

# Posudek oponenta

na disertační práci **Mgr. Ing. Zdeňka Strnada** předloženou k obhajobě

na Právnické fakultě Univerzity Karlovy v Praze

na téma

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

---

## I. Obecně k tématu a jeho zpracování

Vodní právo je tradičním oborem zvláštní části správního práva a tradičně bývá tématem kvalifikačních prací, včetně prací disertačních. Předložená disertace se zaměřuje na procedurální stránku materie vodního práva a zabývá se jejími vybranými aspekty v podobě ucelené, systematické, přehledné a komplexní odborné monografie. Z práce je patrné, že kandidát si zvolil téma z oboru, kterému se dlouhodobě odborně a publikačně věnuje. Kandidát prokazuje hluboké znalosti nejen zvoleného oboru, ale i jeho obecných souvislostí (zejména správního řízení jako takového).

Metodicky je práce pojata jako monografie koncentrující se na instituce a procesy ve vodním právu. Jako taková se zabývá v první řadě klasickými tématy správního práva, tedy pravomocemi, působností a příslušností orgánů, jejich instančními vztahy, dozorem apod. Dále se zabývá procedurami z hlediska jejich průběhu, procesních práv dotčených osob a možností, které v procedurální rovině právo v oblasti správy vod správním orgánům poskytuje. Konečně se zabývá i správními akty, kterými se práva a povinnosti osob v oblasti vodního práva upravují, a tedy i jejich obsahovými a formálními náležitostmi a možnostmi jejich kontroly (včetně kontroly soudní). Jakkoli to není na první pohled – přinejmenším při četbě obsahu práce – patrné, práce má i rozměr historicko-právní analýzy, neboť podává (zejména v úvodu formou ucelené studie o vývoji vodního práva, ale i na jiných místech práce k jednotlivým tam rozebíraným otázkám) historický přehled analyzovaného tématu. Komparativní rozměr práce je poněkud skromnější, nicméně i tento lze v práci najít v uspokojivé míře (např. úvahy o statutu vod na str. 87 a násl., o užívání vod na str. 92 a násl. či str. 112 a násl. nebo např. o opatřeních obecné povahy na str. 142 a násl.) – kandidát komparuje českou úpravu zejména (ale nejen) s úpravou okolních německy mluvících zemí.

Mám za to, že kandidát si byl vědom širšího tématu, jeho „tradičnosti“ projevující se v tom, že bylo zpracováno, a to i v dávnější minulosti, v řadě dílčích publikací jakož i v dílech systematických, a to vše při koncipování struktury a tematického zaměření své práce vzal v úvahu. Jak již řečeno, jedná se o práci v rámci zvoleného výseku vodního práva komplexní, zabývající se víceméně všemi podstatnými otázkami s tímto

tématem souvisejícími. Kandidát tedy v práci řeší – jak již shora uvedeno - nejen otázky institucionální, kompetenční a procedurální, ale i řadu souvisejících otázek soukromoprávních (např. pojem „provozní činnosti“ v souvislosti se způsobením ztráty podzemní vody – str. 106 a násl.) a neopomíjí ani rozdělení kompetencí v této oblasti mezi správní úřady a soudy rozhodující v občanském soudním řízení a vztahy mezi samosprávou a státní správou v této oblasti. Tomu odpovídá i zvolená struktura disertační práce.

## II. K jednotlivým částem práce

Práce začíná podrobným úvodem. V jeho větší části se „skrývá“ (zejm. na str. 8-15) přehled vývoje vodního práva ve světě, zejména pak v Evropě a konkrétně na území naší republiky. Kandidát těžiště tohoto přehledu zaměřuje na vývoj na našem území v 19. a 20. století a na evropsko-právní rozměr vodního práva v současnosti a nedávné minulosti. Ukazuje, že vodní právo je oborem s vysokou mírou obsahové kontinuity jednotlivých právních úprav, jenž se vyvíjel relativně organicky a bez fatálních přerývů daných změnami společenského uspořádání. V této souvislosti autor sice poukazuje na to, že ve vodním právu po roce 1948 se projevila tendence k plánování, tak jako v jiných oblastech právního a ekonomického systému, avšak přesto je z jeho líčení patrné, že v této oblasti práva nedošlo k takovému vybočení z evropských civilizačních standardů jako v jiných oblastech (např. práva majetkového či hospodářského).

V další části úvodu vysvětluje kandidát základní pojmy a instituty, kterými se chce v práci zabývat, zejména se zaměřuje na soustavu vodoprávních úřadů a účel vodního zákona (a vodního práva v širším slova smyslu), jakož i na procesní instituty správních úřadů užívané ve vodním právu.

Kapitola druhá, věnovaná vodoprávním úřadům, je první kapitolou „jádrové“ části práce. Kandidát v ní plasticky líčí poměrně složitou, přesto však při důkladné analýze vcelku logickou a přehlednou strukturu soustavy správních orgánů s působností v oblasti vodního práva. Zabývá se tím, jaké všechny správní orgány jsou vodoprávními úřady (např. řeší otázku, zda takovým úřadem je Česká inspekce životního prostředí), a poté rozebírá pravomoci a působnost jednotlivých typů vodoprávních úřadů (obecní úřad obce s rozšířenou působností, obecní úřad, újezdni úřad jako specifický vodoprávní úřad ve vojenských újezdech, krajský úřad a ústřední vodoprávní úřady, tedy zejména ministerstva zemědělství, životního prostředí, dopravy a obrany). V souvislosti s rozdělením kompetencí mezi Ministerstvo zemědělství a Ministerstvo životního prostředí se kandidát podrobně zabývá pozitivním kompetenčním konfliktem mezi oběma ministerstvy ohledně pravomocí na úseku vodního hospodářství, jenž byl řešen Ústavním soudem (ve věci sp. zn. IV. ÚS 23/2000) i Nejvyšším správním soudem (ve věci sp. zn. 6 A 43/2001), a to s rozdílnými výsledky. Škoda jen, že se kandidát neodvážil spekulovat, zda za právním názorem Ústavního soudu, který vskutku má jisté argumentační deficity, náhodou nestojí určité hodnotové nazírání na uvedený kompetenční spor (např. takové, které by považovalo „technokratické“ Ministerstvo zemědělství za „nebezpečnější“ řádné ochraně vod a jejich přirozeného režimu než „ekologické“ Ministerstvo životního prostředí).

Kapitola třetí je nejrozsáhlejší částí práce a věnována podrobnému rozboru řízení ve věcech vodoprávních. V první řadě se vůbec vypořádává s pojmem „vodoprávního řízení“ jako pojmem užívaným na více místech vodního zákona. Vcelku logicky dospívá k závěru, že tímto pojmem je nutno rozumět zkrátka správní řízení ve věcech upravených vodním zákonem.

Dále se kandidát v kapitole třetí věnuje vztahu obecné úpravy správního řízení a úpravy zvláštní, obsažené v různých částech vodního zákona. Klíčový je v této souvislosti § 115 odst. 1 vodního zákona (ve znění účinném od 1. 8. 2010), který vymezuje věcný rozsah subsidiární použitelnosti správního řádu a prioritní použitelnosti vodního zákona jako právního předpisu speciálního. Upozorňuje též zcela důvodně, že vztah speciality a subsidiarity vzniká nejen mezi vodním zákonem a správním řádem, ale v některých případech i mezi vodním zákonem a například stavebním zákonem (či třístupňově po linii vodní zákon - stavební zákon – správní řád). Zabývá se rovněž odchylkami vodoprávního řízení od úpravy ve správním řádu, zejména z hledisek účastnictví v řízení. Zde se kandidát zabývá zejména otázkami možného dotčení práv určitých osob (např. vlastníka pozemku sousedícího s pozemkem, na němž se má odehrávat vodoprávně významná činnost). V souvislosti s kandidátovým rozбором rozsudku KS v Českých Budějovicích z 10. 6. 2009, č. j. 10 Ca 240/2008-55, a jej potvrdujícího rozsudku NSS z 29. 9. 2010, č. j. 8 As 55/2009-96, lze však říci, že úvaha o podmíněnosti účastnictví vlastníka sousedního pozemku v řízení o povolení čerpání podzemních vod tím, že tento soused má na svém pozemku legální vodní dílo sloužící k povolenému odběru podzemních vod, je možná poněkud restriktivní – jakkoli v běžných situacích bude nepochybně zpravidla platit – v tom smyslu, že účinky případného povoleného čerpání na sousedovu právní sféru se nemusí projevat jen v ovlivnění jím využívaného vodního díla, ale třeba i jinak, např. poklesem pozemku v důsledku zvýšeného čerpání podzemních vod, vyschnutím půdy poklesem hladiny spodní vody či jinými nežádoucími změnami geologických či hydrologických poměrů přímo ovlivňujícími pozemek souseda. Ostatně zmíněný rozsudek NSS je i s ohledem na obsah stížních námitek a na vázanost soudu těmito námitkami založen na vyvrácení argumentace stěžovatelky (sousedky žadatele), že již to, že by v budoucnu chtěla na svém pozemku zřídit vrt a čerpat vodu, zakládá její účastnictví ve vodoprávním řízení ve věci žadatele. Ohledně jiných druhů možných dotčení na právech (příčemž věcný rozsah § 27 odst. 2 správního řádu je v tomto ohledu univerzální) však v rozsudku NSS žádné úvahy nelze nalézt. Nicméně pro oblast čerpání vod je nyní věc již vyřešena, jak kandidát v práci podrobně rozebírá, novelizací zákona o vodách zákonem č. 150/2010 Sb., který v § 115 odst. 15 větě první zavádí v podstatě výčtovou definici účastníků řízení u odběru podzemních vod, a tedy vylučuje subsidiární užití § 27 odst. 2 správního řádu.

Velmi důkladně a plasticky se kandidát zabývá v části třetí též otázkou vlastnictví rybníků (a z toho odvozenou otázkou účastnictví ve vodoprávních řízeních). Je patrné, a kandidát to sám uvádí, že zde je právní povaha rybníka i nadále ne zcela vyjasněna, jakkoli již řada dílčích věcí byla judikaturou Ústavního, Nejvyššího i Nejvyššího správního soudu stabilizována. V delším časovém horizontu bude zajímavé, jak se projeví účinnost nového OZ a jeho pravidlo o postupném „srůstání“ pozemků a staveb, a tedy postupném uplatňování zásady

„superficies solo cedit“.

Po rozboru rozhodování v pochybnostech, tj. deklaratorním rozhodování o právním statusu v určitých věcech v oblasti vodního práva, se kandidát věnuje v rozsáhlé subkapitole části třetí povolení k nakládání s vodami. Velmi cenný je historický exkurs do problematiky na str. 81 a násl. včetně výkladu toho, jak dřívější právní úpravy (a povolení na jejich základě udělená) ovlivňují i dnešní právní situaci. K hodnocení případu týkajícího se kolize povolení z roku 1907 k využití říční vody k provozu Francisovy turbíny k pohonu mlýna 1907 a povolení z 90. let k provozu malé vodní elektrárny (viz str. 84 a násl.) dluží se však poznamenat, že problémem může být, zda existence povolení z roku 1907 má právní význam dnes za situace, kdy podle všeho turbína není provozována k pohonu mlýna a kdy záměrem držitele povolení je změnit účel využití říční vody na výrobu elektřiny; k tomu však již povolení z roku 1907 dle toho, co kandidát uvádí na str. 84, říká, že k užití říční vody k jinému účelu než k pohonu mlýna by si držitel povolení musel opatřit povolení nové.

Ve čtvrté kapitole se kandidát zabývá opatřeními obecné povahy v oblasti vodního práva. Jeho obecná kritika způsobu, jakým byl uvedený institut zakotven v českém právním řádu, je opřena o velmi racionální úvahy. Zejména lze s kandidátem souhlasit s tím, že je obtížné vůbec jasně vymezit cosi „třetího“ mezi abstraktním a konkrétním aktem a že právě jistá neuchopitelnost této mezikategorie může zvyšovat právní nejistotu, což se ostatně projevilo i v „souboji“ materiálního a formálního pojetí opatření obecné povahy v judikatuře Nejvyššího správního a Ústavního soudu. Kandidát po obecnějších úvahách o nejrůznějších aspektech institutu opatření obecné povahy analyzuje některé judikáty Nejvyššího správního soudu o opatřeních obecné povahy z oblasti vodního práva; podrobně se zabývá zejména rozsudkem NSS z 12. 9. 2011, č. j. 8 Ao 5/2011-51, k otázce aktivní procesní legitimace ve věci opatření obecné povahy vymezujiícího záplavová území. Kandidát přitakává právnímu názoru Nejvyššího správního soudu, že ten, jehož nemovitost se nachází v záplavovém území, nemá právo domáhat se, aby do tohoto území byla zařazena nemovitost tam nezařazená, tvrdí-li, že její nezařazení povede ke zvýšenému ohrožení jeho vlastní, tam zařazené, nemovitosti povodní. Otázkou je, zda zde příslušný senát Nejvyššího správního soudu adekvátně interpretoval obecné pravidlo vyslovené jeho rozšířeným senátem, a sice že k aktivní procesní legitimaci postačí, aby navrhoval logicky konsekvntně a myslitelně tvrdil dotčení na svých právech – zde však se můžeme v jistém úhlu pohledu domnívat, že tak navrhovatel činí: říká, že pokud sousedova nemovitost nebude zařazena do záplavové zóny, a tedy souseď nebude omezen v tom, jak s nemovitostí z hledisek ochrany proti povodni nakládat (a tedy přinucen chovat se tak, aby např. stavebními úpravami nezvyšoval možné vzduť vody, k němuž by došlo za povodně), povede to ke zvýšenému ohrožení navrhovatelovy nemovitosti povodní právě v důsledku tohoto zvýšeného vzduť. Navíc je u zmíněného rozsudku Nejvyššího správního soudu pozoruhodné, že jím byl zamítnut, a nikoli odmítnut návrh z důvodu nedostatku aktivní procesní legitimace.

V páté části práce kandidát rozebírá jiné akty podle vodního zákona, konkrétně závazná stanoviska, souhlasy, vyjádření či ohlášení.

### III. Formální stránka práce, vědecká etika

Po formální stránce nutno na práci ocenit korektní zacházení s použitými prameny – kandidát důsledně a přesně odkazuje a v textu lze dobře rozlišit jeho vlastní názor a převzaté myšlenky.

Autor má suverénní přehled o relevantní judikatuře – výborně se orientuje jak v judikatuře Nejvyššího soudu, Nejvyššího správního soudu, Ústavního soudu i soudů krajských, dokáže velmi precizně analyzovat myšlenky v judikátech obsažené a extrahovat z nich ty, které mají zobecňující povahu. Velmi dobře vnímá, že právě v oboru vodního práva je nutné brát v některých případech v úvahu jak soukromoprávní, tak veřejnoprávní aspekty určité problematiky (typicky u právního statusu rybníka), a tedy kombinovat a komparovat judikaturu obou nejvyšších soudů. V práci přináší řadu pečlivě vyargumentovaných původních názorů na nejrůznější právní otázky týkající se rozebíraného tématu. Jeho argumentace a obecně myšlenková struktura předkládané práce je systematická, promyšlená, ucelená. Drobnou výtkou snad může být jen někdy přehnaný respekt k tomu, co řekly soudy – fakt, že judikaturu je nutno v rozhodovací činnosti vždy reflektovat a obvykle i respektovat, ještě nemusí znamenat, že v ní zaujaté názory jsou vždy správné a že nezaslouží odbornou kritiku.

Co se týče odborné literatury, kandidát shromáždil v podstatě vše reprezentativní z české soudobé produkce k vodnímu právu, včetně souvisejících obecnějších textů např. k opatřením obecné povahy a zdrojů odborných právních i mimoprávních (zejména internetových z nejrůznějších institucí a úřadů). Na řadě soudobých textů k vodnímu právu se kandidát ostatně v nikoli nevýznamné míře sám podílí jako autor či spoluautor článků nebo komentářů. Celý tento informační fundus kandidát vhodně doplnil výběrem z produkce zahraniční, která byla základem komparativních pasáží jeho práce.

K samotným komparatistickým pasážím poznamenejme, že – podobně jako historické exkursy – vhodně dokreslují hlavní linii práce, v práci jsou obsaženy v dostačující míře a systematicky vhodně zařazeny. Jejich rozsah i charakter je přiměřený účelu, který v práci mají. Je z nich patrné, že česká současná úprava vodního práva nevybočuje ze širšího (středoevropského) kontextu a že za ní leží úctyhodná tradice předlitavské a prvorepublikové administrativistiky i civilistiky.

Jazyk, kterým je práce napsána, je přesný a kultivovaný, text je přehledně, logicky a dostatečně podrobně strukturován. Škoda jen, že v obsahu se neprojevovalo i rozčlenění práce na nejnižší úrovni její struktury (např. členění římskými číslicemi v rámci subkapitoly „3.2.2. Odchyly od správního řádu“), přehlednost by se tím ještě zvýšila. Text je opatřen pečlivě zpracovaným seznamem literatury a dalších pramenů. Práce obsahuje malé množství překlepů a jiných zřejmých nesprávností.

#### IV. Závěrečné zhodnocení

Závěrem lze shrnout, že kandidát bezesbytku splnil požadavky kladené na disertační práci. Předložil dílo, které přináší původní, komplexní a analytické zpracování tématu institucí a procesů ve vodním právu České republiky, zasazené do patřičného historického i komparativního kontextu. Zpracovaná disertace by si rozhodně zasloužila publikaci jako odborná monografie na dané téma. S radostí ji doporučuji k obhajobě.

V Praze dne 16. června 2011



JUDr. PhDr. Karel Šimka, LL.M., Ph.D.  
soudce Nejvyššího správního soudu  
odborný asistent na KSP FPR ZČU