

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Bc. Zuzana Vyhnánková

Ochrana před povodněmi v právu EU a ČR

Diplomová práce

Olomouc 2012

OBSAH:

| | |
|---|----|
| Úvod | 5 |
| 1 Ochrana před povodněmi a její význam | 8 |
| 1.1 Pojem povodně | 9 |
| 1.2 Význam ochrany před povodněmi | 10 |
| 1.3 Základní principy | 12 |
| 2 Právní úprava ochrany před povodněmi v EU | 14 |
| 2.1 Rámcová směrnice o vodě | 15 |
| 2.2 Povodňová směrnice | 16 |
| 2.3 Další legislativa | 18 |
| 2.3.1 Směrnice EIA, SEA | 18 |
| 2.3.2 Nitrátová směrnice a GAEC | 20 |
| 3 Právní úprava ochrany před povodněmi v ČR | 21 |
| 3.1 Vývoj právní úpravy | 21 |
| 3.2 Současná právní úprava | 23 |
| 3.2.1 Vodní zákon | 23 |
| 3.2.2 Zákony v rámci krizového řízení | 26 |
| 3.2.3 Další právní předpisy | 27 |
| 4 Nástroje a opatření ochrany před povodněmi | 30 |
| 4.1 Administrativně-právní nástroje | 30 |
| 4.2 Koncepční nástroje | 31 |
| 4.2.1 Šestý akční program pro životní prostředí | 31 |
| 4.2.2 Předběžné vyhodnocení povodňových rizik | 32 |
| 4.2.3 Mapy povodňového nebezpečí a mapy povodňových rizik | 33 |
| 4.2.4 Plány pro zvládání povodňových rizik | 33 |
| 4.2.5 Strategie prevence před povodněmi pro území ČR | 36 |
| 4.2.6 Plány povodí | 37 |
| 4.2.7 Koncepce MZe a MŽP | 38 |
| 4.3 Ekonomické nástroje | 38 |
| 4.3.1 Fond solidarity | 39 |
| 4.3.2 Státní fond životního prostředí | 40 |
| 4.4 Institucionální nástroje | 40 |

| | | |
|-------|--|--|
| 4.4.1 | Povodňové orgány | 42 |
| 4.4.2 | Povodňové komise..... | 43 |
| 4.5 | Informační nástroje..... | 44 |
| 4.5.1 | Evropský systém včasného povodňového varování EFAS | 45 |
| 4.5.2 | Stupně povodňové aktivity | 45 |
| 4.5.3 | Hlásná a předpovědní povodňová služba | 46 |
| 4.5.4 | Povodňový informační systém POVIS..... | 47 |
| 4.6 | Povodňová opatření podle vodního zákona..... | 47 |
| 4.6.1 | Přípravná opatření | 48 |
| 4.6.2 | Povodňová opatření při nebezpečí povodně a za povodně..... | 50 |
| 4.6.3 | Povodňová opatření po povodni | 50 |
| 5 | Úloha obcí v ochraně před povodněmi..... | 51 |
| 5.1 | Obce a povodně 2002 | 53 |
| 5.2 | Obce a povodně 2010 | 54 |
| 5.3 | Úloha obcí v kontextu povodňové směrnice | 55 |
| 5.3.1 | Město Hradec Králové a povodňová ochrana..... | 56 |
| | Závěr..... | 59 |
| | Použitá literatura..... | 63 |
| | Anotace a klíčová slova (Abstract and Keywords) | Chyba! Záložka není definována. |
| | Přílohy | 72 |

POUŽITÉ ZKRATKY V TEXTU

ČHMÚ – Český hydrometeorologický ústav

ČR – Česká republika

EIA – Environmental Impact Assessment

EK – Evropská komise

EP – Evropský parlament

ES – Evropská společenství

EU – Evropská unie

EUSF – Fond solidarity

FO – Fyzická osoba

GAEC - Good Agricultural and Environmental Condition

HK – Statutární město Hradec Králové

LZPS – Listina základních práv a svobod

MF – Ministerstvo financí

MMR – Ministerstvo pro místní rozvoj

MV – Ministerstvo vnitra

MZe – Ministerstvo zemědělství

MŽP – Ministerstvo životního prostředí

ORP – Obec s rozšířenou působností

OÚ – Obecní úřad

PO – Právnícká osoba

POVIS – Povodňový informační systém

SD EU – Soudní dvůr Evropské unie

SEA – Strategic Environmental Assessment

SEU – Smlouva o Evropské unii

SFEU – Smlouva o fungování Evropské unie

VÚV – Výzkumný ústav vodohospodářský T. G. Masaryka

Úvod

Tématem mé diplomové práce je Ochrana před povodněmi v právu EU a ČR. Důvodem, proč jsem si vybrala toto téma, je jeho neustálá aktuálnost. Mě samotnou velmi zajímalo, zda je po všech uplynulých povodních ČR dostatečně připravená zamezit katastrofálním následkům povodní, případně se s nimi efektivně vypořádat. Cílem mé práce je zhodnotit, na jaké úrovni je ochrana před povodněmi v ČR a jak ji ovlivnil vstup do EU a harmonizace českého práva s právem evropským. V práci se soustředím na analýzu toho, jakým způsobem se s problematikou ochrany před povodněmi vypořádává EU a ČR a jakým způsobem se evropské nástroje odráží v ochraně před povodněmi v ČR.

Zaměřuji se na klíčové právní předpisy na úrovni evropského i českého práva. Stěžejním evropským právním předpisem je směrnice EP a Rady 2007/60/ES ze dne 23. října 2007 o vyhodnocování a zvládání povodňových rizik (dále jen „povodňová směrnice“), neboť ta je prvním právním aktem zaměřeným čistě na problematiku povodní na úrovni EU. I přesto, že ještě nedošlo k úplné implementaci, nebo spíše realizaci všech ustanovení povodňové směrnice¹, již teď existují důležité novelizace zákonů, kterých se směrnice dotýká, metodické pokyny ministerstev a mnoho prováděcích právních předpisů, zakotvujících nové postupy vyhodnocování povodňových rizik.²

Z hlediska časového pracuji téměř výhradně s platnou právní úpravou a platnými nástroji ochrany před povodněmi, jež z této právní úpravy vyplývají. Historické hledisko je nastíněno na úvod či v průběhu některých kapitol z důvodu uvedení do problematiky a vysvětlení vývoje právní úpravy v ochraně před povodněmi, případně pro účely komparace.

Dosavadní zpracování tématu v odborné literatuře hodnotím jako poměrně neucelené. Téměř žádný z autorů uvedených v použité četbě se problematice nevěnuje do hloubky a nesetkala jsem se ani s žádnou komplexní analýzou implementace evropského práva v této oblasti. Proto se zaměřuji na zdroje v podobě platných právních předpisů na evropské i české úrovni a na další dokumenty jako jsou metodiky, koncepce, strategie či vyhodnocení povodní, zpracované státními orgány a vědeckými institucemi. Pracuji i s odbornými publikacemi, zaměřenými na české i evropské právo životního prostředí, s odbornými články českých i evropských autorů. V neposlední řadě využívám i oficiální internetové stránky institucí, jejichž činnost se vztahuje k ochraně před povodněmi.

¹ Některé lhůty, jež povodňová směrnice uvádí jako závazné pro členské státy z hlediska implementace nástrojů, jsou až do roku 2015.

² Např. vyhláška Ministerstva zemědělství a Ministerstva životního prostředí č. 24/2011 Sb., o plánech povodí a plánech pro zvládání povodňových rizik.

Metoda použitá v této práci je založená na analýze právní úpravy ochrany před povodněmi v EU a následně v ČR a vytyčení nejdůležitějších nástrojů ochrany před povodněmi, jež z jednotlivých právních úprav vyplývají. Postupuje hierarchicky od vyšší úrovně k nižší, a to ve všech kapitolách i v práci jako celku. V průběhu celé práce se věnuji úloze obcí jako nejnižších územních samosprávných celků, které mají v ochraně před povodněmi zásadní význam.

Na začátku jsem si stanovila dvě výzkumné otázky a dvě hypotézy, které na konci práce zhodnotím.

Výzkumné otázky:

1. Bude implementace povodňové směrnice, určené všem členským státům, znamenat větší efektivitu ochrany před povodněmi na území ČR?
2. Změní se s implementací povodňové směrnice činnost obcí v ČR a jejich administrativní zátěž v ochraně před povodněmi?

Hypotézy:

1. Na základě získaných informací se domnívám, že zde bude odpověď kladná, tedy že implementace nové směrnice EU poskytne lepší nástroje prevence povodní než dřívější česká právní úprava.
2. Vzhledem k novým koncepčním nástrojům předpokládaným povodňovou směrnicí EU se domnívám, že úloha obcí jako povodňových orgánů se zvýší. Obce budou muset zajistit a poskytnout větší množství informací o územích potenciálně ohrožených povodní. V hierarchii povodňových orgánů jsou obce nejnižší, tedy také „nejblíže u zdroje“, a tak by měly mít nejdůležitější úlohu v ochraně před povodněmi. Myslím si, že vzhledem k existenci nových nástrojů ochrany před povodněmi se zvýší i administrativní zátěž obcí.

V první kapitole se zaměřuji obecně na ochranu před povodněmi a její význam a důležitost. Součástí této kapitoly jsou i definice základních pojmů, souvisejících s tématem, a základní principy, na kterých je ochrana před povodněmi postavena. Tyto principy provází celou práci, neboť jsou opěrnými body různých nástrojů ochrany před povodněmi, o nichž je řeč v předposlední kapitole.

Následující dvě kapitoly jsou podrobně zaměřené na současnou právní úpravu ochrany před povodněmi v EU a ČR. Zaměřuji se na nejdůležitější právní předpisy související s

ochranou před povodněmi v EU a ČR. U klíčových evropských právních předpisů uvádím i způsob a rozsah jejich implementace do českého právního řádu a stejně tak u některých českých právních předpisů ukazují propojení s evropskou úpravou.

Na druhou a třetí kapitulu úzce navazuje kapitola čtvrtá. V ní vymezují základní nástroje a opatření, jež vyplývají z právních předpisů EU a ČR. I v této kapitole se věnují implementaci evropských nástrojů, zejména těch, které zavádí povodňové směrnice.

Poslední kapitolu jsem zcela věnovala obcím. Ty se nacházejí na samém konci hierarchie orgánů a institucí, které mají úlohu v ochraně před povodněmi. Tak se od evropských Smluv³ přes EP a Radu EU, vytvářející stěžejní právní předpisy EU, Parlament ČR, vládu, ministerstva a kraje, dostávám až k úloze obcí, které nakonec mají v praktické ochraně před povodněmi úlohu primární. Vysvětluji zde úkoly vyplývající obcím z právních předpisů a dopad nové právní úpravy na jejich činnost. Mimo jiné v této kapitole uvádím srovnání ochrany před povodněmi z roku 2002 a 2010 a nechybí ani konkrétní příklad ochrany před povodněmi a její účinnosti na úrovni obce.

V práci využívám vyjmenované zkratky. Označení ES používám tam, kde se jedná o historické hledisko či přímou citaci, ve zbylém textu označuji Evropskou unii výhradně jako EU.

Tato práce je zpracována k 6. dubnu 2012.

³ Smlouva o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“), Smlouva o Evropské unii (dále jen „SEU“).

1 Ochrana před povodněmi a její význam

Voda jako jedna ze základních složek životního prostředí plní mnoho životně důležitých funkcí, ale je také silným přírodním živlem, před jehož negativním působením je nutné se bránit. Povodně jsou přirozené přírodní jevy, ale prostředí, v nichž se odedávna povodně vyskytují, dnes z velké části využívá člověk pro svou potřebu. Jsou proto vnímány jako negativní jev, jež má za následek mnohdy vysoké škody, jak na lidských životech a majetku, tak na životním prostředí.

I když jsou primárními důvody vzniku povodní přírodní jevy, jako je jarní tání či letní přívalové deště, sám člověk velmi ovlivňuje rozsah a průběh povodní.⁴ Lidská činnost, jako je rozšiřování osídlených a hospodářsky využívaných ploch v záplavových územích, deforestace, zemědělská činnost nebo havárie vodních děl, vedoucí k neřízenému rozlivu nadměrného množství vody, má vliv na snižování retenční schopnosti půdy.⁵ Tedy schopnosti půdy zadržovat a absorbovat vodu.⁶

Negativním faktorem je i nízké povědomí obyvatelstva o této problematice. To se mnohdy týká i rozhodovacích orgánů, které si ne vždy plně uvědomují dopad přírodních událostí, jako jsou povodně, a nedostatečně aplikují opatření na ochranu před nimi. Problémem může být i nedostatek informací a nedostatečné zmapování rizikových oblastí, jež je potřebné pro účinnou prevenci a plánování.⁷

Dalším faktorem, který prokazatelně zvyšuje výskyt povodní, jsou klimatické změny na Zemi. „*Současný trend využívání půdy spolu s vysokým počtem v historii osídlených záplavových území tvoří v Evropě nebezpečný koktejl. Výsledkem změny klimatických podmínek by tak mohl být dramatický nárůst povodňových katastrof s dopady na ekonomiku, udržitelný rozvoj a lidské zdraví v postižených oblastech.*“⁸ Tyto problémy se již dostaly na globální úroveň. Závažnost problému dokazuje i fakt, že se tímto problémem nezabývají jen jednotlivé státy. Důležitost právní úpravy ochrany před povodněmi dokazuje i to, že kromě právní úpravy národní v jednotlivých členských státech existuje i rozvíjející se právní úprava na úrovni EU. „*Povodně neznají žádné státní hranice.*“⁹ Je proto nutná spolupráce členských

⁴ DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 276.

⁵ PETRESCU-MAG, Ruxandra-Mălina, ȘTEFĂNESCU, Lucrina. The Necessity to Initiate and Develop Common Directions in the Assessment and Management of Flood Risks at European Community Level. *Philobiblon*, 2009, č. 14, s. 554 – 562.

⁶ Odstavec 2 preambule Směrnice Evropského parlamentu a Rady Evropské unie 2007/60/ES ze dne 23. října 2007 o vyhodnocování a zvládnání povodňových rizik (dále jen „povodňová směrnice“).

⁷ BARREDO, J. I., DE ROO, A., LAVALLE, C. Flood risk mapping at European scale. *Water Science & Technology*, 2007, č. 56, s. 11 – 12.

⁸ BARREDO, DE ROO, LAVALLE: *Flood risk ...*, s. 12.

⁹ PETRESCU-MAG, ȘTEFĂNESCU: *The Necessity to Initiate...*

států EU v ochraně před povodněmi v souladu se základními principy. Členské státy se musí snažit o vzájemnou spolupráci a o rozdělení odpovědnosti v organizaci ochrany před povodněmi.

Povodně v určité míře vždy existovaly a existovat budou. Otázkou tedy není to, jak jim zcela zabránit, ale to, jak se s nimi vypořádat. Je nutno v první řadě eliminovat faktory zvyšující jejich výskyt a intenzitu, v druhé řadě pak efektivně řídit a organizovat ochranu před povodněmi.¹⁰

Již v evropské rámcové směrnici o vodě¹¹, nalezneme ustanovení týkající se ochrany před povodněmi. V roce 2007 vydala EU zásadní právní akt zaměřený na efektivnější a kompaktnější ochranu před povodněmi v EU. Tím je povodňová směrnice, jež má za cíl sjednotit úpravu ochrany před povodněmi ve všech členských státech EU a zavést nové nástroje ochrany před povodněmi v daném časovém horizontu. Povodňová směrnice zdůrazňuje především zavedení účinných opatření v rámci celých povodí vodních toků, tedy hlavně těch, která přesahují hranice jednoho státu.

V ČR ochrana před povodněmi spadá pod institut plánování v oblasti vod, komplexně upravené vodním zákonem¹². Ten jej charakterizuje jako „*soustavnou koncepční činnost, kterou zajišťuje stát, a jejíž účelem je vymezit a vzájemně harmonizovat veřejné zájmy ochrany vod jako složky životního prostředí, snížení nepříznivých účinků povodní a sucha a udržitelného užívání vodních zdrojů.*“¹³

1.1 Pojem povodně

Povodňová směrnice definuje povodeň jako „*dočasné zaplavení území, které obvykle není vodou zaplaveno. Tento pojem zahrnuje povodně způsobené řekami, horskými bystřinami, občasnými vodními toky ve Středomoří a záplavy z moří v pobřežních oblastech a nemusí zahrnovat povodně způsobené kanalizačními systémy.*“¹⁴ Tato definice se vztahuje na všechny členské státy a je proto velmi obecná, aby mohla zahrnout všechny typy povodní jak v zemích přímořských tak vnitrozemských. Směrnice definuje i pojem „povodňové riziko“ jako „*kombinace pravděpodobnosti výskytu povodně a možných nepříznivých účinků na lidské*

¹⁰ Tamtéž.

¹¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. října 2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky (dále jen „rámcová směrnice o vodě“).

¹² Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „vodní zákon“).

¹³ § 23 odst. 1 vodního zákona.

¹⁴ Kapitola I čl. 2 odst. 1 povodňové směrnice.

*zdraví, životní prostředí, kulturní dědictví a hospodářskou činnost, které souvisejí s povodní.*¹⁵

Podle vodního zákona se povodněmi rozumí „přechodné výrazné zvýšení hladiny vodních toků nebo jiných povrchových vod, při kterém voda již zaplavuje území mimo koryto vodního toku a může způsobit škody. Povodeň je i stav, kdy voda může způsobit škody tím, že z určitého území nemůže dočasně přirozeným způsobem odtékat nebo její odtok je nedostatečný, případně dochází k zaplavení území při soustředěném odtoku srážkových vod.“¹⁶

Povodně rozlišujeme podle příčin jejich vzniku na přirozené a zvláštní. Přirozená povodeň je způsobena přírodními jevy jako je tání, dešťové srážky nebo chod ledů. Naopak povodeň zvláštní, jak již napovídá její označení, je povodní způsobenou lidskou činností, tedy povodeň nepřirozená, které lze snáz předcházet. Jejimi příčinami může být porucha vodního díla vedoucí až k jeho havárii, např. protržení vodní hráze, nebo nouzové řešení kritické situace na vodním díle.

Na území EU se vyskytují různé typy povodní. Patří sem povodně říční, tedy rozlití řeky mimo její přirozené koryto, a povodně přívalové, způsobené přívalovými dešti, kdy půda není schopná pojmout velké množství srážek za krátkou dobu. Povodně se mohou vyskytovat ve městech, kde působí škody především na majetku a na infrastruktuře, nebo na mořském pobřeží. Od typu povodně se pak odvíjí to, jaký druh škody může způsobit a podle toho se také organizuje ochrana před povodněmi a nástroje k jejímu provádění. Každý členský stát v EU tedy potřebuje odlišné druhy nástrojů k ochraně před povodněmi na svém území.

V ČR se objevují nejvíce letní povodně způsobené déletrvajícými regionálními srážkami o velké intenzitě, přívalové povodně, jež jsou následkem krátkodobých srážek s velkou intenzitou a zimní a jarní povodně způsobené rychlým táním sněhové pokrývky. Vyskytují se i povodně způsobené ledovými jevy na vodních tocích v zimním období a povodně zvláštní, jak jsem již zmínila, způsobené umělými vlivy.¹⁷

1.2 Význam ochrany před povodněmi

Podle zprávy Evropské agentury pro životní prostředí v období 1998 – 2009 vzrostl v Evropě počet přírodních katastrof. Ty zavinily téměř 100 tisíc úmrtí a vedly ke ztrátě ve

¹⁵ Kapitola I čl. 2 odst. 2 povodňové směrnice.

¹⁶ §64 odst. 1 vodního zákona.

¹⁷ Příloha č. I Koncepce řešení problematiky ochrany před povodněmi v České republice s využitím technických a přírodních blížkových opatření. Praha: Ministerstvo zemědělství a Ministerstvo životního prostředí České republiky, 2010.

výši asi 150 miliard EUR. Finančně nejnákladnější byly právě povodně – okolo 52 miliard EUR.¹⁸ Jiný zdroj uvádí, že od roku 1998 v důsledku těchto přírodních katastrof přišlo o život přes 700 lidí napříč Evropou, došlo k migraci více než půl milionu lidí ze záplavových oblastí a škody na hmotném majetku byly vyčísleny na více než 25 bilionů eur.¹⁹

V ČR od roku 1997 způsobily povodně škody za zhruba 174 miliard korun. Povodně zasahují naše území téměř každoročně a někdy i více než jednou v roce v důsledku různých příčin. Největší majetkovou škodu mají na svědomí jarní povodně v roce 2002, a to ve výši 75,1 miliardy korun. Zemřelo tehdy 16 lidí. Letní povodně 1997 způsobily škodu za 62,2 miliardy korun a měly 60 lidských obětí. Třetí největší škody pak způsobily přívalové povodně v roce 2010 - 15 miliard korun - a vyžádaly si 6 lidských životů.²⁰

Celkové újmy na kvalitě životního prostředí ukazují, že ČR a vůbec oblast střední Evropy je čím dál zranitelnější v důsledku povodní. Ty mají i nepřímé následky v sociálně-ekonomické sféře, které se projevují mimo újmy na zdraví a psychice obyvatel i na zvyšování nezaměstnanosti nebo narušení tržních vztahů. Dalším důsledkem je i zátěž rozpočtových zdrojů v souvislosti s náhradou vzniklých ztrát.²¹

Ochranou před povodněmi se podle §63 vodního zákona rozumí činnost a opatření k předcházení a zvládnutí povodňového rizika v ohroženém území. Cílem je předcházení a zamezení škod při povodních na životech, majetku i na životním prostředí.

Veliký význam ochrany před povodněmi dokazuje i množství mezinárodních úmluv, většinou bilaterálních, o vodních tocích, jež přesahují území jednoho státu. Je mnohem efektivnější chránit povodí a hospodařit s ním jako s jedním celkem a vyvstává tak i potřeba společného institucionálního zajištění v rámci jednoho celého povodí. Mezinárodní spolupráce v rámci vodního hospodářství je založena na společném zájmu spravedlivého využívání a rozvoje. Proto se vytvářejí různé úmluvy a instituce na mezinárodní úrovni.²² Na území ČR leží horní části povodí některých velkých evropských řek jako je Labe nebo Odra. Existují tedy mezinárodní dohody mezi ČR a sousedními státy v rámci těchto povodí.²³

¹⁸ *Přírodní katastrofy v Evropě jsou častější a způsobují větší škody* [online]. cenia.cz [cit. 13. března 2012]. Dostupné na <[http://www.cenia.cz/_C12571B20041E945.nsf/\\$pid/CENMJG3KFGK3](http://www.cenia.cz/_C12571B20041E945.nsf/$pid/CENMJG3KFGK3)>.

¹⁹ Údaje jsou platné k roku 2007. Viz: PETRESCU-MAG, ȘTEFĂNESCU: *The Necessity to Initiate...*

²⁰ HAVEL, Petr. *Od roku 1997 způsobily v ČR povodně škody za 174 miliard korun* [online]. nase-voda.cz, 15. 11. 2011 [cit. 12. 3. 2012]. Dostupné na <<http://www.nase-voda.cz/od-roku-1997-zpusobily-v-cr-povodne-skody-za-174-miliard-korun/>> .

²¹ Katastrofální povodeň v České republice v srpnu 2002. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2005, s. 3.

²² BIRNIE, Patricia, BOYLE, Alan. *International law & the environment*. 2. vydání. New York: Oxford University Press, 2002, s. 304.

²³ Dohoda o mezinárodní komisi pro ochranu Labe, která je v platnosti od 13. srpna roku 1993 a jejíž smluvními stranami jsou ČR, Spolková republika Německo a EHS.

1.3 Základní principy

Principy práva životního prostředí i obecné principy práva se uplatňují na úrovni mezinárodní²⁴, evropské i vnitrostátní. Jejich potřeba vyplývá již ze specifčnosti práva životního prostředí a z potřeby formulovat určité obecné postuláty, které by vyjadřovaly účel a cíle ochrany životního prostředí.

Principy důležité pro ochranu před povodněmi jsou takové, které napomáhají zvýšení efektivity ochrany, lepší prevenci a připravenosti na povodňové události. Dále tyto principy slouží ke zvýšení schopnosti vypořádat se s negativními účinky povodní, k dostatečné výměně informací mezi orgány i mezi státy a k dobré informovanosti a zapojení veřejnosti.

Příkladem principů vyplývajících z evropského práva jsou princip subsidiarity a princip proporcionality.²⁵ Považuji za důležité zmínit je hned na začátku i přesto, že nejsou specifickými pro právo životního prostředí. Jde totiž o takové principy práva, jež jsou zcela nepostradatelné pro funkční koexistenci práva EU a ČR. Princip subsidiarity má zajistit, aby byla všechna opatření, přijímaná na úrovni EU, co nejbližší občanům, tedy na co nejnižším stupni veřejné správy. Mají se tak zohlednit odlišnosti v různých regionech. Důvodem pro takové chování je fakt, že na nejnižších úrovních správy se tato opatření realizují, vykonávají. Cílem tohoto principu je tedy efektivita. V praxi to znamená, že pokud určitá oblast nespadá do výlučné pravomoci EU²⁶, preferuje se učinit opatření na úrovni národní, regionální nebo přímo místní. V ČR jsou nejnížší úrovně nižší samosprávné celky – obce. S předešlým principem úzce souvisí princip proporcionality, jež vyžaduje, aby aktivity EU nepřekročily určitý rámec opatření, která jsou nutná k realizaci cílů vyplývajících ze Smluv.²⁷

Hlavní roli ale v ochraně před povodněmi hraje princip prevence jako nejefektivnější forma ochrany. To vyplývá jak z praxe, tak ze Strategie ochrany před povodněmi pro území ČR (viz kapitola 4.2.5). Dále je zdůrazněn i v jednom ze zásadních koncepčních nástrojů EU na ochranu životního prostředí obecně – v šestém akčním programu pro životní prostředí.²⁸ Zde je obecně spojován s ochranou lidského zdraví a životního prostředí. V souvislosti s ochranou před povodněmi je tento princip zásadní právě proto, že povodním nelze zcela zabránit, ale lze se na ně připravit v rámci preventivních protipovodňových opatření.

²⁴ Deklarace o životním prostředí z Rio de Janeiro, 1992.

²⁵ Čl. 5 SEU.

²⁶ Podle čl. 3 SFEU je to oblast celní unie, stanovení pravidel hospodářské soutěže nezbytných pro fungování vnitřního trhu, měnová politika pro členské státy, jejichž měnou je euro, zachování biologických mořských zdrojů v rámci společné rybářské politiky a společná obchodní politika.

²⁷ *Subsidiarita* [online]. europa.eu, [cit 21. ledna 2012]. Dostupné na <http://ec.europa.eu/ceskarepublika/information/glossary/term_166_cs.htm>.

²⁸ Odst. 5 preambule rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1600/2002/ES ze dne 22. července 2002 o šestém akčním programu Společenství pro životní prostředí (dále jen „šestý akční program“).

Odrazem principu prevence by mělo být zejména omezení obytné a výrobní funkce území nacházejícího se v aktivních zónách zaplavení a nepřipustit obnovu výstavby těch objektů, které povodeň poničila.²⁹ Princip prevence ostatně provází celou mou práci.

Spolupráce mezi členskými státy EU v ochraně před povodněmi je založena i na principu solidarity mezi členskými státy navzájem. Ten se projevuje hlavně ve finanční stránce a více jej rozvedu v kapitole o Fondu solidarity, jak již z jeho názvu vyplývá.

V rámci práva životního prostředí mají zásadní význam princip integrace a princip integrované ochrany. První zmíněný je principem práva evropského a jeho právní zakotvení nalezneme v primárním právu EU: „*požadavky na ochranu životního prostředí musí být zahrnuty do vymezení a provádění politiky a činností Unie, zejména s ohledem na podporu udržitelného rozvoje.*“³⁰ Tento článek značí důležitost provázání všech politik EU s politikou životního prostředí. To je založeno na konceptu, podle něhož se na environmentální požadavky a politiku nemá nahlížet jako na izolovaný celek. Naopak do životního prostředí, a do oblasti ochrany před povodněmi obzvláště, mnohdy přímo zasahují jiné oblasti jako je doprava, energetika nebo zemědělství. Zakotvení tohoto principu poukazuje na nezbytnost ekologického myšlení v rámci všech politik EU.³¹ Důraz na integraci environmentálních zájmů do všech politik a činností EU dává i šestý akční program pro životní prostředí³², a to za účelem „*omezení tlaků na životní prostředí pocházejících z různých zdrojů*“.

Princip integrované ochrany nalezneme v českém právu. Integrace zde není výrazem pro komplexnost politik a činností, ale vyjadřuje spojitost všech složek životního prostředí, kdy poškození či ohrožení jedné složky přechází do složek jiných, což vede k poškození celého ekosystému. Jako příklad lze uvést případ, kdy v průběhu povodní voda znečištěná důsledkem jejího rozlití do znečištěných míst kontaminuje půdu.

V neposlední řadě je třeba uvést v souvislosti s ochranou před povodněmi princip informovanosti a princip účasti veřejnosti. Informovanost bychom mohli označit za prvek prevence, a to jak ve smyslu informovanosti obecně o dané problematice, tak i ve smyslu včasné a důsledné informovanosti o konkrétní povodni. V následujících kapitolách, zejména v kapitole o informačních nástrojích, uvedu některé právní předpisy, kde je tento princip zakotven. Taktéž princip účasti veřejnosti je rozveden dále, a to v rámci evropské i české legislativy.

²⁹ ČAMROVÁ, Lenka, JÍLKOVÁ, Jiřina a kol. *Povodňové škody a nástroje k jejich snížení*. Praha: IEEP Institut pro ekonomickou a ekologickou politiku, 2006, s. 51.

³⁰ Čl. 11 SFEU.

³¹ KRÄMER, Ludwig. *EC Environmental law*. 6. přepracované vydání. London: Sweet & Maxwell, 2006, s. 21.

³² Odst. 13 preambule šestého akčního programu.

2 Právní úprava ochrany před povodněmi v EU

V roce 2002 byl pro období 2002-2012 přijat šestý akční program pro životní prostředí jako koncept environmentální politiky. Mezi základní priority politiky životního prostředí řadí mimo dalších důležitých bodů i boj proti změnám klimatu. V rámci ochrany před povodněmi je klíčovým článkem 5 – Cíle a prioritní oblasti činnosti pro řešení problémů změny klimatu. Zde v bodu třetím nalezneme ustanovení, dle kterého vedle opatření vedoucích ke zmírnění změny klimatu by mělo ES připravit i opatření zaměřená na přizpůsobení se důsledkům změny klimatu, jimiž jsou i povodně. Jak vidíme, v šestém akčním programu jsou povodně přímo zmíněny jako jev spojený se změnami klimatu. Boj proti těmto změnám je tedy i nástrojem ochrany před povodněmi.

EU má i svou environmentální politiku. Ta obsahuje principy ochrany životního prostředí, jež se mají odrážet ve veškeré legislativě EU. Základním účelem této politiky je „poskytnout vodítka a rámec pro rozhodování a aktivity na mezinárodní, celostátní, krajské a místní úrovni, směřující k dosažení dalšího zlepšení kvality životního prostředí jako celku i stavu jeho složek a součástí.“³³

Jak pro ochranu před povodněmi, tak i pro celou oblast životního prostředí, jsou důležité především směrnice EU. Řadí se mezi sekundární právo EU, jímž jsou vedle směrnic i nařízení, rozhodnutí, ale i nezávazná doporučení a stanoviska či akty sui generis.³⁴ Právní zakotvení nalezneme v čl. 288 odst. 3 SFEU, podle něhož je směrnice „závazná pro každý stát, kterému je určena, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, přičemž volba formy a prostředku se ponechává vnitrostátním orgánům.“ Promítnutí do českého právního řádu se pak uskuteční pomocí implementace směrnice.

Definice směrnice poukazuje na specifickou povahu tohoto právního aktu. Ta spočívá v tom, že se jeho účinky na vnitrostátní právo členských států EU projevují pouze na základě transpozičního opatření, tedy předpisu, do něhož se obsah směrnice promítne.³⁵ Po transpozici následuje aplikace transponovaných právních ustanovení v praxi a následně prosazování těchto pravidel chování, nebo také vynucování (enforcement).

Povinnost implementace předpisů EU členskými státy vyplývá ze zakládacích Smluv: „členské státy učiní veškerá vhodná obecná nebo zvláštní opatření k plnění závazků, které

³³ *Politika životního prostředí* [online]. cenia.cz [cit. 12. listopadu 2011]. Dostupné na <[http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/\\$pid/MZPMSFGSJYY](http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/$pid/MZPMSFGSJYY)>.

³⁴ ŠIŠKOVÁ, Naděžda, STEHLÍK, Václav. *Evropské právo I – ústavní základy Evropské unie*. Praha: Linde Praha, a. s., 2007, s. 91.

³⁵ KRÁL, Richard. *Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU a ČR*. Praha: C. H. Beck, 2002, s. 1.

vyplývají ze Smluv nebo z aktů orgánů EU.“³⁶ Dále „musí členské státy přijmout veškerá nezbytná vnitrostátní právní opatření k provedení právně závazných aktů EU.“³⁷ Dojde-li k nesplnění této povinnosti členského státu, zpravidla v podobě nedodržení včasné a správné implementace evropského právního předpisu, případně neoznámení stavu implementace EK, má EK účinný nástroj pro nápravu. Jedná se o žalobu pro nesplnění povinnosti členského státu. Právním základem jsou články 258 a 260 SFEU a v případě předložení věci k SD EU podle článku 260 hrozí státu zaplacení paušální částky nebo penále. Státy tak mají mimo jiné i ekonomickou motivaci pro plnění povinností, vyplývajících jim z primárních smluv EU.

Evropské právní předpisy v oblasti vod jsou přijímány od poloviny 70. let 20. století. V této oblasti vzniklo mnoho směrnic, zaměřených vždy na určitý problém. I přesto, že byly všechny tyto směrnice založeny na stejných principech, nepodařilo se zcela dosáhnout jimi stanovených cílů. Proto od počátku 90. let 20. století usilovala ES o koncepční změnu vodní politiky, jež vedla k přijetí rámcové směrnice o vodě. Tato směrnice spojuje dosavadní způsoby regulace do jednoho předpisu a poskytuje tak rámec činností EU v oblasti vodní politiky.³⁸

2.1 Rámcová směrnice o vodě

Základním evropským právním předpisem v oblasti vodní politiky je rámcová směrnice o vodě, která vstoupila v platnost 22. prosince roku 2000. ES považovala za nezbytné vytvořit provázanou vodní politiku. Směrnice představuje nejvýznamnější legislativní nástroj pro oblast vody. Jejím cílem je umožnit trvale udržitelný rozvoj v oblasti vodního hospodářství, vyrovnané využívání vod, snížení jejich znečištění, ale i přispění ke zmírnění účinků povodní. Jak dále vyplývá z její preambule, snaží se EU touto směrnicí prohloubit spolupráci jednotlivých členských států v rámci vodní politiky.

Jedním z cílů rámcové směrnice je i zapojení široké veřejnosti do procesu rozhodování o záležitostech vodní politiky. EU se obecně snaží o zlepšení informovanosti a zapojení veřejnosti, pochopitelně i v oblasti vod a povodní.³⁹

EU v tomto právním předpise vychází ze zcela nové koncepce regulace vodního hospodářství. Všechna opatření, jež souvisí s ochranou vod, mají vycházet z jednotlivých říčních povodí jako celků a respektovat tak přírodní podmínky i přirozený výskyt vody

³⁶ Čl. 4 odst. 3 SFEU.

³⁷ Čl. 291 odst. 2 tamtéž.

³⁸ DAMOHORSKÝ: *Právo životního prostředí...*, s. 278.

³⁹ Implementace rámcové směrnice EU pro vodní politiku v České republice. Praha: Ministerstvo životního prostředí. 2004, s. 5 – 7.

v životním prostředí. Na základě toho má být analyzován současný stav vodních zdrojů v každém povodí, zajištěn jejich monitoring a navržena a realizována opatření k dosažení základního cíle rámcové směrnice o vodě. Tím je dobrý stav povrchových a podzemních vod.⁴⁰

Rámcová směrnice se opírá mimo jiné i o princip integrace, tedy propojení s jinými politikami, jako je např. energetika, doprava nebo regionální politika. Vodní politika se v současnosti stává důležitou otázkou EU a ačkoliv jsou mezi členskými státy mnohdy značné rozdíly, je zdůrazněna jejich vzájemná spolupráce, výměna relevantních informací a snaha vytvořit základní pravidla platící pro všechny. Obecně tedy směrnice „*usiluje o udržení a zlepšení vodního prostředí ve Společenství.*“⁴¹

Jedním z účelů rámcové směrnice o vodě je zmírnit účinky povodní a díky tomu zajistit dostatečné zásoby vody dobré jakosti, snížit znečišťování podzemních vod a dosáhnout i cílů vyplývajících z mezinárodních dohod souvisejících s vodní politikou.⁴²

Směrnice dává členským státům i povinnosti v rámci vodohospodářské politiky. V oblasti povodní je např. stanovena povinnost členských států zvážit účinky stavu příslušných útvarů podzemních vod na povodňovou ochranu.⁴³ I přesto, že se ochrana před povodněmi vyskytuje několikrát hlavně v rámci cílů rámcové směrnice o vodě, nejedná se vůbec o stěžejní téma rámcové směrnice o vodě. Po několik let tedy na úrovni EU neexistovala žádná podrobnější úprava této problematiky. Tu obsahuje až následující směrnice.

2.2 Povodňová směrnice

Vzhledem k narůstajícímu výskytu a síle povodní v souvislosti s lidskou činností a změnou klimatu, ale také vzhledem k přeshraničnímu charakteru povodní a vodních toků vůbec, došla EU k závěru, že je třeba tuto problematiku upravit na „nejvyšší úrovni“. Tato směrnice je nejnovější právní úpravou ochrany před povodněmi na úrovni EU. Obsahuje nové nástroje ochrany před povodněmi, které mají být v daných lhůtách zavedeny v členských státech.

V preambuli směrnice jsou obsaženy důvody této nové úpravy povodní. Patří mezi ně hrozba úmrtí, vysídlení obyvatel a škody na životním prostředí, vážné ohrožení hospodářského vývoje či narušení hospodářské činnosti Společenství spojené s povodněmi.

⁴⁰ DAMOHORSKÝ: *Právo životního prostředí...*, s. 278.

⁴¹ Odst. 19 preambule rámcové směrnice o vodě.

⁴² Čl. 1 písm. e) tamtéž.

⁴³ Příloha II bod 2.4 ii) tamtéž.

Směrnice upozorňuje na to, že povodně jsou přírodním jevem, jemuž nelze zabránit, je proto třeba s ním počítat a umět se s ním vypořádat a zmírnit jeho následky. Opatření by podle povodňové směrnice měla být v maximální míře koordinována v rámci celých povodí.

Účelem povodňové směrnice je stanovit rámec pro vyhodnocování a zvládnutí povodňových rizik na úrovni jednotlivých členských států.⁴⁴ Nástroji pro dosažení zmírnění možných nepříznivých účinků povodní jsou v první řadě předběžná vyhodnocení povodňových rizik. Pro oblasti s významným povodňovým rizikem, vyplývající z těchto vyhodnocení, se mají zpracovat plány pro zvládnutí povodňových rizik, které dále vycházejí z map povodňového nebezpečí a map povodňových rizik. Těmito nově zavedenými nástroji se budu blíže zabývat v rámci kapitoly o koncepčních nástrojích.

Směrnice počítá i s přezkumem a případnou aktualizací všech základních postupových kroků. Ta má být prováděna v šestiletých cyklech a termínech navazujících na vyhodnocení účinnosti a aktualizaci plánů oblastí povodí podle rámcové směrnice o vodě. To znamená, že od roku 2015 se má vyhodnocování povodňových rizik a jejich zvládnutí stát integrální součástí plánů oblastí povodí.

Implementace povodňové směrnice vyžaduje úzkou spolupráci mezi mnoha subjekty, jako jsou správci dolních i horních povodí, orgány územního plánování, krizového řízení, veřejnost i experti na danou problematiku. Taková spolupráce mívá svá úskalí, která mohou spočívat v rozdílném vnímání problémů a rizik, v chybějící motivaci ke spolupráci, v rozdílných strategiích a také v odlišném přístupu ke spolupráci mezi institucemi.⁴⁵ Proto je potřeba stanovit jednotná pravidla pro spolupráci na nejvyšší institucionální úrovni.

Na evropské úrovni byla pro usnadnění implementace směrnice v členských státech ustavena v roce 2007 evropská povodňová pracovní skupina - WGF a to v rámci EK – DG Environment. WGF měla napomoci členským státům ve výměně informací prostřednictvím workshopů zaměřených na jednotlivé části povodňové směrnice.⁴⁶

Za implementaci povodňové směrnice v ČR je zodpovědné MŽP a MZe a byla za tímto účelem ustavena národní pracovní skupina „Povodňová směrnice“, která se schází pravidelně od roku 2008. Jejími členy jsou zástupci kompetentních ministerstev, správci

⁴⁴ Kapitola I článek 2 povodňové směrnice.

⁴⁵ MOSTERT, E, JUNIER, S. J. The European Flood risk directive: challenges for research. *Hydrology & Earth System Sciences*, 2009, č. 6/4, s. 8.

⁴⁶ DRÁB, Aleš, ŘÍHA, Jaromír. An approach to the implementation of European Directive 2007/60/EC on flood risk management in the Czech Republic. *Natural Hazards and Earth System Sciences*, 2010, č. 10/9, s. 1977 – 1987.

povodí, ČHMÚ a VÚV T. G. Masaryka. Veřejnost je informována o implementaci pomocí informačního systému POVIS (viz informační nástroje).⁴⁷

Pro vypracování předběžného vyhodnocení povodňových rizik v ČR budou dobrým podkladem mapy záplavových území spolu s plány oblastí povodí. Podle Ing. Karla Drbala, Ph.D. z VÚV T. G. Masaryka je možné stanovit národní úrovně „významného povodňového rizika“ hlavně na základě podílu a počtu trvale bydlících osob dotčených projevy povodňového nebezpečí. Podle těchto parametrů se pak identifikují oblasti s významným povodňovým rizikem. Problémy podle Drbala spojené s uplatněním povodňové směrnice se týkají zejména financování preventivních opatření. To leží nadále na státu s prakticky výhradním využíváním veřejných prostředků. Dále není příliš zřetelné vymezení zodpovědnosti za přípravu preventivních opatření, tj. role přímých uživatelů, obcí, krajů a státu.⁴⁸

2.3 Další legislativa

S problematikou povodní a s prováděním povodňové směrnice souvisí i další právní předpisy EU. Týkají se souvislosti povodní a klimatických změn. Proto je třeba zahrnout do ochrany před povodněmi i předpisy zabývající se povodněmi jen jako důsledkem klimatických změn. Použijeme-li analogicky obecný princip práva životního prostředí „náprava u zdroje“, dojdeme k závěru, že pokud chceme zabránit povodním, měli bychom začít opatřeními proti změnám klimatu, jakožto potenciálním „zdrojem“ povodní.

2.3.1 Směrnice EIA, SEA

Směrnice EIA⁴⁹ zakotvuje problematiku posouzení vlivu konkrétních lidských záměrů na životní prostředí. Takovými záměry se rozumí provádění staveb, zařízení nebo děl, či jiné zásahy do přírodního prostředí a krajiny.⁵⁰ Preambule odkazuje na akční programy ES z let 1973, 1977 a 1983, které zdůrazňují, že „nejlepší politika v oblasti životního prostředí

⁴⁷ Předběžné vyhodnocení povodňových rizik v České republice 2011. Implementace směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/60/ES o vyhodnocování a zvládání povodňových rizik. Verze 3.0. Ministerstvo životního prostředí a Ministerstvo zemědělství.

⁴⁸ DRBAL, Karel. *Proces implementace povodňové směrnice EU v České republice*. Brno: Výzkumný ústav vodohospodářský T. G. Masaryka, 2008.

⁴⁹ Směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (dále jen „směrnice EIA“).

⁵⁰ Čl. 1 odst. 2 směrnice EIA.

spočívá spíše v předcházení vzniku znečištění prostředí nebo nepřijatelnému zasahování do něj u zdroje než v následných snahách o omezování jejich vlivů.“⁵¹

Směrnice EIA odráží i princip prevence, a to v článku 3, kde uvádí, že se u daných záměrů mají posuzovat přímé i nepřímé vlivy mimo jiné i na člověka, vodu a hmotný majetek. Toto jsou zásadní faktory, k nimž je nutno přihlížet při posuzování záměrů, které by mohly mít dopad na ochranu před povodněmi. V příloze II směrnice EIA jsou stanoveny záměry podle článku 4 odst. 2 a v rámci záměrů spadajících do oblasti infrastruktury nalezneme i záměr úpravy vodních toků sloužící k ochraně proti povodním.⁵²

Do českého práva byla směrnice EIA transponována tzv. zákonem EIA⁵³. Některé směrnice přijaté před vstupem ČR do EU nemusela ČR transponovat ve lhůtě v nich uvedené, ale až ke dni vstupu ČR do EU, tedy k 1. květnu roku 2004. Zákon EIA, který transponuje směrnici EIA ve znění směrnice 97/11/ES, byl dokonce účinný již k prvnímu lednu 2002.⁵⁴

Směrnice EIA upravuje i jeden aspekt, který je zásadní i pro ochranu před povodněmi. Je jím poskytování informací veřejnosti. Občané se tak mohou dozvědět v průběhu procesu posuzování vlivů na životní prostředí mnoho informací o připravovaných podnikatelských záměrech na výstavbu a provozování činností ohrožujících životní prostředí.⁵⁵ V české úpravě se ale narozdíl od evropské výslovně nevyžaduje informovat veřejnost „adekvátním, včasným a efektivním způsobem“⁵⁶ a lze také poukázat na nedostatečné využívání „v místě obvyklých způsobů“ informování veřejnosti o procesu EIA jako takovém, který by ve větším rozsahu oslovil i veřejnost, která běžně nepracuje s internetem.⁵⁷

Druhou směrnicí je směrnice SEA⁵⁸. Ta zakotvuje povinnost posouzení vlivů na životní prostředí koncepčních nástrojů jako jsou plány, programy nebo strategie, které jsou přijímány na národní, regionální nebo místní úrovni. Pro plány a programy z oblasti vodního hospodářství je toto posuzování povinné.⁵⁹ Od 1. května 2004 je proces SEA upraven ve

⁵¹ Preambule směrnice EIA.

⁵² Příloha II odst. 10 písm. f) tamtéž.

⁵³ Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon EIA“).

⁵⁴ ČERNÝ, Pavel. *Analýza transpozice a implementace směrnice EIA v právním řádu ČR*. Tábor: Ekologický právní servis, 2007, s. 2.

⁵⁵ DOHNAL, Vítězslav, ČERNÝ, Pavel. *Stát, obec, kraj a občan při ochraně životního prostředí*. 3. vydání. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2005, s. 37.

⁵⁶ Čl. 6 odst. 2 směrnice EIA.

⁵⁷ ČERNÝ: *Analýza transpozice a implementace směrnice EIA...*, s. 9.

⁵⁸ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí (dále jen „směrnice SEA“).

⁵⁹ Strategic Environmental Assessment – SEA [online]. ec.europa.eu, 23. února 2012 [cit 3. března 2012]. Dostupné na <<http://ec.europa.eu/environment/eia/sea-legalcontext.htm>>.

zvláštní části zákona EIA, do něhož byla směrnice SEA transponována novelou zákona č. 94/2004 Sb.

Ráda bych upozornila i na některé nedostatky implementace směrnice EIA co se týká činnosti úřadů na místní úrovni v ČR. Problematiky povodní by se mohlo dotýkat nedostatečné posouzení všech vlivů záměru, neposouzení reálných variant záměru, neexistence záruk efektivní a včasné účasti veřejnosti nebo nerespektování povinnosti mezistátního posouzení. Podle autora analýzy transpozice a implementace směrnice EIA v ČR „je zřejmé, že kompetentní úřady si často nejsou vědomy požadavků směrnice EIA nebo je („v zájmu hospodářského rozvoje“) ignorují.“⁶⁰

2.3.2 Nitrátová směrnice a GAEC

Nitrátovou směrnicí⁶¹ zde uvádím hlavně jako příklad toho, že z hlediska ochrany před povodněmi je důležité vidět všechny souvislosti, a tedy i aspekty nepřímo ovlivňující výskyt či průběh povodní. Cílem nitrátové směrnice je snižovat znečištění vod, které je způsobované dusičnany ze zemědělských zdrojů, a předcházet dalšímu takovému znečištění. Tato směrnice je důležitá nejen z hlediska znečištění vod, ale i z hlediska ochrany půdy proti vodní erozi. Sekundárně tak tato právní úprava obsahuje i ochranu před povodněmi, neboť eroze půdy je jedním z negativních aspektů vedoucích ke snížení retenční schopnosti půdy.

V případě GAEC se jedná o standardy Dobrého zemědělského a environmentálního stavu a tyto standardy individuálně definují členské státy na základě rámce stanoveného v evropské legislativě.⁶² Hospodaření v souladu s nimi přispívá rovněž k řešení problematiky protierozní ochrany půdy a tím i nepřímo k prevenci proti povodním.⁶³

⁶⁰ ČERNÝ: *Analýza transpozice a implementace směrnice EIA...*, s. 12.

⁶¹ Směrnice Rady č. 91/676/EHS ze dne 12. prosince 1991 o ochraně vod před znečišťováním způsobeném dusičnany ze zemědělských zdrojů (dále jen „nitrátová směrnice“).

⁶² Příloha III nařízení Rady č. 73/2009 ze dne 19. ledna 2009, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zavádějí některé režimy podpor pro zemědělce a kterým se mění nařízení č. 1290/2005, č. 247/2006, č. 378/2007 a zrušuje nařízení č. 1782/2003.

⁶³ Koncepce řešení problematiky ochrany před povodněmi v České republice s využitím technických a přírodních blízkých opatření. Praha: MZe a MŽP ČR, 2010, s. 3.

3 Právní úprava ochrany před povodněmi v ČR

3.1 Vývoj právní úpravy

Legislativa zaměřená na ochranu životního prostředí obecně se v ČR objevuje až po roce 1989. V této době se legislativa rozrůstá o chybějící zákony, jako je například zákon o ochraně ovzduší, ale dochází i ke změnám zákonů dřívějších (např. zákon o lesích). Po roce 1989 se také projevuje vliv mezinárodních úmluv na poli ochrany životního prostředí, k nimž se tehdejší ČSFR a později ČR připojovala.⁶⁴

Česká právní úprava byla následně výrazně ovlivněna procesem harmonizace českého práva s právem EU, tedy sladěním právních předpisů českých s evropskými. Proces harmonizace odstartovalo podepsání Asociační dohody ČR s EU v roce 1993⁶⁵ a celý proces vyvrcholil vstupem ČR do EU.⁶⁶ V roce 2004 se ČR stala členským státem EU a přenesla tím na EU některé své svrchované pravomoci. Vzhledem k rozdílnosti právních řádů bylo tedy třeba stanovit pravidla i pro to, jaká právní norma se v případě rozporu použije přednostně. Tuto otázku vyřešil SD EU, když prohlásil, že „*založením Společenství na neomezenou dobu, jež je vybaveno vlastními orgány, právní subjektivitou, způsobilostí k právním úkonům, způsobilostí k mezinárodně právnímu zastoupení a zejména skutečnými pravomocemi vyplývajícími z omezení svrchovaných pravomocí nebo jejich přenosů ze států na Společenství, tyto státy omezily, byť jen ve vymezených oblastech, svá suverénní práva a vytvořily tak právní řád zavazující jak jejich příslušníky, tak i je samotné.*“⁶⁷ SD EU tak judikoval přednost komunitárního práva, což v praxi znamená, že v případě kolize normy vnitrostátní s normou komunitárního práva, má přednost norma komunitárního práva.

Problematika povodní je v českém právním řádu zakotvena po mnoho desítek let (viz příloha č. I), já se ale v této kapitole budu zabývat právní úpravou ČR, tedy od roku 1993.

První konkrétní zmínka o povodních se v legislativě ČR objevuje po katastrofálních povodních v roce 1997 v nařízení vlády⁶⁸, které upravuje poskytování finanční pomoci ze státního rozpočtu lidem postiženým povodní v červenci 1997. Pomoc byla buď ve formě nenávratného příspěvku, návratné půjčky na pořízení rodinného domu nebo bytu, nebo

⁶⁴ DAMOHORSKÝ: *Právo životního prostředí...*, s. 26.

⁶⁵ 4. 10. 1993 byla podepsána Evropská dohoda zakládající přidružení mezi Českou republikou na jedné straně a Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na straně druhé, tzv. Asociační dohoda. V platnost vstoupila 1. února 1995 a kromě jiného zavazuje Českou republiku k postupnému sblížení právního řádu s *acquis communautaire*.

⁶⁶ Vstup Smlouvy o přistoupení ČR k EU v platnost se datuje na 1. května 2004.

⁶⁷ Rozsudek ESD č. 6/64 ve věci *Costa v. E.N.E.L.*, SbSD 1964, s. 1141.

⁶⁸ Nařízení vlády č. 190/1997 Sb., o poskytnutí pomoci v oblasti bydlení občanům postiženým povodněmi v roce 1997, ve znění pozdějších předpisů.

náhrady nákladů na odstranění stavby. Toto nařízení bylo několikrát novelizováno a rozšiřováno dále na oběti povodní v i v roce 1998.⁶⁹

V roce 1999 následuje první ucelené nařízení vlády⁷⁰ o ochraně před povodněmi. Nařízení obsahuje komplexní ochranu před povodněmi v ČR a ve velké míře se shoduje s hlavou IX dnešního vodního zákona, do něhož se úprava ochrany před povodněmi přesunula. Nařízení upravovalo základní pojmy, povodňová opatření, stupně povodňové aktivity, povodňové plány, předpovědní a hlášenou povodňovou službu, povodňové orgány, atd.

Finanční pomoci zakotvené dalšími nařízeními vlády (viz příloha č. I) se dočkaly i osoby a obce postižené další silnou povodní v roce 2002, a to jak formou nenávratné půjčky, tak i pomocí prostředků Státního fondu rozvoje bydlení.

V roce 1998 se novelizuje zákon o vodách z roku 1973⁷¹ a v roce 2001 pak vzniká nový vodní zákon. Ten mimo jiné ruší zákon o vodách z roku 1973 a nařízení vlády o ochraně před povodněmi z roku 1999.

Finanční pomoc na částečnou úhradu nákladů, spojených s odstraněním následků škod po povodních v červnu a červenci 2009, je zakotvena v zákoně o státním dluhopisovém programu.⁷² Podle něho dosahovala částka vymezená na tuto pomoc 7 miliard korun a splatnost závazků byla stanovena na 35 let ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona. I tento zákon byl o rok později rozšířen na pomoc postiženým povodněmi i v roce 2010 a částka, vymezená na náklady spojené s odstraněním škod způsobených povodněmi, se zvýšila na 10 miliard korun.

V rámci vývoje právní úpravy na území ČR je třeba zmínit i evropské právní akty. Již jsem se zabývala rámcovou směrnicí o vodě, jež byla přijata v roce 2000. Tehdy ještě ČR nebyla součástí ES, tudíž pro ni neplatila pravidla transpozice a implementace evropských směrnic obsažená ve Smlouvě o ES. ČR se před vstupem do EU řídila pravidly Evropské asociační dohody⁷³ a především jejího článku 69. To znamenalo, že ani transpoziční lhůty stanovené ve směrnicích vydaných v období před vstupem ČR do EU nebyly závazné. Žádné

⁶⁹ Nařízení vlády č. 240/1998 Sb., o poskytnutí finanční pomoci v oblasti bydlení občanům postiženým povodněmi v roce 1997 nebo v roce 1998 (úplné znění, jak vyplývá z pozdějších změn a doplnění).

⁷⁰ Nařízení vlády č. 100/1999 Sb., o ochraně před povodněmi.

⁷¹ Zákon č. 14/1998 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 138/1973 Sb., o vodách (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

⁷² Zákon č. 382/2009 Sb., o státním dluhopisovém programu na částečnou úhradu nákladů spojených s odstraněním následků škod způsobených záplavami a povodněmi v červnu a červenci 2009, ve znění pozdějších předpisů.

⁷³ Sdělení MZV č. 7/1995 Sb., o sjednání Evropské dohody zakládající přidružení mezi Českou republikou na straně jedné a Evropskými společenstvími na straně druhé.

konkrétní lhůty pro transpozici nevyplývaly ani z Evropské dohody a tak bylo zcela na ČR samotné, kdy a jakou směrnicí implementuje. Jedinou podmínkou, která musela být splněna, byla povinnost zajistit transpozici a implementaci všech směrnic ES k datu vstupu ČR do EU, vyjma těch, o nichž následující dohoda o přistoupení ČR k EU stanovila, že je lze transponovat a implementovat později. Pozdější transpozice a implementace se týkala především některých směrnic z oblasti životního prostředí.⁷⁴

3.2 Současná právní úprava

Hlavním právním aktem současné právní úpravy ochrany před povodněmi v ČR je vodní zákon. Vzhledem k potřebě implementace vysokého počtu směrnic z oblasti ochrany vod bylo nutné přijmout nový český vodní zákon. Projednávání jeho návrhu probíhalo dokonce souběžně s projednáváním rámcové směrnice o vodě.⁷⁵ Ta byla postupně začleňována do českého práva a spolu s úpravou právních předpisů v oblasti vod se jednalo i o uplatnění nových požadavků v praktickém životě, zapracování nových postupů a splnění řady závazků, vyplývajících z legislativy EU.

V současnosti je z hlediska ochrany před povodněmi nejaktuálnější implementace povodňové směrnice a realizace nástrojů z ní vyplývajících. Jedná se o implementaci jak prostřednictvím zákonů, tak prováděcími předpisy, ale i akty právně nezávaznými, jako jsou např. metodiky ministerstev, koncepce, strategie, apod.

3.2.1 Vodní zákon

Účelem vodního zákona je podle §1 *„chránit povrchové a podzemní vody, stanovit podmínky pro hospodárné využívání vodních zdrojů a pro zachování i zlepšení jakosti povrchových a podzemních vod, vytvořit podmínky pro snižování nepříznivých účinků povodní a sucha a zajistit bezpečnost vodních děl v souladu s právem Evropských společenství.“*

Vodní zákon komplexně upravuje celou oblast vodního hospodářství, tedy i ochranu před povodněmi, a to v době před vyhlášením krizového stavu a po jeho zrušení. Zákon vymezuje celou hierarchii vodoprávních úřadů od ministerstva přes kraje po obce s rozšířenou působností, jejichž činnost spočívá např. v určování záplavových území a linií, po nichž je řízena ochrana před povodněmi v době ohrožení.⁷⁶

⁷⁴ KRÁL: *Transpozice a implementace směrnic...*, s. 67 – 68.

⁷⁵ DAMOHORSKÝ: *Právo životního prostředí...*, s. 278.

⁷⁶ ČAMROVÁ, JÍLKOVÁ: *Povodňové škody...*, s. 39 – 40.

Vodní zákon upravuje plánování v oblasti vod, které mimo jiné zahrnuje i ochranu před povodněmi. Plán hlavních povodí ČR, plány oblastí povodí a programy opatření jsou označeny za nezbytné podklady pro výkon veřejné správy, a to zejména pro územní plánování územní rozhodování, vodoprávní rozhodování a povolování staveb.⁷⁷

Ochrana před povodněmi je podrobně upravena hlavou IX a je zabezpečována podle povodňových plánů. Při případném vyhlášení krizového stavu jsou stěžejními dokumenty krizové plány podle krizového zákona⁷⁸, jemuž se budu věnovat dále.

V díle prvním nalezneme výklad obecných pojmů jako je „ochrana před povodněmi“ nebo „povodeň“. Druhý díl patří povodňovým opatřením, jimiž se budu zabývat v kapitole o nástrojích ochrany před povodněmi.

Třetí díl je věnován definici a vyjmenování povodňových orgánů (viz kapitola 4.4.2). Zakotvuje jejich pravomoci a povinnosti, ale také jejich hierarchii, kde postupuje od nejnižší úrovně k nejvyšší. Povodňové orgány ale nejsou jedinými účastníky ochrany před povodněmi, proto následuje díl věnovaný ostatním účastníkům na této ochraně. Mezi ně se řadí správci povodí, správci vodních toků, vlastníci vodních děl a vlastníci pozemků a staveb, které se nacházejí v záplavovém území nebo zhoršují průběh povodně.

Následuje pátý a poslední díl o nákladech na opatření na ochranu před povodněmi. Zde se rozděluje hrazení nákladů na opatření mezi stát, kraj a právnické a fyzické osoby.⁷⁹

K povodním se vztahuje i § 15, který upravuje stavební povolení k vodním dílům. § 15 v odstavci 5 stanoví, že vodoprávní úřad může vyzvat žadatele o stavební povolení i k výpočtu povodňové vlny zvláštní povodně, a to u vodních děl vzdouvajících nebo akumulujících povrchové vody a staveb využívajících jejich energetický potenciál. Dále pak může vodoprávní úřad nařídít zastavení práce na stavbě nebo její odstranění z příkazu povodňového orgánu obce, obce s rozšířenou působností nebo kraje.⁸⁰

Vodoprávní úřad je důležitým aktérem v ochraně před povodněmi, neboť jeho souhlas je třeba ke stavbám, zařízením nebo činnostem, k nimž není třeba povolení podle vodního zákona, ale které mohou ovlivnit vodní poměry. Jedná se např. o stavby, těžbu nerostů nebo terénní úpravy v záplavových územích.⁸¹

Povodňová ochrana se zpravidla uskutečňuje v rámci jednotlivých povodí a jejich správu podle § 54 vykonávají správci povodí. V ochraně před povodněmi poskytují správci

⁷⁷ §23 odst. 2 vodního zákona.

⁷⁸ Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „krizový zákon“).

⁷⁹ § 86 vodního zákona.

⁸⁰ § 15 odst. 8 tamtéž.

⁸¹ § 17 odst. 1 c) tamtéž.

povodí stanoviska zejména pro vydání povolení k některým vybraným činnostem, pro vydání stavebního povolení k vodním dílům nebo pro udělení souhlasu podle zmíněného § 17. Správci také evidují v rámci příslušné oblasti povodí snižování retenčních schopností záplavových území vlivem změn v území a realizací staveb na ochranu před povodněmi. Při výkonu svých kompetencí navrhují příslušným orgánům způsob kompenzace případných negativních vlivů změn v území na retenční schopnosti záplavových území.⁸²

Vodní zákon prošel od svého vzniku 23 novelizacemi. Novelou z roku 2003⁸³ se vodní zákon dává do souladu s právem ES, což se týká i rámcové směrnice o vodách z roku 2000, která tak byla do českého práva implementována ještě před datem oficiálního vstupu ČR do EU. V roce 2006 proběhla tzv. malá povodňová novela vodního zákona. Ta vznikla na základě zadání formou vládního usnesení⁸⁴ pro ministra zemědělství, aby ve spolupráci s ministrem pro místní rozvoj a pro životní prostředí navrhl legislativní úpravu vodního zákona. Ta měla usnadnit realizaci protipovodňových opatření a jejich prosazení ve veřejném zájmu. Tím byl do vodního zákona zapracován účel vyvlastnění pro stavby na ochranu před povodněmi podle zákona o vyvlastnění.⁸⁵ Dále tato novela řeší i využití existujícího ale nepoužívaného institutu území určených k rozlivům povodní.⁸⁶ Tento institut je upraven k využití pro zátopy tzv. poldrů (suchých nádrží) a má umožnit zachování vlastnických vztahů k pozemkům a jejich běžné zemědělské či lesnické využití.⁸⁷

Další novelou č. 150/2010 Sb. byla do vodního zákona implementována povodňová směrnice, konkrétně plány pro zvládání povodňových rizik, jimž se budu podrobně věnovat v kapitole o koncepčních nástrojích. Tato novela je účinná od srpna 2010 a obsahuje na dvě stě novelizačních úprav. Označuje se proto jako velká novela vodního zákona a měla reagovat na novou evropskou legislativu. V průběhu prací ale vyvstal problém spojený s nedostatečně provedenou transpozicí rámcové směrnice o vodě, na níž byla dokonce ČR upozorněna Evropskou komisí.⁸⁸ Ta ČR vyzvala 16. října 2008 k podání vyjádření k formálnímu

⁸² § 54 vodního zákona.

⁸³ Zákon č. 20/2003 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. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o integrovaném záchranném systému“).

⁸⁴ Usnesení vlády České republiky ze dne 10. května 2006 č. 496 k financování protipovodňových opatření zajišťovaných ministerstvem zemědělství.

⁸⁵ Zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o vyvlastnění“).

⁸⁶ § 68 vodního zákona.

⁸⁷ KRÁL, Miroslav. Aktuální stav novelizací vodního zákona. In XXIII. setkání vodořehodářů v Kutné Hoře. Současnost a výhled legislativy životního prostředí. *Sborník přednášek*. Kutná Hora: 2008, s. 5.

⁸⁸ Výzva EK k podání vyjádření k formálnímu upozornění na neúplnou nebo nesprávně provedenou transpozici směrnice 2000/60/ES ze dne 23. října 2000 ustavující rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky v rámci řízení pod č. 2007/2234 ze dne 16. října 2008 o porušení Smlouvy podle čl. 226 Smlouvy o založení

upozornění na neúplnou či nesprávně provedenou transpozici. Část problémů byla vysvětlena, ale některé si vyžádaly úpravu v zákoně. Mezi záměry velké novely vodního zákona se mimo jiné zařadila i snaha snížit administrativní zátěž, která ze zákona plynula hlavně pro orgány státní správy.⁸⁹

3.2.2 Zákony v rámci krizového řízení

Stěžejním zákonem pro krizové řízení je krizový zákon. Krizový stav vyhláší vláda a ve své územní působnosti hejtmán kraje. Krizový zákon definuje orgány krizového řízení, které jsou oprávněné k přípravě a opatřením za krizové situace. Pro účely této práce je krizovou situací myšlena povodňová situace, při níž se vyhláší buď stav nebezpečí nebo nouzový stav. Vyhláší se v případě, že ohrožení života, zdraví, majetku a životního prostředí nelze odvrátit běžnou činností povodňových orgánů a složek integrovaného záchranného systému. V takové situaci oprávnění a povinnosti přebírají orgány krizového řízení od povodňových orgánů, krajské povodňové komise se stávají součástí krizového štábu kraje a Ústřední povodňová komise součástí Ústředního krizového štábu. Orgány krizového řízení postupují jak podle povodňových plánů, tak i podle krizových plánů. Jejich obsah, způsob zpracování a náležitosti, a dále činnost a složení krizových štábů a bezpečnostních rad upravuje vláda nařízením.⁹⁰

S krizovým zákonem pak souvisí i zákon o hospodářských opatřeních pro krizové stavy.⁹¹ Zákon upravuje přípravu hospodářských opatření (např. nezbytné dodávky výrobků a služeb) pro stav nebezpečí podle krizového zákona.⁹²

Zákon integrovaném záchranném systému⁹³ definuje integrovaný záchranný systém jako koordinovaný postup jeho složek při přípravě na mimořádné události a při provádění záchranných a likvidačních prací. Základními složkami jsou Hasičský záchranný sbor ČR, jednotky požární ochrany, zdravotnická záchranná služba a Policie ČR, jejichž právní úprava je upřesněná v příloze č. 1. Tento systém je aktivován v případě mimořádných událostí vyvolaných činností člověka i přírodními vlivy nebo havárií, které ohrožují život, zdraví,

Evropského společenství a dále na odůvodněné stanovisko Evropské komise ze dne 23. listopadu 2009 týkající se tohoto řízení o porušení Smlouvy z důvodu nedosažení souladu se směrnicí 2000/60/ES.

⁸⁹ HORÁČEK, Zdeněk. Nové a připravované právní předpisy vodního hospodářství. In VXX. setkání vodohospodářů v Kutné Hoře. Od předpisů k opatření proti znečišťování vod a k ochraně proti povodním. *Sborník přednášek*. Kutná Hora: 2010, s. 11.

⁹⁰ Nařízení vlády č. 462/2000 Sb., k provedení § 27 a 28 krizového zákona, ve znění pozdějších předpisů.

⁹¹ Zákon č. 241/2000 Sb., o hospodářských opatřeních pro krizové stavy a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o hospodářských opatřeních pro krizové stavy“).

⁹² § 3 krizového zákona.

⁹³ Zákon o integrovaném záchranném systému.

majetek nebo životní prostředí a vyžadují provedení záchranných nebo likvidačních prací. Součástí je i civilní ochrana, která při povodních spočívá např. v evakuaci obyvatel a v dalších opatřeních k zabezpečení ochrany života, zdraví a majetku.

Z ústředních orgánů státní správy je v rámci krizového řízení a integrovaného záchranného systému příslušné MV. Dalším je pak Ministerstvo zdravotnictví, které má na starosti koordinaci územních středisek zdravotnické záchranné služby. Aby byl výčet úplný je třeba zmínit i úlohu Ministerstva dopravy a spojů v rámci zabezpečení celostátního informačního systému pro záchranné a likvidační práce v oblasti mobilních zdrojů nebezpečí v dopravě.⁹⁴ To je potřeba např. při zaplavení silniční a železniční infrastruktury.

Zásady koordinace složek integrovaného záchranného systému jsou na základě § 5 odst. 4 stanoveny vyhláškou MV⁹⁵.

3.2.3 Další právní předpisy

O dalších relevantních právních předpisech se z důvodu omezeného rozsahu práce zmíním jen ve stručnosti s ohledem na to, jak souvisí s ochranou před povodněmi.

Velmi důležitým aspektem, který může buď přispět k ochraně před povodněmi nebo jí narušit je územní plánování, upravené ve stavebním zákoně a vyhlášce MMR.⁹⁶ Proces územního plánování a činnost stavebních úřadů v rámci povolování staveb ovlivňuje oblast povodňové problematiky prostřednictvím regulace rozvoje v záplavových územích. Zásadním institutem územního plánování je určení zastavitelných ploch. Záplavová území zde představují určitý limit pro činnosti, jež je možné na těchto územích vykonávat, případně jaké stavby mohou být povoleny. Mezi protipovodňová opatření, která se realizují pomocí omezení rozvoje v záplavových územích, patří např. zákaz výstavby škol, nemocnic, benzínových čerpadel, zákaz budování nových staveb nebo obnovy obytných domů, atd.⁹⁷

Orgány územního plánování jsou obce, kraje a MMR, přičemž obec jako nejnižší jednotka územní samosprávy má vysoký stupeň autonomie při vytváření územních plánů jako hlavních dokumentů územně plánovací dokumentace.⁹⁸ Orgány územního plánování mají za úkol koordinovat všechny záměry provést změny v území, jako je výstavba a jiné činnosti

⁹⁴ § 1 – 9 zákona o integrovaném záchranném systému.

⁹⁵ Vyhláška Ministerstva vnitra č. 328/2001 Sb., o některých podrobnostech zabezpečení integrovaného záchranného systému, ve znění pozdějších předpisů.

⁹⁶ Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj č. 135/2001 Sb., o územně plánovacích podkladech a územně plánovací dokumentaci.

⁹⁷ ČAVAROVÁ, Lenka, JÍLKOVÁ, Jiřina a kol. *Povodně jako průřezový problém státní politiky*. Praha: Institut pro ekonomickou a ekologickou politiku IEEP, 2004, s. 29.

⁹⁸ ČAMROVÁ, JÍLKOVÁ a kol.: *Povodňové škody...*, s. 40.

ovlivňující rozvoj území. Územní plány jsou vyhlášovány obecně závaznou vyhláškou. Na základě závazného územního plánu mohou příslušné stavební úřady vydávat stavební povolení v rámci stavebního řízení. V případě stavebního řízení v záplavové oblasti je nutné vyjádření správců příslušných vodních toků. V územním plánu se promítají protipovodňová opatření do limitů území a zásad. Součástí plánu mohou být i návrhy na stavební uzávěry či odstraňování staveb ze záplavových území.

Stavební zákon obsahuje i ustanovení, vztahující se k vyvlastnění pozemků či staveb, pokud jsou vymezeny v územně plánovací dokumentaci a účelem odejmutí nebo omezení vlastnického práva je např. veřejně prospěšné opatření (snižování ohrožení území povodněmi či zvyšování retenční schopnosti území).

Základní podmínky pro vyvlastnění a nucené omezení vlastnického práva obsahuje článek 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, který uvádí, že tyto zásahy do vlastnictví je možné uskutečnit jen ve veřejném zájmu, na základě zákona a za náhradu. V zájmu ochrany životního prostředí, který bezesporu je zájmem veřejným, lze vyvlastnění uplatnit jen velmi výjimečně, v zásadě postačuje k dosažení sledovaného cíle jen omezení vlastnického práva. Vodní zákon je po novele z roku 2008 jedním ze zákonů v oblasti životního prostředí, na jehož základě dochází k zásahům do vlastnického práva.⁹⁹ V §55a vodní zákon stanovuje, že práva k pozemkům a stavbám, potřebným pro uskutečnění veřejně prospěšných staveb na ochranu před povodněmi, lze odejmout nebo omezit postupem podle zákona o vyvlastnění. Následuje nařízení vlády č. 203/2009 Sb., které upravuje postup uplatňování náhrady škody a určení její výše v územích určených k řízeným rozlivům povodní.

Princip informovanosti naplňuje zákon o právu na informace o životním prostředí¹⁰⁰, který je speciálním zákonem k zákonu o svobodném přístupu k informacím¹⁰¹, ale také odrazem prvního pilíře Aarhuské úmluvy, zakotvující právo na informace. Právo na informace obsahuje i LZPS.¹⁰² Vidíme důležitost a sílu tohoto práva jako jednoho ze základních politických práv člověka. Právo na informace a povinnost jejich poskytování je důležitou součástí ochrany před povodněmi, hlavně při hrozbě či v průběhu povodní. Podrobněji se poskytování informací o ochraně před povodněmi a o povodních samotných věnuje v kapitole o informačních nástrojích.

⁹⁹ DAMOHORSKÝ: *Právo životního prostředí...*, s. 55 – 56.

¹⁰⁰ Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰¹ Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰² Čl. 17 odst. 5 a čl. 35 odst. 2 LZPS.

Zákon o státní pomoci při obnově území¹⁰³ je zákonem, který stanoví zásady pro poskytnutí státní finanční pomoci při obnově území postiženého živelní pohromou, například povodní. V zákoně jsou upraveny zásady poskytnutí státní pomoci a stanovení její výše, jakož i náležitosti žádosti o tuto pomoc. O poskytnutí pomoci rozhoduje MF. Na tento zákon navazuje prováděcí vyhláška MF.¹⁰⁴ Další zákony, které zakotvují způsob financování povodňových škod jsou vyjmenovány v příloze č. I.

Důležitou roli hrají i prováděcí předpisy k jednotlivým zákonům, neboť rozvádí některá ustanovení a zpřesňují tak jejich aplikaci. Příkladem je vyhláška MZe a MŽP o plánech povodí a plánech pro zvládání povodňových rizik¹⁰⁵, která upřesňuje ustanovení vodního zákona, týkající se těchto plánů, a tím se stává dalším implementačním předpisem povodňové směrnice. Tato vyhláška zpracovává i příslušné předpisy EU.¹⁰⁶ Upravuje obsah plánů povodí a plánů pro zvládání povodňových rizik, podrobnosti etap zpracování jejich návrhů, způsob a formu zpracování předběžného vyhodnocení povodňových rizik, způsob stanovení oblastí s významným povodňovým rizikem a obsah a způsob zpracování map povodňového nebezpečí, map povodňových rizik a formy jejich zveřejnění. Implementuje tedy všechny nově zavedené nástroje z povodňové směrnice.¹⁰⁷

Nařízením vlády č. 262/2007 Sb. byly vyhlášeny závazné části Plánu hlavních povodí ČR. Plán hlavních povodí ČR, schválený usnesením vlády ze dne 23. května 2007 obsahuje podle i cíle a opatření v ochraně před povodněmi a dalšími škodlivými účinky vod.

¹⁰³ Zákon č. 12/2002 Sb., o státní pomoci při obnově území postiženého živelní nebo jinou pohromou a o změně zákona č. 363/1999 Sb., o pojišťovnictví a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pojišťovnictví), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní pomoci při obnově území“).

¹⁰⁴ Vyhláška Ministerstva financí č. 186/2002 Sb., kterou se stanoví náležitosti přehledu o předběžném odhadu nákladů na obnovu majetku sloužícího k zabezpečení základních funkcí v území postiženém živelní nebo jinou pohromou a vzor pověření osoby pověřené krajem zjišťováním údajů nutných pro zpracování tohoto přehledu, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰⁵ Vyhláška MZe a MŽP č. 24/2011 Sb., o plánech povodí a plánech pro zvládání povodňových rizik, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška o plánech povodí“).

¹⁰⁶ § 1 vyhlášky o plánech povodí.

¹⁰⁷ Koncepce řešení problematiky ochrany před povodněmi v České republice s využitím technických a přírodních blízkých opatření. Praha: Ministerstvo zemědělství a Ministerstvo životního prostředí České republiky, 2010, s. 2 – 3.

4 Nástroje a opatření ochrany před povodněmi

V předchozí kapitole jsem se věnovala právní úpravě ochrany před povodněmi a jejím vývojem jak v českém tak v evropském právu. V této kapitole na tuto problematiku navážu konkrétními nástroji vyplývajícími z výše uvedených právních předpisů. U každého druhu nástrojů se zaměřím na nejdůležitější evropské i české nástroje, jimž se budu věnovat podrobněji.

Nástroje jsou to prostředky a metody, kterými se dosahuje cílů ochrany před povodněmi.

4.1 Administrativně-právní nástroje

Do této skupiny nástrojů lze zařadit i nástroje právní, hlavně v souvislosti s EU, tedy právní předpisy, jimiž jsem se již zabývala. V ČR se užívá spíše označení „administrativně-právní“ nástroje a sem spadá ukládání povinností, udělování povolení, souhlasů, stanovisek a vyjádření, zákazy, standardy, kategorizace objektů ochrany, kontrolu a dozor, právní odpovědnost a výkon rozhodnutí.

Povinnosti dále můžeme dělit na povinnosti právnických a fyzických osob či povinnosti orgánů činných v rámci ochrany před povodněmi. Právnické a fyzické osoby jsou např. povinny podle § 77 vodního zákona odstraňovat překážky, které by mohly bránit průtokům velkých vod, dále musí umožnit vstup nebo vjezd na své pozemky¹⁰⁸ či do objektů za účelem provádění záchranných a zabezpečovacích prací. V rámci těchto prací zákon obsahuje i povinnost těchto osob strpět odstranění staveb nebo jejich částí nebo porostu, poskytnout dopravní a mechanizační prostředky, pohonné hmoty, nářadí a jiné potřebné prostředky a zúčastnit se podle svých možností těchto prací. Existuje i povinnost na příkaz povodňových orgánů poskytnout osobní nebo věcnou pomoc k ochraně životů a majetku před povodněmi.¹⁰⁹

K takovým povinnostem se řadí i sankce. Vodní zákon stanoví, že nejedná-li se o trestný čin, ČIŽP nebo obecní úřad obce s rozšířenou působností uloží pokutu podnikající fyzické nebo právnické osobě, pokud poruší povinnost. Pro příklad uveďme znemožnění vstupu, případně vjezdu na pozemek nebo stavbu, osobám, které řídí, koordinují nebo provádějí zabezpečovací a záchranné práce při ochraně před povodněmi. Dále pokud povinná

¹⁰⁸ §63 odst. 3 vodního zákona.

¹⁰⁹ DAMOHORSKÝ: *Právo životního prostředí...*, s. 521.

osoba neposkytne na příkaz povodňových orgánů osobní nebo věcnou pomoc k ochraně před povodněmi nebo pokud se tato osoba neřídí příkazem povodňového orgánu při povodni.¹¹⁰

Z povinností orgánů a ostatních účastníků ochrany před povodněmi je to např. povinnost správců povodí zpracovat odborná stanoviska k povodňovým plánům správních obvodů obcí s rozšířenou působností, stejná povinnost správců vodních toků vůči povodňovým plánům obcí, povinnost vlastníků vodních děl provádět prohlídky vodních děl, atd.¹¹¹ Jako zákaz uvedu např. § 67, který upravuje zakázané činnosti v aktivní zóně záplavového území.

4.2 Koncepční nástroje

Koncepční nástroje jsou odborné dlouhodobě a rámcově formulované komplexně pojaté dokument lidského směřování. Nástroji koncepčními, jak již jejich označení napovídá jsou různé koncepce, plány či programy. Koncepční nástroje jsou dokumenty, které podléhají posuzování vlivů na životní prostředí podle směrnice SEA. Některé koncepce jsou obligatorní se závaznými ukazateli, jiné obsahují závazné části, se kterými musí být v souladu rozhodnutí příslušných orgánů státní správy. Jiné naopak nejsou právně závazné, ale i ty mají veliký význam pro ochranu životního prostředí. Tyto nástroje jsou projevem principu prevence.

Na úrovni EU se může jednat o různé strategie, akční plány, bílé knihy, zelené knihy¹¹², nezávazná sdělení vydávána EK a určena evropským institucím, která mohou být spojena s návrhem na vydání rezoluce, směrnice.

V ČR jsou zásadními koncepčními nástroji ochrany před povodněmi povodňové plány, jimž se budu věnovat v kapitole o povodňových opatřeních, a také krizové plány, o nichž jsem se zmínila v rámci krizového zákona. V této kapitole uvedu i nové nástroje zavedené povodňovou směrnicí.

4.2.1 Šestý akční program pro životní prostředí

Tento dokument ve formě rozhodnutí EP a Rady EU je základním koncepčním programem pro politiku životního prostředí EU. V kapitole o principech ochrany životního prostředí jsem již tento program zmínila, neboť na základní principy a upozorňuje.

¹¹⁰ § 116 odst 1d č. 63 a následující vodního zákona.

¹¹¹ § 82 a následující tamtéž.

¹¹² Bílé knihy obsahují návrhy pro činnost EU v určité oblasti, někdy následují po vydání zelené knihy, zahajují konzultační proces k určité problematice na evropské úrovni. Zelené knihy mají stimulovat diskusi v EU na určité téma.

Zdůrazňuje také nutnost umožnit přístup k environmentálním informacím a právu, ale také možnost účasti veřejnosti na tvorbě politik.

V článku 1 odstavci 4 jsou uvedeny základní cíle tohoto programu, které mají být naplněny v daném období – tedy do roku 2012. V ochraně před povodněmi jsou relevantní dva uvedené cíle, a to zlepšení životního prostředí, lidského zdraví a kvality života a zamezování dalším změnám klimatu.

Ve spojitosti s ochranou před povodněmi lze také zmínit ustanovení, dle kterého by proces rozšíření (rozšíření v roce 2004) měl posílit mimo jiné i vzorce využití území a to pomocí obsáhlého dialogu a výměny zkušeností s národními a místními správními orgány kandidátských zemí.

Dále pak EU podporuje koordinaci činnosti členských států na úrovni Společenství v souvislosti s přírodními neštěstími a katastrofami, například pomocí vytvoření sítě pro výměnu zkušeností s jejich předcházením.

4.2.2 Předběžné vyhodnocení povodňových rizik

Předběžné vyhodnocení povodňových rizik je jednou z činností, která má napomoci lepší a účinnější prevenci povodní. Tento institut zavádí povodňová směrnice EU jako povinnost členských států společně s tvorbou map povodňového nebezpečí a povodňových rizik a vytvořením plánů zvládnutí povodňových rizik.

Předběžné vyhodnocení povodňových rizik se provádí pro oblasti povodí či správní jednotky, které si členské státy mohou vytvořit pro účely povodňové směrnice. Jednotlivá povodí lze přiřadit k jiné správní jednotce, než ke které jsou přiřazeny podle rámcové směrnice o vodách.¹¹³ Případně lze vyhodnocení provést pro část mezinárodní oblasti povodí, jež leží na území členského státu.

Předběžné vyhodnocení povodňových rizik mají členské státy dokončit do 22. prosince 2011. ČR jej opravdu dokončila v prosinci 2011.¹¹⁴

¹¹³ Čl. 3 odst. 1 rámcové směrnice o vodě: „Členské státy vymezí jednotlivá povodí na svém území a pro účely této směrnice je přiřadí jednotlivým oblastem povodí. Malá povodí mohou být případně spojena s většími povodími nebo se sousedícími malými povodími tak, aby se vytvořily jednotlivé oblasti povodí. Pokud podzemní vody zcela nesledují určité povodí, vymezí se a přiřadí k nejbližší nebo nejvhodnější oblasti povodí. Pobřežní vody se vymezí a přiřadí k nejbližší nebo nejvhodnější oblasti nebo oblastem povodí.“

¹¹⁴ Předběžné vyhodnocení povodňových rizik v České republice 2011. Implementace směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/60/ES o vyhodnocování a zvládnutí povodňových rizik. Verze 3.0. Ministerstvo životního prostředí a Ministerstvo zemědělství.

4.2.3 Mapy povodňového nebezpečí a mapy povodňových rizik

Druhým koncepčním nástrojem zavedeným povodňovou směrnicí jsou mapy povodňového nebezpečí a mapy povodňových rizik. ČR jako členský stát má povinnost připravit tyto mapy pro jednotlivé oblasti povodí a správní jednotky (viz výše). Členské státy mají i povinnost spolupráce a výměny informací. Jedná se o členské státy, jež spolu sdílí určitou správní jednotku nebo jde o část mezinárodní oblasti povodí. Pokud tedy hrozí riziko povodně v určité oblasti povodí, náležící do dvou či více členských států, musejí tyto státy při vytváření map povodňového nebezpečí a map povodňových rizik vzájemně spolupracovat.

Podle označení těchto map není možná na první pohled zcela jasný rozdíl a definice povodňového nebezpečí a povodňového rizika. Směrnice ale přináší i definici těchto pojmů. Povodňovým nebezpečím se rozumí možnost (nebezpečí) zaplavení určité oblasti, kdežto povodňová rizika souvisejí s nepříznivými následky povodní. Relevantní zeměpisné oblasti, kde hrozí povodňové nebezpečí, jsou oblasti které by mohly být zaplaveny podle scénářů uvedených v čl. 6 odst. 3. Jedná se o jakési odstupňování pravděpodobnosti výskytu povodně od extrémně nízké až po vysokou pravděpodobnost výskytu. Ta se odvozuje od délky intervalu v jakém se na daném území povodeň opakuje.¹¹⁵ Zároveň je třeba u jednotlivých scénářů uvést vždy rozsah povodně, hloubku vody nebo výšku vodní hladiny, případně i rychlost proudu nebo průtok vody.

U map povodňových rizik jde naopak o potenciální následky spojené s povodněmi podle daných scénářů. Rizika se měří buď orientačním počtem potenciálně zasažených obyvatel, druhem hospodářské činnosti v postižené oblasti, znečištěním způsobeným zařízeními uvedenými v příloze I směrnice Rady 96/61/ES ze dne 24. září 1996 o integrované prevenci a omezování znečištění, zasažením chráněných oblastí uvedených v příloze IV odst. 1 bodech i), iii) a v) rámcové směrnice o vodě. Členské státy mohou připojit další informace, jež považuje za užitečné. Oba druhy map musí být dokončeny ve všech členských státech do 22. prosince 2013.

4.2.4 Plány pro zvládnutí povodňových rizik

Pro určené oblasti¹¹⁶ mají členské státy vypracovat na základě map povodňového nebezpečí a map povodňových rizik plány pro zvládnutí povodňových rizik, a to v rámci oblasti povodí nebo správní jednotky podle čl. 3 odst 2 písm. b). Členským státům je

¹¹⁵ V čl. 6 odst. 3 písm. b) povodňové směrnice je jako u jediného scénáře povodňového nebezpečí uvedena pravděpodobná doba opakování, jež je u povodně se středně vysokou pravděpodobností výskytu větší nebo rovna 100 let.

¹¹⁶ Čl. 5 odst. 1 a oblasti, na něž se vztahuje čl. 13 odst 1 písm. b) povodňové směrnice.

ponechána svoboda určit pro ně vhodné cíle pro zvládání povodňových rizik. Přitom se mají soustředit na zmírnění nepříznivých účinků povodní na lidské zdraví, životní prostředí, kulturní dědictví a hospodářskou činnost. Plány pak mají zahrnovat taková opatření, aby se daných cílů dosáhlo.

Při tvorbě těchto plánů je nutné přihlédnout i k dalším důležitým hlediskům, jako jsou jejich náklady nebo naopak přínosy. Také je třeba zohlednit samotný rozsah a průběh povodní a oblasti s potenciálem zadržet povodně, např. přirozená záplavová území. Povodňová směrnice také odkazuje na rámcovou směrnici o vodě v souvislosti s environmentálními cíly. Dalšími aspekty, k nimž se při tvorbě plánů přihlíží jsou i územní plánování, využití území nebo ochrana přírody.

Povodňová směrnice zdůrazňuje v rámci tohoto nástroje princip prevence, ochrany a připravenosti a zmiňuje i systém včasného varování a povodňových předpovědí. Plány pro zvládání povodňových rizik mohou podle směrnice zahrnovat i podporu udržitelného využívání území nebo zlepšení retenční schopnosti půdy.

V souvislosti s těmito plány je uveden ještě jeden velmi důležitý aspekt. Již v kapitole o evropské právní úpravě jsem se zmiňovala o přesahování povodní z území jednoho státu na území druhého. Povodňová směrnice upozorňuje na dodržení principu solidarity, v rámci něhož nesmějí plány pro zvládání povodňových rizik zavedené v jednom členském státě zahrnovat opatření, která svým rozsahem a dopadem významně zvyšují povodňová rizika po proudu nebo proti proudu vodních toků v jiných zemích, nacházejících se ve stejném povodí. Taková opatření jsou možná pouze za předpokladu, že se dotyčné členské státy dohodly na řešení v souladu s povodňovou směrnicí.¹¹⁷

Plány pro zvládání povodňových rizik mají být přijaty do 22. prosince 2015 a mají zohlednit důležitá hlediska, jako jsou náklady a přínosy, rozsah a průběh povodní a oblasti s potenciálem zadržet povodně. Příkladem jsou přirozená záplavová území. Plány také musí odrážet environmentální cíle rámcové směrnice o vodách, hospodaření s půdou a vodními zdroji, územní plánování, využití území a ochranu přírody.

Do české legislativy byly tyto nástroje implementovány novelou vodního zákona z roku 2010. Vodní zákon v hlavě IV stanovuje, že v rámci plánování v oblasti vod se pořizují plány povodí a plány pro zvládání povodňových rizik. Oba plány tvoří podklady pro výkon veřejné správy, zejména pro vodoprávní řízení a územní plánování podle stavebního zákona. Plány pro zvládání povodňových rizik pořizuje MŽP a MZe ve spolupráci s příslušnými

¹¹⁷ Článek 7 a 8 povodňové směrnice.

správci povodí a místně příslušnými krajskými úřady a jsou schvalovány vládou. Zpracovávají se ve třech etapách. První etapou jsou přípravné práce, do nichž dnes spadá i předběžné vyhodnocení povodňových rizik a vymezení oblastí s významným povodňovým rizikem. Zákon stanovuje i povinnost zpřístupnit vyhodnocení a vymezení oblastí veřejnosti k připomínkám a to s dostatečným předstihem.¹¹⁸ Přípravné práce dále zahrnují i mapy povodňového nebezpečí a mapy povodňových rizik pro oblasti s významným povodňovým rizikem.

Druhou etapu představuje zpracování plánů pro zvládání povodňových rizik podle výsledků přípravných prací. Musí být zveřejněny a zpřístupněny uživatelům vody a veřejnosti k připomínkám. Vše uzavírá třetí etapa, kdy se zpracují plány pro zvládání povodňových rizik upravené podle vyhodnocení konzultací z druhé etapy.

Vodní zákon dále stanoví, že hlavním nástrojem k dosažení cílů uvedených v plánech povodí a plánech pro zvládání povodňových rizik jsou programy opatření. Opatření v nich přijatá k dosažení cílů ochrany vod je nutno uskutečnit do 3 let od schválení plánů povodí.¹¹⁹

Všechny tři nástroje zavedené povodňovou směrnicí jsou dále implementovány vyhláškou o plánech povodí z roku 2011. Tato vyhláška upravuje obsah plánů pro zvládání povodňových rizik, dále způsob a formu zpracování předběžného vyhodnocení povodňových rizik, způsob stanovení oblastí s významným povodňovým rizikem, obsah a způsob zpracování map povodňového nebezpečí, map povodňových rizik a formy jejich zveřejnění a v neposlední řadě i způsob zpřístupnění přípravných prací, návrh plánů pro zvládání povodňových rizik pro aktivní zapojení uživatelů vody a veřejnosti. Obsah plánů pro zvládání povodňových rizik je uveden v příloze č. 4 vyhlášky.

Předběžné vyhodnocení povodňových rizik zajišťuje MŽP. Je založené na dostupných a snadno odvoditelných informacích a využívají se pro něj i dokumentace o stanovených záplavových územích a informace uvedené v plánech oblastí povodí.¹²⁰ Dále k vyhodnocení slouží informace o povodních, které měly v minulosti výrazné nepříznivé účinky na lidské zdraví, životní prostředí, kulturní dědictví a hospodářskou činnost. Zároveň je třeba zhodnotit účinnost realizovaných a připravených opatření na snížení povodňového rizika.

Ohledně map povodňového nebezpečí a map povodňových rizik vyhláška uvádí několik scénářů, podle nichž by mohla být zaplavena území, jež mají být zapsána v těchto

¹¹⁸ Podle § 25 odst 1 a) bodu 1 vodního zákona je stanoveno zveřejnění a zpřístupnění na nejméně 4 roky před začátkem období, kterého se budou plány pro zvládání povodňových rizik týkat.

¹¹⁹ § 26 odst. 1 vodního zákona.

¹²⁰ DRBAL, Karel, DZURÁKOVÁ, Miriam, OŠLEJŠKOVÁ, Jana. *Problematika předběžného vyhodnocení povodňových rizik v České republice*. Brno: Výzkumný ústav vodohospodářský T. G. Masaryka, 2009, s. 2.

mapách. Vyznačí se v nich i souhrnné hodnocení povodňového rizika zahrnující možné nepříznivé následky jednotlivých scénářů. Je třeba odhadnout počet potenciálně zasažených obyvatel, určit druh hospodářské činnosti v ohrožené oblasti, potenciálně zasažené kulturní památky, a další.

Nutno dodat, že do vyhlášky je zakomponováno i informování veřejnosti a možnost písemných připomínek uživatelů vody a veřejnosti na MZe, MŽP a na všech krajských úřadech a u všech správců povodí, podle jejich územní působnosti.

MŽP vydává plány pro zvládání povodňových rizik formou opatření obecné povahy¹²¹ podle § 25 odst. 4 a 5 vodního zákona.

4.2.5 Strategie prevence před povodněmi pro území ČR

Strategie ochrany před povodněmi pro území ČR je dokumentem, který byl formulován po ničivých povodních v roce 1997 a vláda jej schválila v dubnu roku 2000.¹²² Strategie formuluje hlavní zásady ochrany před povodněmi v ČR, ty byly následně po dalších katastrofických povodních roku 2002 dodatečně schváleny s tím, že není třeba je měnit. Jejich dodržování je ale problematické.¹²³

Podle strategie byl v oblasti povodní výrazně oslaben princip předběžné opatrnosti a přehlížena potřeba systematické prevence, neboť takto katastrofální povodně se na našem území vyskytly naposledy koncem 19. století. Strategie vytváří rámec pro definování konkrétních postupů a preventivních opatření k posílení ochrany před povodněmi. Cílem je také vytvořit základ pro rozhodování veřejné správy při výběru konkrétní realizace opatření na ochranu před povodněmi i pro usměrňování rozvoje území.

Strategie obsahuje ustanovení o předpovědní a hlásné povodňové službě, o opatřeních, která mají ovlivňovat průběh a rozsah povodní, o stanovení záplavových území, ochraně majetku a o realizaci strategie v rámci legislativy a koncepčních dokumentů.¹²⁴

V dubnu 2006 po několika dalších katastrofálních povodních byla zpracována analýza plnění strategie a výsledky této analýzy se odrazily v aktualizované strategii v rámci Plánu

¹²¹ Opatření obecné povahy zavedl do českého právního řádu § 171 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).

¹²² Usnesení vlády ČR č. 751 ze dne 21. července 1999, kterým vláda uložila ministrům zemědělství a životního prostředí zpracovat a vládě do 31. března 2000 předložit Návrh strategie ochrany před povodněmi pro území ČR. Usnesení vlády č. 382 z 19. dubna 2000, Strategie ochrany před povodněmi.

¹²³ ČAMROVÁ, JÍKOVÁ: *Povodňové škody...*, s. 50.

¹²⁴ Strategie ochrany před povodněmi pro území České republiky. Praha: Ministerstvo zemědělství, 2000, s. 3 – 13.

hlavních povodí ČR. Strategie tak sehrála důležitou roli v ochraně před povodněmi dala vzniknout konkrétním programům, které plní ustanovení strategie.¹²⁵

4.2.6 Plány povodí

Plán hlavních povodí¹²⁶ je podle vodního zákona¹²⁷ strategickým dokumentem vodohospodářské politiky pro období trvajícím do roku 2027. Tento dokument naplňuje cíle ochrany vod, stanovené v rámcové směrnici o vodách, a dále cíl v ochraně před povodněmi a nástroje k jeho naplnění. Cílem je snížit ohrožení obyvatel, majetku a kulturních a historických hodnot při uplatňování principu prevence. Nástroje k naplnění tohoto cíle jsou např. zkvalitnění hlásné a předpovědní služby i ve vztahu k sousedním státům, zlepšení součinnosti účastníků povodňové ochrany, poskytování aktuálních a kvalitních informací, zvýšení schopnosti pracovníků povodňových orgánů řešit mimořádné povodňové situace nebo zkvalitnění legislativy a povodňových plánů, omezování aktivit v záplavových územích a mnoho dalších.¹²⁸

V současnosti existuje osm plánů oblastí povodí, v nichž jsou specifikována opatření pro ochranu před povodněmi pro období do roku 2015.¹²⁹

Národní plány povodí vydává MZe stejně jako plány pro zvládání povodňových rizik ve formě opatření obecné povahy. Rovněž národní plány povodí jsou významnými koncepčními dokumenty, které spolu s plány pro zvládání povodňových rizik slouží jako podklad pro výkon veřejné správy, zejména pro územně plánovací činnost a vodoprávní řízení¹³⁰. Oba druhy jsou tedy závazné pro orgány veřejné správy. Oběma dokumentům ale chybí jeden ze základních znaků opatření obecné povahy, a tím je bezprostřední závaznost vůči adresátům veřejné správy. Nemohou být tedy předmětem přezkumu jako opatření obecné povahy.¹³¹

¹²⁵ Příloha III Koncepce řešení problematiky ochrany před povodněmi v České republice s využitím technických a přírodně blízkých opatření. Praha: Ministerstvo zemědělství a Ministerstvo životního prostředí České republiky, 2010.

¹²⁶ Usnesení vlády ČR č. 562 ze dne 23. května 2007 o Plánu hlavních povodí České republiky.

¹²⁷ § 24 vodního zákona.

¹²⁸ Plán hlavních povodí České republiky, 2007, s. 17.

¹²⁹ Příloha III Koncepce řešení problematiky ochrany před povodněmi v České republice s využitím technických a přírodně blízkých opatření. Praha: Ministerstvo zemědělství a Ministerstvo životního prostředí České republiky, 2010.

¹³⁰ § 23 odst. 2 vodního zákona.

¹³¹ PRŮCHOVÁ, Ivana a kol. Správní procesy v právu životního prostředí. Brno: Masarykova univerzita, 2010, s. 182.

4.2.7 Koncepce MZe a MŽP

Na ministerské úrovni vzniká množství koncepčních nástrojů, z nichž bych se chtěla zmínit o dvou koncepcích. První je Koncepce řešení problematiky ochrany před povodněmi v ČR s využitím technických a přírodě blízkých opatření, kterou v roce 2010 zpracovalo MZe ve spolupráci s MŽP. Tato koncepce byla vyhlášena ve formě vládního usnesení¹³², které zároveň ukládá jednotlivým ministrům plnit úkoly v koncepci obsažené. Cílem je vyhodnotit a zvládat povodňová rizika v souladu s povodňovou směrnicí a rámcovou směrnicí o vodě. Základem pro vyhodnocení je zhodnocení současně platných právních předpisů a stavu realizace současných programů, stanovení cílů a potřeb finančních zdrojů po roce 2013. Koncepce upravuje konkrétní úkoly v ochraně před povodněmi, ministerstva příslušná k jejich plnění a termín, kdy mají být splněny.

Druhým dokumentem je Koncepce vodohospodářské politiky MZe pro období 2011 – 2015, rovněž vyhlášená formou usnesení vlády.¹³³ Tato koncepce přináší soubor úkolů k aktualizaci obecně platné strategie prevence před povodněmi s využitím technických a přírodě blízkých opatření. Koncepce uvádí aktuální stav implementace relevantních směrnic EU, zabývá se plánováním v oblasti vod, financováním vodohospodářských služeb, mezinárodní spoluprací, výzkumem a vzděláváním a dalšími oblastmi vodohospodářské politiky, jejími zásadami a cíly. Jedním z cílů je i zapojení obcí a veřejné správy na úrovni krajů do vodohospodářské politiky tak, aby byl zajištěn integrovaný přístup k řešení výhledových potřeb a požadavků na vody. Je třeba také posílit zapojení veřejnosti a zajistit její informovanost.¹³⁴

4.3 Ekonomické nástroje

Ekonomické nástroje v oblasti životního prostředí mají zajistit soulad mezi ekonomickým zájmem regulovaných subjektů a ekologickým zájmem společnosti. Soulad může nastat pouze v situaci, kdy ekologicky vhodné chování bude zároveň atraktivnější z ekonomického hlediska. Stát využívá ekonomických nástrojů nejen ke zvýhodňování ekologičtější chování, ale zejména ke znevýhodnění chování, jež pro životní prostředí není vhodné. Mají tedy funkci motivační, nebo také stimulační.¹³⁵

¹³² Usnesení vlády ČR ze dne 10. listopadu 2010 č. 799 ke Koncepci řešení problematiky ochrany před povodněmi v České republice s využitím technických a přírodě blízkých opatření.

¹³³ Usnesení vlády ČR ze dne 14. 12. 2011 č. 927 ke Koncepci vodohospodářské politiky Ministerstva zemědělství pro období 2011 – 2015.

¹³⁴ Koncepce vodohospodářské politiky Ministerstva zemědělství pro období 2011 – 2015, s. 1 – 15.

¹³⁵ DAMOHORSKÝ: *Právo životního prostředí...*, s. 42 – 45.

Já jsem ale pojala ekonomické nástroje z jiného hlediska. Budu se zabývat takovými nástroji, které pomáhají především vypořádat se s povodní a škodami, které způsobila, případně nástroji, které financují protipovodňová opatření.

O zákonech, které zakotvují státní pomoc postiženým povodní jsem se již zmiňovala. Dále také vodní zákon stanovuje možnost úhrady výdajů na opatření ve veřejném zájmu. Stanoví, že stát může poskytnout finanční prostředky k úhradě výdajů na opatření ve veřejném zájmu i pro studie odtokových poměrů, stanovení záplavových území a studie preventivních protipovodňových opatření, zřizování, obnovu a provoz zařízení k ochraně před povodněmi a na obnovu koryta vodního toku po povodni.¹³⁶ Stát poskytuje finanční prostředky ve veřejném zájmu správcům povodí a vodních toků, České inspekci životního prostředí, vlastníkům vodních děl a pověřeným odborným subjektům a jiným FO, PO. Na tyto finanční prostředky ale není právní nárok. Vláda vydává závazná pravidla poskytování těchto prostředků a jejich kontroly na každý rok zvlášť. Tato pravidla jsou pak přílohou státního rozpočtu.¹³⁷

4.3.1 Fond solidarity

Fond solidarity EU (EUSF) byl založen po záplavách v Evropě v srpnu roku 2002 ve formě nařízení Rady.¹³⁸ Jak již napovídá samo označení fondu, jedná se o projev solidarity mezi evropskými státy a regiony. Jeho pomoc je určena členským i přistupujícím státům, které jsou postiženy velkou přírodní katastrofou. Úkolem EUSF je poskytnutí rychlé a flexibilní finanční pomoci (např. hrazení nákladů na dočasné ubytování, provizorní opravy dopravních tepen), ale také preventivní opatření proti těmto přírodním katastrofám.

Fondu bylo využito od té doby již při více než 40 katastrofách, kromě povodní i při lesních požárech, zemětřeseních, bouřích a obdobích sucha. Z fondu dosud čerpalo na 23 evropských zemí a to celkovou částku přesahující 2,4 miliardy eur.

ČR využila pomoci z fondu solidarity v souvislosti se 3 povodněmi a to v roce 2002 a v květnu a v srpnu roku 2010, kdy ale nešlo o pomoc tak zásadní jako v prvním případě. Celkově dostala ČR z fondu na 145 milionů eur.¹³⁹

Na první pohled může být zářezující, že ČR čerpala pomoc z fondu již 2 roky před svým vstupem do EU. V té době ale ČR byla v procesu přístupových jednání a již v preambuli

¹³⁶ § 102 vodního zákona.

¹³⁷ §102 odst. 2, 3 vodního zákona.

¹³⁸ Nařízení Rady (ES) č. 2012/2002 ze dne 11. listopadu 2002 o zřízení Fondu solidarity Evropské unie.

¹³⁹ *Fond solidarity EU* [online]. ec.europa.eu [cit. 27. září 2011]. Dostupné na <http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/solidarity/index_cs.cfm#1>.

nařízení, jímž byl fond zřízen, se uvádí, že EU by měla projevit solidaritu i se státy s nimiž právě jedná o přistoupení.¹⁴⁰ Dále musí stát splnit i určitý limit – tedy celková přímá škoda způsobená přírodní katastrofou musí přesáhnout 3 miliardy eur¹⁴¹ nebo 0,6% HNP dané země. Pro ČR byl např. pro rok 2011 stanoven minimální rozsah škod na 774.274 milionů eur.

Fond může přispět např. na okamžitou obnovu infrastruktury, dočasné zajištění služeb pro postižené obyvatelstvo či vyčištění zasažených oblastí včetně těch přírodních. Fond nemá za cíl úhradu veškerých nákladů, které souvisí s přírodními katastrofami, omezuje se na nepojistitelné škody. Zároveň nefinancuje nápravu škod soukromým osobám ani se nepodílí na dlouhodobých opatřeních. Proto třeba prevence, vleklé rekonstrukce a obnova hospodářství po přírodních katastrofách je zcela v režii jednotlivých států, které si pro tyto činnosti, ač nezbytné, musí zajistit vlastní prostředky, případně zvážit, zda se na takové činnosti nevztahuje pomoc z jiných (strukturálních) fondů EU.¹⁴²

4.3.2 Státní fond životního prostředí

Státní fond životního prostředí je českým ekonomickým nástrojem zřízeným zákonem v roce 1991¹⁴³ a jeho správcem je MŽP. O poskytování prostředků z fondu rozhoduje ministr životního prostředí. Poskytování prostředků na ochranu před povodněmi lze označit jako podporu investičních a neinvestičních akcí právnických a fyzických osob souvisejících s ochranou a zlepšováním životního prostředí podle § 3 odst. 1a).

Státní fond životního prostředí poskytuje na základě žádosti finance na protipovodňová opatření, ale také bezúročné půjčky jako pomoc lidem a obcím postiženým povodněmi např. na opravu kanalizačních systémů a čistíren odpadních vod. Např. v květnu roku 2010 bylo na protipovodňová a další opatření k dispozici 3,45 miliard korun.¹⁴⁴

4.4 Institucionální nástroje

Institucionálními nástroji se rozumí orgány a instituce, které mají v rámci ochrany před povodněmi práva a povinnosti, ať už vyplývají přímo z právní úpravy, nebo jsou na ně delegované hierarchicky nadřazenými orgány.

¹⁴⁰ Odst. 3 preambule nařízení Rady (ES) 2012/2002 ze dne 11. listopadu 2002 o zřízení Fondu solidarity Evropské unie.

¹⁴¹ V cenách roku 2002.

¹⁴² Např. Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova.

¹⁴³ Zákon ČNR č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁴⁴ Protipovodňová opatření musí být příznivá k lidem i k přírodě a hlavně rychlá [online]. sfzp.cz, 21. května 2010 [cit. 13. března 2012]. Dostupné na <<https://www.sfzp.cz/clanek/192/1365/protipovodnova-opatreni-musi-byt-prizniva-k-lidem-i-k-prirode-a-hlavne-rychla/>>.

Institucionální zabezpečení ochrany před povodněmi provádějí na úrovni EU instituce EU. EK předkládá návrhy na legislativu a sleduje plnění Smluv¹⁴⁵, správnost a včasnost implementace právních předpisů, EP a Rada EU tyto předpisy schvalují. Stojí tak na vrcholu pomyslné pyramidy institucionálních nástrojů ochrany před povodněmi v EU a potažmo i v ČR. V neposlední řadě na úrovni EU působí i SD EU v rámci řízení o nesplnění povinnosti členského státu (viz výše).

Na úrovni ČR se jedná zejména o státní orgány a instituce veřejné správy, jakož i další specializované veřejnoprávní korporace, podnikatelské i nepodnikatelské subjekty – FO i PO. V povodňové problematice je třeba zmínit i význam odborných poradních institucí v oblasti vědy a výzkumu.¹⁴⁶

Do těchto nástrojů řadíme i územní orgány na místní úrovni, tedy orgány krajů a obcí jako územně samosprávných celků. V této kapitole se zmíním jen o konkrétních orgánech v rámci ochrany před povodněmi a obcemi se podrobněji budu zabývat v kapitole číslo 5.

Na vrcholu hierarchie orgánů ochrany před povodněmi stojí ministerstva. Právní úpravu nalezneme v tzv. kompetenčním zákoně z roku 1969.¹⁴⁷ Nejdůležitějšími ministerstvy v ochraně před povodněmi jsou MŽP a MZe. MŽP je hlavním povodňovým orgánem, v rámci něhož se schází Ústřední povodňová komise. Dále je MŽP podřízen ČHMÚ a také Česká informační agentura životního prostředí - CENIA. Ta poskytuje informace z oblasti životního prostředí v souladu se zákonem o právu na informace o životním prostředí. MŽP také zabezpečuje a řídí jednotný informační systém o životním prostředí.

MZe je ústředním orgánem mimo další oblasti i pro vodní hospodářství. Hraje zásadní roli v oblasti plánování jakožto zřizovatel podniků Povodí a také jako ústřední vodoprávní úřad. Spolupracuje s MŽP při tvorbě strategií ochrany před povodněmi a má také k dispozici největší objem finančních prostředků na realizaci protipovodňových opatření. MZe na základě dotačních titulů rozděluje Povodím a dalším správcům vodních toků (jako jsou např. Lesy ČR) finanční prostředky na realizaci protipovodňových opatření.¹⁴⁸

Je-li vyhlášen krizový stav podle krizového zákona, vedení protipovodňové ochrany přebírá MV. V oblasti územního plánování v záplavových oblastech je pak hlavním aktérem MMR, i když v této oblasti má vysokou autonomii obec jako nejnižší úroveň samosprávy.¹⁴⁹

¹⁴⁵ SEU, SFEU.

¹⁴⁶ PEKÁREK, Milan, PRŮCHOVÁ, Ivana, DUDOVÁ, Jana a kol. *Právo životního prostředí, I. díl. 2.* přepracované vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2009, s. 77.

¹⁴⁷ Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „kompetenční zákon“).

¹⁴⁸ ČAMROVÁ, JÍLKOVÁ: *Povodňové škody...*, s. 38 – 39.

¹⁴⁹ ČAMROVÁ, JÍLKOVÁ: *Povodňové škody...*, s. 37 – 40.

V neposlední řadě je nutno zmínit i MF, které má na starosti poskytování státních financí na nápravu povodňových škod.¹⁵⁰

Všechna ministerstva mohou v případě, že je k tomu zmocňuje zákon, vydávat obecně závazné předpisy – vyhlášky, které konkretizují ustanovení jednotlivých zákonů.

Z odborných institucí zmíním jen dvě nejdůležitější. První je Český hydrometeorologický ústav - ČHMÚ, zřízený MŽP již v roce 1953.¹⁵¹ Podle zřizovacího nařízení se jedná o ústřední ústav pro obor meteorologie, klimatologie a hydrologie, jehož úkolem je poskytovat povětrnostní informace včetně vodních stavů a součinnost při protipovodňové službě, ale také vyvíjet vědeckou a výzkumnou činnost v daných oborech. V ochraně před povodněmi má na základě pověření nebo oprávnění vykonávat funkci pracoviště předpovědní povodňové služby podle § 73 vodního zákona.

ČHMÚ v oblasti povodní poskytuje také informace veřejnosti. Na jeho internetových stránkách nalezneme předpovědi počasí a aktuální stav vod na území ČR a můžeme nalézt i vyhodnocení jednotlivých povodní, zprávy o povodních nebo roční zprávy o hydrometeorologické situaci na území ČR.

Druhou institucí je pak Výzkumný ústav vodohospodářský T. G. Masaryka, zřízen opatřením MŽP¹⁵² v roce 2006 jako veřejná výzkumná instituce za účelem výzkumu stavu, užívání a změn vodních ekosystémů a jejich vazeb v krajině a souvisejících environmentálních rizik. Dále do jeho kompetence spadá i odborná podpora ochrany vod, protipovodňové prevence a hospodaření s odpady a obaly. Spolu s ČHMÚ vytváří závěrečné zprávy o povodních, které vedle vyhodnocení hydrologických a meteorologických příčin povodní obsahují i institucionální a legislativní změny systému ochrany před povodněmi. Zprávy obsahují také ekonomickou analýzu.¹⁵³

4.4.1 Povodňové orgány

Specifickými orgány jsou tzv. povodňové orgány, které mají právní základ v § 77 a násl. vodního zákona. Takto označené orgány zabezpečují řízení ochrany před povodněmi, tedy přípravu na povodňové situace, organizaci a kontrolu všech příslušných činností v průběhu povodně a v období bezprostředně po povodni. Dále řídí, koordinují a kontrolují

¹⁵⁰ § 4 – 19 kompetenčního zákona.

¹⁵¹ Nařízení vlády č. 96/1953 Sb., o Hydrometeorologickém ústavu, následně změněno opatřením č. 3/04 Ministerstva životního prostředí o úpravě zřizovací listiny příspěvkové organizace Český hydrometeorologický ústav.

¹⁵² Opatření MŽP č. 12/2006 o vydání zřizovací listiny veřejné výzkumné instituce Výzkumný vodohospodářský ústav T. G. Masaryka.

¹⁵³ ČAMROVÁ, JÍLKOVÁ: *Povodňové škody...*, s. 52.

činnost ostatních účastníků ochrany před povodněmi. Ve všech prováděných činnostech mají povinnost řídit se povodňovými plány.¹⁵⁴

Postavení a činnost povodňových orgánů jsou specifikovány ve dvou časových úrovních. Mimo povodeň, tedy před a po povodni, jsou povodňovými orgány (od hierarchicky nejnižšího postaveného orgánu) orgány obcí a v hlavním městě Praze orgány městských částí, obecní úřady ORP a v hlavním městě Praze úřady městských částí stanovené Statutem hlavního města Prahy, krajské úřady a na vrcholu hierarchie MŽP.

Naopak co se týká zabezpečení přípravy záchranných a likvidačních prací je příslušným nejvyšším orgánem MV. Oprávnění a povinnosti povodňových orgánů v případě vyhlášení stavu nebezpečí nebo nouzového stavu přecházejí na příslušné územní orgány krizového řízení podle krizového zákona (viz výše). Dále pak mohou povodňové orgány požádat o pomoc při zajišťování řízení ochrany před povodněmi orgány státní správy a jiné orgány. Ty jsou povinny vyžádanou pomoc poskytnout.¹⁵⁵

Mezi povodňovými orgány existuje princip nadřízenosti a podřízenosti. Rozhodnutí povodňových orgánů jsou v době mimo povodeň vydávána podle správního řádu nebo jiným opatřením podle obecně závazných právních předpisů. V době povodně jsou pak povodňové komise oprávněny činit opatření a vydávat příkazy k zabezpečovacím a záchranným pracím. Takové příkazy ale nejsou rozhodnutími podle správního řádu a není proti nim žádný opravný prostředek.¹⁵⁶ Zákon tak vkládá do rukou povodňových orgánů velkou odpovědnost.

4.4.2 Povodňové komise

V době povodně činnost povodňových orgánů vykonávají orgány speciálně vytvořené – povodňové komise. Ty jsou zřízeny orgány státní správy a samosprávy jako jejich výkonné složky k plnění mimořádných úkolů v době povodně. Povodňové komise zřizují obce a v rámci hlavního města Prahy městské části, ORP a v hlavním městě Praze městské části stanovené Statutem hlavního města Prahy, dále pak kraje a hierarchicky nejvýš se nachází Ústřední povodňová komise, kterou podle § 81 odst. 2 vodního zákona zřizuje vláda, která také schvaluje její statut. Předsedou Ústřední povodňové komise je ministr životního prostředí a místopředsedou ministr vnitra. Ústřední povodňová komise je tedy stálým pracovním

¹⁵⁴ §77 odst. 1 vodního zákona.

¹⁵⁵ KOVÁŘ, Milan. *Ochrana před přirozenými a zvláštními povodněmi. Příručka pro orgány státní správy, územní samosprávy, právnických osob a podnikajících fyzických osob*. Praha: Ministerstvo vnitra, generální ředitelství Hasičského záchranného sboru ČR, 2003. s. 5.

¹⁵⁶ KOVÁŘ, Milan. *Ochrana před přirozenými a zvláštními povodněmi. Příručka pro orgány státní správy, územní samosprávy, právnických osob a podnikajících fyzických osob*. Praha: Ministerstvo vnitra, generální ředitelství Hasičského záchranného sboru ČR, 2003. s. 5.

orgánem vlády¹⁵⁷ zřízeným pro plnění úkolů na úseku ochrany před povodněmi. Podle jejího statutu¹⁵⁸ řídí, kontroluje, koordinuje a v případě potřeby ukládá opatření v celém rozsahu řízení ochrany před povodněmi v době povodní, pokud povodňové komise krajů vlastními silami a prostředky nestačí činit potřebná opatření.¹⁵⁹ Statut dále podrobně upravuje působnost komise, její složení a průběh zasedání.

Hierarchicky se pod Ústřední povodňovou komisi řadí povodňové komise na všech úrovních územní samosprávy. Ty jsou pak v případě povodňového ohrožení aktivovány od nejnižšího správního článku, jímž je obec.

V případě vyhlášení krizového stavu jsou nejnižšími složkami krizové štáby do nichž jsou začleněny povodňové komise všech úrovní správy.

4.5 Informační nástroje

Přístup k informacím o životním prostředí je na úrovni EU upraven směrnici¹⁶⁰, která stanoví např. povinnost členských států informovat EK o implementaci evropských předpisů.

Význam dostatečného informování občanů i místních orgánů podtrhují i ustanovení šestého akčního programu. Je nutný dialog se zúčastněnými, zvýšení environmentálního uvědomění veřejnosti a účast veřejnosti v oblasti životního prostředí a tedy i v ochraně před povodněmi.

Informovanost je esenciální složkou ochrany před povodněmi a napomáhá její efektivitě. Mluvím jak o informovanosti jednotlivých orgánů v rámci jejich působnosti, tak o informovanosti veřejnosti před i v průběhu povodní, zejména co se týká dostatečných a včasných informací o stavu vodních toků a o stupních povodňové aktivity. Veřejnost také musí být předem informována o postupech, jež se uplatňují při jednotlivých stupních povodňové aktivity. Sem patří i školení, osvěta, semináře či brožury.

Důležitý je ale především včasný a stálý přesun informací mezi jednotlivými povodňovými orgány, záchrannými složkami a obyvatelstvem.

Evropská agentura pro životní prostředí - EEA, zřízená nařízením Rady¹⁶¹ je jednou z agentur EU a jejím úkolem je podávat kvalitní a nezávislé informace o životním prostředí.

¹⁵⁷ Je zřízena podle § 81 odst. 2 vodního zákona.

¹⁵⁸ Statut Ústřední povodňové komise je schválený usnesením vlády ze dne 25. srpna 2004 č. 806 (dále jen „statut“).

¹⁵⁹ Čl. 2 Statutu.

¹⁶⁰ Směrnice Rady a EP č. 2003/4/ES ze dne 28. ledna 2003 o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/313/EHS.

¹⁶¹ Nařízení Rady č. 1210/90/EEC o ustavení Evropské agentury životního prostředí a Evropské informační a pozorovací sítě o životním prostředí (eionet).

EEA se označuje za jeden ze stěžejních zdrojů informací pro veřejnost a pro ty, kteří se zabývají vypracováním, přijímáním, prováděním a hodnocením politiky na ochranu životního prostředí. ČR se oficiálně stala členem EEA dne 1. ledna 2002, ale spolupráce trvá již od roku 1993. Praktickou koordinací vztahů ČR a EEA byla pověřena CENIA, která tak plní úlohu národního koordinátora.¹⁶²

4.5.1 Evropský systém včasného povodňového varování EFAS

V roce 2002 založila EK Evropský systém včasného povodňového varování, který je součástí strategie pro lepší zvládání katastrof v Evropě, jejímž cílem je snížit dopad „přeshraničních“ povodní prostřednictvím systému včasného varování. Tohoto cíle lze dosáhnout dostatečnou připraveností států.¹⁶³

EFAS úzce spolupracuje s národními centry předpovídání povodní v členských státech EU. V současnosti poskytuje EFAS varování před povodněmi do 10 dnů před povodní, informace jsou doplňkem národních povodňových předpovědí a jsou distribuovány partnerům EFAS dvakrát denně prostřednictvím internetové stránky. EK tak mimo jiné získává přehled o probíhajících nebo předpovídaných povodních, který jí slouží pro přípravu a řízení pomoci při povodních.¹⁶⁴

4.5.2 Stupně povodňové aktivity

Podle §70 vodního zákona se rozlišují tři stupně povodňové aktivity. Stupně vyjadřují míru povodňového nebezpečí, která se váže na směrodatně limity jako jsou vodní stavy nebo průtoky v hlásných profilech na vodních tocích. Za povodňové nebezpečí lze označit situace vzniklé při dosažení stanoveného limitu nebo třeba při déletrvajících dešťových srážkách, náhlém tání nebo nebezpečném chodu ledů.¹⁶⁵

Těmito stupni se dále řídí i rozsah opatření prováděných při řízení ochrany před povodněmi. První stupeň označujeme jako stav bdělosti, který nastává při nebezpečí přirozené povodně nebo vydáním výstražné zprávy předpovědní povodňové služby. Za této situace je třeba věnovat zvýšenou pozornost zvýšenému toku nebo jinému zdroji povodňového nebezpečí. Tehdy také zahajuje svou činnost hlásná a hlídková služba. Druhým stupněm je

¹⁶² Evropská agentury pro životní prostředí (EEA) [online]. cenia.cz [cit. 10. března 2012]. Dostupné na <[http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/\\$pid/CENMSFVOGB56](http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/$pid/CENMSFVOGB56)>.

¹⁶³ THIELEN, J., BARTHOLMES, J., RAMOS, M. – H., DE ROO, A. The European Flood Alert System EFAS – Part 1: Concept and development. *Hydrology & Earth System Sciences*, 2009, č. 13/2.

¹⁶⁴ Welcome to EFAS-IS Portal [online]. efas-is.jrc.ec.europa.eu 28. února 2012 [cit. 16. března 2012]. Dostupné na <<http://efas-is.jrc.ec.europa.eu/>>.

¹⁶⁵ HORÁČEK, Zdeněk, KRÁL, Miroslav a kol. *Vodní zákon č. 254/2001 Sb., v úplném znění s komentářem*. Praha: SONDY, s. r. o., 2011, s. 230.

stav pohotovosti, při němž nebezpečí přerůstá v povodeň, ale nedochází k větším rozlivům a škodám mimo koryto. V této fázi jsou již aktivní povodňové orgány a další účastníci ochrany před povodněmi a provádějí se opatření podle povodňových plánů. Poslední, třetí stupeň, vyjadřuje stav ohrožení, kdy hrozí bezprostřední nebezpečí nebo vznikají škody většího rozsahu, jsou ohroženy životy či majetek. Provádějí se povodňové zabezpečovací práce podle povodňových plánů a podle potřeby i záchranné práce, případně evakuace obyvatelstva.

4.5.3 Hlásná a předpovědní povodňová služba

Informování o stupních povodňové aktivity mají na starosti povodňové orgány ve svých obvodech. Naopak povinnost informovat povodňové orgány má hlásná a předpovědní povodňová služba, ale také správce vodního toku, případně vlastník vodního díla. O vyhlášení a odvolání povodňové aktivity je podle vodního zákona povinen povodňový orgán informovat všechny subjekty uvedené v povodňovém plánu oblasti a zároveň i hierarchicky vyšší povodňový orgán.

Podle vodního zákona metodicky řídí organizaci hlásné a předpovědní povodňové služby MŽP jako ústřední povodňový orgán.¹⁶⁶ Upřesnění systému hlásné a předpovědní povodňové služby je obsaženo v metodickém pokynu odboru ochrany vod MŽP z roku 2011.¹⁶⁷

ČHMÚ vydává odborné pokyny pro hlásnou povodňovou službu, které obsahují odborná pravidla pro pozorování hlášení povodňových stavů a další doporučení pro povodňové orgány. Tyto pokyny jsou v digitální formě přístupné i na webových stránkách ČHMÚ a na POVIS.¹⁶⁸

Hlásná povodňová služba poskytuje informace povodňovým orgánům pro zabezpečení jejich úkolů v průběhu povodní. Takovými úkoly jsou vyhodnocení situace a řízení povodňových opatření (na všech úrovních), vyhlásování stupňů povodňové aktivity (úroveň obcí a ORP) a varování obyvatel na úrovni obcí. Hlásnou službu organizují povodňové orgány a podílejí se na ní ostatní účastníci ochrany před povodněmi. Je postavena především na informacích z terénu (např. stav vodních toků v hlásných profilech).

Předpovědní povodňová služba poskytuje povodňovým orgánům, případně ostatním účastníkům ochrany před povodněmi, výstražné informace a předpovědi o nebezpečí vzniku povodně, vzniku povodně, dalším nebezpečném vývoji povodně a o hydrometeorologických

¹⁶⁶ § 73 vodního zákona.

¹⁶⁷ Metodický pokyn odboru ochrany vod Ministerstva životního prostředí k zabezpečení hlásné a předpovědní povodňové služby, uveřejněný pod číslem 9 ve Věstníku MŽP, částka 12/2011 (dále jen „metodický pokyn“).

¹⁶⁸ Bod 1 metodického pokynu.

prvcích (srážky, průtoky, atd.). Předpovědní službu zabezpečuje ČHMÚ spolu se správci povodí. Tato služba zahrnuje i výstražnou službu, která je začleněna do tzv. Systému integrované výstražné služby (SIVS), která vedle povodní zahrnuje i ostatní druhy nebezpečných hydrometeorologických a hydrologických jevů.

Informační toky hlásné a předpovědní povodňové služby zahrnují předávání informací mezi povodňovými, příp. krizovými orgány, tzn. mezi orgány obce, ORP, kraje a centrálními orgány – MŽP, MV, Ústřední povodňová komise. Ve směru zdola nahoru se jedná o informace o situaci, návrhy na vyhlášení stupňů povodňové aktivity, ale také požadavek na pomoc nebo převzetí řízení povodňových opatření vyšším povodňovým orgánem. V opačném směru, shora dolů, je to vyhlášení stupňů povodňové aktivity a krizového stavu.¹⁶⁹

4.5.4 Povodňový informační systém POVIS

Povodňový informační systém slouží jako podpora pro komunikační, koordinační a rozhodovací činnost na všech organizačních úrovních v ochraně před povodněmi. POVIS soustřeďuje data potřebná k tvorbě povodňových plánů obcí, ORP a krajů. Jeho účelem je zlepšit přístup k informacím a umožnit jejich sdílení a aktualizaci. Jeho garantem je MŽP a administrátorem systému ČHMÚ. V tomto systému nalezneme mimo jiné i digitální povodňové plány.¹⁷⁰

4.6 Povodňová opatření podle vodního zákona

Některá následující povodňová opatření se buď shodují s výše zmíněnými nástroji ochrany před povodněmi nebo na ně úzce navazují. Zařadila jsem tuto kapitolu proto, abych ukázala, jak komplexně upravuje nástroje ochrany před povodněmi na území ČR vodní zákon.

Ochrana před povodněmi se provádí v několika fázích povodně. V době před povodní se jedná o prevenci, do té patří určení záplavových a potenciálně ohrožených oblastí, kde lze z nějakého důvodu povodeň očekávat. V průběhu povodně se pak jedná i o režim krizového řízení, které je vedeno podle krizového zákona a podle dalších zákonů¹⁷¹. Poslední fází je vypořádání se s následky povodní, se škodami a s případnými nedostatky v prevenci před povodněmi nebo v krizovém řízení. V neposlední řadě do ochrany před povodněmi řadíme územní plánování v záplavových oblastech.

¹⁶⁹ Metodický pokyn, s. 3 – 13.

¹⁷⁰ Oficiální internetové stránky POVIS: www.povis.cz.

¹⁷¹ Krizový zákon, zákon o hospodářských opatřeních pro krizové stavy, a další viz příloha č. I.

Ve všech fázích povodně, ať už při ve fázi přípravné, při nebezpečí a v průběhu povodně či po povodni, se uplatňují tzv. povodňová opatření, vyplývající z § 65 vodního zákona.

4.6.1 Přípravná opatření

Přípravná opatření se uplatňují v době před vznikem povodní, jako projev principu prevence a předběžné opatrnosti.

Stanovení záplavových území je důležitým institutem v ochraně před povodněmi. Označují se tak administrativně určená území, která mohou být při výskytu přirozené povodně zaplavena vodou. Jejich rozsah je povinen stanovit na návrh správce vodního toku vodoprávní úřad. Správce vodního toku navrhuje rozsah záplavového území pro průtoky, které se vyskytují při přirozené povodni s periodicitou 5, 20 a 100 let.

Způsob a rozsah zpracovávání návrhu a stanovování záplavových území upravuje MŽP vyhláškou z roku 2002.¹⁷² Návrh záplavového území je podle vyhlášky dokumentace záplavového území, předkládaná vodoprávnímu úřadu. Dále se také definuje aktivní zóna záplavového území, pojem velmi důležitý v protipovodňové ochraně. Aktivní zóna je území v zastavěných územích obcí podle stavebního zákona a v územích určených k zástavbě podle územních plánů, které při povodni odvádí rozhodující část celkového průtoku a bezprostředně tak ohrožuje životy, zdraví a majetek lidí. Správce vodního toku musí vodoprávnímu úřadu oznámit zahájení práce na návrhu a jeho zpracování s ním konzultovat. Vyhláška stanoví podklady pro zpracování návrhu a další postup vodoprávního úřadu při stanovování záplavového území. Vodoprávní úřad má povinnost dále sledovat, např. v rámci povodňových prohlídek, zda se nezměnily podmínky, ze kterých návrh vycházel.

Záplavová území a v rámci nich i aktivní zóny jsou podle nové právní úpravy¹⁷³ vymezována opatřením obecné povahy a nevylučuje tak oproti staré úpravě aplikaci správního řádu. Zákaz činností v aktivní zóně stanoví přímo zákon a opatření obecné povahy vymezuje pouze rozsah území představujícího aktivní zónu. Úprava právě opatřením obecné povahy je z toho důvodu, že tato omezení jsou adresována neurčitému okruhu osob.¹⁷⁴

¹⁷² Vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 236/2002 Sb., o způsobu a rozsahu zpracovávání návrhu a stanovování záplavových území, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁷³ Oproti § 7 vyhlášky Ministerstva životního prostředí č. 236/2002 Sb., o způsobu a rozsahu zpracovávání návrhu a stanovování záplavových území, ve znění pozdějších předpisů, je ve vodním zákoně nově s účinností od 1. srpna 2010 upraveno sedm typů opatření obecné povahy a podle § 66 odst. 7 se opatření obecné povahy použije právě ke stanovení záplavových území.

¹⁷⁴ PRŮCHOVÁ, Ivana a kol. *Správní procesy v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2010, s. 181 – 182.

Informační systém veřejné správy pro evidenci záplavových území vede podle vodního zákona MŽP, ale centrální evidenci záplavových území má na starosti VÚV T. G. Masaryka.¹⁷⁵

Povodňové plány jsou jedním z nejdůležitějších koncepčních nástrojů v ochraně před povodněmi. Podle vodního zákona tyto dokumenty obsahují „*způsob zajištění včasných a spolehlivých informací o vývoji povodně, o možnosti ovlivnění odtokového režimu a organizaci a přípravu zabezpečovacích prací.*“¹⁷⁶ Dále povodňové plány udávají „*způsob zajištění včasné aktivizace povodňových orgánů, zabezpečení hlásné a hlídkové služby a ochrany objektů, přípravy a organizace záchranných prací a zajištění povodní narušených základních funkcí v objektech a v území a stanovené směrodatné limity stupňů povodňové aktivity.*“¹⁷⁷

Obsah povodňových plánů se dělí na věcnou, organizační a grafickou část. Nalezneme v nich tedy veškeré potřebné údaje včetně limitů pro vyhlásování stupňů povodňové aktivity, seznamy a informace o účastnících ochrany před povodněmi a úkoly jim přidělené a v neposlední řadě mapy a plány se zakreslenými záplavovými územími, evakuačními trasami atd.

V rámci územních samosprávných celků rozlišujeme povodňové plány jednotlivých stupňů územní samosprávy, a tedy povodňové plány obcí, povodňové plány ORP pro jejich správní obvod, povodňové plány správních obvodů krajů, jež v přenesené působnosti zpracovávají příslušné orgány krajů ve spolupráci se správci povodí. Nad všemi těmito povodňovými plány stojí dokument s názvem Povodňový plán ČR, který zpracovává MŽP ve spolupráci s MZe, případně dalšími vybranými resorty.

Dalšími povodňovým opatřením je vymezení směrodatných limitů stupňů povodňové aktivity, které jsou obsahem jednotlivých povodňových plánů.¹⁷⁸ Povodňovými prohlídkami se zjišťuje, zda na vodních tocích, vodních dílech a v záplavových územích nejsou závady, které by mohly zvýšit nebezpečí povodně případně zhoršit její následky. Organizují je povodňové orgány podle povodňových plánů.¹⁷⁹ Dále sem také patří příprava předpovědní a hlásné služby, organizační a technická příprava, vytváření hmotných povodňových rezerv a příprava účastníků povodňové ochrany.

¹⁷⁵ § 22 odst. 4 vodního zákona, DRBAL, DZURÁKOVÁ, OŠLEJŠOVÁ: *Problematika předběžného vyhodnocení...*, s. 2.

¹⁷⁶ §71 vodního zákona.

¹⁷⁷ §71 tamtéž.

¹⁷⁸ § 70 odst. 4 tamtéž.

¹⁷⁹ § 72 tamtéž.

4.6.2 Povodňová opatření při nebezpečí povodně a za povodně

Do těchto povodňových opatření spadá i činnost hlásné a předpovědní povodňové služby, kterou jsem zařadila mezi informační nástroje ochrany před povodněmi. Sem dále spadá varování při nebezpečí povodně. Tzv. jednotný systém varování slouží k varování obyvatelstva před možným ohrožením a provozuje jej generální ředitelství Hasičského záchranného sboru a při splnění technických požadavků daný generálním ředitelstvím mohou koncové prvky varování provozovat i jednotlivé obce a právnické osoby. Podrobnosti pak stanovuje vyhláška MV.¹⁸⁰

Dalšími opatřeními jsou zřízení a činnost hlídkové služby, vyklizení záplavových území, řízené ovlivňování odtokových poměrů, zabezpečení náhradních funkcí a služeb v území zasaženém povodní a povodňové záchranné a zabezpečovací práce podle zákona o integrovaném záchranném systému. Záchrannými pracemi se rozumí např. ochrana a evakuace obyvatelstva ze zaplavených území, péče o ně, zachraňování majetku a jeho přemístění mimo ohrožené území.¹⁸¹ Zabezpečovací práce jsou pak technická opatření ke zmírnění průběhu povodně a jejích škodlivých následků. Patří sem odstraňování překážek ve vodním toku, rozrušování ledových nápěchů, ochrana koryta a břehů, atp.¹⁸²

4.6.3 Povodňová opatření po povodni

V době po povodni se hodnotí průběh povodně, její síla, vyčíslují se škody a hodnotí se činnost jednotlivých orgánů v rámci jejich povinností a pravomocí v ochraně před povodněmi. Vznikají tak dokumenty, které slouží k nalezení nedostatků v organizaci protipovodňové ochrany a k následnému vypracování či aktualizaci koncepčních nástrojů. Tato činnost má vést napříště k větší efektivitě ochrany před povodněmi.

Povodňovými opatřeními podle vodního zákona jsou v této fázi evidenční a dokumentační práce, vyhodnocení povodňové situace včetně vzniklých povodňových škod a odstranění povodňových škod a obnova území po povodni. V této fázi se uplatňují zmíněné ekonomické nástroje a hledají se nová řešení.

¹⁸⁰ Vyhláška Ministerstva vnitra č. 380/2002 Sb., k přípravě a provádění úkolů ochrany obyvatelstva, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁸¹ § 74 vodního zákona.

¹⁸² § 75 tamtéž.

5 Úloha obcí v ochraně před povodněmi

V ČR je ochrana před povodněmi zajištěna orgány státní správy a územními samosprávnými celky v rámci jejich přenesené působnosti. V oblasti vodního hospodářství je státní správa organizována jako třístupňová a zajišťují ji vodoprávní úřady na úrovni ústřední (ministerstva), na úrovni krajské (krajské úřady) a obecní (obecní úřady a úřady ORP), na území vojenských újezdů je správa zajišťována újezdními úřady. Státní správou v oblasti vodního hospodářství je zejména činnost vodoprávních úřadů, vedoucí k vydání rozhodnutí. Dále vodoprávní úřady zajišťují podmínky pro snižování nepříznivých účinků povodní a bezpečnost vodních děl.¹⁸³ V této kapitole se budu zabývat výhradně úrovní nejnižší – obecní.

Obce jsou jako základní územně samosprávné celky a jako územní společenství občanů, která mají právo na samosprávu, definovány v Ústavě ČR.¹⁸⁴ Základním právním předpisem, upravujícím postavení obcí a jejich orgánů je pak zákon o obcích.¹⁸⁵

To, že obce, potažmo OÚ, stojí až na samém konci celé hierarchické soustavy orgánů neznamená nižší důležitost. Na obce naopak připadá zásadní úkol. Jsou k problému povodní „nejblíže“ a proto je převážně na nich konečná realizace všech zmiňovaných právních předpisů a z nich vyplývajících nástrojů a opatření. Výsledná úloha obcí je velmi důležitá, neboť obce prostřednictvím svých orgánů přímo aplikují nástroje ochrany před povodněmi.

Obce jsou zastupovány jejich orgány, jimiž jsou zastupitelstvo a rada obce, starosta, komise, výbory, tajemník a OÚ. Rozlišujeme tři stupně obecních úřadů, z nichž dva jsou relevantní v ochraně před povodněmi - OÚ a OÚ ORP, jejichž působnost se vztahuje na větší správní obvod více obcí. OÚ plní v samostatné působnosti úkoly jemu uložené radou nebo zastupitelstvem obce a pomáhá v práci komisím a výborům. V přenesené působnosti vykonává státní správu, svěřenou obcím jednotlivými zákony, sem spadá o ochrana před povodněmi.

Vnitřně se OÚ dále dělí na odbory.¹⁸⁶ Kompetence v povodňové problematice může mít i více odborů. V první řadě je to odbor pro životní prostředí, který zajišťuje výkon státní správy podle vodního zákona¹⁸⁷, odbor vnitřních věcí, který má úkoly na úseku krizového

¹⁸³ Státní správa ve vodním hospodářství [online]. eagri.cz [cit 3. března 2012]. Dostupné na <<http://eagri.cz/public/web/mze/voda/statni-sprava-ve-vh/>>.

¹⁸⁴ Čl. 99 a 100 Ústavy ČR.

¹⁸⁵ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“).

¹⁸⁶ DOHNAL, ČERNÝ: *Stát, obec, kraj...*, s. 32 – 34.

¹⁸⁷ Ochrana před povodněmi [online]. hradeckralove.org [cit 3. března 2012]. Dostupné na <<http://www.hradeckralove.org/urad/ochrana-pred-povodnemi-1>>.

řízení¹⁸⁸, tímto úsekem se může zabývat i územní odbor nebo odbor krizového řízení¹⁸⁹, odbor stavební, který zajišťuje v přenesené působnosti výkon pravomoci obecného stavebního úřadu podle stavebního zákona.¹⁹⁰

Obce mají i úlohu informační vůči svým občanům. OÚ má informovat občany, FO i PO, o charakteru možného povodňového ohrožení, dále o připravených záchranných a likvidačních pracích a o ochraně obyvatelstva v případě vzniku přirozené nebo zvláštní povodně.¹⁹¹ Obec také za účelem účinné ochrany obyvatelstva organizuje různá školení a osvětlu.

Na samosprávě obcí a měst leží v současné době velká odpovědnost i za rozvoj záplavových území. Obce navrhuji prostřednictvím svého územního plánu míru využívání území a tento dokument slouží jako důležitý podklad pro rozhodování v rámci stavebního řízení. Obce tak mohou aktivně ovlivňovat výstavbu v záplavových územích a prosazovat např. vytváření ekologicky stabilních prostorů nebo podstavby obytných domů.¹⁹²

Povodňovým orgánům jsem se věnovala v rámci kapitoly o institucionálních nástrojích v českém právu. V rámci obcí jsou povodňovými orgány mimo povodeň orgány obcí a OÚ ORP a v době povodně jsou jimi povodňové komise obcí a povodňové komise ORP. Povodňový orgán obce je podřízen povodňovému orgánu ORP a ten je zase podřízen povodňovému orgánu kraje. Tím je krajský úřad, zaujímající místo v hierarchii pod ústředním povodňovým orgánem – MŽP.

Tyto orgány organizují přípravu obce na přirozené i zvláštní povodně, dále vyhledávají a odvolávají stupně povodňové aktivity v rámci jejich územní působnosti, zajišťují varování občanů obce, evakuaci osob před hrozícím nebezpečím, provádějí povodňové prohlídky, organizují a zabezpečují povodňovou hláskou a hlídkovou službu, zabezpečují varování právnických a fyzických osob v územním obvodu obce s využitím jednosměrného systému varování, podílejí se na zajištění nouzového přežití obyvatel obce a zpracovávají povodňový plán obce.

Povodňové orgány obce pak také poskytují ORP podklady a informace potřebné ke zpracování Plánu ochrany pod vybranými vodními díly před zvláštní povodní. Povodňové orgány ORP řídí a koordinují opatření prováděná povodňovými orgány obcí na území

¹⁸⁸ Odbor vnitřních věcí [online]. milevsko-mesto.cz [cit 3. března 2012]. Dostupné na <http://www.milevsko-mesto.cz/vismo/o_utvar.asp?id_org=9467&id_u=1004&tzv=2&p1=52717>.

¹⁸⁹ Ochrana před povodněmi [online]. hzsatec.cz [cit 3. března 2012]. Dostupné na <<http://www.hzsatec.cz/hzs/ooopovodne.php>>.

¹⁹⁰ Odbor stavební [online]. hradeckralove.org [cit 3. března 2012]. Dostupné na <<http://www.hradeckralove.org/urad/odbor-stavebni>>.

¹⁹¹ KOVÁŘ: *Ochrana před přirozenými a zvláštními povodněmi...*, s. 6.

¹⁹² ČAMROVÁ, JÍLKOVÁ a kol: *Povodňové škody...*, s. 44.

správního obvodu ORP. V otázce koncepčních nástrojů odpovídají tyto povodňové orgány za soulad jim předložených povodňových plánů obcí s povodňovým plánem správního obvodu ORP. Podle svých povodňových plánů pak tyto orgány organizují, řídí, koordinují a ukládají opatření na ochranu před přirozenou povodní. Naopak při zvláštní povodni se řídí plánem ochrany území pod vybraným vodním dílem před zvláštní povodní.¹⁹³

Podle § 78 vodního zákona může obecní rada k plnění úkolů při ochraně před povodněmi, je-li v územním obvodu příslušné obce možnost výskytu povodně, zřídit povodňovou komisi obce. Povodňová komise obce je po dobu povodně orgánem obce a může činit opatření a vydávat příkazy k zabezpečení řízení ochrany před povodněmi. Jinak tuto činnost zajišťuje sama rada obce v rámci přenesené působnosti. Předsedou takové povodňové komise se pak stává starosta příslušné obce, případně jeho zástupce ze zastupitelstva obce.

5.1 Obce a povodně 2002

V srpnu roku 2002 se na území ČR odehrála mimořádná povodeň, jejíž celkové škody se vyšplhaly na 73 miliard korun.

Výstražnou předpovědní službu prováděl dle vodního zákona ČHMÚ ve spolupráci s vodohospodářskými správci povodí v úzkém napojení na systém hlášené povodňové služby, organizované povodňovými orgány. Všechna data, informace či upozornění poskytovaná ČHMÚ měla zásadní význam pro povodňovou ochranu. Tato data byla podkladem pro aktivizaci jednotlivých složek povodňové ochrany i pro vyhlášení stupňů povodňové aktivity. V průběhu povodně se ale objevily komplikace v podobě nutnosti evakuace některých předpovědních pracovišť a tím klesla spolehlivost poskytovaných údajů. Pozitivum ale lze spatřovat v poskytování informací o vývoji odtokové situaci sousedícím státům v souladu s uzavřenými dohodami.

V následném hodnocení povodně na základě údajů poskytnutých orgány povodňové ochrany pak vyplynuly některé kritické názory, z nichž by se orgány povodňové ochrany měly do budoucna poučit. Zásadním prvkem ochrany před povodněmi je nejen stanovení záplavových území, ale také důsledné uplatňování zákazu výstavby v těchto zónách. Toto se v roce 2002 projevilo jako faktor mající špatný vliv na průběh povodně. Nejen, že tak vznikají škody na majetku, ale půda tak ztrácí svou retenční schopnost a následuje rozliv vody do širšího území. Problém se týká především orgánů územního plánování na nejnižší úrovni, tedy

¹⁹³ § 79 vodního zákona.

orgánů obcí a jednotlivých odborů v rámci OÚ, které mají na dodržování zákazu výstavby dohlížet.

Dalším problémem byla „zpomalená“ reakce v rámci krizového řízení. Stav nouze byl vyhlášen v době, kdy již rozměry povodně vysoce překročily možnost jakýchkoliv protipovodňových opatření. Objevila se potřeba, aby povodňové plány počítaly i s touto extrémní situací a upravovaly činnost povodňových orgánů v takové situaci. Dá se tedy říci, že zde byla podceněna prevence a dodatečná operativní opatření již nemohla být tak účinná. Z rozboru činnosti povodňových a jiných orgánů v rámci ochrany před povodněmi v srpnu roku 2002 vyplynulo, že je nutno zavést postupy, které by vedly k většímu zapojení všech stupňů místní, regionální i celostátní správy.¹⁹⁴

Podle vyhodnocení povodně v srpnu 2002¹⁹⁵ je zásadním prvkem stanovení záplavových území. Musí být vyjasněny kompetence mezi subjekty povodňové ochrany a uplatňovat princip subsidiarity, samosprávu co nejvíce přiblížit občanům a dané problémy by pak měly být řešeny v první řadě a nebyrokratickou cestou na nejnižší možné úrovni samosprávy – v obcích. Vznikla potřeba zvýšit úlohu územního plánování a stavebního řádu a zajistit spolupráci vodoprávních úřadů i orgánů územního plánování.

5.2 Obce a povodně 2010

V roce 2010 se odehrály dvě významné povodně v červnu a v květnu. Vlivem srážek byla nejvíce zasažena severní Morava. Vyhodnocení těchto povodní, jejich průběhu, včetně činnosti hlásné a předpovědní povodňové služby a povodňových orgánů zadalo MŽP opět VÚV T. G. Masaryka.¹⁹⁶

Tyto povodňové události jsou v daném regionu srovnatelné s katastrofální letní povodní na počátku července 1997 a lze je označit za druhou nejvýznamnější letní povodňovou událost na povodí Moravy a Odry za posledních 100 let.¹⁹⁷ Povodeň 1997 prokázala mnohé nedostatky v protipovodňové ochraně v době před povodní i v průběhu povodně. Nebyla vymezena záplavová území, neexistoval dnešní vodní zákon, krizový zákon a zákon o integrovaném záchranném systému. Občané nebyli dostatečně informováni o povodňovém nebezpečí a informace o průběhu povodní a o provedených opatřeních nebyly

¹⁹⁴ *Katastrofální povodeň v České republice v srpnu 2002*. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2005, s. 39 – 64.

¹⁹⁵ Vyhodnocení katastrofální povodně v srpnu 2002 a návrh úpravy systému prevence před povodněmi, VÚV T. G. Masaryka.

¹⁹⁶ Vyhodnocení povodní v květnu a červnu 2010, souhrnná zpráva (dále jen „Vyhodnocení“).

¹⁹⁷ Vyhodnocení, s 47.

dostatečně dostupné. To ukazuje na špatnou organizaci a činnost obcí, které mají povinnost informovat obyvatelstvo.

Na dnešní ochranu před povodněmi má veliký vliv modernizace technologií, ale také získání zkušeností, odborníků, meteorologů, atd. i na straně povodňových a krizových orgánů. Protipovodňová opatření, realizována v posledních letech, tedy splnila svůj účel a přispěla k tomu, že při povodních v roce 2010 byly škody zcela nebo převážně eliminovány (zejména na povodí Odry).

Na průběh povodně měly vliv i evropské právní předpisy. Např. výměna informací v rámci mezinárodní spolupráce s Polskem, Slovenskem a Rakouskem probíhala v souladu s platnými směrnicemi. V době povodně fungoval i EFAS, od něhož několik informací obdržel ČHMÚ. I když tyto informace většinou jen potvrzovaly to, co již věděl.

Co se týká povodňových orgánů, tak po dobu povodně byly v činnosti povodňové komise obcí, ORP a 4 krajů, v květnu i Ústřední povodňová komise. Obce vyhlášovaly postupně 2. a 3. stupeň povodňové aktivity. Z hodnocení činností povodňových orgánů všech stupňů vyplynulo, že splnili svůj úkol a zajistily funkčnost systému řízení povodňové ochrany v postižených územích.

Vyskytly se ale i nedostatky. Nefungovala dostatečně hlásná služba na úrovni obcí. Nebyla splněna povinnost vypracovat povodňový plán daná vodním zákonem. Objevily se nedostatky v prevenci, nedostatečné zastoupení organizací podílejících se na prováděných povodňových opatřeních nebo zodpovědných za podstatnou infrastrukturu v oblasti. Opomíjena byla i povinnost odvolání stupňů povodňové aktivity. V neposlední řadě nebyla dostatečná dokumentace povodně ve formě Zprávy o povodni podle § 76 vodního zákona.

Z toho vyplývá, že vedle důsledného plnění daných povinností povodňových orgánů je nutná osvěta a vzdělávání účastníků povodňové ochrany, zlepšení spolupráce povodňových orgánů krajů a obcí s rozšířenou působností a aktualizace povodňových plánů. I přesto se celkově ochrana před povodněmi v mnohém zlepšila.

5.3 Úloha obcí v kontextu povodňové směrnice

K úloze orgánů veřejné správy na místní úrovni se vyjádřil přímo SD EU, když mnohokrát uvedl, že každý členský stát může delegovat pravomoci na své regionální a místní orgány veřejné správy, považuje-li to za vhodné. Lze tedy implementovat evropské směrnice i prostřednictvím opatření přijatých těmito orgány. Takové rozdělení pravomocí pochopitelně neznamená, že je členský stát zbaven povinnosti implementovat řádně směrnici do národního

právního řádu. Členský stát musí zároveň zajistit, aby evropské environmentální právo bylo uplatňováno na celém jeho území v souladu s ustanoveními směrnice.¹⁹⁸

Co se týká nástrojů zavedených povodňovou směrnicí, mezi podklady pro ně podle vyhlášky MZe a MŽP patří i informace shromažďované v informačních systémech veřejné správy, územně plánovací dokumentace, územně plánovací podklady a údaje o využití území, údaje o stavu ochrany před povodněmi a také o povodňových škodách v jednotlivých obcích.¹⁹⁹ Všechny tyto informace musí poskytovat obce.

Podívejme se na příklad činnosti obce v ochraně před povodněmi.

5.3.1 Město Hradec Králové a povodňová ochrana

Podle nejnovějších informací jsou v Hradci Králové dokončena protipovodňová opatření na velkých tocích – Labe a Orlice. Jedná se o ochranné hráze, odvádění vody ze srážek. Dosud ale není vyřešena ochrana povodí Dědiny, kde byla jako neekonomičtější opatření navržena nádrž Mělčany. Ta by chránila celou oblast od Dobrušky po Třebechovice před stoletou vodou. Nádrž by dokonce posílila vydatnost zásadního vodního zdroje pro pitnou vodu v HK. Vznikly zde ale spory s organizacemi na ochranu životního prostředí, podle nichž by nádrž zničila chráněnou faunu a flóru a dodatečně se jim podařilo dané území začlenit do Evropsky významných lokalit Natura 2000. A to i přesto, že se při vymezení těchto lokalit musí brát v úvahu i hospodářské, sociální a kulturní požadavky a místní charakteristiky. Novým řešením mají být tzv. suché poldry, což je podle některých jen polovičaté řešení s mnoha nedostatky.²⁰⁰ Z tohoto příkladu lze vyčíst, že EU opravdu staví ochranu životního prostředí mezi své priority. Otázkou ale je, zda je to vždy žádoucí a zda by se v takovýchto případech neměly vzít v potaz i jiné aspekty jako je ochrana lidských životů a obydlí.

Abych mohla uvést konkrétní příklad ochrany před povodněmi na obecní úrovni, požádala jsem o rozhovor Bc. Petra Zumra, vedoucího oddělení vodního hospodářství na odboru životního prostředí Magistrátu města Hradce Králové.²⁰¹ Ten mi potvrdil, že v současné době jsou velké toky, jako je Labe a Orlice, maximálně zajištěny, a to i proti tzv.

¹⁹⁸ JANS, Jan H., VEDDER, Hans H.B. *European environmental law*. Groningen: Europa Law Publishing, 2008, s. 146.

¹⁹⁹ Vyhláška Ministerstva zemědělství a Ministerstva životního prostředí č. 24/2011 Sb., o plánech povodí a plánech pro zvládnutí povodňových rizik, ve znění pozdějších předpisů.

²⁰⁰ VLČKOVÁ, Magdaléna. *Město Hradec Králové se povodní obávat nemusí* [online]. hradeckralove.org, 17. března 2011 [cit. 21. března 2012]. Dostupné na <<http://www.hradeckralove.org/hradec-kralove/mesto-hradec-kralove-se-povodni-obavat-nemusi>>.

²⁰¹ Rozhovor s Bc. Petrem Zumrem, vedoucím oddělení vodního hospodářství v rámci odboru životního prostředí Magistrátu města Hradce Králové, 21. března 2012.

stoleté vodě. Zajištění spočívá jak v hrázích, tak v určení oblastí rozlivu. Co se týká zmíněných suchých poldrů, tak o nich se v současnosti jedná mimo jiné i s vlastníky dotčených území a počítá se s nimi i v novém Územním plánu města. Na otázku, zda se přistoupí i k uplatnění institutu vyvlastnění mi Bc. Zumr odpověděl, že to je pouze krajní řešení. Město se snaží vlastníky pozemků omezit co nejméně např. v rámci institutu věcného břemene.

Zeptala jsem se Bc. Zumra i na dopad povodňové směrnice na činnost obcí v rámci ochrany před povodněmi. S povodňovou směrnicí jako takovou se na úrovni obce zatím nesetkali. To je pochopitelné, neboť implementací se zabývají ministerstva. Obcí se týká až výsledek implementace – novela vodního zákona a prováděcí předpisy. Oproti mým předpokladům ale obce nebyly požádány ani o poskytnutí zvláštních informací k provedení nástrojů povodňové směrnice. Tento fakt dokazuje, že existující nástroje, jako jsou záplavová území a povodňové plány, jsou opravdu dostačujícími podklady pro nové evropské nástroje ochrany před povodněmi. Dobrou úroveň existujících nástrojů potvrzuje i to, že v rámci územních samosprávných celků neexistují ani žádné vnitřní předpisy či instrukce, které by upřesňovaly činnost obcí v ochraně před povodněmi. K tomu slouží výhradně povodňové plány krajů, ORP a obcí, které obsahují veškeré relevantní informace a pokyny včetně technických parametrů a důležitých kontaktů na účastníky ochrany před povodněmi. Své povodňové plány mají i některé objekty v záplavových územích, čímž se ochrana stává efektivnější.

V rámci HK je ochrana před povodněmi na velmi dobré úrovni. Vedle zmíněných protipovodňových opatření funguje i výměna informací např. v podobě výstrah od ČHMÚ, Povodí Labe, krajského úřadu či integrovaného záchranného systému. Dokonce nastávají i situace, kdy tatáž výstražná informace přijde od několika zdrojů zároveň. Komunikace funguje správně i mezi menšími obcemi a HK jako ORP, kdy malé obce informují o stupních povodňové aktivity a o provedených opatřeních. Stejně tak i povodňové komise plní svou úlohu. Ty jsou mnohdy zdvojené až ztrojené, což je dáno partikularitou města HK, které je jak obcí, tak ORP a zároveň i sídlem krajského úřadu pro Královéhradecký kraj. Co se ale povodní týká, snad i vzhledem ke geografické poloze, ve většině případů lze povodňovou situaci účinně řešit na úrovni nejnižší – obecní.

Celkově Bc. Zumr zhodnotil ochranu před povodněmi v rámci města Hradce Králové jako účinnou. To je dané i dobře zajištěnou prevencí v podobě propracovaných povodňových plánů, prováděných povodňových prohlídek vodních toků, ale i spolupráci s Povodím Labe. V rámci kraje se pak provádí různá školení personálu a nácviky – povodňová cvičení. Při

posledním takovém cvičení, které proběhlo v loňském roce, byla i přímo simulována protipovodňová opatření v terénu.

Již jsem zmiňovala problém nedůslednosti v zákazu výstavby v záplavových územích. Zajímalo mě, jak je to s dodržováním tohoto zákazu v rámci HK. Zde magistrát města upozorňuje majitele přilehlých pozemků na to, že zasahují do záplavového území, případně navrhuje stavebnímu úřadu odstranění takové stavby. Magistrát se také vyjadřuje ke stavebním řízením v rámci záplavových území nebo jejich blízkosti.

V současné době je aktuální otázka zabezpečení menších vodních toků, které v důsledku problematického jednání s organizacemi na ochranu životního prostředí nejsou zajištěny tak, jak bylo plánováno. Vystává zde tedy otázka, zda je ochrana životního prostředí v podobě „několika čolků a mravenců“ důležitější než zabezpečení lidských životů a obydlí před nebezpečím povodní.

Závěr

V úvodu práce jsem si stanovila dvě výzkumné otázky a dvě hypotetické odpovědi. Nejprve zhodnotím, nakolik byla přesná první hypotéza, týkající se účinnosti ochrany před povodněmi na základě povodňové směrnice. Již v průběhu práce jsem svou hypotézu v podstatě vyvrátila. Předpokládala jsem, že s novými nástroji bude ochrana před povodněmi o poznání lepší a efektivnější. Došla jsem ale k závěru, že účinné nástroje ochrany před povodněmi existovaly v českém právu již dříve, počínaje dnes již neplatným nařízením vlády o ochraně před povodněmi z roku 1999 a konče „novým“, mnohokrát novelizovaným vodním zákonem. Nástroje ochrany před povodněmi se od roku 1999 v podstatě nijak nezměnily a v průběhu let se ukázaly funkčními a dostačujícími pro ochranu území ČR před povodněmi.

Mou první hypotézu vyvrací i rozhovor s Bc. Petrem Zumrem, který se s povodňovou směrnicí a s nástroji, které zavádí, dosud nijak neseťkal. V současnosti jsou nejdůležitějšími koncepčními nástroji mapy záplavových území, které spolu s povodňovými plány umožňují v praxi účinnou ochranu před povodněmi na území ČR.

Dle mého názoru je ale v budoucnu možné i to, že mapy povodňových nebezpečí a mapy povodňových rizik nahradí mapy záplavových území. Obzvláště pokud si uvědomíme, že první zmíněné obsahují širší škálu informací a jsou vyžadovány v rámci EU. Musíme tedy přihlédnout k širšímu kontextu a také k jednomu z hlavních důvodů vydání povodňové směrnice. Je jím přeshraniční charakter povodní. EU se již se své podstaty snaží v mnoha oblastech nastolit jednotná pravidla.

Členské státy musí mezi sebou spolupracovat a vzájemně se informovat obzvláště pokud jde o něco, co překračuje hranice jednoho státu. Taková spolupráce a komunikace je mnohem snadnější, existuje-li jednotný systém nástrojů, a to hlavně koncepčních a informačních. Toto je hlavní cíl povodňové směrnice. Na základě jednotných nástrojů, v nichž budou vymezeny oblasti povodňových rizik a nebezpečí podle daných pravidel, bude výměna informací mezi členskými státy EU usnadněna a tím i zjednodušena jejich spolupráce.

V práci jsem se zabývala i implementací evropských předpisů a nových nástrojů. Podle získaných informací je implementace na velmi dobré cestě. Již byla předběžně vyhodnocena povodňová rizika v dané lhůtě a v souladu s požadavky povodňové směrnice

pro celé území ČR.²⁰² I další nástroje již od roku 2011 nalezneme zakotvené v českém právním řádu. Rozebírala jsem jak vodní zákon, tak i prováděcí předpis, který tyto nástroje implementuje. Implementaci v ochraně před povodněmi lze tedy hodnotit jako včasnou. Zda je i správná, to ukáže čas a případné hodnocení či připomínky ze strany EK.

Vrátím se ale k výzkumným otázkám. Druhá otázka směřovala ke zhodnocení efektivity, činnosti a administrativní zátěže obcí v ochraně před povodněmi v souvislosti s novou právní úpravou. V následné hypotéze jsem se z části zmýlila a z části měla pravdu. Mylná byla domněnka, že se úloha obcí zvýší, a to hlavně povinností poskytovat další informace k provedení nástrojů povodňové směrnice.

Co se týká informací, potřebných k provedení nových nástrojů, ty jsou již obsaženy v nástrojích zavedených českou právní úpravou a hlavně vodním zákonem. Mapy záplavových území a povodňové plány jsou velmi obsáhlé dokumenty, které již samy o sobě poskytují dostatečný objem informací pro ochranu před povodněmi. Tyto dokumenty jsou podle mnohých dobrými podklady pro nové mapy povodňového nebezpečí a mapy povodňových rizik, zavedené povodňovou směrnicí. Je ale nutno poznamenat, že tyto české nástroje již prověřil čas a já sama jsem se v rozhovoru s Bc. Zumrem přesvědčila o tom, že ochrana před povodněmi na základě povodňových plánů a map záplavových území je velmi účinná.

Zlom nastal v ČR po roce 1997 (viz nařízení vlády o ochraně před povodněmi z roku 1999), kdy se protipovodňová ochrana ukázala jako zoufale neúčinná a plná nedostatků na všech frontách. Od té doby se dostala prevence na vysokou úroveň a dnes má již ČR dostatek účinných nástrojů k vypořádání se jak s nebezpečím povodně, tak i z jejími následky. Jednotlivé orgány mají přesně dané pravomoci a povinnosti, vzájemná informovanost a také informovanost veřejnosti se s technologickým vývojem velmi zlepšila. Zde musím podotknout, že otázka informovanosti a vůbec zapojení veřejnosti do ochrany před povodněmi se rozvinula i díky několika zásadním evropským právním předpisům, které ve své práci zmiňuji.

Vrátím se ale k obcím a mylné části druhé hypotézy. Předpokládala jsem, že se s novou evropskou úpravou zvýší administrativní zátěž obcí. Jak ale vyplývá z předešlých řádků a vůbec z celého textu, i tato domněnka je mylná. Administrativní zátěž obcí se nijak nezměnila, pokud ne k lepšímu. V rámci novelizací vodního zákona se totiž zákonodárci

²⁰² Viz Předběžné vyhodnocení povodňových rizik v České republice 2011. Implementace směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/60/ES o vyhodnocování a zvládání povodňových rizik. Verze 3.0. Ministerstvo životního prostředí a Ministerstvo zemědělství.

snažili orgánům administrativně spíše ulevit než přitížit. To se podařilo i nepřímo např. tím, že povodňové plány dnes nezpracovávají orgány obcí, ORP, orgány krajů a MŽP, jak je uvedeno v § 71 odst. 3 vodního zákona. Jak stát, tak i kraje a obce si na zpracování těchto dokumentů najímají firmu Hydrosoft Veleslavín, s. r. o., a tím se mimo jiné „zbavují“ části administrativních úkonů.

Správná byla naopak hypotéza, že mají obce, jako nejnižší složky územní samosprávy, nejdůležitější úlohu v ochraně před povodněmi. Výraz, že se nachází „nejblíže u zdroje“ byl podle mého naprosto přesný. Právě obce přímo zajišťují ochranu před povodněmi v podobě protipovodňových opatření, výměny informací či informování občanů a nadřízených orgánů. Obce nakonec realizují to, co EU a ČR zakotví v legislativě a ministerstva upřesní v prováděcích předpisech, metodikách či koncepcích.

Závěrem bych chtěla shrnout ochranu před povodněmi na úrovni ČR jako velmi dobře legislativně upravenou a podle mého i správně a účinně realizovanou. Zda k efektivitě přispěje i EU se ukáže časem, až se evropské nástroje začnou realizovat. EU měla zatím důležitou úlohu spíše v otázce informovanosti a ochrany životního prostředí. Ta ale, jak jsem ukázala na příkladu, může mnohdy ochranu před povodněmi komplikovat.

Myslím, že v ochraně před povodněmi je stále ještě nejdůležitější vnitrostátní právní úprava. Právní úprava ochrany před povodněmi v ČR je obsáhlá a zakotvuje mnoho nástrojů, které jsou realizovány. Vyskytují se ale i nedostatky v prevenci.

Prevence je nejdůležitější fází ochrany před povodněmi, neboť jak jsem zmínila na začátku, povodně jsou přirozeným jevem na Zemi. Je proto potřeba se na ně dostatečně připravit a snažit se zamezit vzniku škod na lidských životech, majetku a životním prostředí.

Ačkoliv jsem se vyjádřila v tom smyslu, že je ochrana před povodněmi v ČR velmi dobře zajištěná a účinná, musím zmínit i jeden problém, který se vzrůstající civilizací narůstá a stává se stále závažnějším. Je jím narůstající výstavba, která ztěžuje ochranu před povodněmi. Obzvláště, pokud se zastavuje plocha označená jako záplavové území, či plocha určená k rozlivu povodní. Půda s narůstající zástavbou a infrastrukturou ztrácí své přirozené funkce, jako je schopnost retence vody. Voda se v důsledku toho nevsakuje, ale rozlívá se do jiných oblastí, které jsou mnohdy již zastavěné a obydlené. Může se jednat i přírodní chráněné oblasti, kde důsledkem zaplavení vzniká škoda na životním prostředí.

Z pohledu de lege ferenda by se měla legislativa a následně i orgány ochrany před povodněmi zaměřit na přísnou důslednost zákazů výstavby v záplavových územích a nyní i v rámci map povodňových nebezpečí. Tyto oblasti by se měly více zabezpečit proti

výstavbě a porušení zákazu by mělo mít za následek větší sankce a především odstranění takové stavby nebo zařízení. Orgány činné v ochraně před povodněmi by se měly více zaměřit na tuto otázku a snad jim v tom pomůžou i nové evropské nástroje.

Mapy povodňových nebezpečí by se měly podle mého stát jedním ze stěžejních nástrojů povodňové ochrany. Na základě nich budou vymezeny všechny plochy, na nichž se může vyskytnout povodeň, a to již od velmi nízkého nebezpečí povodní. Zaznamenány budou tedy i ty plochy, na nichž je pravděpodobnost výskytu povodně velmi malá. I to je ale důležité, neboť se přeci jedná o prevenci škod na lidských životech, majetku a životním prostředí, a to vůbec není málo.

Použitá literatura

Monografie:

- BIRNIE, Patricia, BOYLE, Alan. *International law & the environment*. 2. vydání. New York: Oxford University Press, 2002. 798 s.
- ČAMROVÁ, Lenka, JÍLKOVÁ, Jiřina. *Povodně jako průřezový problém státní politiky*. Praha: IEEP Institut pro ekonomickou a ekologickou politiku, 2004. 174 s.
- ČAMROVÁ, Lenka, JÍLKOVÁ, Jiřina a kol. *Povodňové škody a nástroje k jejich snížení*. Praha: IEEP Institut pro ekonomickou a ekologickou politiku, 2006. 420 s.
- DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. 629 s.
- DOHNAL, Vítězslav, ČERNÝ, Pavel. *Stát, obec, kraj a občan při ochraně životního prostředí*. 3. vydání. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2005. 80 s.
- JANS, Jan H., VEDDER, Hans H.B. *European environmental law*. Groningen: Europa Law Publishing, 2008. 496 s.
- KOVÁŘ, Milan. *Ochrana před přirozenými a zvláštními povodněmi. Příručka pro orgány státní správy, územní samosprávy, právnických osob a podnikajících fyzických osob*. Praha: Ministerstvo vnitra, generální ředitelství Hasičského záchranného sboru ČR, 2003.
- KRÁL, Richard. *Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU a ČR*. Praha: C. H. Beck, 2002. 158 s.
- KRÄMER, Ludwig. *EC Environmental law*. 6. přepracované vydání. London: Sweet & Maxwell, 2006. 560 s.
- PEKÁREK, Milan, PRŮCHOVÁ, Ivana, DUDOVÁ, Jana a kol. *Právo životního prostředí, 1. díl*. 2. přepracované vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2009. 323 s.
- PRŮCHOVÁ, Ivana a kol. *Správní procesy v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2010. 412 s.
- ŠIŠKOVÁ, Naděžda, STEHLÍK, Václav. *Evropské právo 1. Ústavní základy Evropské unie*. Praha: Linde Praha, a. s., 2007. 310 s.

Komentáře:

- HORÁČEK, Zdeněk, KRÁL, Miroslav a kol. *Vodní zákon č. 254/2001 Sb., v úplném znění s komentářem*. Praha: SONDY, s. r. o., 2011. 423 s.

Odborné články:

- BARREDO, J. I., DE ROO, A., LAVALLE, C. Flood risk mapping at European scale. *Water Science & Technology*, 2007, č. 56, s. 11 – 17.
- DRÁB, Aleš, ŘÍHA, Jaromír. An approach to the implementation of European Directive 2007/60/EC on flood risk management in the Czech Republic. *Natural Hazards and Earth System Sciences*, 2010, č. 10/9, s. 1977 – 1987.
- DRBAL, Karel, DZURÁKOVÁ, Miriam, OŠLEJŠKOVÁ, Jana. *Problematika předběžného vyhodnocení povodňových rizik v České republice*. Brno: Výzkumný ústav vodohospodářský T. G. Masaryka, 2009.
- DRBAL, Karel. *Proces implementace povodňové směrnice EU v České republice*. Brno: Výzkumný ústav vodohospodářský T. G. Masaryka, 2008.
- MOSTERT, E, JUNIER, S. J. The European Flood risk directive: challenges for research. *Hydrology & Earth System Sciences*, 2009, č. 6/4, s. 4961 – 4988.
- PETRESCU-MAG, Ruxandra-Mălina, ŞTEFĂNESCU, Lucrina. The Necessity to Initiate and Develop Common Directions in the Assessment and Management of Flood Risks at European Community Level. *Philobiblon*, 2009, č. 14, s. 554 – 562.
- THIELEN, J., BARTHOLMES, J., RAMOS, M. – H., DE ROO, A. The European Flood Alert System EFAS – Part 1: Concept and development. *Hydrology & Earth System Sciences*, 2009, č. 13/2. s. 125 – 140.

Sborníky:

- HORÁČEK, Zdeněk. Nové a připravované právní předpisy vodního hospodářství. In V XV. setkání vodohospodářů v Kutné Hoře. Od předpisů k opatření proti znečišťování vod a k ochraně proti povodním. *Sborník přednášek*. Kutná Hora: 2010, s. 9 – 13.
- KRÁL, Miroslav. Aktuální stav novelizací vodního zákona. In XXIII. setkání vodohospodářů v Kutné Hoře. Současnost a výhled legislativy životního prostředí. *Sborník přednášek*. Kutná Hora: 2008, s. 5 – 10.

Mezinárodní akty:

- Deklarace o životním prostředí z Rio de Janeiro, 1992.
- Dohoda o mezinárodní komisi pro ochranu Labe, která je v platnosti od 13. srpna roku 1993 a jejíž smluvními stranami jsou ČR, Spolková republika Německo a EHS.

Právní předpisy EU:

Smlouva o fungování Evropské unie.

Smlouva o Evropské unii.

Směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (směrnice EIA).

Nařízení Rady č. 1210/90/EEC o ustavení Evropské agentury životního prostředí a Evropské informační a pozorovací sítě o životním prostředí (eionet).

Směrnice Rady č. 91/676/EHS ze dne 12. prosince 1991 o ochraně vod před znečišťováním způsobeném dusičnany ze zemědělských zdrojů (nitratová směrnice).

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. října 2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky.

Směrnice 2001/42/ES Evropského parlamentu a Rady ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí (SEA).

Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1600/2002/ES ze dne 22. července 2002 o šestém akčním programu Společenství pro životní prostředí.

Nařízení Rady č. 2012/2002 ze dne 11. listopadu 2002 o zřízení Fondu solidarity Evropské unie.

Směrnice Rady a EP č. 2003/4/ES ze dne 28. ledna 2003 o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/313/EHS.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/60/ES ze dne 23. října 2007, o vyhodnocování a zvládání povodňových rizik.

Nařízení Rady č. 73/2009 ze dne 19. ledna 2009, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zavádějí některé režimy podpor pro zemědělce a kterým se mění nařízení č. 1290/2005, č. 247/2006, č. 378/2007 a zrušuje nařízení č. 1782/2003.

Další akty EU:

Usnesení Evropského parlamentu ze dne 6. května 2010 o bílé knize Komise nazvané „Přizpůsobení se změně klimatu: směřování k evropskému akčnímu rámci“ (2009/2152(INI)).

Výzva EK k podání vyjádření k formálnímu upozornění na neúplnou nebo nesprávně provedenou transpozici směrnice 2000/60/ES ze dne 23. října 2000 ustavující rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky v rámci řízení pod č. 2007/2234 ze dne 16. října 2008 o porušení Smlouvy podle čl. 226 Smlouvy o založení Evropského společenství a dále na odůvodněné stanovisko Evropské komise ze dne 23. listopadu

2009 týkající se tohoto řízení o porušení Smlouvy z důvodu nedosažení souladu se směrnicí 2000/60/ES.

Judikatura:

Rozsudek ESD č. 6/64 ve věci Costa v. E.N.E.L., SbSD 1964.

České právní předpisy:

Zákony:

Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů (kompetenční zákon).

Zákon České národní rady č. 138/1973 Sb., o vodách (vodní zákon).

Zákon České národní rady č. 130/1974 Sb., o státní správě ve vodním hospodářství.

Zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon ČNR č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, jak vyplývá ze změny provedené ústavním zákonem č. 162/1998 Sb.

Zákon č. 14/1998 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 138/1973 Sb., o vodách (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 238/2000 Sb., o Hasičském záchranném sboru České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 241/2000 Sb., o hospodářských opatřeních pro krizové stavy a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 12/2002 Sb., o státní pomoci při obnově území postiženého živelní nebo jinou pohromou a o změně zákona č. 363/1999 Sb., o pojišťovnictví a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pojišťovnictví), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 20/2003 Sb., kterým se mění zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (stavební zákon).

Zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 382/2009 Sb., o státním dluhopisovém programu na částečnou úhradu nákladů spojených s odstraněním následků škod způsobených záplavami a povodněmi v červnu a červenci 2009, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 374/2011 Sb., o zdravotnické záchranné službě, ve znění pozdějších předpisů.

Prováděcí předpisy:

Nařízení vlády č. 96/1953 Sb., o Hydrometeorologickém ústavu.

Nařízení vlády České socialistické republiky 27/1975 Sb., o ochraně před povodněmi.

Nařízení vlády č. 190/1997 Sb., o poskytnutí pomoci v oblasti bydlení občanům postiženým povodněmi v roce 1997, ve znění pozdějších předpisů.

Nařízení vlády č. 240/1998 Sb., o poskytnutí finanční pomoci v oblasti bydlení občanům postiženým povodněmi v roce 1997 nebo v roce 1998 (úplné znění, jak vyplývá z pozdějších změn a doplnění), ve znění pozdějších předpisů.

Nařízení vlády č. 100/1999 Sb., o ochraně před povodněmi.

Nařízení vlády č. 462/2000 Sb., k provedení § 27 a 28 krizového zákona, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj č. 135/2001 Sb., o územně plánovacích podkladech a územně plánovací dokumentaci, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška Ministerstva vnitra č. 323/2001 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 238/2000 Sb., o Hasičském záchranném sboru České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška Ministerstva vnitra č. 328/2001 Sb., o některých podrobnostech zabezpečení integrovaného záchranného systému, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška Ministerstva financí č. 186/2002 Sb., kterou se stanoví náležitosti přehledu o předběžném odhadu nákladů na obnovu majetku sloužícího k zabezpečení základních funkcí v území postiženém živelní nebo jinou pohromou a vzor pověření osoby pověřené krajem zjišťováním údajů nutných pro zpracování tohoto přehledu, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 236/2002 Sb., o způsobu a rozsahu zpracování návrhu a stanovování záplavových území, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška Ministerstva vnitra č. 380/2002 Sb., k přípravě a provádění úkolů ochrany obyvatelstva, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů.

Nařízení vlády č. 395/2002 Sb., o poskytnutí nenávratné finanční pomoci v oblasti bydlení fyzickým osobám nebo obcím postiženým povodněmi v roce 2002 na úhradu nákladů spojených s odstraněním stavby po bydlení, ve znění pozdějších předpisů.

Nařízení vlády č. 396/2002 Sb., o použití prostředků Státního fondu rozvoje bydlení formou úvěru na úhradu části nákladů spojených s výstavbou bytu fyzickými osobami postiženými povodněmi v roce 2002, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška Ministerstva zemědělství a Ministerstva životního prostředí č. 24/2011 Sb., o plánech povodí a plánech pro zvládání povodňových rizik, ve znění pozdějších předpisů.

Akty vlády a ministerstev:

Sdělení MZV č. 7/1995 Sb., o sjednání Evropské dohody zakládající přidružení mezi Českou republikou na straně jedné a Evropskými společenstvími na straně druhé.

Usnesení vlády ČR č. 751 ze dne 21. července 1999, kterým vláda uložila ministrům zemědělství a životního prostředí zpracovat a vládě do 31. března 2000 předložit Návrh strategie ochrany před povodněmi pro území ČR.

Usnesení vlády č. 382 z 19. dubna 2000, Strategie ochrany před povodněmi.

Opatření č. 3/04 Ministerstva životního prostředí o úpravě zřizovací listiny příspěvkové organizace Český hydrometeorologický ústav.

Statut Ústřední povodňové komise je schválený usnesením vlády ze dne 25. srpna 2004 č. 806.

Usnesení vlády ČR ze dne 10. května 2006 č. 496 k financování protipovodňových opatření zajišťovaných ministerstvem zemědělství.

Opatření MŽP č. 12/2006 o vydání zřizovací listiny veřejné výzkumné instituce Výzkumný vodohospodářský ústav T. G. Masaryka.

Usnesení vlády ČR č. 562 ze dne 23. května 2007 o Plánu hlavních povodí České republiky.

Usnesení vlády ČR ze dne 10. listopadu 2010 č. 799 ke Koncepci řešení problematiky ochrany před povodněmi v České republice s využitím technických a přírodně blízkých opatření.

Usnesení vlády ČR ze dne 14. 12. 2011 č. 927 ke Koncepci vodohospodářské politiky Ministerstva zemědělství pro období 2011 – 2015.

Metodický pokyn odboru ochrany vod Ministerstva životního prostředí k zabezpečení hlásné a předpovědní povodňové služby, uveřejněný pod číslem 9 ve Věstníku MŽP, částka 12/2011.

Ostatní:

Implementace rámcové směrnice EU pro vodní politiku v České republice. Praha: Ministerstvo životního prostředí. 2004.

Katastrofální povodeň v České republice v srpnu 2002. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2005.

Koncepce řešení problematiky ochrany před povodněmi v České republice s využitím technických a přírodně blízkých opatření. Praha: Ministerstvo zemědělství a Ministerstvo životního prostředí České republiky, 2010.

Vyhodnocení povodní v květnu a červnu 2010, souhrnná zpráva.

Strategie ochrany před povodněmi pro území České republiky. Praha: Ministerstvo zemědělství, 2000.

Plán hlavních povodí České republiky, 2007.

Koncepce vodohospodářské politiky Ministerstva zemědělství pro období 2011 – 2015.

Předběžné vyhodnocení povodňových rizik v České republice 2011. Implementace směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/60/ES o vyhodnocování a zvládnání povodňových rizik. Verze 3.0, Ministerstvo životního prostředí a Ministerstvo zemědělství.

Internetové zdroje:

Přírodní katastrofy v Evropě jsou častější a způsobují větší škody [online]. cenia.cz [cit. 13. března 2012]. Dostupné na [http://www.cenia.cz/_C12571B20041E945_nsf/\\$pid/CENMJG3KFGK3](http://www.cenia.cz/_C12571B20041E945_nsf/$pid/CENMJG3KFGK3).

HAVEL, Petr. *Od roku 1997 způsobily v ČR povodně škody za 174 miliard korun* [online]. nase-voda.cz, 15. 11. 2011 [cit. 12. 3. 2012]. Dostupné na <<http://www.nase-voda.cz/od-roku-1997-zpusobily-v-cr-povodne-skody-za-174-miliard-korun/>> .

Subsidiarita [online]. europa.eu, [cit. 21. ledna 2012]. Dostupné na <http://ec.europa.eu/ceskarepublika/information/glossary/term_166_cs.htm>.

Politika životního prostředí [online]. cenia.cz [cit. 12. listopadu 2011]. Dostupné na <[http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/\\$pid/MZPMSFGSJIYY](http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/$pid/MZPMSFGSJIYY)>.

Strategic Environmental Assessment – SEA [online]. ec.europa.eu, 23. února 2012 [cit. 3. března 2012]. Dostupné na <<http://ec.europa.eu/environment/eia/sea-legalcontext.htm>>.

Fond solidarity EU [online]. ec.europa.eu [cit. 27. září 2011]. Dostupné na <http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/solidarity/index_cs.cfm#1>.

Protipovodňová opatření musí být příznivá k lidem i k přírodě a hlavně rychlá [online]. sfzp.cz, 21. května. 2010 [cit. 13. března 2012]. Dostupné na <<https://www.sfpz.cz/clanek/192/1365/protipovodnova-opatreni-musi-byt-prizniva-k-lidem-i-k-prirode-a-hlavne-rychla/>>.

Evropská agentury pro životní prostředí (EEA) [online]. cenia.cz [cit. 10. března 2012]. Dostupné na <[http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/\\$pid/CENMSFVOGB56](http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/$pid/CENMSFVOGB56)>.

Welcome to EFAS-IS Portal [online]. efas-is.jrc.ec.europa.eu 28. února 2012 [cit. 16. března 2012]. Dostupné na <<http://efas-is.jrc.ec.europa.eu/>>.

Státní správa ve vodním hospodářství [online]. eagri.cz [cit. 3. března 2012]. Dostupné na <<http://eagri.cz/public/web/mze/voda/statni-sprava-ve-vh/>>.

Ochrana před povodněmi [online]. hradeckralove.org [cit. 3. března 2012]. Dostupné na <<http://www.hradeckralove.org/urad/ochrana-pred-povodnemi-1>>.

Odbor vnitřních věcí [online]. milevsko-mesto.cz [cit. 3. března 2012]. Dostupné na <http://www.milevsko-mesto.cz/vismo/o_utvar.asp?id_org=9467&id_u=1004&tzv=2&p1=52717>.

Ochrana před povodněmi [online]. hzsatec.cz [cit. 3. března 2012]. Dostupné na <<http://www.hzsatec.cz/hzs/ooopovodne.php>>.

Odbor stavební [online]. hradeckralove.org [cit. 3. března 2012]. Dostupné na <<http://www.hradeckralove.org/urad/odbor-stavebni>>.

VLČKOVÁ, Magdaléna. *Město Hradec Králové se povodní obávat nemusí* [online]. hradeckralove.org, 17. března 2011 [cit. 21. března 2012]. Dostupné na <<http://www.hradeckralove.org/hradec-kralove/mesto-hradec-kralove-se-povodni-obavat-nemusi>>.

| | |
|--|---|
| www.enviweb.cz | Společnost EnviWeb, s. r. o. |
| www.euractiv.cz | Informační portál o Evropské unii |
| www.euroskop.cz | Informování o evropských záležitostech |
| www.mzp.cz | Ministerstvo životního prostředí ČR |
| www.strukturalni-fondy.cz | Strukturální fondy EU |
| www.kr-kralovehradecky.cz | Královéhradecký kraj |
| eur-lex.europa.eu | Přístup k právu EU |
| www.ec.europa.eu | Evropská komise |
| www.cenia.cz | Česká informační agentura životního prostředí |
| www.mvcr.cz | Ministerstvo vnitra ČR |
| www.povis.cz | Povodňový informační systém |
| www.eagri.cz | Ministerstvo zemědělství ČR |
| www.nase-voda.cz | Informační portál o vodě |
| www.sfzp.cz | Státní fond životního prostředí |
| www.hradeckralove.org | Statutární město Hradec Králové |

Přílohy

Příloha č. I – Doplnění právních předpisů