

ZKUŠENOSTI VAS S OPATŘENÍM OBECNÉ POVAHY PŘI STANOVENÍ OCHRANNÝCH PÁSEM VODNÍCH ZDROJŮ

Ing. Jiří Novák¹⁾, Ing. Petra Opetlová, Ph.D.²⁾

¹⁾VODÁRENSKÁ AKCIOVÁ SPOLEČNOST, a.s.,
Soběšická 820/156, Lesná, 638 00 Brno; novak@vasgr.cz

²⁾Mendelova univerzita v Brně, Ústav aplikované a krajinné ekologie,
Zemědělská 1, Brno, 613 00; opeltova@mendelu.cz

Úvod

Letošní konference PITNÁ VODA je zaměřena na několik oblastí, z nichž jednou je „problematika ochranných pásem vodních zdrojů a zabezpečení kvality a množství pitné vody“. Ochranná pásma vodních zdrojů (dále jen OP) jsou považována za preventivní opatření v procesu výroby pitné vody, z hlediska provozního lze toto upřesnit – v procesu zajištění plynulého zásobování pitnou vodou v požadovaném množství a odpovídající kvalitě. Ke stanovení OP zmocňuje vodní zákon v § 30 vodoprávní úřady a dále zde mj. uvádí, že „*stanovení OP je vždy veřejným zájmem*“ [1]. Dalším důležitým zákonným ustanovením (ze zákona č. 274/2001 Sb., v platném znění, o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu ...) je, že „*vodovody a kanalizace pro veřejnou potřebu se zřizují a provozují ve veřejném zájmu*“ [3]. Pojmy „veřejný zájem“ a „ochranná pásma vodních zdrojů“ jsou v podstatě velmi silně provázané a nerozlučitelné.

Zmíněná problematika je proto jako nosné téma na konferenci v Táboře pravidelně zařazována a doplňuje témata k technickým a technologickým opatřením při výrobě a dodávce pitné vody. V roce 2012 jsme v našem příspěvku informovali o významných legislativních změnách z roku 2010. Jednalo se zejména o změnu v procesu stanovení OP (ale také jejich změnu nebo zrušení) tzv. opatření obecné povahy. Důležitost tohoto ustanovení spočívá v tom, že takto stanovená OP mají obecnou závaznost, nikoli jen závaznost pro účastníky řízení, kterým bylo rozhodnutí vodoprávního úřadu o stanovení OP určeno a doručeno. Pojem opatření obecné povahy (dále jen OOP) vyplývá ze správního řádu, má své právní náležitosti a v příspěvku jsme je uvedli, společně se následujícím závěrečným doplněním: „*Jaké budou další dopady této zákonné změny, především pro praxi, se nedá předvídat a očekávají se praktické zkušenosti (tzv. zkouška bojem)*“.

Za uplynulé období máme ve VODÁRENSKÉ AKCIOVÉ SPOLEČNOSTI, a.s. v této oblasti řadu zkušeností, se kterými bychom chtěli účastníky letošní konference seznámit. Protože proces správního řízení, zakončeného OOP, je ve vodním hospodářství stále v počátcích a ve správním řádu nejsou jeho jednotlivé postupné kroky podrobně popsány, případně specifická řešení, nebo dokonce judikáty nejsou k dispozici, zaměřujeme se v příspěvku na získané poznatky, postupy řízení či názory a komentáře různých vodoprávníků (zdůrazňujeme, že se nejedná o skutečné výklady, které může provádět pouze soud). Jsme však přesvědčení, že mohou být pro praxi přínosem.

Stručně k OOP

Zákon č. 150/2010 Sb., účinný od 1. 8. 2010 (novela vodního zákona) [1], začal užívat pojem opatření obecné povahy. **Od tohoto termínu vodoprávní úřady stanovují, mění nebo ruší ochranná pásma vodních zdrojů opatřením obecné povahy.**

OOP vychází ze Správního řádu [2], §§ 171 – 174. OOP je na rozhraní mezi rozhodnutím, neboť řeší konkrétní otázky (OP určitého vodního zdroje) a právním předpisem, protože má neurčitý okruh adresátů (obecně určený). K OOP lze dále stručně uvést:

- Správní řád § 172 odst. 1, citace: *Návrh OOP s odůvodněním správní orgán po projednání s dotčenými orgány doručí veřejnou vyhláškou* Tedy návrh dokumentace OP, který je vodoprávnímu úřadu předložen společně s žádostí o stanovení OP, použije vodoprávní úřad jako podklad pro **svůj návrh OOP**, který musí řádně **zdůvodnit a projednat s dotčenými orgány**.
- Návrh OOP (a následně i vlastní OOP) se doručuje veřejnou vyhláškou a musí být zveřejněn na úřední desce příslušného (tedy vodoprávního) úřadu, dále na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodech se OP dotýká. V návrhu OOP vodoprávní úřad vyzve dotčené osoby, aby k návrhu OOP podávaly připomínky nebo námítky.
- Proti OOP nelze podat běžný opravný prostředek (odvolání). Lze však podat žalobu ve správním soudnictví, nebo soulad s právními předpisy nechat posoudit v přezkumném řízení (posoudí nadřízený vodoprávní úřad prvoinstančního úřadu).

Dosavadní praktické poznatky a zkušenosti

VODÁRENSKÁ AKCIOVÁ SPOLEČNOST, a.s. v rámci provozní činnosti pečuje o téměř 200 vodních zdrojů. Ve všech případech je stanovena speciální (preventivní) ochrana, a to ve formě pásem hygienické ochrany, nebo ochranných pásem, převážně rozhodnutím vodoprávních úřadů. Přesto však již přistupujeme k tzv. optimalizaci OP – tedy k novému stanovení ochrany ve smyslu současné – zonální koncepce ochrany vodních zdrojů a k jejímu stanovení opatřením obecné povahy (asi v 10 % případů již bylo vydáno OOP). Dále z naší praxe uvádíme získané poznatky a zkušenosti:

1. Zatím jsme neřešili ochranu nového vodního zdroje, jednalo se proto vždy o přehodnocení dosavadní ochrany, tedy buď o změnu OP, nebo o zrušení dosavadních a stanovení nových OP. V několika případech jsme rovněž rušili dosavadní OP bez náhrady, kdy jsme opouštěli nevyhovující vodní zdroj (ten nadále nebude sloužit pro zásobování pitnou vodou vodovodem pro veřejnou potřebu).
2. Setkali jsme se rovněž se situací, kdy vydané OOP bylo napadeno (protože proti OOP není možný opravný prostředek – nelze se odvolat). Občanské sdružení, které OOP napadlo, požádalo o posouzení v přezkumném řízení, zda bylo OOP vydáno v souladu s právními předpisy. Prvoinstančním vodoprávním úřadem byl obecní úřad obce s rozšířenou působností, přezkumné řízení prováděl příslušný krajský úřad. Zde je třeba zdůraznit, že předmětem přezkumného řízení není obsah (v případě OP vodního zdroje to nemůže být ani rozsah OP, ani jednotlivá ochranná opatření v OP), ale pouze posouzení, zda bylo ve všech směrech postupováno podle platných právních předpisů. V konkrétním případě KÚ neshledal pochybení.
3. Rozdílů ve správních řízeních zakončených rozhodnutím a OOP je několik. Dále předkládáme jak naše provozní zkušenosti, tak i názory a komentáře zástupců různých vodoprávních úřadů – od těch výkonných, prvoinstančních, přes krajské až po ústřední (Ministerstvo životního prostředí, případně zemědělství), ale i různých právnických kanceláří, nebo sdělení ze seminářů a konferencí.
4. Pokud se v minulosti stanovovala OP rozhodnutím vodoprávního úřadu, byla mu doručena žádost o stanovení OP, jejíž přílohou byl návrh dokumentace. Ve

správním řízení se potom jednalo o předloženém návrhu OP žadatele. V současné době je správní proces rozšířen o tzv. návrh OOP a stručně lze toho shrnout tak, že návrh dokumentace OP žadatele slouží jako podklad návrhu OOP vodoprávního úřadu a tento se projednává ve správním řízení.

Dotazovali jsme se, zda může být návrh OOP vodoprávního úřad odlišný od návrhu dokumentace žadatele a zda musí žadatel být o případné změně informován. Získali jsme následující právní názor: *„Podle správního řádu vodoprávní úřad doručuje veřejnou vyhláškou návrh OOP s odůvodněním a po projednání s dotčenými orgány, proto musí být ztotožněn s jeho obsahem, tedy jde o jeho návrh OOP. Ten sice vychází z návrhu dokumentace žadatele, ale může se od něho lišit. **V každém případě musí být návrh OOP v souladu s veřejným zájmem, zejména se zájmy chráněnými vodním zákonem. Případnou změnu i vlastní návrh OOP musí vodoprávní úřad řádně odůvodnit. Oznamit provedení změny žadateli žádný právní předpis neukládá, ale asi by měl být žadatel o stanovení OP o zásadních změnách v návrhu OOP vodoprávním úřadem informován.**“*

5. Dále jsme se v návaznosti na předchozí situaci dotazovali, jaká může být reakce žadatele, pokud s provedenou změnou vodoprávního úřadu nesouhlasí. Rovněž jsme se tázali na situaci, kdy v rámci projednávání návrhu OOP vodoprávním úřadem s dotčenými orgány dojde k takové změně proti požadavku žadatele, že ten s novým návrhem OOP nebude souhlasit. Je možné, aby žadatel o stanovení OP vzal svoji žádost zpět? Setkali jsme se s následujícím názorem: *„V průběhu zahájeného řízení, až do doby, než je OOP v právní moci, může být žádost o stanovení OP kdykoli vzata zpět, asi s určitým odůvodněním“.*

Dále jsme se setkali i s dále uvedeným komentářem k tomuto problému:

„Rozhodující však by neměl být rozpor v názorech mezi vodoprávním úřadem a dotčenými orgány. Prioritou musí být již výše zmíněný fakt, že návrh OOP musí být v souladu s veřejným zájmem, zejména se zájmy chráněnými vodním zákonem. Proto by se případné rozdílné názory měly vždy vyřešit v rámci „projednávání s dotčenými orgány“. V krajním případě bylo upozorněno na znění ve správním řádu, které v § 172 odst. 1 hovoří o „projednání návrhu OOP s dotčenými orgány“ a neukládá, že musí dojít ke shodě – je důležité takové projednání neopomenout. V tomto případě jde ale pouze o teoretický názor – nemáme odpovídající praktickou zkušenost“.

6. Podle správního řádu § 172:

- Při vyvěšení návrhu OOP na úředních deskách mj. vodoprávní úřad vyzve dotčené osoby, aby k návrhu OOP podávali připomínky nebo námítky. Návrh OOP musí být zveřejněn nejméně po dobu 15 dnů.
- Řízení o návrhu OOP je písemné, pokud zákon nestanoví nebo správní orgán neurčí, že se koná veřejné projednání návrhu.
- K návrhu OOP může kdokoli, jehož práva, povinnosti i nebo jeho zájmy mohou být OOP přímo dotčeny, uplatnit u vodoprávního úřadu připomínky. Vodoprávní úřad je povinen se připomínkami zabývat jako podkladem pro OOP a vypořádat se s nimi v jeho odůvodnění.
- Vlastníci nemovitostí, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy související s výkonem vlastnického práva mohou být OOP přímo dotčeny, nebo, určí-li tak vodoprávní úřad, i jiné osoby, jejichž oprávněné zájmy mohou být OOP přímo dotčeny, mohou podat proti návrhu OOP písemné odůvodněné námítky k vodoprávnímu úřadu ve lhůtě 30 dnů ode dne jeho zveřejnění.

K ustanovení § 172 správního řádu jsme získali následující komentáře:

„Návrh OOP musí být na úředních deskách zveřejněn minimálně 15 dnů, zpravidla však bývá zveřejněn 30 dnů, tj. po dobu, kdy je možné proti návrhu OOP podávat námítky. Je důležité dbát na to, aby připomínky podávaly pouze osoby, jejichž

práva, povinnosti i nebo jejich zájmy mohou být OOP přímo dotčeny. Je rovněž potřeba, aby připomínky těchto osob byly řádně odůvodněny, stejně jako se to požaduje u návrhu OOP vodoprávním úřadem".

*„Obdobně je tomu u **námitek** – proti návrhu OOP mohou být podávány písemné a **odůvodněné** námítky, ale pouze **vlastníky nemovitostí** viz výše".*

„Lze očekávat, že většina řízení o stanovení OP bude písemná – tedy bez veřejného projednání návrhu. Vodní zákon, ani jiný právní předpis neukládá, že při řízení o stanovení OP se musí konat veřejné projednání návrhu".

7. Ustanovení správního řádu v § 173 odst. 1 je třeba pouze připomenout, zdůraznit:
- „OOP, které musí obsahovat odůvodnění, vodoprávní úřad oznámí veřejnou vyhláškou na příslušných úředních deskách (vlastní a obcí, jejichž správních obvodů se OOP týká),
 - „OOP nabývá účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky. Hrozí-li vážná újma veřejnému zájmu, může OOP nabýt účinnosti již dnem vyvěšení“.
8. Podle správního řádu § 174:
- Pro řízení podle této části platí obdobně ustanovení části první a přiměřeně ustanovení části druhé (myšleno správního řádu).
- „Ustanovení týkající se OOP jsou ve správním řádu uvedena v §§ 171 – 174, kdy se jedná o část šestou. Při jednotlivých krocích během správního řízení o stanovení OP je tedy nutno jak ze strany vodoprávního úřadu, tak i např. žadatele o stanovení OP, případně jiné osoby, postupovat ve smyslu výše citovaného znění § 174 odst. 1. Je třeba vědět, že ne všechna ustanovení správního řádu, tak jak jsme na ně zvyklí např. z řízení ukončených rozhodnutím, lze použít při řízení ukončeném OOP. Jeden z názorů, se kterým se často setkáváme, je, že ve správním řízení, ukončeném OOP neplatí termíny pro rozhodnutí. Vodoprávní úřad tak nemusí konat v obvyklých termínech. Jedinou obranou v takových případech by mohla být stížnost na nečinnost vodoprávního úřadu".*

Závěry

- Stanovení OP rozhodnutím bylo historicky zažito a procesně se téměř neobjevovaly žádné významné problémy. Zavedením institutu opatření obecné povahy do vodoprávní problematiky nastala zásadní změna a dosud je v procesu takového správního řízení ještě celá řada neznámých. Správní řád o této problematice moc podrobně nepojednává, zkušeností je málo a na nejasnosti, vyplývající z praxe, nejsou k dispozici výklady soudy (příslušné judikáty).
- Mezi vodoprávními úředníky i specialisty provozovatelů tak probíhá často diskuze, navzájem se informují o problémech, dotazují se na názory právníku a konzultují nastalé praktické situace.
- Tento příspěvek měl v tomto směru informovat účastníky konference o zkušenostech VAS z praxe.

Literatura

- [1] Zákon č. 254/2001 Sb., v platném znění, dále jen vodní zákon
- [2] Zákon č. 500/2004 Sb., v platném znění, dále jen správní řád
- [3] Zákon č. 274/2001 Sb., v platném znění, dále jen zákon o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu
- [4] provozní a archivní materiály VAS, získávané průběžně při řešení problematiky OP