

# STANOVENÍ OCHRANNÝCH PÁSEM VODNÍCH ZDROJŮ PO NOVELE VODNÍHO ZÁKONA POZNATKY Z PRAXE, ZPRACOVÁNÍ NÁVRHŮ OP, VLIV NA ÚČINNOST OP

Ing. Jiří Novák<sup>1)</sup>, Ing. Petra Oppeltová, Ph.D.<sup>2)</sup>

<sup>1)</sup> VODÁRENSKÁ AKCIOVÁ SPOLEČNOST, a.s.,

Brno, Soběšická 820/156, PSČ 638 01, novak@vasgr.cz

<sup>2)</sup> Mendelova univerzita v Brně, Ústav aplikované a krajinné ekologie,  
Zemědělská 1, Brno, 613 00, oppeltova@mendelu.cz

## Úvod

Ochranná pásma vodních zdrojů (dále jen OP) jsou speciální ochranou, která je nadstavbou nad ochranou obecnou a zvláštní, a také preventivním opatřením k dosažení optimálních poměrů k zajištění vydatnosti, jakosti a zdravotní nezávadnosti vodních zdrojů. Historicky zmocňoval příslušný speciální zákon (např. dříve zákon č. 138/1973 Sb. o vodách, nyní zákon č. 254/2001 Sb. – dále jen vodní zákon, oba v platném znění) vodoprávní úřady k tomu, aby tuto ochranu vodních zdrojů stanovovaly.

Stanovení OP probíhalo původně ve vodoprávním řízení (ve smyslu Správního řádu) a po dlouhá léta bylo příslušným dokumentem vodoprávní rozhodnutí. Takový proces, i jeho výsledek, měl jeden vážný nedostatek v tom, že vodoprávní řízení mělo své konkrétní účastníky řízení a vydané rozhodnutí bylo závazné pouze pro ně. Odborná veřejnost, zejména subjekty pečující o vodní zdroje, dlouho volala po změně, která by zajistila závaznost OP obecně.

Poslední novela vodního zákona [1] – zákon č. 150/2010 Sb., účinná od 1.8.2010, tzv. velká novela, se mj. zabývala i tímto zmíněným problémem a ve vodním zákoně se začal využívat pojem opatření obecné povahy (dále jen OOP). **Od tohoto termínu vodoprávní úřady stanovují, mění nebo ruší ochranná pásma vodních zdrojů opatřením obecné povahy.** První reakcí odborné veřejnosti bylo, že došlo k naplnění dlouhodobého požadavku o obecné závaznosti OP, neboť OOP nemá účastníky řízení a je obecně závazné. Jaké budou další dopady této zákonné změny, především pro praxi, se nedalo předvídat a očekávaly se praktické zkušenosti (tzv. „zkouška bojem“).

OOP vychází ze Správního řádu, §§ 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 podklady, které jsou vodoprávnímu úřadu předloženy společně se žádostí o stanovení OP, použije vodoprávní úřad 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 zveřejněno na úřední desce příslušného (tedy vodoprávního) úřadu, případně na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodů se OP dotýká.

- 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).

Pro doplnění právních otázek je třeba dále zmínit následující:

- Do OP I. st. platí dle velké novely vodního zákona zákaz vstupu a vjezdu mimo osoby, které mají právo z vodního zdroje vodu odebírat (vlastní povolení k odběru), u vodárenských nádrží jsou to vlastníci tohoto vodního díla [1]. Vodoprávní úřad však může stanovit rozhodnutím i další výjimky ze zákazu vstupu a vjezdu.
- Vodní zákon má řadu prováděcích předpisů, je třeba v této souvislosti zmínit dva:
  - Vyhl. č. 137/1999 Sb., kterou se stanoví seznam vodárenských nádrží a zásady pro stanovení a změny OP. Její obsah je dávno překonán a mnohdy je i v rozporu s vodním zákonem, dosud však platí a čeká se na její novelu [2],
  - Vyhl. č. 432/2001 Sb., o dokladech žádostí ..., v platném znění. Tato vyhláška naopak byla po velké novele vodního zákona změněna vyhl. č. 336/2011 Sb. z konce roku 2011 a mj. obsahuje vzor žádosti o stanovení (změnu, zrušení) OP a vyjmenovává soubor dokladů, které musí být přílohou takové žádosti [3].

Vyhláška č. 137/1999 Sb. např. požaduje vedle výčtu pozemků v navrženém OP (podle druhu pozemku a parcelního čísla) i uvedení jejich vlastníků nebo osob s právem hospodaření podle zvláštních předpisů [2]. Toto ustanovení je dnes v rozporu s koncepcí a platnými zákonnými ustanoveními, protože proces stanovení OP nemá účastníky řízení a výsledek (rozsah a podmínky v OP) je obecně závazný. K tomu je třeba konstatovat, že zákon má vyšší právní sílu než prováděcí předpis a v případě, že nejsou tyto dvě právní normy ve shodě, postupuje se podle ustanovení zákona.

### **Dosavadní praktické poznatky a zkušenosti**

Velká novela vodního zákona je účinná přibližně 1,5 roku. Skutečností je, že v praxi se s jejím „ověřováním“ spíše vyčkávalo. Většina zpracovatelů dokumentací OP i vodoprávních úřadů raději čekala na své kolegy a chtěla využít jejich zkušeností. Ty se postupně objevují a lze konstatovat, že mnohdy není znění v právních předpisech jednoznačné a může docházet k odlišným názorům a následným komplikacím. Důsledkem toho jsou četné dotazy a konzultace na ústředních vodoprávních úřadech (MŽP, MZE) nebo semináře k tomuto tématu.

V současném pojetí koncepce ochranných pásem vodních zdrojů i ve vodoprávním prostředí je však nutné opakovaně zdůrazňovat záměry a zásady, které by měly odstranit určitou paušálnost z tohoto procesu a směřovat ho k optimálnímu a trvalému výsledku. V minulosti, kdy se stanovovala plošná pásma hygienické ochrany (PHO) v rámci celých povodí vodních zdrojů, platila Směrnice č. 51/1979 Ministerstva zdravotnictví, která obsahovala zásady pro rozsah a režim v jednotlivých stupních PHO. Při jejich stanovení tak bývala potlačena charakteristika a vliv místních podmínek.

Zásadní odlišnost v současné době je právě v tomto, že taková „kuchařka“ dnes neexistuje a nemusí se obecně užívat. Samozřejmě je příprava podkladů a zpracování dokumentací i vlastní stanovení OP vodoprávními úřady odborně mnohem náročnější. K zajištění vydatnosti, jakosti a zdravotní nezávadnosti vodních zdrojů se využívá řada opatření, která lze rozdělit následovně:

- Preventivní opatření – jde především o OP vodních zdrojů (včetně PHO). Tato opatření jsou dlouhodobá, nákladná, ale v závěru velmi účinná a trvalá.
- Technická opatření – jedná se zpravidla o nové zdroje, další jímací objekty, míchání vody z více zdrojů s odlišnou kvalitou apod.

- Technologická opatření – zejména tam, kde nelze předchozí použít nebo nejsou dostatečně účinná, se přistupuje k úpravě vody. U podzemních vodních zdrojů dle situace, u povrchových úprava musí probíhat vždy, jen jde o volbu technologie. Časté a účinné je tyto typy opatření vzájemně kombinovat.

Při zpracování návrhů OP i při jejich stanovení je třeba přísně respektovat jednak:

- cíl – OP mají být účinná a současně, z různých pohledů, optimální, na druhou stranu ale i ekonomické, neboť současná právní úprava umožňuje vlastníkům pozemků a staveb v OP požadovat náhrady za prokázané omezení jejich užívání,
- soubor právních ustanovení vyžadujících, aby předkladatel návrh OP zpracoval odborně, zdůvodnil ho a zajistil některá vyjádření, vodoprávní úřad aby svůj návrh OOP odůvodnil a projednal s dotčenými orgány. Velká novela v § 30 odst. 8 stanovuje, citace: *v ochranném pásmu I. a II. st. je zakázáno provádět činnosti poškozující nebo ohrožující vydatnost, jakost nebo zdravotní nezávadnost vodního zdroje, jejichž rozsah je vymezen v opatření obecné povahy o stanovení nebo změně ochranného pásma*. Je tedy zřejmé, že vymezení takových činností nemůže být formální, ale musí vycházet z typu zdroje, místních podmínek, dosavadního vývoje jakosti i množství vody ve zdroji atd. a současně je třeba toto vše řádně odůvodnit. Existuje mnoho příkladů, kdy právě prokázání, že konkrétní činnost poškozují nebo ohrožují vodní zdroj, bylo shledáno za nedostatečné. K vymezení takových činností je vhodná **analýza rizik**, která se tak stává **nezbytnou a stále důležitější součástí návrhů dokumentací** pro stanovení OP.

### **Osnova dokumentace OP ve VAS, a.s.**

Prováděcí předpisy ani metodiky nestanovují jednoznačně obsah v bodech, jak má taková dokumentace vypadat. Vyhláška č. 137/1999 Sb. sice vyjmenovává podklady pro rozhodnutí o stanovení OP, jak však již bylo zmíněno, neodpovídá současnému znění vodního zákona, neboť byla vydána ještě k předchozímu zákonu o vodách.

Obsah dokumentace si zpravidla vytváří každý zpracovatel, případně ho konzultuje s příslušným vodoprávním úřadem. VODÁRENSKÁ AKCIOVÁ SPOLEČNOST, a.s. (dále jen VAS, a.s.) je významným provozovatelem vodárenské infrastruktury a pečuje o více než 200 vodních zdrojů. Má proto zpracovanou vlastní osnovu dokumentace – viz níže, která je dlouhodobě používána a vyhovuje požadavkům vodoprávních úřadů v regionu. Tato osnova je průběžně v detailech upravována podle legislativních změn i praktických poznatků a požadavků. Osnova VAS, a.s. obsahuje tyto kapitoly:

Přehled podkladů a literatury

#### I. OBECNÁ ČÁST

1. Popisné a technické údaje o vodním zdroji a odběru vody
  - 1.1. Způsob jímání
  - 1.2. Vodoprávní dokumentace
  - 1.3. Předpokládané podmínky zásobování pitnou vodou
2. Přírodní podmínky a charakteristika území
  - 2.1. Geomorfologické, hydrologické, klimatické
  - 2.2. Pedologické, geologické, hydrogeologické
  - 2.3. OP a ochranná území jiných zájmů podle zvláštních předpisů
  - 2.4. Územní plán, projekt technického řešení
3. Provozní podklady, výsledek terénního šetření a další

#### II. ANALYTICKÁ ČÁST

4. Analýza rizik ohrožení vydatnosti, jakosti nebo zdravotní nezávadnosti
  - 4.1. : Analýza jakosti vody, prognóza dalšího vývoje
  - 4.2. : Ohrožení vodního zdroje vlivem přírodních poměrů

- 4.3. : Odběry vody, nakládání s vodami, nakládání se závadnými látkami
- 4.4. : Charakteristika zástavby a hospodářského využívání území
- 4.5. : Údaje o bodových, plošných, líniových zdrojích znečištění a činnostech
- 4.6. : Závěr analýzy rizik

### III. NÁVRHOVÁ ČÁST

- 5. Návrh OP a jejich zdůvodnění
  - 5.1. : Jímací objekty, které jsou předmětem této dokumentace
  - 5.2. : Vymezení rozsahu OP I. st.
  - 5.3. : Vymezení rozsahu OP II. st.
  - 5.4. : Závěrečné zhodnocení návrhu OP a zdůvodnění ochranných opatření
- 6. Návrh ochranných opatření a ověřování účinnosti OP
- 7. Příkázaný režim činností v OP

### PŘÍLOHY DOKUMENTACE

- č. 1. - přehledy, tabulky aj. přílohy :
  - 1.1.: podklady z katastru nemovitostí, geodetické podklady apod.
  - 1.2.: přehled o jakosti vody
- č. 2. - situace OP
  - 2.1.: situace OP – katastrální mapa
  - 2.2.: situace OP – podklad pro zákres do katastru nemovitosti
- č. 3. - návrh zpracovatele dokumentace na způsob vypořádání náhrad v OP
- č. 4. - hydrogeologický posudek a jiné odborné podklady

### Zpracování návrhů dokumentací pro stanovení nebo změnu OP

Uvedená osnova v současné době odpovídá požadavkům aktuálních právních předpisů a obsahuje veškeré potřebné informace jak pro vlastní stanovení OP, tak i pro případné následné používání dokumentace v praxi. Nelze říci, že některá z jejich kapitol je nepotřebná, avšak z praktických zkušeností vyplývá, že mezi nejdůležitější patří :

- II – ANALYTICKÁ ČÁST v podstatě v celém rozsahu
- III – NÁVRHOVÁ ČÁST, zejména rozsah OP a návrh ochranných opatření.

Ochranná opatření se dále člení dle ustanovení vodního zákona [1] § 30 odst. 10 na:

- činnosti poškozující nebo ohrožující vydatnost, jakost nebo zdravotní nezávadnost vodního zdroje, které nelze v jednotlivých stupních OP provozovat. Již zpracovatel návrhu dokumentace toto musí řádně odůvodnit – viz např. analýza rizik,
- technická opatření – ta jsou povinny provést osoby, které mohou vodu z vodního zdroje odebírat, u vodárenských nádrží správci vodního díla. Již v původním znění vodního zákona bylo uvedeno, že o stanovení nebo změnu OP mohou požádat pouze výše uvedené osoby. V současné pojetí ochrany vodních zdrojů, v souvislosti s využíváním OOP, se technická opatření v OP ukládají také pouze těmto osobám (protože vše v OP je obecně závazné, nelze opatřením obecné povahy, které nemá určitý okruh adresátů, jiným osobám konkrétní opatření ukládat),
- případně způsob a dobu omezení užívání pozemků a staveb v tomto OP ležících. Dochází-li k takovému omezení, může být předmětem případných náhrad ve smyslu vodního zákona, § 30 odst. 11. Je však třeba ze strany tzv. oprávněné osoby, tj. vlastníka takového pozemku nebo stavby, toto omezení a jeho výši prokázat.

Při hodnocení rizik je třeba posoudit PRAVDĚPODOBNOST VÝSKYTU, jejich NÁSLEDKY a celkovou ÚROVEŇ RIZIKA, např. podle následujícího vzoru (VAS, a.s.):

PRAVDĚPODOBNOST VÝSKYTU					NÁSLEDKY					ÚROVEŇ RIZIKA
téměř jisté	pravděpodobné	méně pravděp.	nepravděpodobné	vzácné	nevýznamné	malé	střední	významné	velké	
5	4	3	2	1,2	1,2	2	3	4	5	12

Důležité je zpracování návrhu rozsahů OP jednotlivých stupňů. Obecně vodní zákon v § 30 odst. 1 říká, že se OP stanovují u vodních zdrojů využívaných nebo využitelných pro zásobování pitnou vodou s průměrným odběrem více než 10.000 m<sup>3</sup>/rok. Potom je povinné stanovit vždy OP I. st., naopak OP II. st. se stanovuje podle okolností tak, aby byla zajištěna vydatnost, jakost a zdravotní nezávadnost vodního zdroje (podzemní i povrchové vody, dnes již ve všech případech se stanovují pouze max. dva stupně OP). Je třeba připomenout, že OP II. st. nemusí být souvislé, nemusí navazovat na OP I. st. a jeho jednotlivá území se mohou stanovovat i postupně.

Podle vodního zákona v § 20 se OP vyznačují v katastru nemovitostí údaji o způsobu ochrany nemovitostí (dle katastrálního zákona a katastrální vyhlášky [4]) a vodoprávní úřad je povinen zaslat příslušnému katastrálnímu úřadu údaje potřebné k evidenci ochrany území do 30 dnů ode dne nabytí právní moci rozhodnutí o stanovení OP.

Ke zpracování této části návrhu dokumentace OP a dalších souvislostí, ve vztahu k platným právním předpisům, vznikla po velké novele diskuze. Je jednoznačné, že návrh OP musí být zakreslen do katastrální mapy, která má pro to dostatečnou podrobnost. Pozemky, kterých se OP dotýká, musí být uvedeny parcelním číslem (p.č.). Nově se již neuvádí vlastníci pozemků – viz výše. Nejasnosti se týkaly především dvou otázek:

1. budou katastrální úřady evidovat OP v katastru nemovitostí (dále jen KN), stanovená po velké novele OOP, když povinnost ve vodním zákoně v § 20 hovoří o rozhodnutí?
2. jak postupovat, když hranice OP pozemek dělí (není celý zahrnut do OP)?

Na obě otázky byla dána jednoznačná odpověď na semináři SOVAK v říjnu 2010 [4] v referátu Ing. Květy Olivové z Českého úřadu zeměměřičského a katastrálního (ČÚZK): Ad. 1: ohlášení o zápis způsobu ochrany nemovitosti do KN může podat buď vlastník nemovitosti nebo příslušný orgán, který je k tomu zmocněn. V případě zápisu OP je to vodoprávní úřad na základě zmocnění vodním zákonem v § 20. Takové ohlášení má dvě přílohy – písemnou a grafickou. Písemnou přílohou je doklad, kterým bylo OP stanoveno, a tím bylo do 1.8.2010 rozhodnutí vodoprávního úřadu, po tomto datu OOP. V prohlášení Ing. Olivové za ČÚZK zaznělo, že **pracoviště katastrálních úřadů budou přijímat vedle rozhodnutí i opatření obecné povahy o stanovení OP.**

AD. 2: ochrana nemovitosti se v KN vyznačuje značkami dle katastrální vyhlášky na jednotlivé pozemky KN. Grafickou přílohou ohlášení je katastrální mapa s vyznačením hranice OP a dále výčet pozemků, dle parcelních čísel, které jsou zahrnuty do OP. Pokud je hranicí OP některý pozemek KN rozdělen, je třeba toto doložit tzv. **záznamem podrobného měření změn** (opět termín z katastrální vyhlášky). Jde v podstatě o dokument jednodušší než je geometrický plán – v obecných případech je to podklad pro geometrický plán. Rozdíl je, že geometrickým plánem se rozdělí pozemek na dva nové se samostatnými p.č. (např. pozemek p.č. 150 se dělí na p.č. 150/1 a 150/2) záznamem podrobného měření změn se nepřirážují nová p.č., je to pouze doplněk pro upřesnění, které části pozemku se zápis ochrany nemovitosti v KN týká). Záznam podrobného měření změn je třeba objednat u odborné geodetické firmy.

Katastrální vyhláška dále uvádí, jakým způsobem, jakou čarou se v grafickém podkladu vyznačuje ochrana nemovitosti: — — . — — . — — . — — . Proto je třeba, aby součástí dokumentace pro stanovení OP byla i takto zpracovaná grafická příloha.

Je třeba ještě zmínit otázku zákazu vstupu a vjezdu do OP I. st.. Do doby velké novely se taková podmínka zpravidla objevovala v kapitole „režim činností V OP“ a pokud to bylo opodstatněné, konkrétně se zde vymezilo upřesnění (na koho se to nevztahuje apod.). V současné době je tento zákaz přímo ze zákona (vodní zákon v § 30 odst. 7),

kde je ale uvedena možnost výjimky, citace: *Do ochranného pásma I. st. je zakázán vstup a vjezd; to neplatí pro osoby, které mají právo vodu z vodního zdroje odebírat, a u vodárenských nádrží pro osoby, které toto vodní dílo vlastní. Vodoprávní úřad může stanovit rozhodnutím i další výjimky ze zákazu vstupu a vjezdu.* Zde se pro praxi objevily opět dva problémy k řešení a tedy i k diskuzi:

- u infrastruktury (mimo vodárenské nádrže), která má vedle vlastníka (obce, města, jejich svazky) i provozovatele, je zpravidla povolení k nakládání s vodami (k odběru vody ze zdroje) vydáváno vodoprávním úřadem na vlastníka. Zákon o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu sice umožňuje, aby vlastník řadu svých povinností přenesl tzv. provozní smlouvou na odborného provozovatele, ale o podmínkách vstupu do OP I. st. se ani v tomto zákoně, ani ve vodním zákoně nebo v provozních smlouvách nehovoří. Je třeba najít cestu, jak umožnit provozovateli vstupovat do OP I. st.. Po diskuzi tohoto problému se Ministerstvo zemědělství (MZe) domnívá, že by se tato možnost mohla objevit v návrhu dokumentace pro stanovení OP a následně i v OOP o stanovení OP. Zda to bude dostatečné a v případě soudního výkladu zákona akceptováno, může opět ukázat pouze praxe.
- Problémem zůstává, pokud si osoba, která může do OP I. st. ze zákona vstupovat (vlastník nebo provozovatel infrastruktury), najímá odborné práce od dalších subjektů (od hydrogeologů, přes elektrikáře a další). Pokud by měl vodoprávní úřad ve smyslu vodního zákona § 30 odst. 7 rozhodnutím stanovit takové osoby, bude je identifikovat jménem, což je pro provozní záležitosti téměř nepoužitelné. Zde zatím nebyla diskuze o možnostech ukončena. Mezi odbornou veřejností převládá názor, že zákonodárce měl původně na mysli výjimkami umožnit vstup do OP I. st. vlastníkům pozemků v tomto OP, pokud nedošlo k jejich vykoupení.

Je-li návrh dokumentace OP takto zpracován, zpravidla jej vodoprávní úřad použije jako svůj návrh OOP. Ten potom projedná s dotčenými orgány, doplní vlastním odůvodněním a zveřejní ho na úředních deskách (vlastní a dotčených obcí). Následně musí naplnit časové termíny ze Správního řádu a musí reagovat na připomínky a námítky, které se po stanovenou dobu vyskytnou. Ty, které lze akceptovat, doplní do svého návrhu OOP, ty opačné musí řádně zdůvodnit, proč nebyly přijaty. Posledním krokem je vydání OOP o stanovení OP – jeho vyvěšení opět na úředních deskách.

### **Závěry**

- Dosud poslední novela vodního zákona přinesla změny i do § 30 o stanovení OP. Na první pohled se jednalo o splnění dlouhodobého požadavku na „obecnou závaznost“ OP. Ostatní změny se hodnotily spíše jako drobné kosmetické a nepřikládala se jim velká důležitost, ale až praxe ukazuje, že existuje řada nejasností k řešení.
- Otázky drobnějšího významu se asi bude dařit řešit lokálně, tedy mezi žadateli o stanovení OP (resp. zpracovateli návrhů dokumentací pro OP) a vodoprávními úřady první instance v regionu, ty složitější potom s ústředními vodoprávními úřady (Ministerstvem zemědělství jako garantem za vodní zákon a řadu jeho prováděcích předpisů a Ministerstvem životního prostředí, které má na starosti ochranu vod).
- Konkrétně je třeba urychlit práce na novele vyhlášky MŽP č. 137/1999 Sb.

### **Literatura**

1. Zákon č. 254/2001 Sb., v platném znění (dále jen Vodní zákon)
2. Vyhláška č. 137/1999 Sb., kterou se stanoví seznam vodárenských nádrží a zásady pro stanovení a změny OP
3. Vyhláška č. 432/2001 Sb., o dokladech žádostí o rozhodnutí nebo vyjádření a o náležitostech povolení, souhlasů a vyjádření vodoprávního úřadu, v platném znění
4. Sborník semináře SOVAK na téma „Ochrana vodních zdrojů“, Praha, 26.10.2011