

## **Průběžná zpráva veřejného ochránce práv**

### **o šetření ve věci záplavových území**

#### **A – důvody zahájení šetření**

Veřejný ochránce práv JUDr. Pavel Varvařovský se rozhodl využít možnosti, kterou mu dává § 2 odst. 4 zákona o veřejném ochránci práv a pověřil mě výkonem části své působnosti, do níž spadá i oblast ochrany vod a oblast ochrany před povodněmi.

Na základě poznatků z podnětů osob, které se na veřejného ochránce práv obrací, jsem nabyla přesvědčení, že s problematikou záplavových území (dále také „ZÚ“) je spojena řada nejasností týkajících se jak jejich vyhlášení, tak činností v záplavových územích již vyhlášených.

Podněty se týkaly:

- nepřiměřené (několikaleté) délky procesu vyhlášení záplavového území (případ Košťálov, sp. zn. 3740/2010),
- rozdílných stanovisek příslušného Povodí k jedné a té samé stavbě v záplavovém území (případ Košťálov, sp. zn. 3740/2010),
- vydání kladného územního rozhodnutí pro stavbu, která byla umístěna v navrhované aktivní zóně záplavového území (v době vydání územního rozhodnutí byl návrh aktivní zóny úřadu znám); následně byl vydán také souhlas s užíváním dané stavby (případ Víkyně, sp. zn. 5118/2010),
- umístění stavby dětského domova v těsné blízkosti vyhlášeného záplavového území a nerespektování stanoviska Povodí, které doporučovalo zvážit plánované aktivity v těsném sousedství vyhlášeného záplavového území s ohledem na proběhlou bleskovou povodeň a plánovaný přepočítání N-letých průtoků (případ Frýdlant v Čechách, sp. zn. 2604/2011),
- volby metody pro stanovení aktivní zóny záplavového území (dále také „AZZÚ“) dle „Metodiky stanovení aktivní zóny záplavového území“ z roku 2005 (případ České Budějovice, sp. zn. 4379/2011).

V návaznosti na obsah podnětů se ochránce rozhodl využít svého práva zakotveného v ustanovení § 9 písm. d) zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o veřejném ochránci práv), a zahájil v nadepsané věci šetření ve smyslu § 14 citovaného předpisu, kterého jsem se ujala já.

## **B - postup v šetření**

Cílem šetření je dosáhnout zobecnitelných poznatků. Na základě předchozích případů byly rámcově vymezeny okruhy, které považuji za problematické, jichž se šetření týká, a které tak určují další strukturu této zprávy.

Okruhy jsou následující:

1. Zjištění, v kolika oblastech nejsou aktuální a kompletní záplavová území dosud stanovena, s cílem přispět k procesu vyhlášení dosud chybějících záplavových území.
2. Neexistence závazné metodiky pro stanovení aktivní zóny záplavového území (absence jednotných pravidel pro výpočet aktivních zón), zjištění, jaké jsou zkušenosti s procesem schvalování a změn rozsahu aktivních záplavových zón a zda nedochází k účelovému vyjímání nemovitostí z aktivní zóny záplavového území.
3. Praxe preventivní protipovodňové ochrany a zkušenosti v záplavových územích, zejména hodnocení vlivu záměru stavby (v režimu § 17 zákona o vodách<sup>1</sup>), která má být umístěna v záplavovém území (mimo aktivní zónu), na vodní (průtokové) poměry v území.

V rámci šetření jsem přitom postupovala způsobem, který níže stručně rekapituluji.

Již v lednu 2012 proběhla konzultace oblasti právní úpravy stanovování a využití záplavových území s příslušnými odbory Ministerstva životního prostředí a Ministerstva zemědělství.

Následně byly dopisem osloveny vodoprávní úřady příslušné k stanovování záplavových území na úrovni krajských úřadů a Magistrát hlavního města Prahy. Byly seznámeny s okruhy šetření a byly jim položeny následující dotazy:

- Na kterých tocích ve Vašem kraji nejsou dosud vyhlášena záplavová území podle zákona o vodách a vyhlášky č. 236/2002 Sb.? V této souvislosti jsou pro účely šetření významné toky, na kterých již k záplavám došlo, nebo na kterých dle Vašich informací záplavy hrozí. Záplavou na těchto tocích by navíc mělo dojít k ohrožení sídel nad 10 000 obyvatel.
- Byly návrhy zpracované a předané Vám správcí Povodí vyhlášeny prostřednictvím opatření obecné povahy (dále také „OOP“), nebo platně vyhlášeny jiným způsobem?

Dále bylo v rámci šetření navštíveno pět náhodně vybraných krajských úřadů. Jednalo se o krajské úřady krajů Jihočeského, Středočeského, Libereckého, Zlínského a Kraje Vysočina. Na všech uvedených úřadech byly přitom jejich pracovníkům položeny otázky týkající se podání návrhu na vyhlášení ZÚ a postavení krajského úřadu, názoru na Metodiku stanovení aktivní zóny záplavového území Ministerstva zemědělství z roku 2005, nebo názoru na povahu správního aktu, kterým byla ZÚ stanovována v minulosti, a kterým jsou stanovována dnes. Dotazy se

---

<sup>1</sup> Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o vodách).

týkaly také názoru na současnou protipovodňovou legislativu, či vyslovování souhlasu v režimu § 17 zákona o vodách.

Na podkladě informací, které byly získány v rámci písemné komunikace a konzultací s vodoprávními orgány, proběhlo v měsíci srpnu 2012 konečné šetření a verifikace některých údajů na Ministerstvu životního prostředí (dále také MŽP).

Dne 22. 11. 2012 jsem v prostorách Kanceláře veřejného ochránce práv uspořádala pracovní setkání (tzv. kulatý stůl) na téma *Aktuální otázky v problematice záplavových území*, na které byli pozváni jak zástupci všech krajských úřadů a Magistrátu hlavního města Prahy,<sup>2</sup> tak pracovníci Ministerstva životního prostředí a Ministerstva zemědělství (dále také MZe).

## **C - přehled právní úpravy**

### **Vodní zákon a prováděcí předpisy**

Záplavová území nejsou v českém právním řádu zcela novým institutem. Jejich obdobu, území zátopová, znal již dřívější zákon č. 138/1973 Sb., o vodách, ve znění pozdějších předpisů. Ochrana před povodněmi byla upravena také v zákoně č. 130/1974 Sb., o státní správě ve vodním hospodářství, ve znění pozdějších předpisů, a v prováděcím předpisu k tomuto zákonu Nařízení vlády č. 100/1999 Sb., o ochraně před povodněmi, ve znění pozdějších předpisů.

Přijetím současného zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, pak došlo ke komplexní úpravě ochrany před povodněmi v rámci jednoho zákona - byl mimo jiné zaveden termín „záplavové území“ a „aktivní zóna záplavového území“ a došlo k úpravě ohledně plánování na úrovni povodí i oblastí povodí. České vodní právo bylo zároveň harmonizováno s právem evropským, neboť nový předpis již prováděl Rámcovou směrnicí o vodách Evropského parlamentu a Rady (2000/60/ES).

Národní legislativa na úseku ochrany před povodněmi pak byla dále precizována, a to především prostřednictvím vyhlášky Ministerstva životního prostředí č. 236/2002 Sb., o způsobu a rozsahu zpracovávání návrhu a stanovování záplavových území, ve znění pozdějších předpisů.

Dalším významným mezníkem v protipovodňové legislativě je novela<sup>3</sup> zákona o vodách účinná od 1. srpna 2010, jíž došlo k harmonizaci českého práva s evropskou legislativou na úseku zvládání povodňových rizik (došlo k transponování směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/60/ES ze dne 23. října 2007 o vyhodnocování a zvládání povodňových rizik). Harmonizaci s právem evropské unie odráží taktéž Vyhláška č. 24/2011 Sb., o plánech povodí a plánech pro zvládání povodňových rizik, která stanoví povinnost zpracování zcela nových podkladů

---

<sup>2</sup> Z účasti se omluvily toliko krajské úřady Středočeského, Karlovarského a Libereckého kraje.

<sup>3</sup> Bylo tak učiněno zákonem č. 150/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

a nástrojů protipovodňové ochrany, a to map povodňového nebezpečí a povodňových rizik. Mapy povodňového nebezpečí zahrnují navíc území, která by mohla být zaplavena povodní s nízkou pravděpodobností výskytu s opakováním 500 let.<sup>4</sup>

### **Správci povodí a plány oblastí povodí**

Ministerstvo zemědělství vykonává jménem státu funkci zakladatele Povodí.<sup>5</sup> Zákon o povodích stanovil Povodí právní formu státního podniku. Státní podnik není institucí, která by spadala do působnosti veřejného ochránce práv. Šetření je proto zaměřeno na postup ministerstev a krajských úřadů v oblasti ochrany před povodněmi.

Neopomenutelným předpisem na poli protipovodňové ochrany je rovněž Nařízení vlády č. 262/2007 Sb., o vyhlášení závazné části Plánu povodí ČR, ve znění pozdějších předpisů. Jde o předpis, jehož prostřednictvím dochází k realizaci ustanovení § 23 až § 26 zákona o vodách. Nařízení vytyčuje jakožto jeden z rámcových cílů ochranu před povodněmi, přičemž uvádí, že tohoto cíle má být dosaženo prioritním uplatňováním principu prevence. Tento má tak být promítnut i do plánů oblastí povodí, které jsou podkladem pro činnosti veřejné správy.

V rámci plánování v oblasti vod se pořizují plány povodí a plány pro zvládnutí povodňových rizik. Tyto plány jsou podkladem pro výkon veřejné správy, zejména pro územní plánování a vodoprávní řízení.<sup>6</sup>

Závazné části plánů oblastí povodí jsou obecně závaznými předpisy vydávanými ve formě nařízení jednotlivými kraji v rámci výkonu přenesené působnosti. Plány oblasti povodí obsahují závazné regulativy využití území v záplavových územích a aktivních zónách. Zpravidla jsou začleněny v kapitole „Oblast ochrany před povodněmi a negativním účinkem sucha“, podkapitola „Správné postupy v oblasti ochrany před povodněmi a negativním účinkem sucha“.

### **Vyhlašování a regulace využití záplavových území a aktivních zón**

Ochranou před povodněmi se rozumí činnosti a opatření k předcházení a zvládnutí povodňového rizika v ohroženém území. Povodňová opatření jsou přípravná opatření, opatření prováděná při nebezpečí povodně, za povodně a opatření prováděná po povodni. Mezi přípravná opatření patří také stanovení záplavových území.

V Plánu hlavních povodí ČR schváleném usnesením vlády České republiky ze dne 23. května 2007 č. 562 (dále jen „usnesení vlády z roku 2007“) je v bodě 2.3.6 stanoven cíl, „do konce roku 2008 dokončit vymezení záplavových území podél významných vodních toků současně zastavěných území na zastavitelných plochách podle územně plánovací dokumentace, případně podle potřeby v dalších územích,

---

<sup>4</sup> Viz ustanovení § 10 vyhlášky č. 24/2011 Sb.

<sup>5</sup> Viz ustanovení § 1 odst. 4 zákona č. 305/200 Sb., o povodích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>6</sup> Viz ustanovení § 23 odst. 2 zákona o vodách.

za účelem určení rozsahu potenciálně ohrožených území a následně promítnout do plánů oblastí povodí.“<sup>7</sup>

Záplavové území je definováno v § 66 odst. 1 zákona o vodách. Podle tohoto ustanovení se jedná o administrativně vymezené území, které může být při výskytu přirozené povodně zaplaveno vodou a jehož rozsah je povinen stanovit na návrh správce vodního toku vodoprávní úřad. Takovým úřadem je pro významné vodní toky podle § 107 odst. 1 písm. o) zákona o vodách krajský úřad. Podle ustanovení § 66 odst. 2 vodního zákona dále vodoprávní úřad vymezí na návrh správce vodního toku v zastavěných územích, v zastavitelných plochách podle územně plánovací dokumentace, případně podle potřeby v dalších územích, aktivní zónu záplavového území podle nebezpečnosti povodňových průtoků.

Podle vyhlášky č. 236/2002 Sb. se návrh záplavového území zpracovává pro inundační území vodního toku určené správcem vodního toku, nebo Plánem hlavních povodí České republiky a plány oblastí povodí. Pro každý úsek vodního toku se zpracovává návrh záplavového území odpovídající přirozené povodni, jejíž hydrologické charakteristiky byly výchozí pro vymezení záplavového území, a to pro průtoky, které se vyskytují při přirozené povodni s periodicitou 5, 20 a 100 let. Dále citovaná vyhláška stanoví, že v zastavěných územích obcí a v územích určených k zástavbě podle územních plánů se zároveň podle § 66 odst. 2 vodního zákona vymezí pro průtoky, které se vyskytují při přirozené povodni s periodicitou 100 let, aktivní zóna záplavového území. Podle ustanovení § 2 písm. e) je za aktivní zónu záplavového území považováno území v zastavěných územích obcí a v územích určených k zástavbě podle územních plánů, jež při povodni odvádí rozhodující část celkového průtoku, a tak bezprostředně ohrožuje život, zdraví a majetek lidí.

Předložení návrhu ZÚ může krajský úřad správci vodního toku taktéž uložit, a to tehdy, je-li předložení takového návrhu v souladu s plány hlavních povodí, resp. oblastí povodí.<sup>8</sup> Za nesplnění této povinnosti ovšem nelze uložit žádnou sankci.<sup>9</sup> Vodoprávní úřad je také povinen sledovat (např. v rámci povodňových prohlídek), zda se nezměnily podmínky, ze kterých návrh záplavového území vycházel.<sup>10</sup> Dojde-li k takovým změnám, uplatní vodoprávní úřad v Plánu hlavních povodí České republiky a v plánech oblastí povodí návrh na změnu záplavového území.<sup>11</sup>

Návrh záplavového území se zpracovává a uchovává v digitální, popřípadě též v tištěné formě a s náležitostmi zajišťujícími jeho využitelnost pro další potřeby veřejné správy. Základní mapa České republiky 1 : 10 000 a základní báze geografických dat České republiky určují pro návrh záplavového území polohopisné určení vodního toku, identifikátory jeho úseků a vrstevnicemi výškové poměry inundačního území. Z tohoto podkladu se také odvozuje kilometráž vodního toku a k ní vztážené polohy profilů.

---

<sup>7</sup> Dostupný na: <http://eagri.cz/public/web/mze/voda/planovani-v-oblasti-vod/plany-povodi-pro-1-obdobi/plan-hlavnich-povodi-cr/>

<sup>8</sup> Viz § 66 odst. 1 vodního zákona in fine.

<sup>9</sup> K tomu srov. § 116 a násl. zákona o vodách.

<sup>10</sup> Viz ustanovení § 7 odst. 2 vyhlášky č. 236/2002 Sb.

<sup>11</sup> Viz § 7 odst. 2 č. 236/2002 Sb., o způsobu a rozsahu zpracovávání návrhu a stanovování záplavových území, ve znění pozdějších předpisů.

## **Metodika stanovení aktivní zóny záplavového území z roku 2005**

Po povodni v roce 2002 pracovníci úseku vodního hospodářství MZe navázali na předchozí spolupráci s odborníky z Nizozemí a s finanční podporou Nizozemského království byla vypracována metodika stanovení aktivních zón v záplavových územích (za účasti českých vodohospodářských expertů). Následně byl v dubnu 2005 vydán dokument s názvem „Metodika stanovení aktivní zóny záplavového území“, který byl rozeslán všem správcům vodních toků a předán Ministerstvu životního prostředí se žádostí o zapracování do obecně závazného právního předpisu (vyhlášky).<sup>12</sup> Zapracování však doposud nebylo realizováno. Z výsledků mého jednání v letošním roce s RNDr. Pavlem Punčochářem, CSc. – vrchním ředitelem sekce vodního hospodářství, lze konstatovat, že MZe nadále trvá na tom, aby došlo ke změně vyhlášky doplněním metodiky, která by se tak stala právně závaznou.

### **D – skutková zjištění**

Na základě postupu popsaného v části B této zprávy jsem v předmětné problematice učinila následující zjištění.

#### **1. Současný stav a vyhlášení záplavových území**

Na pracovním setkání konaném dne 22. 11. 2012 zazněly ze strany některých zástupců krajských úřadů názory, že povodním nelze zcela zabránit, lze pouze zmírňovat jejich následky. Krajský úřad může na návrh správce stanovit ZÚ, resp. AZZÚ, ale rozliv vody může být nakonec úplně jiný. S ohledem na skutečnost, že ZÚ a AZZÚ se vyznačuje určitou nepřesností (např. je v průběhu vyhlášení ZÚ vydáno několik územních rozhodnutí pro danou oblast), není až tak podstatné, kde přesně (s odchylkou několika metrů) bude záplavová čára. V měřítku 1 : 10 000 se několik metrů nepozná. Vymezení ZÚ je „pouze“ přesnou hypotézou, kde může dojít k rozlivu vody.

#### **Současný stav záplavových území**

Z provedeného šetření vyplynulo, že i přes skutečnost, že zákon o vodách nabyt účinnosti ke dni 1. 1. 2002, nejsou dodnes stanoveny ZÚ na všech významných vodních tocích (dále také „VVT“); např. v Olomouckém kraji na 12 VVT, v Karlovarském kraji na 1 VVT, Jihomoravském kraji na 6 VVT, v Královéhradeckém kraji na 35 VVT (pro 5 VVT byl návrh ZÚ již předložen krajskému úřadu ke stanovení), v Kraji Vysočina na 5 VVT. Ve vazbě na usnesení vlády z roku 2007, ve kterém byl stanoven cíl vymezení záplavových území podél významných vodních toků zastavěných území na zastavitelných plochách podle územně plánovací dokumentace, případně podle potřeby v dalších územích, za účelem určení rozsahu potenciálně ohrožených území a následně jejich promítnutí do plánů oblastí povodí, se dá konstatovat, že usnesení vlády nebylo beze zbytku naplněno.

---

<sup>12</sup> Viz dopis MZe ze dne 27. 7. 2011, č. j. 135041/2011-MZE-15111.

Evidenci stanovených ZÚ a AZZÚ vede podle ustanovení § 66 odst. 6 vodního zákona Ministerstvo životního prostředí podle podkladů správců vodních toků. Souhrnným vyhodnocením stavu vyhlášených a nevyhlášených ZÚ a AZZÚ mnou oslovený ústřední úřad státní správy nedisponoval.

Jak z písemných odpovědí, tak z konzultací s některými úřady vyplývá, že úřady považují za splnění usnesení vlády z roku 2007 i stav, kdy záplavová území byla vyhlášena před nabytím účinnosti zákona č. 254/2001 Sb. (například Krajský úřad Libereckého kraje).

K datu vydání mé zprávy bylo např. v Moravskoslezském kraji v platnosti 10 záplavových území stanovených před rokem a včetně roku 2001, v kraji Zlínském 5, v kraji Olomouckém 12, v kraji Královéhradeckém 8.

U řady ZÚ nebyla ani po nabytí účinnosti vodního zákona a vyhlášky č. 236/2002 Sb. v rozporu s těmito právními předpisy stanovována AZZÚ. Zástupce MŽP na pracovním setkání dne 22. 11. 2012 uvedl, že z databáze POVISu je zřejmé, že od roku 2003 je okolo 70 % ZÚ vyhlášeno včetně AZZÚ, od roku 2005 je to téměř 100 %.

Zároveň však musím konstatovat, že ZÚ vyhlášená bez AZZÚ, byla vyhlášena v rozporu s právními předpisy.

Ve vodním zákoně jsou ustanovení týkající se navrhování a vyhlášení ZÚ a AZZÚ uvedena sousledně v ustanovení § 66. Postup jejich navrhování a vyhlášení se jeví v zájmu ochrany před povodněmi výhodný jako společný. Z formálně právního výkladu ale k takovému postupu v samotném zákoně není stanovena žádná povinnost. K sjednocení postupu při navrhování ZÚ a AZZÚ dochází až prostřednictvím § 4 odst. 3 vyhlášky č. 236/2002 Sb., který pro rozsah zpracování návrhu ZÚ stanovuje povinnost současného vymezení AZZÚ v zastavěných územích obcí a v územích určených k zástavbě podle územních plánů pro průtoky, které se vyskytují při přirozené povodni s periodicitou 100 let. Přesto, že vyhláška nabyla účinnosti dne 10. 7. 2002, z dostupných podkladů zaslaných krajskými úřady vyplývá skutečnost, že realizace vyhlášení ZÚ včetně AZZÚ probíhala ve větší míře teprve od roku 2005. Vodoprávní úřady uvádí, že doba od předání návrhů ZÚ po jejich vyhlášení trvá řádově několik měsíců. Nelze tedy než dojít k závěru, že správci toků povinný rozsah ZÚ stanovený právním předpisem začaly ve větší míře plnit až několik dalších let po nabytí jeho účinnosti. Podíl těchto „neúplných“ ZÚ se podle jednotlivých krajů liší, např. v Moravskoslezském kraji bylo od roku 2001 do roku 2005 vyhlášeno 25 ZÚ bez AZZÚ (ZÚ bez AZZÚ činí v kraji cca 45 % kilometráže VVT), v Olomouckém kraji bylo v daném období vyhlášeno 7 ZÚ bez AZZÚ (ZÚ bez AZZÚ činní v kraji cca 60 % kilometráže VVT), ve Zlínském kraji nejsou AZZÚ stanovena ve 30 ZÚ s celkového počtu 44 vyhlášených ZÚ. Ve Zlínském kraji se lze setkat s další výjimkou, kdy je ZÚ bez AZZÚ stanoveno ještě v roce 2007 a 2008, a to pro VVT Morava. AZZÚ tak do dnešních dnů není stanovene např. pro území Kroměříž, Otrokovice či Uherské Hradiště.

## Definice AZZÚ

Co se týče dikce ustanovení § 2 písm. e) vyhlášky č. 236/2002 Sb., shodují se úřady na tom, že by bylo vhodné její formulaci změnit. Text je považován za příliš zužující - aktivní zóna je nevhodně spojována jen se zástavbou (viz část C této zprávy).

Definice AZZÚ ve jmenované vyhlášce koresponduje se zněním ustanovení § 66 odst. 2 vodního zákona účinného do 22. 1. 2004 – AZZÚ měla být vymežována také pouze v zastavěných územích obcí a v územích určených k zástavbě podle územních plánů. Zákonem (novelou vodního zákona) č. 20/2004 Sb. došlo k tomu, že AZZÚ mohla být navrhována a stanovována podle potřeby také v dalších územích. Citovaná vyhláška v tomto směru novelizována nebyla.

## Rozpornost plánů povodí

V průběhu mého šetření se objevily také nesrovnalosti v plánech povodí, resp. v plánech oblastí povodí. Všechny závazné části plánů oblastí povodí vyhlášené nařízením radami krajů obsahují závazné regulativy využití území v záplavových územích a aktivních zónách. Všechny plány se také shodují v základních bodech jako je **podpora akumulární funkce** krajiny (tj. provádění preventivních opatření na základě analýz odtokových poměrů rizikových a finančních, zvyšování retenční schopnosti pomocí pozemkových úprav), **odkupování chráněného majetku** v případech, kdy náklady na protipovodňová opatření jsou vyšší než jeho cena), nebo ponechání záplavových území, kde se dosud nenachází žádná stavba, pro možnost rozlivu velkých vod za současného nepovolování žádných nových objektů zvyšujících urbanizaci těchto prostorů. Zároveň však v těchto plánech dochází ke zcela nedůvodným odlišnostem. Například v plánu Povodí Moravy a v plánu Povodí Odry pro Olomoucký kraj<sup>13</sup> se pro Moravu stanoví, že „V aktivní zóně záplavového území postupovat při povolování staveb v souladu s § 67 zákona o vodách č. 254/2001 Sb. Usilovat o odstranění všech stávajících objektů existujících ke dni stanovení záplavového území vodoprávním úřadem z aktivní zóny záplavového území“, zatímco v plánu Povodí Odry stojí, že „V aktivní zóně ZÚ je třeba při povolování staveb postupovat v souladu s ustanovením § 67 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů. Z aktivní zóny záplavového území budou vyjmuty všechny stávající objekty existující ke dni jeho stanovení.“ V rámci jednoho kraje (a také v rámci jednoho předpisu) jsou tak nastaveny dva zcela rozdílné standardy. Dochází tak nejen k negaci principu protipovodňové ochrany (plán Povodí Odry), ale zároveň je vážným způsobem narušena právní jistota (nejen) obyvatel kraje. Podotýkám, že obdobné příklady lze najít i v nařízeních ostatních krajů.

## Vyhlašování ZÚ a AZZÚ

Z konzultací s dotčenými úřady vyplynulo, že ze strany krajských úřadů nedochází k tomu, že by návrhu správce vodního toku na vydání OOP stanovícího

---

<sup>13</sup> Viz Nařízení rady Olomouckého kraje č. 1/2010, kterým se vydává závazná část plánu oblasti povodí Moravy pro Olomoucký kraj, závazná část plánu oblasti Povodí Odry pro Olomoucký kraj a závazná část plánu oblasti Povodí Dyje pro Olomoucký kraj.



záplavové území nevyhověly. Krajské úřady nepřístupují k tomu, aby správci toku uložily předložit návrh na stanovení záplavového území. Ze své činnosti jsem se s postupem, kdy nebylo ZÚ vyhlášeno a příslušnému Povodí bylo uloženo, aby zpracovalo nový návrh ZÚ, setkala pouze u Krajského úřadu Libereckého kraje. V daném případě Povodí podalo v roce 2006 ke krajskému úřadu návrh na stanovení ZÚ. Záplavové území však nebylo s ohledem na podané připomínky obcí a dalších osob stanoveno. Až v říjnu 2010 bylo příslušnému Povodí ve vazbě na další okolnosti věci krajským úřadem uloženo, aby do listopadu 2011 zpracovalo a předložilo upravený návrh ZÚ.

### **Stanovení ZÚ na krátkém úseku vodního toku**

V praxi často dochází k vymezování, resp. aktualizaci ZÚ a AZZÚ na krátkém úseku vodního toku, které se liší od původního vymezení ZÚ a AZZÚ. Někteří účastníci pracovního setkání dne 22. 11. 2012 uvádějí jako příčinu pro odlišné stanovení ZÚ a AZZÚ podrobnější zaměření území. Pokud si například investor nechá „pře počítat“ ZÚ a AZZÚ v určitém úseku toku, pak, přestože má krajský úřad pochybnosti o správnosti předložených podkladů, nemá možnost návrh na nové stanovení ZÚ odmítnout.

Při mé návštěvě MŽP konstatovalo, že vymezování, resp. aktualizace ZÚ a AZZÚ na krátkém úseku vodního toku je z odborného hlediska problematické. Z pohledu ministerstva se může jednat o snahu o účelové vyjímání určitých pozemků a budov z AZZÚ. Ministerstvo je názoru, že ZÚ a AZZÚ by mělo být stanovováno na delším úseku toku, aby bylo území z hlediska možnosti povodně posouzeno kontinuálně podél toku, a ne pouze z lokálního hlediska. Totéž platí pro jakoukoliv změnu ZÚ a AZZÚ, ta by vždy měla být pečlivě odůvodněná, např. výstavbou protipovodňového opatření v místě, čímž dojde ke změně ZÚ a AZZÚ.

Shora uvedené demonstruje ministerstvo na třech příkladech:<sup>14</sup>

- **ZÚ toku Svratka** (č. 761). Zde došlo ke změně AZZÚ na základě podrobného geodetického zaměření na cca 400 m délky toku Svratka. Změnou AZZÚ došlo ke zmenšení jeho plochy.
- **ZÚ toku Desná** (č. 586 + 1. aktualizace č. 702 + 2. aktualizace č. 750 + 3. aktualizace č. 759). Došlo ke třem aktualizacím na krátkých úsecích. První aktualizace proběhla v k.ú. Rapotín, kde se údajně jednalo o terénní úpravy spočívající v navýšení terénu, druhá aktualizace proběhla opět v k.ú. Rapotín z důvodu výstavby na pozemku do té doby spadajícího do AZZÚ, třetí aktualizace pak proběhla v k.ú. Víkřovice, kde byly z AZZÚ vyloučeny části určitých pozemků.
- **ZÚ toku Otava** (č. 745). V tomto případě došlo dle odboru ochrany vod MŽP k účelovému vyjmutí budovy z AZZÚ. MŽP podalo k tomuto návrhu připomínku, která nebyla ze strany Krajského úřadu Plzeňského kraje akceptovaná. Odbor ochrany vod MŽP tedy požádal odbor výkonu státní správy MŽP o přezkum, přezkumné řízení však nebylo zahájeno.

---

<sup>14</sup> Dodávám, že OOP vztahující se k uvedeným případům jsou k dispozici na adrese [www.povis.cz](http://www.povis.cz).

V obecné rovině spatřuje ministerstvo také problém v nedostatečném (popř. žádném) odůvodnění aktualizací ZÚ a AZZÚ.

## **Forma stanovení ZÚ**

Z odpovědí krajských úřadů vyplynulo, že většina ze záplavových území byla stanovena formou sdělení. Co se týče aktu, jímž jsou vyhlášována záplavová území, resp. kterým byla vyhlášována v minulosti, převládá u krajských úřadů názor,<sup>15</sup> že vhodnější formou byla předchozí forma sdělení. Ačkoliv připouštějí, že v procesu OOP jsou lépe chráněna práva dotčených subjektů, uvádějí zároveň, že povodeň je přírodním procesem, záplavové území i aktivní zóna jsou tedy do značné míry objektivní kategorií a případné připomínky proti jejich rozsahu nejsou proto namístě. Jako další negativum procesu vydávání OOP úřady také zmiňují, že je poměrně dlouhý a může tak před vydáním OOP dojít ke změnám podmínek (byť bylo na úřadech zjištěno, že jen zcela výjimečně trvá proces vyhlášení OOP déle než tři měsíce).<sup>16</sup>

Ministerstvo životního prostředí uvedlo, že jako další formální nedostatky se jeví neúplnost informací uváděných v OOP, např. vazby na dříve stanovená ZÚ, kdo a kdy zpracoval studii pro návrh ZÚ,<sup>17</sup> chybějící digitální data pro zpracování ZÚ v rámci POVIS, chybějící datum účinnosti OOP apod. V této souvislosti má Ministerstvo životního prostředí za to, že k odstranění uvedených nedostatků by mohla přispět novela Vyhlášky č. 236/2002 Sb., o způsobu a rozsahu zpracovávání návrhu a stanovování záplavových území, ve znění pozdějších předpisů.

## **2. Neexistence závazné metodiky pro stanovení aktivní zóny záplavového území**

### **Závaznost metodiky**

Metodika stanovení aktivní zóny záplavového území z roku 2005 není závazná. MZe v minulosti informovalo správce povodí (doporučením, které nemá závaznou povahu), aby ve svých návrzích ZÚ a AZZÚ pro krajské úřady respektovaly zpracovanou metodiku. Správci povodí však nejsou MZe podřízeni.

V rámci šetření jen dva z dotazovaných úřadů uvedly, že by uvítaly, pokud by metodika Ministerstva zemědělství byla učiněna závaznou (z nich však pouze jeden toto označil za naléhavou potřebu). Další úřady toto nepovažují za nezbytné. Všechny úřady se však shodly na tom, že, ať se již metodika závaznou stane či nikoliv, je nezbytná její aktualizace, neboť materiál z roku 2005 je již zastaralý. Zástupkyně MZe na pracovním setkání dne 22. 11. 2012 uvedla, že se MZe nejen nebrání aktualizaci uvedené metodiky, ale samo o ní již uvažuje.

---

<sup>15</sup> Vyslovily jej čtyři z pěti úřadů.

<sup>16</sup> Pouze z Krajského úřadu Libereckého kraje je znám případ, kdy proces vydání OOP trval několik let.

<sup>17</sup> Z této informace lze mimo jiné usoudit, jak dlouho trval proces stanovení ZÚ a AZZÚ.

## **Pojem „pasivní zóna záplavového území“**

Fáze šetření spočívající v návštěvách úřadů byla završena návštěvou oddělení ochrany před povodněmi Ministerstva životního prostředí, kde bylo diskutováno také o náhledu ministerstva na problematiku pasivních zón ZÚ. Poznatky na ministerstvu získané lze shrnout následovně.

V roce 2011 začalo docházet k používání termínu „pasivní zóna záplavového území“, který se objevoval v OOP stanovících ZÚ. MŽP na tento fakt reagovalo v lednu 2012 dopisem, který byl zaslán na vedoucí odboru životního prostředí všech krajů ČR. Na MŽP byla zasílána některá opatření obecné povahy ke stanovení záplavového území příslušného toku pracující s termínem „pasivní zóna záplavového území“ a ministerstvo je řešilo v rámci přezkumného řízení k OOP, neboť taková opatření obecné povahy jsou podle ministerstva nezákonná (§ 94 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů). Zavedení termínu bylo pravděpodobně motivováno obcházením zákonného zákazu výstavby v aktivních zónách záplavových území (§ 67 odst. 1 vodního zákona). Princip „územní“ ochrany, který vodní zákon zakotvuje, a záplavová území a jejich aktivní zóny poskytují, je třeba respektovat a účelově (zavedením nezákonného termínu) nevyjímat z území jednotlivé objekty či pozemky, které v konkrétním případě budou při povodni vodou evidentně zaplaveny a povodňovou ohroženost území zvyšují.<sup>18</sup>

Nyní je stav takový, že v OOP ani v mapách se termín "Pasivní zóna ZÚ" neobjevuje, bývá však nahrazen slovním spojením *"Plochy stávajících staveb a novostaveb, které doposud nejsou zachyceny v mapovém podkladu a stavby, na které bylo vydáno územní rozhodnutí před termínem stanovení AZZÚ, jsou považovány za plochy mimo aktivní zónu záplavového území"*.

## **Podávání připomínek k návrhu ZÚ**

Samostatnou otázkou je řešení připomínek k návrhu na stanovení ZÚ. Úřady uvádějí, že návrh na vyhlášení ZÚ je záležitostí natolik odbornou, že krajský úřad stejně není při nejlepší vůli schopen (zejména s ohledem na nedostatečné softwarové vybavení) návrh ani případné připomínky kvalifikovaně posoudit. V mnoha případech se tak vydávají cestou, kdy je s připomínkami seznámen navrhovatel a v závislosti na tom, je-li ochoten je akceptovat, je připomínkám posléze vyhověno, nebo nikoli.

Některé připomínky směřují také k použité metodě pro stanovení ZÚ. Dle účastníků pracovního setkání dne 22. 11. 2012 je AZZÚ nutné upřesňovat modelem D2 především v aglomeracích, kde se voda může rozlévat různými směry. Modelování AZZÚ modelem D2 je vždy otázkou finančních prostředků.

Dle některých účastníků pracovního setkání je podstatné vyhlášení ZÚ a AZZÚ projednávat s dotčenými obcemi. Připomínky jednotlivých osob k vyhlášení ZÚ a AZZÚ krajské úřady konzultují se zpracovatelem. Zpracovatel by měl určovat, do jaké míry je možné připomínkám vyhovět, resp. záplavovou čáru posunout.

---

<sup>18</sup> Viz sdělení MŽP ze dne 4. 5. 2012, č.j. 26025/ENV/12.

### **3. Neexistence závazné metodiky pro hodnocení vlivu záměru stavby (v režimu § 17 zákona o vodách)**

Na pracovním setkání dne 22. 11. 2012 bylo ze strany MŽP konstatováno, že společnost postrádá tzv. „povodňovou paměť“. Osoby by neměly stavět na místech, kde se povodeň objevuje pravidelně, ohrožuje zdraví a životy osob a poškozuje majetek. Povolování staveb na těch samých pozemcích, které byly postiženy povodněmi, je primárně na stavebních úřadech.

V případech vydávání souhlasu v režimu § 17 zákona o vodách se krajské úřady shodují na tom, že jde o institut potřebný k tomu, aby ZÚ tzv. „žilo“, avšak za současného respektování protipovodňové ochrany. Poznatky z praxe, které mají, jsou však ovlivněny tím, že v případě vyslovování souhlasů v režimu shora zmíněného ustanovení figurují až jako odvolací orgány. S námitkami směřujícími k meritu věci (ovlivnění vodních poměrů) se dle svého vyjádření setkávají méně často než s námitkami procesního charakteru. Co do formy vyslovení, resp. nevyslovení souhlasu je linie jednotná – v souladu s metodikou MŽP vydávají prvoinstanční orgány v obvodu všech navštívených krajských úřadů souhlas ve formě rozhodnutí tam, kde nenásleduje rozhodovací činnost dalšího úřadu (např. není vydáváno stavební povolení), tam kde je následně vydáváno rozhodnutí jiného orgánu, je souhlas vydáván pouze ve formě sdělení. Krajské úřady souhlasily s názorem, že vliv jednotlivých záměrů na záplavové území je nezbytné posuzovat ve vzájemné spojitosti a nikoliv pouze parciálně. Nemají však detailní poznatky o tom, zda je taková praxe zastávána i orgány prvních instancí.

Podle účastníků pracovního setkání je posuzování vlivu jednotlivých záměrů na záplavové území ve vzájemné souvislosti a nikoliv pouze parciálně velmi obtížné. Vodoprávní úřad nemůže posuzovat při žádosti jednoho žadatele, jak by byly odtokové poměry ovlivněny, pokud by bylo v ZÚ postaveno více staveb. Ostatní vlastníci pozemků si nemusí o územní rozhodnutí v budoucnu vůbec požádat. Otázku výstavby v ZÚ by měla řešit především samospráva v rámci územního plánování. Případně by měla být v daném území vyhlášena stavební uzávěra.

Pokud v území ještě není vyhlášeno ZÚ či AZZÚ a probíhá územní řízení, může vodoprávní úřad prostřednictvím závazného stanoviska ovlivnit vydávání územního rozhodnutí. Účastníci pracovního setkání se shodli na tom, že umístění stavby lze odmítnout s tím, že je připravováno vyhlášení ZÚ, resp. AZZÚ.

### **E – právní hodnocení**

Povodně jsou v podmínkách České republiky největší hrozbou v oblasti přírodních katastrof. Jejich důsledkem bývají nejenom rozsáhlé materiální škody, ale rovněž ztráty na životech obyvatel postižených území a rozsáhlé devastace kulturní krajiny včetně ekologických škod. Povodeň je přírodním jevem, nelze jí tedy zcela zabránit. Lze však přijmout taková opatření, aby byly minimalizovány její negativní dopady. Mělo by se přitom jednat zejména o opatření preventivní povahy. Jedním z takových opatření je i vymezení záplavového území, resp. aktivní zóny záplavového území, jakožto území, které v případě povodně nelze před vodou ochránit, a je tedy zaplaveno. Činnosti v něm musí být proto důsledně regulovány

nebo zcela vyloučeny, aby se předešlo případným škodám na životech, zdraví či majetku a aby nebyl zbytečně zhoršován průběh povodně.

## **1. Stav stanovování a vyhlásování záplavových území**

### **Současný stav záplavových území**

Ministerstvo životního prostředí vede evidenci stanovených ZÚ a AZZÚ na základě podkladů správců vodních toků. Podle mého názoru by měla tato instituce jakožto ústřední orgán státní správy v dané oblasti sledovat plnění cílů daných usnesením vlády z roku 2007, tedy nejen vést prostý výčet vyhlášených ZÚ, ale také sledovat a vyhodnocovat informace o územích, kde ZÚ a AZZÚ vyhlášeny nejsou, nebo nejsou aktualizovány, anebo vymezené ZÚ neodpovídá současnému stavu poznání a standardním hydrologickým údajům. Tyto informace by měly být k dispozici pro přípravu a aktualizaci plánů oblastí povodí, která nyní probíhá.

Ze skutečností zjištěných v průběhu šetření mohu konstatovat, že na řadě významných vodních toků nejsou ZÚ stanovena. Současný stav však dle mého názoru nepředstavuje zásadně významné riziko v preventivních opatřeních ohrožení povodněmi, neboť lze souhlasit se stanoviskem krajů, že se jedná o toky bez vážnějšího rizika dopadu povodňových škod. Přesto je nutné návrhy a vyhlásování v co nejkratší době dokončit.

Za závažnější považuji zjištění, že některé kraje jak v písemné odpovědi, tak při konzultaci, považují za splnění uvedeného usnesení vlády i stav, kdy záplavová území byla vyhlášena před nabytím účinnosti zákona č. 254/2001 Sb. Vychází přitom z přechodného ustanovení § 127 odst. 16 vodního zákona, které říká, že zátopová území stanovená podle dosavadních právních předpisů se považují za záplavová území podle § 66. Tato skutečnost však neznámá, že předmětnými územími již není třeba se zabývat. Často se jedná o území vyhlášená v 80. letech dvacátého století, a s ohledem na to, že hydrologická data starší šesti let lze již považovat za zastaralá, je tedy nezbytné vést v patrnosti nutnost aktualizace těchto ZÚ. Podle zákona č. 138/1973 Sb. navíc nebylo povinností stanovovat AZZÚ.

Je otázkou, do jaké míry mohou zátopová území, stanovená dle zákona č. 138/1973 Sb., odpovídat současným poměrům v území. Již výše bylo zmíněno, že vodoprávní úřady mají podle ustanovení § 7 odst. 2 vyhlášky č. 236/2002 Sb. povinnost požádat o změnu stanovení ZÚ v případě, že došlo ke změně standardních hydrologických dat. Tato data jsou jednak aktualizována pro významné vodní toky každých 5 let ČHMÚ, ale k jejich změnám dochází především po významných povodních, jako byly např. v letech 1997, 2002, 2008, 2010. Přestože se tyto změny nepochybně týkaly také toků s dříve vyhlášenými ZÚ před nabytím účinnosti současného vodního zákona, nebyly žádosti o změnu ZÚ vždy podle mnou zjištěných informací podány.

U řady ZÚ nebyla ani po nabytí účinnosti vodního zákona a vyhlášky č. 236/2002 Sb. v rozporu s těmito právními předpisy stanovována AZZÚ (viz část D této zprávy). Ještě více je znepokojivé, že AZZÚ nemají stanovenou ani některá ze ZÚ vyhlášených po roce 2005. Vyhláška č. 236/2002 Sb. v ustanovení § 4 odst. 3 stanoví, že obsahem návrhu ZÚ je také vymezení AZZÚ v zastavěných územích obcí

a v územích určených k zástavbě podle územních plánů pro průtoky, které se vyskytují při přirozené povodni s periodicitou 100 let. Jestliže byly splněny předpoklady dané zákonem pro vymezení AZZÚ a přesto vymezena nebyla, lze hovořit o tom, že právní předpisy byly v konkrétních případech porušovány. Krajský úřad měl neúplný návrh, který nevymezoval AZZÚ, v souladu se zněním § 3 odst. 2 vyhlášky č. 236/2002 Sb. vrátit správci vodního toku k doplnění nebo změně. Podle mého názoru určitá neochota stanovovat AZZÚ může spočívat především v tom, že stanovením AZZÚ se do střetu dostávají zájem na ochraně před povodněmi s dalšími veřejnými a soukromými zájmy.

### **Definice AZZÚ**

K diskusi je z mého pohledu otevřena také otázka definice AZZÚ, obsažená v § 2 písm. e) vyhlášky č. 236/2002 Sb. Dle citovaného ustanovení je AZZÚ „*území v zastavěných územích obcí a v územích určených k zástavbě podle územních plánů, jež při povodni odvádí rozhodující část celkového průtoku, a tak bezprostředně ohrožuje život, zdraví a majetek lidí*“. Mám v tomto ohledu za to, že se jedná o definici zbytečně zužující. Jednak se domnívám, že aktivní zóna by měla být vyhlašována i v územích mimo zástavbu, resp. neurčených k zástavbě, a to proto, aby bylo v budoucnu vyloučeno zastavění takové lokality, ale také další činnosti, jak je předpokládá § 67 odst. 2 zákona o vodách. Ustanovení § 66 odst. 2 vodního zákona bylo v tomto směru novelizováno již v roce 2004. Podle vodního zákona může být AZZÚ vymezována také mimo zastavěné a zastavitelné území.

Pokud se vrátím k definici AZZÚ podle vyhlášky č. 236/2002 Sb., nejsem přesvědčena, že pouze rozhodující část průtoku může být tou bezprostředně ohrožující. Jsem proto názoru, že definice AZZÚ by měla být změněna tak, aby více korespondovala s dikcí § 66 a § 67 zákona o vodách a AZZÚ by se tak stalo silnějším prvkem v protipovodňové ochraně.

### **Vyhlašování záplavových území**

Z konzultací s jednotlivými úřady v průběhu šetření vyplynulo, že vodoprávní úřad může uložit správci vodního toku povinnost zpracovat a předložit návrh ZÚ, ale pouze za podmínky, že je tato možnost předpokládána v plánech hlavních povodí a v plánech oblastí povodí. Plány povodí se přezkoumávají a aktualizují každých 6 let ode dne jejich schválení.<sup>19</sup> Pokud bude možnost uložení povinnosti správci toku zpracovat návrh ZÚ v plánech povodí absentovat, bude nutné vyčkat aktualizace plánů. Doba šesti let pro aktualizaci plánů se mi tak jeví jako příliš dlouhá, zejména s ohledem na případy, kdy je stanovení ZÚ nebo AZZÚ nezbytné ve vazbě na hrozící povodňové škody a ohrožení životů osob.

### **Stanovení ZÚ na krátkém úseku vodního toku**

Shoduji se s MŽP v jeho názoru, že ZÚ a AZZÚ by měla být stanovována jen na delším úseku toku. V praxi však nelze vyloučit situace, kdy na krajský úřad bude podán návrh na stanovení ZÚ toku v délce několika set metrů. V takovýchto případech, kdy jsou vymezována ZÚ jen pro krátký úsek toku, je přitom nutné trvat

<sup>19</sup> Viz ustanovení § 25 odst. 3 vodního zákona.

na tom, aby navrhovatel řádně odůvodnil, proč žádá aktualizaci/změnu dosavadního ZÚ, resp. AZZÚ.

Z materiálů, které mi byly poskytnuty v rámci šetření, vyplynulo, že ne vždy je zpracovatelem návrhu na stanovení ZÚ příslušné Povodí. S ohledem na tuto skutečnost uvítám informaci, zda někdy došlo k situaci, že návrh na stanovení ZÚ podala jiná osoba než správce vodního toku, tak jak uvádí § 66 odst. 1 vodního zákona.

## **Závěr**

Ve smyslu vodního zákona a prováděcích právních předpisů je povinností vodoprávního úřadu sledovat změnu podmínek, ze kterých vycházel návrh ZÚ, a jestliže dojde ke změnám výchozích standardních hydrologických údajů, nebo ke změnám počtů nebo parametrů objektů, které zásadně ovlivňují průběh povodní, musí uplatnit v Plánu hlavních povodí ČR a v plánech oblastí povodí návrh na změnu záplavového území.<sup>20</sup> To se týká zejména území, ve kterém jsou vyhlášena ZÚ ještě před účinností současného vodního zákona, tedy před datem 1. 1. 2002. Takováto ZÚ nemohou s ohledem na tok času již řádně sloužit svému účelu. Součástí ZÚ musí být v zastavěném a zastavitelném území také AZZÚ. Pokud tomu tak není, je nutno uvést již vyhlášená ZÚ do souladu se zákonem a prováděcími předpisy. V území, kde nejsou ZÚ vyhlášena, považuji za vhodné, aby návrhy a vyhlášení ZÚ byly v co nejkratší době dokončeny. V nutných případech je příslušný vodoprávní úřad povinen využívat oprávnění ve smyslu ustanovení § 66 odst. 1 vodního zákona, tzn. ukládat správci toku, aby předložil návrh ZÚ pro určitý tok.

V právní úpravě spatřuji zejména rozpor mezi dikcí zákona o vodách a prováděcí vyhláškou č. 236/2002 Sb. týkající se vymezení aktivní zóny záplavového území. K další diskuzi je podle mého názoru také to, že ačkoli cílem úpravy je, aby se v AZZÚ nacházelo jen minimum nezbytných staveb, přesto zákon počítá s jejich trvalou údržbou.

Na úrovni regionální (v rámci jednoho kraje) jsou pak alarmující zejména rozdíly mezi závaznými částmi jednotlivých plánů povodí, resp. plánů oblastí povodí. Nekorespondující si závazné části jednotlivých plánů oblastí povodí přitom bývají obsaženy i v rámci jednoho předpisu (nařízení kraje).<sup>21</sup> Úřady jsou povinny při své činnosti respektovat závazné části plánů oblastí povodí. Pokud jsou jednotlivé závazné části plánů rozdílné, má být rozdílné také rozhodování příslušných úřadů, a to v obdobných věcech. V rámci jednoho kraje by tak úřady měly rozhodovat v obdobných věcech nejednotně podle toho, do kterého povodí spadají a které závazné části plánu oblastí povodí musí respektovat. Takováto rozdílnost rozhodování je však dle mého názoru v oblasti veřejné správy nepřijatelná.

Pokud dochází k vyhlášení ZÚ na krátkém úseku vodního toku, je třeba trvat na důsledném odůvodnění takového postupu.

---

<sup>20</sup> Viz ustanovení § 7 odst. 2 vyhlášky č. 236/2002 Sb.

<sup>21</sup> Viz např. podkapitoly s názvem „Správné postupy ochrany před povodněmi a negativními účinky sucha“ v nařízení Olomouckého kraje č. 1/2010, kterým se vydávají závazné části plánu oblasti povodí Moravy, Odry a Dyje pro Olomoucký kraj.

## **2. Neexistence závazné metodiky pro stanovení aktivní zóny záplavového území**

### **Závaznost metodiky**

Vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 236/2002 Sb., o způsobu a rozsahu zpracování návrhu a stanovování záplavových území, ve znění pozdějších předpisů, stanoví, co vše má návrh na vyhlášení ZÚ a AZZÚ obsahovat, dosti obecně. Jediná existující metodika k vymezení AZZÚ vydaná MZe je pak svým obsahem jednoznačně určena navrhovatelům – správcům vodních toků. Je přitom zřejmé, že s ohledem na své postavení zcela mimo hierarchii státní správy, i s ohledem na nezávaznost metodiky, je zcela na navrhovateli, zda se jí bude či nebude řídit. Ponechám nyní stranou, že dle vyjádření příslušných úřadů (viz výše v části D této zprávy) již metodika neodpovídá současné úrovni poznání a bylo by ji minimálně vhodné aktualizovat. Vyvstává totiž problém mnohem závažnější. Návrh na vyhlášení ZÚ vychází **z matematického modelu**<sup>22</sup> proudění vody při průtoku odpovídajícím pěti, dvaceti a stoleté povodni. Vyhláška č. 236/2002 Sb. sice upravuje podstatné náležitosti návrhu na vyhlášení záplavového území. Volba matematického modelu je však na navrhovateli. Právě model je zde ale klíčový a má rozhodující vliv na finální podobu záplavového území, resp. jeho aktivní zóny. Lze se přitom důvodně domnívat, že připomínky subjektů se budou týkat především samotného vymezení ZÚ, přičemž se dá předpokládat, že mnozí své připomínky opřou o alternativní výpočet. Je pak otázkou jak se s takovými připomínkami může vodoprávní úřad vyrovnat, neexistuje-li v tomto ohledu jediný pevný bod (ideálně v podobě podzákoného předpisu), jenž by stanovil, které modely jsou přípustné.

Problém nastává v případech, kdy se zvolený model dostává do střetu zájmů se současným nebo budoucím využitím území v ZÚ, ještě závažněji v AZZÚ, kde zákon přesně reguluje úzkým výčtem, jaké stavby je možné do AZZÚ umísťovat. V praxi tak může ze strany dotčených subjektů docházet k neochotě stanovit AZZÚ, která se stává pro většinu výstavby fakticky „stavební uzávěrou“.

Podle zjištění z mnou provedených šetření tak v podstatě nastávají tři situace:

- A. Stanovované ZÚ a AZZÚ a jeho hranice jsou v souladu s definicí v § 66 vodního zákona a § 4 Vyhlášky č. 236/2002 Sb. V rámci podání připomínek je ZÚ a AZZÚ pouze verifikováno ve vztahu k možným chybám a nepřesnostem vstupních údajů (geomorfologické podmínky, nové objekty apod.). Následně jsou po úpravě zjištěných nedostatků navrhovatelem podle metodiky MZe ZÚ a AZZÚ v plném rozsahu vyhlášeny opatřením obecné povahy.
- B. Návrh zpracovaný povodím podle modelu MZe je neformálně postoupen k seznámení všem dotčeným obcím a subjektům, kde může docházet k významnějšímu střetu zájmů na využití území. Neformálně pak dojde k dohodě s navrhovatelem, který záplavovou čáru posune mimo území současné nebo budoucí zástavby. V praxi se lze setkat s vyhlášenými ZÚ s AZZÚ v délce mnoha kilometrů procházející několika obcemi, která až nápadně obchází všechny současná zastavěná území nebo budoucí zastavitelné plochy. (Dle přímého ústního sdělení doslova: „Správce je na nás

---

<sup>22</sup> Textová část bývá omezena toliko na informaci o vybraném matematickém modelu a na soubor hydrologických dat.



tak hodný, že návrh záplavového území upraví tak, aby ke střetům nedocházelo“). K oficiálně vyhlášenému návrhu pak nejsou podle odůvodnění zpravidla žádné námitky a jeho vyhlášení probíhá zcela hladce. (I když je výše uvedenou situaci a citované ústní vyjádření možné zpochybnit, jsem přesvědčena, že je pozice jednoho zpracovatele modelu stojícího zcela mimo orgány státní a veřejné správy bez faktické kontroly složitých matematických výpočtů bezpochyby významným rizikem.)

- C. Návrh zpracovaný povodím podle modelu MZe je oficiálně podle stanoveného postupu (§ 171 a násl. správního řádu a 115a vodního zákona) předložen k podání připomínek. Střety zájmů na využití území se ani v průběhu řízení nepodaří odstranit. ZÚ a AZZÚ je vyhlášeno tzv. s kompromisem s podmínkami, které jsou ale v rozporu se zákonem a právními předpisy (viz případ nesprávné praxe uvedený jako příloha této zprávy).

Ve shodě s MZe považuji za jediný možný a legální postup vyhlášení ZÚ a AZZÚ podle bodu A, tedy stanovované ZÚ a AZZÚ a jeho hranice jsou v souladu s definicí v § 66 vodního zákona a § 4 Vyhlášky č. 236/2002 Sb. V rámci podání připomínek je ZÚ a AZZÚ pouze verifikováno ve vztahu k možným chybám a nepřesnostem vstupních údajů (geomorfologické podmínky, nové objekty apod.). Následně jsou po úpravě zjištěných nedostatků navrhovatelem podle metodiky MZe ZÚ a AZZÚ v plném rozsahu vyhlášeny krajským úřadem opatřením obecné povahy.

Na případu nesprávně praxe uvedeného v příloze<sup>23</sup> této zprávy lze demonstrovat, že AZZÚ se velmi snadno může stát relativní kategorií. Jinak si nelze vysvětlit, že může dojít k vyjímání pozemků z aktivní zóny, nebo k posunu jejích hranic. Trvám na názoru, že aktivní zóna je dána přírodními zákonitostmi, ze kterých nezbytně vychází matematický model, na jehož základě je určena. Jde tedy o objektivní kategorii; není možné část území zahrnutého do aktivní zóny z této zóny vyjmout. Zcela absurdní je pak vyloučení území obce Troubky z AZZÚ v „dobré víře“, že dojde k vybudování protipovodňových opatření. Jednak není vůbec jisté, že k vybudování takových opatření dojde, a jednak nepovažuji z hlediska ochrany před povodněmi (jejímž cílem je zejména minimalizovat škody na životech, zdraví a majetku) za vhodné „vynětím“ jednoho z vůbec nejexponovanějších území z AZZÚ umožnit v této lokalitě další zástavbu a tak povodňovému riziku vystavit více obyvatel.

Související otázkou potom je, jak se vypořádat s připomínkami dalších obcí spočívajících na obdobných argumentech, tedy že v budoucnu budou provedena protipovodňová opatření, a proto požadují vyjmutí území části obce z navrhované AZZÚ. Krajský úřad nesmí činit mezi subjekty, které podávají připomínky, nedůvodné rozdíly. Není možné vyhovět pouze některým připomínkám.

---

<sup>23</sup> Závěrem považuji za nutné zdůraznit, že cílem příkladu nesprávné praxe, uvedeného přílohou této zprávy, není stigmatizace předmětného úřadu. Účelem je názorným způsobem demonstrovat nesprávné postupy v procesu vyhlášení ZÚ a AZZÚ. Domnívám se, že jednoznačné pojmenování problematických postupů může přispět ke zlepšení budoucí praxe všech vodoprávních úřadů.

## **Pojem „pasivní zóna záplavového území“**

Užívání pojmu „pasivní zóna záplavového území“ již bylo ze strany Ministerstva životního prostředí řešeno metodickým pokynem pro vedoucí odboru životního prostředí (viz část D této zprávy). Musím však trvat i na tom, aby v OOP nebylo používáno spojení *“Plochy stávajících staveb a novostaveb, které doposud nejsou zachyceny v mapovém podkladu, a stavby, na které bylo vydáno územní rozhodnutí před termínem stanovení AZZÚ, jsou považovány za plochy mimo aktivní zónu záplavového území”*, které fakticky znamená, že dané stavby jsou vyňaty z AZZÚ. Vodní zákon, resp. Vyhláška č. 236/2002 Sb., žádné výjimky nepřipouští.

## **Podávání připomínek k návrhu ZÚ**

S ohledem na skutečnost, že krajské úřady mají jen omezené možnosti, jak se vypořádat s podanými odbornými námitkami, se mohu přiklonit k názoru, že připomínky jednotlivých osob k vyhlášení ZÚ a AZZÚ by krajské úřady měly konzultovat se správcem vodního toku. Krajské úřady by si pak následně samy měly na základě získaných exaktních a transparentních podkladů vyhodnotit, jakým připomínkám vyhoví a jakým nikoli. Toto své uvážení musí řádně odůvodnit.

Připomínky k ZÚ a AZZÚ se v řadě případů týkají vyjímání pozemků a staveb ze ZÚ a AZZÚ. Vyjímání pozemků z dotčeného území je v současné době spojeno nejen se zájmy konkrétního vlastníka, ale také se zájmy územních samospráv, které mnohdy vlastníky dotčených pozemků nejsou, avšak stanovení ZÚ a AZZÚ může mít negativní dopad i na ně. Nejde přitom zdaleka jen o případný negativní dopad na rozvoj obce, kdy je nezbytné zohlednit OOP stanovící ZÚ a AZZÚ v dalším územním plánování, neboť se jedná o územně analytický podklad.<sup>24</sup>

V souvislosti se shora uvedeným musím upozornit na nedobrou praxi, kterou jsem zaregistrovala. Může dojít k situaci, že se překrývá „řízení“ o vydání OOP stanovícího ZÚ a AZZÚ a územní řízení. Připouštím, že finální podobu ZÚ a AZZÚ nelze až do nabytí jeho účinnosti předjímat, a pozemky, jichž se souběžně probíhající územní řízení týká, tak mohou i nemusí být ZÚ, resp. AZZÚ zasaženy. Pokud však není AZZÚ stanoveno, měl by vodoprávní úřad postupovat a respektovat ustanovení § 66 odst. 5 vodního zákona, tedy při své činnosti vycházet zejména z dostupných podkladů správců povodí a správců vodních toků o pravděpodobné hranici území ohroženého povodněmi, tedy také z návrhu ZÚ a jeho aktivní zóny. Jsem si vědoma i opačného názoru odborné veřejnosti, který říká, že úřady při své činnosti nemohou z návrhu ZÚ a AZZÚ, který ještě není schválen, vycházet. Jsem však přesvědčena, že můj výklad ustanovení § 66 odst. 5 vodního zákona koresponduje se smyslem a cílem právní úpravy preventivní ochrany před povodněmi.

Další možnost řešení situace (souběžného „řízení“ o vydání OOP stanovícího ZÚ a AZZÚ a územního řízení) vychází z předpokladu, že by v podobných případech krajský úřad coby dotčený vodoprávní orgán informoval o procesu přijímání OOP

---

<sup>24</sup> Srov. § 26 stavebního zákona a dikci vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti.

jakožto závažné předběžné otázce stavební úřad, a ten následně územní řízení až do nabytí účinnosti OOP přerušil, neboť se jedná o významnou předběžnou otázku.

Rozhodně je však třeba odmítnout praxi, kdy jsou kladná územní rozhodnutí za souhlasu vodoprávního úřadu „dovydávána“ těsně před vyhlášením ZÚ a AZZÚ a předmětné nemovitosti jsou poté vyjímány z AZZÚ – označeny za plochy ležící mimo AZZÚ.

Svou roli zde může sehrávat obava z nově zavedeného<sup>25</sup> institutu náhrady za změnu v území upraveném v § 102 stavebního zákona.<sup>26</sup> Na tomto místě však musím podotknout, že z podstaty věci může dojít pouze k situaci, kdy vlastník pozemku bude žádat náhradu až za změnu územního plánu, ke které dojde v důsledku vydání OOP o stanovení ZÚ a AZZÚ, tedy podle § 102 odst. 2 stavebního zákona.

Mám však za to, že tohoto institutu nelze využít tam, kde v důsledku stanovení ZÚ pouze nedojde k vydání územního rozhodnutí. Na tuto situaci § 102 stavebního zákona nedopadá, neboť vydání územního rozhodnutí zabrání přímo závazné stanovisko vodoprávního úřadu.<sup>27</sup> Vyhlášené ZÚ tak sice lze „materiálně“ považovat za stavební uzávěru, formálně jí však není, a nárok na náhradu ve smyslu § 102 odst. 1 stavebního zákona tak podle mě nevzniká. Institut náhrady za změnu v území je však v době, kdy sepsuji tuto zprávu, příliš novým, než aby bylo na výše nadnesené otázky možné dát jasnou odpověď.

Za úvahu ale stojí také to, zda v případech, kdy není vyhlášeno ZÚ a AZZÚ, a nedojde k přerušení územního řízení (viz výše), nemůže takto dotčený subjekt uplatňovat nárok na náhradu škody v režimu zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů.<sup>28</sup>

## **Závěr**

Vyhláška č. 236/2002 Sb. upravuje podstatné náležitosti návrhu na vyhlášení záplavového území. Volba matematického modelu je však na navrhovateli. Právě model je zde ale klíčový a má rozhodující vliv na finální podobu záplavového území, resp. jeho aktivní zóny. Považovala bych za vhodné, aby přípustné modely, nebo alespoň přesnější definování podmínek, které musí tyto modely splňovat, pro vymezení ZÚ byly zakotveny v podobě podzákoného právního předpisu.

Stanovování záplavových území ve formě OOP by mělo přispívat k ochraně práv dotčených subjektů a jejich vyšší právní jistotě. Jednotlivé subjekty však hájí své parciální zájmy, a tím v praxi může docházet k upozadování veřejného zájmu ochrany před povodněmi, se kterým je institut záplavového území a jeho aktivní zóny neodmyslitelně spojen.

---

<sup>25</sup> S účinností k 1. červenci 2012.

<sup>26</sup> Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen stavební zákon).

<sup>27</sup> Viz § 104 odst. 9 zákona o vodách ve spojení s § 107 odst. 2 téhož předpisu a § 86 odst. 2 písm. b) stavebního zákona.

<sup>28</sup> Příklad nesprávné praxe viz příloha této zprávy.

Jsem si vědoma, že krajský úřad nemá odborné předpoklady pro to, aby mohl sám vyhodnotit správnost podkladů předložených správcem toku a připomínky k návrhu vznesené. Je proto nezbytné, aby si od správce vždy vyžádal exaktní a transparentní podklady, na základě kterých vydá OOP s řádným odůvodněním vypořádání připomínek. Při vyhlásování ZÚ a AZZÚ je nutné postupovat tak, aby stanovované ZÚ a AZZÚ a jeho hranice byly v souladu s definicí v § 66 vodního zákona a § 4 Vyhlášky č. 236/2002 Sb., a v rámci podávání připomínek bylo pouze verifikováno ve vztahu k možným chybám a nepřesnostem vstupních údajů (geomorfologické podmínky, nové objekty apod.).

Užívání pojmu „pasivní zóna“ ve vydaných OOP bylo ze strany MŽP odmítnuto. Vylučovat stavby z navrhované AZZÚ není možné ani jiným způsobem.

Dávám ke zvážení, zda by přezkum OOP, které spadá pod odbor výkonu státní správy MŽP, neměl tento odbor konzultovat s oddělením ochrany před povodněmi MŽP s ohledem na potřebné odborné znalosti.

S ohledem na své shora uvedené výtky k OOP uvedenému v příloze této zprávy se nutně musím zabývat myšlenkou, zda by nebylo vhodné podrobit je přezkumnému řízení,<sup>29</sup> a proto Ministerstvo životního prostředí tímto vyzývám, aby provedení přezkumného řízení zvážilo.

### **3. Neexistence závazné metodiky pro hodnocení vlivu záměru stavby (v režimu § 17 zákona o vodách)**

Na výše uvedené přímo navazuje další z problematických okruhů, který se (s ohledem na věcnou příslušnost obecních úřadů obcí s rozšířenou působností) sice bezprostředně nedotýká praxe krajských úřadů, ale se kterým se setkávají jakožto odvolací orgány. Je jím vydávání souhlasu ve smyslu § 17 odst. 1 zákona o vodách. Zde je podle mých poznatků největším úskalím to, že je-li v jedné lokalitě postupně posuzováno více záměrů, je u každého z nich hodnocen dopad na vodní poměry jednotlivě, tj. každý záměr je posuzován, jako by byl v dané lokalitě první. Není tak zohledňováno to, že k ovlivnění vodních poměrů došlo již záměrem (záměry) předchozím. Apeluji tedy na tomto místě na krajské úřady, aby v tomto ohledu jim podřízené vodoprávní úřady nejen metodicky vedly, ale aby takto vydaná rozhodnutí rušily, kdykoliv je zjevné, že dopad „salámové metody“ zástavby může mít nepříznivý vliv na odtokové poměry a povodňová rizika.

Dále musím dodat, že naplňování cíle protipovodňové ochrany v kontextu rozebíraného ustanovení také značně oslabuje časté používání neurčitých a nejasných termínů jako *dočasně*, *dlouhodobě*, *zanedbatelný vliv*, *málo* apod., které jsou ovlivněny subjektivním vnímáním při udělování souhlasů dle § 17 zákona o vodách. Ačkoliv nejsem příznivkyní technicistního přístupu k právu (což se týká i tvorby správních aktů), mám za to, že v uvedeném případě je požadavek na exaktnost formulací zcela namístě.

---

<sup>29</sup> Dle § 174 odst. 2 správního řádu lze opatření obecné povahy podrobit přezkumnému řízení ve lhůtě 3 let od jeho účinnosti.

## **Závěr**

V případech vydávání souhlasů k činnostem, jež mohou ovlivnit vodní poměry, dochází často k izolovanému hodnocení jednotlivých záměrů postupně zastavovaného ZÚ. Pro každý jednotlivý záměr je souhlas vydán a ve výsledku tak dojde k negativnímu ovlivnění vodních poměrů. Tato agenda je taktéž stížena používáním velkého množství nejednoznačných pojmů. Krajské úřady by měly podřízené úřady metodicky vést k tomu, aby k izolovanému hodnocení záměrů nedocházelo.

## **F – souhrn**

Ze šetření, které jsem provedla, vyplynuly určité nedostatky v činnosti státních úřadů na úseku vodního hospodářství spočívající zejména v opožděné aktualizaci již vyhlášených záplavových území a v nenaplnění usnesení vlády z roku 2007 ohledně vyhlásování záplavových území a jejich aktivních zón v územích.

Jako nevyhovující jsem shledala současnou definici aktivní zóny záplavového území a poukázala jsem také na alarmující rozdíly mezi závaznými částmi plánů oblastí povodí v rámci jednoho kraje, které jsou příslušné úřady povinny respektovat, v důsledku čehož by mělo docházet k nejednotnému postupu státních orgánů v obdobných věcech.

Apelovala jsem na vodoprávní úřady, aby ve vhodných případech využívaly svého oprávnění uložit správci vodního toku předložení návrhu ZÚ, a shledala jsem, že pokud dochází k vyhlášení ZÚ na krátkém úseku vodního toku, je třeba trvat na důsledném odůvodnění takového postupu.

Dospěla jsem rovněž k názoru, že modely pro stanovování ZÚ, které jsou dnes nezávazné, by bylo vhodné za účelem větší právní jistoty zakotvit v podobě podzákonného právního předpisu.

Zaobírala jsem se vhodností stanovování záplavových území formou OOP, účelovým vyjímání staveb z navrhované AZZÚ a možnostmi krajských úřadů vypořádat se s připomínkami, které k návrhu záplavového území v průběhu vydávání OOP obdrží. Vyzvala jsem MŽP ke zvážení, zda nejsou, s ohledem na zjištěné nedostatky dány důvody podrobit přezkumnému řízení<sup>30</sup> OOP uvedené v příloze této zprávy.

V neposlední řadě jsem se snažila svým šetřením poukázat také na nevhodnou metodu izolovaného hodnocení jednotlivých záměrů (staveb) postupně umísťovaných do záplavového území.

Bližší k mým závěrům viz část E této zprávy.

---

<sup>30</sup> Dle § 174 odst. 2 správního řádu lze opatření obecné povahy podrobit přezkumnému řízení ve lhůtě 3 let od jeho účinnosti.

Jednou z příčin výše zmíněných nedostatků, na které jsem se snažila svým šetřením poukázat, může být absence dostatečného metodického a jednotného vedení orgánů státní správy ústředními orgány v oblasti ochrany před povodněmi. Pracovníci na některých úřadech se zcela neřídí principy platných právních předpisů v dané oblasti. Příčinu lze dle mého názoru spatřovat v nedostatečném vysvětlení smyslu a cíle jednotlivých ustanovení právních předpisů, které by mělo přicházet ze strany ústředních orgánů státní správy.

Tuto zprávu zasílám v souladu s § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv všem krajským úřadům, Magistrátu hlavního města Praha, Ministerstvu životního prostředí a Ministerstvu zemědělství. Uvedené úřady přitom s odkazem na citované ustanovení žádám, aby se k mým závěrům vyjádřily v zákonné 30denní lhůtě.

RNDr. Jitka S e i t l o v á v. r.  
zástupkyně veřejného ochránce práv  
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)