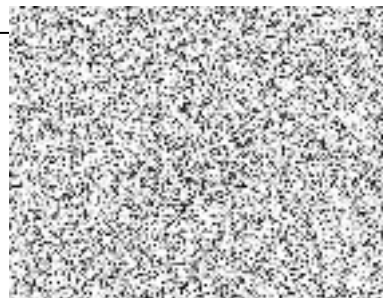


Ministerstvo životního prostředí

Odbor ochrany vod
Vršovická 1442/65
100 10 Praha 10

V Praze 27.6.2025



Analýza na téma „Posouzení souladu záměru propojení Dunaje s Dyjí s mezinárodně-právními závazky“

Závěry posouzení:

1. Po provedení podrobné analýzy nebyla nalezena žádná právní norma či smlouva v oblasti mezinárodního práva ani žádná koncepce mezinárodní organizace, jejíž je České republiky smluvní stranou, které by přímo bránily realizaci záměru přeshraničního převodu vody mezi povodími Dunaje a Dyje.
2. Záměr bude s vysokou mírou pravděpodobnosti podléhat plnému procesu EIA, proces mezistátního posuzování lze v optimální variantě, která předpokládá jednak dohodu obou států původu a dále nezapojení se žádného potenciálně dotčeného dalšího státu, nahradit koordinovaným provedením dvou samostatných procesů EIA v gesci a na území České republiky a Rakouska. Z povahy věci – rozsahu mezinárodní oblasti povodí Dunaje – však nelze vyloučit ani žádost o zapojení ze státu, který s Českou republikou společnou státní hranici nemá. S ohledem na znění směrnice EIA, Espoo úmluvy a zákona EIA by, v souladu s dosavadní praxí, patrně mělo být žádosti takového státu o zapojení do mezistátního posuzování vyhověno.
3. Dosud platná mezinárodní smlouva mezi tehdejší Československou socialistickou republikou a Rakouskou republikou o úpravě vodohospodářských otázek na hraničních vodách stanoví povinnost záměr typu přeshraničního převodu vody mezi povodími projednat a v povolovacích řízeních zohlednit stanovisko druhé smluvní strany. Lhůta pro mezistátní projednávání záměru není smlouvou stanovena, v každém případě by měla být před vydáním povolení prokazatelně vynaložena veškerá rozumná snaha strany původu záměr s druhou stranou, na základě poskytnutí podrobných dat, projednat a připomínky druhé strany vypořádat. V případě nesouladných postojů smluvních stran je záměr možné postoupit k projednání vládám obou zemí, tento nástroj je však potřeba považovat jako krajní (ultima ratio), v praxi se nevyužívá. Smlouva nezakládá stranám „právo veta“, tj. záměr je možné i přes nesouhlas dotčené strany v povolovacích řízeních na národní úrovni stranou původu schválit.
V minulosti se tak v rámci česko-rakouských vztahů dokonce již stalo, tato situace by však měla být s ohledem na udržování dobrých přeshraničních

vztahů považována za zcela výjimečnou. Přednost by vždy mělo mít jednání s cílem dosažení oboustranné shody.

4. Záměr nacházející se na obou stranách státní hranice bude povolovat vodohospodářský orgán příslušný pro tu část, která bude zřízena na jeho státním území, přičemž vodohospodářské orgány obou smluvních stran by i při povolovacích řízeních měly postupovat ve vzájemné koordinaci.
5. Pokud jde o Mezinárodní komisi pro ochranu Dunaje, právně závazným dokumentem je pouze její zakladatelská Úmluva, která sama o sobě nebrání realizaci záměru spočívajícího v přeshraničním převodu vody mezi povodími. Na základě podrobné rešerše koncepcí a odborných studií vydaných Mezinárodní komisí pro ochranu Dunaje bylo shledáno, že záměr přeshraničního převodu vody mezi povodími není v rozporu se žádným z těchto dokumentů, stejně tak se takový záměr přímo nepříčí žádnému cíli, který si komise vytyčila. Domněnce o nekompatibilitě s dokumenty Mezinárodní komise pro ochranu Dunaje tak nelze přitakat.
6. Na druhou stranu je nutné počítat s tím, že v případě realizace nového záměru přeshraničního převodu vody mezi povodími v oblasti mezinárodního povodí Dunaje by se takový projekt jistě stal předmětem diskuzí uvnitř Mezinárodní komise pro ochranu Dunaje, vyloučit nelze, zejména pokud by o to více smluvních stran projevilo zájem, ani uplatnění konzultačního mechanismu podle čl. 11 zakladatelské Úmluvy. Ani ten však nedává ostatním smluvním stranám právní možnost realizaci záměru zabránit. Přesto by jeho uplatnění bylo přinejmenším zdržením v povolovacím řízení, a lze proto doporučit, aby byl záměr s relevantními státy důkladně předjednán mimo režim čl. 11 zakladatelské Úmluvy.
7. Pakliže nebylo úmyslem zákonodárce učinit též plány mezinárodních povodí podkladem pro územní plánování a povolovací řízení na národní úrovni, lze doporučit v tomto smyslu legislativně upravit § 23 odst. 2 vodního zákona, a to například jasnou specifikací, že se toto ustanovení na plány mezinárodních povodí nevztahuje. Stávající podoba daného ustanovení totiž může být interpretována tak, že příslušný úřad zajišťující povolovací řízení na národní úrovni by měl jako odborný podklad vzít v potaz též plán mezinárodního povodí (např. Dunaje).
8. Konečně hned z několika v rámci této studie analyzovaných dokumentů vyplývá apel na náležité uplatnění článku 4 odst. 7 rámcové směrnice o vodách v případě realizace záměru přeshraničního převodu vody mezi povodími. Této oblasti, ve které Česká republika, zejména co se fáze tzv. sekundárního posouzení týče, nemá příliš praktických zkušeností, tak bude při případném postupu z fáze úvah o záměru do fáze povolovacího řízení nutné věnovat zvláštní pozornost. Zkušenosti bude možné čerpat od některých sousedních států, např. od Slovenska či Polska, které udělování výjimek podle čl. 4 odst. 7

rámcové směrnice o vodách, na rozdíl od České republiky, praktikují. Nad rámec důsledného dodržení obecné dikce směrnice a vodního zákona bude vhodné alespoň zohlednit také recentní metodické dokumenty na nadnárodní úrovni, kterými je např. v roce 2024 aktualizovaný JASPERS kontrolní seznam. Tento nástroj, jehož použití není nikterak právně závazné, je zpracován subjektem, který s Evropskou komisí a Evropskou investiční bankou na bázi partnerství dlouhodobě spolupracuje a má zkušenosti s posuzováním infrastrukturních projektů na národní úrovni. V případě kontrolního seznamu JASPERS by měl být rovněž zaručen soulad s metodickými pokyny, které jsou v rámci implementace rámcové směrnice o vodách národními státy společně s Evropskou komisí vydávány a které by rovněž měly být při přípravě záměru pro povolovací řízení vzaty v potaz.

Výchozí stav

9. Povodí Dyje, které z pohledu plánování v oblasti vod spadá do mezinárodní oblasti povodí Dunaje, musí čelit kombinaci dopadů projevů klimatické změny, zejména v podobě sucha, a rozsáhlých nároků na užívání vody, které jsou nadto uplatňovány jak ze strany České republiky, tak i z Rakouska. Řeka je přírodním zdrojem pro výrobu pitné vody, předmětem rekreačního využití, poskytuje vodu pro zavlažování v zemědělství, ředí vypouštěné komunální i průmyslové odpadní vody z aglomerací a zároveň musí uspokojit též nároky území citlivých z pohledu ochrany přírody a krajiny, ať již jde o Národní park Podyjí nebo novou chráněnou krajinnou oblast Soutok¹, která představuje největší lužní komplex v České republice a na periodickém zaplavlování mj. i z řeky Dyje je životně závislá.
10. V zájmu hospodárného využívání dostupných vodních zdrojů, zlepšení vodní bilance v povodí a k pokrytí rostoucí potřeby zavlažování na jižní Moravě i v Dolním Rakousku se tak úzká mezinárodní spolupráce mezi státy spadajícími do povodí Dyje nabízí.
11. Ani širší mezinárodní oblast povodí Dunaje, který ústí do Černého moře, však dle odborných predikcí nezůstane dopadům změny klimatu ušetřena. Pro povodí Dunaje byly z údajů iniciativy EURO-CORDEX vypočteny následující změny teploty vzhledem k období 1981-2010 (stav: září 2018)²:
 - Zvýšení průměrné roční teploty o 1,1 °C až 1,5 °C do roku 2050 podle scénáře RCP4.5.
 - Zvýšení průměrné roční teploty mezi 2°C a 2,6°C do roku 2100 v rámci scénáře RCP4.5.

¹ Vyhlášení k 1. červenci 2025

² Zdroj: Strategie adaptace na změnu klimatu Mezinárodní komise pro ochranu Dunaje, str. 9, dostupná z: https://www.icpdr.org/sites/default/files/nodes/documents/icpdr_climate_change_adaptation_strategy_web.pdf

- Zvýšení průměrné roční teploty mezi 1,3 °C a 1,7 °C do roku 2050 v rámci scénáře RCP8.5.
 - Zvýšení průměrné roční teploty mezi 4 °C a 5 °C do roku 2100 podle scénáře RCP8.5.
12. Obavy států ležících v povodí Dunaje, zejména v jihovýchodní části Podunají, o dostupnost vodních zdrojů, tak nelze v žádném případě vyloučit. Každá obava přitom může zavdat příčinu k iniciaci některého z dále analyzovaných právních nástrojů, které mezinárodní právní řád poskytuje. I proto by rozhodnutí o realizaci záměru měla předcházet otevřená, odbornými fakty podložená a citlivá diskuze s potenciálně dotčenými státy a dotčenou veřejností z těchto států. Jedním z hlavních úkolů „vodní diplomacie“ je zamezit konfliktním situacím dříve, než vůbec nastanou, a to zejména tím, že o plánovaných záměrech s dopadem na hraniční vody jsou dotčeným státům od počátku poskytnuty podrobné informace a je s nimi vedena trpělivá diskuze ve smyslu hledání optimální varianty záměru ze všech možných hledisek.
 13. Předmětem této analýzy není přezkoumat všechny instrumenty mezinárodního práva, to by ostatně ani nebylo v dané rané fázi přípravy záměru smysluplné. Analyzovány byly ty mezinárodně-právní závazky České republiky, které by mohly být při budoucím povolování, výstavbě či provozu záměru přeshraničního převodu vody mezi povodími (dále také jen „ZPPVMP“) dotčeny do té míry, že je s nimi potřeba od počátku počítat jako s určitými limity obecné vize vodohospodářského propojení Dunaje s Dyjí jako takové.
 14. Potřeba důkladně přezkoumat právní kompatibilitu záměru vzešla mj. též z některých upozornění stran realizovatelnosti záměru v souladu s mezinárodně-právními závazky vyslovených autoritami v oboru³, přičemž tyto úvahy jsou zcela namístě, když na takto rozsáhlou liniovou stavbu jako je ZPPVMP budou nevyhnutelně aplikovány požadavky řady právní předpisů nadnárodní úrovně. S ohledem na tato odborná upozornění byl zvláštní důraz kladen na dokumenty související s Mezinárodní komisí pro ochrany Dunaje, pozornosti však neušly ani další relevantní předpisy mezinárodního práva.

³ Srov.: Trnka, M., Fischer, M. a Zeman, E.: Současné a očekávané trendy vodní bilance v povodí řeky Dyje a možnosti řešení. Ústav výzkumu globální změny AV ČR, Brno, listopad 2023: „...ze strategických dokumentů a mezinárodních smluv, které zřídili Mezinárodní komisi pro ochranu Dunaje je zřejmé, že možné převody vod mezi řekami Dyje a Dunaj lze realizovat pouze v souladu s těmito dokumenty a bude se muset dokazovat, že odběr povrchové vody by byl akceptovatelný pro všechny přijaté cíle, které si již Mezinárodní komise vytyčila...“

15. Záměr propojení Dunaje s Dyjí je toho času toliko obecnou vizí, přesto bylo pro potřeby této studie nutné stanovit alespoň naprosto základní parametry záměru. Je dohledatelné, že preferovanou variantou je otevřený kanál⁴, s ohledem na rozdíl v nadmořských výškách mezi zvažovanými body napojení (oblast města Krems an der Donau – oblast vzdutí plavebního stupně Altenwörth a Vranovská přehrady) bude alespoň na dílčím úseku čerpání, a tudíž i zatrubnění převáděné vody nevyhnutelné. Propojení daných míst protne státní hranice a bude dlouhé cca 60 až 80 km.



Směrnice EIA a Espoo úmluva

16. V povolovacích řízeních s přeshraničním kontextem může přicházet do úvahy použití směrnice 2011/92/EU o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, jejíž název bývá tradičně zkracován jako „**směrnice EIA**“. Jejím cílem je zajistit vysokou úroveň ochrany životního prostředí tím, že při přípravě a povolování záměrů jsou brány v potaz aspekty ochrany životního prostředí. Směrnice konkrétně vyžaduje, aby u záměrů uvedených v jejích přílohách I a II bylo provedeno zevrubné posouzení jejich vlivů z hlediska životního prostředí (dále jen „**proces EIA**“). Směrnice také akcentuje zapojení dotčené veřejnosti do povolovacích řízení a přístup k soudní ochraně⁵.
17. Do věcné působnosti směrnice EIA spadá široká škála záměrů, povinnému procesu EIA pak podléhají též záměry z oblasti vodního hospodářství, konkrétně pod bod 12. přílohy I směrnice EIA patří:
- a) *Díla sloužící k přečerpávání vodních zdrojů mezi povodími řek, pokud cílem tohoto přečerpání je zabránit případnému nedostatku vody, a pokud objem přečerpané vody přesahuje 100 milionů metrů krychlových za rok;*
 - b) *Ve všech ostatních případech díla sloužící k přečerpávání vodních zdrojů mezi povodími řek, pokud víceletý průměrný průtok v povodí, odkud se voda čerpá,*

⁴ Viz https://www.idnes.cz/brno/zpravy/dyje-dunaj-propojeni-reky-opatreni-sucho-morava.A240830_141212_brno-zpravy_mos1.

⁵ Srov. čl. 11 směrnice EIA.

přesahuje 2 000 milionů metrů krychlových za rok a objem přečerpané vody přesahuje 5 % tohoto průtoku.

V obou případech je vyloučeno přečerpávání pitné vody vedené potrubím.

18. Co se iniciace mezistátního posuzování týče, platí, v souladu s čl. 7 směrnice EIA, jednoduchá zásada, že pokud si je stát původu vědom, že by záměr mohl mít závažný vliv na životní prostředí v jiném členském státě, poskytne tomuto státu co nejdříve popis záměru spolu se všemi dostupnými informacemi o jeho možných přeshraničních vlivech.
19. Obdobně se zpravidla postupuje též tehdy, pokud členský stát, který by mohl být významně dotčen, o poskytnutí informací sám požádá, aniž by mu byly informace předem poskytnuty státem původu, případně pokud mají oba státy na možnost přeshraničních vlivů odlišný názor.
20. Dotčený stát, který obdržel příslušné informace, se poté může rozhodnout, zda se mezistátního posuzování zúčastní či nikoliv.
21. Žádosti dotčeného státu o provedení mezistátního posuzování se zpravidla vyhoví, ostatně i znění zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších právních předpisů (dále jen „**zákon EIA**“), poměrně jednoznačně stanoví, že mezistátní posuzování se vede i tehdy, požádá-li o to dotčený stát. V praxi se tak může stát, že do mezistátního posuzování je zapojen též stát bez přímé hranice se státem původu – jako příklad záměru, o jehož posuzování projevil zájem stát nikoliv geograficky blízký, se často uvádí záměr Pruněrov II, ke kterému se v rámci procesu EIA vyjádřily i Federativní státy Mikronésie⁶.
22. Podobné zásady jako směrnice EIA stanoví též Úmluva o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států, která byla sjednána 25. 2. 1991 v Espoo (odtud zkrácený název „**Espoo úmluva**“). Česká republika Espoo úmluvu, která je smlouvou tzv. prezidentské kategorie⁷, ratifikovala 26.2.1991. Úmluva poté vstoupila v platnost 27.5.2001 (č. 91/2001 Sb. m. s.). Espoo úmluva rovněž zakládá povinnost posoudit vlivy záměrů v co nejranějším stádiu jejich přípravy, důraz klade na informování veřejnosti a konzultace záměru mezi státem původu a státy dotčenými.
23. Transpozice požadavků směrnice EIA i Espoo úmluvy⁸ v podmínkách ČR je zajištěna zákonem EIA, konkrétně mezistátní posuzování upravuje jeho hlava II.

⁶ Viz https://portal.cenia.cz/eiasea/detail/EIA_MZP221.

⁷ Srov. čl. 10 Ústavy ČR: *Vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva.*

⁸ Tzv. Espoo úmluva je mezinárodní smlouvou, k jejíž ratifikaci dal parlament souhlas a která je součástí právního řádu. Stanoví-li něco jiného než zákon, je třeba jí dát, v souladu s čl. 10 Ústavy ČR, přednost.

24. Posledním (z hlediska časového) vodohospodářským záměrem, který byl a stále je mezistátně posuzován, je vodní dílo Vlachovice, které má být zbudováno na vodním toku Vlára⁹. Dotčeným státem je v tomto případě Slovensko.
25. Při úvahách o budoucím procesu EIA k záměru propojení Dunaje s Dyjí v obecné rovině platí, že ZPPVMP by mohl naplnit bod 60 přílohy 1 v kategorii I „*Odběr vody a převod vody mezi povodími řek s objemem odebrané nebo převedené vody od stanoveného limitu (vyjma převodu pitné vody vedené potrubím), pokud cílem tohoto převodu je zabránit případnému nedostatku vody.*“ Vyloučit nelze ani naplnění některého z bodů 61 a 62 v kategorii I. To znamená, že ZPPVMP bude s vysokou mírou pravděpodobnosti podléhat plnému procesu EIA. Ten by zajišťoval krajský úřad, resp. Ministerstvo životního prostředí v případě mezistátní posuzování. Konečný závěr o zařazení záměru však bude moci orgán EIA učinit teprve poté, co budou známy jeho konkrétní parametry.
26. Záměr přeshraničního převodu vody mezi Dunajem a Dyjí by byl specifický v tom smyslu, že by se nacházel na území dvou států a obě jeho části by na sobě byly závislé, část na území jednoho státu by nemohla fungovat bez části na území státu druhého. S posuzováním tohoto typu záměrů v procesu EIA není mnoho praktických zkušeností. V minulosti bylo např. zahájeno zjišťovací řízení k záměru Golfové hřiště Laa - Hevlín¹⁰, plný proces EIA však nakonec neproběhl.

Smlouva o spolupráci na hraničních vodách mezi Českou republikou a Rakouskem

27. Více než jednu třetinu z celkové délky 466 km státních hranic s Rakouskem představují vodní toky nebo vodní plochy¹¹, spolupráce na hraničních vodách je proto podstatnou součástí péče o dobré bilaterální vztahy mezi Českou republikou a Rakouskem jako takové.
28. Hlavním právním regulativem česko-rakouské spolupráce v oblasti vodního hospodářství je smlouva z roku 1967 mezi Československou socialistickou republikou a Rakouskou republikou o úpravě vodohospodářských otázek na hraničních vodách (dále jen „**Smlouva**“), která vstoupila v platnost po ratifikaci oběma smluvními státy dne 18.3.1970¹². Jde o mezinárodní smlouvu tzv. prezidentské kategorie¹³.
29. Pro praktické řešení záležitostí na hraničních vodách byla ustanovena Česko-rakouská komise pro hraniční vody (a její subkomise a pracovní skupiny složené z příslušných expertů), která se zabývá širokým spektrem témat vzájemné

⁹ Viz https://portal.cenia.cz/eiasea/detail/EIA_MZP525?lang=cs.

¹⁰ Viz https://portal.cenia.cz/eiasea/detail/EIA_MZP194?lang=cs.

¹¹ V hraničních úsecích jde zejména o vodní toky Dunaje, Moravy a Dyje, Malše, Lužnice a Horní Vltavy.

¹² Publikována pod č. 57/2008 Sb.m.s.

¹³ Srov. čl. 10 Ústavy ČR: „Vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva.“

spolupráce¹⁴. Protokoly ze zasedání Česko-rakouské komise pro hraniční vody jsou pravidelně zpřístupňovány¹⁵.

30. Smlouva v úvodních ustanoveních (čl. 1 a 2) definuje svou místní a věcnou působnost. Podle Smlouvy se k hraničním vodám počítají také vody sousedící se státními hranicemi, pokud by na nich provedená vodohospodářská opatření významnou měrou nepříznivě ovlivnila vodní poměry na území druhé smluvní strany (čl. 1). Lze tak jednoznačně dovodit, že záměr týkající se vodního toku, který protíná hranice států, spočívající ve změně říčního režimu a úpravě toku, spadá pod právní režim Smlouvy. To by se týkalo též ZPPVMP, který by tudíž podléhal projednání ve smyslu Smlouvy.
31. Klíčovými ustanoveními celé smlouvy z hlediska bilaterálního projednávání záměrů na hraničních vodách jsou čl. 3 a 10. Podle čl. 3 odst. 1 *„Smluvní státy se zavazují neprovádět na hraničních vodách podle článku 1 písmena a) bez souhlasu druhého smluvního státu žádná opatření, která by nepříznivě ovlivnila vodní poměry na území druhého smluvního státu. Souhlas může být odepřen jen z pádných důvodů.“* Toto ustanovení by se nicméně nepoužilo, pokud by se záměr realizoval mimo úsek vodního toku, jímž probíhá státní hranice.
32. Na záměr, který se sice týká hraničních vod, ale neleží přímo na „mokré“ státní hranice, by se aplikoval čl. 3 odst. 2, který praví *„(2) Smluvní státy se dále zavazují projednat před zavedením vodohospodářského řízení (článek 10 odstavec 4 první věta) v Československo-rakouské komisi pro hraniční vody podle článku 14 (Komise) opatření, která jsou plánována na hraničních vodách podle článku 1 písmena b). Přitom se Komise vynasnaží o dosažení dohody.“*
33. Na toto ustanovení se pak váže § 10 odst. 4, podle kterého *„(4) Vodohospodářské řízení o záležitosti, jejíž projednání přísluší do okruhu činnosti Komise, je možno zahájit s výjimkou nebezpečí z prodlení teprve tehdy, když se záležitostí zabývala Komise nebo zmocněnci (článek 1 odstavec 2 přílohy A). Potom projednají vodohospodářské orgány smluvních států, dbajíce ustanovení tohoto článku, v jakém rozsahu a v jakém časovém sledu provede každý smluvní stát vodohospodářské řízení. Nedospěje-li se při tom ke shodnému názoru, předloží se tato záležitost prostřednictvím Komise vládám smluvních států.“*
34. Povolovacího řízení ZPPVMP, konkrétně jeho koordinace na obou stranách státní hranice, by se dále týkal také čl. 10 odst. 2, podle kterého *„...(2) U děl a zařízení, která budou umístěna na obou státních územích, uděluje povolení vodohospodářský orgán příslušný pro tu část, která bude zřízena na jeho státním území, přičemž bude vzat zřetel na to, aby řízení po sobě časově následovala a byla provedena při*

¹⁴ Jde např. o udržování vodních toků včetně jejich průtočných a vzájemné vyúčtování nákladů na údržbu, ochranu před povodněmi a ledovým nebezpečím, projednáváním plavebních otázek, spolupráci při výměně hydrologických a hydrografických dat, problematiku udržování čistoty vod a další aktuálně vzešlá témata.

¹⁵ Viz <https://mzp.gov.cz/cz/agenda/voda/mezinarodni-spoluprace/hranichni-vody/rakousko>.

oboustranné účasti. Aby se zabránilo rozporům v obsahu rozhodnutí obou stran, je třeba dosáhnout dohody mezi příslušnými orgány obou smluvních států.“

35. Analyzovaná ustanovení Smlouvy lze tudíž, se znalostí kontextu jejich dosavadní aplikace, shrnout do závěru, že záměr jako je ZPPVMP bude bezpochyby nutné projednat v Česko-rakouské komisi pro hraniční vody. Po dobu projednávání v komisi nelze vydat povolení k záměru. Projednání v komisi by mělo být vedeno primárně se snahou dosáhnout dohody stran toho, zda a v jaké podobě bude záměr realizován. Při neshodném postoji k realizaci záměru je možné záležitost předložit vládám oběma států, což je považováno za krajní řešení, které se v praxi naplňování Smlouvy nevyužívá.

Mezinárodní komise pro ochranu Dunaje

36. Mnohostranná spolupráce při ochraně Dunaje představuje významnou mezinárodní aktivitu při ochraně vod. Úmluva o spolupráci pro ochranu a únosné využívání Dunaje (dále jen „**Úmluva**“), která tvoří právní základ fungování organizace, byla přijata dne 29.6.1994 v Sofii. Českou republikou byla podepsána a ratifikována dne 10.3.1995¹⁶. V platnost Úmluva vstoupila, na základě svého čl. 27, dne 22.10.1998. Smluvními stranami Úmluvy jsou Bosna a Hercegovina, Bulharsko, Česká republika, Chorvatsko, Maďarsko, Moldávie, Německo, Slovensko, Slovinsko, Srbsko, Černá Hora, Rakousko, Rumunsko, Ukrajina a Evropská unie, kterou na zasedáních organizace reprezentují úředníci Evropské komise (dále jen „**EK**“).
37. Jako hlavní cíl Úmluvy byla deklarována snaha:
- dosáhnout trvale udržitelného rozvoje vodního hospodářství, včetně ochrany a rozumného využívání povrchových a podzemních vod,
 - omezit nebezpečí havárií, při nichž uniknou látky nebezpečné vodám,
 - minimalizovat nebezpečí plynoucích z povodní a ledových jevů,
 - přispět ke snížení znečištění Černého moře ze zdrojů v povodí Dunaje.
38. K naplňování cílů Úmluvy byla založena Mezinárodní komise pro ochranu Dunaje (dále také jen „**MKOD**“). MKOD za dobu svého působení vytvořila relativně rozsáhlou strukturu pracovních skupin, v rámci kterých jsou jednotlivé úkoly MKOD plněny tak, aby mohly být s konečnou platností schváleny plenárním zasedáním vedoucích delegací jednotlivých smluvních států komise.
39. Z hlediska povolovacího řízení k ZPPVMP lze za relevantní ustanovení (*pozn.: citovány pouze relevantní pasáže, podtržení doplněno*) Úmluvy považovat:

¹⁶ Sbírka zákonů, ročník 1999, částka 45, ze dne 24. června 1999

„Článek 3

Rozsah platnosti

Tato Úmluva se vztahuje na povodí řeky Dunaje, jak je definováno v článku 1 písm. (b).

Předmětem této Úmluvy budou zejména opatření sledující plánované činnosti a již probíhající opatření, pokud způsobují – nebo mohou pravděpodobně způsobit vlivy přesahující hranice států:

- vypouštění odpadních vod, přísun živin a nebezpečných látek z bodových i plošných zdrojů, jakož i vypouštění tepla;
- plánované činnosti a opatření v oblasti výstavby vodních děl, zejména regulace toků, řízení odtoku a úrovně vzdutí vodních toků, ochrana před povodněmi a snižování nebezpečí ledochodu, stejně jako vliv zařízení umístěných ve vodních tocích nebo podél nich na jejich odtokový režim;
- jiné plánované činnosti a opatření pro využívání vod, jako například využívání vodní energie, odvádění a odběry vod;
- provozování existujících hydrotechnických zařízení a staveb, např. nádrže, vodní elektrárny; opatření k prevenci dopadů na životní prostředí včetně zhoršování hydrologických podmínek, eroze, abrase (obrus), záplav, toku sedimentů; a opatření k ochraně ekosystémů;
- manipulace s látkami nebezpečnými vodám a preventivní bezpečnostní opatření zabráňující haváriím.

Článek 4

Formy spolupráce

Formy spolupráce podle této Úmluvy jsou zpravidla:

- konzultace a společné činnosti v rámci Mezinárodní komise podle ustanovení této Úmluvy;
- výměna informací o dvoustranných a mnohostranných dohodách, právních úpravách a o opatřeních v oblasti vodního hospodářství; výměna právních dokumentů a směrnic či nařízení a jiných publikací; jiné formy výměny informací a zkušeností.

Článek 10

Povinnosti podávání zpráv

Smluvní strany budou podávat Mezinárodní komisi zprávy o základních záležitostech potřebné k tomu, aby tato Komise mohla plnit své úkoly. Tyto zprávy budou zahrnovat zejména:

- (f) sdělování informací o plánovaných činnostech, které mohou z důvodu své povahy pravděpodobně způsobit vliv přesahující hranice státu.

Článek 11

Konzultace

Po předchozí výměně informací se smluvní strany, na žádost jedné nebo několika ze smluvních stran, zúčastní konzultací o plánovaných činnostech uvedených v článku 3 odst. (2), které mohou způsobit vliv přesahující hranice států, pokud takovéto výměny informací a konzultace nejsou ještě zajištěny v rámci dvoustranných nebo jiných mezinárodních spoluprací. Tyto konzultace jsou zpravidla vedeny v rámci Mezinárodní komise se záměrem nalézt řešení.

Před rozhodnutím o plánovaných činnostech příslušné kompetentní úřady vyčkají – s výjimkou případů, kde hrozí nebezpečí z prodlení – výsledků těchto konzultací s výjimkou případu, že nejsou dokončeny nejpozději do 1 roku po jejich zahájení.“

40. ZPPVMP tedy bezpochybně spadá do věcné působnosti Úmluvy (čl. 3), která dále předpokládá vzájemné informování a konzultace smluvních stran, a to ohledně vodohospodářských opatření, která mohou mít přeshraniční vlivy (čl. 4). Z citovaných ustanovení lze dále dovodit, že v případě záměru, jako je přeshraniční převod vody mezi povodími, může kterákoliv smluvní strana požádat, aby o daném záměru byly v rámci MKOD vedeny konzultace, přičemž povolovací řízení (na národní úrovni) k danému záměru by nemělo být před dokončením konzultací ukončeno vydáním povolení, netrvají-li konzultace déle než 1 rok (čl. 11).
41. Na základě v rámci zpracování této studie provedených osobních konzultací se zástupci sekretariátu MKOD bylo zjištěno, že po dobu existence MKOD v režimu čl. 11 Úmluvy žádný záměr projednáván nebyl. Blízko aktivace čl. 11 mohl být záměr ukrajinského kanálu Bystroe, který byl ve strukturách (včetně plenárního zasedání) MKOD projednáván zejména v letech 2006 až 2008 jako projekt s mezistátním dopadem¹⁷. Podobně je v posledních letech v rámci MKOD diskutován projekt "Turnu Măgurele – Nikopol Hydraulic Structures Assembly", který má umožnit využití energetického potenciálu Dunaje k výrobě elektrické energie¹⁸. Ani k němu však MKOD dosud nezaujala žádné stanovisko, tím spíše ne stanovisko závazné pro smluvní strany.
42. Oběma posledně zmíněným záměrům je společné to, že jejich dopady lze nepochybně označit za přeshraniční, a právě proto jsou diskutovány v rámci struktur MKOD, zároveň však u nich (stejně jako u žádného jiného záměru) nebyl iniciován

¹⁷ Srov.: <https://www.icpdr.org/publications/work-resumes-bystroe-canal>.

¹⁸ Informace dostupná na: https://cinea.ec.europa.eu/news-events/news/cef-energy-three-new-projects-obtain-status-join-cb-res-list-2024-07-24_en.

proces konzultací podle čl. 11 Úmluvy, který by jako jediný mohl konstituovat určitý právní závazek ve vztahu k povolovacím řízením na národní úrovni.

43. Důvodem, proč MKOD v praxi nepřistupuje k aktivaci čl. 11 Úmluvy, je více. Jde jednak o přirozenou zdrženlivost mezinárodní organizace a jejích smluvních stran ohledně zasahování do řešení sporů, které se obvykle týkají jen velmi omezeného počtu smluvních stran. Dále nelze nevidět, že v rámci stávajícího mezinárodně-právního systému existují jiné, podstatně účinnější právní nástroje řešení podobných záležitostí mezi státy. Ať už jde o Espoo úmluvu a směrnici EIA nebo o bilaterální (závazné) smlouvy mezi státy o spolupráci na hraničních vodách, které zpravidla mechanismy koordinace záměrů na hraničních vodách obsahují, a to ve formě, která je podstatně konkrétnější a umožňuje mnohem efektivnější výměnu informací, společných konzultací a případně též řešení sporů. Ostatně výše zmíněný záměr kanálu Bystroe byl nakonec řešen právě v rámci mechanismů Espoo úmluvy¹⁹.
44. Krom zprostředkování platformy vzájemné výměny informací a konzultačního mechanismu je dalším významným úkolem, k jehož plnění se MKOD zavázala, implementace čl. 3 a 13 odst. 2 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23.10.2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky (dále jen „RSV“). MKOD na základě dohody smluvních stran zastřešuje proces plánování v oblasti vod na mezinárodní úrovni v celém mezinárodním povodí Dunaje.
45. Podle článku 13 odst. 2 RSV zabezpečují členské státy, které sdílejí konkrétní mezinárodní povodí, zpracování jednoho mezinárodního plánu. Česká republika se tak v rámci MKOD podílí na zpracování společného plánu mezinárodní oblasti povodí Dunaje (dále jen „Plán“). Mezinárodní oblast povodí Dunaje na území České republiky je vymezena dílčím povodím Morava a přítoky Váhu, Dyje a ostatní přítoky Dunaje.
46. Za relevantní je nutné považovat vždy poslední verzi Plánu, aktuální byla schválena v roce 2021. Plán je provázán s národními plány povodí a založen zejména na datech, které jsou při přípravě Plánu smluvními státy MKOD poskytnuta. Aktuální Plán označuje za významné problémy nakládání s vodami, ovlivňující stav vodních útvarů:
- organické znečištění,
 - vnos živin,
 - znečištění nebezpečnými látkami,
 - hydromorfologické změny a
 - dopady změny klimatu (sucho, nedostatek vody, extrémní hydrologické jevy a podobné vlivy).

¹⁹ Zdroj: <https://unece.org/environment/press/parties-unece-espoo-convention-issue-caution-ukraine-recognize-planning-tool>.

47. Za další významné vlivy na stav vodních útvarů v povodí Dunaje jsou Plánem považovány odběry vody, vzduší v důsledku přehrazování vodního toku, špičkování na vodních elektrárnách, narušování průchodnosti vodního toku, morfologické změny a odpojování mokřadů od vodního toku.
48. Ve vztahu k ZPPVMP bylo potřeba se zaměřit a důkladně zanalyzovat, jak Plán nahlíží a případně reguluje odběry povrchové vody přímo z toku. V mezinárodní oblasti povodí Dunaje se aktuálně nachází celkem 62 útvarů povrchových vod, které jsou hodnoceny jako významně ovlivněné v důsledku odběru povrchové vody²⁰. To představuje 6 % z celkového počtu útvarů povrchových vod v mezinárodní oblasti povodí Dunaje.
49. Z možných opatření ve vztahu k odběrům vody z toku Plán zmiňuje nutnost zajištění ekologických průtoků²¹. Další konkrétní podmínky specificky ve vztahu k záměrům odběru vody a jejího převodu mezi povodími aktuálně platný Plán neobsahuje.
50. Co se právní povahy Plánu týče, je pravdou, že právní závaznost mu není dána ani RSV ani Úmluvou a lze jej tudíž považovat za v zásadě právně nezávazný, odborný dokument vytvořený mezinárodní organizací v rámci dlouhodobého koncepčního plánování.
51. Zároveň ovšem nelze odhlédnout od toho, že tuzemský zákonodárce, patrně neúmyslně, učinil prostřednictvím § 23 odst. 2 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, dokumenty, které jsou podkladem pro výkon veřejné správy, zejména pro územní plánování a povolovací řízení, též mezinárodní plány povodí²².
52. Z dalších strategických dokumentů MKOD, které mají vazbu na zvažovaný ZPPVMP, lze uvést Strategii adaptace na změnu klimatu MKOD²³. Význam strategie je spatřován zejména v souvislostech podpory opatření v mnohostranném a přeshraničním kontextu, tzn. jde v problematice přizpůsobení se změně klimatu o do jisté míry zastřešující dokument pro celé povodí Dunaje a pro všechny podunajské země, který může být např. vhodným doplňkem strategií národních a regionálních.
53. Strategie obsahuje (na str. 60 až 66) celou řadu obecných principů ve smyslu možných adaptačních opatření, která mohou být integrována do plánů povodí

²⁰ Zdroj: Plán mezinárodní oblasti povodí Dunaje, str. 93, dostupné z: https://www.icpdr.org/sites/default/files/nodes/documents/dr bmp_2021_final_hires.pdf.

²¹ Zdroj: Plán mezinárodní oblasti povodí Dunaje, str. 257, dostupné z: https://www.icpdr.org/sites/default/files/nodes/documents/dr bmp_2021_final_hires.pdf.

²² Podle § 23 odst. 2 vodního zákona „...plány jsou podkladem pro výkon veřejné správy, zejména pro územní plánování, vodoprávní řízení a řízení o návrhu na povolení záměru podle zvláštního zákona...“. Pojem „plány povodí“ vodní zákon vymezuje v § 24 odst. 2, přičemž mezi ně spadají též mezinárodní plány povodí.

²³ Dostupná z:

https://www.icpdr.org/sites/default/files/nodes/documents/icpdr_climate_change_adaptation_strategy_web.pdf

či adaptačních strategií na národní úrovni. Jediným principem, který lze vztáhnout přímo k ZPPVMP, je apel na uplatnění článku 4 odst. 7 RSV – strategie konkrétně doporučuje, aby se při realizaci adaptačních opatření, která mění fyzikální vlastnosti vodních útvarů (např. vodní nádrže či odběry vody) a zhoršují stav vodního útvaru, náležitě uplatnil 4 odst. 7 RSV²⁴. Žádný jiný cíl, závazek či princip, ze kterého by vyvstávaly pochybnosti o kompatibilitě se ZPPVMP, strategie neobsahuje.

Rámcová směrnice o vodách

54. Environmentální cíle Evropské unie v oblasti vodní politiky jsou obecné rovině definovány v čl. 4 RSV. Plnění environmentálních cílů spočívá ve snaze členských států, aby bylo dosaženo dobrého stavu povrchových a podzemních vod a zabráněno zhoršování jejich stavu.
55. Předběžné posouzení vlivů záměru propojení Dunaje s Dyjí ve vztahu k environmentálním cílům RSV je provedeno v samostatné studii, cílem níže uvedeného je v obecné rovině upozornit, že EK bedlivě sleduje aktivity České republiky i Rakouska týkající se daného záměru, což zdůraznila v rámci pracovního dokumentu s názvem „Zpráva Evropské komise Radě a Evropskému parlamentu o implementaci Rámcové směrnice o vodách (2000/60/ES) a Povodňové směrnice (2007/60/ES)“²⁵, ke kterému bylo vydáno specifické hodnocení pro Českou republiku (dále jen „**Hodnocení**“).
56. Hodnocení ve výše uvedeném smyslu konkrétně obsahuje následující doporučení (pozn.: citován pracovní překlad dokumentu dostupného pouze v anglickém jazyce, podržení doplněno):

Na str. 15:

„V roce 2023 bylo hlášeno, že Česká republika rovněž zkoumá možnosti převodu vody z Dunaje v Rakousku do Česka za účelem zavlažování zemědělské půdy na sousedící Moravě a v Dolním Rakousku. Projekty infrastruktury takového rozsahu by mohly změnit průtoky Dunaje a ovlivnit jeho ekologický stav, protože by bylo nezbytné posouzení vlivů na životní prostředí pro vyhodnocení naplnění kumulativních podmínek čl. 4 odst. 7 Rámcové směrnice o vodách. Tato analýza by měla být provedena jako součást integrované správy povodí a měla by být zohledněna v Plánu povodí pro mezinárodní oblast Dunaje. Hydrologické podmínky a potřeba zajistit ekologické průtoky Dunaje by měly být zajištěny do budoucna s ohledem na změnu klimatu a tání ledovců / snížení sněhových srážek.“

²⁴ Na str. 63 strategie se jako doporučení č. 10 uvádí: „Apply WFD Article 4.7 to adaptation measures that are modifying the physical characteristics of water bodies (e.g. reservoirs, water abstractions, dykes) and deteriorate water status“.

²⁵ Dostupné na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52025SC0033>.

Na str. 22:

„Aby se předešlo vyčerpání podzemních vod na zavlažování v zemědělství (např. v regionu Morava), měla by být zlepšena odolnost prostřednictvím přírodně blízkých opatření, která zvyšují zadržování vody v krajině, podporou pěstování plodin méně náročných na vodu a opětovným využíváním vody. To všechno by České republice pomohlo zajistit dlouhodobou odolnost jejího zemědělství vůči klimatické změně.“

Na str. 34:

„Důkladně přezkoumat ekologický dopad rozsáhlých infrastrukturních projektů, jako je výstavba kanálů nebo rozsáhlých zavlažovacích projektů, které ovlivňují útvary povrchových vod podle čl. 4 odst. 7 Rámcové směrnice o vodách, zvážit pro a proti a uvážit také alternativy pro dosažení legitimního veřejného zájmu a poskytnout v plánech povodí všechna potřebná odůvodnění daného záměru. Odběry vody z Dunaje pro zavlažování v České republice by měly být rovněž posuzovány ve spolupráci s příslušnými orgány v rámci Plánu povodí pro mezinárodní oblast Dunaje.“

Na str. 35:

„Spolupracovat se sousedními zeměmi tak, aby ČR byla schopna zohlednit vlivy na suchozemské a vodní ekosystémy závislé na přeshraničních vodních tocích, když bude ve spolupráci se sousedními zeměmi realizovat plány na odběr vody z Dunaje pro zavlažovací účely a /nebo plány na vybudování kanálu spojujícího Dunaj s Odrou a Labem.“

57. Lze tedy shrnout, že EK v Hodnocení ve vztahu k ZPPVMP upozorňuje na nutnost
- nejdříve přezkoumat alternativy k realizaci ZPPVMP, např. přírodně blízká opatření, která zvyšují zadržování vody v krajině, podporu pěstování plodin méně náročných na vodu či opětovné využívání vody,
 - naplnění požadavků čl. 4 RSV a spolupráce se státy, které mohou být záměrem dotčeny, a
 - posouzení daného záměru v rámci MKOD a zohlednění v Mezinárodním plánu pro oblast povodí Dunaje.
58. Bude tak potřeba vzít tato upozornění v potaz a aspektům, na které EK výslovně upozorňuje, věnovat při případné přípravě a realizaci záměru zvýšenou pozornost. Zvláštní důraz bude třeba klást na aplikaci článku 4 odst. 7 RSV, když i Hodnocení (na str. 33) upozorňuje na to, že v České republice v průběhu předchozího plánovacího cyklu (a de facto ani nikdy před tím) k vydání výjimky podle čl. 4 odst. 7

RSV nedošlo. Při další projektové přípravě bude nutné náležitě naplnit jak samotnou RSV, tak i související metodické dokumenty²⁶.

59. Transpozice právní úpravy cílů ochrany vod uvedených v RSV je provedena zejména v § 23a vodního zákona. Jeho odstavec 1 představuje hmotněprávní ustanovení ukládající chránit a zamezovat zhoršování stavu vodních útvarů, respektive dosáhnout jejich dobrého stavu, a to v termínech uvedených v odst. 2, resp. prodloužených dle odst. 5. Vodní zákon vymezuje cíle ochrany vod jako souhrnné, obecné a rámcové cíle, které jsou uplatnitelné pro všechny vodní útvary. Těch je dále dosahováno prostřednictvím konkrétních, ve vztahu k lokálním podmínkám a specifickým vlastnostem daného vodního útvaru vztažených, cílů²⁷.
60. Základními cíli pro útvary povrchových i podzemních vod je dosahování jejich dobrého stavu, zamezování zhoršování jejich stavu a u umělých a silně ovlivněných vodních útvarů dosažení jejich dobrého ekologického potenciálu a dobrého chemického stavu.
61. Závazek členského státu dosáhnout dobrého stavu vodního útvaru ve stanovené lhůtě je poměrně jasný a zpravidla nezpůsobuje výkladové potíže. Cíle pro daný vodní útvar obsahují ukazatele a hodnoty, jichž má být v daném vodním útvaru dosaženo.
62. Závazek zamezit zhoršování stavu je třeba interpretovat se zohledněním rozsudku Soudního dvora EU ve věci C-461/13, podle kterého pojem „zhoršení stavu“ útvaru povrchové vody musí být vykládán v tom smyslu, že o zhoršení se jedná tehdy, jakmile se stav alespoň jedné z kvalitativních složek ve smyslu přílohy V RSV zhorší o jednu třídu, i když toto zhoršení nevede k celkově horšímu zařazení útvaru povrchové vody. Pokud se však dotyčná kvalitativní složka již nachází v nejnižší třídě, jakékoli zhoršení této složky představuje „zhoršení stavu“.
63. Ke zhoršení může legálně dojít pouze tehdy, je-li udělena výjimka toto zhoršení umožňující, a to i v případě, že se vodní útvar nachází v horším stavu a potenciálu, než je cílový dobrý stav nebo dobrý potenciál. *A contrario* tedy neplatí, že zhoršit stav lze pouze u útvaru v dobrém stavu nebo dobrém ekologickém potenciálu. Citovaný rozsudek také jednoznačně uznává, že cíle v oblasti ochrany vod uvedené v RSV nejsou jen deklaratorním ustanovením, nýbrž ve vztahu k členským státům EU jde o cíle závazné. To se pak konkrétně projevuje v tom smyslu, že záměr, který by byl

²⁶ Např. metodický pokyn č. 31 k minimálnímu zůstatkovému průtoku při uplatňování RSV, dostupný na: <https://circabc.europa.eu/sd/a/4063d635-957b-4b6f-bfd4-b51b0acb2570/Guidance%20No%2031%20-%20Ecological%20flows%20%28final%20version%29.pdf>, nebo metodický pokyn č. 36 k udělování výjimek podle čl. 4 odst. 7 RSV, dostupný na: https://circabc.europa.eu/sd/a/e0352ec3-9f3b-4d91-bdbb-939185be3e89/CIS_Guidance_Article_4_7_FINAL.PDF.

²⁷ Stejně cíle platí i pro vodní útvary v tzv. chráněných oblastech definovaných v odst. 1 písm. c), pokud pro tyto oblasti nejsou dalšími právními předpisy stanoveny cíle přísnější. Krom cílů dle odst. 1 je tedy nutné v těchto oblastech zohlednit i ty cíle a požadavky, které vyplývají z dalších právních předpisů EU (např. v území vyhrazeném pro odběry pro lidskou spotřebu jde o požadavky na jakost odebírané surové vody). Těmto požadavkům musí být přizpůsoben monitoring i případná opatření k dosažení cílů.

navržen v rozporu s cíli ochrany vod podle RSV, by bylo možné schválit výhradně v případě udělení příslušné výjimky.

64. Je téměř nevyhnutelné, že ZPPVMP bude spočívat ve změně fyzikálních poměrů v útvaru povrchové vody. Pokud by tento záměr na základě provedeného posouzení znemožnil dosažení dobrého stavu útvaru povrchové vody, nebo pokud záměr povede ke zhoršení stavu útvaru povrchové nebo podzemní vody, bude možné jej povolit jen na základě předchozího udělení výjimky podle § 23a odst. 8 vodního zákona. Tuzemský zákonodárce zvolil konzervativní transpoziční přístup, když jeden z klíčových pojmů čl. 4 odst. 7 RSV „*nová změna fyzikálních poměrů*“ doslova přepsal z oficiálního českého překladu směrnice. Např. slovenský vodný zákon (č. 364/2004 Z.z.) naproti tomu hovoří o *nové změně fyzikálních vlastností útvaru povrchové vody*. V praxi bude potřeba tento neurčitý právní pojem vyložit tak, že jde o změny hydromorfologických parametrů, jako je např. trasa vodního toku, podélná průchodnost koryta, upravenost břehu a stav břehové vegetace, průchodnost inundačního území atd.²⁸ Důležitým znakem je „novost“ změny, která je záměrem způsobena. V tomto ohledu platí, že pokud je před realizací záměru stav vodního útvaru dlouhodobě z hlediska ekologického a chemického stavu ustálený, pak jakýkoliv zásah, který by tento stav negativně ovlivňoval, lze označit za novou změnu.
65. Ačkoliv vodní zákon v ustanovení § 23a pojem „posouzení“ vůbec nepoužívá, je zřejmé, že aby bylo možné učinit závěr, zda záměr (ne)znemožní dosažení dobrého stavu vod nebo zda (ne)povede ke zhoršení stavu útvaru vody, je potřeba jeho vlivy na dotčené vodní útvary posoudit.
66. První fází je tzv. „primární posouzení“, jehož faktické provádění je v rámci povolovacího řízení svěřeno správcům povodí a jeho závěry jsou následně zhmotněny v podobě stanoviska správce povodí podle § 54 odst. 4 vodního zákona²⁹. Tato stanoviska správců povodí jsou vydávána jako (nikoliv závazný) podklad pro účely konkrétních správních aktů vydávaných vodoprávními úřady. V rámci primárního posouzení se každý záměr posuzuje samostatně, v potaz je nicméně potřeba brát též jeho možné kumulativní vlivy. Hodnotí se přímé i nepřímé vlivy na vodní útvary. Součástí posouzení je též řešení otázky, zda záměr vyvolá vlivy trvalé, nebo pouze dočasné, tj. zda lze v dohledné době očekávat obnovu výchozího stavu.

²⁸ Srov. str. 6 metodického pokynu sekce vodního hospodářství Ministerstva zemědělství a sekce technické ochrany životního prostředí Ministerstva životního prostředí k posouzení možnosti vlivu záměru na stav dotčených vodních útvarů (primární posouzení) [§ 23a zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů], dostupného na: https://mzp.gov.cz/system/files/2024-11/OOV-MP_vodni_utvary-20180301.pdf

²⁹ Postup tzv. primárního posouzení je popsán v metodickém pokynu sekce vodního hospodářství Ministerstva zemědělství a sekce technické ochrany životního prostředí Ministerstva životního prostředí k posouzení možnosti vlivu záměru na stav dotčených vodních útvarů (primární posouzení) [§ 23a zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů], dostupný na: https://mzp.gov.cz/system/files/2024-11/OOV-MP_vodni_utvary-20180301.pdf.

67. Pokud by primární posouzení ukázalo, že záměr způsobí zhoršení stavu nebo zamezí dosažení dobrého stavu vodních útvarů, uvede tento závěr správce povodí ve svém stanovisku. Pokud tento záměr správce povodí aprobejuje vodoprávní úřad ve svém správním aktu, realizace záměru je možná pouze na základě udělení výjimky podle § 23a odst. 8 vodního zákona.
68. Samotný proces udělování výjimky, který je postaven na posouzení naplnění kritérií uvedených v § 23a odst. 8 písm. a) až c) vodního zákona, bude druhou fází posuzování – lze hovořit o tzv. „sekundárním posouzení“. Součástí žádosti o výjimku bude opět stanovisko správce povodí. Úkolem žadatele pak bude, aby ve svém podání vylíčil a doložil, že (a jak) jsou naplněny všechny zákonné podmínky pro udělení výjimky:

- Podle § 23a odst. 8 písm. a) vodního zákona:

Žadatel bude muset osvětlit, jakým způsobem zahrnul do návrhu záměru opatření vedoucí ke zmírnění jeho vlivů na stav vodního útvaru. Hovoří-li v daném ustanovení zákon o „*všech schůdných krocích k omezení nepříznivých vlivů záměru na stav vodního útvaru*“, za „schůdná“ zmírňující opatření je logicky nutné považovat jen ta, která jsou technicky možná.

- Podle § 23a odst. 8 písm. b) vodního zákona:

Jelikož jednou ze zákonných podmínek pro udělení výjimky je nutnost prokázání existence „*převažujícího veřejného zájmu*“, žadatel bude muset jasně a plausibilně vyložit, proč veřejné zájmy, které budou realizací záměru sledovány, převažují nad cíli ochrany vod. Bude tedy nutné podstoupit tzv. test převahy veřejného zájmu, jehož základní atributy vyplývají ze soudní judikatury³⁰.

Pro úspěšné uplatnění výjimky tak bude nutné prokázat, že jiný veřejný zájem převažuje nad cíli ochrany vod. Veřejný zájem je třeba nalézat v řešení konkrétní věci, při povolování konkrétního záměru, na základě poměrování jednotlivých partikulárních zájmů, po zvážení všech rozporů, připomínek a okolností dané věci. Z odůvodnění správního rozhodnutí (zde rozhodnutí o udělení výjimky z dosahování cílů ochrany vod) musí zřetelně vyplynout, proč veřejný zájem sledovaný záměrem převážil nad zájmem na dosahování cílů ochrany vod. Jakkoliv nelze uvést vyčerpávající seznam možných důvodů převažujícího veřejného zájmu, zajisté může jít o důvody týkající se ochrany veřejného zdraví, zajištění veřejné bezpečnosti či ochrany životního prostředí. Lze si představit, že též zajištění dodávek pitné vody může být po zohlednění všech konkrétních okolností shledáno jako veřejný zájem, který je s to konkurovat RSV a vodním zákonem stanoveným cílům ekologickým. Záměry převažujícího veřejného

³⁰ Např. nález Ústavního soudu ze dne 17. července 2019, sp. zn. Pl. ÚS 44/18 vyhlášený pod č. 225/2019 Sb.

zájmu mohou mít i sociální nebo hospodářský charakter, vždy však platí, že převaha veřejného zájmu musí být nalezena ad hoc, nikoliv pouhým odkazem na obecnou prospěšnost určitého typu záměrů.

- Podle § 23a odst. 8 písm. c) vodního zákona:

Konečně prokázat bude potřeba také to, že neexistuje jiná environmentálně výhodnější varianta záměru. Variantou záměru může být např. jeho alternativní umístění či jeho jiný rozsah, resp. kapacita. Po žadateli na druhou stranu samozřejmě nelze vyžadovat rozpracování takových variant, které by byly technicky neproveditelné.

69. Česká republika postupně transponovala problematiku primárního i sekundárního posouzení do vodního zákona, přesto lze doporučit zohlednit také vybrané právně nezávazné metodické dokumenty na nadnárodní úrovni, např. v roce 2024 aktualizovaný JASPERS kontrolní seznam³¹. Tento kontrolní seznam vychází též z relevantních metodických pokynů³², které jsou v rámci implementace RSV na nadnárodní úrovni vydávány.

Pro úplnost uvádíme, že výše uvedené závěry vychází z našeho chápání správného výkladu práva a současné praxe a není možné vyloučit, že by se příslušný soud či jiný veřejný orgán přiklonil k jinému závěru.

S pozdravem



³¹ Dostupný na: <https://jaspers.eib.org/knowledge/publications/water-framework-directive-jaspers-checklist-tool-2024>.

³² Např. metodický pokyn č. 36 k udělování výjimek podle čl. 4 odst. 7 RSV, dostupný na: https://circabc.europa.eu/sd/a/e0352ec3-9f3b-4d91-bdbb-939185be3e89/CIS_Guidance_Article_4_7_FINAL.PDF.