

# CO NAVRHUJE PLÁN HLAVNÍCH POVODÍ K OCHRANĚ PŘED POVODNĚMI A PROČ?

**Evžen Polenka**

*Článek byl zpracován s cílem podat stručnou informaci o hlavních změnách v přístupu k povodňové ochraně, jak jsou navrženy v Plánu hlavních povodí České republiky a uvést také důvody, proč jsou změny navrhovány.*

*Ochrana před povodněmi a dalšími škodlivými účinky vod je jedním ze tří hlavních témat, kterými se zabývá Plán hlavních povodí jako strategický dokument vymezující rámec hospodaření s vodním bohatstvím v České republice. Výraznou odlišností při zpracování problematiky ochrany před povodněmi v tomto dokumentu je podstatně větší důraz věnovaný v něm preventivní ochraně. Navrhovaná opatření jsou směřována k tomu, aby do prevence byla zavedena systematická a příprava preventivních opatření byla provázána s již zavedeným systémem záchrany při vzniku povodňových situací.*

Hlavními podklady, o které se opírají návrhy na opatření ke zlepšení ochrany před povodněmi, jsou vedle již známé Strategie ochrany před povodněmi pro území ČR, přijaté usnesením vlády č. 382 z 19. dubna 2000 a Koncepce ochrany obyvatelstva do r. 2006 s výhledem do r. 2015 (usnesení vlády č. 417 z r. 2002 a usnesení vlády č. 21 z r. 2005), také Akční plány a programy ochrany před povodněmi pro mezinárodní povodí Labe, Odry a Dunaje. Tyto akční plány nebo programy byly přijaty příslušnými mezinárodními komisemi pro ochranu Labe 23. října 2003, pro Odru 5. prosince 2003 a pro Dunaj 13. prosince 2004. Významnými podklady pro návrhy na opatření zařazená do Plánu hlavních povodí ČR byly výsledné zprávy vyhodnocení povodňových situací z července 1997 a ze srpna 2002, přijaté usneseními vlády č. 700 z 26. října 1998 a č. 76 z 21. ledna 2004. Velmi aktuálním podkladem bude i připravovaná evropská směrnice k povodňové ochraně, jejíž schválení se předpokládá v roce 2007.

Odborným východiskem pro přípravu a navrhování preventivních ochranných opatření před účinky povodní jsou tyto poznatky:

- Povodně jsou součástí přírodních procesů a pro říční ekosystémy a živočišné druhy jsou důležitým ekologickým faktorem jejich dalšího příznivého přirozeného vývoje.
- Četnost výskytu a intenzita extrémních hydrologických jevů (jak povodní, tak sucha) může růst s pro-

bíhajícími klimatickými změnami.

- Je nevyhnutelné věnovat trvalou pozornost změnám odtokových poměrů, které jsou vyvolávány změnami ve využívání území kdekoli v ploše povodí a zejména v údolních nivách. Jedná se především o plošné změny obhospodařování zemědělské a lesní půdy s výraznými důsledky ve vodní erozi, o urbanizaci území s následky ve změnách podílu odtoku z celkově spadlých srážek na urbanizované plochy a o změny odtoku povrchových vod z území, ovlivňované liniovými stavbami (především dopravními).
- Zásahy do přírodních procesů je žádoucí pokud možno vyloučit, předcházet jim a již uskutečněné nebo nevyhnutelné zásahy, pokud je to možné, kompenzovat.

Základní přístupy, jak preventivní povodňovou ochranu koncipovat, byly formulovány následovně:

- Povodňovou prevencí je třeba důsledně založit na analýzách nákladů a užitek a na pečlivé vyváženosti mezi bezpečnostními požadavky a principem nutné koexistence s povodněmi. V rámci prevence je nutné zvážit i účinky možných havárií různých vodních děl (zvláště povodně), včetně poruch prvků ochranných systémů před účinky povodní.
- Preventivní opatření musí důsledně eliminovat i nebezpečí kontaminace vody a půdy nebezpečnými látkami, způsobené kontaktem povod-

ňových vod se škodlivými látkami v sídlech, v průmyslových nebo zemědělských objektech, skladech a v zařízeních na likvidaci odpadních vod (kanalizace, čistírny).

- Preventivní opatření musí být zaměřena i na řešení situací, kdy následkem povodní může dojít k přerušení dodávek pitné vody nebo dodávek vody pro technologické účely pro důležité provozy (zejména energetika, chemický průmysl) a k poruchám systémů ekologicky přijatelné likvidace odpadních vod.

Přístup formulovaný v prvé odrážce považujeme za základ úspěšnosti systému. Vyvážení bezpečnostních požadavků a nákladů na ochranná opatření, nelze podle názoru zpracovatelů dosáhnout bez zavedení zřetelné přímé zainteresovanosti konzumentů ochrany na jejím financování. Musí proto být hledány a využívány především takové nástroje, které i při výrazném využívání veřejných zdrojů na financování ochranných opatření nepotlačí samoregulační prvek přímé finanční účasti uživatelů ochrany. Právě na taková legislativní opatření a vytvoření takových ekonomických nástrojů jsou zaměřeny návrhy zahrnuté do Plánu hlavních povodí ČR.

Druhý princip reflektuje stále vzrůstající citlivost vyspělé společnosti na spolehlivost funkcí technické infrastruktury, zejména zajištění vody a energií, bez kterých dochází k podstatným druhotným škodám.

Třetí princip odráží nutnost vyloučit dlouhodobě působící škodlivé vli-

vy, jejichž působení by přetrvávalo i mimo období trvání povodňových situací a dlouhodobě omezovalo funkce území.

Základní koncepční opatření jsou založena na těchto hlavních myšlenkách:

- Za konkrétní úkoly v prevenci musí být jasně vymezena zodpovědnost mezi státem, kraji, obcemi a ohroženými subjekty.
- Zodpovědnost za přípravu a realizaci opatření musí být přímo provázána se systémem financování opatření.
- Efektivnost opatření může být garantována tím lépe, čím jednoznačněji budou do systému finančně zapojeni přímí uživatelé ochrany.

Jako hlavní cíl v povodňové ochraně vytyčuje Plán hlavních povodí ČR snížit počet ohrožených obyvatel a omezit ohrožení majetku, kulturních a historických hodnot při prioritním uplatňování principu prevence. Tento cíl je dosažitelný pouze uskutečňováním mnoha postupných dílčích kroků, u nichž je nutné zachovat jak kauzální posloupnost, tak vzájemnou návaznost. V šestiletém období platnosti Plánu je reálně uskutečnitelné dosáhnout těchto dílčích cílů, které jsou nutnou podmínkou pro další postupné kroky:

- dokončit vymezení záplavových území pro všechny toky, kde je ohroženo trvale bydlící obyvatelstvo, školy, zdravotnická zařízení nebo stavby, v nichž je manipulováno s látkami nebezpečnými vodám;
- zajistit veřejnou dostupnost informací o druhu, rozsahu a pravděpodobnosti výskytu povodňového nebezpečí v ohrožených územích a informací potřebných pro vyhodnocení efektivnosti ochranných opatření v rámci celků dílčích nebo hlavních povodí;
- zajistit informace o míře rizika a výši potenciálních škod v ohrožených územích, vyhodnocených jednotnou metodikou;
- zpracovat koncepční studie protipovodňových opatření v ucelených povodích, integrující všechny druhy opatření a umožňující posouzení jejich efektivitu (vztah účinku

a celospolečenských nákladů na jejich zavedení a provoz);

- vytvořit standardy přijatelného rizika jako základ vyjadřující veřejný zájem v ochraně před povodněmi;
- vytvořit systém informování vlastníků nemovitostí ohrožených povodňovým nebezpečím o požadavcích na technické zajištění a vybavení staveb a na jejich způsob užívání, odpovídající existujícímu ohrožení povodňovým nebezpečím s cílem dosáhnout, aby zbytkové riziko bylo omezeno na úroveň obecně považovanou za přijatelnou;
- urychlit investorskou přípravu staveb preventivních protipovodňových opatření s prokázaným efektem na snížení rizika z povodní, které před jejich zavedením překračuje přijatelnou úroveň a zahájit jejich realizaci.

Základní důvody pro volbu právě těchto dílčích cílů jsou, kromě již výše uvedené kauzální podmíněnosti a vzájemné návaznosti, tyto:

Veřejná přístupnost informací o ohrožení povodněmi umožní zvýšit tlak na zodpovědné rozhodování uživatelů ohrožených území i při liberálnějších podmínkách povolování užívání soukromých pozemků. Umožní i zvýšit požadavky na převzetí zodpovědnosti soukromými subjekty za svoji ochranu, pokud se jejich majetek nachází v ohroženém území.

Stanovení standardů ochrany by mělo vyjádřit základní úroveň ochrany (z opačného pohledu nejvyšší ještě přijatelnou úroveň zbytkového rizika), která bude zajistitelná z veřejných prostředků. To je podmíněno politickým rozhodnutím o množství prostředků, které lze uvolnit na účely ochrany před povodněmi.

Uskutečnitelnost cílů, v rámci velmi omezených veřejných prostředků a nákladnosti opatření, je možná jen při jasném **vymezení zodpovědnosti všech subjektů**, které se na preventivních opatřeních podílejí (ohrožený subjekt, obec, kraj, stát a jeho složky), při **důsledném provázání vymezené zodpovědnosti s finančním podílnictvím**, vymezení úloh při přípravě a při údržbě zařízení, opět s důsledným řešením otázek financování. V otáz-

kách financování je navrženo řešit jak rozpočtové určení daní, tak případnou jejich modifikaci a zavedení nových finančních instrumentů, usměrňujících chování ekonomických subjektů v rizikových územích apod.

Základním celkem při řešení otázek ochrany před povodněmi musí zůstat přirozená povodí a jejich specifické přírodní podmínky, při řešení ochrany je nutné dbát i socioekonomických zájmů v dílčích oblastech ohrožených území a **je proto nezastupitelná přítomnost politické zodpovědnosti krajských samospráv při rozhodování o opatřeních**.

Hlavní zaměření opatření navržených v Plánu hlavních povodí ČR k problematice ochrany před povodněmi lze charakterizovat takto:

1. Vytvořit motivační prostředí pro zefektivnění procesů návrhu a realizace účinných preventivních ochranných opatření.
2. Omezovat potenciál povodňových škod způsobem využívání záplavových území s využitím územního plánování.
3. Zvětšit retenční účinek v jednotlivých povodích.
4. Trvale zlepšovat předpovídání povodňových situací.
5. U obyvatelstva zlepšovat povědomí o povodňovém nebezpečí a praktické dovednosti k zvládnutí jeho důsledků.
6. Zlepšit veřejnou dostupnost informací o všech druzích povodňového nebezpečí – včetně zvláštních povodní.

První skupinu opatření považujeme za klíčovou pro jakýkoliv reálný pokrok v povodňové ochraně.

Druhá skupina opatření směřuje k tomu, aby veřejný zájem ochrany před povodněmi byl všemi prostředky územního plánování, jako koordinátora veřejných zájmů v území, důsledněji a všestranněji prosazován. Jde např. o důslednou formulaci regulativů využívání všech území ohrožených povodněmi s respektováním jejich specifík v konkrétních lokalitách. Regulativy respektující konkrétní podmínky tak musí využívat celou škálu usměrňujících podmínek využívání území, od zákazů staveb po podrobnou specifikaci jejich technických paramet-

rů, kterými bude zajištěna jejich bezpečnost i při účinných záplav. Účelné by bylo i adekvátně posílit postavení správců povodí v procesech územního plánování, aby získali ke své povinnosti plošné péče o stav povodí a prostředí vody také odpovídající nástroje. Ty v současnosti nemají pro tak závažný úkol k dispozici.

Třetí skupina opatření zdůrazňuje skutečnost, že zvětšení retence povodňových průtoků je hlavním opatřením, kterým je možné omezovat rizika vyplývající z povodňového nebezpečí velmi účinně. Je tím vyjádřeno, že je účelné podporovat všechny formy retence s prokazatelným efektem na povodňový odtok.

Čtvrtá skupina opatření zahrnuje jak zlepšování pozorovacích sítí průtoků a srážek, tak zlepšování metod měření a přenosu a zpracování informací. Zahrnuje také nezbytnost dalšího prohlubování znalostí o vztazích mezi příčinnými jevy a nebezpečnými formami odtokové odezvy.

Pátá skupina opatření sleduje jednak záměr uplatnit legislativní úpravy reflektující ochranu před škodlivými účinky vod do širší palety základních zákonů, aby tato problematika přestala být vnímána jako výlučná doména vodohospodářství. Druhá část záměru je reakcí na ověřený poznatek, že poučená veřejnost zvládá mimořádné situace s podstatně menšími problémy, než veřejnost neobeznámená s nebezpečím a možnostmi jeho zvládnutí. Opatření tedy směřují k zavádění vzdělávacích programů pro nejširší veřejnost obecně a specifických školení a praktických nácviků pro obyvatelstvo z ohrožených území.

Šestá skupina opatření sleduje naplnění výše uvedeného dílčího cíle stejného názvu. Zahrnuje proto např. záměr propracovat způsoby jak v územních plánech, plánech oblastí povodí a v povodňových plánech obcí podávat laicky srozumitelné informace o všech formách povodňového nebezpečí v konkrétních územích. Součástí této skupiny opatření by mělo být i zavedení statistického sledování vývoje ukazatele charakterizujícího rozsah povodňového ohrožení v ČR – např. počet obyvatel bydlících v území, kde riziko povodňového nebezpečí je vyšší než úroveň uznaná jako přijatelné riziko.

Jak již bylo několikrát zmíněno, považujeme za klíčovou skupinu opatření právě vytvoření motivačního prostředí. Jaké důvody pro to existují, se pokusím objasnit v následující části článku.

Logika vymezení zodpovědnosti mezi státem, kraje, obce a ohrožené subjekty vychází na jedné straně z **principu subsidiarity** – rozhodovat pokud možno na nejnižší možné úrovni, nejbližší občanovi, avšak na takové nejbližší vyšší úrovni, kde lze garantovat **přiměřenou rovnost šancí**. Na druhé straně musí být respektována nezbytnost **řešit** ochranu před povodněmi **v rámci celků povodí**. Tyto dva vzájemně protichůdné požadavky vyvolávají nutnost angažovat vedle ohroženého subjektu (občana) na jedné straně a státu jako garanta rovnosti šancí na národní úrovni na straně druhé, také **obce a kraje**. Tyto územní jednotky vystupují v tomto případě jednak jako **reprezentanti** určitých jasně územně vymezených **skupin občanů**, jednak jako subjekty nadané možnostmi **garantovat případně i vynucovat** v rámci své působnosti a pravomoci samosprávných celků i nezbytnou míru **solidarity** u dalších územně zainteresovaných subjektů (občanů, právnických osob).

Přiřazení největší míry zodpovědnosti krajům pak logicky vyplývá z věcně daného imperativu řešit povodňovou ochranu v celcích povodí. V procentním vyjádření odhadujeme podíl zodpovědnosti u krajů na cca 50 %. Podíl obcí na této zodpovědnosti odhadujeme cca 30 % a podíl státu tedy jen na cca 20 %. Přitom je nutné neztratit ze zřetele, že v 80 % podílu zodpovědnosti krajů a obcí jako reprezentantů občanů je zahrnut neoddiskutovatelný osobní podíl ohrožených subjektů, které mají zákonem danou přímou zodpovědnost za svoji ochranu. **Kraje a obce tuto jejich zodpovědnost z velké části jen reprezentují, nikoliv přebírají.** Tento fakt je mimořádně důležitý pro logické určení finančních podílů na úhradě nákladů.

Z věcného pohledu by zodpovědnost státu měla spočívat především v zajištění základních informací o ohrožení povodněmi, o jeho druhu, rozsahu, ve vytváření jednotných ná-

strojů posuzování a vyhodnocování rizik a ve sjednocování nástrojů na usměrňování využívání ohrožených území. V Plánu hlavních povodí jsou koncepční opatření garantovaná státem proto formulována jako hlavní cíl – zkompletovat kvalitní podklady potřebné pro přípravu preventivních ochranných opatření.

Vysoká nákladnost opatření na ochranu před povodněmi vyžaduje, aby nastavení systému jejich financování bylo takové, že zajistí maximální efektivitu tj. největší dosažitelné účinky za minimum nákladů. Jsem přesvědčen, že takového chování systému nelze dosáhnout, nebude-li systém zahrnovat povinnost chráněných subjektů podílet se zřetelným příspěvkem na úhradě celkových nákladů. Stanovení jednoznačného procentního podílu bude nutit ohrožené subjekty nejen ke kladení pouze reálných požadavků na ochranu, ale také k výběru takových opatření, kde ochranný účinek bude nesporný a největší možný. Pomůže také k úplnému překonání postojů té části veřejnosti, která stále požaduje nadměrný protekcionismus státu namísto své vlastní zodpovědnosti. Byl by také jasným uplatněním principu, že za využívané služby má platit jejich spotřebitel (jeden z požadavků Rámcové směrnice pro vodu). Velmi jednoznačně budou v takovém systému mít šanci na uplatnění i opatření takového typu, která vyžadují aktivní účast uživatele tj. zejména změny v užívání nebo konstrukčním řešení staveb, které přinesou snížení potenciálu škod nebo krajní opatření typu vymístění staveb z ohroženého území. Takové prostředí bude také omezovat zájem na umístování nových staveb do ohroženého území, když ochrana nebude zajišťována z veřejných prostředků. Domnívám se, že takovým jasně stimulačním zainteresováním chráněných subjektů by byla např. povinnost hradit třetinový podíl na nákladech konkrétních ochranných opatření. Pro rozběh takového systému a překlenutí přechodu mezi současnou praxí, kdy veškeré náklady jsou hrazeny z veřejných zdrojů, je možné a zřejmě i nutné zavést různá podpůrná opatření jako např. období stavebního spoření na pořízení bytu, zvýhodněné hypoteční úvěry, státní příspěvek na odstranění nebo zodolnění staveb, nabídku výmě-

ny státních pozemků mimo ohrožená území apod.

Zbývající dvoutřetinový podíl by měly financovat především kraje a obce s vazbou na jejich podíl zodpovědnosti za preventivní opatření. Podíl státu na konkrétních opatřeních (typu staveb nádrží, hrází, obtokových koryt apod.) by měl být omezen jen na výjimečné případy mimořádného rozsahu a významu pro velké úseky toků, zasahujících do více krajů. Jednak proto, že stát svůj finanční podíl na realizaci prevence vydá na opatření výše popsaná (zajišťování informací o povodňovém nebezpečí, studie odtokových poměrů, vymezení záplavových území a mapy rizika z povodní apod.), jednak s ohledem na princip subsidiarity (v tomto případě „kdo rozhoduje ať platí“). Nutným předpokladem pro realizaci je však jiné rozdělení daňových výnosů mezi státní rozpočet a rozpočty krajů a obcí.

Porovnáme-li nyní stručně nastiňnou představu nově navrhovaného fungování systému přípravy preventivních opatření na ochranu před povodněmi se skutečností jak je příprava realizována nyní, je možné i velmi kontrastně odhalit jak úskalí současného systému, tak nalézt jasné argumenty pro výše popsané změny. Současný stav je charakteristický především tím, že:

Naprostá většina opatření je financována z veřejných zdrojů. To vyvolává jejich trvalý a absolutní nedostatek na požadovaná opatření. Realizace opatření je zdoluhavá, vybírána jsou přednostně opatření málo nákladná, aby bylo uspokojeno širší spektrum zájemců, mnohdy ale také málo účinná. Požadavky na opatření naopak tr-

vale rostou, protože nejsou korigována samoregulačním mechanismem zainteresovanosti uživatele. Všichni ohrožení požadují ochranu, ale je jim cizí uvažovat o možnostech změny svého chování ve vztahu k povodňovému nebezpečí – opouští ohrožený prostor jen ve vzácných případech úplně likvidace následkem povodní apod. Pokud jsou ochranná opatření realizována jako prioritní veřejný zájem, jsou se skutečným ochranným opatřením (nebo dokonce na jeho úkor) prosazována i mnohá opatření sloužící zcela jiným zájmům a potřebám (vodní energetika, revitalizace, obnova mokřadů, rybářství apod.).

O naprosté většině opatření je rozhodováno až na centrální úrovni ministerstev. Rozhodování je těžkopádné, zatížené mnoha procedurami, které ve skutečnosti jen vytvářejí alibi pro případy, kdy se rozhodnutí později ukáže jako špatné, ale přitom k efektivnosti a správnosti rozhodnutí nijak nepřispívají, protože rozhodování je vzdálené místu, které je jím ovlivňováno. Rozhodování postrádá zainteresovanost uživatelů, která je nesprávně nahrazována tzv. odbornou objektivitou. Na příkladu různorodosti vozového parku automobilů je přitom možné jasně ukázat, že rozhodování uživatelů používá daleko pestřejší škálu kritérií a ta vede k daleko preciznější optimalizaci rozhodování, než jakou jsou schopni uplatnit jakkoliv fundovaní a „objektivní“ odborníci, pokud rozhodují za uživatele.

Podíl politické reprezentace obcí a krajů na rozhodování o opatřeních je velmi omezený. Tato reprezentace si ve valné většině stále dostatečně neuvědomuje nejen důležitost své úlo-

hy v tomto rozhodování a možnosti ovlivnit vývoj směrem prospěšným pro spravované území, ale především její nenahraditelnost. Z tohoto důvodu jsou mnohá rozhodnutí příslušející právě jen této politické reprezentaci ponechávána na bedrech správců povodí s alibistickým poukazem na jejich odbornou fundovanost. Nepříznivé následky tohoto postupu vyplývají opět z faktu, že rozhodování pak probíhá zase s použitím mnoha jiných kritérií, než by probíhat mělo a optimum výsledku je výrazně posunuto jinam.

Podrobný popis opatření, která by měla současnou nevyhovující situaci změnit, je v návrzích Plánu hlavních povodí ČR buď přímo obsažen, nebo alespoň naznačen. V rozsahu tohoto článku není účelné uvádět jejich úplný výčet. Při zavádění jakýchkoliv opatření by však bylo třeba nezapomínat na hlavní důvody, proč je třeba je uplatnit a k jakému cíli mají směřovat vývoj. Mnohá aktuálně uplatňovaná opatření však bohužel působí úplně jiným směrem a lze o nich říci, že spíše konzervují všechny podstatné nečnosti současné praxe, než aby napomohly k jejich odstranění. Mám tím na mysli např. vládní usnesení č. 496 ze dne 10. května 2006, kterým se schvaluje financování protipovodňových opatření plně z veřejných zdrojů prostřednictvím Ministerstva zemědělství a Fondu pro realizaci protipovodňových opatření, a také materiál předložený v dubnu 2006 Ministerstvem životního prostředí pro informaci členů vlády, kde povodňová ochrana je příliš zřetelně na vedlejší koleji.

*Ing. Evžen Polenka  
Výzkumný ústav vodohospodářský T.G.M.  
pobočka Brno*

## ENGLISH ABSTRACT

### What Does the Plan of Major River Basins Say about Flood Protection, and Why? by Evžen Polenka

This article has been written in order to briefly inform about some important changes in the approach to flood protection, as proposed by the *Plan of Major River Basins of the Czech Republic*, and to present the reasons for such changes. Protection against floods and damage caused by water is one of the three main objectives of the Plan of Major River Basins, a new strategic document about the water resources management in the Czech Republic. One important difference from previous documents of its kind is a substantially bigger stress on prevention. The proposed measures are meant to introduce efficient steps of prevention into the existing flood rescue system.