodem pro využití mimořádných opravných prostředků ve věcech týkajících se stejného právního problému, které však byly před vydáním usnesení rozšířeného senátu pravomocně skončeny ve správním řízení a proti kterým nebyla v odpovídající lhůtě podána správní žaloba a 2/ soudy rozhodující ve správním soudnictví mají povinnost od okamžiku vyhlášení rozhodnutí rozšířeného senátu podle tam zaujatého právního názoru postupovat ve všech probíhajících a v budoucnu zahájených řízeních.“. Poznámku si v ještě ve vztahu k druhému z posledně uvedených závěrů Nejvyššího správního soudu zaslouží i připomínka o hrozbě naprosto neakceptovatelných důsledků uvedeného názoru v situaci, kdy žalobce jednal s důvěrou v dřívější judikaturu. V takovémto případě pochopitelně nepodal žalobu proti rozhodnutí, které nebylo podle dřívější judikatury soudně přezkoumatelné. „Lze v takovémto případě aplikovat nový právní názor Nejvyššího správního soudu zpětně na probíhající řízení a sankcionovat žalobce nebo jinou osobu za to, že nepředpověděli nový právní názor a nepostupovali v souladu s novým právním názorem? Na tuto otázku odpověděl záporně rozsudek Nejvyššího správního soudu z ledna 2009, z něhož jasně vyplývá, že nový právní názor nemůže zkrátit fyzickou nebo právnickou osobu na jejich

*právech.*²³⁰. Ve zmíněném rozsudku²³¹ k tomu Nejvyšší správní soudu uvádí, že názor rozšířeného senátu z usnesení ze dne 21.10.2008 o samostatné přezkoumatelnosti závazných stanovisek vydaných za účinnosti starého správního řádu nemůže mít vliv na přijatelnost námitek v jiné věci, neboť byl vysloven až poté, co v této jiné věci byla podána kasační stížnost. Nelze tedy argumentaci *en bloc* odmítnout s tím, že měla být uplatněna v samostatném řízení o žalobě proti závaznému stanovisku; opačný postup by ji ostatně fakticky zbavil možnosti domáhat se soudní ochrany, neboť lhůta k podání žaloby proti předmětnému závaznému stanovisku již v tuto dobu vypršela.

Rozdílný pohled na možnost samostatného soudního přezkumu závazných stanovisek vydávaných dotčenými orgány již za účinnosti správního řádu č. 500/2004 Sb. (a tedy i přímé aplikovatelnosti závěrů usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21.10.2008) v rámci Nejvyššího správního soudu mezi druhým senátem (*změna či zrušení závazného stanoviska je možná jen cestou odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí nebo cestou přezkumného řízení; de lege lata může mít závazné stanovisko povahu samostatného rozhodnutí pouze, když tak stanoví zákon jako lex specialis ke správnímu řádu*) a sedmým senátem (*závěry rozšířeného senátu ze dne 21.10.2008 lze použít i na závazná stanoviska vydaná podle správního řádu z roku 2004*), tedy spor o to, do jaké míry jsou závěry sjednocujícího rozhodnutí rozšířeného senátu aplikující a interpretující předešlou právní úpravu přenositelné na právní věci řídicí se správním řádem z roku 2004, vedla Nejvyšší správní soud k vydání rozsudku rozšířeného senátu ze dne 23.8.2011²³², který samostatnou soudní přezkoumatelnost závazných stanovisek vydaných za účinnosti správního řádu č. 500/2004 Sb. odmítl. Správní řád č. 71/1967 Sb. podrobnější úpravu vydávání a přezkumu závazných stanovisek neobsahoval. Názor rozšířeného senátu ve sjednocujícím rozhodnutí ze dne 21.10.2008 se tedy vztahoval na situaci, kdy zákonodárce ani ve správním řádu z roku 1967, ani v žádném tehdy platném zákonu uskutečnění garance soudního

²³⁰ Kühn. Z. Prospektivní a retrospektivní působení judikatorních změn. *Právní rozhled*. 2011. č. 6. s. 191.

²³¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30.1.2009, čj. 2 As 41/2008-77, www.nssoud.cz.

²³² Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23.8.2011, čj. 2 As 75/2009-113, www.nssoud.cz.

přezkumu v konkrétním případě závazného stanoviska dále neupravoval. Oproti tomu správní řád z roku 2004 již vydávání závazných stanovisek upravuje a dále zavedl zvláštní mechanismus jejich přezkumu instančním postupem. Závazná stanoviska dle správního řádu z roku 2004 ještě nezakládají, nemění ani neruší práva ani povinnosti jednotlivců a ani je závazně neurčují. Pokud se hovoří o jejich závaznosti, ta se týká jen správního řízení samotného a vztahu ke správnímu orgánu, který (po)vede „hlavní“ správní řízení. Ačkoliv čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod i ustanovení § 65 a § 70 soudního řádu správního nedoznaly derogací správního řádu z roku 1967 změn, došlo k podstatné změně právní úpravy jako celku (přijetí správního řádu z roku 2004 a novelizace tzv. složkových zákonů), která může mít vliv na posouzení samostatné přezkoumatelnosti závazného stanoviska dle ustanovení § 65 soudního řádu správního. Závěry rozšířeného senátu uvedené ve sjednocujícím rozhodnutí ze dne 21.10.2008 nejsou proto přímo aplikovatelné na právní věci řídicí se správním řádem z roku 2004. Na druhé straně není pochyb, že existují závazná stanoviska, která mají objektivně vymezený samostatný předmět řízení. Z ustanovení správního řádu z roku 2004 a dalších zvláštních zákonů lze vyvodit záměr zákonodárce odlišit procesní postup vydávání a přezkumu takovýchto závazných stanovisek. Tato stanoviska jsou vydávána v rámci samostatného správního řízení ve formě správního rozhodnutí dle § 67 správního řádu z roku 2004. Jedná se například o závazné stanovisko vydané orgánem státní památkové péče týkající se rekonstrukce nemovité kulturní památky v určitém rozsahu.

S ohledem na výše uvedené lze tedy uzavřít, že závazná stanoviska vydaná dle ustanovení § 149 správního řádu nemají objektivně vymezený samostatný předmět řízení. Jedná se o podkladové úkony, které se vždy vydávají v rámci jiného „hlavního“ řízení. V případě závazných stanovisek vydaných dle ustanovení § 149 správního řádu je objektivně vymezený předmět řízení, v rámci kterého se tato stanoviska vydávají, výrazně širší. V takto vymezeném předmětu řízení není závazné stanovisko sto založit práva nebo povinnosti. Ta založí orgán veřejné správy až rozhodnutím konečným. Kdyby je zakládalo přímo závazné stanovisko, nebylo by vydání rozhodnutí konečného zapotřebí. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu tedy uzavřel, že závazné stanovisko vydané dle ustanovení § 149 správního řádu

není samostatně přezkoumatelným rozhodnutím ve smyslu ustanovení § 67 správního řádu ani ustanovení § 65 soudního řádu správního, jelikož sama o sobě nezakládají, nemění, neruší nebo závazně neurčují práva nebo povinnosti. Vzhledem k tomu, že je však závazným podkladem konečného rozhodnutí, je v souladu s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod soudní ochrana před jeho zprostředkovanými dopady (účinky) umožněna v rámci přezkumu konečného rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 75 odst. 2 soudního řádu správního.

Zrušení nebo změna závazného stanoviska je v případě, že rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno, již nabylo právní moci, důvodem obnovy řízení (§ 149 odst. 6 správního řádu).

Podle ustanovení § 104 odst. 9 vodního zákona mohou příslušné správní orgány ve správních řízeních vedených podle zákona o ochraně přírody a krajiny č. 114/1992 Sb., horního zákona č. 44/1988 Sb. a zákona o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě č. 61/1988 Sb. a dále při postupu podle stavebního zákona č. 183/2006 Sb. při umístování, povolování, užívání a odstraňování staveb vydat rozhodnutí nebo učinit jiný úkon jen na základě závazného stanoviska vodoprávního úřadu. Závazné stanovisko (ať již kladné nebo záporné) vydá vodoprávní úřad (krajský úřad podle § 107 odst. 2 vodního zákona nebo újezdní úřad podle § 105 odst. 2 vodního zákona, jinak obecní úřad obce s rozšířenou působností podle § 106 odst. 1 vodního zákona) pouze tehdy, pokud mohou být rozhodnutím podle zákonů uvedených v ustanovení § 104 odst. 9 vodního zákona nebo jiným úkonem podle stavebního zákona dotčeny zájmy chráněné vodním zákonem. Zda jsou dotčeny zájmy chráněné vodním zákonem, posuzuje výhradně vodoprávní úřad. Zákon sám nestanoví žádná kritéria, podle kterých mají vodoprávní úřady věc posuzovat. Při vydávání závazného stanoviska tak vodoprávní úřad vychází především z účelu vodního zákona (srov. § 1 vodního zákona). Účelem vydání závazného stanoviska je totiž poskytnout příslušnému správnímu orgánu pro jeho postup podle citovaných zákonů všechny důležité informace z oblasti vodního hospodářství tak, aby byla zajištěna ochrana povrchových a podzemních vod, ochrana vodních poměrů, ochrana před povodněmi a suchem, bezpečnost vodních děl apod. O dotčení zájmů chráněných vodním zákonem tak může jít např. při umístování staveb v územním řízení nebo při

vydávání územního souhlasu, při ohlašování staveb a stavebním řízení podle stavebního zákona, dále v případě rozhodování podle ustanovení § 5b odst. 1, § 6, § 43 odst. 2 a 4, § 56 odst. 1 a § 80 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, v případě rozhodování podle ustanovení § 23 odst. 3, § 24 odst. 1 nebo § 27 horního zákona či v případě rozhodování podle ustanovení § 9, § 10, § 11, § 13 nebo § 19 zákona o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě.

Vodní zákon neurčuje, kdo je povinen vydání závazného stanoviska zajistit. Taková úprava může být provedena jiným právním předpisem [např. stavebním zákonem – srov. § 96 odst. 3 písm. b) nebo § 110 odst. 2 písm. d) stavebního zákona]. Není-li taková určena osoba, resp. nepožádá-li vodoprávní úřad osoba, jež postup správního orgánu podle citovaných zákonů iniciovala [srov. např. ve vztahu k § 86 odst. 2 písm. b) stavebního zákona: *„Možnost opatřit si jednotlivá závazná stanoviska před samotným správním řízením, pro která jsou pořizována jako podklad, je jen dispozitivním ustanovením, jehož smyslem je nabídnout subjektu v praxi rychlejší a přímou komunikaci se specializovanými správními orgány.“*²³³], bude muset závazné stanovisko u vodoprávního úřadu vyžádat správní orgán, jenž bude podle zákonů zmíněných v ustanovení § 104 odst. 9 vodního zákona postupovat. V návaznosti na to, co bylo uvedeno výše, je zřejmé, že bez závazného stanoviska, resp. bez písemného sdělení vodoprávního úřadu o tom, že závazné stanovisko v konkrétní věci vydáváno nebude pro nedotčení zájmů chráněných vodním zákonem, nemůže příslušný správní orgán vydat rozhodnutí podle uvedených právních předpisů nebo učinit jiný úkon podle stavebního zákona.

V této souvislosti je otázkou, zda by vodoprávní úřad mohl vydat závazné stanovisko i pro neurčitou množinu budoucích případů stejného druhu, popř. stanovisko (sdělení), že v určitých věcech, kde by bylo možno dopředu z hlediska jejich podstaty vyloučit dotčení zájmů chráněných vodním zákonem, závazné stanovisko vydávat nebude. Judikatura naznačuje, že takový postup by nemusel být vyloučen, neboť jako souladný se zákonem posoudila postup, kdy Ministerstvo životního prostředí, které bylo do 31.12.2000 kompetentní k udělování souhlasů se stavbami v chráněných ložiskových územích, vydalo závazné stanovisko

²³³ Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23.8.2011, čj. 2 As 75/2009-113, www.nssoud.cz.

- (souhrnný) souhlas s umístováním a povolováním staveb a zařízení, které nesouvisí s dobýváním v Chráněném ložiskovém území Komořany pro území Horní Jiřetín a Černice. Podle Nejvyššího správního soudu²³⁴ není z povahy závazného stanoviska *a priori* vyloučeno, aby se vztahovalo na širší okruh typově podobných případů. To, že byl souhrnný souhlas dán *en bloc* pro všechny stavby a zařízení v citovaném území, čímž byl adresátem učiněn neurčitý počet osob (tj. okruh potenciálních stavebníků se zájmem provádět výstavbu nesouvisící s dobýváním ložiska na pozemcích náležejících k obcím Horní Jiřetín a Černice), nenabyl ještě povahy normativního aktu (či opatření obecné povahy). Věc, na kterou dopadá, byla určena konkrétně, neboť řeší z pohledu výseče veřejných zájmů, ke kterým se vyjadřuje, konkrétní lokalitu a konkrétní aktivity v ní, přičemž pro tyto aktivity stanoví konkrétní regulativy. Pokud by zamýšlená aktivita nespádala pod okruh předpokládaných případů, popřípadě vybočovala-li by ze stanovených regulativů, pak by stanovisko pro tento případ nebylo použitelné a muselo by být vydáno *ad hoc* stanovisko nové. Z teorie správního práva je přitom zřejmé, že rozdělení správních aktů na abstraktní a konkrétní, jež je určující pro posouzení, zda se jedná o akt obecně nebo jen individuálně závazný, není absolutní a že v praxi běžně dochází k rozrušování neostré hranice mezi nimi. Normativní akt – právní předpis – je akt obecně závazný, složený z obecně formulovaných pravidel chování (norem), které mají ambici upravit široký okruh společenských vztahů, bez zaměření na konkrétního adresáta. O takový případ se u předmětného souhrnného souhlasu evidentně nejedná. Nadto nelze přehlédnout, že obecně závazné právní akty musí být ve specifickém poměru k právním pramenům, tj. mohou být vydány pouze jako podzákonné akty k tomu kompetentním orgánem veřejné správy (tj. zákon s jejich vydáním musí výslovně počítat a v tomto směru určitý subjekt veřejné správy výslovně zmocnit). Konečně právní předpisy nebo i jen abstraktní formy správní činnosti nemohou mít libovolnou formu; český právní řád počítá s vydáváním toliko obecně závazných vyhlášek a nařízení vlády, event. (v případě abstraktních forem správní činnosti) s vnitřními či statutárními předpisy (mezi něž však souhrnný souhlas nemůže být zařazen už proto, že nepůsobí dovnitř žádného orgánu veřejné

²³⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30.1.2009, sp. zn. 2 As 42/2008 – 73, www.nssoud.cz.

správy). Názory o tom, že předmětný souhrnný souhlas je fakticky jakýmsi skrytým opatřením obecné povahy, je třeba, podle Nejvyššího správního soudu zcela odmítnout. Je sice skutečností, že pojmovým znakem opatření obecné povahy je jeho individualizovaný předmět a směřování proti potenciálně neurčitému okruhu adresátů, určených jen definičními znaky – tedy jde prima vista o případ obdobný posuzovanému souhlasu. Zde však podobnost končí. Aniž by se Nejvyšší správní soud pouštěl do podrobného rozboru tohoto právního institutu, pro závěr o nepřiléhavosti argumentace stěžovatele postačí i jen poukaz na nutnost explicitního zákonného zmocnění k jeho vydání (§ 171 správního řádu) a dále fakt, že opatření obecné povahy vznikají adresátům konkrétní povinnosti (byť mají svůj původ v zákoně a prostřednictvím tohoto institutu se pouze převádějí do konkrétní roviny).

II.

Vodoprávní úřady dále poskytují jako dotčené orgány stanoviska k územně plánovací dokumentaci či k politice územního rozvoje. Podle ustanovení § 106 odst. 2 vodního zákona uplatňují obecní úřady obcí s rozšířenou působností stanoviska k územním plánům a regulačním plánům obcí (s výjimkou územních plánů těchto obcí), podle ustanovení § 107 odst. 1 písm. a) vodního zákona uplatňují krajské úřady stanoviska k zásadám územního rozvoje a k územním plánům obcí s rozšířenou působností, které stanoviska ve vztahu k vlastní obci z důvodu zajištění určité objektivitě samy uplatnit nemohou. Z hlediska působnosti na území vojenských újezdů budou stanoviska uplatňovat k zásadám územního rozvoje, k územním plánům obcí s rozšířenou působností a k územním plánům a regulačním plánům obcí ve smyslu ustanovení § 105 odst. 2 vodního zákona újezdní úřady. Podle ustanovení § 108 odst. 2 vodního zákona uplatňují Ministerstvo zemědělství a Ministerstvo životního prostředí stanoviska k politice územního rozvoje a k zásadám územního rozvoje. Vodoprávní úřady budou při uplatňování stanovisek vycházet mj. z generelu území chráněných pro akumulaci povrchových vod (§ 28a odst. 2 vodního zákona), který pořídilo Ministerstvo zemědělství a Ministerstvo životního prostředí na základě vyhodnocení stávajícího souboru lokalit vymezených ve směrném vodohospodářském plánu a který stanoví nový aktualizovaný soubor lokalit, jejichž plochy jsou morfologicky, geologicky a hydrologicky vhodné pro

akumulaci povrchových vod, jako jedno z adaptačních opatření pro případné řešení dopadů klimatické změny, především pro snížení nepříznivých účinků povodní a sucha, v dlouhodobém horizontu v příštích padesáti až sto letech²³⁵. „Výsledný generel obsahuje soubor 65 lokalit a byl zpracován jako odborně-technický podklad vyjadřující dlouhodobé zájmy vodního hospodářství pro zapracování do Politiky územního rozvoje České republiky a územně plánovací dokumentace krajů (zásad územního rozvoje, popřípadě regulačních plánů) a územně plánovací dokumentace obcí (územních plánů, případně regulačních plánů). Není plánem výstavby vodních nádrží, ale podkladem, podle kterého se prostřednictvím územního plánování zajistí využívání stanovených území tak, že nedojde k znemožnění nebo podstatnému ztížení možné realizace konkrétní vodní nádrže v budoucnu za předpokladu, že budou vyčerpány možnosti ostatních adaptačních opatření k zajištění vodohospodářských služeb, a kdy dopady klimatické změny nebudou řešitelné jinými prostředky pro jejich neproveditelnost nebo pro jejich neúměrné náklady. V souladu s cíli územního plánování podle § 18 odst. 1 a 2 stavebního zákona č. 183/2006 Sb. budou generelem vymezené lokality komplexně posuzovány s ostatními nároky na využití území a vybrané lokality budou určeny jako územní rezervy podle § 36 stavebního zákona s tím, že pro využívání těchto ploch bude individuálně stanoveno, co se považuje za podstatné ztížení možnosti budoucího využití (§ 36 stavebního zákona), a to s přihlédnutím k místním poměrům, zejména k souvislostem s osídlením a krajinným charakterem a v odpovídající podrobnosti dané územně plánovací dokumentace.“²³⁶.

V uvedených případech se však nejedná o závazná stanoviska podle ustanovení § 149 správního řádu, ale jedná se o stanoviska podle ustanovení § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona, která nejsou samostatným rozhodnutím ve správním řízení, ale která jsou závazná pro postupy podle stavebního zákona. Stavební zákon opravdu rozlišuje stanoviska vydávaná dotčenými orgány na stanoviska s přívlastkem „závazná“ a na stanoviska bez tohoto přívlastku. Kritériem je zde to, zda jsou vydávána za účelem vydání rozhodnutí ve správním řízení (tato stanoviska

²³⁵ Horáček Z., Král M., Strnad Z., Vytejková V. *Vodní zákon s komentářem*. Praha. Sondy, s.r.o. 2011. 423 s. ISBN 978-80-86846-39-2. s. 109.

²³⁶ Král, M. Generel území chráněných pro akumulaci povrchových vod a základní zásady využití těchto území. *Vodní hospodářství* 2011. č. 11. s. 404-406.

jsou označována jako „závazná stanoviska“ a dopadá na ně režim § 149 správního řádu), nebo pro účely postupů, které nejsou správním řízením (tato jsou označována pouze jako „stanoviska“). Obecně také lze dovodit, že první skupina („závazná stanoviska“) jsou pro výrokovou část rozhodnutí, k němuž jsou vydána, vždy závazná (§ 149 odst. 1 správního řádu), druhá skupina („stanoviska“) pak závazná být vždy nemusí. Na druhou stranu z ustanovení § 4 odst. 2 písm. b) věty za středníkem stavebního zákona plyne, že tato „stanoviska“ jsou určitým „závazným podkladem“. Je tedy nepochybné, že bez ohledu na to, že sporná stanoviska dotčených orgánů nejsou stavebním zákonem jako závazná označena, závaznými v dané věci ve skutečnosti jsou [srov. § 4 odst. 2 písm. b) věty za středníkem stavebního zákona].²³⁷

Princip vázanosti vydaným stanoviskem nebo závazným stanoviskem upravuje ustanovení § 4 odst. 3 stavebního zákona (srov. *„Dotčený orgán je vázán svým předchozím stanoviskem nebo závazným stanoviskem. Navazující stanoviska nebo navazující závazná stanoviska mohou dotčené orgány v téže věci uplatňovat pouze na základě nově zjištěných a doložených skutečností, které nemohly být uplatněny dříve a kterými se podstatně změnily podmínky, za kterých bylo původní stanovisko vydáno, nebo skutečností vyplývajících z větší podrobnosti pořízené územně plánovací dokumentace nebo podkladů pro rozhodnutí nebo jiný úkon orgánu územního plánování nebo stavebního úřadu podle tohoto zákona, jinak se k nim nepřihlíží.“*). Jedná se o projev principu kontinuity a zásady legitimního očekávání a ustálené správní praxe. V tomto ustanovení jsou uvedeny podmínky, kdy mohou být uplatněna navazující stanoviska nebo navazující závazná stanoviska v téže věci. Navazujícím stanoviskem či závazným stanoviskem se míní pozdější stanovisko dotčeného orgánu. Ke stanoviskům a závazným stanoviskům, která nebyla vydána v souladu s pravidly zde uvedenými, se nepřihlíží. Je na místě požadovat, aby v navazujícím závazném stanovisku nebo navazujícím stanovisku bylo náležitým způsobem zdůvodněno, proč takto dotčený orgán postupoval a že nastaly uvedené

²³⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7.1.2009, čj. 2 Ao 2/2008-62, www.nssoud.cz.

okolnosti, za nichž lze vydat navazující stanovisko nebo navazující závazné stanovisko.²³⁸

Jak je patrné, plánování je i významným průřezovým nástrojem ochrany životního prostředí. V rámci územního plánování je totiž, mj. i výše popsaným způsobem ve vztahu k zájmům chráněným vodním zákonem, resp. uplatňovaným vodoprávními úřady, zajišťována ochrana životního prostředí (včetně povrchových a podzemních vod), a to jako jeden z nejvýznamnějších veřejných zájmů, které je v těchto koncepčních dokumentech třeba dostatečně zohlednit. Tato ochrana je zajišťována ve dvou fázích: 1/ při pořizování a vydávání politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace a 2/ v územním řízení při vydávání územního rozhodnutí.²³⁹ Do obou fází tak mají vodoprávní úřady a zájmy jimi reprezentované platnou právní úpravou garantovaný „přístup“ a jejich požadavky tak musí být předepsaným způsobem zohledněny, resp. vypořádány.

III.

Zvláštní formu stanoviska poskytují vodoprávní úřady - obecní úřady obcí s rozšířenou působností - podle ustanovení § 115 odst. 15 vodního zákona k vydání rozhodnutí v řízení o určení správce drobného vodního toku nebo jeho zrušení na žádost budoucího, resp. dosavadního správce drobného vodního toku, které vede v prvním stupni ústřední vodoprávní úřad - Ministerstvo zemědělství podle ustanovení § 48 odst. 2 vodního zákona [srov. „K vydání rozhodnutí se vyjadřují příslušné vodoprávní úřady (§ 106 odst. 1).“]. Zřejmě tak půjde o vodoprávní úřady obcí, jejichž správními obvody drobný vodní tok, popř. jeho ucelená část protéká. Pokud jde o formu, bude se nejspíše jednat o úkon vodoprávního úřadu podle části čtvrté správního řádu, v němž se vodoprávní úřad vyjádří k osobě potenciálního správce vodního toku (např. z hlediska předchozích zkušeností s touto osobou v rámci výkonu této činnosti v minulosti, popř. na jiném vodním toku v oblasti působnosti vodoprávního úřadu) či k rozsahu navrhovaného správcovství (zda by např. nebylo vhodnější svěřit správcovství vodního toku osobě, která již část vodního

²³⁸ Potěšil, L. Roztočil, A. Hrůšová, K. Lachmann, M. *Stavební zákon - online komentář*. 1. vydání. Praha. C. H. Beck. 2011. K § 4.

²³⁹ Horzinková, E. a kol. *Správní právo – zvláštní část*. Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o. 159 s. ISBN 978-80-7380-105-2. s. 123.

toku ve správě má apod.). Stanovisko vodoprávního úřadu však bude pro Ministerstvo zemědělství představovat pouze (nezávazný či doporučující) podklad řízení, neboť se nejedná o závazné stanovisko.

5.2. Souhlas

Ke stavbám, zařízením nebo činnostem, k nimž není třeba povolení podle vodního zákona, které však mohou ovlivnit vodní poměry a které jsou uvedeny v ustanovení § 17 odst. 1 vodního zákona, je třeba (z důvodu určité garance zájmů chráněných vodním zákonem) souhlasu vodoprávního úřadu, ve kterém může vodoprávní úřad stanovit podmínky i dobu, po kterou souhlas uděluje (§ 17 odst. 2 vodního zákona). Souhlasu vodoprávního úřadu není třeba k činnostem, jichž je třeba při cvičení nebo zásahu Hasičského záchranného sboru České republiky a jednotek požární ochrany, Báňské záchranné služby, Policie České republiky, obecní policie a ozbrojených sil České republiky, které v případech cvičení postupují v dohodě s příslušným vodoprávním úřadem (§ 17 odst. 4 vodního zákona).

Pokud jde o formu souhlasu, tu vodní zákon nepředepisuje. Do novely provedené zákonem č. 150/2010 Sb. měl souhlas formu rozhodnutí ve správním řízení (srov. § 17 odst. 2 ve znění do 31.7.2010 – „*Vyplývá-li to z povahy věci, může vodoprávní úřad v rozhodnutí o udělení souhlasu stanovit podmínky i dobu, po kterou se souhlas uděluje.*“). To ostatně potvrzovala jak odborná literatura (srov. „*Nelze samozřejmě vyloučit ani případy, kdy zvláštní zákony přiznávají formu správního rozhodnutí takovým úkonům správních orgánů, které podle svého obsahu a právních účinků kritéria vyplývající z ustanovení § 9, resp. § 67 odst. 1 správního řádu nesplňují a mělo by se jednat o závazná stanoviska vydávaná podle části čtvrté správního řádu. V takových případech bude mít přednost zvláštní právní úprava a taková podmiňující „rozhodnutí“ budou tedy de iure rozhodnutími. Povahu závazného stanoviska ve smyslu ustanovení § 149 správního řádu má např. souhlas vodoprávního úřadu podle ustanovení § 17 vodního zákona.*“²⁴⁰), tak i výkladová stanoviska ústředních správních úřadů (srov. „*V případě, že ze zvláštního zákona vyplývá, že podmiňující úkon je správním aktem, tedy rozhodnutím ve smyslu § 67*

²⁴⁰ Vedral J. *Správní řád – komentář*. Bova Polygon. Praha. 2006. s. s. 830.

*správního řádu nebo mu zvláštní zákon dává formu rozhodnutí, nemůže se jednat o závazné stanovisko podle § 149 správního řádu. Vzhledem k tomu je třeba zkoumat povahu jednotlivých závazných stanovisek a souhlasů podle zvláštních zákonů a při posuzování použitelnosti § 149 správního řádu vycházet z jejich povahy. Souhlas podle § 17 zákona č. 254/2000 Sb., o vodách, ve znění pozdějších předpisů je rozhodnutí, neboť to uvedené ustanovení výslovně stanoví.²⁴¹). Jak vyplývá z výše uvedeného, z obsahového hlediska souhlas (až na určité výjimky) již před novelou č. 150/2010 Sb. naplňoval znaky závazného stanoviska podle ustanovení § 149 správního řádu, neboť podle ustanovení § 17 odst. 3 vodního zákona ve znění účinném do 31.7.2010 byl souhlas závazný pro orgány, které rozhodují v řízení o povolení stavby, terénních úprav, o provozování úložných míst pro nakládání s těžebním odpadem nebo o těžbě nerostů v případech uvedených v ustanovení § 17 odstavci 1 vodního zákona, nicméně vodní zákon pro souhlas předepisoval formu rozhodnutí ve správním řízení. Změna ve formě souhlasu nastala až novelou č. 150/2010 Sb. a souhlas vodoprávního úřadu tak od 1.8.2010 není (povinně) správním rozhodnutím. I nadále platí, že je závazný pro *příslušné orgány při postupu podle zvláštních zákonů* (např. podle stavebního zákona, zákona o hornické činnosti či zákona o nakládání s těžebním odpadem). Je ovšem třeba zdůraznit, že ne vždy bude po udělení souhlasu vodoprávním úřadem nějaký *postup podle zvláštních zákonů* vůbec následovat, jako je tomu např. v případě vrtů pro využívání energetického potenciálu podzemních vod, z nichž se neodebírá nebo nečerpá podzemní voda [§ 17 odst. 1 písm. g) vodního zákona], popř. dle ustanovení § 103 stavebního zákona není zapotřebí k určitým tam definovaným stavbám ohlášení ani stavební povolení, tj. nezahajuje se o nich žádné řízení v režimu stavebního zákona, a přesto, pokud se bude jednat např. o stavbu v záplavovém území, bude souhlas vodoprávního úřadu nezbytný [srov. § 17 odst. 1 písm. c) vodního zákona].*

Aby mohl souhlas vodoprávního úřadu plnit svůj účel, musí jeho povaha forma odpovídat tomu, zda bude či nebude navazovat další akt jiného správního orgánu při

²⁴¹ Závěr Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 31: Aplikace ustanovení § 149 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, v případě, že zvláštní zákon nestanoví formu určitého podmiňujícího úkonu, souhlasu, stanoviska apod.

postupu podle zvláštních zákonů, tzn. jde o to, zda souhlas své účinky vně veřejné správy získá až prostřednictvím finálního aktu jiného správního orgánu nebo zda sám založí, změní či zruší práva či povinnosti jmenovitě určené osoby, která hodlá některý ze záměrů taxativně vypočtených v ustanovení § 17 odst. 1 vodního zákona realizovat [obdobně srov. též ve vztahu k § 44 odst. 3 zákona č. 114/1992, podle kterého *v bližších ochranných podmínkách zvláště chráněných území lze vymezit činnosti a zásahy, které jsou vázány na předchozí souhlas orgánu ochrany přírody: „Výčet činností, ke kterým je třeba předchozí souhlas orgánu ochrany přírody, je dán v konkrétním zřizovacím předpisu, kterým se zvláště chráněné území vyhlašuje. Tyto souhlasy mohou mít povahu jak podkladů pro povolující rozhodnutí jiných správních orgánů, tak i rozhodnutí, která přímo opravňují k výkonu nějaké činnosti. Podle povahy věci tedy bude orgán ochrany přírody souhlas udělovat buď formou závazného stanoviska (§ 149 správního řádu), nebo formou samostatného správního rozhodnutí.*²⁴²]. Bude-li souhlas podkladem pro jiné řízení (tj. po udělení souhlasu bude následovat např. územní řízení o umístění stavby nebo stavební řízení obecného stavebního úřadu), udělí nebo neudělí vodoprávní úřad k podané žádosti souhlas formou závazného stanoviska podle ustanovení § 149 správního řádu. Pro takový souhlas (a vodoprávní úřad) pak bude platit vše, co bylo uvedeno o závazném stanovisku vodoprávního úřadu. Lze se domnívat, že ustanovení § 17 odst. 1 vodního zákona je v uvedeném smyslu speciální k ustanovení § 104 odst. 9 vodního zákona, tzn. nominuje určité záměry (stavby, zařízení nebo činnosti), k nimž je třeba závazné stanovisko vodoprávního úřadu v důsledku jejich většího významu pro zájmy chráněné vodním zákonem, resp. vodoprávním úřadem jako dotčeným orgánem vždy.

Bude-li však posouzení požadovaného záměru ze strany vodoprávního úřadu konečné, tzn. nebude již následovat jiný postup jiného správního orgánu podle zvláštního zákona, v rámci kterého by mohl být obsah souhlasu zohledněn (nepůjde ani o subsumci ani o podmiňující rozhodnutí), udělí vodoprávní úřad souhlas ve vodoprávním řízení formou rozhodnutí ve správním řízení.²⁴³ Takový souhlas

²⁴² Miko, L. Borovičková, H. a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny*. 2. vydání Praha. C. H. Beck. 2007. 607 s. ISBN 978-80-7179-585-8. s. 198.

²⁴³ Horáček Z., Král M., Strnad Z., Vytejčková V. *Vodní zákon s komentářem*. Praha. Sondy, s.r.o. 2011. 423 s. ISBN 978-80-86846-39-2. s. 75.

nelze považovat za závazné stanoviska ve smyslu ustanovení § 149 správního řádu. Tomu že mezi vodoprávním úřadem a fyzickou nebo právnickou osobou vzniká určitý *přímý vztah*, napovídá i to, že v případě absence souhlasu (či negativního souhlasu) se osoba, která některý ze záměrů uvedených v ustanovení § 17 odst. 1 vodního zákona hodlá realizovat, dopustí správního deliktu, za který jí hrozí pokuta až do 100 000 Kč (přestupek), resp. do 500 000 Kč (správní delikt podnikající fyzické nebo právnické osoby).

Souhlas (ať již má mít formu rozhodnutí nebo závazného stanoviska) se uděluje k žádosti, jejíž formulář (včetně uvedení nezbytných příloh) je uveden ve vyhlášce č. 432/2001 Sb., o dokladech žádosti o rozhodnutí nebo vyjádření a o náležitostech povolení, souhlasů a vyjádření vodoprávního úřadu, ve znění pozdějších předpisů. Stejně tak vyhláška v ustanovení § č. 432/2001 Sb. stanoví obsahové náležitosti souhlasu (např. základní popis a polohopisné vymezení stavby, zařízení nebo místa činnosti, číslo hydrogeologického rajonu, pokud stavbou, zařízením nebo činností jsou dotčeny podzemní vody apod.).

Vodní zákon ani vyhláška č. 432/2001 Sb. neřeší otázku, kdy musí mít právnická nebo fyzická osoba souhlas vodoprávního úřadu ke svému záměru, jde-li o stavby, činnosti nebo zařízení uvedené v ustanovení § 17 odst. 1 vodního zákona. Z vodního zákona vyplývá, že to má být před realizací takového záměru. Není však vyloučeno, aby souhlas vodoprávní úřad udělil i po zahájení realizace záměru např. pro dodatečné povolení stavby. Je logické, že je nadbytečné udělovat souhlas k již realizovanému záměru.²⁴⁴

Ohledně případného spáchání správního deliktu tím, kdo provede stavbu, zařízení nebo činnost podle ustanovení § 17 odst. 1 bez souhlasu vodoprávního úřadu nebo v rozporu s ním podle ustanovení § 116 odst. 1 písm. e) vodního zákona (pokuta do 100.000,- Kč), resp. § 125a odst. 1 písm. e) vodního zákona (pokuta do 500.000,- Kč), je vždy na osobě, která takovou stavbu, zařízení nebo činnost, jež podléhá souhlasu, hodlá realizovat, aby podmínky souhlasu splnila, resp. aby souhlas vodoprávního úřadu vůbec získala, a to před samotnou realizací zamýšleného záměru.

²⁴⁴ Nietzscheová, J. Právní poradna. *Vodní hospodářství* 2011. č. 9. s. 364-365.

5.3. Vyjádření

Každý, kdo hodlá umístit, provést, změnit nebo odstranit stavbu nebo zařízení a nebo provádět jiné činnosti, pokud takový záměr může ovlivnit vodní poměry, energetický potenciál, jakost nebo množství povrchových nebo podzemních vod (tzn. postačí i pouhá eventuální možnost ovlivnění), má právo obdržet od vodoprávního úřadu vyjádření, zda je tento záměr z hlediska zájmů chráněných vodním zákonem možný, popřípadě za jakých podmínek. Vyjádření vodoprávního úřadu, které se vydává v písemné podobě, není podle ustanovení § 18 odst. 3 vodního zákona rozhodnutím ve správním řízení a nenahrazuje ani jakékoliv povolení nebo souhlas vydávaný vodoprávním úřadem podle vodního zákona. Vyjádření není ani závazným stanoviskem ve smyslu ustanovení § 149 odst. 1 správního řádu, neboť jeho obsah není závazný pro výrokovou část jakéhokoliv rozhodnutí správního orgánu. Vodní zákon také požaduje, aby záměr, k němuž se má vodoprávní úřad vyjádřit, byl ze strany toho, kdo o vyjádření vodoprávní úřad požádá, dostatečně doložen (srov. § 18 odst. 1 vodního zákona). Žádost o vyjádření jako podání ve smyslu ustanovení § 37 správního řádu musí splňovat náležitosti podání v tomto ustanovení uvedené. Navíc v návaznosti na zmocnění v ustanovení § 115 odst. 2 vodního zákona jsou doklady, které je třeba vodoprávnímu úřadu doložit (včetně formuláře takového podání), stanoveny ve vyhlášce č. 432/2001 Sb., o dokladech žádosti o rozhodnutí nebo vyjádření a o náležitostech povolení, souhlasů a vyjádření vodoprávního úřadu, ve znění pozdějších předpisů (např. je třeba doložit situační výkres současného stavu v kopii katastrální mapy s popisem a zakreslením záměru a vyznačením účinků na okolí, situaci širších vztahů místa zamýšlené stavby, zařízení nebo činnosti a jeho okolí, schematicky zakreslenou do mapového podkladu zpravidla v měřítku 1 : 10 000 až 1 : 50 000 apod. – srov. § 10 citované vyhlášky). Vyhláška č. 432/2001 Sb. upravuje také obsahové náležitosti vyjádření vodoprávního úřadu, tedy to, zda je záměr z hlediska zájmů chráněných vodním zákonem uskutečnitelný, zejména zda je v souladu s plány hlavních povodí, s plány oblastí povodí, s programy opatření a plány rozvoje vodovodů a kanalizací schválenými pro dané území, popřípadě za jakých podmínek (srov. § 11 citované vyhlášky). Není zřejmě vyloučeno, aby doba platnosti vyjádření byla vodoprávním úřadem omezena.

Z logiky věci platí, že vyjádření je vázáno na právní i skutkový stav ke dni jeho vydání, tzn. pozdější legislativní změny či změny skutkových okolností budou mít přednost před vydaným vyjádřením, a to minimálně v části vyjádření dotčené uvedenými změnami.

Pokud jde o formu, jakou se vyjádření podle § 18 vodního zákona vydává, jedná se o úkon podle části čtvrté správního řádu. Dle ustanovení § 177 odst. 2 správního řádu se totiž při provádění úkonů, které provádí správní orgán a na které se nevztahují části druhá ani třetí správního řádu, postupuje obdobně podle části čtvrté správního řádu. Ve čtvrté části správního řádu je upraveno provádění úkonů správních orgánů, které je sice výkonem působnosti v oblasti veřejné správy, nicméně intenzita jejich účinků vůči dotčeným osobám je mnohem menší než např. v případě rozhodnutí nebo opatření obecné povahy. Tyto úkony (na rozdíl od rozhodnutí) nezasahují přímo do ničích práv, resp. se jejich prostřednictvím nezakládají, nemění ani neruší práva nebo povinnosti osob a ani se jimi v určité věci neprohlašuje, že někdo práva nebo povinnosti má anebo nemá (srov. § 9 správního řádu). Úkony podle části čtvrté správního řádu je třeba rozumět správním řádem příkladmo uvedená vyjádření, osvědčení, ověření nebo sdělení. Tímto výčtem se však jiné úkony správních orgánů zařazené do Části čtvrté správního řádu nevyčerpávají, neboť terminologie platné právní úpravy ve zvláštních zákonech není jednotná. Pro zařazení určitého úkonu správního orgánu do uvedeného režimu není rozhodující jeho formální označení ve zvláštním zákoně (mohou se nazývat stanoviska, informační úkony, posudky, registrace, souhlasy, doporučení, vyrozumění), ale rozhodující jsou materiální právní účinky, které jsou s takovým úkonem spojeny. Spadají sem také závazná stanoviska (§ 149 odst. 1 správního řádu) nebo předběžná informace (§ 139 správního řádu). I pro úkony podle části čtvrté správního řádu platí tzv. presumpce správnosti.²⁴⁵ Účelem stanovisek a vyjádření vykonavatelů veřejné správy je uplatnit zájmy, jejichž ochrana těmto vykonavatelům přísluší, navenek. Stanoviska ani vyjádření (např. vyjádření vodoprávního úřadu) nezasahují autoritativním způsobem do subjektivních práv nebo povinností fyzických a právnických osob. Od stanovisek a vyjádření v právě

²⁴⁵ Horzinková, E. Novotný, V. *Správní právo procesní*. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha. Leges. 2011. 360 s. ISBN 978-80-87212-34-9. s. 322.

uvedeném smyslu je zapotřebí odlišit případy, kdy je nějaký vykonavatel veřejné správy povinen respektovat názor jiného vykonavatele veřejné správy. Zde nemůže jít o nezávazné správní úkony, nýbrž pouze o řetězení správních aktů (rozhodnutí), nebo o jejich subsumpci (podmiňující akt, závazné stanovisko).²⁴⁶

To, že se jedná o úkon podle části čtvrté správního řádu pro vodoprávní úřad mj. znamená postupovat při vydávání vyjádření krom části čtvrté také podle části první správního řádu (tj. včetně základních zásad činnosti správních orgánů), dále obdobně podle konkrétních ustanovení správního řádu vyjmenovaných v ustanovení § 154 správního řádu (tj. ustanovení týkajících se příslušnosti, doručování apod.), resp. je mu uloženo přiměřeně použít i další ustanovení správního řádu, pokud je vodoprávní úřad přitom vyhodnotí jako potřebná. Významově je třeba používání slov „obdobně“ a „přiměřeně“ odlišovat. Obdobné použití v zásadě znamená, že se daná ustanovení použijí na danou věc v plném rozsahu (v zásadě lze říci, že postačuje záměna terminologie dle konkrétního případu a ustanovení je možno aplikovat). Přiměřené použití vymezuje volnější právní vztah mezi ustanovením a danou právní věcí. Nelze je na daný případ aplikovat mechanicky, avšak je nutno jejich použití přizpůsobit danému případu, resp. je možné jisté odchýlení od jejich aplikace tak, aby jejich použití v dané věci dávalo smysl. To samozřejmě neznamená libovůli při jejich aplikaci – s přiměřeně používaným ustanovením je nutno naložit tak, aby jeho aplikace na danou věc byla logická a odpovídala (zejména z legislativně-technického hlediska) dané věci. Bylo by patrně v rozporu s principem právní jistoty, pokud by se ustanovení § 154 správního řádu vykládalo tak, že by si správní orgán mohl vybírat, podle kterých ustanovení bude ve věci postupovat a podle kterých nikoli. Zřejmě je tedy možno neaplikovat pouze ta ustanovení, u nichž je jejich použití v dané věci zcela vyloučeno. Lze tedy shrnout, že i při postupu dle části čtvrté správního řádu je na místě (podle potřeby vyplývající ale z konkrétní věci) aplikovat také ustanovení části druhé a třetí.²⁴⁷

Při vydávání vyjádření podle ustanovení § 18 vodního zákona není stanovena lhůta, do které by vodoprávní úřad měl vyjádření vydat a nelze vycházet ani

²⁴⁶ Hendrych D. a kol. *Správní právo. Obecná část. 7.* Vydání. Praha. C.H. Beck. 2009, 875 s. ISBN 978-80-7400-049-2. s. 291.

²⁴⁷ Tošner, O. Nový stavební zákon: právní povaha zjednodušených postupů a ochrana před neoprávněnou stavbou. *Právní rozhledy*. 2008. č. 11. s. 401.

z ustanovení § 115 odst. 10 vodního zákona, protože se v případě vydávání vyjádření vodoprávním úřadem nejedná o správní řízení. Platí tedy obecně ustanovení § 6 odst. 1 správního řádu, podle kterého má správní orgán věc vyřídit bez zbytečného průtahu. Nevydá-li tedy vodoprávní úřad vyjádření v přiměřené lhůtě, lze pro zjednání nápravy použít i pravidla ochrany před nečinností podle ustanovení § 80 správního řádu.

Pro výše uvedené se domnívám, že po přijetí správního řádu z roku 2004 nabylo vyjádření zcela nového významu a materiálně nazíráno se jedná o předběžnou informaci podle ustanovení § 139 správního řádu, byť se lze setkat i s názorem opačným [srov. „*Vyjádření není...ani předběžnou informací (§ 139 správního řádu), i když té se po obsahové stránce přibližuje nejvíce.*“²⁴⁸]. Přikláním se k názoru, podle kterého je uplatnění institutu předběžné informace vázáno na případy stanovené zvláštním zákonem, kdy zvláštní zákon vydání takové informace předpokládá, a to buď tím, že výslovně stanoví, že jde o předběžnou informaci podle ustanovení § 139 správního řádu, nebo může skutečnost, že jde o takový případ, vyplývat přímo z obsahu zvláštního zákona (srov. „*Příkladem předběžné informace podle zvláštního zákona je ustanovení § 18 vodního zákona.*“)²⁴⁹. Z formálního hlediska je předběžná informace kvalifikovanou formou vyjádření správního orgánu podle části čtvrté správního řádu a jejím účelem je, aby se dotčeným osobám dostalo určité kvalifikované informace, na jejímž základě budou moci zhodnotit svůj případný postup v dané věci. Pojetí předběžné informace podle ustanovení § 139 správního řádu je tak totožné s pojetím vyjádření podle ustanovení § 18 vodního zákona.

V této souvislosti přesto není od věci připomenout historické kořeny tohoto vodohospodářského institutu, aby bylo vidět, že jeho dnešní obsahové pojetí navazuje na model zavedený již v polovině 50. let minulého století. Oproti předchozí úpravě však dnes již není získání vyjádření vodoprávního úřadu z pohledu investora jeho povinností (což je ale mj. stav, který dodnes přetrval v úpravě slovenské – srov. „*Pred zhotovením projektovej dokumentácie stavby alebo zmeny stavby je*

²⁴⁸ Horáček Z., Král M., Strnad Z., Vytejčková V. *Vodní zákon s komentářem*. Praha. Sondy, s.r.o. 2011. 423 s. ISBN 978-80-86846-39-2. s. 77.

²⁴⁹ Vedral J. *Správní řád – komentář*. Bova Polygon. Praha. 2006. s. 762.

stavebník povinný požiadať orgán štátnej vodnej správy o vyjadrenie k zámeru stavby, či je predpokladaná stavba alebo zmena stavby možná z hľadiska ochrany vodných pomerov a za akých podmienok ju možno uskutočniť a užívať." - § 28 odst. 1 zákona č. 364/2004 Zb.), s níž by navíc měla být spojena povinnost následně vyjádření připojit i k žádosti o schválení investičního úkolu (srov. § 24 odst. 1 zákona č. 11/1955 Sb.), resp. k žádosti o schválení projektového úkolu (srov. § 14 odst. 1 zákona č. 138/1973 Sb.). Ustoupil tak význam vyjádření vodoprávního úřadu z hlediska zájmů celé společnosti (srov. „Účinky vyjádření vodohospodářského orgánu podle § 14 mohou být pro občana nebo organizaci stejně závažné, ne-li někdy ještě závažnější než účinky záporného rozhodnutí. Je to však ustanovení v absolutním zájmu společnosti, které chrání především zájem veřejný.“²⁵⁰), a naopak došlo k jeho posílení jako instrumentu prevence ekonomie činnosti veřejné správy i nákladů, vynaloženého úsilí a zřejmě též delikt ní odpovědnosti fyzických nebo právnických osob v souvislosti s realizací jimi zamýšlených záměrů. V souvislosti s tím byla naopak zdůrazněna povinnost vodoprávního úřadu vyjádření žadateli poskytnout („Každý... má právo, aby po dostatečném doložení záměru obdržel vyjádření vodoprávního úřadu.“ – srov. § 18 odst. 1 vodního zákona).²⁵¹

Poprvé tedy již za účinnosti zákona č. 11/1955 Sb., o vodním hospodářství, bylo třeba si vyžádat „již v přípravě investičního úkolu od vodohospodářského orgánu vyjádření, zda plánovaná investice je možná z hlediska vodohospodářského, popřípadě za jakých podmínek. Vyjádření vodohospodářského orgánu je třeba též k plánované změně ve výrobním procesu závodu nebo změně rozsahu jeho výroby a ke změně a úpravě vodohospodářských děl a zařízení, i když se tyto změny a úpravy neprojeví investičně, avšak ovlivňují vodní hospodářství.“ (srov. § 24 zákona č. 11/1955 Sb.). Úkolem vodohospodářského orgánu pak bylo prověřit investici zejména z hlediska jejího umístění, využití plánovaného vodohospodářského díla nebo zařízení z hledisek širších vodohospodářských zájmů, zajištění potřebného množství vody, nutnosti čištění odpadní vody, ochrany proti vodě, dosavadního užívání vody jinými spotřebiteli a je-li v souladu se státním vodohospodářským

²⁵⁰ Böhm, A. Šilar, J. *Vodní zákon a související předpisy*. Státní zemědělské nakladatelství. Praha. 1975. s. 94.

²⁵¹ Krecht, J. *Zákon o vodách (vodní zákon) č. 254/2001 Sb. s důvodovou zprávou a poznámkami*. IFEC. Praha. 2002. ISBN 80-86412-15-6. s. 26.

plánem. Vyjádření vodohospodářského orgánu nenahrazovalo žádné povolení nebo souhlas vydávané podle zákona č. 11/1955 Sb., přesto bylo ale povinností investora připojit následně k žádosti o schválení projednávaného investičního úkolu vyjádření, popřípadě podmínky vodohospodářského orgánu. Poklady, které musel žadatel k žádosti o vyjádření doložit byly demonstrativně stanoveny v § 27 odst. 2 vládního nařízení č. 14/1959 Sb. (resp. do 23.3.1959 v § 28 odst. 1 vládního nařízení č. 70/1956 Sb.) a jednalo se např. o udání požadavku na množství a jakost vody s uvedením druhu a způsobu výroby, závazný posudek orgánů hygienické a protiepidemické služby apod. Ustanovení § 24 bylo do zákona č. 11/1955 Sb. vloženo, „*aby při plánování jakýchkoliv podniků byl vzat nutný zřetel na vodohospodářské poměry, zda plánovaná investice nebo plánované zvláštní užívání vody je možné, za jakých podmínek a zda a jaká opatření ve vodním hospodářství bude nutné učinit, aby plánované hospodářské podnikání nenarušovalo hospodaření s vodou jiných hospodářských podniků. Ve vyjádření může vodohospodářský orgán doporučit i vyhledání jiného vhodnějšího místa pro uvažovanou investici. Vyjádření není možno považovat za rozhodnutí vodohospodářského orgánu.*”²⁵².

Obdobným způsobem upravoval vyjádření i zákon č. 138/1973 Sb., o vodách (vodní zákon), který navíc výslovně v ustanovení § 14 odst. 3 stanovil, že „*vyjádření není rozhodnutím podle předpisů o správním řízení*“. Literatura v této souvislosti zdůrazňovala „*předběžný charakter vodohospodářského vyjádření, takže v praxi bude jednoznačným jazyčkem na váze zejména negativní vyjádření. Při kladném vyjádření půjde sice též o určité vodítko, a to potud, že zamýšlená investice je z vodohospodářského hlediska zásadně možná, konečné rozhodnutí bude až věcí orgánu příslušného k rozhodnutí o vlastní žádosti. Ustanovení o vyjádření mají chránit nejen vodní hospodářství, ale i toho, kdo o ně žádá, aby byl ušetřen zbytečných výloh a dalších námah. Vyjádření není rozhodnutím podle správního řádu, ale je předběžným opatřením. Pozice občana a organizací vůči vyjádřením, zejména negativním, je proto do určité míry horší než vůči rozhodnutím, neboť proti*

²⁵² Macháček, V. Míšek V. Novosad, A. *Zákon o vodním hospodářství a předpisy s ním související*. Státní nakladatelství technické literatury. Praha. 1960. S. 146.

domněle nesprávnému rozhodnutí se může občan, popřípadě organizace, odvolat."²⁵³.

Podle některých autorů²⁵⁴ se však s obdobou institutu dnešního vyjádření podle § 18 vodního zákona bylo lze setkat již i v úpravě rakousko-uherské. V ustanovení § 80 zákona č. 71/1870 čes. z. z. bylo totiž stanoveno, že pokud se zjistily závažné pochybnosti o tom, zda zamýšlený účel je dosažitelný, pak měl vodoprávní úřad tyto okolnosti sdělit příslušnému podnikateli (staviteli, investorovi). Ten se k tomu mohl vyjádřit a sdělit své stanovisko (srov. „*Vzejdou-li pochybnosti o tom, zdali bude možná toho, k čemu se směřuje, dojíti vůbec anebo dojíti tak, jak jest vytknuto, má se to dáti věděti podnikatelům, aby se o pochybnostech pronesli.*“ - § 80 zákona č. 71/1870 čes. z. z.). Nedomnívám se, že by tato úprava zcela odpovídala úpravě a smyslu dnešní úpravy, nicméně určitá podobnost, tzn. posouzení přípustnosti určitého záměru z hlediska zájmů vodohospodářských, zde byla. Uvedený mechanismus prověřování účelnosti projednávaného záměru však byl součástí jakéhosi před vlastním ústním řízením probíhajícího předběžného prošetřování (§ 79 zákona č. 71/1870 čes. z. z.) řádně podané žádosti týkající se ovšem pouze povolení realizace vodního díla (jiné záměry se tímto způsobem předběžně neprojednávaly). Účel ustanovení § 79 zákona č. 71/1870 čes. z. z. tak byl dvojitý: „*V první řadě třeba zjistiti, zda projekt není snad v takovém rozporu s veřejným zájmem, že jeví se účelným žádost hned ještě před zahájením vlastního kontradiktorního řízení zamítnouti, když tudíž zdůvodu veřejného dobra jest absolutně vyloučeno očekávati, že by rozhodnutí vodoprávní vyznít mohlo pro projektanta příznivě. V druhé řadě pak má se vodoprávní úřad event. předem přesvědčiti o účelnosti a proveditelnosti projektu a za tím cílem vyšetřiti jednotlivé zákonem podrobně uvedené otázky. Ježto stále silněji a silněji jeví se snaha, aby vodních sil co nejvíce bylo využito, mají vodoprávní úřady...býti pamětlivy..., aby zřízením žádaného vodního práva nebyl porušen zájem veřejný.*“²⁵⁵. Nedošlo-li v rámci tohoto předběžného prošetření hned

²⁵³ Böhm, A. Šilar, J. *Vodní zákon a související předpisy*. Státní zemědělské nakladatelství. Praha. 1975. s. 92.

²⁵⁴ Kult, A. *Vodní právo v Českých zemích v období 1870 - 1955. Vodní hospodářství*. 2008. č. 11. s. 404-408.

²⁵⁵ Procházka, B. *České vodní právo : Systematický výklad norem českého zákona vodního se zřetelem k úchytkám vodního zákona moravského a slezského*. Knihtiskárna Emanuela Stivína a synů v Praze – II. Nákladem vlastním. Sušice. 1925. S. 299.

na počátku pro zjevnou neuskutečnitelnost projektu k zamítnutí žádosti, „nelze žádost o tato povolení bez dalšího odmítnouti, nýbrž je nutno před zavedením komisionálního vodoprávního řízení sdělit pochybnosti, zda zamýšlený účel při propůjčení užívacích práv vodních nebo povolení zařízení k využití, vedení vod a obraně proti nim vůbec může být dosažen, projektantu, aby k nim zaujal své stanovisko. Je-li v tomto dalším stadiu řízení prokázána technická neúčelnost projektu, nelze jeho uskutečnění dovoliti z toho důvodu, aby tento projekt netvořil překážku pro uskutečnění jiných užitečnějších vodních staveb.”²⁵⁶. S názorem o tom, že jakési vyjádření vodoprávního úřadu obdobné úpravě dnešní bylo vydáváno již podle zákona č. 71/1870 z. z. čes., nemohu souhlasit, přestože částečně podobné rysy oba instituty vykazují. V případě postupu podle ustanovení § 80 zákona č. 71/1870 z. z. čes. se jednalo o postup v rámci již zahájeného řízení, zatímco vyjádření podle § 18 vodního zákona v rámci žádné řízení vydáváno není, jedná se naopak o úkon vydávaný mimo správní řízení, a to podle části čtvrté správního řádu.

Vyjádření podle § 18 vodního zákona přestane platit, dostane-li se do rozporu s právním předpisem, který nabyt účinnosti po jeho vydání, nebo došlo-li ke změně okolností rozhodných pro jeho obsah. V tomto případě vyjádření přestane platit přímo ze zákona, aniž by k tomu bylo třeba nějaké aktivity správního orgánu.

Vyjádření, které trpí vadami, lze za podmínek stanovených v ustanovení § 156 odst. 1 správního řádu opravit usnesením, které se pouze poznamená do spisu. O takovém usnesení se dotčené osoby pouze vhodným způsobem vyrozumí (§ 76 odst. 3 správního řádu) a není možné proti němu podat odvolání (§ 76 odst. 5 poslední věta správního řádu). Oprava může být uskutečněna jak na základě žádosti, tak i z moci úřední. Základní podmínkou je, aby nevznikla žádné z dotčených osob újma.

Vyjádření, které je v rozporu s právními předpisy a které nelze opravit podle ustanovení § 156 odst. 1 správního řádu, vodoprávní úřad, který je vydal, zruší usnesením (vydávaným z moci úřední) podle ustanovení § 156 odst. 2 správního řádu. V zájmu právní jistoty dotčených osob, tzn. především těch, pro které byly

²⁵⁶ Ševčík, J. *Vodní a rybářské právo : Komentářem a judikaturou opatřená sbírka předpisů vodního a rybářského práva, platného v historických zemích Československé republiky*. Právnícké knihkupectví a nakladatelství. Praha. 1937. s. 193.

takové úkony správními orgány provedeny, je totiž v uvedeném ustanovení upraveno rušení takových úkonů pro jejich rozpor se zákonem, kdy se přiměřeně použijí ustanovení hlavy IX části druhé správního řádu o přezkumném řízení (§ 94 a násl. správního řádu). Podle ustanovení § 95 odst. 4 správního řádu jsou účastníky přezkumného řízení účastníci původního řízení, v němž bylo vydáno přezkoumávané rozhodnutí, jichž se přezkumné řízení týká, nebo jejich právní nástupci. Úkony správních orgánů podle části čtvrté správního řádu (včetně vyjádření podle § 18 vodního zákona) se však nevydávají ve správním řízení a v případě přezkumného řízení podle ustanovení § 156 odst. 2 správního řádu tak nelze mluvit o účastnících původního řízení, ale jen o dotčených osobách (srov. § 2 odst. 3 správního řádu), tedy osobách dotčených na svých právech provedením příslušného úkonu. Usnesení vydávané podle ustanovení § 156 odst. 2 správního řádu není, jak to vyplývá z ustanovení § 76 odst. 3 věty první správního řádu, usnesením, které by se pouze poznamenávalo do spisu. Usnesení, jež může být navíc i prvním úkonem (srov. § 98 správního řádu, resp. § 115 odst. 10 vodního zákona), je třeba oznámit dotčeným osobám postupem podle ustanovení § 72 správního řádu (srov. § 76 odst. 3 věta první správního řádu a ve smyslu ustanovení § 81 odst. 1 správního řádu je proti němu možné uplatnit řádný opravný prostředek (odvolání, resp. rozklad), neboť to zákon nevyklučuje. „Účastníky přezkumného řízení“ vedeného podle ustanovení § 156 odst. 2 správního řádu jsou ty dotčené osoby, pro které bylo vyjádření vydáno, resp. ty, které o vyjádření podle ustanovení § 18 vodního zákona požádaly. Nejde však v pravém slova smyslu o účastníky řízení podle ustanovení § 27 správního řádu, neboť účelem řízení podle ustanovení § 156 odst. 2 správního řádu není vydání správního aktu. Usnesením vydaným podle ustanovení § 156 odst. 2 správního řádu se takovým osobám nezakládají, nemění ani neruší práva či povinnosti, ani se vůči nim nevydává deklaratorní správní akt.²⁵⁷

²⁵⁷ Závěr Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 60: K „přezkumnému řízení“ podle § 156 odst. 2.

5.4. Ohlášení

Ve snaze snižovat administrativní zátěž v souvislosti s procesy a postupy podle vodního zákona²⁵⁸ zavedla novela č. 150/2010 Sb. s účinností od 1.8.2010 pro vybraná vodní díla v ustanovení § 15a vodního zákona možnost vodoprávnímu úřadu jejich provedení toliko ohlásit a odkázala přitom na přiměřené použití ustanovení stavebního zákona o ohlašování vodních děl (odkaz na stavební zákon v ustanovení § 15a odst. 1 vodního zákona lze zřejmě v souvislosti se zásadou speciality vodního zákona k zákonu stavebnímu vyjádřenou již v § 115 odst. 1 vodního zákona považovat za nadbytečný).

Podle ustanovení § 15a odst. 1 vodního zákona tak k provedení vodních děl určených pro čištění odpadních vod do kapacity 50 ekvivalentních obyvatel, jejichž podstatnou součástí jsou výrobky označované CE podle zvláštního právního předpisu, postačí ohlášení vodoprávnímu úřadu, to znamená, že je na stavebníkovi, zda zvolí v případě záměru realizovat takové vodní dílo formu ohlášení nebo zda zvolí stavební řízení a s tím související stavební povolení (srov. „*K provedení vodních děl...postačí ohlášení...*“ - § 15a odst. 1 vodního zákona).

Vodní díla jsou podle vodního zákona stavby (§ 55 odst. 1 vodního zákona). Podle ustanovení § 2 odst. 3 stavebního zákona se stavbou rozumí veškerá stavební díla, která vznikají stavební nebo montážní technologií, bez zřetele na jejich stavebně technické provedení, použité stavební výrobky, materiály a konstrukce, na využití a dobu trvání. Výraz stavba tak v sobě zahrnuje jak označení hotového díla (věci), tak proces stavění jako probíhající činnost²⁵⁹. Stavbou se podle stavebního zákona (srov. § 2 odst. 4 stavebního zákona) rozumí i její část nebo změna dokončené stavby. U řady staveb je pouze její část vodním dílem. Příkladem může být např. stavba čistírny odpadních vod, kdy část stavby sloužící vlastnímu technologickému čištění odpadních vod je vodním dílem a část stavby v podobě zastřešení některých objektů technologického procesu a objekty administrativních

²⁵⁸ Sněmovní tisk 319 : Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

²⁵⁹ Doležal, J. Mareček, J. Sedláčková, V. Sklenář, T. Tunka, M. Vobrátilová, Z. Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami. Linde Praha, a.s. 2006. ISBN 80-7201-626-1. s. 42.

budov mohou být stavbami povolovanými obecným stavebním úřadem. Které stavby jsou vodním dílem a tedy spadají do režimu vodního zákona a do kompetence vodoprávních úřadů je stanoveno v ustanovení § 55 odst. 1 vodního zákona. V demonstrativním výčtu typických vodních děl jako staveb, které 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, jsou uvedeny i čistírny odpadních vod, jakož i stavby k čištění odpadních vod před jejich vypouštěním do kanalizací. Protože může vzniknout pochybnost o tom, zda některá stavba je vodním dílem, svěřil vodní zákon v ustanovení § 55 odst. 4 vodoprávním úřadům pravomoc o tom v řízení z moci úřední (srov. § 126 odst. 8 vodního zákona) rozhodnout.

Pokud jde o vodní díla určená pro čištění odpadních vod do kapacity 50 ekvivalentních obyvatel, jejichž podstatnou součástí jsou výrobky označované CE podle zvláštního právního předpisu, je podle ustanovení § 38 odst. 5 vodního zákona úkolem vlády, aby v nařízení vlády stanovila výčet a klasifikaci výrobků označovaných CE včetně hodnot přípustného znečištění odpadních vod z nich vypouštěných. Uvedené zmocnění vláda naplnila ve vztahu k vypouštění odpadních vod do vod povrchových v 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, a ve vztahu k výjimečnému (srov. § 38 odst. 7 vodního zákona) vypouštění odpadních vod přes půdní vrstvy do vod podzemních v nařízení vlády č. 416/2010 Sb., o ukazatelích a hodnotách přípustného znečištění odpadních vod a náležitostech povolení k vypouštění odpadních vod do vod podzemních. Podle obou citovaných nařízení se za takové výrobky považují domovní čistírny odpadních vod rozdělené do několika kategorií, resp. tříd (pro vypouštění odpadních vod do vod povrchových 3, pro vypouštění odpadních vod do vod podzemních 1) a certifikované podle nařízení vlády č. 190/2002 Sb., kterým se stanoví technické požadavky na stavební výrobky označované CE, ve znění pozdějších předpisů, a odpovídající ČSN EN 12566-3+A1 Malé čistírny odpadních vod do 50 ekvivalentních obyvatel - Část 3: Balené a/nebo na místě montované domovní

čistírny odpadních vod [srov. § 2 písm. g) nařízení vlády č. 61/2003 Sb., resp. § 1 odst. 2 nařízení vlády č. 416/2010 Sb.].

Vodní zákon předepisuje též náležitosti, které je kromě náležitostí podle stavebního zákona (jako např. údaje o stavebníkovi, o pozemku, o ohlášené stavbě, závazná stanoviska dotčených orgánů apod. – srov. § 105 odst. 1, 3 a § 108 odst. 1 stavebního zákona) třeba k ohlášení takového vodního díla vodoprávnímu úřadu předložit (např. kategorii výrobku označeného CE, stanovisko správce povodí, projektovou dokumentaci zpracovanou osobou, která získala oprávnění k této činnosti podle zákona č. 360/1992 Sb., provozní řád apod.). Významným usnadněním pro toho, kdo takové vodní dílo ohlásí, je skutečnost, že v případě souhlasu ze strany vodoprávního úřadu, se za povolené považuje i odpovídající nakládání s vodami – vypouštění odpadních vod do vod povrchových nebo podzemních podle ustanovení § 8 odst. písm. c) vodního zákona, ke kterému bude ohlášené vodní dílo sloužit. Proto je třeba k ohlášení vodního díla v případě vypouštění odpadních vod z vodního díla přes půdní vrstvy do vod podzemních přiložit, z důvodu dostatečné ochrany vodohospodářských zájmů, mj. i vyjádření osoby s odbornou způsobilostí (hydrogeologa ve smyslu zákona č. 62/1988 Sb., o geologických pracích a Českém geologickém úřadu, ve znění pozdějších předpisů)²⁶⁰ a v případě vypouštění odpadních vod do vod povrchových vyjádření příslušného správce vodního toku.

Jedině na základě úplných podkladů může stavební úřad posoudit, zda lze s ohlášenou stavbou souhlasit nebo ji z důvodů uvedených v zákoně zakázat. Jestliže podání označené jako ohlášení nemá předepsané náležitosti, nelze podle ustanovení § 105 odst. 4 stavebního zákona takové podání považovat za ohlášení a stavební úřad je odloží usnesením, které ve lhůtě 15 dnů zašle stavebníkovi.

Vodní díla ohlašovaná podle ustanovení § 15a vodního zákona spadají pod ustanovení § 104 odst. 2 písm. k) stavebního zákona [jedná se analogicky o výrobky, které plní funkci stavby a nejsou uvedeny v § 103 odst. 1 písm. g) bodě 5 stavebního zákona]. K jejich ohlášení je tak nutný alespoň územní souhlas

²⁶⁰ Strnad, Z. Hydrogeologie a vodní právo. In *Sborník 10. Česko-Slovenského Mezinárodního hydrogeologického kongresu* VŠB – TU Ostrava : Remedia DTP s.r.o., 2009. s. 287-290. ISBN 978-80-248-2026-2.

[srov. § 96 odst. 2 písm. b) stavebního zákona] a stavebník je může sám pro sebe provádět i svépomocí [srov. § 160 odst. 3 písm. b) stavebního zákona]. Podmínkou však podle ustanovení § 96 odst. 1 stavebního zákona je, že se nachází v zastavěném území nebo zastavěné ploše. Je nutné upozornit, že zakázat umístění nebo užívání takového vodního díla lze nejen podle ustanovení § 107 odst. 1 a 2 stavebního zákona, ale rovněž z důvodů uvedených v ustanovení § 108 odst. 2 stavebního zákona, zejména pokud by bylo narušeno životní prostředí v jejím okolí. Užívání ohlášeného vodního díla nevyžaduje v souladu s ustanovením § 119 stavebního zákona oznámení stavebnímu úřadu ani kolaudační souhlas.²⁶¹

Podle ustanovení § 4 odst. 1 stavebního zákona podléhají všechny stavby v souboru režimu stavby hlavní. Zákon nedefinuje, co se rozumí souborem a co se rozumí stavbou hlavní. Z povahy věci vyplývá, že se nemůže jednat o jakýkoli soubor staveb. Musí vždy jít o takový soubor, ve kterém jednotlivé stavby plní doplňkovou funkci ke stavbě hlavní. Splňuje-li stavba hlavní parametry stavby na ohlášení, pak pro všechny ze souboru staveb postačí ohlášení.²⁶² V případě dalších vodních děl souvisejících s vodním dílem ohlašovaným podle ustanovení § 15a odst. 1 vodního zákona tak lze využít výše uvedeného postupu podle ustanovení § 4 odst. 1 stavebního zákona a i tyto projednat v režimu stavby hlavní, tj. v režimu vodního díla ohlašovaného podle ustanovení § 15a odst. 1 vodního zákona.

Podle ustanovení § 106 odst. 1 stavebního zákona platí, že ohlášená vodní díla lze realizovat, jestliže vodoprávní úřad vysloví se stavbou vodního díla souhlas (náležitosti souhlasu stanoví v souladu s § 115 odst. 2 vodního zákona vyhláška č. 432/2001 Sb.) anebo do 40 dnů ode dne ohlášení provedeného u vodoprávního úřadu provedení vodního díla nezakáže. V případě souhlasu, ať již písemného nebo daného mlčky, předá vodoprávní úřad stavebníkovi jedno vyhotovení projektové dokumentace (§ 106 odst. 2 stavebního zákona) a tyto skutečnosti sdělí bez zbytečného odkladu správci povodí, resp. v případě, že je provedením ohlášeného vodního díla dotčen vodní tok, sdělí vodoprávní úřad tyto skutečnosti též příslušnému správci vodního toku (§ 115a odst. 4 vodního zákona). Souhlas platí po

²⁶¹ Výklad č. 90 k vodnímu zákonu a souvisejícím právním předpisům.

²⁶² Hegenbart, M. Sakař, B. a kol. *Stavební zákon : komentář* 1. Vydání. C. H. Beck. Praha. 2008. 504 s. ISBN 978-80-7400-044-7. s. 290.

dobu 12 měsíců; nepozbývá však platnosti, pokud v této době bylo s ohlášenou stavbou započato. Lhůta začíná běžet dnem následujícím po dni, kdy byl stavebníkovi doručen souhlas, nebo dnem následujícím po dni, kdy uplynulo 40 dnů od ohlášení (§ 106 odst. 3 stavebního zákona).

Pokud jde o povahu souhlasu s ohlášenou stavbou, dosud není tato otázka judikatorně definitivně vyřešena. Novější linie judikatury považuje např. územní souhlas, který má do jisté míry obdobnou povahu jako souhlas s provedením ohlášené stavby, za správní rozhodnutí, které (poté co byly využity případné opravné prostředky ve správním řízení) podléhá soudnímu přezkumu dle ustanovení § 65 a násl. soudního řádu správního.²⁶³ Dále je třeba upozornit na to, že dle judikatury²⁶⁴ lze souhlasem s provedením ohlášené stavby za určitých okolností povolit i stavbu, která podléhá režimu stavebního povolení, tím, že v důsledku nečinnosti stavebního úřadu lze obejít povinnost povolit stavbu ve stavebním řízení u záměrů, které ohlašovacímu režimu nepodléhají. Fiktivní nebo i skutečně vydaný souhlas stavebního úřadu s provedením ohlášené stavby tak fakticky může nahradit stavební povolení. Tímto postupem samozřejmě mohou být podstatným způsobem na svých právech zkráceny osoby, které by byly účastníky stavebního řízení. *„Tyto judikatorní trendy nás vedou k domněnce, že souhlas stavebního úřadu s ohlášenou stavbou (fiktivní souhlas), by měly být soudně přezkoumatelné v řízení o žalobách proti rozhodnutí správního orgánu, a to i na základě žaloby podané např. vlastníkem sousední nemovitosti, který se cítí ohlášeným záměrem dotčen na svých právech.“*²⁶⁵ Podle jiného (byť obdobného) názoru zůstal zákonodárce „na půli cesty“, zamýšlel-li prostřednictvím ohlašování staveb dosáhnout zjednodušení úředních postupů dle stavebního zákona, protože *„souhlas zakládá práva a povinnosti, neboť pouze na jeho základě je možno realizovat stavbu, při vydávání souhlasu správní orgán postupuje dle stavebního zákona a souhlas je vždy vydáván*

²⁶³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.1.2009, čj. 1 As 92/2008-76, www.nssoud.cz.

²⁶⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25.6.2009, čj. 7 As 10/2009-86, www.nssoud.cz.

²⁶⁵ Potěšil, L. Roztočil, A. Hrůšová, K. Lachmann, M. *Stavební zákon - online komentář*. 1. vydání. Praha. C. H. Beck. 2011. K § 105 a § 106.

v konkrétní věci (týká se konkrétní stavby) a pro konkrétního žadatele (stavebníka), pro kterého je závazný. Souhlas je tedy rozhodnutím".²⁶⁶

Vlastník vodního díla ohlašovaného podle ustanovení § 15a vodního zákona je podle ustanovení § 59 odst. 1 písm. k) vodního zákona povinen provádět jedenkrát za dva roky prostřednictvím Ministerstvem životního prostředí pověřené odborně způsobilé osoby, která má dostatečnou odbornou úroveň, technické, administrativní a organizační zázemí a splňuje předpoklady pro kvalifikované provedení revize (§ 59 odst. 2 vodního zákona), technické revize ohlášeného vodního díla a výsledky revizí předávat do 31. prosince příslušného roku vodoprávnímu úřadu. Zároveň je povinen event. zjištěné závady odstranit ve lhůtě do 60 dnů od provedení revize. Uvedená povinnost supluje u ohlašovaných vodních děl povinnost měřit objem vypouštěných vod a míru jejich znečištění a výsledky těchto měření předávat vodoprávnímu úřadu, který rozhodnutí vydal, příslušnému správci povodí a pověřenému odbornému subjektu (srov. § 38 odst. 5 vodního zákona)²⁶⁷. Přesun kontroly u vodních děl ohlašovaných podle ustanovení § 15a vodního zákona z vodoprávních úřadů na třetí osobu je i odbornou praxí vnímán jako krok správným směrem a zlepšení. Vodoprávní úřady v současnosti nemají technickou ani ekonomickou kapacitu na provádění efektivní kontroly a možnost kontroly, zda jsou revize prováděny včetně kvality prováděných revizí, navíc vodoprávními úřady zůstane²⁶⁸.

Je třeba připomenout, že ohlášení vodoprávnímu úřadu podléhají kromě výše uvedených vodních děl podle ustanovení § 15a odst. 3 vodního zákona také udržovací práce, které by mohly negativně ovlivnit životní prostředí nebo stabilitu vodního díla, dále obnova vodních děl zničených živelní pohromou (nejčastěji povodní) nebo havárií (k tomu blíže § 177 odst. 3 stavebního zákona) a vodohospodářské úpravy, za něž vodní zákon podle ustanovení § 55 odst. 2 považuje zemní práce a změny terénu v přirozených korytech vodních toků a na pozemcích sousedících s nimi, jimiž se podstatně mění přirozená koryta vodních toků a které jsou nezbytné k zajištění funkcí vodních toků [v uvedených případech není

²⁶⁶ Tošner, O. Nový stavební zákon: právní povaha zjednodušených postupů a ochrana před neoprávněnou stavbou. *Právní rozhledy*. 2008. č. 11. s. 401.

²⁶⁷ Horáček Z., Král M., Strnad Z., Vytejšková V. *Vodní zákon s komentářem*. Praha. Sondy, s.r.o. 2011. 423 s. ISBN 978-80-86846-39-2. s. 203.

²⁶⁸ Koller, M. Kontrola provozu a osoba způsobilá. *Vodní hospodářství* 2011. č. 9. s. 356-357.

ale možná volba způsobu projednání realizace záměru (ohlášení / stavební řízení) jako v případě ohlašování vybraných vodních děl – srov. „*Udržovací práce..je jeho vlastník povinen ohlásit vodoprávnímu úřadu. Ohlášení podléhá obnova vodních děl zničených živelní pohromou nebo havárií avodohospodářské úpravy.*”].

Odlišně od ohlašovaných vodních děl určených pro čištění odpadních vod do kapacity 50 ekvivalentních obyvatel, jejichž podstatnou součástí jsou výrobky označované CE, je v těchto případech upravena lhůta pro písemné sdělení vodoprávního úřadu, že proti ohlášení podanému podle ustanovení § 15 odst. 3 vodního zákona nemá námitek. Lhůta v těchto případech činí 15 dnů a pouze v ní lze ohlášenou obnovu, udržovací práce nebo vodohospodářskou úpravu zakázat postupem podle ustanovení § 107 stavebního zákona.

6. Závěr

Život lidí je závislý na vodě. Bez ní je život vyloučen. Voda je základní podmínkou života. Ve vodě život vznikl. Voda vždy limitovala rozvoj lidských sídlišť. Je strategickou surovinou zásadního významu. Jako předmět a příčina budoucích konfliktů či válek je voda zmiňována stále častěji²⁶⁹. Zásoby zdravé a dosažitelné vody postupně mizí a lidstvo tak bude čelit v rámci potravinové krize i nedostatku vody. Voda je společným majetkem, jehož hodnota musí být všemi uznávaná a povinností každého je užívat vodu účelně a ekonomicky²⁷⁰. O vzrůstajícím významu vody a nezbytnosti její ochrany (zejména pro pitné účely) nepřímo svědčí i nedávné přijetí novely trestního zákoníku č. 330/2011 Sb., která s účinností od 1.12.2011 zavádí v ustanovení § 294a nový trestný čin „Poškození vodního zdroje“, k jehož spáchání postačí již hrubá nedbalost.

Jedině šetrné a trvale udržitelné hospodaření s vodami může být cestou, jež lidstvu zajistí dostatek kvalitní vody i do budoucna. To je ostatně i jeden z cílů vodního práva. K jeho naplňování dochází i skrze rozhodování a další procesy v právní úpravě užívání vod, kterou reprezentuje vodní zákon jako základní vodohospodářská právní norma. Ve vodním zákonu se odráží nejen zkušenosti minulých generací praktiků vodního hospodářství, ale rovněž poslední třetinou 19. století nastolená tradice vodního (vodoprávního či vodohospodářského) zákonodárství v dnešním slova smyslu s kořeny sahajícími až do období práva Říše římské.

Vodní právo, jako právo regulující oblast jedné ze složek životního prostředí – vody, nabývá stále většího významu. Zájem o vodní hospodářství (a související legislativu) má s ohledem na opakující se a do budoucna zřejmě stále častější výkyvy počasí doprovázené extrémny v podobě povodní střídaných delšími obdobími sucha vzrůstající tendenci. O tom nepřímo svědčí i více než 90 výkladů Ministerstva zemědělství k vodnímu zákonu a souvisejícím právním předpisům (a více než 50 výkladů k zákonu o vodovodech a kanalizacích) projednaných a schválených

²⁶⁹ Kramer, M. Brauweiler, H-Ch. *Gewässerschutz- und Hochwasserschutzrecht : Ein Vergleich zwischen Deutschland, Polen und Tschechien*. Deutscher Universitäts-Verlag GmbH. Wiesbaden. 2000. ISBN 3-8244-7286-4. s. 18.

²⁷⁰ Evropská vodní charta vyhlášená 6. května 1968 ve Štrasburku.

Výkladovou komisí k vodnímu zákonu (resp. k zákonu o vodovodech a kanalizacích)²⁷¹. Již samo zřízení uvedených výkladových komisí jako poradních orgánů pro oblast vodního hospodářství v rámci Ministerstva zemědělství od roku 2002 bylo důsledkem zvýšeného zájmu o tuto oblast práva ze strany odborné i laické veřejnosti. Zřizovány jsou ale např. i specializované webové stránky týkající se jen vodního hospodářství jako např. Informační systém VODA České republiky²⁷². Semináře a školení tematicky zaměřené na vodní právo pořádané přímo či pouze pod patronací zejména ústředních vodoprávních úřadů mají vždy vysokou účast, a to nejen ze strany pracovníků vodoprávních úřadů.

6.1. Vodoprávní úřady

Pokud jde o soustavu vodoprávních úřadů, jako správních orgánů, které především a v podstatné míře vykonávají státní správu podle vodního zákona (kromě např. České inspekce životního prostředí či celních úřadů), jedná se o poměrně efektivní třístupňovou hierarchicky vystavěnou strukturu správních orgánů s pluralitou, resp. od 1.8.2010 spíše duplicitou správních orgánů na nejnižší úrovni, kde vystupují jednak obecní úřady s pravomocí upravovat, omezovat či zakazovat obecné nakládání s povrchovými vodami, jednak obecní úřady obcí s rozšířenou působností jako „zbytkově“ určené vodoprávní úřady, pokud (vodní nebo jiný zákon) nestanoví jinak. Krajské úřady jako vodoprávní úřady s vodním zákonem taxativně vymezenou působností a obecnou působností jako nadřízený správní orgán ve vztahu k obecním úřadům jsou pak doplněny čtveřicí ústředních vodoprávních úřadů, s rozhodující působností Ministerstva zemědělství a Ministerstva životního prostředí. Zvláštním typem vodoprávních úřadů jsou újezdní úřady, jejichž působnost se vztahuje pouze na území vojenských újezdů.

Pokud jde o úvahy *de lege ferenda*, pak částečně nezodpovězenou zůstala ve vztahu k jednotlivým občanům (domácnostem) otázka o příčinách či spíše přínosech zrušení pověřených obecních úřadů vykonávajících působnost vodoprávního úřadu právě ve vztahu k této cílové skupině, tzn. k jednotlivým občanům,

²⁷¹ Ministerstvo zemědělství. *EAGRI : Voda : Výkladové komise* [online]. 2009 [cit. 2011-12-17]. WWW: <<http://eagri.cz/public/web/mze/voda/statni-sprava-ve-vh/vykladove-komise/>>.

²⁷² *Informační systém VODA České republiky* [online]. 1999 [cit. 2011-12-17]. Dostupné z WWW: <<http://voda.gov.cz/portal/>>.

resp. domácnostem od 1.8.2010. Z vlastní zkušenosti mohu potvrdit, že kvalita výkonu státní správy (zřejmě nejen na úseku vodního hospodářství) pracovníky pověřených obecních úřadů nebyla (a nemohla ani být) srovnatelná s obecními úřady obecních úřadů obcí s rozšířenou působností, a již vůbec ne s krajskými úřady. Je to dokonce částečně i pochopitelné za situace (z personálních důvodů) nevyhnutelné kumulace funkcí na pověřených obecních úřadech, která neumožňuje (dokonce přímo vylučuje) jakoukoliv snahu jednotlivých pracovníků proniknout ve vykonávané agendě do hloubky, když preferován je (mj. i z ekonomických důvodů) záběr toliko co do šíře vykonávaných činností. Nedostatečné personální obsazení pověřených obecních úřadů ale podle mého názoru nemělo (a nemá) být vnímáno jako relevantní kritérium či argumentace pro jejich vyloučení ze skupiny vodoprávních úřadů. Hmotné právo by nemělo být přizpůsobováno možnostem správního orgánu a jeho kompetenci. Myslím si totiž dokonce, že výkon působnosti vodoprávních úřadů pověřenými obecními úřady nebylo na místě hodnotit výhradně negativně. Mnohdy již samo přiblížení vodoprávního úřadu jednotlivým občanům znamenalo v řadě míst podstatnou výhodu a významný přínos a zjednodušení styku s veřejnou správou ze strany jejich klientů, v tomto případě jednotlivých občanů. Domnívám se, že dosavadní zkušenosti s pověřenými obecními úřady nemusely vést pouze k jejich zrušení jako vodoprávních úřadů. Jestliže agenda jimi vykonávaná byla zaměřena na potřeby jednotlivých občanů a jejich domácností a vycházelo se z toho, že se většinou jedná o agendu vodohospodářsky (zejména kvantitativně) méně významnou, za vhodnější by bylo lze považovat zachování myšlenky pověřených vodoprávních úřadů jako „úřadů pro běžné občany“ (samozřejmě s možnou revizí svěřených kompetencí, zda jsou všechny skutečně z hlediska potřeb jednotlivých občanů nezbytné, či naopak, zda některé další by bylo vhodné doplnit). Pokud by tomu tak bývalo bylo, pak ovšem s tím, že pro úkony jimi zajišťované by byl předepsán méně formalizovaný postup. Inspirativní je z tohoto pohledu úprava německá, která např. rozlišuje 2 typy povolení k nakládání s vodami. Procesně méně formalizované „*Erlaubnis*“ (svolení, dovození) umožňuje zrušitelné oprávnění užívat vodu k určitému účelu, v určitém množství, event. též po určité době, zatímco z hlediska procesu projednávání a vydávání složitější „*Bewilligung*“ (povolení, schválení) umožňuje zásadně nezrušitelné, avšak časově omezené právo ke

konkrétnímu užívání vod a je mu ze zákona vlastní ochrana jak ve vztahu k úřadům, tak i vůči třetím osobám²⁷³. Myslím, že podobně mohlo být uvažováno při rozhodování o rušení pověřených obecních úřadů, resp. analýze výsledků jejich dosavadní činnosti. Zjednodušený režim povolování např. pro domovní studnu a související odběr podzemních vod, popř. pro domovní čistírnu odpadních vod a odpovídající nakládání s vodami jako dvou nejběžnějších požadavků jednotlivých občanů v režimu vodního zákona mohl zůstat v působnosti pověřených obecních úřadů v podobě např. jakéhosi „formulářového“ svolení (schválení) předložené žádosti (např. i jen na určitou zákonem stanovenou časově omezenou dobu s možností jejího prodloužení – opět ale zjednodušenou formou; s omezeným a zákonem taxativně zúženým okruhem účastníků řízení apod.). Garantovány by ale v takovém případě na druhé straně musely zůstat alespoň minimální požadavky zejména na ochranu jakosti povrchových a podzemních vod, jakož i další účely a cíle vodního zákona. Vycházet by bylo možno i z modelu ohlašovaných „výrobních“ vodních děl, kdy se v případě souhlasu s ohlášením takového vodního díla má za povolení i odpovídající nakládání s vodami, které již vodní zákon zná a které by z hlediska své podstaty odpovídalo požadavku zjednodušeného procesu podle vodního zákona. Za úvahu by pak v této souvislosti stála i efektivnost a přínosy soudního přezkumu takových v podstatě „formulářových svolení“ (povolení), když rozhodující činnost pověřených obecních úřadů by nebyla spojena s právním posouzením věci, ale spíše s ověřením reálné možnosti či faktické přípustnosti s vodami požadovaným způsobem a v požadovaném místě nakládat. Poměrně razantní právní úpravu představilo v tomto směru Slovensko, které ze soudního přezkumu v rámci správního soudnictví vyloučilo nejen povolení k nakládání s vodami, ale i stavební povolení pro vodní díla a některé další akty podle vodního zákona č. 364/2004 Zb. Podle čl. 46 odst. 2 Ústavy SR se sice může ten, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech rozhodnutím orgánu veřejné správy, obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí. Obecné soudy vykonávají správní soudnictví podle páté části zákona č. 99/1963 Zb. Přezkum v rámci správního soudnictví může být ve vztahu k rozhodnutím orgánů veřejné správy ve

²⁷³ Breuer, R. *Öffentliches und privates Wasserrecht*. C. H. Beck oHG. München. 2004. ISBN 3 406 460380. s. 145.

smyslu čl. 46 odst. 2 Ústavy SR výslovně vyloučen zákonem. Podle ustanovení § 248 písm. d) zákona č. 99/1963 Zb. soudy nepřezkoumávají mj. např. rozhodnutí správních orgánů předběžné povahy a procesní rozhodnutí týkající se vedení řízení, ale také ta rozhodnutí správních orgánů, jejichž přezkoumání vylučují zvláštní zákony. Takovým zvláštním zákonem je vodní zákon č. 364/2004 Zb., podle jehož ustanovení § 73 odst. 17 soudy nepřezkoumávají rozhodnutí o „a) povoleniach na osobitné užívanie vôd, b) povoleniach na vodné stavby, c) určenie ochranného pásma vodárenských zdrojov a d) schválení manipulačného poriadku vodnej stavby.“. Slovenskou výlukou ze soudního přezkumu v takovém rozsahu považují za neodůvodněnou. Taková úprava ostatně neodpovídá ani zahraničním doporučením [srov. např. „Každý, kdo se cítí dotčený rozhodnutím vodoprávního úřadu v souvislosti užíváním vod, by měl mít možnost obrátit se v této věci na soud. V některých zemích jsou za tím účelem dokonce zřizovány specializované soudy zabývající se výlučně vodohospodářskou problematikou. V ideálním případě by se takový soud (senát) měl skládat z předsedy, kterým by byl právník, tj. soudce profesionál, a 2 „laiků“, tj. odborníků, pokud jde o technické a ekonomické aspekty hospodaření s vodou, kdy jeden z nich by mohl být dokonce nominován vodoprávním úřadem.“²⁷⁴].

Nehledě na výše naznačené úvahy o pověřených obecních úřadech jako vodoprávních úřadech, se domnívám, že současná podoba organizace vodoprávních úřadů koresponduje s potřebami vodního hospodářství, jejich působnost je logicky rozdělena nejen mezi jednotlivé stupně vodoprávních úřadů (obecní úřady x krajské úřady x ústřední vodoprávní úřady), ale i v rámci jednoho stupně (místní působnost; centrální působnost ústředních vodoprávních úřadů), a že způsob jimi vykonávané agendy není v rozporu s požadavky na odpovídající odbornou úroveň.

6.2. Vodoprávní řízení

Významný podíl úkonů činí vodoprávní úřady ve vodoprávním řízení, tj. správním řízení o věcech upravených vodním zákonem. Vodoprávní úřady v něm postupují nejčastěji podle správního řádu, pokud vodní zákon (nebo v případě

²⁷⁴ Caponera, D. *Principles of Water Law and Administration : National and International*. 2nd ed. Taylor & Francis Group. London. 2007. ISBN 978-0-415-43583-3. s 156.

vodních děl i stavební zákon) nestanoví něco jiného. Specifikum věcí projednávaných podle vodního zákona, jako jsou složitost projednávaných věcí na jedné straně, častý požadavek po operativním a rychlém řešení na straně druhé, možnost dotčení nejrůznějších osob zamýšlenou či povolovanou činností, časté naplnění podmínek pro vedení společného řízení ve smyslu ustanovení § 140 správního řádu apod., předurčilo množství odchylek od právní úpravy „standardního“ správního procesu podle správního řádu. Všechny odchylky však v průběhu přípravy novely vodního zákona č. 150/2010 Sb. prošly revizí a aprobační oprávněností jejich zachování, a to jednak ze strany Ministerstva vnitra, jednak také v rámci meziresortního připomínkování a v průběhu projednávání novely ve vládních legislativních (poradních) orgánech. Výsledkem je nicméně celá řada ustanovení, která byla ze strany spolupředkládajících resortů Ministerstva zemědělství a Ministerstva životního prostředí obhájena a v tomto testu obstála. Některá nová pravidla odchylovající vedení vodoprávního řízení od správního řádu byla dokonce novelou č. 150/2010 do vodního zákona nově vložena. Za velmi důležité a z hlediska prevence neúměrného prodlužování vodoprávního řízení a eskalace budoucích sporů např. i v rámci správního soudnictví považují jednoznačné, taxativní vymezení okruhu účastníků řízení o povolení k odběru podzemních vod. Jedná se o typ řízení z valné většiny zahajovaný k žádosti jednotlivců, jehož průběh v řadě případů sloužil pouze jako příhodné fórum pro vyrovnávání nedořešených (a s projednávanou věcí většinou nesouvisejících) sousedských rozepří. Vodoprávní úřad se přes jasnou povahu podzemních vod, které nejsou předmětem vlastnictví ani součástí či příslušenstvím pozemku, pod nímž se vyskytují, dostával do obtížně řešitelné situace a spory mezi účastníky často nevedly k věcnému posouzení projednávané věci, ale k jakési vodoprávní „plichtě“, což je přístup, který jednak odporuje pravidlům správního řízení (zejm. zásadě materiální pravdy, zásadě legitimního očekávání apod.), jednak jako kompromis mezi zúčastněnými osobami a vodoprávním úřadem nemohl být vítaným řešením pro žádnou ze stran. Omezení okruhu účastníků řízení o povolení k odběru podzemních vod na žadatele, popř. takovým odběrem dotčenou obec, event. občanské sdružení, jehož cílem je podle stanov ochrana životního prostředí, tak v žádném případě nemůže znamenat zhoršení či ohrožení zájmů např. vlastníků sousedních nemovitostí či studní v okolí povolovaného odběru, neboť je povinností

vodoprávního úřadu oprávněné zájmy, již povolená nakládání s vodami a nabytá práva v probíhajícím řízení ochránit a v případě kolize požadovaného odběru s nimi jej v požadovaném rozsahu i nepovolit. Je nezbytné ochránit zájmy jak každého vlastníka nebo uživatele, tak také zájem veřejný. Cílem je „vybalancovat“ různé zájmy v užívání vod, jakož i zajistit ochranu vody jako součásti přírodního prostředí proti nadměrnému užívání (a znečištění)²⁷⁵. V tomto směru tedy vlastník sousedního pozemku nemůže v rámci vodoprávního řízení přinést jakoukoliv „přidanou hodnotu“, když za základní podklad pro povolení takového nakládání s podzemními vodami slouží vyjádření osoby s odbornou způsobilostí (hydrogeologa podle zákona č. 62/1988 Sb.), které by ve své ideální podobě mělo určitě a srozumitelně posoudit záměr odebírat podzemní vodu v uvedené lokalitě (navrženým způsobem a v požadovaném rozsahu), a to mj. také z hlediska možnosti a rozsahu ovlivnění okolních zdrojů podzemních vod, popř. též navrhnout či doporučit event. opatření v souvislosti se zamýšleným záměrem (srov. § 9 odst. 1 vodního zákona a vyhláška č. 432/2001 Sb.). Lituji, s ohledem na nedořešené postavení vlastníků pozemků pod vodními díly, zejména pod nádržemi a rybníky, že se obdobné řešení nepodařilo přijmout i v případě vodoprávních řízení týkajících se nakládání s povrchovými vodami v těchto vodních dílech. Je sice pravdou, že judikatura zejména vrcholných orgánů soudní moci v posledním období (zdá se) akceptovala zvláštní (zejména stavebně – technický) charakter těchto vodních děl, u nichž je v reálu hranice dělící je od pozemku pod nimi jen obtížně identifikovatelná, byť představa o její jisté existenci je na místě. Nejistota ohledně stability uvedených názorů, stejně tak jako nehospodárnost a ekonomická, finanční i časová náročnost jejich prosazování ale hovoří jasně pro volbu odpovídajícího legislativního řešení a urychlené odstranění uvedených pochybností přinejmenším v zájmu nastolení právní jistoty nejen vlastníků takových vodních děl, ale také vlastníků pozemků pod nimi.

Možnost autoritativně, závazně rozhodnout v případě nejasností či pochybností např. o tom, zda se jedná o nakládání vodami, zda se jedná o vodní dílo, či v případě pochybností o hranici koryta vodního toku považují za velmi důležitý institut vodního práva. Rozhodování v pochybnostech v něm má nejen dlouhodobou

²⁷⁵ Matula, S. *Institutional Framework for Water management in the Czech Republic* Czech university of Agriculture. Praha. 1998. ISBN 80-213-0554-1. s. 23.

tradici, ale legislativně, jako typ řízení zakončeného vydáním deklaratorního rozhodnutí, bylo ve vodním právu zakotveno dříve, než byla obecná právní úprava přijata v souvislosti s přijetím správního řádu z roku 2004. Přesto i po přijetí správního řádu zůstal význam rozhodování v pochybnostech zachován. Po novele č. 150/2010 Sb. bylo rozhodování v pochybnostech dokonce o některé další typy pochybností rozšířeno (např. zda se jedná o odpadní vody) a v reakci na postupně publikovanou judikaturu bylo rozhodování v pochybnostech (na rozdíl obecné úpravy vydávání deklaratorních správních aktů podle správního řádu) prohlášeno za řízení zahajované vždy z moci úřední. Myslím si, že mechanismus řízení zahajovaného z moci úřední spolu s požadavkem na prokázání nezbytnosti pro uplatnění práv určité osoby (srov. § 142 odst. 1 správního řádu analog.) umožní vodoprávním úřadům rozhodovat v pochybnostech skutečně až (jen) tehdy, jestliže věc nebude natolik zřejmá, aby nestačilo méně formální sdělení vodoprávního úřadu či spíše jeho vysvětlení namítaných nejasností. I dosavadní zkušenosti vodoprávních úřadů ostatně potvrzovaly nejvýše jednotky takových rozhodnutí za rok.

Ve vodoprávním řízení rozhodují vodoprávní úřady o mnoha věcech: povolují např. provedení, změny či odstranění vodních děl, povolují v jednotlivých případech výjimky ze zákazů či omezení plavby, ukládají opatření k nápravě nedovoleného vypouštění odpadních vod, nedovoleného nakládání se závadnými látkami nebo havárií či schvalují manipulační řád vodního díla apod. Charakteristickým typem rozhodování ve vodoprávním řízení je povolování nakládání s vodami. Samo nakládání s vodami, tzn. jejich užívání ať již jako obecné nakládání s povrchovými vodami, které nevyžaduje povolení vodoprávního úřadu, ale za určitých okolností může být vodoprávním úřadem ve veřejném zájmu upraveno, omezeno či zakázáno, nebo jako zvláštní užívání vod, k němuž je třeba časově omezené povolení vodoprávního úřadu, je zřejmě nejvýznamnějším a nejdůležitějším institutem (našeho) vodního práva. Definici, spíše však interpretační pravidlo, co vše může nakládáním s vodami být, obsahuje vodní zákon v ustanovení § 2 odst. 9. Příkladmo uvádí např. vzdouvání pomocí vodních děl, využívání jejich energetického potenciálu či plavbu s tím, že jím je jakýkoliv způsob užívání vod, jímž lze využívat jejich vlastnosti nebo ovlivňovat jejich množství, průtok, výskyt nebo jakost. Je tedy zřejmé, že se nejedná o výčet taxativní, ale naopak demonstrativní, což jen

podtrhuje obdobně koncipovaný výčet způsobů užívání vody, který vyžaduje povolení vodoprávního úřadu v ustanovení § 8 odst. 1 vodního zákona. I v tomto ustanovení jsou vyjmenovány pouze nejběžnější a obvyklé způsoby užívání povrchových nebo podzemních vod. V rámci bodu 5. tohoto ustanovení pod označením „jiné nakládání“ je pak dán dostatečně velký prostor pro subsumci dalších typů „nepojmenovaných“ nakládání s vodami, je-li naplněno pravidlo z ustanovení § 2 odst. 9 vodního zákona. Ještě právní úprava z 50. let minulého století (zákon č. 11/1955 Sb.) hovořila namísto nakládání s vodami o obecném a zvláštním užívání vod, nicméně pozdější teorie přijala koncepci, podle které např. plavba nespadá ani pod obecné ani pod zvláštní užívání vod a bylo proto třeba najít jiné pojmové označení, které by uvedené skutečnosti lépe vystihovalo. Proto vodní zákon č. 138/1973 Sb. přišel s pojmem „nakládání s vodami“, který v sobě zahrnuje nejen užívání vod, jako je jejich odběr, vzdouvání apod., ale i jiné činnosti potenciálně ovlivňující vodní poměry, jako je např. plavba, chov ryb či vodní drůbeže apod. [ještě zřetelněji to vyjádřil slovenský vodní zákon č. 364/2004 Zb., podle kterého je nakládáním s vodami, jinak též využíváním vody „*vykonávanie činností v rámci vodohospodárskych služieb, tedy služieb, ktoré sa poskytujú pre domácnosti, verejné inštitúcie alebo hospodársku činnosť, ako je odber, vzdúvanie, zachytávanie, úprava a dodávanie povrchových vôd a podzemných vôd, odvádzanie a čistenie odpadových vôd s následným vypúšťaním dopovrchových vôd, a činností spojených s akoukoľvek ľudskou činnosťou, ktoré majú významný dopad na stav vôd*“ – srov. § 2 písm. ak)]. Širší význam nakládání s vodami je ale na druhé straně seznatelný i z pouhé systematiky našeho vodního zákona, který do Hlavy II označené jako „Nakládání s vodami“ začleňuje nejen pravidla týkající se nakládání s (povrchovými) vodami, ale rovněž problematiku povolení k některým jiným činnostem, povolování (ohlašování) vodních děl, vypouštění odpadních vod s obsahem zvláště nebezpečné závadné do kanalizace, souhlas vodoprávního úřadu a také vyjádření vodoprávního úřadu. Přesto by možná již jen pro snadnější pochopení (či spíše uchopení) užívání vod stálo za úvahu, zda se podobně jako na Slovensku nevrátit i v našem vodním zákonu k terminologii, která na našem území byla zavedena od počátku novodobého vodního práva na konci 19. století a která byla opuštěna v 70. letech minulého století. Pokud by se podobně jako v rámci

úpravy slovenské nadále ponechal jako základní pojem „nakládání s vodami“ v jeho dnešním, širokém pojetí a krom obecného nakládání s povrchovými vodami by se zavedl termín „zvláštní užívání vod“ (srov. „*osobitné užívanie vôd*“ - § 21 zákona č. 364/2004 Zb.), byl by na první pohled zřejmý význam pojetí „nakládání s vodami“ jako určitého (nad)množinového či skupinového označení všech možných variant užívání vod, jak to ostatně naznačuje i uspořádání vodního zákona a vymezení tohoto pojmu v jeho úvodních ustanoveních. Zdá se mi totiž, že pojem „nakládání s vodami“ se někdy zužuje pouze na alternativy užívání povrchových nebo podzemních vod způsoby prezentovanými v ustanovení § 8 vodního zákona, zatímco vlastní význam tohoto pojmu není aplikační praxí správně pochopen, ani interpretován. Obdobně zůstal zákonodárce (zejména odborné) veřejnosti dlužen bližší teoretické zdůvodnění striktního pojetí vod jako (snad) věcí, které nejsou předmětem vlastnictví, ani součástí či příslušenstvím pozemku, nad nímž nebo pod nímž se vyskytují. A nejde jen o to, zda se ve skutečnosti jedná o *res nullius* či (jen) *res extra commercium*, což ani nebylo předmětem a cílem této práce, ale očekával bych hlubší úvahu nad tím, proč nedošlo nejpozději přijetím vodního zákona nejen k navázání na tradiční pojetí právního statusu vod v období do přijetí vodoprávní legislativy v 50. letech 20. století, ale ani k inspiraci právní úpravou např. německou, popř. rakouskou, podle kterých je (či může být) vždy alespoň část vod předmětem (dokonce i) soukromého vlastnictví.

Právo nakládat s povrchovými nebo podzemními vodami nelze založit smluvně. Je právem, které vyplývá jedině z vodního zákona, a to buď jako případy, kdy není třeba povolení vodoprávního úřadu (zejména obecné nakládání s povrchovými vodami – např. bruslení, plavání, mytí, plavení zvířat; užívání povrchových vod k plavbě; případy, kdy není třeba povolení vodoprávního úřadu – např. kvantitativně a časově limitované čerpací pokusy při provádění hydrogeologického průzkumu nebo průzkumu vydatnosti zdrojů podzemních vod, jednorázové odběry vod při mimořádných událostech, požárech či živelních pohromách; odběry podzemních vod ze studní vybudovaných před 1.1.1955 pro potřeby jednotlivých občanů a domácností) nebo případy, kdy povolení vodoprávního úřadu třeba je. Povolení k nakládání s vodami je konstitutivním správním aktem vydávaný ve vodoprávním řízení k žádosti osoby, již vodní zákon v případě udělení povolení označuje za

„oprávněného“. Oprávněný může v případě potřeby vodoprávní úřad požádat i o změnu či zrušení tohoto povolení, popř. mu je vodoprávní úřad za zákonem stanovených podmínek může změnit nebo zrušit i v řízení zahajovaném z moci úřední, resp. povolení k nakládání s vodami může *ex lege* zaniknout, jestliže uplyne doba, na kterou bylo povolení uděleno, zemře či zanikne oprávněný a nedojde k přechodu tohoto práva na nového nabyvatele pozemku nebo stavby, pro něž bylo povolení uděleno (zde se mj. silně projevuje převažující věcný charakter povolení k nakládání s vodami), nebo jestliže zanikne vodní dílo umožňující povolené nakládání s vodami.

Poukaz na možnou souvislost nakládání s vodami s vodním dílem, jež takové nakládání s vodami umožňuje, není náhodný, ale naopak se jedná o jev pro naše vodní právo naprosto symptomatický. Řekl bych, že vodní právo je historicky málem determinováno mimořádně vysokým procentem případů, kdy vodoprávní řízení končí vydáním správního rozhodnutí obsahujícího více výroků, nejčastěji právě v kombinaci povolení k nakládání s vodami a stavebního povolení, jako např. v případě realizace studny (povolení k odběru podzemních vod + stavební povolení), vodní nádrže (povolení k akumulaci povrchových vod + stavební povolení) či čistírny odpadních vod (povolení k vypouštění odpadních vod do vod povrchových, výjimečně podzemních + stavební povolení) apod. Je to specifikum, které se v těchto případech odrazilo i ve snaze zabránit vzniku situací vydání pouze jednoho z těchto povolení s vědomím, že druhé z nich vydáno být z nejrůznějších příčin nemůže (např. nemožnost doložení práv k uvedeným pozemkům), kdy ovšem právě vydané povolení následně znemožní (např. z důvodu kvantitativních limitů dané lokality) jiné osobě obdobný záměr fakticky realizovat. Blokace různých vodohospodářsky cenných a využitelných lokalit (zejména např. při využívání energetického potenciálu povrchových vod) do budoucna vyloučila novela vodního zákona č. 150/2010 Sb., která zrušila dosavadní pravidlo o tom, že povolení k nakládání s vodami musí být vydáno nejpozději současně s povolením stavby vodního díla (to však ale znamenalo i kdykoliv dříve, což byla mj. právě příčina blokace řady lokalit). Místo něho stanovila pravidlo současnosti vydání a vzájemné podmíněnosti obou povolení ve společném řízení, jež by mělo napříště zaručit, že nenastane situace, kdy by bylo vydáno pouze povolení k nakládání s vodami nebo pouze povolení k provedení souvisejícího

vodního díla (proto „princip dvojí prevence“). Velmi bych uvítal, pokud by tento princip zafungoval přinejmenším jako prevence nevhodného a neúčelného užívání povrchových nebo podzemních vod (tj. neobnovitelného přírodního zdroje) a zajistil by, že povolené nakládání s vodami, resp. povolené vodní dílo bude moci být realizováno. Bude-li jeho realizace z nějaké příčiny vyloučena, pak by uvedený princip měl povolení zamýšleného nakládání s vodami, resp. souvisejícího vodního díla zabránit.

6.3. Opatření obecné povahy

Procesy podle vodního zákona se nevyčerpávají pouze ve vodoprávním řízení, resp. v podobě rozhodnutí ve správním řízení. Ani podzákonná normotvorba často nevyřeší specifické potřeby vodního hospodářství v případě, kdy je třeba regulovat konkrétní chování právnických nebo fyzických osob, jež ale nelze jednoznačně a určitě identifikovat, a přitom pro konkrétnost věci nejde o právní předpis, pro absenci konkrétnosti osob nejde ani o individuální správní akt. Jedná se typicky o potřebu upravit, omezit či zakázat obecné nakládání s povrchovými vodami (koupání, vodní sporty, mytí, napájení zvířat apod.), popř. stanovit záplavová území a jejich aktivní zóny, ochranná pásma vodních zdrojů nebo ochranná pásma vodních děl. Vždy se v těchto případech jedná o situace, kdy vodoprávní úřad stanovuje určité povinnosti nebo něco zakazuje vůči obecně určeným adresátům (např. vůči každému, kdo by se chtěl v rybníku nebo v řece vykoupat). Pro uvedené situace zavedl správní řád institut opatření obecné povahy, které není ani právním předpisem, ani rozhodnutím ve správním řízení. Tento institut proto našel (po novelizaci od 1.8.2010) i ve vodním právu své opodstatnění. Jeho slabinou byla ve vztahu k časté potřebě operativní reakce na nepříznivé situace ve vodním hospodářství při úpravě, omezování či zakazování (obecného) nakládání s povrchovými vodami ve veřejném zájmu z důvodu hrozícího ohrožení bezpečnosti osob či např. ohrožení zásobování obyvatelstva vodou nebo při mimořádných událostech v právní úpravě ve správním řádu poměrně značná časová náročnost spojená s jeho vydáváním počítaná spíše v řádu týdnů než dnů. To je stav, který je z hlediska zájmů chráněných vodním zákonem jen stěží přijatelný (mělo-li by dojít z důvodu např. extrémního sucha k adekvátní reakci v podobě omezení odběrů

podzemních vod pouze na pitné účely v horizontu několika týdnů, pak by takové řešení bylo neefektivní a zřejmě by se zcela minulo účinkem). Kvituji proto poměrně výraznou odchylku od správního řádu, která vodoprávnímu úřadu umožňuje téměř okamžitou reakci na nepříznivou situaci v podobě opatření obecné povahy s účinností vázanou toliko na okamžik vyvěšení veřejné vyhlášky, kterou se opatření obecné povahy zveřejňuje, aniž by jej bylo třeba před tím projednávat a aniž by byly připuštěny jakékoliv námitky (ty jsou ostatně vyloučeny i v případě opatření obecné povahy, kterým vodoprávní úřad stanovuje záplavové území a jeho aktivní zónu). To činí z opatření obecné povahy ve vodním zákoně velmi efektivní nástroj v případě předcházení či alespoň řešení důsledků vodohospodářsky nepříznivých situací, aniž by to bylo na újmu práv jím dotčených osob. Nesdílím názor o možném rozporu této úpravy s Ústavou České republiky, neboť právo každého vyjádřit se k přijatému (přijímanému) opatření obecné povahy v podobě uplatnění vlastních připomínek je zachováno a případný soudní přezkum také není obecně vyloučen. Za mnohem větší deficit platné právní úpravy považuji v této souvislosti dvě věci: za prvé materiálně nahlíženo může znaky opatření obecné povahy naplňovat i udělování výjimek ze zákazu vstupu a vjezdu do ochranného pásma vodního zdroje I. stupně. Tak tomu bude zejména tehdy, pokud tímto ochranným pásmem povede např. naučná stezka nebo cyklostezka, o veřejně přístupné pozemní komunikaci ani nemluvě. Ve všech těchto případech se v případě udělování výjimky jistě bude jednat o věc konkrétně určenou (výjimka ze zákazu vjezdu nebo vstupu), ale určenou obecně vymezené skupině adresátů (tzn. každému, kdo např. po cyklostezce pojedje). Vodní zákon však pro tento institut výslovně předepsal formu správního rozhodnutí (srov. „Vodoprávní úřad může stanovit rozhodnutím i další výjimky ze zákazu vstupu a vjezdu.“ - § 30 odst. 7 vodního zákona). I přes zákonem předepsanou formu rozhodnutí se s ohledem na judikaturou dovozené materiální pojetí opatření obecné povahy domnívám, že se i v těchto případech jedná o opatření obecné povahy a vodoprávní úřad tak může nezbytnou výjimku udělit i touto formou. Druhým nedostatkem souvisejícím s novelou č. 150/2010 Sb. jsou přechodná ustanovení v Čl. II této novely týkající se dosavadních ochranných pásem vodních zdrojů (proč ne také ochranných pásem vodních děl zákonodárce nesdělil) a záplavových území stanovených podle dosavadních právních předpisů. Přestože vodní zákon se

změnami jak ochranných pásem vodních zdrojů, tak i vodních děl, jakož i se změnami stanovených záplavových území i jejich aktivních zón počítá, citovaná přechodná ustanovení zákona č. 150/2010 Sb. takovou možnost ve vztahu k dosavadním ochranným pásmům a záplavovým územím neupravují a výslovně ukládají v případě potřeby jejich změny stanovit je v podstatě nově postupem podle platné právní úpravy. Považuji to za příklad odporující minimálně požadavku po efektivnosti a hospodárnosti činnosti veřejné správy. Nemohlo by ničemu vadit, kdyby např. v důsledku realizace protipovodňových opatření v nepatrné části záplavového území, které může být jako celek i velmi rozsáhlé, bylo vyloučeno provést změnu spočívající ve vyjmutí dotčených (částí) pozemků ze záplavového území opatřením obecné povahy a naopak by se muselo celé „zbývající“ záplavové území stanovit znovu (to samozřejmě nemusí být vyloučeno v případě významnějšího ovlivnění „zbytku“ záplavového území realizovaným protipovodňovým opatřením v jeho části). V souvislosti s opatřením obecné povahy si také kladu otázku, zda s ohledem na prostudované zdroje a publikovanou judikaturu by formu opatření obecné povahy nemohlo naplnit i rozhodování v pochybnostech o tom, zda se v konkrétním případě jedná či nejedná o povrchové vody. Povrchové vody jsou totiž spojeny s obecným nakládáním, tzn. jestliže se jedná o povrchové vody, pak je každý mj. oprávněn na vlastní nebezpečí bez povolení nebo souhlasu vodoprávního úřadu (tyto) povrchové vody odebírat nebo s nimi jinak nakládat pro vlastní potřebu, není-li k tomu třeba zvláštního technického zařízení. Jestliže tedy vodoprávní úřad dojde k závěru o charakteru předmětných vod jako vod povrchových, okruh adresátů bude většinou určen toliko obecně. Stejně tomu ale bude i v případě, kdy by se o povrchové vody podle posouzení vodoprávního úřadu nejednalo, neboť v takovém případě by tím opět mohl být dotčen každý, kdo se hodlal jít např. koupat do těchto vod v rámci jejich obecného užívání. Nicméně to, že by se o povrchové vody nejednalo (jednalo by se např. o tzv. vodu odebranou), by jejich obecné užívání vylučovalo. Taková otázka nemůže být zřejmě bez dalšího nastolena ve vztahu k pochybnostem o povaze vod jako vod podzemních, neboť na ně se obecné užívání nevztahuje. V jejich případě se rozhodnutí v pochybnostech může bezprostředně dotknout konkrétně určeného okruhu adresátů.

Za jistou „slabinu“ opatření obecné povahy jsem také považoval nejistotu ohledně jeho platnosti, jestliže soudní přezkum opatření obecné povahy nebyl až do novely soudního řádu správního č. 303/2011 Sb. žádným způsobem časově omezen a hrozilo, že kdykoliv za účinnosti opatření obecné povahy může být podán návrh na jeho zrušení nebo zrušení jeho části. Nestabilita opatření obecné povahy nastolených vztahů byla s účinností od 1.1.2012 zredukována na období 3 let od jeho účinnosti. V důsledku posledně citované novely soudního řádu správního dozná jistě do budoucna změn i algoritmus přezkumu opatření obecné povahy správními soudy, neboť nově bude soud při rozhodování o návrhu na zrušení opatření obecné povahy vázán rozsahem a důvody návrhu a nově bude zavedena i zásada koncentrace v řízení o tomto návrhu. Přes převažující materiální nazírání opatření obecné povahy v judikatuře nejen Nejvyššího správního soudu považují za vhodné, že novela č. 150/2010 Sb. úkony, jež naplňují definiční znaky opatření obecné povahy výslovně, jako opatření obecné povahy také označila, byť mohla být tato množina možná o několik výše zmíněných prvků ještě rozšířena.

6.4. Jiné akty podle vodního zákona

Kromě rozhodnutí ve správním řízení, jako individuálního správního aktu, a opatření obecné povahy, jako konkrétně – abstraktního správního aktu, upravuje vodní zákon i řadu procesů, které tvoří jakési „právní okolí“ výše zmíněných dvou ústředních aktů vodního práva, jejichž uplatnění ve vodním zákoně odpovídá potřebám vodního hospodářství, a jež vyplňují pomyslné mezery regulace užívání vod právě mezi rozhodnutím ve správním řízení, právním předpisem a opatřením obecné povahy. Zájmy chráněné vodním zákonem lze totiž v řadě případů mnohem efektivněji prosazovat či chránit, resp. preventivně působit v jejich prospěch a předcházet jejich ohrožení nebo poškození (i jen) prostřednictvím institutů, jakými jsou závazné stanovisko, resp. stanovisko vodoprávního úřadu poskytované v případě možného dotčení těchto zájmů pro správní řízení vedená podle zákona o ochraně přírody a krajiny, horního zákona a zákona o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě a dále pro postupy podle stavebního zákona při umístění, povolání, užívání a odstraňování staveb, které subsumuje navazující správní akt. Dále se jedná o souhlas vodoprávního úřadu, jenž má dvojí

formu, a to buď formu individuálního správního aktu nebo závazného stanoviska podle event. navazujícího správního aktu, nebo vyjádření vodoprávního úřadu, zda je záměr umístit, provést, změnit nebo odstranit stavbu nebo zařízení a nebo provádět jiné činnosti, pokud takový záměr může ovlivnit vodní poměry, energetický potenciál, jakost nebo množství povrchových nebo podzemních vod možný z hlediska zájmů chráněných podle vodního zákona, popřípadě za jakých podmínek. Vyjádření vodoprávního úřadu odpovídá materiálně předběžné informaci podle správního řádu. Posledním popisovaným institutem je ohlašování jednak vybraných (výrobních) vodních děl určených pro čištění odpadních vod do kapacity 50 ekvivalentních obyvatel, jednak také udržovacích prací, které by mohly negativně ovlivnit životní prostředí nebo stabilitu vodního díla, ohlašování obnovy vodních děl zničených živelní pohromou nebo havárií a ohlašování vodohospodářských úprav.

Pokud jde o závazné stanovisko vydávané vodoprávním úřadem v případech, kdy by mohlo dojít k dotčení zájmů chráněných vodním zákonem v řízení či při dalších postupech podle výše zmíněných složkových zákonů, nemá vodní zákon žádnou zvláštní úpravu odchylojící jej od obecné úpravy ve správním řádu. Idea závazných stanovisek vychází z myšlenky, že k realizaci určité činnosti je třeba několika aktů, přičemž v případě závazných stanovisek v rámci uvedené posloupnosti akt pozdější subsumuje akt předchozí, tzn. závazné stanovisko, jehož obsah se do finálního aktu závazně promítá. Vůči adresátovi směřuje podmiňující akt (závazné stanovisko) až prostřednictvím aktu finálního. Vodoprávní úřady však neposkytují pouze závazná stanoviska, ale poskytují také stanoviska k územně plánovací dokumentaci či k politice územního rozvoje. Vycházejí přitom z Generelu území chráněných pro akumulaci povrchových vod pořízeného v roce 2011 Ministerstvem zemědělství a Ministerstvem životního prostředí na základě vyhodnocení dosavadního souboru lokalit ve Směrném vodohospodářském plánu, které mohou být využity jako jedno z adaptačních opatření pro případné řešení dopadů klimatické změny v příštích padesáti až sto letech. Mnohem zajímavější než samo závazné stanoviska podle vodního zákona, jehož úprava celkově odpovídá úpravě ve správním řádu, je jeho vztah k souhlasu vodoprávního úřadu, jenž je třeba ke stavbám, zařízením nebo činnostem, k nimž není třeba povolení podle vodního zákona, které však mohou ovlivnit vodní poměry (např. stavby a zařízení na

pozemcích, na nichž se nacházejí koryta vodních toků; stavby, těžba nerostů nebo terénní úpravy v záplavových územích; stavby v ochranných pásmech vodních zdrojů; vrty pro využívání energetického potenciálu podzemních vod, z nichž se neodebírá nebo nečerpá podzemní voda aj.). Souhlas vodoprávního úřadu byl totiž až do novely č. 150/2010 Sb. výlučně rozhodnutím ve správním řízení, ale od této novely byla předepsaná forma souhlasu z vodního zákona vypuštěna s tím, že jeho povaha může být dvojitá. Bude-li souhlas vodoprávního úřadu konečným, resp. jediným aktem správních orgánů v konkrétní věci, musí mít z hlediska účinků, které má závazně vyvolat ve vztahu k osobám, jež hodlají uvedený záměr realizovat, formu rozhodnutí ve správním řízení. Pokud by tomu tak nebylo a vodoprávní úřad by vydal souhlas „pouze“ ve formě závazného stanoviska (stejně jako v případě, kdy bude souhlas vodoprávního úřadu subsumován navazujícím aktem jiného správního orgánu), pak by takový souhlas sám o sobě žádné účinky navenek vůči adresátům nevykazoval a účel, k němuž souhlas, resp. vodní zákon jako celek směřuje, by zůstal nenaplněn. V případech, kdy má souhlas vodoprávního úřadu formu závazného stanoviska, tzn. následuje jiný akt dalšího správního orgánu, lze dokonce hovořit o určité specialitě ve vztahu mezi souhlasem podle ustanovení § 17 vodního zákona a závazným stanoviskem podle ustanovení § 104 odst. 9 vodního zákona. Závazné stanovisko podle ustanovení § 104 odst. 9 vodního zákona by se tak nemělo vydávat, pokud se jedná o některý ze záměrů vyžadujících souhlas vodoprávního úřadu podle ustanovení § 17 vodního zákona. Je také škoda, že na rozdíl od souhlasu neobsahuje vyhláška č. 432/2001 Sb. (resp. jí to zákonné zmocnění v § 115 odst. 2 vodního zákona neumožnilo) obsahové náležitosti nejen event. žádosti o vydání závazného stanoviska, ale ani obsah nebo náležitosti samotného závazného stanoviska. Minimálně suma předepsaných podkladů předkládaných spolu se žádostí o vydání závazného stanoviska by působila preventivně a proaktivně, pokud jde o ekonomii procesu vydávání závazného stanoviska, jestliže by vodoprávní úřad obdržel veškeré údaje nezbytné k řádnému posouzení zamýšleného záměru již spolu se žádostí o jeho vydání.

Vyjádření vodoprávního úřadu je zajímavým institutem vodního práva, který v historii vodního práva prodělal vývoj od předběžného projednání žádosti o povolení stavby vodního díla v původní právní úpravě z konce 19. století, přes povinné

posouzení přípustnosti každého významnějšího investičního úkolu z vodohospodářského hlediska známé v naší právní úpravě od poloviny 50. let minulého století až po dnešní spíše informační (a veskrze dobrovolný) charakter vyjádření vodoprávního úřadu o tom, zda je tento záměr z hlediska zájmů chráněných podle vodního zákona možný (popřípadě za jakých podmínek). Na vyjádření vodoprávního úřadu má nárok každý, kdo hodlá umístit, provést, změnit nebo odstranit stavbu nebo zařízení a nebo provádět jiné činnosti, pokud takový záměr může ovlivnit vodní poměry, energetický potenciál, jakost nebo množství povrchových nebo podzemních vod. V této souvislosti by možná nebylo od věci uvažovat o posílení významu tohoto institutu ve směru, který zvolilo např. Slovensko, jež více navázalo na původní pojetí a účel vyjádření v předchozí právní úpravě a jako povinný nástroj dosahování účelů a cílů stanovených tamním vodním zákonem jej v taxativně stanovených případech vyžaduje (např. před zhotovením projektové dokumentace stavby nebo změny stavby; na chystané technologické úpravy ve výrobním procese nebo v objemu výroby, jestliže mají vliv na nakládání s vodami aj.). Zdá se mi, že požadavek po určitém posouzení významnějších aktivit či záměrů z hlediska možných dopadů či ovlivnění vod nebo jejich zdrojů, resp. obecně zájmů chráněných vodním právem jenom posiluje princip prevence, jako jeden z vůdčích principů aplikovaných při dosahování cílů zákonodárství v oblasti vod. Celkovým cílem vodní politiky jako takové musí být dosahování maximálních užitků dostupných vodních zdrojů a jejich racionální využívání na straně jedné, jakož i ochrana vody proti nadměrnému užívání, devastování či znečišťování na straně druhé. Souvislosti nejrůznějších činností a záměrů ať již bezprostředně či zprostředkovaně s vodou, vodním prostředím nebo na vodu vázanými ekosystémy jsou stále zřetelnější, byť se na první pohled může taková souvislost zdát maximálně nepravděpodobná. Proto se domnívám, že v zájmu efektivnějšího dosahování zájmů chráněných vodním zákonem by bylo částečné podtržení významu vyjádření vodoprávního úřadu nejen jako nástroje informačního, ale také z hlediska zvýšení jeho preventivních účinků vhodným tématem pro budoucí novelizace vodního zákona.

Ve snaze zjednodušit administrativu spojenou s povolováním vodních děl umožňuje vodní zákon od 1.8.2010 vodní díla určená pro čištění odpadních vod do

kapacity 50 ekvivalentních obyvatel, jejichž podstatnou součástí jsou výrobky označované CE podle zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, vodoprávnímu úřadu pouze ohlásit, aniž by bylo třeba stavební povolení vydávané ve vodoprávním řízení. Ohlašování těchto vodních děl (v podstatě do kategorie takto povolených vodních děl spadají v návaznosti na nařízení vlády č. 61/2003 Sb. a č. 416/2010 Sb. pouze domovní čistírny odpadních vod) hodnotím jako do určité míry odvážný krok (odvážný proto, že je spojen s typem činností, které mohou zřejmě nejvíce ovlivnit či ohrozit povrchové nebo podzemní vody) v zájmu odbourávání zbytečného „úřadování“, jež má navíc tu výhodu, že v případě souhlasu vodoprávního úřadu s provedením ohlášeného vodního díla se má za povolené i odpovídající nakládání s vodami (konkrétně vypouštění odpadních vod do vod povrchových nebo podzemních). Myšlenka umožnit realizaci některých vodních děl pouze na ohlášení vodoprávnímu úřadu se mi líbí, a proto její „zhmotnění“ v ustanovení § 15a vodního zákona, pokud jde o ohlašování „výrobních“ domovních čistíren odpadních vod, považuji do jisté míry i za jakési „pilotní“ ověření způsobilosti či raději přijatelnosti tohoto institutu pro vodní hospodářství a do budoucna jistě i pro další typy vodních děl. O to důkladněji by měly být sledovány a následně vyhodnocovány prvotní zkušenosti s tímto institutem ve vodním právu ve vztahu k vodním dílům, neboť významnější zaváhání nebo dokonce selhání by mohlo napříště zabránit jakýmkoliv dalším (jinak velmi vítaným) pokusům o zjednodušení procesů podle vodního zákona. Lze jen doufat, že volba zákonodárce na demonstraci této snahy prostřednictvím ohlašovaných domovních čistíren odpadních vod nebyla jen neuváženým počinem vykazovaným ve statistikách administrativní náročnosti procesů podle vodního zákona, ale důkladně promyšleným prostředkem proklamovaného, výše zmíněného cíle ve vztahu k vodnímu zákonu.

6.5. Resumé

Sečteno a podtrženo, představuje vodní zákon variabilitu nejrůznějších úkonů a aktů upravených obecně i v jiných právních předpisech (zejm. ve správním řádu), popř. „dotvořených“ rozhodovací činností především správních soudů, které při vhodné kombinaci a systematickém uspořádání všechny najdou uplatnění ve

složkovém předpise (životního prostředí), jakým je právě vodní zákon. Voda nezná hranic, a to nejen z mezinárodního hlediska, ale i uvnitř jednotlivých států. Sousedské spory (myšleno zejména vnitrostátně) sehrávají (a zřejmě i nadále budou sehrávat) zvláštní roli při rozhodování a dalších procesech podle vodního zákona. V jejich předcházení, resp. vyloučení vidím do budoucna prostor pro další novelizace vodního zákona, zejména pokud vhodnost výčtového vymezení účastníků řízení (či dotčených osob) ve vodním zákoně prokáže (zejm. na příkladu odběrů podzemních vod) svoje opodstatnění. Stejně tak si umím představit další rozvoj vodního práva v posilování některých preventivních instrumentů (ať již v principu dvojí prevence či např. vyjádření vodoprávního úřadu podle § 18 vodního zákona) z hlediska zejména ochrany vody nejen po stránce kvalitativní, ale v poslední době rovněž stále častěji zmiňované stránce kvantitativní. Extrémy počasí v podobě střídajících se povodní a prodlužujících se období sucha si časem jistě vynutí změny stávající právní úpravy, kterou ale v současné době považuji za odpovídající aktuálním potřebám vodního hospodářství i jeho uživatelům. Změny v této oblasti práva neprobíhají revolučně. Kontinuita vývoje vodního práva je většinou zachována. Každá etapa vývoje přinesla vždy i něco nového, co vodoprávní praxi obohatilo (naposledy např. zmiňovaný princip dvojí prevence).

Domnívám se, že vodní právo v současné době nevykazuje závažnější nedostatky a v jeho posledním vývoji nezaznamenávám výraznější negativní trendy. Vždy je však možné něco vylepšit, lépe upravit či přeformulovat, přičemž vždy také záleží na formulačních schopnostech „autora“ (tj. toho, kdo právní předpis formuluje) a empatii „laskavého čtenáře“ (tj. toho, komu je právní předpis určen a kdo se jím řídí). Jsem rád, že jsem se mohl na podobě vodního práva a povědomí o něm v uplynulém desetiletí aktivně podílet. Také doufám, že i tato práce uvedený úmysl naplní a ke zmíněným tendencím postupného vývoje vodního práva přispěje přinejmenším tím, že některé otázky související s rozhodováním a dalšími procesy v právní úpravě užívání vod alespoň nastolí.

7.Zdroje

7.1. Literatura

42. K platnosti závazného stanoviska dotčeného orgánu státní správy při změně státní energetické koncepce ohledně těžby hnědého uhlí. Krajský soud v Ústí nad Labem. 15 Ca 77/2007. *Soudní rozhledy*. 2010. č. 4.
- Bartál, B.; Strnad, Z. Tradičně vysoká úroveň výkonu státní správy vodoprávními úřady v letech 2006 a 2007. *Vodní hospodářství* 2008. č. 2.
- Böhm, A. Šilar, J. *Vodní zákon a související předpisy*. Státní zemědělské nakladatelství. Praha. 1975.
- Breuer, R. *Öffentliches und privates Wasserrecht*. C. H. Beck oHG. München. 2004. ISBN 3 406 460380.
- Caponera, D. *Principles of Water Law and Administration: National and International* 2nd ed. Taylor & Francis Group. London. 2007. ISBN 978-0-415-43583-3.
- Damohorský, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 2. Vydání. Praha. C.H. Beck. 2007, 599 s. ISBN 978-80-7179-498-1.
- Doležal, J. Mareček, J. Sedláčková, V. Sklenář, T. Tunka, M. Vobrátilová, Z. Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami. Linde Praha, a.s. 2006. ISBN 80-7201-626-1.
- Gerloch, A. Ke koncepci legislativní činnosti. In Gerloch, A.; Kysela, J. *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie* Praha. ASPI, a.s. 2007. s. 388. ISBN 978-80-7357-287-7.
- Griffel, A. Rausch, H. Damohorský, M. Stejskal, V. *Wasser und Recht : Sammelband aus einem internationalen Studirendenseminar*. Universität Zürich. Juristische Fakultät der Karls-Universität zu Prag. Praha. 2010. ISBN 978-80-87146-30-9.
- Handrlica, J. Závazné stanovisko a rozhodnutí podmíněné závazným stanoviskem. *Právní fórum*. 2006. č. 10.
- Hegenbart, M. Sakař, B. a kol. *Stavební zákon : komentář* 1. Vydání. C. H. Beck. Praha. 2008. 504 s. ISBN 978-80-7400-044-7.
- Hendrych, D. K institutu opatření obecné povahy v novém správním řádu. *Právní rozhledy*. 4.2.2005. 3/2005.
- Hendrych, D. a kol. *Právní slovník*. Praha. 2009. Nakladatelství C. H. Beck.
- Hendrych D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. Vydání. Praha. C.H. Beck. 2009, 875 s. ISBN 978-80-7400-049-2.

- Holzinger, G. Oberndorfer, P. Raschauer, B. *Österreichische Verwaltungslehre* Verlag Österreich. Wien. 2001.
- Horáček Z., Král M., Strnad Z., Vytejková V. *Vodní zákon s komentářem*. Praha. Sonda, s.r.o. 2011. 423 s. ISBN 978-80-86846-39-2.
- Horzinková, E. Novotný, V. *Správní právo procesní* 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha. Leges. 2011. 360 s. ISBN 978-80-87212-34-9.
- Horzinková, E. a kol. *Správní právo – zvláštní část*. Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o. 159 s. ISBN 978-80-7380-105-2.
- Hrůšová, K. Judikatura Nejvyššího správního soudu: Opatření obecné povahy. *Právní rozhledy*. 14.3.2008. 5/2008.
- Jemelka, L. Pondělíčková, K. Bohadlo, D. *Správní řád. Komentář*. 3. vydání. Praha. C. H. Beck. 2011, ISBN 978-80-7400-401-8.
- Kaan, R. Braumüller, G. *Handbuch Wasserrecht*. Linde Verlag Wien Ges. m. b. H. Wien. 2000. ISBN 3-7073-0045-5.
- Kindl, M. Jeskyně, rybníky a jiné problémy moderní právní úpravy. *Právník*. 2009. č. 10.
- Kindl, M. Poznámka k vlastnictví vod. *Právník* 1997. č. 2.
- Kindl, M. David, O. *Úvod do práva životního prostředí*. Plzeň. Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o. 2005. 223 s. ISBN 80-86898-11-3.
- Kindl, T. Malá poznámka o věcech (o odpadech, jeskyních a rybnících jako o věcech). *Právní fórum*. 7. roč. 2010. č. 2.
- Klíma, K. a kol. *Komentář k Ústavě a Listině* Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o. 1019 s. ISBN 80-86898-44-X.
- Kněžínek, J. Mlsna, P. Vedral, J. *Příprava návrhů právních předpisů : Praktická pomůcka pro legislativce*. 1. Vydání. Úřad vlády České republiky. 2010. ISBN 978-80-7440-023-0.
- Kocourek, T. Omezení vlastnického práva ve prospěch ochrany životního prostředí formou opatření obecné povahy. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2009. č. III.
- Kocourek, T. Opatření obecné povahy dle vodního zákona. *Právní rozhledy*. 27.9.2010. 18/2010.
- Koller, M. Kontrola provozu a osoba způsobilá. *Vodní hospodářství* 2011. č. 9.
- Košičiarová, S. a kol. *Právo životného prostredia*. 2. Zmenené a rozšírené vydanie. Vydavateľství a nakladateľství Aleš Čeněk, s.r.o. 2009. ISBN 978-80-7380-143-4.

- Král, M. Generel území chráněných pro akumulaci povrchových vod a základní zásady využití těchto území. *Vodní hospodářství* 2011. č. 11.
- Kramer, M. Brauweiler, H-Ch. *Gewässerschutz- und Hochwasserschutzrecht : Ein Vergleich zwischen Deutschland, Polen und Tschechien* Deutscher Universitäts-Verlag GmbH. Wiesbaden. 2000. ISBN 3-8244-7286-4.
- Krecht, J. K historii vodního práva v českých zemích. *Právo a podnikání*. 2004. č. 3-4.
- Krecht, J. K vlastnictví vod. *Právník*. 1997. č. 10-11.
- Krecht, J. Poznámka k vlastnictví vod. *Právník*. 1997. č. 6.
- Krecht, J. Zákon o vodách (vodní zákon) č. 254/2001 Sb. s důvodovou zprávou a poznámkami. IFEC. Praha. 2002. ISBN 80-86412-15-6.
- Kult, A. Povolení k nakládání s vodami podle vodního zákona v souvislosti s některými ustanoveními zákona o integrované prevenci. *Vodní hospodářství : Vodohospodářské technicko-ekonomické informace* 2008. č. 5.
- Kult, A. Stručný úvod do římského vodního práva a jeho zásad. *Vodní hospodářství* 2008. č. 4.
- Kult, A. Tekoucí (povrchová) voda : Právně-filozofický pohled na rozdílné způsoby vymezení ochrany vody a vodního prostředí. Výzkumný ústav vodohospodářský T. G. Masaryka, v.v.i. Praha. 2010.
- Kult, A. Vodní právo v Českých zemích v období 1870 - 1955. *Vodní hospodářství* 2008. č. 11.
- Kühn. Z. *Prospektivní a retrospektivní působení judikatorních změn. Právní rozhled*. 2011. č. 6.
- Macháček, V. Míšek V. Novosad, A. *Zákon o vodním hospodářství a předpisy s ním související*. Státní nakladatelství technické literatury. Praha. 1960.
- Maršnerová, V. Ještě o nabývá (a ještě o vodě). *Právník*. 1998. č. 1.
- Matula, S. *Institutional Framework for Water management in the Czech Republic* Czech university of Agriculture. Praha. 1998. ISBN 80-213-0554-1.
- Miko, L. Borovičková, H. a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny*. 2. vydání Praha. C. H. Beck. 2007. 607 s. ISBN 978-80-7179-585-8.
- Mikule, V. Nový správní řád je konečně na světě. *Právní zpravodaj* 6.9.2004. 9/2004.
- Mikule, V. Trampoty s opatřeními obecné povahy. *Právní zpravodaj* 13.8.2007. 8/2007.
- Nietscheová, J. Právní poradna. *Vodní hospodářství* 2011. č. 9.
- Nietscheová, J. Koukalová, V. *Vodoprávní předpisy*. ABF – nakladatelství ARCH. Praha. 2009. 184 s. ISBN 978-80-86905-49-5.

- Pokorný D., Strnad Z. *Vzory vodoprávních rozhodnutí podle zákona č. 254/2001 Sb. s komentářem*. Praha. Sondy, s.r.o. 2009. 248 s. ISBN 978-80-86846-27-9.
- Potěšil, L. Roztočil, A. Hrůšová, K. Lachmann, M. *Stavební zákon - online komentář* 1. vydání. Praha. C. H. Beck. 2011.
- Procházka, B. *České vodní právo : Systematický výklad norem českého zákona vodního se zřetelem k úchytkám vodního zákona moravského a slezského*. Knihtiskárna Emanuela Stivína a synů v Praze – II. Nákladem vlastním. Sušice. 1925.
- Punčochář P. et al. *Zákon o vodách s rozšířeným komentářem*. Praha : Sondy, s.r.o. 2004. 392 s. ISBN 80-86846-00-8.
- Sládeček, V. Mikule, V. Syllová, J. *Ústava České republiky*. 1. vydání. C. H. Beck. 949 s. Praha. 2007. ISBN 978-80-7179-869-9.
- Strnad, Z. Aktuální judikatura: postavení souseda ve vodoprávním řízení. *Vodní hospodářství* 2009. č. 9. s. 330-332.
- Strnad, Z. Formuláře žádostí: model 2008. *Vodní hospodářství* 2008. č. 3.
- Strnad, Z. Hydrogeologie a vodní právo. In *Sborník 10. Česko-Slovenského Mezinárodního hydrogeologického kongresu*. VŠB – TU Ostrava : Remedia DTP s.r.o., 2009. s. 287-290. ISBN 978-80-248-2026-2.
- Strnad, Z. Povolování a provoz vodních děl – teorie a praxe. In *Sborník přednášek ze semináře „Nové metody a postupy při provozování čistíren odpadních vod XIII.“*. VHOS, a.s. Moravská Třebová : NOEL s.r.o. 2008. s. 1-6. ISBN 80-86020-56-8.
- Strnad, Z. Právní věty z vodoprávních rozhodnutí Ministerstva zemědělství. *Právo a podnikání*. 2004. č. 3-4.
- Strnad, Z. Vodoprávní evidence po novele z roku 2004. *Vodní hospodářství* 2005. č. 2.
- Strnad, Z. Zamýšlené změny (nejen) při nakládání s vodami v návrhu novely vodního zákona. In *Sborník přednášek ze semináře „Nové metody a postupy při provozování čistíren odpadních vod XIV.“*. VHOS, a.s. Moravská Třebová : NOEL s.r.o. 2009. s. 1-5. ISBN 80-86020-61-4.
- Ševčík, J. *Vodní a rybářské právo : Komentářem a judikaturou opatřená sbírka předpisů vodního a rybářského práva, platného v historických zemích Československé republiky*. Právnické knihkupectví a nakladatelství. Praha. 1937.
- Tošner, O. Nový stavební zákon: právní povaha zjednodušených postupů a ochrana před neoprávněnou stavbou. *Právní rozhledy* 2008. č. 11.
- Tureček, K. *Zákon o vodách s komentářem* SONDY, s.r.o. Praha. 2002. ISBN 80-902766-8-7.

Tureček, K. *Zákon o vodách s rozšířeným komentářem a prováděcími předpisy* SONDY, s.r.o. Praha. 2003. ISBN 80-903134-3-4.

Vedral, J. Opatření obecné povahy. *Správní právo*. 2007. č. 6.

Vedral, J. *Správní řád – komentář*. Bova Polygon. Praha. 2006.

Votruba, L. *Nejstarší přehradý doby předkřesťanské* Ministerstvo zemědělství ve spolupráci s Českou vědecko-technickou vodohospodářskou společností. Praha. 2002. ISBN 80-02-01479-0.

7.2. Internetové zdroje

Ostatní

Helešic, J. *Masarykova univerzita - Ústav botaniky a zoologie : Aplikovaná hydrobiologie* [online]. 2007 [cit. 2011-11-26]. **Historie zacházení s vodou**. Dostupné z WWW:

<http://botzool.sci.muni.cz/study/aplikovana_hydrobiologie/Aplikovana%20hydrobiologie.pdf>.

Informační systém VODA České republiky [online]. 1999 [cit. 2011-12-17]. Dostupné z WWW: <<http://voda.gov.cz/portal/>>.

Justice.cz [online]. 2010 [cit. 2011-10-29]. **Obchodní rejstřík a sbírka listin**. Dostupné z WWW: <<http://www.justice.cz/xqw/xervlet/insl/getFile?listina.@slCis=101260503&listina.@rozliseni=pdf&listina.@klic=25f7b6727d2f7c7dbef3e19eae0f8f4>>.

Ministerstvo zemědělství. EAGRI : Voda : Výkladové komise [online]. 2009 [cit. 2011-12-17]. WWW: <<http://eagri.cz/public/web/mze/voda/statni-sprava-ve-vh/vykladove-komise/>>.

Správa vojenského bytového fondu Praha [online]. 2009 [cit. 2011-10-29]. Důvod a způsob založení. Dostupné z WWW: <www.svbf.cz/useruploads/files/dodatek.pdf>.

Vojenské lesy a statky ČR, s.p. [online]. 2011 [cit. 2011-10-29]. Rybářství. Dostupné z WWW: <www.vls.cz/nase-cinnosti/rybarstvi>.

Volfartice [online]. 15.7.2010 [cit. 2011-11-05]. **Veřejná vyhláška - zákaz odběru povrchové vody z vodních toků**. Dostupné z WWW: <http://www.volfartice.cz/leve-menu/obecni-urad/uredni-deska/?kshow=&sort=1&order=0&show=1&archiv_rok=2010&detail=319&kshowback=7>.

Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky

Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna [online]:

Sněmovní tisk 165 : Novela zákona o ochraně veřejného zdraví - EU. 2010 [cit. 2011-11-18]. WWW: <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=165&CT1=0>>.

Sněmovní tisk 201 : Vládní návrh zákona správní řád. 2003 [cit. 2011-11-04]. WWW: <<http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=4&T=201>>.

Sněmovní tisk 262 : Vládní návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s dokončením přechodu zemského analogového televizního vysílání na zemské digitální televizní vysílání. 2007 [cit. 2011-11-06]. WWW:

<<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=5&ct=262&ct1=0>>.

Sněmovní tisk 319 : Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. 2003 [cit. 2011-11-06].

WWW: <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=319&CT1=0>>.

Sněmovní tisk 371: Návrh poslance Davida Kafky a Václava Mencla na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 20/2004 Sb., kterým se mění zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. 2007 [cit. 2011-11-17]. WWW:

<<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=5&ct=371&ct1=0>>.

Sněmovní tisk 688 : Vládní návrh zákona o vodách - EU. 2000 [cit. 2011-11-18]. WWW:

<<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=3&ct=688&ct1=0>>.

Sněmovní tisk 895 : Vládní novela zákona o vodách - EU. 2009 [cit. 2011-11-18]. WWW:

<<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=5&ct=895&ct1=0>>.

Vláda České republiky

Vláda České republiky : Dokumenty vlády[online]:

Důvodová zpráva, Zvláštní část k bodu 189 až 200 (část IV.) a Vypořádání připomínek (část IV.) k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů : čj. předkladatele 16345/2008-10000. 2008 [cit. 2011-11-27]. WWW:

<<https://racek.vlada.cz/e-vlada/eklep.nsf/0/123337FE6955B8A3C12575210039EEA9?Opendocument>>.

Harmonogram prací při realizaci Koncepce budoucí právní úpravy, která povede ke sjednocení právní úpravy postupů při výkonu jednotlivých správních agend s minimem odchylek a výjimek – část IV. : usnesení vlády č. 1397 ze dne 16.11.2009. 2009 [cit. 2011-11-27]. WWW: <http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/web/cs?Open&2009&11-16>.

Koncepce budoucí právní úpravy, která povede ke sjednocení právní úpravy postupů při výkonu jednotlivých správních agend s minimem odchylek – část III : usnesení vlády č. 450 ze dne 20.4.2009. 2009 [cit. 2011-11-27]. WWW:

<http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/web/cs?Open&2009&04-20>.

Koncepce budoucí právní úpravy, která povede ke sjednocení právní úpravy postupů při výkonu jednotlivých správních agend s minimem odchylek – část IV. Tabulka navrhovaných změn ve vybraných právních předpisech : usnesení vlády č. 450 ze dne 20.4.2009. 2009 [cit. 2011-11-27]. WWW:

<http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/web/cs?Open&2009&04-20>.

Předkládací zpráva (část II.) a Vypořádání připomínek (část VI.) k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů : čj. předkladatele 16345/2008-10000. 2008 [cit. 2011-11-27]. WWW:

<<https://racek.vlada.cz/e-vlada/eklep.nsf/0/123337FE6955B8A3C12575210039EEA9?Opendocument>>.

Usnesení vlády č. 880 ze dne 13.8.2007. 2007 [cit. 2011-11-27]. Dostupné z WWW:

<http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/web/cs?Open&2007&08-13>.

Výklady Ministerstva zemědělství k vodnímu zákonu a souvisejícím právním předpisům:

Ministerstvo zemědělství - EAGRI : Voda - Přijaté a schválené výklady[online]. 2004 - 2011:

Výklad č. 3. [cit. 2011-11-14]. WWW: <http://eagri.cz/public/web/file/9544/vyklad_VZ_c_3.pdf>.

Výklad č. 5. [cit. 2011-11-14]. WWW: <http://eagri.cz/public/web/file/9538/vyklad_VZ_c_5.pdf>.

Výklad č. 18. [cit. 2011-11-14]. WWW: <http://eagri.cz/public/web/file/9617/vyklad_VZ_c_18.pdf>.

Výklad č. 39. [cit. 2011-11-17]. WWW: <http://eagri.cz/public/web/file/9534/vyklad_VZ_c_39.pdf>.

Výklad č. 50. [cit. 2011-11-14]. WWW: http://eagri.cz/public/web/file/9577/vyklad_VZ_c_50.pdf>.

Výklad č. 51. [cit. 2011-11-14]. WWW: <http://eagri.cz/public/web/file/9579/vyklad_VZ_c_51.pdf>.

Výklad č. 56. [cit. 2011-11-14]. WWW: <http://eagri.cz/public/web/file/9583/vyklad_VZ_c_56.pdf>.

Výklad č. 58. [cit. 2011-11-14]. WWW: <http://eagri.cz/public/web/file/9587/vyklad_VZ_c_58.pdf>.

Výklad č. 77. [cit. 2011-11-17]. WWW: <http://eagri.cz/public/web/file/9673/vyklad_VZ_c_77.pdf>.

Výklad č. 90. [cit. 2011-11-14]. WWW: <http://eagri.cz/public/web/file/117820/vyklad_VZ_c_90.pdf>.

Výklady Ministerstva zemědělství k zákonu o vodovodech a kanalizacích a souvisejícím právním předpisům:

Ministerstvo zemědělství - EAGRI : Voda - Přijaté a schválené výklady[online]:

Výklad č. 71. 2009 [cit. 2011-10-30]. WWW: <<http://eagri.cz/public/web/file/74106/V71.pdf>>.

Závěry Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu:

Ministerstvo vnitra České Republiky : Závěry Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu [online]. 2005 - 2009:

Závěr č. 2. [cit. 2011-11-07]. WWW: <<http://www.mvcr.cz/soubor/2a-pdf.aspx>>.

Závěr č. 11. [cit. 2011-11-19]. WWW: <<http://www.mvcr.cz/soubor/11a-pdf.aspx>>.

Závěr č. 20. [cit. 2011-11-07]. WWW: <<http://www.mvcr.cz/soubor/20a-pdf.aspx>>.

Závěr č. 31. [cit. 2011-11-19]. WWW: <<http://www.mvcr.cz/soubor/31a-pdf.aspx>>.

Závěr č. 60. [cit. 2011-11-19]. WWW: <<http://www.mvcr.cz/soubor/zaver-60-pdf.aspx>>.

Závěr č. 71. [cit. 2011-11-19]. WWW: <<http://www.mvcr.cz/soubor/zaver-71-pdf.aspx>>.

Závěr č. 85. [cit. 2011-11-07]. WWW: <<http://www.mvcr.cz/soubor/zaver-85-pdf.aspx>>.

7.3. Judikatura

Ostatní

Bohuslavova sbírka rozhodnutí (nálezů) Nejvyššího správního soudu ve věcech administrativních poř. č. **8759/1930**.

Bohuslavova sbírka rozhodnutí (nálezů) Nejvyššího správního soudu ve věcech administrativních poř. č. **10.184/1932**.

Budwiňského sbírka rozhodnutí (nálezů) Správního soudního dvora ve Vídni poř. č. **1203-A/1902**.

Ústavní soud České republiky

NALUS: Vyhledávání rozhodnutí Ústavního soudu[online]:

Nález sp. zn. II. ÚS 2088/07 ze dne 8.3.2011. [cit. 2011-11-11]. WWW: <<http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=69424&pos=1&cnt=2&typ=result>>.

Nález sp. zn. IV. ÚS 2239/07 ze dne 17.3.2009. [cit. 2011-11-06]. WWW: <<http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=61911&pos=1&cnt=1&typ=result>>.

Nález sp. zn. Pl. ÚS 24/99 ze dne 23.5.2000. č. 167/2000 Sb. [cit. 2011-11-04]. WWW: <<http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=35073&pos=1&cnt=1&typ=result>>.

Nález sp. zn. Pl. ÚS 14/07 ze dne 19.11.2008. [cit. 2011-11-04]. WWW: <<http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=60659&pos=1&cnt=1&typ=result>>.

Usnesení sp. zn. I. ÚS 622/07 ze dne 9.9.2008. [cit. 2011-11-15]. WWW: <<http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=59821&pos=1&cnt=1&typ=result>>.

Nejvyšší správní soud

Nejvyšší správní soud : Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu[online].

Rozsudek ze dne 27.9.2005, čj. 1 Ao 1/2005-98. [cit. 2011-11-04]. WWW: <http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2005/0001_1Ao__0500098A_prevedeno.pdf>.

Rozsudek ze dne 18.7.2006, čj. 1 Ao 1/2006-74. [cit. 2011-11-04]. WWW:
<http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2006/0001_1Ao__0600074A_prevedeno.pdf>.

Rozsudek ze dne 26.2.2007, čj. 8 Afs 135/2005-65. [cit. 2011-11-15]. WWW:
<http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2005/0135_8Afs_0500065A_prevedeno.pdf>.

Rozsudek ze dne 28.3.2008, čj. 2 Ao 1/2008-51. [cit. 2011-11-12]. WWW:
<http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2008/0001_2Ao__0800051A_prevedeno.pdf>.

Rozsudek ze dne 6.11.2008, čj. 1 As 88/2008-371. [cit. 2011-11-14]. WWW:
<http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2008/0088_1As__0800371A_prevedeno.pdf>.

Rozsudek ze dne 16.12.2008, čj. 1 Ao 3/2008-136. [cit. 2011-11-04]. WWW:
<http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2008/0003_1Ao__0800136A_prevedeno.pdf>.

Rozsudek ze dne 7.1.2009, sp. zn. 2 Ao 2/2008-62. [cit. 2011-11-19]. WWW:
<http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2008/0002_2Ao__0800062A_prevedeno.pdf>.

Rozsudek ze dne 7.1.2009, čj. 2 Ao 3/2008-100. [cit. 2011-11-04]. WWW:
<http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2008/0003_2Ao__0800100A_prevedeno.pdf>.

Rozsudek ze dne 22.1.2009, čj. 1 As 92/2008-76. [cit. 2011-11-19]. WWW:
<http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2008/0092_1As__0800076A_prevedeno.pdf>.

Rozsudek ze dne 30.1.2009, čj. 2 As 41/2008-77. [cit. 2011-11-20]. WWW:
<http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2008/0041_2As__0800077A_prevedeno.pdf>.

Rozsudek ze dne 30.1.2009, sp. zn. 2 As 42/2008-73. [cit. 2011-11-19]. WWW:
<http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2008/0042_2As__0800073A_prevedeno.pdf>.

Rozsudek ze dne 25.6.2009, čj. 7 As 10/2009-86. [cit. 2011-11-19]. WWW:
<http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2009/0010_7As__0900086A_prevedeno.pdf>.

Rozsudek ze dne 30.9.2009, čj. 4 As 25/2009-163. [cit. 2011-11-19]. WWW:
<http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2009/0025_4As__0900163A_prevedeno.pdf>.

Rozsudek ze dne 22.10.2009, sp. zn. 9 As 21/2009-150. [cit. 2011-11-19]. WWW:
<http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2009/0021_9As__0900150A_prevedeno.pdf>.

Rozsudek ze dne 21.4.2010, čj. 8 Ao 1/2010-89. [cit. 2011-11-12]. WWW:
<http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2010/0001_8Ao__1000_3efaefac_42b7_468c_9511_3ec56641ea1c_prevedeno.pdf>.

Rozsudek ze dne 23.9.2010, čj. 5 As 56/2009-63. [cit. 2011-11-19]. WWW:
<http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2009/0056_5As__0900_20101006105105_prevedeno.pdf>.

Rozsudek ze dne 29.9.2010, čj. 8 As 55/2009-96. [cit. 2011-11-13]. WWW:
<http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2009/0055_8As__0900_20101022012544_prevedeno.pdf>.

Rozsudek ze dne 7.10.2010, čj. 2 As 18/2010-140. [cit. 2011-11-15]. WWW:
<http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2010/0018_2As__1000_20101007125919_prevedeno.pdf>.

Rozsudek ze dne 24.11.2010, čj. 1 Ao 5/2010-169. [cit. 2011-11-12]. WWW:
<http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2010/0005_1Ao__100_20101201093442_prevedeno.pdf>.

Rozsudek ze dne 15.12.2010, čj. 7 Ao 6/2010-44. WWW:
<http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2010/0006_7Ao__100_20110124092715_prevedeno.pdf>.

Rozsudek ze dne 16.12.2010, čj. 1 Ao 6/2010-130. [cit. 2011-11-12]. WWW:
<http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2010/0006_1Ao__100_20110114011333_prevedeno.pdf>.

Rozsudek rozšířeného senátu ze dne 23.8.2011, čj. 2 As 75/2009-113. [cit. 2011-11-20].
WWW: <http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2009/0075_2As__0900113A_prevedeno.pdf>.

Rozsudek ze dne 12.9.2011, čj. 8 Ao 5/2011-51. [cit. 2011-11-12]. WWW:
<http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2011/0005_8Ao__110_20110919115054_prevedeno.pdf>.

Rozsudek ze dne 7.10.2011, čj. 6 Ao 5/2011-43. [cit. 2011-11-12]. WWW:
<http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2011/0005_6Ao__110_20111019033030_prevedeno.pdf>.

Usnesení rozšířeného senátu ze dne 13.3.2007, čj. 3 Ao 1/2007-44. [cit. 2011-11-04].
WWW: <http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2007/0001_3Ao__0700044A_prevedeno.pdf>.

Usnesení rozšířeného senátu ze dne 21.10.2008, čj. 8 As 47/2005-86. [cit. 2011-11-19].
WWW: <http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2005/0047_8As__0500086A_prevedeno.pdf>.

Usnesení rozšířeného senátu ze dne 21.7.2009, čj. 1 Ao 1/2009-120. [cit. 2011-11-12].
WWW: <http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2009/0001_1Ao__0900120A_prevedeno.pdf>.

Usnesení rozšířeného senátu ze dne 16.11.2010, čj. 1 Ao 2/2010-116, Rs 11/2010.
[cit. 2011-11-04]. WWW:

<http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2010/0002_1Ao__1000116A_prevedeno.pdf>.

Usnesení ze dne 30.11.2006, čj. 2 Ao 2/2006-62. [cit. 2011-11-04]. WWW:
<http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2006/0002_2Ao__0600062A_prevedeno.pdf>.

Usnesení ze dne 3.5.2011, čj. 8 Ao 2/2011-72. [cit. 2011-11-12]. WWW:
<http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2011/0002_8Ao__110_20110602081932_prevedeno.pdf>.

Krajské soudy

Nejvyšší správní soud [online]:

Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 31.8.2011, čj. 10 A 48/2011-8.
[cit. 2011-11-14]. WWW:

<<http://www.nssoud.cz/main0Col.aspx?cls=JudikaturaBasicSearch&menu=262>>.

Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 10.6.2009, čj. 10 Ca 240/2008-55.

Rozsudek Městského soudu v Praze čj. 5 Ca 145/2005-298.

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 09.06.2005, čj. 11 Ca 175/2004–46 (in *Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2007*. ročník 5. č. 11. č. 1360).

7.4. Právní předpisy

Nařízení vlády

Nařízení vlády **č. 70/1956 Sb.**, kterým se provádí zákon č. 11/1955 Sb., o vodním hospodářství.

Nařízení vlády **č. 14/1959 Sb.**, kterým se provádí zákon o vodním hospodářství.

Nařízení vlády **č. 190/2002 Sb.**, kterým se stanoví technické požadavky na stavební výrobky označované CE, ve znění pozdějších předpisů.

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.

Nařízení vlády **č. 416/2010 Sb.**, o ukazatelích a hodnotách přípustného znečištění odpadních vod a náležitostech povolení k vypouštění odpadních vod do vod podzemních.

Ostatní

Evropská vodní charta vyhlášená 6. května 1968 ve Štrasburku.

Legislativní pravidla vlády.

Sdělení Českého statistického úřadu č. 244/2007 Sb., o zavedení Klasifikace ekonomických činností (CZ-NACE).

Vyhlášky

Vyhláška **č. 432/2001 Sb.**, o dokladech žádosti o rozhodnutí nebo vyjádření a o náležitostech povolení, souhlasů a vyjádření vodoprávního úřadu, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška **č. 20/2002 Sb.**, o způsobu a četnosti měření množství vody, ve znění pozdějších předpisů.

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

Vyhláška **č. 7/2003 Sb.**, o vodoprávní evidenci, ve znění pozdějších předpisů.

Zákony

Wasserrechtsgesetz 1959 BGBl **1959/215** (Wv)

Zákon **č. 71/1870 z. z. čes.**, o tom, kterak lze vody užívat, ji svozovati a jí se brániti.

Zákon č. **102/1963 Sb.**, o rybářství.

Zákon č. **2/1969 Sb.**, o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. **130/1974 Sb.**, o státní správě ve vodním hospodářství.

Zákon č. **114/1992 Sb.**, o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. **222/1999 Sb.**, o zajišťování obrany České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. **128/2000 Sb.**, o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. **129/2000 Sb.**, o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. **131/2000 Sb.**, o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. **301/2000 Sb.**, o matrikách, jménu a příjmení a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. **164/2001 Sb.**, o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech a o změně některých souvisejících zákonů (lázeňský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Zákona č. **254/2001 Sb.**, o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. **256/2001 Sb.**, o pohřebnictví a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. **76/2002 Sb.**, o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon 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.

Zákon č. **150/2002 Sb.**, soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. **314/2002 Sb.**, o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška č. **388/2002 Sb.**, o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností.

Zákon č. **20/2004 Sb.**, kterým se mění zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon **č. 99/2004 Sb.**, o rybníkářství, výkonu rybářského práva, rybářské stráží, ochraně mořských rybolovných zdrojů a o změně některých zákonů (zákon o rybářství), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon **č. 364/2004 Zb.**, o vodách a o zmene zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb., o priestupkoch, v znení neskorších predpisov (vodný zákon), v znení neskorších predpisov.

Zákon **č. 500/2004 Sb.**, správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon **č. 183/2006 Sb.**, o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon **č. 180/2008 Sb.**, kterým se mění zákon č. 20/2004 Sb., kterým se mění zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon **č. 150/2010 Sb.**, kterým se mění zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon **č. 151/2011 Sb.**, kterým se mění zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

8. Abstrakt

8.1. Abstrakt v českém jazyce

Práce se po úvodním stručném historickém *exposé* užívání vod (nejen) na našem území a souvisejících pramenů práva zaměřuje na rozhodování a procesy v oblasti užívání vod v soudobé české právní úpravě. Téma je rozděleno do tří ucelených bloků pojednávajících o vodoprávním řízení, o opatření obecné povahy ve vodním zákoně a o jiných aktech podle vodního zákona. Na úvod předchází kapitola věnovaná soustavě vodoprávních úřadů, které se v rozhodující míře podílejí na výkonu státní správy podle vodního zákona. Práce poukazuje na dělenou centrální působnost čtyř ministerstev (zemědělství, životního prostředí, dopravy, obrany) jako ústředních vodoprávních úřadů i na jinak „zbytkovou“ působnost obecních úřadů obcí s rozšířenou působností jako vodoprávních úřadů. Kapitola o vodoprávních úřadech se také věnuje působnosti obecních, krajských úřadů a újezdních úřadů, stejně tak jako nedávno zrušeným vodoprávním úřadům pověřených obecních úřadů.

Vodoprávní řízení je správní řízení vedené o věcech upravených vodním zákonem. Správní orgány (nejčastěji vodoprávní úřady) v něm postupují podle správního řádu, popř. v případě vodních děl či vodohospodářských úprav podle stavebního zákona, pokud vodní zákon, jenž ve vztahu k citovaným předpisům vystupuje jako *lex specialis*, nestanoví něco jiného. Vodní zákon obsahuje řadu odchylek od správního řádu, které jsou v této práci popsány a rovněž zhodnoceny jednak z hlediska odůvodněnosti ve vztahu ke správnímu řádu a tendencím po minimalizaci odchylojících se zvláštních právních úprav, jednak je uvedeno i hledisko jejich relevance vzhledem k potřebám vodohospodářské praxe. Prakticky je řada procesních pravidel prezentována na příkladu patrně nejběžnějšího typu rozhodnutí vydávaného ve vodoprávním řízení, kterým je povolení k nakládání s vodami. Práce se také pozastavuje u základního institutu vodního práva, jenž představuje právě nakládání s vodami, a to mj. i poukazy na právní úpravu některých jiných zemí.

Vodní zákon musel nejpozději po přijetí správního řádu z roku 2004 zareagovat také na skutečnost, že některé akty správních orgánů (vodoprávních úřadů) nemusí

být ani rozhodnutím ve vodoprávním řízení, ani právním předpisem. Opatření obecné povahy jako akt vymezený co do předmětu konkrétně (individuálně) a co do adresátů obecně je v rámci vodního práva ideálním typem aktu pro takové úkony vodoprávních úřadů, jako jsou např. úprava, omezování nebo zakazování obecného nakládání s povrchovými vodami (koupání, bruslení, napájení dobytka apod.) či stanovení ochranného pásma vodního zdroje nebo vodního díla aj. V uvedených případech totiž vodoprávní úřad zakládá či ruší konkrétní práva nebo ukládá určité povinnosti neurčitelnému okruhu osob (např. každému, kdo by se chtěl jít koupat v předmětném úseku povrchových vod). Přes novější vývoj judikatury v případě posuzování opatření obecné povahy z materiálního hlediska se vodní zákon od 1.8.2010 přiklonil k explicitnímu vymezení formy vybraných úkonů jako opatření obecné povahy, pokud podle zákonodárce naplňovaly znaky opatření obecné. Přesto se dnes ukazuje, že v některých ohledech mohl být takový přístup důslednější a snad i razantnější co do uplatnění opatření obecné povahy ve vodním zákoně, i když i platná právní úprava opatření obecné povahy ve vodním zákoně má v důsledku významných odchylek od procesu jeho vydání podle správního řádu přijatých v zájmu zvýšené operativnosti a jeho efektivnějšího uplatnění ve vodoprávní praxi některé kritiky.

Práci uzavírá partie věnovaná dalším typům aktů či procesům podle vodního zákona, jejichž cílem je naplňování účelu vodního zákona a vodní politiky jinak, než jak to umožňují právní předpis, rozhodnutí nebo opatření obecné povahy vydávané podle vodního zákona. Závazné stanovisko vodoprávního úřadu reprezentuje skupinu aktů, jež jsou subsumovány navazujícími správními akty a teprve skrze ně působí na jejich adresáty. Souhlas vodoprávního úřadu je třeba k těm stavbám, zařízením nebo činnostem, k nimž není třeba povolení podle vodního zákona, které však mohou ovlivnit vodní poměry. Je charakteristický tím, že může mít jak formu rozhodnutí ve správním (vodoprávním) řízení, tak i formu závazného stanoviska vodoprávního úřadu, které v takovém případě v jakési specialitě k obecně upravenému závaznému stanovisku nahrazuje jako institut určený pro taxativně vyjmenované stavby, zařízení nebo činnosti závazné stanovisko vodoprávního úřadu. Vyjádření vodoprávního úřadu k záměru umístit, provést, změnit nebo odstranit stavbu nebo zařízení anebo provádět jiné činnosti, pokud takový záměr může ovlivnit

vodní poměry, energetický potenciál, jakost nebo množství povrchových nebo podzemních vod, dnes odpovídá předběžné informaci obecně upravené ve správním řádu, zatímco dříve (stejně jako dnes např. v právní úpravě na Slovensku) se jednalo o (začasté nevítanou) nezbytnost doprovázející každou významnější investiční akci. To je ostatně směr, který by do budoucna mohl být s ohledem na význam prevence, předběžné opatrnosti a trvale udržitelného užívání vod znovu inspirací i pro naši právní úpravu, ve které vodoprávní úřad při vydávání vyjádření ke konkrétnímu záměru naplňuje v postavení erudovaného odborníka spíše roli informační či poučovací, než aby takové vyjádření bylo nezbytnou podmínkou realizace některých činností.

Vodním zákonem nabízená paleta rozhodnutí a jiných procesů v oblasti užívání vod je poměrně pestrá. Cílem této práce bylo představit nabízené alternativní procesy, včetně rozhodnutí, nejen uživatelům povrchových nebo podzemních vod. Cílem bylo také zamyslet se nad některými dílčími otázkami, popř. navrhnout či doporučit jejich novou, popř. historickou či zahraniční zkušeností inspirovanou úpravu.

Klíčová slova

Veřejná správa – vodní právo – vodní zákon – vodoprávní úřad – nakládání s vodami – vodoprávní řízení – opatření obecné povahy – závazné stanovisko – souhlas - vyjádření

8.2. Abstract in English

This PhD thesis, after a brief introductory historical *exposé* of water use (not only) in our territory and related sources of law focuses on decision making and processes in water use in contemporary Czech legislation. The topic is divided into three blocks, relating to integrated water management procedures, a general measure of water law and other acts pursuant to the Water Act. The introduction precedes the chapter on system of water authorities, which are crucially involved in the exercise of state administration under the Water Act. PhD thesis points to the split competence of the four central ministries (agriculture, environment, transport, defense) as a central water authorities and the other "residual" powers of municipal authorities of municipalities with extended powers as water authorities. The chapter on water management offices is also engaged in the scope of municipal and regional authorities and military domains office, as well as the recently canceled water authorities in charge of municipal authorities.

The water management is the administrative proceedings on matters within the Water Act. Administrative bodies (mostly water authorities) there follow the Administrative Code, or in the case of water works and water management arrangements of the Building Act, if the Water Act, which in relation to the cited regulation acts as a *lex specialis*, unless something else. The Water Act contains a number of deviations from the Administrative Code, which are described in the work and also evaluated both in terms of justification in relation to the Administrative Code with the potential for minimizing deviating special regulations, both is stated the aspect of their relevance to the needs of water management practice. Practically, a number of procedural rules are presented on the example probably the most common type of decision issued by the water management in which a permit for water use. PhD thesis is also suspended for basic water law institute, which is precisely the use of water, and among other things, with references to legislation in some other countries.

The Water Act had the latest after receipt of the Administrative Code of 2004 to respond also to the fact that certain acts of administrative authorities (water authorities) may not even be in by the water management decision, or regulation.

Measures of a general nature as an act defined as the subject specific (individually) and what the recipients are generally within the water rights of an ideal type of act for such operations of water authorities, such as regulation, restriction or banning the general use of surface water (swimming, skating , watering cattle, etc.) or the determination of the protective zones of water sources or water works, etc. In these cases, the water authority establishes or revokes a particular right or imposes certain obligations to indeterminable group of persons (f.e. to anyone who wanted to go swimming in the reference section of surface water). Despite recent developments in case law for assessing the general measure of the material terms the Water Act inclined from 1.8.2010 in favor of an explicit definition of the form of selected operations as a general measure, if in the legislature filled the measure of a general character. Yet today, shows that in some respects, this approach could be more consistent and perhaps even more aggressive in terms of application of general measures in water law, although existing rules on general measures in the water law is due to significant deviations from the process of his extradition under administrative Code adopted in order to increase flexibility and its effective application in water management practice some critics.

Dissertation concludes passage devoted to other types of acts or processes under the Water Act, aimed at fulfilling the purpose of water law and water policy other than as permitted by law, decisions or actions of a general nature issued under the Water Act. The binding position of the water authority represents a group of acts which are consequential subsumed by follow-up administrative acts and acts only through them to their addressees. Approval of the water authority is needed for those buildings, facilities or activities which do not require authorization under the Water Act, which may affect the water regime. It is characterized by that it may have, as a form of administrative decisions in (water management) proceedings, and form the binding opinion of the water authority, which in this case, in a kind of special to generally enacted binding opinion replaces as an institute designed to exhaustively listed building, facility or activity binding opinion of the water authority. Statement of the water authority's intention to place, perform, modify, or remove the building or equipment or perform other activities, if such a plan may affect water conditions, potential energy, the quality or quantity of surface water or

groundwater, now generally corresponds to the preliminary information provided in the Administrative Code, while ago (like today for example in the Slovak legislation) it was (unwelcome often do) the need to accompany any major investment project. This is indeed the direction in which the future could be with regard to the importance of prevention, precaution and sustainable use of water re-inspire our legislation, in which the water authority in issuing statements on a specific plan fills in the position of knowledgeable expert role rather information or advice (instruction), than such statement was a necessary condition for the implementation of some activities.

By the Water Act offered variety of decisions and other processes in the field of water use is quite varied. The aim of this work was to present the offer to alternative processes, including decisions not only to users of surface water or groundwater. The aim was also to reflect on some partial issues eventually, or alternatively suggest or recommend their new or by a historical and international experience inspired legislation.

Keywords

Public administration – Water law – Water Act – the Water Authority - Water management – Administrative procedure in water management – Measures of a general nature – Binding opinion – Approval - Statement