

# **Problémy subjektů nacházejících se na horním a dolním toku**

## **Vztahy mezi subjekty nacházejícími se na horním a dolním toku řeky při opatřeních preventivní protipovodňové ochrany na (mezinárodních) vodních tocích**

od  
**RA Johannese Bohla**  
advokáta na správní právo

Úvodní přednáška dne 20.01.2011

na právním workshopu projektu INTERREG IV B  
„LABEL“ ve dnech 20./21.01.2011 v Drážďanech  
na Saském státním ministerstvu vnitra

**Životní prostředí • Výstavba • Správa • Lékařství**

### **Kancelář Würzburg**

Franz-Ludwig-Straße 9  
97072 Würzburg

Telefon: +49 (931) 79645-0  
Telefax: +49 (931) 79645-99

### **Pobočka Fulda**

Dr.-Weinzierl-Straße 13  
36043 Fulda

Telefon: +49 (661) 9336303  
Telefax: +49 (661) 9336356

### **Pobočka Schwabach**

Weißenburger Straße 1  
91126 Schwabach

Telefon: +49 (9122) 187472  
Telefax: +49 (931) 79645-99

## Členění

1.	Úvod.....
2.	Pojmy .....
3.	Právní základy spolupráce .....
3.1	Mezinárodní právo a národní smlouvy .....
3.1.1	Mezinárodně právní smlouvy .....
3.1.2	Jednotlivé smlouvy vztahující se k protipovodňové ochraně .....
3.2	Právo Společenství.....
3.2.1	Primární právo .....
3.2.1.1	Lisabonská smlouva.....
3.2.1.2	Smlouva o fungování Evropské unie .....
3.2.2	Sekundární právo .....
3.2.2.1	Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. října 2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky (Rámcová směrnice pro vodu).....
3.2.2.2	Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/60/ES ze dne 23. října 2007 o vyhodnocování a zvládání povodňových rizik (povodňová směrnice).....
3.2.2.3	Další směrnice vztahující se k protipovodňové ochraně.....
3.3	Národní právo Spolkové republiky Německo.....
3.3.1	Zákon o protipovodňové ochraně .....
3.3.2	Zákon o hospodaření s vodou .....
3.3.3	Zákon o územním plánování.....
3.3.4	Stavební zákoník.....
3.3.5	Spolkový zákon o ochraně půdy .....
3.3.6	Kompetence .....
3.4	Teze.....
4.	Otázky ručení .....
5.	Financování.....
6.	Právní ochrana

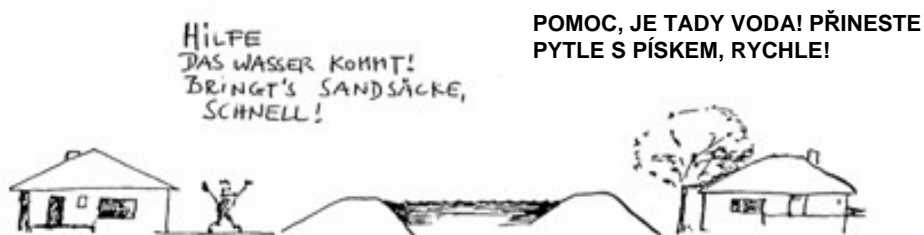
## 1. Úvod

Jen v letech 1998 až 2004 zažila Evropa více než 100 větších povodní, které se vyžádaly 700 lidských životů, půl milionu lidí připravily o domov a způsobily pojištěné škody ve výši minimálně 25 mld. €

Povodeň je přírodní jev, kterému nelze zamezit. Člověk však svou činností přispívá ke zvýšení pravděpodobnosti a negativním důsledkům povodní. V důsledku klimatických změn, nedostatečného obhospodařování řek a stavební činnosti v oblastech ohrožených povodněmi, ale i rostoucího počtu obyvatel a ekonomických statků v těchto oblastech se bude riziko vzniku povodní i rozsah škod v budoucnu zvyšovat.

Takzvaná problematika subjektů nacházejících se na horním a dolním toku je právním problémem, který vzniká zejména v oblasti vodního práva a zde zejména v oblasti protipovodňové ochrany. Jde přitom zejména o otázku, v jakém vzájemném právním poměru jsou k sobě subjekty nacházející se blízkosti přírodního či lidskou činností vytvořeného vodního útvaru s ohledem na jejich působení na tento vodní útvar resp. jeho účinky.

Potřeba regulace pramení z toho, že činnost či nečinnost jednoho určitého subjektu nacházejícího se u vodního toku má pozitivní či negativní vliv na jiné subjekty nacházející se u vodního toku.



Problém přitom vzniká nejen vzhledem k negativním účinkům pro subjekty nacházející se na dolním toku, které svou činností či nečinností způsobil subjekt nacházející se na horním toku. Naopak může dojít také k negativním účinkům pro subjekty nacházející se na horním toku např. tehdy, když subjekt na dolním toku neuvolní vhodné záplavové plochy, čímž způsobí zbytečné hromadění velké vody, jež má negativní vliv na subjekt na horním toku.

Problematika, kterou je třeba upravit, je komplexní. Je tedy nasnadě, že je zapotřebí vytvořit obsáhlý povodňový management na říčních tocích, který bude technicky vysoce účinný a který musí být schopen reagovat na nanejvýš rozdílné meteorologické podmínky. Fungující povodňový management navíc předpokládá znalosti o vzniku povodně.

Protože se materiální a zeměpisné rámcové podmínky neřídí mezinárodními a národními hranicemi a kompetencemi, vznikají kompetenční problémy v legislativě a při správním výkonu. Dále je zapotřebí harmonizovat právní úpravy a spolupracovat v oblasti správně technické.

## 2. Pojmy

Všeobecně platná, právně závazná definice subjektu nacházejícího se na dolním a horním toku neexistuje. Subjekt nacházející se na horním toku je ve vodním právu subjekt oprávněný k užívání určitého území a sídlící nad určitým bodem, třeba vlastník pozemku. Pojem nabývá svého významu teprve až v konkrétní souvislosti se subjektem nacházejícím se na dolním toku.

Například mohou být užíváním vodního toku některým obyvatelem v sousedství řeky, jako třeba zahrazováním vodního toku, ovlivněny jak osoby žijící na dolním toku (snížením množství vody), tak i osoby žijící dále na horním toku, např. stoupající hladinou řeky či snížením rychlosti proudění. Subjekty resp. dotčené osoby jsou pak ve vzájemném vztahu subjektů na dolním/horním toku.

Další pojmy relevantní pro protipovodňovou ochranu:

- Vnitrozemské vody: všechna vodstva stojící či tekoucí na zemském povrchu, stejně jako všechny podzemní vody na suchozemské straně základní linie, od které se měří šířka výsotných vod.
- Povrchové vody: vnitrozemské vody s výjimkou podzemních vod, také brakické a pobřežní vody, přičemž s ohledem na chemické složení lze zahrnout také výsotné vody.
- Podzemní voda: veškerá podzemní voda v saturační zóně, která je v bezprostředním kontaktu s půdou či podložím.
- Brakické vody: povrchové vodní útvary v blízkosti ústí řek, které z důvodu své blízkosti pobřežním vodám vykazují určitý obsah soli, v zásadě jsou však ovlivňovány sladkovodními toky.
- Pobřežní vody: povrchové vodní útvary na suchozemské straně linie, jejíž každý bod se nachází jednu námořní míli směrem k moři od dalšího bodu základní linie, od níž se měří šíře výsotných vod, případně po nejzazší hranici brakických vod.
- Povodí: oblast, ze které se prostřednictvím toků, řek a případně jezer veškerý povrchový odtok dostává jedním jediným ústím řeky, estuárem či deltou do moře.
- Oblast povodí: pozemní či „mořská“ oblast stanovená jako hlavní jednotka pro obhospodařování povodí, která se skládá z jednoho či více sousedních povodí a jím přiřazených podzemních a pobřežních vod.

## 3. Právní základy pro spolupráci

Neexistuje žádná národní ani mezinárodní centrální norma, která by komplexně a definitivně upravovala problematiku vztahů mezi subjekty na horním a dolním toku. Právní vztahy mezi těmito subjekty a také administrativní požadavky jsou upravovány spíše útržkovitě a roztržštěně. Normy jsou rozptýleny ve všech oblastech práva, níže jsou bez nároku na úplnost uvedeny některé příklady:

### 3.1 Mezinárodní právo a mezinárodní smlouvy

Problematiku subjektů na horním a dolním toku upravuje mezinárodní právo odedávna u přeshraničních toků.

Mezinárodní právo zná čtyři doktríny upravující rozdělení přeshraničních zdrojů mezi přilehlé subjekty.<sup>1</sup>

- V dobách Osmanské říše existovala dnes již neplatná doktrína právního společenství, která vycházela z neomezeného společného vlastnictví všech subjektů nacházejících se u řeky. Toto právní chápání bylo aplikovatelné do té míry, dokud byl dostatek vody pro všechny uživatele. Již na začátku 20. století tomu však již tak nebylo a sílil boj o tenčící se zdroje, což si vyžádalo uzavření bilaterálních smluv mezi subjekty. Smluvní ujednání však ztěžují zájmové protiklady a protichůdné doktríny subjektů nacházejících se na horním a dolním toku.
- Turecko a Izrael jsou jako klasické „subjekty“ nacházející se na horním toku zastánci principu absolutní suverenity. Podle tohoto principu spadají vodní zdroje do teritoriální suverenity státu, který smí z kontroly nad určitým úsekem vodstva odvozovat výhradní právo na užívání tohoto vodstva.
- Naopak státy nacházející se na dolním toku, jako je Egypt, Sýrie, Irák, Jordánsko a také (s omezením) palestinské autonomní oblasti, se řídí principem absolutní integrity. Ten si žádá právo na neomezený průtok určitého vodního toku, které je spojeno s povinností nerušeného předávání dále „subjektům“ na dolním toku.
- Principy absolutní suverenity a absolutní integrity stojí nesmiřitelně proti sobě. Dokud státy ležící u vodních toků budou zastávat tyto doktríny, bude se nakonec rozdělení vody řídit právem silnějšího. Řešení jednáním lze dosáhnout pouze tehdy, jsou-li obě strany ochotny učinit kompromis. K tomu směřuje čtvrtá mezinárodní doktrína s principem omezené suverenity, která vyžaduje vzájemné ohledy a vyrovnavání zájmů mezi subjekty na vodních tocích. Základem tohoto principu jsou dvě mezinárodní konvence z let 1921 a 1932 (tzv. „Helsinki Rules“) a také sbírka článků Organizace spojených národů z roku 1991, která jako závazné součásti bilaterálních dohod stanoví kromě jiného spravedlivý podíl na užívání („equitable utilization“), zamezení vzniku škod ostatním uživatelům („no appreciable harm“) a povinnost vzájemného informování.

---

<sup>1</sup> Detlef Müller-Mahn: Vodní konflikty na Blízkém Východě – mocenská otázka. V: Geographische Rundschau, 58. Jg., H. 2. Braunschweig: Westermann 2006, S. 41 – 42

Übersicht: Völkerrechtliche Doktrinen zur Regelung der zwischenstaatlichen Wasserverteilung	
Doktrin	Länderbeispiele
Prinzip der rechtlichen Gesellschaft	Osmanisches Reich (bis 1919)
Prinzip der absoluten Souveränität	Türkei, Israel (bis 1993)
Prinzip der absoluten Integrität	Ägypten, Syrien, Irak, Jordanien, Palästina
Prinzip der beschränkten Souveränität	Weltweite Grundlage für Verträge zwischen Anrainerstaaten
Nach ebenda, S. 43	

Přehled: Mezinárodně právní doktríny upravující mezistátní rozdělování vody	
Doktrína	Příklady zemí
Princip právní společnosti	Osmanská říše (do roku 1919)
Princip absolutní suverenity	Turecko, Izrael (do roku 1993)
Princip absolutní integrity	Egypt, Sýrie, Irák, Jordánsko, Palestina
Princip omezené suverenity	Celosvětový základ pro smlouvy mezi zeměmi nacházejícími se u vodních toků
Tamtéž , str. 43	

### 3.1.1 Mezinárodně právní smlouvy

Mezinárodně právní smlouva<sup>2</sup> není na rozdíl od soukromoprávní smlouvy právním úkonem, nýbrž vytváří právní normu mezi státy, které smlouvu podepsaly (signatářské země). Tato právní norma je dílčím mezinárodním právem, tedy neplatí pro všechny země, nýbrž pouze pro styk mezi signatářskými zeměmi. V závislosti na počtu signatářů hovoříme o bilaterálních či multilaterálních smlouvách, okruh smluvních stran lze dodatečně rozšířit přistoupením ke smlouvě. Mezinárodně právní smlouva se stává právně závaznou až její ratifikací, tedy formálním prohlášením všech signatářských zemí, že tuto mezinárodně právní smlouvu realizují v národním právu.<sup>3</sup>

V současnosti existuje více než 180 států a počet mezinárodně právních smluv týkajících se ochrany životního prostředí čítá několik tisíc.<sup>4</sup> Prominentními úmluvami jsou Washingtonská úmluva o ochraně druhů z roku 1973 a Mezinárodní úmluva o mořském právu z roku 1982. Možnost prosazování mezinárodně právních smluv v oblasti ochrany životního prostředí je vnímána spíše pesimisticky, protože obsahy smluv nebyly v celosvětovém měřítku dostatečně zohledněny v národním právu.<sup>5</sup>

Tento nedostatek lze odstranit tím, že společně se smlouvou bude dohodnuto vytvoření instituce, která bude dohlížet nad dodržováním obsahu smlouvy. Příkladem je Mezinárodní úřad pro mořské dno, který vznikl jako důsledek Mezinárodní úmluvy o mořském právu. Členy tohoto úřadu jsou všechny smluvní státy, úkolem úřadu je kontrolovat dodržování všech nařízení a povinností péče stanovených v těžebním kodexu („Kodex těžby v hlubokých mořích“) a v případě jejich porušování se obracet přímo na jednotlivé státy. Kromě toho bylo

<sup>2</sup> Viz KIMMINICH (1997, S. 212ff.).

<sup>3</sup> Viz JOHNSTON (1999, S. 219), KIMMINICH (1997, S. 478). Zde je zřejmé, že prosazení mezinárodní práva je možné pouze skrze jednotlivé státy, neboť chybí nadnárodní centrální moc (WOLFRUM 1999, S. 556 a násl.).

<sup>4</sup> Viz JOHNSTON (1999, S. 210). Sama Spolková republika Německo uzavřela 16 multilaterálních a 25 bilaterálních dohod (SPOLKOVÝ ÚŘAD PRO OCHRANU PŘÍRODY 1999, S. 193 a násl.).

<sup>5</sup> Viz RADA SOUDNÍCH ZNALCŮ PRO OTÁZKY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ (1994, S. 233). 9

v rámci Mezinárodní úmluvy o mořském právu z roku 1994 ujednáno a realizováno zřízení Mezinárodního tribunálu pro mořské právo se sídlem v Hamburгу jako judikativní instituce.<sup>6</sup>

### 3.1.2 Jednotlivé smlouvy týkající se protipovodňové ochrany

- Dohoda o Mezinárodní komisi pro ochranu Labe (IKSE) 1990 – nabytí platnosti: 30.10.1992<sup>7</sup>
- Úmluva o dobrém sousedství 1992 - nabytí platnosti: 09.07.1992<sup>8</sup>
- Úmluva o ochraně životního prostředí 1996 - nabytí platnosti: 1998<sup>9</sup>
- Smlouva o spolupráci na hraničních vodách 1995- nabytí platnosti: 1997<sup>10</sup>
- Espoo-konvence o přeshraničním hodnocení vlivů na ŽP 1991 - nabytí platnosti: 03.08.2001
- Madridská rámcová úmluva z roku 1981 - nabytí platnosti: 22.12.1981<sup>11</sup>
- Dohoda z Karlsruhe 1997 - nabytí platnosti: 01.09.1997

## 3.2 Právo Evropského společenství

Právo Evropského společenství upravuje přeshraniční protipovodňovou ochranu v dílčích oblastech. Je třeba rozlišovat mezi primárním právem a sekundárním právem.

### 3.2.1 Primární právo

Smlouvy o založení a příslušnosti Evropské unie představují primární právo. Toto právo upravuje zásady spolupráce členských zemí, kompetence Evropské unie a jejích institucí.

#### 3.2.1.1 Lisabonská smlouva

Alespoň základní pravidla mezistátní spolupráce v oblasti ochrany životního prostředí a ochrany před pohromami upravuje Lisabonská smlouva v hlavě V kapitole I (Obecná ustanovení o vnější činnosti Unie).

*Článek 21*

*(1) [...]*

*(2) Unie vymezuje a provádí společné politiky a činnosti a usiluje o dosažení vysokého stupně spolupráce ve všech oblastech mezinárodní spolupráce ve snaze*

*[...]*

*f) přispívat k vypracování mezinárodních opatření pro ochranu a zlepšení kvality životního prostředí a udržitelné hospodaření se světovými přírodními zdroji, aby se*

---

<sup>6</sup> Viz. WOLFRUM (1999, S. 562), KIMMINICH (1997, S. 382ff.).

<sup>7</sup> Spolková sb. zákonů 1992 II, S. 943

<sup>8</sup> Spolková sb. zákonů 1992 II, S. 462

<sup>9</sup> Spolková sb. zákonů 1998 II, S. 2587

<sup>10</sup> Spolková sb. zákonů 1997 II, S. 924

<sup>11</sup> Spolková sb. zákonů 1981 II, S. 965

*zajistil udržitelný rozvoj;  
g) pomáhat lidem, zemím a regionům čelícím přírodním nebo člověkem způsobeným  
pohromám; [...]*

Ačkoliv se toto ustanovení týká zejména vnější činnosti Unie samotné, obsahuje přesto zásady, které jsou účinné také mezi členskými státy Unie.

### **3.2.1.2 Smlouva o fungování Evropské unie**

Tato smlouva doplňuje pravidla dřívější smlouvy o ES. Otevírá např. státní podpory k náhradě škod způsobených přírodními pohromami.

*Článek 107  
(bývalý článek 87 Smlouvy o Evropském společenství)  
(1) [...]  
(2) S vnitřním trhem jsou slučitelné:  
a) [...]  
b) podpory určené k náhradě škod způsobených přírodními katastrofami nebo jinými  
mimořádnými událostmi;*

U preventivní přeshraniční protipovodňové ochrany mezi členskými státy smlouva odkazuje na princip spolupráce:

*HLAVA XXIII  
CIVILNÍ OCHRANA  
Článek 196  
(1) Unie podporuje spolupráci mezi členskými státy ve snaze posílit účinnost systémů  
pro předcházení přírodním nebo člověkem způsobeným pohromám a pro ochranu  
proti nim.  
(2) [...]*

### **3.2.2 Sekundární právo**

Evropská unie (resp. její právní předchůdci) dosud vydávala převážně směrnice, které mají vliv na preventivní protipovodňovou ochranu a které přitom také cílí na mezistátní spolupráci.

Jako reakci na extrémní povodně, ke kterým došlo v uplynulých letech v mnoha evropských povodích, předložila Evropská komise akční program. V rámci tohoto programu byl zpracován návrh směrnice EU o protipovodňové ochraně. Akční program dále zahrnuje intenzivnější výzkumné aktivity a odkazy na financování opatření prevence povodňových rizik a protipovodňové ochrany.

Většina velkých povodí se rozkládá na území několika států. Tyto země tedy musí spolupracovat na efektivních opatřeních povodňové prevence. Dlouhodobé akční programy jsou dosud k dispozici pro



- Rýn,
- Labe,
- Maas,
- Moselu a
- Saar

v rámci stávajících komisí pro jednotlivá povodí. U některých povodí již byly schváleny programy prevence povodní.

### **3.2.2.1 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. října 2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky (Rámcová směrnice pro vodu)**

Rámcová směrnice pro vodu vytváří rámec pro ochranu:

- vnitrozemských povrchových vod,
- podzemních vod,
- brakických vod a
- pobřežních vod.

Rámcová smlouva pro vodu sleduje několik cílů, jako je zamezení znečištění vod resp. redukce tohoto znečištění, podpora udržitelného využití vod, ochrana životního prostředí, zlepšení stavu vodních ekosystémů a zmírnění účinků záplav a období sucha.

Cílem je dosažení dobrého ekologického a chemického stavu všech vod ve Společenství do roku 2015.

Členské státy musí stanovit jednotlivá povodí v rámci svého výsostného území a přiřadit je jedné konkrétní oblasti povodí. Povodí nacházející se na výsostném území více než jednoho členského státu se přiřadí mezinárodní oblasti povodí. Členské státy stanoví příslušný úřad, který bude zodpovídat za aplikaci předpisů stanovených v této směrnici v každé oblasti povodí.

Nejpozději do roku 2004 musel každý členský stát vypracovat:

- analýzu charakteristik každé oblasti povodí,
- přezkoumání environmentálních vlivů lidských činností na stav vod,
- ekonomickou analýzu využívání vody,
- seznam oblastí, kde byla zjištěna potřeba zvláštní ochrany,
- soupis všech vodních útvarů, které jsou využívány k odběru pitné vody a které dodávají více než 10 m<sup>3</sup> pitné vody denně či zásobují více než 50 osob.

Tuto analýzu je nutno prověřit v roce 2013 a poté každých šest let.

V roce 2009, tedy devět let po nabytí platnosti rámcové směrnice, měl být pro každé povodí vytvořen plán povodí a program opatření, které zohledňují výsledky provedených analýz a studií. Tyto plány pokrývají období 2009 až 2015. V roce 2015 budou přezkoumány a poté každých šest let.

Plány povodí musí být v roce 2012 připraveny tak, aby je bylo možno použít. Zaměřují se

přítom:

- na zamezení zhoršování stavu všech povrchových vodních útvarů a jejich zlepšení a sanaci, na dosažení dobrého chemického stavu a dobrého ekologického potenciálu nejpozději do konce roku 2015 a na lokalizaci znečištění podmíněného zaústěním či emisemi nebezpečných látek;
- na ochranu útvarů podzemních vod, zlepšení jejich stavu a jejich sanaci, zamezení jejich znečišťování a zajištění rovnováhy mezi odběrem podzemní vody a její tvorbou;
- na zachování chráněných oblastí.

Plány povodí lze doplnit podrobnými programy a plány pro dílčí oblasti, sektory a typy vodstev.

Přechodné zhoršení stavu vodních útvarů není v rozporu s požadavky této rámcové směrnice, jsou-li důvody takového zhoršení nepředvídatelné okolnosti ve spojení s nehodou, přírodními příčinami či vyšší mocí.

Členské státy podporují aktivní zapojení všech zainteresovaných míst při realizaci této rámcové směrnice, zejména s ohledem na plány povodí. Tyto návrhy plánů povodí musí být minimálně po dobu šesti měsíců předmětem veřejných diskusí.

Od roku 2010 zaručují členské státy, že politika v oblasti cen vody bude uživatele přiměřeně motivovat k tomu, aby vodní zdroje využívali efektivně a aby různé hospodářské sektory přiměřeně přispívaly k pokrytí nákladů vodohospodářských služeb, včetně nákladů vztahujících se k životnímu prostředí a ochraně zdrojů.

Členské státy musí stanovit v normách účinné, přiměřené a odstrašující sankce pro případ porušení rámcové směrnice.

Na evropské úrovni byl vytvořen seznam prioritních škodlivých látek, které byly vybrány z látek představujících zásadní riziko pro nebo prostřednictvím vodního prostředí. Tento seznam se nachází v příloze X rámcové směrnice. Kromě toho byla navržena opatření pro omezení těchto prioritních látek i normy kvality pro jejich koncentraci.

### **3.2.2.2 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/60/ES ze dne 23. října 2007 o vyhodnocování a zvládání povodňových rizik (povodňová směrnice)**

Úkolem této směrnice je vytvořit společný rámec pro vyhodnocování a snižování rizik podmíněných povodněmi pro lidské zdraví, životní prostředí a hospodářství na celém výsostném území Evropské unie (EU).

Směrnice se týká všech druhů povodní, například povodní na řekách a v pobřežních oblastech EU. Kromě toho je zapotřebí zohlednit také další existující rizika jako povodně ve městech či kanalizačních systémech.

Preventivní opatření a opatření ke zvládání povodní se vztahují na jednotlivé oblasti povodí (oblasti skládající se z několika sousedních povodí), které byly stanoveny v Rámcové směrnici pro vodu. Mezi tato opatření patří zejména včasné vyhodnocování povodňového

rizika, vytvoření map povodňového rizika i zpracování plánů zvládání povodňového rizika.

Členské státy provedou nejpozději do 22.12.2011 a pro každé povodí a každou část povodí na svém výsošním území výhledové vyhodnocení povodňového rizika. Toto vyhodnocení bude zahrnovat kromě jiného informace o poloze povodí v příslušné oblasti povodí, o povodních, které se zde vyskytly v minulosti a o odhadovaných důsledcích budoucích povodní.

Na základě tohoto vyhodnocení musí členské státy označit každé povodí buď jako oblast s potenciálně významným povodňovým rizikem či jako oblast bez potenciálně významného povodňového rizika. S vyhodnocením a následným zařazením povodí musí být seznámena veřejnost a je zapotřebí jej každých šest let přezkoumat.

Pro všechny oblasti, u kterých bylo zjištěno povodňové riziko, vytvoří členské státy povodňové mapy, ve kterých budou vyznačeny tyto oblasti, pravděpodobnost povodně – vysoká, střední, nízká – v těchto oblastech a také potenciální škody způsobené povodní, které by vznikly na obyvatelstvu, majetku a životním prostředí.

Tyto mapy musí být dokončeny nejpozději do 22.12.2013 a zpřístupněny veřejnosti. Mapy budou přepřelacovány každých šest let.

Členské státy musí na úrovni oblastí povodí vypracovat a realizovat plány zvládání povodňového rizika. Je-li příslušná oblast součástí několika členských států, pak se tyto členské státy vzájemně dohodnou na vytvoření jednoho jediného mezinárodního plánu zvládání povodňových rizik.

Součástí takto vytvořeného plánu je také stanovení přiměřené úrovně ochrany pro všechna povodí, dílčí povodí a pobřežní úseky a popis opatření, kterými bude stanovené úrovně ochrany dosaženo.

Cílem těchto opatření musí být snížení povodňového rizika a rozsahu potenciálních důsledků. Opatření se týkají prevence povodní, ochrany před nimi a pohotovosti během povodní a zohledňují všechny relevantní aspekty vodohospodářství, využívání půdy, územního plánování, užívání ploch a ochrany přírody. Opatření nesmí zvyšovat riziko povodní v sousedních zemích.

Každý plán zvládání povodňových rizik bude obsahovat řadu informací, zejména o úrovni ochrany, o plánovaných opatřeních, mapy povodňového rizika a v případě následných plánů zvládání povodňových rizik také vyhodnocení pokroku, jehož bylo dosaženo realizací předchozího plánu.

Mapy povodňového rizika a plány zvládání povodňového rizika musí být koordinovány s Rámcovou směrnicí pro vodu, zejména s ohledem na popis povodí a plánů povodí a také s ohledem na postupy projednávání s veřejností a jejího informování.

Všechny zainteresované skupiny se mohou vhodným způsobem podílet na vytváření plánů zvládání povodňových rizik. Plány musí být přístupné veřejnosti a každých šest let budou přepřelacovány.

### 3.2.2.3 Další směrnice týkající se protipovodňové ochrany

- Směrnice o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí
- Směrnice o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí

## 3.3 Národní právo Spolkové republiky Německo

Právo Spolkové republiky Německo na jedné straně ovlivněno ústavou předepsaným zapojením do Evropské unie a mezinárodního práva, na straně druhé pak federální strukturou. Zatímco na jedné straně je tedy Spolková republika povinna k mezinárodní preventivní protipovodňové ochraně – stanovené EU a mezinárodním právem, přísluší konkrétní realizace do značné míry jednotlivým zemím.

- Čl. 24 odst. 1 Ústavy (Přenesení výsostných práv na mezistátní instituce) a
- Čl. 32 Ústavy (Mezinárodně právní smlouvy Spolku o záležitostech některé země a mezinárodně právní smlouvy uzavřené některou ze zemí)

Při rozdělení na spolkové právo a právo jednotlivých zemí mají na preventivní protipovodňovou ochranu vliv zejména tyto právní normy:

### 3.3.1 Zákon o protipovodňové ochraně<sup>12</sup>

Spolková vláda zaměřila v uplynulých letech příslušné právní normy na požadavky protipovodňové ochrany. Zákon o protipovodňové ochraně, jako ústřední prvek preventivní ochrany před katastrofálními záplavami, vstoupil v platnost 10.05.2005. Zákon předpokládal změny a doplnění Zákona o hospodaření s vodou. Zákon o protipovodňové ochraně byl nyní v důsledku nabytí platnosti Zákona o nové úpravě vodního práva převeden do novelizovaného Zákona o hospodaření s vodou.

### 3.3.2 Zákon o hospodaření s vodou<sup>13</sup>

V důsledku reformy federalismu v roce 2006 byla dosavadní rámcová kompetence spolku v oblasti vodního práva převedena do konkurenční legislativní kompetence. Země mohou dle článku 72 odst. 3 číslo 5 Ústavy vydávat právní normy odlišné od spolkového práva, nejedná-li se o úpravy vztahující se k látkám či zařízením. Toto země vlastními zákony o vodě částečně učinily resp. existují příslušné záměry.

---

<sup>12</sup> Zákon na zlepšení preventivní protipovodňové ochrany z 3. května 2005, vstoupil v platnost 10. Května 2005 (Spolková sb. zákonů část I č. 26, strana 1224 a násl.)

<sup>13</sup> Část Zákona o nové úpravě vodního práva – úřední znění z 31. července 2009 – publikováno ve Spolkové sbírce zákonů ročník 2009 část I č. 51, vydané 6. srpna 2009, S. 2585. Tento zákon vstoupil v platnost 1. Března 2010.

Nový Zákon o hospodaření s vodou (WHG) ze dne 31.07.2009 nahrazuje dosavadní rámcové úpravy stávajícího WHG plnými úpravami. Předpisy zmocňující k vydávání právních nařízení vstoupily v platnost v den po ohlášení zákona, ostatní předpisy vstupují v platnost 01.03.2010. K tomuto datu končí platnost současného WHG. Cílem nové úpravy je zejména zlepšení srozumitelnosti a proveditelnosti vodního práva zejména intenzivnějším sjednocením a lepší systematikou. Kromě toho zákon převádí do spolkového práva oblasti dříve upravované zemských právem v případech, kdy je zapotřebí jednotné spolkové úpravy. Zákon také vytváří předpoklady pro jednotnou realizaci vodního práva ES v rámci celého Spolku.

Zákon o hospodaření s vodou obsahuje povinnost zachovávat vodstva nacházející se v přírodním či přírodě blízkém stavu právě v tomto stavu. Přírodní vodstva, která byla nepřírozeně rozšiřována, mají být dle možností navrácena zpět do přírodního stavu (§ 32 odst. 2 WHG). Dále stanoví nutnost zachování záplavových oblastí jako přírodních retenčních ploch a obnovení dřívějších záplavových oblastí v maximální možné míře (§ 31 odst. 1 WHG).

Nový Zákon o hospodaření s vodou poprvé na úrovni Spolku vytváří jednotné normy pro hospodaření s povrchovými vodami, pobřežními vodami a podzemními vodami.

Detailně, je-li významné pro povodňovou ochranu:

- Mezi obecné zásady hospodaření s vodami bude v budoucnu patřit také předcházení možným důsledkům změny klimatu.
- Pro zlepšení srozumitelnosti práva bude rozšířen katalog definovaných pojmů významných pro veškeré vodní právo.
- Zákon normuje ústřední principy vlastnictví vod. Voda tekoucího povrchového vodního útvaru a spodní vody nemohou být předmětem vlastnictví.
- Je harmonizován dosavadní systém úředních schvalovacích nástrojů pro vodohospodářské záměry, tzv. vysoké povolení bude v budoucnu upraveno jednotně v celém spolku. Předpoklady pro udělení povolení a schválení způsobů užívání vod jsou přizpůsobeny standardům moderního práva životního prostředí. Zákon nyní výslovně stanoví posuzování hospodaření ze strany vodohospodářských úřadů.
- Předpisy o hospodaření s povrchovými vodami jsou rozšířeny o úpravy týkající se minimálního průtoku vody, průchodnosti a využívání vodní energie a okrajových ploch okolo vodních útvarů.
- V oblasti povodňové ochrany jsou zásady povodňové směrnice zakotveny v samostatném oddíle. Současně jsou předpisy Zákona o protipovodňové ochraně z roku 2005 rozšířeny do kompletní normy.
- Nový WHG poprvé zmocňuje příslušné úřady, aby vlastníků a osobám oprávněným k užívání pozemků a vod ukládala při zohlednění zásady přiměřenosti nejružnější povinnosti strpění a povolení ve snaze prosadit určitá opatření nutná z vodohospodářského hlediska.

### **3.3.3 Zákon o územním plánování**

Je zřejmé, že v zájmu zajištění či navrácení úrodných niv, retenčních ploch a území ohrožených záplavami je zapotřebí zohlednit tuto skutečnost včas při územním plánování stanovením přednostních a vyhrazených oblastí.

### **3.3.4 Stavební zákoník**

Dle této normy je zapotřebí omezit uzavírání půdy na nezbytně nutnou míru. Zastavovací plány musí stanovit opatření zadržování a prosakování srážkové vody.

### **3.3.5 Spolkový zákon o ochraně půdy**

Tento zákon stanoví, že je třeba zajistit a obnovit funkce půdy – jednou z nejdůležitějších funkcí je schopnost pojmout a akumulovat vodu.

### **3.3.6 Kompetence**

Podle ústavy je povodňová prevence v legislativní, výkonné a finanční kompetenci spolkových zemí. To platí také pro územní plánování i ochranu před pohromami. Země mohou pro posilování opatření protipovodňové prevence na své území využívat stávající programy financování i dotační programy Spolku a EU.

## **3.4 Teze**

Z pohledu možných konfliktů mezi státy v důsledku problematiky subjektů nacházejících se na horním a dolním toku je kooperace místo konfrontace již sama o sobě velmi smysluplná.

Princip rozvodí vychází z toho, že pro využívání tekoucích vod má být rozhodující nikoliv politická hranice, nýbrž povodí příslušející k určitému říčnímu systému, které je vymezeno hranicí rozvodí. Proto by pro dispoziční pravomoc nad příhraničními vodami nebyly rozhodující národní vládní instituce nacházející se v mnoha případech daleko od těchto vod, nýbrž politická zastoupení místních obyvatel. Jejich rozhodnutí o užívání vody příhraničního toku jsou – dle principu rozvodí – více orientovány na potřeby lidí a nadřazené politické zájmy zůstávají mimo. To je základem pro způsob využívání vod, který je stejnou měrou efektivní i udržitelný. Tento princip je konkrétně realizován již řadu let např. v rámci přeshraniční spolupráce zemí ležících na Dunaji a Rýnu. Na Rýnu tak vznikla Mezinárodní komise pro ochranu Rýna a země ležící na Rýnu upravují všechny významné otázky týkající se rozšiřování, využívání, aspektů povodňové ochrany či denaturalizace po vzájemné dohodě. Avšak na možnost přenosu pozitivních zkušeností z mezinárodního managementu na Rýnu také do oblastí charakterizovaných nedostatkem vody, jako například na Blízký Východ, je nahlíženo velmi rozdílně. Přesto však lze problematiku příhraničních vod řešit pouze ve vzájemné spolupráci.

K efektivnímu prosazování práva je zapotřebí také právo ručení, právo finanční podpory a

právní ochrany.

#### 4. Otázky ručení

Ručení za škody způsobené povodní upravuje národní právo. Dle něj ručí ten, kdo porušuje zákonné povinnosti zaručující ochranu třetího subjektu, za škody pramenící z porušení této povinnosti.

V občanském právu tedy např. ten, kdo poškodí protipovodňovou hráz, ručí za povodňové škody z toho pramenící (§ 823 odst. 1 Obč. zákoník resp. § 823 odst. 2 Obč. zákoník ve spojení se Zákonem na ochranu). Neexistuje však občanskoprávní ručení za důsledky povodně, které jsou způsobeny přírodním stavem pozemku a jsou důsledkem vyšší moci. Problematické je, zda může z nepřijetí nařízených bezpečnostních opatření pramenit nárok na náhradu škody.

Pokud stát udělí protiprávní stavební povolení pro záměr, který zvýší povodňové nebezpečí třetí osoby, přichází do úvahy náhrada škody z úředního ručení (nezávisle na otázce, zda by byla možná také žaloba proti stavebnímu povolení). Na následky povodně se nevztahuje Zákon o škodách na životním prostředí.

Mezistátní ručení je v současnosti každopádně částečně myslitelné: Poruší-li Spolková republika Německo (samotná či některá země nebo veřejnoprávní subjekt) v neprospěch třetího zahraničního subjektu povinnosti, jejichž obsahem je ochrana také tohoto třetího subjektu, pak se na toto vztahuje úřední ručení.

Z principu věrnosti spolku vychází také povinnost věrnosti a ohleduplnosti mezi zeměmi. Poruší-li některá ze zemí své povinnosti tím, že zanedbá opatření preventivní protipovodňové ochrany, přichází kromě úředního ručení pro poškozené třetí subjekty do úvahy mezistátní nárok na úhradu nákladů těch opatření, které byly nezbytné z důvodu opomenuté preventivní protipovodňové ochrany.

#### 5. Financování

Povodňová rizika spadají v oblasti soukromoprávní do pojištění proti škodám způsobeným přírodními živly. Pojistné je pak odstupňováno dle třídy rizik. V případě rizika vzniku povodně s pravděpodobností deset let a méně je pojištění zpravidla zamítnuto. Proto zpravidla nelze ve stanovených zátopových oblastech a zónách protipovodňové ochrany škody způsobené povodní pojistit.

Opatření preventivní protipovodňové ochrany musí být financovány z obecných příjmů z daní.

Při použití mezinárodně právního principu spolupráce lze mezistátně sjednat, že náklady preventivní protipovodňové ochrany budou rozděleny mezi zúčastněné státy/regiony.

Existují některé názory, podle kterých by státy způsobující přeshraniční zatížení životního prostředí měly být motivovány k přijetí opatření na ochranu životního prostředí tak, že by jim byl přímo kompenzován snížený užitek z toho vyplývající formou převodu prostředků. Tato kompenzace byla stanovena multilaterálními úmluvami, příkladem může být Mezinárodní úmluva o tropickém dřevě z roku 1983 (ITTA, International Tropical Timber Agreement) a Montrealský protokol z roku 1985 (ochrana ozonové vrstvy).

## **6. Právní ochrana**

Článek 19 odst. 4 Ústavy a princip právního státu v Německu v zásadě zaručuje úplnou právní ochranu. V právní praxi je však tato právní ochrana omezena, je totiž nutno poukázat na níže uvedené problémy:

Ručení za náhradu škody je dáno pouze v případě, pokud došlo k porušení právních povinností, které slouží také individuální ochraně proti škodám (platí jak pro všeobecné právo ručení tak i pro ručení státu).

Právní ochrana poskytovaná správními soudy pro prosazení protipovodňové ochrany je dána pouze tehdy, mají-li právní normy propůjčovat subjektivně-veřejná práva. Ve vodním právu u preventivní protipovodňové ochrany je tomu tak dle stávající judikatury pouze omezeně.