

OCHRANA VODY A VODNÍCH ZDROJŮ V KONTEXTU AKTUÁLNÍHO LEGISLATIVNÍHO VÝVOJE

Tereza Snopková, Jiří Zicha

Článek se zabývá ochranou vody a vodních zdrojů v kontextu aktuálního legislativního vývoje. Zdůrazňuje význam vody jako základní složky životního prostředí a nezbytné podmínky pro život. Diskutuje roli unijního práva, zejména Zelené dohody pro Evropu a její implementace v členských státech. Článek také analyzuje národní legislativní reakce na změnu klimatu včetně novelizace vodního zákona (tzv. suché novelty a zavedení plánů pro zvládání sucha a stavu nedostatku vody). Dále se věnuje ústavní ochraně vody v České republice a srovnává ji s podobnými snahami ve Slovinsku. Pozornost je samozřejmě věnována také vývoji stavebního práva a reflexi hospodaření s vodou a adaptaci na změnu klimatu. Závěrem článek upozorňuje na nutnost koordinovaného přístupu státu, samospráv a občanů.¹

Kontext

Voda je jednou ze základních složek životního prostředí a nezbytnou podmínkou pro život. Vodní právo je součástí práva životního prostředí, nicméně škála souvislostí týkajících se využívání vody, její ochrany či ochrany před ní zahrnuje mnoho dalších norem. Významnou roli hrají předpisy práva stavebního obsahující pravidla pro využívání území, koordinaci jeho rozvoje i povolování konkrétních záměrů. V kontextu aktuálního překotného legislativního vývoje a v souvislostech s probíhající změnou klimatu² je žádoucí klást si otázku, zda je v těchto procesech a nástrojích dostatečně reflektováno rozumné hospodaření s vodou, zájmy na zajištění její odpovídající kvality i kvantity, a to s ohledem na nezbytná mitigační a adaptační opatření.

Ochrana vody se věnuje unijní právo, které vytváří zastřešující rámec pro právní úpravu členských států. Na úrovni Evropské unie je ve spojení se změnou klimatu významný zejména postup implementace Zelené dohody pro Evro-

pu³ a na ni navazujících právních norem. Jedním z komponentů Zelené dohody je Akční plán EU: Vstříc nulovému znečištění ovzduší, vod a půdy.⁴ V něm je akcentována provázanost mezi problematikou znečištění uvedených tří složek životního prostředí s ochranou lidského zdraví. Akční plán zmiňuje, že by měla být revidovaná směrnice o pitné vodě (s cílem poskytovat větší ochranu lidského zdraví díky přísnějším normám kvality vody, přičemž se zaměří na znečišťující látky vzbuzující obavy, jako jsou endokrinní disruptory a mikroplasty), dále že bude probíhat přezkum směrnice o vodách ke koupání a směrnice o čištění městských odpadních vod (bude analyzována možnost zavedení trvalého sledování příslušných zdravotních parametrů v odpadních vodách). Z pohledu rozvoje území je relevantní zmínka o cílech EU v oblasti obnovy přírody, nové strategii pro půdu a v opatřeních k ekologizaci měst.⁵ Pokud jde o znečištění vod, hodnocení z roku 2019 dospělo k závěru, že provádění právních předpisů týkajících se sladkovodních vod je nadále nedostatečné vzhledem k faktorům, jako je nedostatek investic,

omezené začlenění cílů ochrany sladké vody do oblastí ostatních politik, pomalé provádění opatření a potřeba lépe řešit chemické znečištění. Komise tedy bude usilovat o zajištění toho, aby členské státy podporovaly udržitelnou a účinnou spotřebu vody, odrazovaly od znečištění vody a předkládaly sociálně spravedlivé vyúčtování všem uživatelům a znečišťovatelům vody, včetně průmyslu, zemědělství a domácností, a aby příslušné příjmy co nejlépe využívaly pro udržitelné investice. Komise bude rovněž podporovat lepší monitorování a snižování znečištění z klíčových látek v povrchových a podzemních vodách.⁶ K posílení povědomí o významu vody na unijní úrovni má sloužit také kampaň Be Water Wise, respektive #WaterWiseEU.⁷ V jejím rámci je věnována pozornost narušení vodního cyklu, nadbytku a nedostatku vody, jejímu znečištění i nevhodnému managementu.⁸

Národní úroveň řešení

Voda je předmětem politické a právní debaty také v České republice. To se

¹ Článek byl sepsán v době před povodněmi, které postihly Českou republiku a okolní státy v polovině září 2024. Tyto mimořádné (leč pravděpodobně stále častěji očekávatelné) události tak bude nezbytné reflektovat v dalších analýzách.

² Přehledně o změně klimatu viz Fakta o klimatu (<https://faktaoklimatu.cz>).

³ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů: Zelená dohoda pro Evropu. COM/2019/640 final. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=COM%3A2019%3A640%3AFIN>.

⁴ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů: Cesta ke zdravé planetě pro všechny – Akční plán EU: Vstříc nulovému znečištění ovzduší, vod a půdy. COM(2021) 400 final. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=COM%3A2021%3A400%3AFIN>.

⁵ Na úseku měst má být zvaženo prosazování revitalizovaných lokalit, které byly zbaveny znečištění, jakožto potenciálních ploch veřejné zeleně, přitom bude věnována pozornost nápravě sociálních nerovností, pokud jde o rovný přístup k zelené infrastruktuře ve městech. Tamtéž, s. 7.

⁶ Tamtéž, s. 8–9.

⁷ Slovo *wise* lze přeložit jako rozumný, čímž je odkazováno jednak na rozumné nakládání s vodou, což je terminologie, se kterou pracují mezinárodní úmluvy i unijní směrnice z oblasti vodního práva. Kromě toho je WISE také zkratkou pro Water Information System for Europe. Více informací na <https://water.europa.eu>.

⁸ Be Water Wise, viz https://environment.ec.europa.eu/topics/water/water-wise-eu_en.

projevuje souborem návrhů na úrovni běžných zákonů a prováděcích právních předpisů (včetně implementace unijních požadavků). V souvislosti se stále častějšími a výraznějšími projevy sucha dochází již druhé volební období k politickým snahám ochranu vody posílit také na ústavní úrovni.

Ústavní základ ochrany životního prostředí stanoví zejména článek 7 Ústavy ČR, podle něhož *stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství*. Na uvedené povinnosti státu navazuje garantované právo na příznivé životní prostředí podle čl. 35 Listiny základních práv a svobod (LZPS). Podle něj (odst. 1) platí, že *každý má právo na příznivé životní prostředí*. Podle odst. 2 pak platí, že *každý má právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů*, a podle odst. 3 *při výkonu svých práv nikdo nesmí ohrožovat ani poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem*. Výkladový rámec ústavního zakotvení ochrany životního prostředí poskytují také preambule Ústavy i LZPS, které poukazují na odhodlání společně střežit a rozvíjet zděděné přírodní a kulturní, hmotné a duchovní bohatství a na odpovědnost vůči budoucím generacím za osud veškerého života na Zemi. Voda je nedílnou součástí tohoto konceptu, a to i když není v citovaných ustanoveních výslovně zmíněna.⁹ Obava z jejího ohrožení však vedla k tomu, že v minulém volebním období bylo předloženo několik návrhů, které se věnovaly výslovně právu na přístup k pitné vodě a ochraně vodních zdrojů (resp. též vlastnictví vody či požadavku, aby vodní zdroje byly ve správě státu; cílem některých návrhů byla také snaha o vyřešení historických majetkových a provozních vazeb k vo-

dárenské infrastruktury zejména mezi obcemi a soukromými společnostmi¹⁰). Podstatou návrhů byla snaha o možnost vodu jako „křehkou“ a nejistou přírodní složku, která je zároveň nezbytná pro život, lépe právně uchopit, regulovat či ovládat. Snahy o posílení ochrany vody v textu čl. 7 Ústavy v zásadě vycházejí z premisy, že jeho aktuální podoba dostatečně nereflexuje celospolečenský požadavek na zvýšenou míru ochrany vody jako v současnosti nejohroženějšího a nenahraditelného přírodního zdroje, zejména pak požadavek na jeho šetrné využívání.

Programové prohlášení stávající vlády se přihlásilo k tomu, že *ochranu vody a jejích zdrojů považujeme za národní zájem, a proto do konce roku 2022 předložíme návrh na ústavní ochrany vody*.¹¹ V návaznosti na to byl vládou schválen návrh nového znění čl. 7 Ústavy: *Stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů, zejména vody, a o ochranu životního prostředí*. Projednávaný návrh z dílny Ministerstva životního prostředí se koncentruje na terminologické zpřesnění a výslovné označení vody jako prioritizované složky životního prostředí. Prakticky by mělo dojít k posílení veřejného zájmu na její ochraně. Návrh předpokládá nahrazení pojmu přírodní bohatství pojmem životní prostředí, který je podle předkladatele obsáhlejší a terminologicky vhodnější.

Při bližším zkoumání však můžeme zvažovat, zda posílení ústavní ochrany vody přinese reálné změny ve vodním režimu na území České republiky, nebo zda jde primárně spíše o symbolické vyjádření a uznání, že voda je omezeným přírodním zdrojem, na jehož ochraně je celospolečenský a Ústavou výslovně vyjádřený zájem. Ústavní ochrana vody může určitým způsobem korigovat konkrétní rozhodovací praxi, nicméně

je třeba vzít v úvahu, že nenahradí vy-mahatelnost a konkrétní implementaci právní úpravy. Změna Ústavy sama o sobě nepovede k zadržení vody v krajině a obnově přirozeného vodního režimu; stále jde o spíše pasivní ochranu v podobě šetření zdroji a obecnou ochranu životního prostředí. Návrh je nicméně po schválení vládou aktuálně projednáván Parlamentem ČR.¹²

Na tomto místě lze připomenout (srovnatelný) vývoj ve Slovinsku. To vedlo intenzivní debatu k posílení ústavní ochrany vody, resp. výslovného zakotvení práva na vodu. V roce 2016 byl dokonce schválen dodatek Ústavy, kdy v doplněném článku 70.a bylo zavedeno právo na vodu. Nicméně i před touto změnou mohla být právní ochrana vodních zdrojů, resp. právo na pitnou vodu odvozena jak z ústavních, tak ze zákonných (odvětvových) právních předpisů a také z vázanosti Slovinska mezinárodními úmluvami.¹³ Ústavní rámec však výslovně potvrzuje, že vodní zdroje slouží především k zásobování obyvatelstva a domácností pitnou vodou a že v tomto ohledu nejsou primárně obchodním zbožím.¹⁴ Právo na vodu však neukládá státu povinnost zajistit zásobování vodou v nedostupných oblastech nebo pokud nemovitost nelze napojit na vodohospodářskou infrastrukturu.

Česká republika je stejně jako Slovinsko smluvní stranou mezinárodních lidskoprávních úmluv a je vázána plnit povinnosti v nich obsažené. Posílení ústavní ochrany vody tak reflektuje spíše to, že potřeba klást důraz na ochranu životního prostředí (popř. vybraných složek) a na šetrné využívání přírodních zdrojů je v souvislosti se změnou klimatu stále výraznější. Podle připomínkových míst, která reagovala na návrh novelizace čl. 7 Ústavy, nemá být Ústava odrazem

⁹ Právní rámec je třeba vykládat jako celek, viz zejména zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí.

¹⁰ Blíže viz SNOPOKOVÁ, T. 2021. Právo na vodu a aktuální tendence k posílení ochrany vody v ústavněprávní rovině českého práva. In: *Právník*, roč. 160, č. 7 (2021), s. 565–579. ISSN 0231-6625. Viz sněmovní tisk 508, sněmovní tisk 526, sněmovní tisk 549, sněmovní tisk 1018, 8. volební období, 2017–2021; jejich projednávání bylo ukončeno s ustanovením nového obsazení Poslanecké sněmovny po volbách v roce 2021.

¹¹ Programové prohlášení vlády České republiky. Praha, leden 2022, s. 47, viz <https://www.vlada.cz/cz/programove-prohlaseni-vlady-193547/>.

¹² Sněmovní tisk 497, viz <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=9&t=497>.

¹³ Článek 8 Ústavy zavazuje Slovinsko k dodržování práv a povinností vyplývajících z mezinárodních úmluv, přičemž právo na vodu je dovozováno z hlavních lidskoprávních úmluv, zejm. Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech z roku 1966. Blíže viz SNOPOKOVÁ, T., op. cit., s. 566 a násl. blíže viz RAKAR, I.; TIČAR, B.; SEVER, T. 2020. Water Protection in Slovenia: Constitutional and Administrative Law Perspectives. In: *Water, Governance, and Crime Issues*, pp. 129–155. DOI:10.1007/978-3-030-44798-4_9.

¹⁴ RAKAR, I.; TIČAR, B.; SEVER, T. 2020. Water Protection in Slovenia: Constitutional and Administrative Law Perspectives. In: *Water, Governance, and Crime Issues*, pp. 129–155). DOI:10.1007/978-3-030-44798-4_9.

momentálních potřeb a společenských nálad; bylo připomenuto také to, že po povodních v letech 1997 a 2002 byla naléhavě pocítována potřeba ochrany před povodněmi, po suché periodě let 2013 až 2020 je podobně naléhavě pocítována potřeba předcházet suchu. „Otevření“ Ústavy může vést k tomu, že bude třeba výslovně zmiňovat další prvky, což by mohlo vést až k ohrožení stability a relativní neměnnosti ústavních zákonů.¹⁵

Územní ochrana vod

Jak už bylo naznačeno, ústavní ochrana vody je spíše „třešinkou na dortu“, pro reálné dopady na vodní režim je zásadní zákonná a prováděcí úroveň. Na nedostatek vody a její ohrožení národní legislativa již určitým způsobem reaguje. Základním pramenem vodního práva je zákon č. 254/2001 Sb., o vodách (vodní zákon). Mezi další normy, které se přímo týkají hospodaření s vodou, dále patří zákon č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích, a zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví. Specifickou kategorií vod jsou důlní vody spadající do režimu zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), a dále přírodní minerální vody, na které se vztahuje zákon č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech (lázeňský zákon). Všechny tyto předpisy mají bezprostřední souvislost s pravidly pro územní plánování a povolování záměrů podle stavebního zákona a souvisejících předpisů (zejména lze zmínit zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, a zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury, původně zkrácený jako tzv. liniový zákon).

Z hlediska koordinace zájmů v území patří mezi důležité prvky vodního zákona nástroje územní ochrany. Těmi

jsou chráněné oblasti přirozené akumulace vod (CHOPAV) definované § 28 zákona jako *oblasti, které pro své přírodní podmínky tvoří významnou přirozenou akumulaci vod*. Tyto oblasti vyhláší vláda nařízením,¹⁶ zákon v citovaném ustanovení uvádí ochranné podmínky (v rozsahu stanoveném nařízením vlády se *zakazuje zmenšovat rozsah lesních pozemků, odvodňovat lesní a zemědělské pozemky či těžit rašelinu* apod.).

Ustanovení § 28a vodního zákona dále vymezuje území chráněná pro akumulaci povrchových vod jakožto *plochy morfologicky, geologicky a hydrologicky vhodné pro akumulaci povrchových vod pro snížení nepříznivých účinků povodní a sucha, které lze k jejich územní ochraně před jinými aktivitami vymezit v politice územního rozvoje a v územně plánovací dokumentaci jako území chráněná pro akumulaci povrchových vod*. Zákon dále uvádí, že *v těchto územích lze měnit dosavadní využití, umísťovat stavby a provádět další činnosti pouze v případě, že neznemožní nebo podstatně neztíží jejich budoucí využití pro akumulaci povrchových vod*. V roce 2020 byl aktualizován generel těchto území,¹⁷ který je podkladem pro návrh politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace. S ohledem na modelované prognózy došlo k rozšíření seznamu hájených lokalit o 21 na celkový počet 86 lokalit.

Dalším nástrojem územní ochrany jsou ochranná pásma vodních zdrojů (OPVZ), podle dřívější právní úpravy nazývané pásma hygienické ochrany (PHO). Podle § 30 vodního záko-

na se vymezují ve dvou stupních (I. a II.) u vodárenských nádrží, ostatních nádrží s vodárenským využitím, vodních toků a zdrojů podzemní vody. Zákon uvádí výčet zakázaných činností: do ochranného pásma I. stupně je zakázán vstup a vjezd (to neplatí pro osoby, které mají právo vodu z vodního zdroje odebírat, a u vodárenských nádrží pro osoby, které tato vodní díla vlastní), v ochranném pásmu I. a II. stupně je dále 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. Prováděcím předpisem je vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 137/1999 Sb., kterou se stanoví seznam vodárenských nádrží (aktuálně jich



Ochranné pásmo prvního stupně vodní nádrže Vrchlice

Foto © Tereza Snopková

¹⁵ K tomu lze zmínit pozměňovací návrh poslanců Michaela Kohajdy, Markéty Pekarové Adamové, Kláry Kocmanové a Josefa Bernarda k diskutovanému vládnímu návrhu zákona k posílení ústavní ochrany vody (sněmovní tisk 497), který navrhuje doplnění výslovné ochrany zvířat; viz znění návrhu: (...) v čl. 7 se slova „o šetrné využívání přírodních zdrojů, zejména vody, a o ochranu životního prostředí“ nahrazují slovy „o ochranu životního prostředí a zvířat a o šetrné využívání přírodních zdrojů, zejména vody“.

¹⁶ Blíže viz CENIA: Chráněné oblasti přirozené akumulace vod, dostupné z: <http://ms.cenia.cz/php/micka/record/basic/CZ-VUV-MD-CHOPAV>.

¹⁷ Ministerstvo zemědělství, Ministerstvo životního prostředí: Generel území chráněných pro akumulaci povrchových vod [2020], viz <https://mze.gov.cz/public/portal/-q361575---2lu6lsnq/generel-uzemi-chronenych-pro-akumulaci>.

je uvedeno 47) a zásady pro stanovení a změny ochranných pásem vodních zdrojů.¹⁸ V roce 2024 byl vodní zákon doplněn o nový § 30a obsahující náležitosti návrhu OPVZ.¹⁹ Prakticky důležitá jsou vymezení existujících vodních děl v ochranném pásmu a povolení k nakládání s povrchovými a podzemními vodami, kterých se ochranné pásmo dotýká. Důležitou roli mají správci povodí a vodního toku jako subjekty zúčastněné na přípravě návrhu OPVZ, kteří přinášejí komplexní náhled širší souvislosti v povodí vodní nádrže do regulace OPVZ. Tento přístup je žádoucí zejména pro stanovení podmínek pro OPVZ II. stupně, tj. pro „vnější“ ochranné území vodní nádrže. Toto území je jednak zdrojem případného znečištění, zároveň má přímý dopad na vydatnost chráněného vodního zdroje.

Podle ust. § 30 odst. 11 vodního zákona náleží vlastníkům nebo nájemcům nebo pachtýřům pozemků a staveb umístěných v OPVZ náhrada za prokázané omezení jejich užívání. Omezení souvisí se zákazy činností v daném území, limity pro využívání hnojiv apod. V každém případě je nutné odlišit náhrady podle vodního zákona a náhrady podle jiných předpisů, jako je zákon o ochraně přírody a krajiny nebo zákon o ochraně zemědělského půdního fondu. Žádost o náhradu musí obsahovat *výčet jednotlivých omezení vyplývajících pro žadatele z rozhodnutí o stanovení nebo o změně ochranných pásem vodárenských nádrží a dále porovnání původního způsobu hospodaření s hospodařením podle omezujících podmínek včetně návrhu výše požadované úhrady*.²⁰ Praktické zkušenosti ukazují, že významnější dopady v ochraně vodárenských nádrží, pokud jde o zajištění odpovídající jakosti vody, mají finance vynakládané na technická

opatření snižující riziko havarijního znečištění.²¹

Ochranná pásma vodních zdrojů se stala také předmětem soudního přezkumu. Lze zmínit např. spor o využívání vodní nádrže Vranov nad Dyjí k plavbě plavidel se spalovacím motorem a jakožto zdroje pitné vody, kterým se zabýval Ústavní soud.²² Ve vyhlášeném OPVZ byl stanoven zákaz plavby, což mělo být v rozporu s vyhláškou č. 46/2015 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. Ústavní soud konstatoval: *Povoluje-li vyhláška coby podzákonný právní předpis, který byl vydán mimo jiné za účelem zajištění ochrany jakosti vod, plavbu plavidel se spalovacím motorem o výkonu nejvýše 10kW, správní orgán vydávající opatření obecné povahy je tímto (byť podzákonným) právním předpisem podle § 2 odst. 1 správního řádu vázán, a nemůže jej ani na základě § 30 odst. 1 vodního zákona „negovat“ vlastním opatřením obecné povahy do té míry, že plavbu týmž plavidlům na téže vodní ploše zcela znemožní*. Je-li tedy otázka plavby řešena jiným právním předpisem, pak vodoprávní úřad nesmí překročit tuto regulovanou oblast, a to i přes to, že vodní zákon v § 30 odst. 8 stanoví, že vodoprávní úřad může zakázat nebo omezit činnosti ohrožující vodní prostředí z hlediska jakosti i množství.

Uvedený příklad vhodně dokresluje, že péče o vodní zdroje je komplikovaný proces, který vyžaduje opakované a pečlivé zvažování různých veřejných a soukromých zájmů a legislativně nastavených pravidel.

Legislativní reakce na povodně a sucho

Před čtvrtstoletím, zejména po událostech let 1997 na Moravě a 2002 v Čechách, se staly předmětem pozornosti a legislativních i institucionálních změn povodně. V současné dekádě je stále větší pozornost věnována opačnému problému, tedy suchu. Oba jevy nabývají na intenzitě právě v souvislosti se změnami klimatu. Na konci roku 2020 byla přijata a dne 1. 2. 2021 vstoupila v účinnost novela vodního zákona,²³ kterou byla do vodního zákona doplněna nová hlava X, pro niž se vžilo označení suchá hlava, zavádějící jakožto koncepční nástroj plány pro zvládání sucha a stavu nedostatku vody. Pro jejich zpracování byl stanoven termín 1. 2. 2023. Analogicky jako v případě povodní, také v případě sucha budou aktivovány orgány pro zvládání sucha a stavu nedostatku vody, kterými jsou vodoprávní úřady, ústřední a krajské komise pro sucho. Kromě toho vodní zákon nabízí možnost řešení negativních dopadů sucha či nedostatku vody prostřednictvím administrativních omezení nebo zákazu nakládání s vodami, a to jak obecného (§ 6 odst. 4), tak i zvláštního (§ 109 odst. 1), a to formou rozhodnutí nebo opatření obecné povahy. Jedná-li se o přechodný nedostatek pitné vody, může obec s rozšířenou působností vydat opatření obecné povahy o dočasném omezení užívání pitné vody z vodovodu pro veřejnou potřebu na dobu nejdéle tří měsíců (podle zákona o vodovodech a kanalizacích, § 15 odst. 4). Aktuálně platná omezení k nakládání s vodami vydaná podle obou uvedených předpisů jsou pravidelně každý týden zveřejňována společně se zprávou o hydrologické situaci na internetové stránce vodního zpravodajství MZe.²⁴

¹⁸ Blíže k jednotlivým nádržím a jejich ochranným pásmům viz také DIBAVOD: Aktualizace OPVZ, dostupné z: <https://www.dibavod.cz>.

¹⁹ Viz zákon č. 182/2024 Sb., kterým se mění zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 465/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací (liniový zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Návrh OPVZ má obsahovat zejména popis a technické údaje o vodním zdroji, charakteristiku území, analýzu rizik ohrožení vydatnosti, jakosti nebo zdravotní nezávadnosti vodního zdroje. Dále pak také geometrické a polohové určení ochranného pásma, seznam nemovitých věcí podle obcí a katastrálních území s uvedením parcelních čísel, na kterých je navrhováno ochranné pásmo a související povolení a stanoviska.

²⁰ Blíže viz Metodický pokyn Ministerstva zemědělství ze dne 10. 12. 2004 k postupu státních podniků Povodí při poskytování náhrad za omezení užívání nemovitostí v ochranných pásmech vodních zdrojů dle § 30 odst. 9 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

²¹ Blíže viz BARTLOVÁ, V.; FOLTÝN, M.; PIVOKONSKÝ, M.; REDERER, L.; SNOPOKOVÁ, T.; ZICHA, J. 2024. *Ochranná pásma vodních zdrojů – sucho, právo a praxe*. Edice Strategie AV21 | Voda pro život. Praha: Středisko společných činností AV ČR, v. v. i., pro Kancelář Akademie věd ČR.

²² Nález III. ÚS 3204/21 ze dne 24. 1. 2023.

²³ Zákon č. 544/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

²⁴ Ministerstvo zemědělství: Vodní zpravodajství, viz <https://mze.gov.cz/public/portal/mze/voda/vodni-zpravodajstvi>.

Požadavek na ochranu vody v územním plánování (udržení vody v krajině, ochrana před povodněmi) byl promítnut novelou vodního zákona z roku 2020²⁵ do ustanovení § 5a, podle něhož *vodoprávní úřady jako dotčené orgány ve svých stanoviscích k návrhům územně plánovací dokumentace zohledňují cíle ochrany povrchových a podzemních vod, jejich hospodárné využívání a vytváření podmínek pro snižování nepříznivých účinků povodní a sucha v zastavěných a zastavitelných územích. Vodoprávní úřady poskytují orgánům územního plánování údaje a podklady pro vymezování ploch vhodných k omezování a zadržování odtoku srážkových vod a realizaci vodních prvků.* Podle důvodové zprávy²⁶ k novému ustanovení § 5a vodního zákona by příprava či zadání zpracování dostatečných podkladových materiálů (např. vsakovací mapy, generely odvodnění, územní studie krajiny aj.) měly být součástí odpovědné samosprávy.

Ve vztahu k povolování staveb pak citovaná novela vodního zákona upravila znění § 5 odst. 3, který nově stanoví, že *stavebník je povinen zabezpečit omezení odtoku srážkové vody akumulací a následným využitím, popřípadě vsakováním na pozemku, výparem, anebo, není-li žádný z těchto způsobů omezení odtoku srážkových vod možný nebo dostatečný, jejich zadržováním a řízeným odváděním nebo kombinací těchto způsobů. Bez splnění těchto podmínek nesmí být povolena stavba, změna stavby před jejím dokončením, užívání stavby ani vydáno rozhodnutí o dodatečném povolení stavby nebo rozhodnutí o změně v užívání stavby.* Podle důvodové zprávy²⁷ se tímto stanovují priority řešení srážkových vod tak, aby z hlediska prevence vzniku hydrologického sucha byly preferovanými způsoby v první řadě akumulace srážkové vody a její následné využití,

popřípadě její vsakování na pozemku. Pokud z objektivních důvodů nebude možné tyto dva způsoby zpracování povrchových vod využít, bude až následně umožněno vodu zadržovat a řízeně odvádět.²⁸

Během projednávání předmětné novely vodního zákona také došlo prostřednictvím poslaneckého návrhu k novelizaci zákona o ochraně veřejného zdraví, a to ve vztahu k využívání užitkové a šedé vody. Do § 3 zákona o ochraně veřejného zdraví byl s účinností od 1. 1. 2022 doplněn nový odst. 7, podle něhož se *užitkovou vodou rozumí srážková nebo šedá voda, která je upravena a hygienicky zabezpečena. Šedou vodou se rozumí odpadní voda z umývacího, sprch a van. Užitkovou vodu lze využít pro splachování toalet a pisoárů, praní, úklid, mytí vozidel, závlahu, vodní prvky nebo kropení komunikací. Prováděcí právní předpis určí vyžadovanou míru úpravy a hygienického zabezpečení a způsob jeho prokázání.* Předmětná úprava reaguje na to, že k ochraně vody směřuje také její šetrné (opakované) využívání. Nový legislativní rámec by měl podle důvodové zprávy přispět ke skutečné realizaci systémů, které využívají šedou vodu, a tím by měl sloužit také jako adaptační opatření.²⁹

Pro úplnost lze zmínit také poslední velkou novelu vodního zákona, tzv. havarijní novelu (provedenou zákonem č. 182/2024 Sb.), která reaguje primárně na důsledky spojené s havarijními úniky znečištěných vod a jiných závadných látek. Pro tento účel posiluje sledování a kontrolu znečištění. Nové schéma monitoringu, byť nereaguje přímo na dopady změny klimatu, by mělo přispět celkově k ochraně vodních zdrojů.

Nové stavební právo

Pro ochranu vod má klíčový význam způsob využívání území. To je komplexním způsobem řešeno v procesech územního plánování a navazujících povolovacích řízeních. Na úseku stavebního práva vstupujeme po necelých 20 letech, které uplynuly od roku 2006, do další etapy jeho vývoje. Na začátku července 2024 nabyla účinnosti převážná část zákona č. 283/2021 Sb., stavebního zákona (dále též nový stavební zákon či NSZ),³⁰ který přináší do českého právního řádu novinky, které dopadají také do ochrany vod, resp. vodních zdrojů, a to jak v oblasti územního plánování, tak na úseku povolování záměrů (rozdělení stavebního zákona na tyto dvě základní části tedy i nadále zůstává standardem).

Cíle územního plánování jsou vymezeny ustanovením § 38 NSZ, přičemž mezi ně patří *chránit krajinu jako podstatnou složku prostředí života obyvatel a základ jejich totožnosti a také zajišťovat ochranu nezastavěného území a ochranu a rozvoj zelené infrastruktury.* Mezi úkoly územního plánování je v § 39 písm. m) NSZ nově uvedeno také *uplatňovat požadavky na adaptaci sídel a uspořádání krajiny vyplývající ze změny klimatu.* Mimo ochrany krajiny, které se kromě stavebního zákona blíže věnuje zejména zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, nově zavádí NSZ pojem zelená infrastruktura (ZI). Ta je podle § 10 NSZ součástí veřejné infrastruktury, kterou se rozumí *pozemky, stavby a zařízení sloužící veřejné potřebě*, a tvoří ji vedle dopravní a technické infrastruktury také zelená infrastruktura, jakožto *plánovaný, převážně spojitý systém ploch a jiných prvků vegetačních, vodních a pro hospodaření s vodou, přírodního a polo-přírodního charakteru, které svým cílovým stavem umožňují nebo významně*

²⁵ Zákon č. 544/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

²⁶ Sněmovní tisk 556, viz: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=556>.

²⁷ Tamtéž.

²⁸ Blíže podmínky jsou stanoveny vyhláškou č. 146/2024 Sb., o požadavcích na výstavbu. Zásady navrhování vsakovacích zařízení jsou podrobně řešeny v rámci technických norem TNV 75 9011 a ČSN 75 9010, jejichž dodržování musí být uplatňováno při navrhování těchto zařízení projektanty. Dále viz také Vsakování srážkových vod: Metodická pomůcka MMR. Praha, 2019.

²⁹ Sněmovní tisk 556, viz: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=556>.

³⁰ Lze připomenout poněkud komplikovaný harmonogram účinnosti NSZ. Viz např. MÁCHA, A. 2023. Jak je to s účinností nového stavebního zákona? In: *Právní rozhledy*, 12/2023, s. 437. Nebývá obvyklé, aby byl zákon v době mezi platností (zveřejněním ve Sbírce zákonů) a nabytím účinnosti pětkrát novelizován. Došlo k tomu zákony č. 195/2022 Sb., č. 152/2023 Sb., č. 465/2023 Sb., č. 126/2024 Sb. a č. 183/2024 Sb. Blíže viz Ministerstvo pro místní rozvoj: Stavební zákon a jeho novely, viz <https://mmr.gov.cz/cs/ministerstvo/stavebni-pravo/pravo-a-legislativa/novy-stavebni-zakon/stavebni-zakon>.

podporují plnění široké škály ekosystémových služeb a funkcí; součástí zelené infrastruktury je také územní systém ekologické stability krajiny. Dále veřejná infrastruktura zahrnuje dopravní a technickou infrastrukturu, občanské vybavení a veřejná prostranství. Z hlediska nakládání s vodou je z uvedených definic zřejmé provázání mezi technickou a zelenou infrastrukturou, a dále pak to, že součástí ZI je ze zákona také územní systém ekologické stability krajiny (ÚSES) upravený zmíněným zákonem o ochraně přírody a krajiny. V letech 2019 až 2023 byl realizován výzkumný projekt Vymezování zelené infrastruktury v územně plánovací dokumentaci, zejména v územním plánu, jako nástroj posilování ekosystémových služeb v území. Následně MMR certifikovalo hlavní výstup projektu, kterým je Metodika vymezování zelené infrastruktury v územně plánovací dokumentaci, zejména v územním plánu.³¹ Ta má sloužit při zpracování územních plánů, a to jak podle dosavadního stavebního zákona, tak i podle stavebního zákona nového.

Územní plán je tradičně základním koncepčním dokumentem obce k usměrňování územního rozvoje a ochrany hodnot jejího území (§ 80 NSZ). Za tímto účelem kromě jiného stanoví koncepci veřejné infrastruktury, jejíž součástí je i stanovení podmínek pro její umístění, vymezení ploch a koridorů pro veřejnou infrastrukturu, včetně stanovení podmínek pro jejich využití, a dále stanoví koncepci uspořádání krajiny, jejíž součástí je i vymezení ploch s rozdílným způsobem využití, ploch změn v krajině a stanovení podmínek pro jejich využití, vymezení a stanovení podmínek pro zelenou infrastrukturu včetně územního systému ekologické stability, prostupnost krajiny, protierozní opatření, ochranu před povodněmi a suchem, rekreaci a dobývání ložisek nerostných surovin. Jak již bylo zmíněno výše, promítnutí požadavků na ochranu vody v územním plánování zajišťuje také ustanovení § 5a zákona o vodách.

NSZ pak stanoví požadavky na vymezování stavebních pozemků v § 140, přičemž podle odst. 3 se stavební pozemek vždy vymezuje tak, aby na něm bylo vyřešeno také zneškodňování odpadních vod, které na pozemku vznikají jeho užíváním nebo užíváním staveb na něm umístěných, hospodaření se srážkovými vodami jejich 1. akumulací a následným využitím, vsakováním nebo výparem, pokud to hydrogeologické poměry, velikost pozemku a jeho výhledové využití umožňují a pokud nejsou vsakováním ohroženy okolní stavby nebo pozemky, 2. odváděním do vod povrchových prostřednictvím dešťové kanalizace, pokud jejich vsakování ani akumulace s následným využitím není možná, nebo 3. regulovaným odváděním do jednotné kanalizace, není-li možné odvádění do vod povrchových. Odst. 4 doplňuje, že při vymezování stavebního pozemku nebo při změně využití zastavěného stavebního pozemku lze prokázat splnění požadavků odstavce 3 regulačním plánem nebo dokumentací pro vydání povolení záměru též s využitím dalších pozemků.

V návaznosti na uvedené požadavky týkající se územního plánování a vymezování stavebních pozemků jsou pro stavby § 148 NSZ stanoveny požadavky na ochranu zdraví a životního prostředí. Podle odst. 1 stavba musí být navržena a provedena takovým způsobem, aby neohrožovala bezpečnost, život nebo zdraví osob nebo zvířat, (...) ani neměla nepřípustný negativní vliv na kvalitu životního prostředí nebo na klima, a to během výstavby, užívání i odstraňování, zejména následkem (...) e) uvolňování nebezpečných látek do vody nebo půdy, f) vypouštění odpadních vod, emisí odpadních plynů, nebo g) narušení podloží s následkem trvalé změny proudění podzemních vod nebo jiným nepřípustným dopadem na úroveň hladiny podzemní vody. Jak již také bylo zmíněno výše, § 5 odst. 3 vodního zákona stanovuje pravidla a priority pro nakládání se srážkovými vodami.

V procesu územního plánování i stavebního řízení i podle NSZ hrají klíčovou úlohu veřejné zájmy, které se do obou procesů promítají skrze stanoviska a závazná stanoviska dotčených orgánů, nově též prostřednictvím jednotného environmentální stanoviska.³² Ukázkovým příkladem konfliktu veřejných (popř. soukromých) zájmů je případ těžby šterkopísku v lokalitě Uherský Ostroh. V tomto dlouholetém sporu je na jedné straně zájem investora těžit v území o velikosti 24 ha šterkopísky a na druhé straně obava dotčených obcí a obyvatel o zachování zdrojů pitné vody. Věc byla řešena již v několika soudních řízeních. Např. Krajský soud v Brně se věnoval mj. úvahám o vymezení zájmů soukromých a veřejných,³³ a v této souvislosti vymezení veřejného zájmu na řádném využívání nerostného bohatství.³⁴ Jak zásobování obyvatelstva pitnou vodou, tak těžbu nerostných surovin lze považovat za veřejný zájem. Na tom nic nemění to, že se do jejich naplňování promítají zájmy soukromé. Podstatné je respektovat veřejnoprávní regulaci, která zaručuje, že veřejný zájem nebude upozaděn na úkor zájmu soukromého a dále že veřejné zájmy budou vzájemně vyvažovány, pokud dojde k jejich střetu.³⁵

Závěr

Cílem příspěvku bylo předestřít vybrané příklady aktuálního legislativního vývoje a případy z aplikační praxe, které reflektují význam vody a její ochrany v rámci koordinace zájmů v území. Ze situace na unijní i vnitrostátní úrovni je patrná snaha o zachování odpovídající kvantity i kvality vodních zdrojů, přičemž se však projevují střety také s jinými veřejnými i soukromými zájmy, kde je zásadní také role dotčených orgánů a koordinace jejich postupů.

Jedním z projevů snah o posílení ochrany vody je také projednávání změna práva ústavního. Nabízí se však otáz-

³¹ Ministerstvo pro místní rozvoj: Vymezování zelené infrastruktury v územním plánu, viz <https://mmr.gov.cz/cs/ministerstvo/stavebni-pravo/publikace-a-odborne-texty/vymezovani-zelene-infrastruktury-v-uzemnim-planu>.

³² Zákon č. 148/2023 Sb., o jednotném environmentálním stanovisku.

³³ Viz č. j. 31 A 84/2022 ze dne 6. 3. 2023; též č. j. 31 A 112/2020-404 ze dne 6. 10. 2020.

³⁴ Odkazoval na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 68/2008-138 ze dne 6. 5. 2009, podle něhož je hornická činnost, i když je prováděna v rámci podnikatelské činnosti, též naplněním veřejného zájmu státu na využívání nerostného bohatství.

³⁵ V dané věci je nicméně otázka to, zda mezi zájmem na těžbě a zájmem na ochraně vodního zdroje konflikt skutečně je, nebo není.

ka, zda by přijetí předloženého návrhu vedlo ke skutečnému posílení v aplikační praxi, tj. v reálných zmíněných případech týkajících se těžby štěrkopísku či využívání vodního zdroje k plavbě. Lze se spíše domnívat, že by se diskuse o tom, který zájem v dané situaci převažuje, posouvala z úrovně veřejné správy, případně správního soudnictví, stále častěji na úroveň ústavního soudnictví.

Jednou z hlavních výzev, před kterou stávající právní řád včetně vodního a stavebního práva stojí, je změna klimatu a nezbytnost přijímat nástroje a opatření k její mitigaci a adaptaci na její projevy. Příspěvek ukazuje, že tento trend je v legislativním vývoji patrný. Vodní zákon byl v nedávné době doplněn o koncepční i administrativní nástroje, které mají zlepšit hospodaření s vodou i umožnit lépe reagovat na její nedostatek. Podobně v novém stavebním právu je význam vody a změny klimatu výslovně artikulován a posílen, a to jak ve fázi územního plánování, tak

povolování záměrů. Nicméně je vždy otázkou samotné praxe, aby legislativní nástroje a nové požadavky byly reálně naplněny. Tento cíl vyžaduje aktivní a koordinovaný přístup ze strany státu, ale také samosprávných celků a v neposlední řadě též jednotlivých občanů.

Materiál vznikl za podpory Výzkumného programu Strategie AV21 Voda pro život.

STRATEGIE AV21

V letech 2023–2024 autoři článku spolupracovali na projektu Ochranná pásma vodních zdrojů – sucho, právo a praxe. Tento projekt byl realizován v rámci výzkumného programu Strategie AV21 s podtitulem Špičkový výzkum ve veřejném zájmu, který je zacílen na aktuální společenské výzvy a na jejich řešení pomocí propojení a spolupráce různých oborů. Téma ochranných pásem bylo zařazeno do dílčího výzkumného pro-

gramu Voda pro život, jehož hlavním koordinátorem je Ústav pro hydrodynamiku AV ČR, v. v. i. Samotné zpracování tématu ochranných pásem vodních zdrojů reaguje především na to, že voda a vodní zdroje vždy byly, a dále budou, jedním z klíčových faktorů ovlivňujících fungování lidských společností. Česká republika leží na evropském rozvodí, tudíž od nás voda řekami odtéká a jediným „přítokem“ jsou atmosférické srážky; to je jedním z důvodů, proč je zajištění dostatečné kvality i kvantity vody zásadním úkolem. Uvedené téma nahlíží autoři v kontextu klimatické změny, sucha a souvisejících otázek.

*JUDr. Tereza Snopková, Ph.D.
Oddělení veřejného práva
Ústav státu a práva AV ČR, v. v. i.*

*JUDr. Jiří Zicha, Ph.D.
Ústav regionálního rozvoje,
veřejné správy a práva
Fakulta managementu a ekonomiky
Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně*

ENGLISH ABSTRACT

Protection of Water and Water Sources within the Context of Current Legislative Developments, by Tereza Snopková, Jiří Zicha

The article deals with protecting water and water sources within the current legislative developments. It highlights the importance of water as a core component of the environment and an essential condition for life. It discusses the role of EU legislation, in particular the Green Deal for Europe and its implementation in the Member States. The article also analyses national legislation addressing climate change, including the Water Act amendment (the so-called drought amendment and the introduction of drought and water scarcity management plans). It further addresses constitutional water protection in the Czech Republic and compares it with similar efforts in Slovenia. Attention is also paid to the construction law development and reflection on water management and adaptation to climate change. Finally, the article draws attention to the need for a coordinated approach provided by the state, local authorities and citizens.