

Sdělení odboru ochrany vod Ministerstva životního prostředí k aplikaci opatření obecné povahy, kterým se vydávají jednotlivé plány pro zvládání povodňových rizik

Předkládané sdělení odboru ochrany vod (dále jen „Sdělení“) představuje rozšíření a konkretizaci dřívějšího sdělení odboru ochrany vod Ministerstva životního prostředí ze dne 20. 2. 2020 k aplikaci opatření obecné povahy, kterým se vydávají jednotlivé plány pro zvládání povodňových rizik, a je vyvoláno primárně potřebou správních orgánů specifikovat zásady postupu **při umisťování a povolování staveb**.

Sdělení tedy obsahuje kompletní dřívější sdělení odboru ochrany vod Ministerstva životního prostředí k tomuto tématu a navíc nově též podrobnější výklad k aplikaci pro postup ve správních řízeních **při umisťování a povolování staveb**. **Tímto Sdělením se tak dřívější sdělení ze dne 20. 2. 2020 zcela nahrazuje.**

Právní základ pro tvorbu plánů pro zvládání povodňových rizik (dále také jen „plány“) představuje § 23 odst. 2 a § 25 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů. Podle § 23 odst. 2 věty druhé vodního zákona jsou plány podkladem pro výkon veřejné správy, zejména pro územní plánování a vodoprávní řízení. Plány pořizuje Ministerstvo životního prostředí (dále jen „MŽP“) a Ministerstvo zemědělství (dále jen „MZe“) ve spolupráci s příslušnými správci povodí a místně příslušnými krajskými úřady. Plány jsou následně předkládány ke schválení vládě. Jednotlivé plány vydává MŽP ve formě opatření obecné povahy.

Podrobnosti postupu zpracování obsahu plánů včetně způsobu zpracování plánů, podrobnosti etap zpracování návrhů plánů, způsobu a formy zpracování předběžného vyhodnocení povodňových rizik, způsobu stanovení oblastí s významným povodňovým rizikem, jakož i obsah a způsob zpracování map povodňového nebezpečí, map povodňových rizik a forem jejich zveřejnění stanoví vyhláška č. 24/2011 Sb., o plánech povodí a plánech pro zvládání povodňových rizik, ve znění pozdějších předpisů.

Účel plánů

Plány pro zvládání povodňových rizik identifikují nejvíce ohrožené území v ČR z hlediska říčních povodní a navrhují opatření k minimalizaci povodňového ohrožení. Jsou tedy **významným koncepčním dokumentem, který závazným způsobem stanoví cíle a opatření pro zvládání povodňových rizik** v oblastech s významným povodňovým rizikem s ohledem na zmírnění nepříznivých účinků povodní na lidské zdraví, životní prostředí, kulturní dědictví a hospodářskou činnost.

Obsah a závaznost plánů

Plány pro zvládání povodňových rizik jsou koncepčním dokumentem, který obsahuje závěry předběžného hodnocení povodňových rizik, popis a seznam map povodňového nebezpečí a povodňových rizik, popis cílů v rámci zvládání povodňových rizik a souhrn opatření pro zvládání povodňových rizik.

Smyslem opatření obecné povahy, kterým se vydává příslušný plán pro zvládnání povodňových rizik, je stanovit závazným způsobem cíle a souhrn opatření pro zvládnání povodňových rizik. Orgány státní správy jsou proto povinny v rámci své činnosti naplňovat plánem stanovené cíle a provádět příslušná opatření. Plán je vydáván formou závazného opatření obecné povahy (§ 25 odst. 5 vodního zákona), přičemž **výrokovou část opatření obecné povahy tvoří cíle (příloha č. 1 opatření obecné povahy) a souhrny opatření pro zvládnání povodňových rizik (příloha č. 2 opatření obecné povahy), další části plánu jsou součástí odůvodnění opatření obecné povahy**, kterým se vydává plán pro zvládnání povodňových rizik. Zároveň platí, že plán jako celek je podkladem pro výkon veřejné správy, zejména pro územní plánování a vodoprávní řízení (§ 23 odst. 2 vodního zákona).

Pojmovými znaky opatření obecné povahy jsou jednak konkrétnost předmětu, jednak obecnost adresátů. Plány pro zvládnání povodňových rizik mají konkrétně vymezený předmět - regulaci činností v území oblastí s významným povodňovým rizikem, současně však směřují vůči neurčitému počtu adresátů a zavazují tedy všechny osoby na daném území.

K dosažení cílů stanovených opatření obecné povahy stanoví plány obecná a konkrétní opatření pro ohrožené lokality. Obecná opatření se týkají všech obcí ležících v oblastech s významným povodňovým rizikem. Tato opatření slouží především k prevenci rizik a zlepšení připravenosti zvládnání povodní (např. vytvoření nebo aktualizace povodňových plánů územních celků, využití výstupů povodňového mapování v územním plánování, zřízení a modernizace srážkoměrných a vodoměrných stanic, lokální výstražné systémy apod.). Společným znakem obecných opatření je, že jde převážně o nestrukturální opatření, která nejsou vyčíslena nákladově a jejich nositeli jsou obce (případně svazky obcí nebo kraje) a vlastníci nemovitostí. Konkrétní opatření potom zahrnují nejčastěji výstavbu ochranných hrází včetně mobilních prvků, suchých nádrží a přírodě blízká protipovodňová opatření.

Plány pro zvládnání povodňových rizik jsou podkladem pro výkon veřejné správy, zejména pro územní plánování a vodoprávní řízení (§ 23 odst. 2 vodního zákona). Správní orgány jsou povinny každý záměr v dotčeném území hodnotit individuálně a posoudit jej s ohledem na příslušný plán pro zvládnání povodňových rizik. Správní orgány mají tyto dokumenty využívat při své činnosti, zejména pak při vydávání správních aktů, kdy plány poskytují podklad mj. pro jejich odůvodnění, které musí být vždy individuálně přizpůsobené konkrétní situaci. Správní akty vydávané správními orgány by měly z plánu tam, kde je to možné, vycházet, vždy je však nezbytné dodržovat plánem stanovené cíle a souhrny opatření pro zvládnání povodňových rizik, neboť tyto jsou součástí výrokové části opatření obecné povahy, kterým se plán vydává. **Od těch částí plánu, které jsou součástí odůvodnění tohoto opatření obecné povahy, je možné se v náležitě odůvodněných případech odchýlit. Takový postup musí správní orgán řádně odůvodnit ve vydávaném správním aktu.** Zejména je třeba prokázat, že takový postup nebude v rozporu s naplňováním cílů a v kolizi s navrhovanými opatřeními pro zvládnání povodňových rizik, tedy částmi plánu ze závaznými opatřeními obecné povahy.

Vodoprávní úřad je povinen mimo aktivní zónu v záplavovém území podle § 67 odst. 3 vodního zákona stanovit podle povodňového nebezpečí nebo povodňového ohrožení omezující podmínky, a to formou opatření obecné povahy. Plány jsou v jejich územní platnosti rovněž nezbytným **podkladem pro stanovování těchto omezujících podmínek**. Současně plány pro zvládnání povodňových rizik mohou být jedním z podkladů, které lze využít pro náležitě odůvodnění omezujících podmínek.

Změna míry ohrožení v době platnosti plánů

Při faktické změně okolností (např. výstavba protipovodňových opatření, terénní úpravy) v mezidobí mezi jednotlivými cykly aktualizace plánů pro zvládnání povodňových rizik není potřeba pro zohlednění změny míry ohrožení, když záměr už s ohledem na změnu objektivních okolností de facto není v nepřijatelném ohrožení, čekat na aktualizaci plánů pro zvládnání povodňových rizik a potažmo map povodňového nebezpečí, povodňového ohrožení a povodňového rizika. Příslušný vodoprávní úřad může sám ve vydávaném správním aktu přehodnotit míru ohrožení dle aktuální situace ve vazbě na objektivní změnu okolností. Tento svůj postup musí správní orgán náležitě odůvodnit ve vydaném správním aktu, např. s odkazem na v mezidobí aktualizované stanovení záplavového území.

Uplatnění plánů ve vztahu k povolování vybraných typů záměrů v plochách středního a vysokého ohrožení

Jak již bylo uvedeno výše, plány mohou představovat určitý **limit pro stavební činnost**, neboť jejich věcný obsah je povinný podklad pro rozhodování v území. Správní orgány jsou povinny každý záměr hodnotit individuálně a posoudit jej s ohledem na příslušný plán pro zvládnání povodňových rizik. Správní orgán je při vydávání správních aktů (např. rozhodnutí, souhlasů, závazných stanovisek či stanovisek) povinen zhodnotit všechna rizika, která může záměr z hlediska povodňového ohrožení pro dané území představovat. Každý správní akt ke konkrétnímu záměru je třeba řádně odůvodnit. Odůvodnění musí reflektovat plány pro zvládnání povodňových rizik, eventuálně výše uvedené změny okolností.

Obecně platí, že příslušný vodoprávní úřad je vždy povinen posoudit, zda umístění konkrétního záměru do oblasti, kde by jeho realizací byla překročena přijatelná míra ohrožení, nezabrání dosažení plánem stanoveného cíle. Jestliže dojde k závěru, že umístění záměru zabrání dosažení daného cíle, má možnost neudělit souhlas (resp. kladné stanovisko či závazné stanovisko) podle vodního zákona, případně souhlas udělit za současného stanovení odkládacích (suspenzivních) podmínek pro realizaci stavby, jejichž splnění zaručí, že realizace záměru nenastane dříve, než bude reálně zajištěna, především realizací jiné stavby, požadovaná povodňová ochrana území. Vodoprávní úřad při své činnosti (i jako dotčený orgán při vydávání závazného stanoviska) hájí zájmy dané vodním zákonem včetně cílů stanovených plány. Naopak není úkolem vodoprávního úřadu, aby posuzoval i budoucí realizovatelnost daného záměru, tj. např. zda povodňová ochrana území bude v budoucnu skutečně zajištěna. Důležité je stanovit podmínky tak, aby v každém případě byly vodním zákonem hájené zájmy zabezpečeny (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. března 2017, č. j. 7 As 51/2016 – 221). Příslušný stavební úřad, který vede řízení, následně převezme tyto podmínky do výrokové části svého rozhodnutí o věci samé.

Při posuzování konkrétních záměrů je třeba postupovat primárně podle map povodňového ohrožení - mapy povodňového rizika zobrazují jevy zejména ve vztahu k platnému stavu územně plánovací dokumentace.

Dále uvedený výklad platí pro povolování údržby staveb a zařízení, které se nacházejí v plochách vysokého ohrožení, a pro povolování údržby, nástaveb, stavebních úprav, dostaveb a realizaci technické a dopravní infrastruktury, která je přípravou na realizaci dalších stavebních záměrů v záplavovém území, v plochách středního ohrožení.

Údržba, nástavby a stavební úpravy

Údržba staveb a zařízení je přípustná, jelikož nejde o zvyšování hodnoty majetku, nýbrž o údržbu majetku stávajícího.

Nástavby představují zvyšování hodnoty majetku. Jsou přípustné, prokáže-li žadatel, že nová investice nepředstavuje potenciální (novou) povodňovou škodu (což by u nástaveb mělo být obecně vyloučeno). Pokud dochází ke zvýšení počtu obyvatel v záplavovém území, lze požadovat také zpracování povodňového plánu staveb.

U stavebních úprav, kde se nejedná o údržbu staveb a zařízení či nástavbu a dochází ke zvyšování hodnoty majetku, bude stavební záměr přípustný jen za předpokladu, že budou učiněna opatření, aby potenciální nové povodňové škody byly minimalizovány (např. citlivé technologie mimo dosah zátopy, povrchové úpravy konstrukcí odolné vůči zaplavení, individuální protipovodňová opatření na stavbě - dveře, okna apod.) a bude případně zpracován individuální povodňový plán stavby (dojde-li v důsledku změny stavby ke zvýšení počtu osob/uživatelů), nebo bude prokázáno, že stavební úprava nepřestavuje potenciální novou povodňovou škodu.

Dostavby (proluky, doplnění stávající zástavby)

Novou stavbou dochází ke zvyšování hodnoty majetku v zaplavovaném území. Bude přípustné ji povolit jen za předpokladu, že budou učiněna taková opatření, aby potenciální (nové) povodňové škody byly prokazatelně minimalizovány (např. citlivé technologie budou umístěny nad hladinou rozlivu, budou použity konstrukční materiály odolné vůči zaplavení, budou uplatněna individuální protipovodňová opatření na stavbě, např. protipovodňové uzávěry dveřních, okenních otvorů apod.) a bude případně zpracován individuální povodňový plán stavby ve vazbě na povodňový plán obce, města či příslušné městské části.

Zároveň musí být prokazatelně vyloučeno nepříznivé ovlivnění odtokových poměrů během povodně.

Nová výstavba v rozvojových plochách

Novou výstavbu je možno povolit pouze s uplatněním odkládacích (suspenzivních) podmínek - viz výše.

Výjimkou je realizace technické a dopravní infrastruktury, která slouží k přípravě území pro realizaci vlastního stavebního záměru. Schválení realizace technické a dopravní infrastruktury je přípustné za předpokladu, že nepředstavuje nárůst potenciálních povodňových škod, což znamená, že není v zásadě možné povolovat nadzemní prvky infrastruktury, které by mohla povodeň významně poškodit (některé rozvaděče, nadzemní části přípojek elektrického vedení apod.). Zároveň musí být vyloučeno nepříznivé ovlivnění odtokových poměrů během povodně. Žadatel bude informován písemnou formou v úředním dokumentu (tj. v odůvodnění rozhodnutí či závazného stanoviska dotčeného orgánu) o tom, že jak infrastruktura, tak vlastní stavební záměr se dosud nachází v oblasti s nepřijatelnou mírou ohrožení a že stavební záměr může být schválen toliko s odkládacími (suspenzivními) podmínkami.

Dne 1. prosince 2020

Mgr. Lukáš Záruba
ředitel odboru ochrany vod

