

VODNÍ SKÚTRY A OCHRANA PŘÍRODY

JAKUB HANÁK

Právnická fakulta Masarykovy Univerzity, Česká Republika

Abstract in original language

Příspěvek se zabývá podmínkami, za kterých je možné v České republice provozovat vodní skútry. Tyto podmínky jsou nyní velmi přísné. Na příčiny tohoto stavu je poukázáno v souvislosti s popisem vývoje právní úpravy této problematiky. Pozornost je pak soustředěna na rozbor současné situace a uvažovaných změn. V příspěvku je zohledněn zejména zájem na ochraně přírody (resp. životního prostředí), ale také různých forem rekreace.

Key words in original language

Životní prostředí; ochrana přírody; vodní skútry; rekreace; právní úprava.

Abstract

This paper discusses the conditions for operating personal water crafts in the Czech Republic. These conditions are currently very strict. The reasons for this situation are explained based on the description of the developments in the relevant legislation. Special attention is then given to the analysis of the current relevant legislation and the existing ideas for change, while considering the public interest both on nature (environment) protection and on the existence of various types of recreation.

Key words

Environment; nature protection; personal water crafts; recreation; legal regulation.

1. ÚVOD

Jízda na vodním skútru se stala běžnou sportovní a rekreační aktivitou. Avšak její provozování se střetává s celou řadou dalších zájmů a proto je v České republice poměrně důsledně regulována. Vzhledem k jejím negativním vlivům na přírodu¹ by se dalo očekávat, že většina podmínek bude zabezpečovat právě ochranu přírody. Skutečnost ale není tak jednoznačná a samotná právní úprava také není dokonalá. Obojí se tento příspěvek pokusí čtenáři přiblížit.

¹ Pojem příroda je v tomto příspěvku chápán v širším smyslu než, jak je vymezen v § 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen ZOPK).

2. VLIVY VODNÍCH SKÚTRŮ NA PŘÍRODU A VÝVOJ PRÁVNÍ ÚPRAVY

Nejvýznamnější negativní vlivy a námitky proti provozu vodních skútrů shrnul již např. Veřejný ochránce práv.² Je příznačné, že na prvním místě je uvedeno ohrožování plavců a surfařů. Následuje hlučnost a znečišťování ovzduší, v čemž lze stále ještě spatřovat více pohled obtěžovaného člověka než dotčené přírody, a teprve poté je zmíněno ničení pobřežní vegetace vlnami a ohrožování přirozeného vývoje ryb a dalších vodních živočichů. Obdobné závěry je možné učinit také ze zahraničních zdrojů.³

Pro účely tohoto příspěvku není nutné přesně vymezit rozsah jednotlivých vlivů vodních skútrů na okolí, protože skutečnost, že na přírodu působí negativně, je doložitelná. Koneckonců tyto dopady nezpochybňuje ani "lobby" vodních skútrů jinak poukazující na rozsáhlé investice do modernizace vodních skútrů, které vedly ke snížení množství emisí znečišťujících látek a snížení hlučnosti o desítky procent. Právní úprava tyto skutečnosti nemůže nerespektovat.⁴

Vývoj české právní regulace provozu vodních skútrů však svědčí spíše o zohledňování jiných požadavků než ochrany přírody. Peripetie a diskuze nad její podobou začaly účinností vodního zákona⁵, kdy došlo ke zrušení letité vyhlášky upravující užívání povrchových vod k plavbě motorovými plavidly, která se vztahovala také na vodní skútry (jako plavidla se spalovacím motorem). Vznikla situace, kdy byla plavba vodních skútrů zakázána pouze na povrchových vodách v ochranných pásmech vodních zdrojů I. stupně a nádržích určených k chovu ryb,⁶ protože předpokládaná upřesňující vyhláška⁷ ještě nebyla vydána. Na ostatních povrchových

² Tisková zpráva Veřejného ochránce práv ze dne 8. 7. 2005, dostupná např. na https://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/10202?docid=2413.

³ V případě vodních skútrů je zdůrazňována především jejich schopnost plavby v mělkých vodách a stíněných prostorech, kam se jiná plavidla nedostanou. Tyto vlastnosti jsou na jedné straně dobře využitelné záchranáři či bezpečnostními složkami při jejich práci, což s oblibou zdůrazňují zastánci vodních skútrů, na druhé straně citelně ovlivňují život živočichů, kteří v těchto místech nacházejí své útočiště.

⁴ Příkladně s ohledem na princip předběžné opatrnosti vyjádřený také § 13 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí.

⁵ § 136 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a změně některých zákonů (dále jen vodní zákon), zrušil ke dni 1. 1. 2002 vyhlášku ministerstva lesního a vodního hospodářství ČSSR č. 82/1976 Sb., o úpravě užívání povrchových vod k plavbě motorovými plavidly.

⁶ § 7 odst. 5 vodního zákona, který zůstal dodnes v podstatě nezměněn.

⁷ Tu bylo povinno podle § 7 odst. 5 vodního zákona vydat Ministerstvo dopravy a spojů v dohodě s Ministerstvem životního prostředí a ve spolupráci s Ministerstvem zemědělství.

vodách byla zakázána "pouze" plavba, která by ohrožovala zájmy rekreace, jakosti vod a vodních ekosystémů, bezpečnosti osob a vodních děl.⁸ Z hlediska ochrany přírody vyplývala další omezení ještě z ochranných podmínek zvláště chráněných území.⁹ Ochrana přírody byla tehdy zajištěna nedostatečně, neboť pojem vodní ekosystém nepokrývá celou oblast přírody a rovněž vymahatelnost tohoto, až vágního, ustanovení Státní plavební správou byla a je sporná.

Tlak na zpřísnění podmínek a urychlené vydání vyhlášky však vyvíjela především sdružení zastupující zájmy rekreatantů, která zdůrazňovala bezpečnostní rizika a snížení rekreační hodnoty vodních nádrží a vodních toků.¹⁰ Obě zainteresovaná ministerstva (benevolentnější podmínky prosazovalo Ministerstvo dopravy)¹¹ se nedohodla a jejich spor musela vyřešit až vláda, která se nakonec postavila¹² výraznou většinou na stranu Ministerstva životního prostředí. Výsledkem byla známá vyhláška č. 241¹³ vydaná 10. června 2002, která významně omezila možnosti plavby vodních skútrů na území ČR. Vedle absolutního zákazu na vybraných vodních nádržích a vodních tocích (přibližně 120) byla na ostatních povrchových vodách plavba vodních skútrů zakázána v období 15. června až 15. září (vylučující provoz vodních skútrů v nejpříhodnějším období roku) a mimo toto období byla povolena pouze mezi 9. a 19. hodinou. Ochrana přírody byla přitom rozšířena pouze výčtem chráněných povrchových vod, ostatní podmínky měly zajistit bezpečnost a klid jiných uživatelů vod. Problémem však byla malá vymahatelnost zákazů, což bylo konstatováno také ve výše zmíněné zprávě ombudsmana, který označil vyhlášku za nefunkční.

K její změně však došlo až 1. března 2006¹⁴ a podmínky se překvapivě ještě dále zpřísnily. Nemožnost plavby v letním období zůstala zachována a

⁸ Tamtéž.

⁹ Např. dle § 16 odst. 1 písm. e) ZOPK lze vodní sporty na území národních parků provozovat pouze v místech vyhrazených se souhlasem orgánu ochrany přírody.

¹⁰ Nejvíce pozornosti bylo věnováno pravděpodobně situaci na vodní nádrži Slapy. Paradoxně i velmi aktivní Sdružení pro ochranu přírody a krajiny v oblasti Slapského jezera argumentovalo takřka výhradně bezpečností a zdravím plavců či rekreatantů a nikoliv ekologickými hledisky. Srov. dokumenty dostupné na <http://www.slapskejezero.cz/?id=1>.

¹¹ Prosazování mírnější regulace plavby vyneslo tehdejšího ministra Jaroslava Schlinga až na 2. místo v anketě o titul Ropák roku.

¹² Viz usnesení vlády č. 515 ze dne 22. 5. 2002, dostupné na www.vlada.cz.

¹³ Vyhláška Ministerstva dopravy a spojů č. 241/2002 Sb., o stanovení vodních nádrží a vodních toků, na kterých je zakázána plavba plavidel se spalovacími motory, a o rozsahu a podmínkách užívání povrchových vod k plavbě (dále jen vyhláška).

¹⁴ Vyhláškou č. 39/2006 Sb.

provoz skútrů byl zakázán také v době oběda mezi 12 až 14 hodinou (!). Vložena byla též legální definice vodního skútru,¹⁵ která upřesnila do té doby nejednoznačný výklad termínu "plavidlo určené pro plavbu v kluzu", za které nebyl (zřejmě nesprávně) považován vodní skútr. Celostátní zákaz plavby v letním období byl však neudržitelný (proběhlo několik demonstrací a Česká sportovní asociace vodních skútrů dokonce uvažovala o žalobě proti ČR u Evropského soudního dvora) a byl zrušen k 9. srpnu 2007, kdy nabyla účinnosti další novela vyhlášky¹⁶. V tomto znění je vyhláška účinná dodnes. K poslední změně rozebírané problematiky došlo k 1. lednu 2009, kdy nabyla účinnosti novela zákona o vnitrozemské plavbě¹⁷, která zásadně změnila postup při vymezení ploch pro provoz vodních skútrů. Tento krok znamenal opětovné zpřísnění regulace.

3. SOUČASNÁ PRÁVNÍ ÚPRAVA

Z historického pohledu je patrný nejen poměrně turbulentní vývoj právní úpravy, ale také argumentace jinými zájmy než ochranou přírody, jež byla zmiňována spíše mimochodem. Ochrana přírody je vedle obecných zákazů stanovených vodním zákonem a postavením orgánu ochrany přírody jako dotčeného orgánu v řízení o vymezení plochy, nyní respektována i zákazem¹⁸ plavby na povrchových vodách, které se alespoň částečně nachází na zvláště chráněných územích¹⁹ nebo území zařazených do soustavy Natura 2000. Opomenutím zákonodárce však není pamatováno na území chráněná smluvně (třebaže jich je nyní pouze 6), naopak není zřejmé, z jakého důvodu je zakázána plavba v přírodních parcích, jež jsou zřizovány za účelem ochrany krajinného rázu²⁰, který může být plavbou vodních skútrů narušen jen stěží.

Další podmínky již nemají s ochranou přírody nic společného, ale chrání bezpečnost a klid ostatních uživatelů povrchových vod. Proto není povolena plavba na vodních nádržích a vodních tocích využívaných ke koupání nebo s nimi bezprostředně sousedících a proto nadále zůstalo také zachováno

¹⁵ Podle § 1a písm. b) vyhlášky jde o plavidlo o délce menší než 4 m, používající jako hlavní zdroj pohonu spalovací motor s hydroreaktivním systémem pohonu a konstruované pro řízení osobou nebo osobami, jež sedí, stojí nebo klečí na trupu, nikoliv uvnitř něj.

¹⁶ Vyhláška č. 209/2007 Sb.

¹⁷ Zákon č. 309/2008 Sb., kterým byl změněn zákon č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě.

¹⁸ § 3 odst. 3 písm. a) vyhlášky. Z tohoto důvodu pak paradoxně ani nelze udělit výjimku ze zákazu ve ZCHÚ podle § 43 ZOPK.

¹⁹ Srov. § 14 ZOPK.

²⁰ Srov. § 12 odst. 3 ZOPK.

omezení určenými denními hodinami dále rozšířené o zákaz plavby o nedělích a svátcích.²¹

Poslední (a zásadní) podmínkou je vymezení plochy pro provoz vodních skútrů plavebním úřadem.²² Ten takovou plochu vymezení správním rozhodnutím vydaným na základě žádosti budoucího provozovatele této plochy. Jde o návrhové řízení, které nemůže být zahájeno z podnětu plavebního úřadu. Z procesního hlediska postupuje plavební úřad podle správního řádu,²³ což znamená, že se žadatel může proti rozhodnutí odvolat a případně podat správní žalobu. V této souvislosti je významné, jestli je na vymezení plochy právní nárok, pokud žadatel splní zákonné podmínky. Jelikož zákon ukládá plavebnímu úřadu žádost zamítnout pouze v případech,²⁴ kdy žádost neobsahuje požadované náležitosti nebo nevyslovila obec s vymezením plochy souhlas ("právo veta"), domnívám se, že v případě bezvadné žádosti právní nárok vzniká.

Plavební úřad může pouze posoudit rozsah tzv. bližších podmínek²⁵ provozu vodních skútru na navrhované ploše, které musí žadatel navrhnout a jejichž dodržování poté také zajišťuje. Zde se sice otvírá úřadu poměrně široké pole pro správní uvážení v závislosti na charakteru území a velikosti vymezené plochy, ale pokud stav v místě provoz vodních skútrů nevyklučuje, měl by plochu vymezenit, třebaže současně stanoví jiné podmínky, než navrhoval žadatel. Jiné posouzení podmínek pro provoz by nemělo být důvodem pro zamítnutí žádosti.²⁶ Při stanovování těchto podmínek je rozhodující také závazné stanovisko orgánu ochrany přírody, který je na základě § 90 odst. 15 zákona o ochraně přírody a krajiny dotčeným orgánem,²⁷ protože vymezením plochy mohou být dotčeny zájmy

²¹ § 3 odst. 3 písm. a) vyhlášky.

²² § 30a zákona č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, ve spojení s § 3 odst. 3 písm. d) vyhlášky.

²³ Žádné ustanovení zákona o vnitrozemské plavbě jeho použití nevyklučuje a podle § 46 se postupuje ve věcech upravených tímto zákonem podle obecných předpisů o správním řízení.

²⁴ § 30a odst. 4 zákona č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě.

²⁵ Podle důvodové zprávy k zákonu č. 309/2008 Sb. se jimi rozumí např. omezení počtu současně provozovaných skútrů, omezení provozní doby plochy či omezení přístupu k ploše. Sněmovní tisk č. 426/0, 5. volební období, dostupný na www.psp.cz.

²⁶ Pokud by pak žadatel/provozovatel nebyl schopen zajistit jejich dodržování, může požádat o zrušení plochy.

²⁷ Toto ustanovení je třeba aplikovat přednostně před § 65 ZOPK jako jiný předepsaný postup a pozdější právní úpravu. Viz Prchalová, J. Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000. Praha: Linde, 2010, s. 204.

tímto zákonem chráněné (např. stanoviště ptáků) a v takovém případě pak rozhoduje plavební úřad po dohodě²⁸ s orgánem ochrany přírody. V rozhodnutí o vymezení plochy může být omezena např. doba provozu v době hnízdění ptáků apod.²⁹

Zmíněné právo veta obcí naopak nepovažují za šťastné. Je totiž vyjádřením rozšířeného postoje "ne na mém dvorku", kterému tímto propůjčuje značnou váhu. Je těžko vysvětlitelné, proč právě obcím je dáno oprávnění na svém území tuto, byť rozporuplnou, aktivitu zcela zakázat. Praktické zkušenosti, na které poukazují nejen zastánci vodních skútrů, ale také Ministerstvo dopravy, pak dokládají, že obce svého práva využívají.

4. ZHODNOCENÍ A BUDOUCNOST

V důsledku všech výše zmíněných omezení a práva veta existuje nyní v ČR pouze pět ploch³⁰, kde lze vodní skútr legálně provozovat. Do značné míry jde o reflexi postoje veřejnosti k této aktivitě. Z pohledu zájmu na ochranu přírody se domnívám, že právní úprava je příliš restriktivní. Navíc celostátní prohibice zájemce o plavbu na vodních skútrech zcela neodradí a ti ji budou provozovat i na místech zakázaných. Vzhledem k zmíněné povaze těchto plavidel je účinné vymáhání zmíněných zákazů přinejmenším problematické a výsledný stav jistě nepřispívá k důvěře v právo. V důsledku pak může dojít k většímu poškození přírody, když vodní skútry budou (byť protiprávně) provozovány i v citlivých přírodních lokalitách.

Stranou pozornosti nemůže zůstat ani námitka, že takováto omezení vytváří překážku volnému pohybu zboží v Evropské Unii, protože tato s ochranou přírody úzce souvisí. Evropský soudní dvůr se přitom v nedávné minulosti zabýval hned dvěma případy, které se týkaly zákazu používat vodní skútry mimo vymezené plochy,³¹ a konstatoval, že články 28 a 30 Smlouvy o

²⁸ Požadavek na dohodu dává větší prostor pro vyjednávání, orgán ochrany přírody se vyjadřuje formou závazného stanoviska ve smyslu § 149, zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Viz Jemelka, L. et al.: Správní řád: komentář. Praha: C.H. Beck, 2009, s. 509.

²⁹ Obdobně byl např. na vodní nádrži vodního díla Nechanice podle § 3 písm. a) nařízení vlády č. 530/2004 Sb. pro provoz vodního skútru pro rekreaci mezi 25. říjnem a koncem února nutný souhlas orgánu ochrany přírody (ustanovení je ale nyní pro zákaz plavby na území soustavy Natura 2000 již neaplikovatelné). Řadu otázek může v řízení předestřít také veřejnost, která by se mohla stát účastníkem řízení na základě § 70 ZOPK. V potaz by úřad měl vzít také postoj vodoprávního úřadu, ačkoliv k plavbě není jeho povolení dle § 7 odst. 1 vodního zákona potřeba.

³⁰ Údaj aktuální ke dni 26. července 2010, dle informací Státní plavební správy dostupné na <http://www.spspraha.cz/vodnicesty/skutry.pdf>.

³¹ Rozsudek Soudního dvora C-142/05 ze dne 4. června 2009 Mickelsson a Roos a rozsudek Soudního dvora C-433/05 ze dne 15. dubna 2010 Sandström. Oba dva případy se týkaly švédské právní úpravy.

Evropském společenství³² nebrání takové vnitrostátní úpravě za podmínky, (1) že příslušné vnitrostátní orgány jsou povinny přijmout prováděcí opatření stanovená za účelem určení vodních ploch, na kterých mohou být vodní skútry používány, (2) tyto orgány skutečně vykonaly pravomoc, která jim k tomu byla svěřena a určily vodní plochy odpovídající podmínkám stanoveným vnitrostátní právní úpravou a (3) tato opatření byla přijata v přiměřené lhůtě po vstupu právní úpravy v platnost.³³ Znamená to, že musí být vymezeny všechny vodní plochy, které odpovídají podmínkám uvedeným ve vnitrostátní právní úpravě,³⁴ protože používání vodních skútrů na takových plochách by nemělo dle vnitrostátní úpravy vyvolávat rizika nepřijatelných škodlivých zásahů do životního prostředí, a proto zákaz používat vodní skútry na plochách, které nebyly vymezeny prováděcím opatřením orgánu, je opatřením jdoucím nad rámec toho, co je pro dosažení cíle ochrany životního prostředí nezbytné.³⁵ Domnívám se, že tyto závěry lze vztáhnout i na českou situaci (švédská právní úprava je koneckonců obdobná), přičemž právo veta uplatnitelné obcemi nedává plavebnímu úřadu možnost vymežit všechny plochy z hlediska zásahů do životního prostředí bezrizikové. Je otázkou, zda by česká úprava byla shledána za nezbytnou pro dosažení ochrany životního prostředí a neomezující obchod uvnitř Unie. Spíše se kloním k názoru, že nikoliv.

Proto lze jen přivítat snahu Ministerstva dopravy o změnu současné úpravy vymežování ploch pro provoz vodních skútrů. Na jaře tohoto roku byla připravena příslušná novela³⁶, Poslanecká sněmovna ji však už nestačila před volbami ani projednat. Proces měl doznat vcelku zásadních změn. Předně místo individuálního rozhodnutí měl plavební úřad vydávat opatření obecné povahy, které je vhodnou formou pro úpravu této otázky. Spolu s tím měla obec přijít o své "právo veta" a přitom nadále disponovat účinným nástrojem k hájení zájmů svých občanů, když ji bylo přisouzeno právo podávat námítky. Rovněž byla opuštěna problematická koncepce, kdy za dodržování podmínek odpovídá provozovatel plochy³⁷, který hradil také náklady na označení plochy. Tyto povinnosti měly příště plnit orgány veřejné správy (správce vodní cesty a Státní plavební správa). Výsledkem

³² Za účinnosti Lisabonské smlouvy pak čl. 34 a 36.

³³ Bod 44 rozsudku C-142/05.

³⁴ Švédská právní úprava umožňuje vymežit tyto plochy tam, kde emise hluku a další škodlivé vlivy vzniklé v důsledku používání vodních skútrů nemohou být považovány za významný škodlivý zásah do života místního společenství nebo životního prostředí. Viz bod 12 rozsudku C-142/05 a bod 17 rozsudku C-433/05.

³⁵ Bod 39 rozsudku C-433/05.

³⁶ Znění návrhu je dostupné např. na <http://www.lepsipravo.cz/TopicForm.aspx?TopicId=6>.

³⁷ Aniž by k tomu měl nějaké zákonné prostředky obdobné např. oprávnění strážce přírody.

mělo být komplexní posuzování všech odborných hledisek, věcných důvodů a okolností na vymezení plochy.³⁸ Tomuto tvrzení lze jen přitakat, ačkoliv se nedomnívám, že by současná úprava toto neumožňovala. S autory novely se naopak shodují v konstatování, že touto novelou by mohlo být dosaženo cíle spočívajícím ve vymezení dostatečného počtu lokalit pro provoz vodních skútrů a usnadnění vynuocování řádného dodržování pravidel provozu na vodních cestách,³⁹ což je v souladu také se zájmy přírody.

5. ZÁVĚR

Je jednoznačné, že provoz vodních skútrů musí být (nejen z důvodu ochrany přírody) regulován a je možný pouze na některých pečlivě vybraných místech. S méně hodnotnou přírodou, mimo rekreační oblasti. Současná právní úprava je ovšem příliš restriktivní a existuje důvodná obava, že tímto ohrožuje dosažení vlastních cílů. Změna je tak v podstatě nevyhnutelná. Směr, kterým se vydalo Ministerstvo dopravy, je možné považovat za správný, ačkoliv o konkrétních řešeních je třeba diskutovat.

Literature:

- Jemelka, L. et al.: Správní řád: komentář. Praha: C.H. Beck, 2009, 666 s. ISBN: 978-80-7400-157-4.
- Miko, L. et al: Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář. Praha: C.H. Beck, 2007, 590 s., ISBN: 978-80-7179-585-8.
- Prchalová, J.: Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000. Praha: Linde, 2010, 432 s., ISBN: 978-80-7201-806-2.

Contact – email

jakub.hanak@mail.muni.cz

³⁸ Důvodová zpráva k návrhu zákona. Sněmovní tisk 1091/0, 5. volební období, dostupný na www.psp.cz.

³⁹ Tamtéž.