

Ochrana přírody a krajiny a vodní zákon

Svatava Havelková

Vodní toky a jejich nivy, rybníky a mokřady mají významnou krajinotvornou a ekostabilizační funkci; zahrnují širokou škálu různých biotopů pro volně žijící živočichy a planě rostoucí rostliny. Vodní ekosystémy jsou předmětem ochrany podle zákona č. 114/1998 Sb., o ochraně přírody a krajiny, a rovněž zákon č. 254/2001 Sb., o vodách stanoví, že kromě jiných cílů je jeho účelem ochrana vodních ekosystémů a na nich přímo závislých suchozemských ekosystémů. Vodní zákon však řeší i jiné otázky, zejména stanovování podmínek a způsobů využívání podzemních a povrchových vod či opatření ke zmírnění či zamezení nepříznivých účinků povodní a sucha. To vede k situaci, kdy se zájmy při výkonu státní správy podle obou zákonů mohou dostat do vzájemných střetů. Cílem článku je poukázat na některé vzájemné vazby obou právních úprav, zejména z pohledu praktického výkonu státní správy ochrany přírody a krajiny.

Dotčené orgány

Podle ust. § 90 odst. 15 zákona o ochraně přírody a krajiny (ZOPK) v řízeních vedených podle jiných právních předpisů, v nichž mohou být dotčeny zájmy chráněné tímto zákonem, jsou orgány ochrany přírody dotčenými orgány. Zájmy ochrany přírody mohou být dotčeny v řadě řízení vedených vodoprávním úřadem; jde zejména o všechny typy povolení nakládání s vodami (§ 8), povolení k některým činnostem (§ 14), stavební povolení k vodním dílům a ohlášení vodních děl (§ 15 a 15a) nebo výjimky ze zákazu použití závadných látek (§ 39). Orgán ochrany přírody vydává v případech stanovených v ZOPK závazné stanovisko, v ostatních případech vyjádření dotčeného orgánu podle části čtvrté správního řádu. K zásahům, které by mohly vést k poškození významného krajinného prvku (vodního toku a rybníka) nebo ohrožení či oslabení jeho ekostabilizační funkce, je třeba, aby si ten, kdo tyto zásahy zamýšlí, opatřil závazné stanovisko orgánu ochrany přírody (§ 4 odst. 2 ZOPK). K většině takových zásahů je také třeba povolení vodoprávního orgánu, proto je toto stanovisko orgánu ochrany přírody vydáváno formou závazného stanoviska podle § 149 správního řádu. Jen některé zásahy, například při údržbě vodních toků, nevyžadují povolení vodoprávního orgánu a v těchto případech je třeba, aby orgán ochrany přírody o zásahu do významného krajinného prvku (VKP) vedl samostatné správní řízení. Podle ust. § 83 písm. m) vodního zákona se na odstraňování povodňových škod na korytech vodních toků nevztahuje právní úprava daná k ochraně VKP v § 4 odst. 2 ZOPK. Znamená to, že správce vodního toku je oprávněn a současně povinen odstraňovat povodňové škody na korytech vodních toků, aniž by k tomu potřeboval závazné stanovisko orgánu ochrany přírody podle ust. § 4 odst. 2 ZOPK. V rámci ochrany před povodněmi tak správci vodních toků zejména zabezpečují kritická místa pro případ další povodně a obnovují průtočný profil koryta vodních toků. Odstraňování povodňových škod je druhem po-

vodňového opatření, nezahrnuje však výstavbu, údržbu a opravy staveb. Cíl této právní úpravy je zřejmý – umožnit co nejrychlejší odstranění povodňových škod na vlastním korytě vodního toku, zejména obnovení jeho průtočnosti. Ochrana života a zdraví obyvatel a ochrana majetkových hodnot má za této situace prioritu před zájmy ochrany přírody a krajiny. Zahájení těchto činností oznámí správce vodního toku 10 pracovních dnů předem orgánu ochrany přírody.

Dalším frekventovaným závazným stanoviskem, které vydává orgán ochrany přírody do řízení vodoprávního úřadu, je stanovisko správy národního parku (NP) či správy chráněné krajinné oblasti (CHKO) k vyjmenovaným činnostem podle § 44 odst. 1 ZOPK. Bez závazného stanoviska orgánu ochrany přírody nelze na území NP a CHKO vydat povolení k nakládání s vodami, k vodním dílům a k některým činnostem, jako je například těžba říčního materiálu z koryt vodního toku, zasypávání odstavených ramen vodního toku či vracení vodního toku do původního koryta.

Rozhodnutí orgánu ochrany přírody, kterými jsou vydávána povolení (tj. povolení kácení dřevin a povolení výjimky ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů) mají samostatnou povahu, a tedy je zde vždy předpoklad vedení samostatného správního řízení orgánem ochrany přírody.

Novelizace vodního zákona s účinností od 1. 8. 2010 stanovila, že ve správních řízeních vedených podle zákona o ochraně přírody a krajiny, v řízeních vedených podle horního zákona a ve vyjmenovaných postupech podle stavebního zákona lze vydat rozhodnutí nebo učinit jiný úkon, pokud mohou být dotčeny zájmy chráněné vodním zákonem, jen na základě závazného stanoviska vodoprávního úřadu (§ 104 odst. 9 vodního zákona). Z uvedeného vyplývá, že tedy pro správní činnost orgánu ochrany přírody, spočívající ve vydávání správních rozhodnutí a eventuálně vydávání opatření obecné povahy, pokud tím mohou být dotčeny zájmy podle zákona o vodách, je pro tuto správ-

ni činnost orgánu ochrany přírody vodoprávní úřad dotčeným orgánem. Totéž by zřejmě platilo i pro uzavírání subordinačních veřejnoprávních smluv (např. podle ust. § 56 odst. 5 ZOPK), pokud by jejich obsahem mohly být dotčeny zájmy chráněné vodním zákonem. V praxi případy vydávání závazného stanoviska vodoprávního úřadu do řízení vedených orgánem ochrany přírody nebudou příliš časté. Důvodem je, že orgán ochrany přírody vydává správní akty, jimiž by přímo byla zakládána práva a určovány povinnosti, které by subjekty přímo – bez dalších navazujících řízení – opravňovaly konat, jen ve velmi omezených případech. Bude se například jednat o povolování kácení dřevin vlastníkem pozemku na březích vodních toků (i když v tomto případě může vodoprávní úřad též sám rozhodovat podle § 51 odst. 2 vodního zákona) nebo se může jednat o povolení výjimky ze zákazů k ochraně zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů. Při této příležitosti je třeba zmínit, že rozhodnutí, jimiž jsou povolovány výjimky ze zákazů daných k ochraně zvláště chráněných živočichů vázaných na vodní toky, by neměla zároveň obsahovat určování takových otázek, jako je minimální zůstatkový průtok či ukazatele a hodnoty přípustného znečištění vypouštěných odpadních vod. I když jde o otázky důležité pro posouzení míry škodlivosti zásahu do biotopu zvláště chráněných živočichů, jejich rozhodování náleží do kompetence vodoprávního úřadu a orgánu ochrany přírody nepřísluší.

Ochrana dřevin

Ustanovení § 8 odst. 2 ZOPK stanoví, že povolení ke kácení dřevin není třeba při údržbě břehových porostů, prováděných při správě vodních toků, a současně stanoví povinnost kácení z těchto důvodů nejmeně 15 dnů předem oznámit příslušnému orgánu ochrany přírody. Vodní zákon stanoví, že součástí správy vodního toku je povinnost udržovat břehové porosty na pozemcích koryt vodních toků a na pozemcích s nimi sousedících v šířce odstupňované podle významu vodního toku; podle poslední nove-

lizace vodního zákona (zák. č. 150/2010 Sb.) u vodních toků, které jsou dopravně významnými vodními cestami je to 10 metrů od břehové čáry, u ostatních významných vodních toků do 8 metrů od břehové čáry a u drobných vodních toků do 6 metrů od břehové čáry. Účelem je, aby se břehové porosty nestaly překážkou znemožňující plynulý odtok vody při povodni. Druhá skladba dřevin musí co nejvíce odpovídat přírodním podmínkám daného místa (§ 47 vodního zákona). Správce vodního toku je oprávněn z důvodu péče o koryta vodního toku po projednání s vlastníky pozemků odstraňovat nebo nově vysazovat stromy a keře v pásmu podle výše uvedeného pravidla. Vymezení šířky od břehové čáry je maximální, zda správce vodního toku toto oprávnění bude využívat v celém takto stanoveném rozsahu, záleží na konkrétním případě, charakteru koryta vodního toku a pobřežních pozemků i na charakteru břehového porostu. Stanovení maximálního rozsahu oprávnění správce vodního toku vysazovat a kácet stromy a keře na pozemcích při korytech vodních toků oproti dřívější právní úpravě, která takové upřesnění neměla, nyní vyloučí jakékoli pochybnosti o rozsahu zvláštního oprávnění.

Vodní zákon dále stanoví povinnost vlastníků vodních děl odstraňovat náletové dřeviny na hrázích sloužících k ochraně před povodněmi i ke vzdouvání a akumulaci vody. Na tuto povinnost se ZOPK nevztahuje s výjimkou ochrany památných stromů, zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů a volně žijících ptáků. Nehrozí-li nebezpečí z prodlení, je vlastník povinen tento záměr předem oznámit orgánu ochrany přírody (§ 59 odst. 1 písm. j vodního zákona). Pojem „náletová dřevina“ není nikde v právu definován. Lze jej vyložit tak, že se jedná o všechny dřeviny, které nejsou člověkem záměrně vysazeny, a tak často vyrůstají na nežádoucích místech. Je třeba zdůraznit, že ZOPK chrání všechny dřeviny, ať byly člověkem záměrně vysazeny, či vyrostly samovolně ze semen v okolí se vyskytujících stromů. Citované ustanovení vodního zákona je pak výjimkou z této obecné ochrany dřevin. Dlužno konstatovat, že od novelizace ZOPK, která odstranila rozdíl mezi fyzickými a právními osobami

v ust. § 8 odst. 3 ZOPK, by toto ustanovení o kácení dřevin na hrázích rybníků a vodních nádrží nemělo činit žádné problémy, protože se bude v těchto případech jednat zpravidla o dřeviny malých rozměrů, k jejichž kácení by nebylo povolení orgánu ochrany přírody stejně třeba. Z citovaného ustanovení vodního zákona také vyplývá, že na kácení těchto dřevin se nevztahuje ani ochrana významných krajinných prvků. Důvodem takové výluky nástrojů ochrany přírody a krajiny je prioritní zájem na zajištění bezpečnosti vodních děl.

Ryby a ostatní vodní živočichové

Řada vodních toků i rybníků jsou evropsky významnými lokalitami obvykle s výskytem jednoho či více evropsky významných druhů. Předpokladem pro život ryb, vodních živočichů a dalších živočichů vázaných na vodní ekosystémy je zejména čistota vody, vhodný stav koryta vodních toků, dostatečné průtoky ve vodních tocích a jejich migrační přístupnost. Vodní zákon obsahuje ustanovení o podpoře života ryb (§ 35 vodního zákona), kdy povrchové vody se mají stát trvale vhodnými pro život a reprodukci původních druhů ryb a dalších vodních živočichů. Za tím účelem jsou pak stanoveny ukazatele a hodnoty přípustného znečištění povrchových vod, které jsou vhodné pro život a reprodukci původních druhů ryb a dalších vodních živočichů (nařízení vlády č. 61/2003 Sb.). Vodní zákon dále stanoví, že je zakázáno vypouštět ryby a ostatní vodní živočichy nepůvodních, geneticky nevhodných a neprovořených populací přirozených druhů do vodních toků a vodních nádrží bez souhlasu příslušného vodoprávního úřadu. Vodní zákon ovšem tyto pojmy nijak nedefinuje a ani neobsahuje odkaz na právní úpravu provedenou v jiných právních předpisech. Ustanovení vodního zákona však není ve střetu s ust. § 5 odst. 4 ZOPK, které váže možnost rozšiřování geograficky nepůvodních druhů živočichů do krajiny na povolení orgánu ochrany přírody, ani s ustanoveními zakazujícími rozšiřování geograficky nepůvodních živočichů do krajiny ve zvláště chráněných

územích. Pro rozšiřování geograficky nepůvodních druhů ryb a vodních živočichů je třeba vždy povolení orgánu ochrany přírody podle § 5 odst. 4 ZOPK, případně povolení výjimky ze zákazů ve zvláště chráněných územích podle § 43 odst. 3 ZOPK.

„Život a reprodukci původních druhů ryb a vodních živočichů“ (§ 35 vodního zákona) nejpodstatněji ohrožuje znečištění povrchových vod a vodní díla tvořící migrační překážku a způsobující fragmentace vodních toků. Vodní zákon alespoň obecně pamatuje na zajištění podmínek pro migraci vodních živočichů. Vlastníci vodních děl, je-li to technicky možné a ekonomicky únosné, jsou povinni vytvářet podmínky pro migraci vodních živočichů; tato povinnost však nezahrnuje stavby. Při povolování nových vodních děl je třeba důsledně dbát na to, aby nová vodní díla migraci živočichů umožňovala. (§ 15 odst. 6 vodního zákona: „Při povolování vodních děl, jejich změn, změn jejich užívání a jejich odstranění musí být zohledněna ochrana vodních a na vodu vázaných ekosystémů. Tato vodní díla nesmějí vytvářet bariéry pohybu ryb a vodních živočichů v obou směrech vodního toku. To neplatí, jde-li o rybníky nebo vodní nádrže pro chov ryb nebo o stavby k hrazení bystřin, vyžaduje-li to ochrana před povodněmi nebo jiný veřejný zájem, nebo kdy pohyb ryb a vodních živočichů v obou směrech vodního toku nelze zajistit z důvodu technické neproveditelnosti nebo neúměrných nákladů.“) Vodní zákon také stanoví, že na odstraňování migračních překážek ve vodním toku vodními díly vybudovanými před účinností vodního zákona, se podílí stát (§ 59 vodního zákona). To je naplňováno dotačními programy, umožňujícími zcela či zčásti financovat výstavbu rybích přechodů, a to jako samostatné opatření, nebo v rámci revitalizace vodních toků. Jde zejména o Operační program Životní prostředí (oblast podpory 6.2 a 6.4) a dále o dotační tituly Rybí přechody a Obnova migrační propustnosti vodních toků v rámci národního dotačního programu Ministerstva životního prostředí Podpora obnovy přirozených funkcí krajiny.

Autorka pracuje jako právnička na Ministerstvu životního prostředí

SUMMARY

Havelková S.: Nature Conservation and Landscape Protection and the Water Act

Watercourses, water bodies and wetlands significantly contribute to health of ecosystems which they are part of and provide wild plant and animals with their preferred habitats. The Water Act (Act No. 254/2001 Gazette on Waters, as amended later) officially declares water ecosystem conservation. Nevertheless, because the piece of legislation aims particularly at water management and flood and drought prevention, interests of water management and nature conservation can sometimes clash. The author compares the legal enactment in the Water and in Nature Conservation (Act No. 114/1992 Gazette on the Protection of Nature and the Landscape, as amended later) Acts when performing

state/public administration. A State Nature Conservancy authority is among most often respective authorities in water management administrative procedures. On the other hand, a Water Management authority can be the respective authority in hearings carried out by a State Nature Conservancy authority. With respect to woody plant felling, a watercourse manager is allowed to fell woody plants along streams, which can be a barrier, precluding continuous water drainage during floods. A water work owner is obliged to cut self-sowing trees on a water facility dam. For such a tree cutting, the Nature Conservation Act provisions on woody plant felling and on significant landscape elements should not be applied. In addition, the Water Act sets the provisions on enhancing life of fish and other water animals. New water facilities on watercourses should not act as a barrier to water organism migration and passage. Removing migration and passage barriers which have been built on streams is financially supported by the Government, namely by subventions.