

PRÁVNÍ VÝZVY KLIMATICKÉ KRIZE – SUCHO A POVODNĚ

Kamila Balounová, Adam Novák, Tereza Snopková

Článek analyzuje vývoj právní regulace sucha a povodní jako mimořádné přírodní jevy spojené s dopady změny klimatu. Autoři článku zkoumají, do jaké míry mělo přijetí Pařížské dohody jako určitého milníku ve vývoji klimatického práva vliv na právní úpravu na úrovni Evropské unie a České republiky v dané oblasti. Na evropské úrovni je pozornost věnována především rámcové směrnici o vodách a povodňové směrnici. V rámci české legislativy se autoři zaměřují na změny ve vodním zákoně, krizovém zákoně a částečně také ve stavebním zákoně. Článek dále rozebírá posun od odděleného řízení jednotlivých přírodních rizik ke komplexnímu pojetí klimatické odolnosti, které zdůrazňuje preventivní a přírodě blízká opatření, retenční schopnost krajiny a koordinaci adaptačních opatření. Vývoj právní úpravy je konfrontován s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva a českých soudů týkající se pozitivních závazků státu, prevence přírodních katastrof, územního plánování, ochrany vodních zdrojů a zásahů do vlastnického práva. Článek dospívá k závěru, že Pařížská dohoda nebyla bezprostředním legislativním impulzem pro změny ve zkoumaných předpisech, zásadně však ovlivnila jejich interpretační a koncepční rámec a přispěla k posílení adaptace jako právně relevantní povinnosti státu.

Úvod

Klimatická krize přináší nové výzvy, a to též z pohledu právní úpravy. Pozornost je třeba věnovat naplnění principů, jako jsou předběžná opatření a prevence nebo naplnění (existenci) pozitivního závazku státu v dané věci konat. Specifickou oblastí z pohledu práva je regulace řešení mimořádných přírodních událostí (přírodních katastrof, krizových stavů), jako jsou povodně nebo déletrvající sucho (také označovány jako extrémní hydrologické jevy). Právo EU se těmto otázkám v určitém kontextu věnuje již delší dobu, nicméně klíčovou otázkou je to, zda je dosavadní formát a rozsah právní úpravy dostačující a odpovídá vývoji a dopadům klimatické změny. V tomto článku se věnujeme vývoji právní úpravy v kontextu vývoje klimatického práva. Jako určitý milník v právním vývoji ochrany klimatu akcentujeme Pařížskou dohodu z roku 2015.¹

Právě jejím prostřednictvím byl totiž zakotven konkrétní závazek smluvních států udržet nárůst globální teploty „výrazně pod 2 °C“ a ideálně pod 1,5 °C [čl. 2 odst. 1 písm. a) Pařížské dohody].² Podle Mezinárodního soudního dvora se jedná o právně závazný cíl.³ Z této konkretizace cílů v ochraně klimatu pak dovozujeme možnost smluvních států lépe zacílit své aktivity a opatření v boji proti změně klimatu. Pařížská dohoda cílí také na adaptační opatření [čl. 2 odst. 1 písm. b) Pařížské dohody].⁴ Globální adaptační cíl zahrnuje zvyšování adaptační kapacity, posilování odolnosti a snižování zranitelnosti vůči změně klimatu s cílem přispět k udržitelnému rozvoji a zajistit přiměřenou reakci v oblasti adaptace v souvislosti s teplotním cílem (čl. 7 odst. 1 Pařížské dohody). Adaptaci samotnou vnímá Pařížská dohoda jako zásadní složku dlouhodobé globální odpovědi na změnu klimatu (čl. 7 odst. 2 Pařížské dohody). Každá

smluvní strana se má podle potřeby zapojit do procesů plánování adaptace a do realizace opatření, včetně vypracování nebo podpory příslušných plánů, politik nebo příspěvků (čl. 7 odst. 9 Pařížské dohody). Strategie a opatření v této oblasti jsou často vázána na konkrétní území a regulaci činností v něm. Dotýkají se tedy úzce otázek přípravebnosti území (územního plánování).

Sucho a povodně jsou přírodní jevy, které se vyskytují nezávisle na vůli člověka. Touto optikou je možné je řadit mezi mimořádné přírodní události, přírodní katastrofy. Současně u těchto jevů platí, že jejich hrozba se zvyšuje v důsledku změny klimatu. Vlivem změny klimatu dochází k četnějšímu výskytu extrémních jevů počasí, nárůstu počtu extrémně teplých dní, ke zvýšenému výskytu sucha či změně intenzity a rozložení srážek. V následujících dekádách lze očekávat zhoršení těchto dopadů,

¹ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 64/2017 Sb. m. s. o sjednání Pařížské dohody, přijaté v Paříži dne 12. prosince 2015.

² Viz např. FRIEDRICH, A.; EKARDT, F. 2026. Assessing the effectiveness of the EU nature restoration law measured against the CBD target to preserve biodiversity. In: *Environmental Sciences Europe*, vol. 38, str. 3 z 25. Dostupné z: <https://doi.org/10.1186/s12302-025-01315-2>. V současném vědeckém prostředí se hovoří již jen o limitu 1,5 °C. Viz MÜLLEROVÁ, H. 2025. *Klimatické právo prodělalo interpretační šok aneb Pohled do nitra Poradního stanoviska Mezinárodního soudního dvora o klimatických povinnostech států*. Publikováno 31. 7. 2025. Dostupné z: <https://www.ilaw.cas.cz/vyzkum/class/komentujeme/icj-advisory-opinion.html>. [cit. 2026-06-24].

³ MÜLLEROVÁ, H. 2025. *Klimatické právo prodělalo interpretační šok aneb Pohled do nitra Poradního stanoviska Mezinárodního soudního dvora o klimatických povinnostech států*. Publikováno 31. 7. 2025. Dostupné z: <https://www.ilaw.cas.cz/vyzkum/class/komentujeme/icj-advisory-opinion.html>. [cit. 2026-06-24]; BALOUNOVÁ, K.; NĚMEC, E. N. 2026. *Diplomatické balancování na laně klimatické odpovědnosti: Rezoluce Valného shromáždění OSN k posudku Mezinárodního soudního dvora / Walking the Tightrope of Climate Accountability: The United Nations General Assembly's Resolution on the International Court of Justice's Climate Advisory Opinion*. Publikováno 4. 6. 2026. Dostupné z: <https://www.ilaw.cas.cz/vyzkum/class/komentujeme/2026/diplomaticke-balancovani-na-lane-klimaticke-odpovednosti-rezolute-valneho-shromazdeni-osn-k-posudku-mezinarodniho-soudniho-dvora.html>.

⁴ Opatření, která stát může přijímat v oblasti změny klimatu, zahrnují mitigaci změny klimatu, tj. opatření spočívající ve snižování emisí skleníkových plynů s cílem předcházet nebezpečné změně klimatu. Druhou složkou opatření tvoří adaptace na změnu klimatu, která spočívá v přijímání opatření k přizpůsobení se novým podmínkám, mezi které lze řadit také vlny veder a sucha či zvýšený výskyt povodní.

což může mít rozsáhlé dopady v environmentální oblasti, jakož i v sociální oblasti, v oblasti lidského zdraví, přístupu k vodě apod.⁵

Přírodní katastrofy nejsou jednotně jako právní pojem definovány, nicméně jde o jevy, na které právní úprava reaguje,⁶ a to z hlediska prevence, z hlediska řešení krizového managementu v průběhu mimořádné přírodní události, případně také z hlediska následné nápravy, odpovědnosti apod. V kontextu právní regulace a přezkumu dostatečnosti opatření k jejich předcházení lze rozlišit čistě přírodní rizika a vedle toho průmyslová rizika. V první skupině jsou jevy, které jsou v zásadě mimo lidskou kontrolu (typicky zemětřesení),⁷ ve druhé skupině jsou jevy, které jsou vyvolány přímo či nepřímo lidskou činností (nebezpečnými provozami, nedostatečnou kontrolou a údržbou staveb a zařízení včetně např. umělých vodních nádrží). U povodní a sucha je specifické, že samotné vydatné srážky nebo dlouhodobé horko a nedostatek srážek jsou přírodní jevy, ale příčinou jejich čtenějšího výskytu je změna klimatu způsobená člověkem. Katastrofální dopady bývají způsobeny selháním nebo přispěním lidského faktoru (nedostatek v územním plánování, umístování staveb v rizikovém území, nedostatečná péče o koryta řek nebo o krajinné prvky pomáhající přirozeně zadržovat a zpomalovat odtok vody či nedostatečná technická opatření), takže dochází k překryvu výše uvedených kategorií.

Pro účely článku bereme v potaz sucho a povodně jako přírodní jevy, které nejsou ovladatelné člověkem, nicméně je možné je v určité míře reflektovat v rámci preventivních opatření a v nich

se soustředit na příčinu, která se na jejich vzniku podílí nebo zvyšuje jejich rizikové působení. O těchto jevech v navazujícím textu mluvíme jako o mimořádných událostech, mimořádných přírodních jevech nebo přírodních katastrofách, to vše při vědomí, že toto označení může typicky zahrnovat také další jevy (přírodní katastrofy), jako jsou sesuvy půdy, zemětřesení nebo přírodní požáry, a také s tím vědomím, že povodně jsou typicky krátkodobé události, kdežto sucho je určitý déletrvající stav (právě proto se do určité míry vymyká jednotné terminologii). Uvedené jevy můžeme společně zahrnovat také pod obecný koncept vyšší moci.⁸

Dopady klimatické změny byly na mezinárodní právní úrovni komplexně řešeny v zásadě až od přijetí Rámcové úmluvy o změně klimatu v roce 1992.⁹ Samotné vazby mezi klimatickou změnou a zvýšeným rizikem mimořádných přírodních událostí jsou specifikovány a podrobně popsány až v pozdějším období a v tomto kontextu se také stávají nedílnou součástí strategií reagujících na dopady změny klimatu a zvýšení přírodních rizik s nimi spojených, a to též v kontextu Pařížské dohody.

V první části článku se věnujeme právní úpravě povodní a sucha na úrovni evropského práva. Zabýváme se tím, zda a jak EU řešila tyto mimořádné události před přijetím Pařížské dohody a jak se vymezovala vůči dopadům změny klimatu. Konkrétně se zabýváme zejména rámcovou směrnicí o vodách a povodňovou směrnicí. V další části zkoumáme národní právní rámec – promítnutí regulace povodní a sucha do práva ČR. Zabýváme se protipovodňovou ochranou vycházející z evropského práva

a dále svébytnou úpravou v ČR, kterou tvoří tzv. suchá hlava vodního zákona. Řešíme také reflexi sucha a povodní v rovině nástrojů územního plánování. Ve třetí části článku propojujeme zkoumání regulace mimořádných přírodních událostí na úrovni EU a ČR s konkrétními soudními případy řešenými u Evropského soudu pro lidská práva a u národních soudů. Na několika případech ilustrujeme vybrané aspekty soudní praxe: požadavek prevence vč. plánování v území, implementace adaptačních opatření, vyvažování veřejných zájmů a dopad do vlastnického práva.

Evropská právní úprava povodní a sucha

Na úrovni EU v oblasti povodní představuje základní právní rámec směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/60/ES ze dne 23. října 2007 o vyhodnocování a zvládání povodňových rizik, tzv. povodňová směrnice. Její přijetí bylo reakcí na ničivé povodně, které zasáhly střední Evropu v letech 1997 a 2002 a ukázaly nedostatečnost izolovaného postupu jednotlivých států.¹⁰ Povodňová směrnice proto vytvořila jednotný evropský systém (resp. zakotvila jednotný rámec) hodnocení povodňových rizik, map povodňového nebezpečí a povodňových rizik a plánů pro zvládání povodňových rizik.¹¹ Primárním cílem bylo posílení prevence, koordinace a řízení rizik na úrovni členských států i přeshraničních povodí.

Naopak v případě sucha Evropská unie dosud nepřijala samostatný komplexní právní předpis, který by tuto problematiku upravoval obdobně jako povodňová směrnice upravuje povodně. Re-

⁵ Viz např. Klimatická žaloba, dostupné na <https://www.klimazaloba.cz/soudni-dokumenty/#2> [cit. 2026-07-17].

⁶ Mimo jiné na úseku zemědělství, potažmo rozvoje venkova; na úrovni EU viz např. nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/3242 ze dne 19. prosince 2024, kterým se mění nařízení (EU) 2020/2220, pokud jde o zvláštní opatření v rámci Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova k poskytnutí dodatečné pomoci členským státům postiženým přírodními katastrofami. Uvedené nařízení v recitálu výslovně odkazuje na nedávné přírodní katastrofy ve střední, východní a jižní Evropě, které měly ničivé důsledky, a to jak na místní venkovské obyvatelstvo, tak na zemědělskou a lesní produkci.

⁷ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. října 2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky (též „rámcová směrnice o vodách“), hovoří v čl. 4 odst. 6 o okolnostech přírodní povahy nebo vyšší moci, které jsou výjimečné nebo nemohly být rozumně předpokládány.

⁸ Rámcová směrnice o vodách odlišuje okolnosti přírodní povahy nebo vyšší moci, nicméně znaky jsou shodné – jde o okolnosti výjimečné nebo takové, které nemohly být rozumně předpokládány. Jako příklad uvádí právě extrémní povodně a déletrvající suchá období.

⁹ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 80/2005 Sb. m. s. o sjednání Rámcové úmluvy Organizace spojených národů o změně klimatu.

¹⁰ Úvod Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – Řízení povodňových rizik – protipovodňová prevence, ochrana a zmírnění následků povodní COM(2004) 472 final.

¹¹ Bod 12 recitálu povodňové směrnice.

gulace sucha je proto rozptýlena v celé řadě právních nástrojů environmentální a vodní politiky EU. Za první významný akt sekundárního práva, který se problematiky sucha dotýká, lze považovat směrnici Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. října 2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky, tzv. rámcovou směrnici o vodách. Přestože jejím primárním cílem není boj proti suchu,¹² ale dosažení dobrého ekologického stavu vod, ukládá členským státům povinnost zajistit také dobrý kvantitativní stav podzemních vod.¹³ Právě ochrana množství vodních zdrojů představuje jeden ze základních nástrojů prevence a zmírňování dopadů sucha.

Vedle rámcové směrnice o vodách existuje řada dalších směrnic, nařízení a strategických dokumentů, které se problematiky sucha dotýkají přímo či nepřímo. Významnou roli zde hrají zejména nástroje tzv. *soft law*, které Evropská unie začala intenzivněji přijímat v souvislosti s klimatickou změnou a rostoucí četností extrémních klimatických jevů. Příkladem je Strategie EU v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2030,¹⁴ která následně vedla k přijetí nařízení o obnově přírody¹⁵, nebo Evropská strategie pro vodohospodář-

skou odolnost,¹⁶ která byla přijata v reakci na extrémní horka, dlouhotrvající sucha a lesní požáry v posledních letech.¹⁷ Současná environmentální politika Evropské unie je tak charakteristická provázaností strategických dokumentů a následné tvorby závazného sekundárního práva.

Povodňová směrnice a rámcová směrnice o vodách přitom nepůsobí izolovaně, ale tvoří vzájemně propojený systém. Povodňová směrnice ukládá koordinaci plánů pro zvládání povodňových rizik s plány povodí podle rámcové směrnice o vodách.¹⁸ Smyslem této koordinace je zabránit tomu, aby jednotlivá opatření byla vzájemně rozporná. Příkladem může být konflikt mezi technickými protipovodňovými opatřeními, např. budování betonových hrází, a ekologickými cíli ochrany vodních ekosystémů nebo revitalizace vodních toků. V současnosti proto stále více roste význam přírodně blízkých opatření, která současně podporují ochranu před povodněmi i zvyšování retenční schopnosti krajiny v obdobích sucha.¹⁹

Přijetí Pařížské dohody v roce 2015 bylo významným milníkem v oblasti klimatické politiky. Evropská unie ratifikovala Pařížskou dohodu již v roce 2016.²⁰ Sa-

motné přijetí této dohody však nevedlo k přímé novelizaci povodňové směrnice ani rámcové směrnice o vodách a Evropská unie současně nepřijala samostatný právní akt sekundárního práva zaměřený výhradně na problematiku povodní a sucha v souvislosti s klimatickou změnou. Dopad Pařížské dohody je však patrný nepřímo, zejména prostřednictvím změny celkového politického a interpretačního rámce environmentální politiky Evropské unie. Unie začala intenzivněji přijímat jak nástroje *soft law*,²¹ tak závazné akty sekundárního práva²² zaměřené na adaptaci na klimatickou změnu a plnění klimatických závazků.

Vývoj přístupu Evropské unie k rizikům spojeným s mimořádnými přírodními jevy (tzn. povodně a sucha) lze dobře sledovat prostřednictvím pravidelných hodnoticích zpráv Evropské komise o provádění povodňové směrnice a rámcové směrnice o vodách.²³ Přestože se tyto zprávy primárně zaměřují na hodnocení plnění povinností členských států, současně odrážejí proměnu způsobu, jakým Evropská unie nahlíží na povodně, sucha a jejich vztah ke klimatické změně.

Výchozí přístup²⁴ Evropské unie byl založen především na řízení jednotlivých

¹² Nicméně jejím účelem je také přispět ke zmírnění účinků období sucha, a tím také mimo jiné k zajištění dostatečných zásob povrchových vod a podzemních vod dobré jakosti potřebných pro udržitelné, vyvážené a vyrovnané užívání vod [čl. 1 písm. e) rámcové směrnice o vodách].

¹³ Část 2 rámcové směrnice o vodách.

¹⁴ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – Strategie EU v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2030 COM(2020) 380 final.

¹⁵ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/1991 ze dne 24. června 2024 o obnově přírody a o změně nařízení (EU) 2022/869. Nařízení o obnově přírody poskytuje příležitost k podpoře hospodaření s vodou z hlediska jejího množství a zvýšení odolnosti vůči suchu i povodním pomocí přírodně blízkých řešení (bod 2.1. Evropské strategie pro vodohospodářskou odolnost).

¹⁶ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – Evropské strategie pro vodohospodářskou odolnost COM(2025) 280 final.

¹⁷ Úvod – Nástin situace Evropské strategie pro vodohospodářskou odolnost byl přijat v reakci na extrémní sucha v posledních letech. Strategie akcentuje opětovné využívání vody (recyklace vyčištěné odpadní vody) a přijímání přírodně blízkých opatření.

¹⁸ Bod 17 recitálu povodňové směrnice „(...) use the mutual potential for common synergies and benefits (...)“ a dále čl. 1 rámcové směrnice o vodách „(...) is to establish a framework for the protection of inland surface waters, transitional waters, coastal waters and groundwater which: (e) contributes to mitigating the effects of floods and droughts“.

¹⁹ EREA. 2024. *Building resilience: EU-funded projects helping prevent floods*. Brussels: European Research Executive Agency. Dostupné z: https://rea.ec.europa.eu/news/building-resilience-eu-funded-projects-helping-prevent-floods-2024-11-07_en. [cit. 2026-07-16].

²⁰ Rozhodnutí Rady (EU) 2016/590 ze dne 11. dubna 2016 o podpisu Pařížské dohody přijaté v rámci Rámcové úmluvy Organizace spojených národů o změně klimatu jménem Evropské unie a Rozhodnutí Rady (EU) 2016/1841 ze dne 5. října 2016 o uzavření Pařížské dohody přijaté v rámci Rámcové úmluvy Organizace spojených národů o změně klimatu jménem Evropské unie.

²¹ Kromě Strategie EU v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2030 nebo Evropské strategie pro vodohospodářskou odolnost se jedná dále např. o Strategii EU pro přizpůsobení se změně klimatu z roku 2021, strategii „Od zemědělece ke spotřebiteli“ nebo balíček „Fit for 55“.

²² Kromě Nařízení o obnově přírody se jedná např. o nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/1119 ze dne 30. června 2021, kterým se stanoví rámec pro dosažení klimatické neutrality a mění nařízení (ES) č. 401/2009 a nařízení (EU) 2018/1999.

²³ Hodnoticí zprávy Evropské komise jsou vydávány po jednotlivých plánovacích cyklech podle rámcové směrnice o vodách a povodňové směrnice, jejichž časový průběh není totožný. Nehodnotí aktuální stav ke dni svého vydání, ale posuzují plány a další dokumenty předložené členskými státy pro příslušné plánovací období. Zprávy jsou proto publikovány s časovým odstupem od okamžiku zpracování hodnocených podkladů.

²⁴ Období je zachyceno zejména ve Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě – Rámcová směrnice o vodě a směrnice o povodních: Opatření k dosažení „dobrého stavu“ vod EU a snížení povodňových rizik COM(2025) 120 final [dále jen „hodnoticí zpráva COM (2015)“] zveřejněném v roce 2015 za období 2009–2015.

vodních rizik. Nejvýrazněji se tento přístup projevil v oblasti povodní, kde byla pozornost soustředěna na identifikaci povodňových rizik, jejich mapování a přijímání plánů pro zvládání povodňových rizik. Hlavním cílem bylo omezit nepříznivé následky povodní prostřednictvím plánovacích, organizačních a technických opatření, která měla umožnit účinnější prevenci a zvládání těchto mimořádných událostí.²⁵

V této fázi byla povodeň v evropské vodní politice vnímána především jako mimořádný přírodní jev, jehož dopady je třeba účinně zvládat. Přestože se obecně uznávalo, že velké části Evropy budou v důsledku změny klimatu čelit častějšímu výskytu povodní, zohlednění klimatické změny v přístupu jednotlivých členských států bylo značně nerovnoměrné²⁶, neboť pouze část členských států ji zahrnula do svých hodnocení povodňových rizik a adaptačních postupů.²⁷

Odlišný vývoj lze sledovat u problematiky sucha. Přestože ochrana množství vodních zdrojů byla součástí rámcové směrnice o vodách,²⁸ sucho nebylo na úrovni Evropské unie vnímáno ještě jako samostatně regulované riziko vyžadující vlastní systém hodnocení rizik a plánování, přestože Evropská komise již v roce 2012 upozorňovala na vzrůstající obavy kvůli suchu a nedostatku vody, zejména v souvislosti s dlouho-

dobou nerovnováhou mezi poptávkou po vodě a její dostupností v Evropě.²⁹ Řešení sucha bylo spojováno především s obecnými cíli vodního hospodářství, zejména s ochranou vodních zdrojů a jejich udržitelným využíváním.³⁰

Tento rozdílný přístup vedl k určité nerovnováze v evropské vodní politice. Zatímco povodně byly koncipovány jako samostatně řízené riziko vyžadující vlastní plánovací mechanismy, sucho zůstávalo převážně součástí širší politiky ochrany vodních zdrojů. Povodně byly spojovány především s rostoucími škodami na majetku, zatímco nedostatky vody byl chápán spíše jako sezonní problém vodního hospodářství spojený zejména s nadměrnými odběry vody.³¹

V následujícím období³² dochází k postupnému posunu od přístupu založeného především na řízení jednotlivých vodních rizik k širšímu chápání povodní a sucha jako vzájemně propojených důsledků změn vodního režimu krajiny a klimatické změny.

V oblasti povodní dochází k významné změně zejména v tom, že klimatická změna přestává být chápána pouze jako vnější faktor zvyšující pravděpodobnost výskytu extrémních událostí. Postupně se stává jedním z faktorů, které musí být zohledňovány při samotném plánování zvládání povodňových rizik.³³ Pozornost se proto již nesusoustředí pouze na

otázku, jak zmírnit následky povodní, ale také na příčiny, které ovlivňují rozsah jejich dopadů. Evropská komise upozorňuje, že významnou roli vedle samotných klimatických jevů hrají také dlouhodobé zásahy člověka do krajiny, zejména urbanizace, regulace vodních toků a úbytek přirozených retenčních ploch.³⁴ Povodňové riziko tak není vnímáno pouze jako důsledek extrémního počasí, ale také jako výsledek snížení schopnosti krajiny přirozeně zadržovat a zpomalovat odtok vody.

Tento posun se odráží rovněž v postupném rozšiřování přístupu k opatřením pro zvládání povodňových rizik a ve stále těsnějším propojení povodňové směrnice a rámcové směrnice o vodách.³⁵ Vedle tradičních technických opatření zaměřených na ochranu před povodněmi se stále více prosazuje význam opatření podporujících adaptaci krajiny, zejména zachování retenčních funkcí území a koordinace vodního hospodářství s ochranou ekosystémů.³⁶

Obdobný posun je patrný také v případě sucha. Přestože sucho nadále nemá v právu Evropské unie vlastní komplexní právní rámec obdobný povodňové směrnici, postupně se stává významnějším tématem vodohospodářského plánování. V souvislosti s dopady klimatické změny se stále více zdůrazňuje rostoucí význam otázky dostupnosti vodních zdrojů a udržitelného hospo-

²⁵ Bod 14 recitálu povodňové směrnice, dále např. Zvládání povodňových rizik v EU, dostupné na <https://eur-lex.europa.eu/CS/legal-content/summary/flood-risk-management-in-the-eu.html> [cit. 2026-07-12].

²⁶ Hodnoticí zpráva COM (2015), str. 9.

²⁷ Ibid, str. 9.

²⁸ Rámcová směrnice o vodách, bod 20, 34 recitálu a dále bod 2.

²⁹ Srov. Úvod Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – Zpráva o přezkumu evropské politiky pro řešení problému nedostatku vody a such COM(2012) 0627 final.

³⁰ Cílů rámcové směrnice o vodě je podle Zprávy Komise Evropskému parlamentu a Radě o provádění rámcové směrnice o vodách (2000/60/ES) – Plány povodí COM(2012) 670 final možno dosáhnout pouze tehdy, budou-li zohledňovány jak kvantitativní, tak kvalitativní aspekty hospodaření s vodními zdroji.

³¹ Ibid, str. 9, 12.

³² Toto období je zachyceno zejména ve Zprávě Komise Evropskému parlamentu a Radě o provádění rámcové směrnice o vodě (2000/60/ES) a směrnice o povodňových rizicích (2007/60/ES) – Druhé plány povodí, První plány pro zvládání povodňových rizik COM(2019) 95 final [dále jen „hodnoticí zpráva (2019)“] a ve Zprávě Komise Evropskému parlamentu a Radě o provádění rámcové směrnice o vodě (2000/60/ES), směrnice o normách environmentální kvality (2008/105/ES ve znění směrnice 2013/39/EU) a směrnice o povodních (2007/60/ES) – Provádění plánovaných programů opatření, Nové prioritní látky, Předběžné posouzení povodňových rizik a oblasti potenciálního významného povodňového rizika COM(2021) 970 final [dále jen „hodnoticí zpráva (2021)“], zveřejněných v roce 2019 a 2021. Zpráva z roku 2019 hodnotí období 2015–2021, zpráva z roku 2021 je průběžnou zprávou za roky 2018–2019.

³³ Hodnoticí zpráva (2019), str. 9.

³⁴ Ibid, str. 7.

³⁵ Commission Staff Working Document – European overview – Flood Risk Management Plans SWD(2021) 254 final, str. 19–20.

³⁶ Commission Staff Working Document – EU Overview – Third river basin management plans, Second flood hazard and risk maps and second flood risk management plans Accompanying the document Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the implementation of the Water Framework Directive (2000/60/ES) and the Floods Directive (2007/60/ES) – Second river basin management plans, first flood risk management plans SWD(2019) 31 final, str. 123.

daření s vodou, zejména s ohledem na neudržitelný způsob využívání vody a na zvyšující se tlak na zajištění dostatečného množství kvalitní sladké vody.³⁷ V reakci na opakující se období sucha členské státy stále častěji využívají možnost odchýlit se podle čl. 4 odst. 6 rámcové směrnice o vodách od dosažení stanovených environmentálních cílů, pokud je jejich nesplnění způsobeno mimořádnými okolnostmi přírodní povahy nebo vyšší mocí, které nebyly rozumně předvídatelné.³⁸ Mezi takové okolnosti rámcová směrnice o vodách výslovně řadí rovněž déletrvající období sucha, na která členské státy v této souvislosti odkazují.³⁹

V současné fázi vývoje⁴⁰ dochází k dalšímu posunu od řízení jednotlivých vodních rizik ke koncepci klimatické odolnosti. Významným impulzem tohoto vývoje se stala Zelená dohoda pro Evropu z roku 2019, která identifikuje sucho a nedostatek vody jako jednu z priorit, a navazující klimatická politika Evropské unie. Přijetí evropského klimatického zákona a Strategie EU pro adaptaci na změnu klimatu posílilo význam adaptačního přístupu a vytvořilo rámec pro začleňování klimatických rizik do jednotlivých oblastí evropské politiky.⁴¹ Hodnocení provádění vodní politiky Evropské unie zveřejněné Komisí v roce 2025 představuje první hodnotící zprávu vydanou po přijetí Zelené dohody pro Evropu.⁴² Komise v ní výslovně uvádí, že při posuzování pokroku člen-

ských států zohledňovala také dosažení klimatických cílů Evropské unie. Vodní politika je tak poprvé komplexně hodnocena v návaznosti na širší cíle klimatické adaptace a posilování odolnosti vůči dopadům změny klimatu.

V oblasti povodní se tento posun projevuje především výraznějším začleňováním klimatických scénářů do plánování povodňových rizik, kdy členské státy ve větší míře zohledňují předpokládané dopady klimatické změny při zpracování map povodňového nebezpečí a rizik i při tvorbě plánů pro zvládání povodňových rizik.⁴³ Pozornost se proto přesouvá od otázky, jak reagovat na konkrétní povodňovou událost, k otázce, jak dlouhodobě zvýšit odolnost území vůči měnícím se klimatickým podmínkám.⁴⁴

Přírodě blízká opatření jsou jedním z klíčových nástrojů evropské adaptační politiky, neboť mají význam nejen pro omezení povodňových rizik, ale současně přispívají k lepšímu zadržování vody v krajině a zmírňování dopadů sucha.⁴⁵ Dochází tak dále k těsnějšímu propojení povodňové ochrany s cíli ochrany biodiverzity, obnovy ekosystémů a udržitelného hospodaření s vodou.⁴⁶

Proměna nastává také v přístupu k suchu. Zatímco v předchozích obdobích bylo sucho postupně identifikováno jako významný aspekt vodního hospodářství, v současné fázi je již vnímáno jako dlouhodobé riziko s významný-

mi environmentálními, hospodářskými i společenskými dopady.⁴⁷ Členské státy stále častěji spojují dopady klimatické změny právě s nedostatkem vody a jeho následky pro jednotlivé sektory, zejména pro zemědělství, energetiku nebo vnitrozemskou dopravu.⁴⁸ Sucho tak přestává být chápáno pouze jako problém ochrany vodních zdrojů a stává se otázkou celkové odolnosti společnosti vůči klimatickým změnám.

Stále častěji se využívá výjimka podle čl. 4 odst. 6 rámcové směrnice o vodách.⁴⁹ S ohledem na klimatickou změnu a rostoucí četnost opakujících se období sucha však vyvstává otázka, zda lze sucho i nadále považovat za okolnost mimořádnou a obtížně předvídatelnou, která odůvodňuje dočasné odchýlení od cílů směrnice.

Významným prvkem současného vývoje je rovněž postupné vytváření nástrojů zaměřených přímo na zvládání sucha. Přestože rámcová směrnice o vodách nestanoví členským státům povinnost přijímat samostatné plány zvládání sucha obdobné plánům pro zvládání povodňových rizik nebo plánům povodí, roste počet států, které k jejich vypracování dobrovolně přistupují, což ukazuje na posun od reaktivního přístupu k suchu k systematickému plánování jeho dopadů.⁵⁰

Vývoj právní úpravy Evropské unie v oblasti povodní a sucha ukazuje postupný

³⁷ Hodnotící zpráva (2021), str. 13, 17.

³⁸ Hodnotící zpráva (2019), str. 6.

³⁹ Výjimka stanovená v čl. 4 odst. 6 rámcové směrnice o vodách se vztahovala na přibližně polovinu evropských vodních toků.

⁴⁰ Toto období je zachyceno zejména ve Zprávě Komise Radě a Evropskému parlamentu o provádění rámcové směrnice o vodě (2000/60/ES) a směrnice o povodních (2007/60/ES) – Třetí plány povodí, Druhé plány pro zvládání povodňových rizik COM(2025) 2 final [dále jen „hodnotící zpráva (2025)“] zveřejněné v roce 2025 za období 2022–2027.

⁴¹ Srov. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – „Forging a climate-resilient Europe – the new EU Strategy on Adaptation to Climate Change“ COM(2021) 82 final.

⁴² Hodnotící zpráva (2025), str. 2.

⁴³ Commission Staff Working Document – EU Overview – Third river basin management plans, Second flood hazard and risk maps and second flood risk management plans Accompanying the document Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the implementation of the Water Framework Directive (2000/60/ES) and the Floods Directive (2007/60/ES) – Third river basin management plans, second flood risk management plans SWD (2025) 13 final [dále jen „SWD (2025)“], str. 55.

⁴⁴ Hodnotící zpráva (2025), str. 31.

⁴⁵ Význam přírodě blízkých opatření je zdůrazňován ve strategických dokumentech Evropské unie, zejména v evropské zelené dohodě, strategii EU v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2030 nebo strategii pro udržitelnou a inteligentní mobilitu. Strategie EU v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2030 například stanoví cíl obnovit do roku 2030 volný tok nejméně 25 000 km evropských řek prostřednictvím odstraňování překážek a obnovy přirozených funkcí vodních toků.

⁴⁶ Hodnotící zpráva (2025), str. 1 a 29.

⁴⁷ Srov. usnesení Evropského parlamentu ze dne 15. září 2022 – Důsledky sucha, požárů a dalších extrémních povětrnostních jevů; zvýšení úsilí EU v boji proti změně klimatu [2022/2829(RSP)].

⁴⁸ SWD (2025), str. 54.

⁴⁹ Ibid, str. 30.

⁵⁰ Hodnotící zpráva (2025), str. 30.

posun od tradičního pojetí ochrany vod a řízení jednotlivých vodních rizik k integrovanému přístupu založenému na klimatické adaptaci a posilování odolnosti krajiny. Zatímco povodňová rizika byla již od počátku upravena prostřednictvím samostatného plánovacího rámce, problematika sucha byla dlouhodobě řešena především v rámci obecné ochrany vod podle rámcové směrnice o vodách. Teprve v souvislosti s narůstajícími projevy klimatické změny začaly být oba jevy vnímány jako vzájemně propojené projevy změn vodního režimu, jejichž řešení vyžaduje koordinovaný přístup.

Právní úprava povodní a sucha v ČR

Pokud jde o právní regulaci povodní a sucha v ČR, zaměříme se na dva klíčové právní předpisy. V první řadě na zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (dále jen „vodní zákon“), který na národní úrovni stanoví základní právní rámec pro ochranu vod, ale také pro ochranu před povodněmi. Dále se budeme zabývat právní úpravou v zákoně č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (dále jen „krizový zákon“).

V kontextu posouzení vývoje národní právní úpravy ve vztahu k Pařížské dohodě je třeba dodat, že neusilujeme o komplexní posouzení všech právních předpisů, které se k ní vztahují. Cílem je analýza (historického vývoje) předpisů, které se zabývají krizovými stavy v podobě povodní a sucha. Do určité míry se v tomto směru dotkneme i dalších právních předpisů, a to především právní úpravy stavebního zákona.

Pro Českou republiku vstoupila Pařížská dohoda v platnost 4. 11. 2017, přijata však byla již v roce 2015. Výchozím rokem pro naše posouzení je tedy rok 2017. Lze nicméně předpokládat, že

zákonodárce případné kroky související s jejím obsahem připravoval již v průběhu roku 2016, resp. 2017, a to také v reakci na paralelní vývoj na úrovni EU popsany v předcházející kapitole.

Jak již bylo zmíněno výše, Pařížská dohoda počítá ve svém čl. 2 odst. 1 písm. b) se zvyšováním odolnosti vůči změně klimatu, tedy adaptací na ni. Adaptace je pak dále rozvíjena v čl. 7 Pařížské dohody. Předpokládá se tedy, že smluvní státy budou řešit také adaptaci na krizové stavy v podobě povodní a sucha, které klimatickou změnu provázejí.

Samozřejmě platí, že důležitou roli v přijímání legislativy nehrají jen mezinárodní úmluvy, ale také potřeba řešení faktického stavu. Území ČR v relativně dlouhém období – v druhé polovině minulého století – žádné rozsáhlé povodně nepostihly. Oproti tomu od roku 1997 se četnost ničivých povodní zvýšila.⁵¹ Pokud jde o sucha, v letech 2015–2018 došlo k výskytu nejzávažnější periody zemědělského sucha ve srovnání s předchozím více než 2 000 let dlouhým obdobím.⁵² Sucho je i nadále významným sledovaným jevem.

Právní úprava ochrany před suchem

V první řadě se zaměříme na právní úpravu ochrany před suchem, a to jako stavu, který byl doposud na území ČR méně obvyklý. Pokud jde o právní stav před rokem 2017 (před platností Pařížské dohody v ČR), bereme v potaz znění vodního zákona platné od 1. 4. 2015 do 30. 6. 2017 (po novele provedené zákonem č. 39/2015 Sb.).⁵³ Stav právní úpravy byl v oblasti povodní a sucha v podstatě neměnný také pro období do konce roku 2017 (kam již spadá platnost Pařížské dohody pro ČR); novela dopadající na toto období se týkala zapracování nové podoby přestupků a přestupkového zákona.

Poměrně jednoduchým vyhledáním zjistíme, že pojem „sucho“ se vyskytuje v dotčeném znění vodního zákona celkem sedmkrát. Zároveň ovšem tento pojem nemá ve vodním zákoně žádnou legální definici. Za nejvýznamnější ustanovení týkající se řešení sucha lze považovat již § 1 vodního zákona, kde je vymezen účel právní úpravy: „*Účelem tohoto zákona je 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. Účelem tohoto zákona je též přispívat k zajištění zásobování obyvatelstva pitnou vodou a k ochraně vodních ekosystémů a na nich přímo závislých suchozemských ekosystémů.*“

Účelem vodního zákona je tedy i vytváření podmínek pro omezování sucha a jeho nepříznivých dopadů. Toto spojení se objevilo v textu vodního zákona již při jeho přijetí a odpovídá účelu rámcové směrnice o vodách. Dále se pak sucho, respektive sousloví „snižování nepříznivých účinků povodní a sucha“ objevuje v § 23 vodního zákona, který je věnován plánování v oblasti vod, v § 24 odst. 4 vodního zákona, který se věnuje cílům národních plánů povodí, a v § 28a vodního zákona, který řeší území chráněná pro akumulaci povrchových vod. Další ustanovení vodního zákona v podobě § 26 odst. 5 se týká programů opatření. Toto ustanovení předpokládá přijetí určitých opatření k řešení mimořádných a nepředvídatelných stavů, které vedly k dočasnému zhoršení stavu vodních útvarů. Mezi těmito stavy je výslovně počítáno s obdobím déletrvajícího sucha. Také finanční opatření vymezená v dříve platném znění vodního zákona obsahovala reakci na sucha, a to v § 102 vodního zákona, který umožňoval získat finanční prostředky od státu k úhradě výdajů na opatření ve veřej-

⁵¹ Viz metodická příručka Ministerstva pro místní rozvoj a Ústavu územního rozvoje – Ochrana před povodněmi v územním plánování, dostupné na <https://mze.gov.cz/public/portal/mze/-q357141---sMfa186C/ochrana-pred-povodnemi-v-uzemnim> [cit. 2026-07-19].

⁵² Viz výzkum Mendelovy univerzity v Brně: Zemědělské sucho překonalo mezi lety 2015–2018 všechny suché periody v posledních dvou tisíciletích, dostupné na <https://mendelu.cz/zemedelske-sucho-prekonalo-mezi-lety-2015-2018-vsechny-suche-periody-v-poslednich-dvou-tisiciletich/?psn=400> [cit. 2026-07-19].

⁵³ Některé předchozí změny, např. „velká novela“ vodního zákona z roku 2010 se oblastí sucha mohly v zásadě (nepřímo) také dotýkat, např. v regulaci hospodaření s dešťovými vodami, ale změna právní úpravy nebyla výslovně zacílena na samotné řešení problému sucha.

ném zájmu, mimo jiné také na zřízení vodních děl a dalších zařízení k ochraně před povodněmi a suchem.⁵⁴

V dalších ustanoveních tohoto znění vodního zákona již není sucho jako pojem řešeno, byť je možné v něm najít i další použitelná ustanovení – např. obecná povinnost vlastníků pozemků dle § 27 vodního zákona zajistit, aby nedocházelo ke zhoršení odtokových poměrů a dbát o zlepšování retenční schopnosti krajiny. Aplikovatelným by byl také § 6 odst. 4 vodního zákona, který dává vodoprávnímu úřadu možnost omezit nebo upravit nakládání s povrchovými vodami, pokud to vyžaduje veřejný zájem, tedy případně i z důvodu sucha, případně další nástroje k ochraně kvantity a kvality vod včetně povolovacích schémat (povolení k odběru vod).

Výše uvedená ustanovení vodního zákona před rokem 2017 obsahují především obecné povinnosti vlastníků a příslušných orgánů, nejedná se o konkrétní opatření k ochraně před déletrvajícím suchem jako fenoménem spojeným s klimatickou změnou.

Dalším zkoumaným předpisem ve vztahu k suchu jako krizovému stavu je zmiňovaný krizový zákon.

V jeho znění platném od 18. 10. 2016 do 30. 6. 2017 (po novele zákonem č. 323/2016 Sb.) není sucho výslovně zmiňováno jako krizový stav, a to na rozdíl od povodní.⁵⁵ V této souvislosti je vhodné alespoň krátce doplnit, že krizový zákon vymezuje tři typy krizových stavů, a to stav nebezpečí, nouzový stav

nebo stav ohrožení státu. V jeho původní podobě však nebylo počítáno s tím, že by některý z těchto stavů byl naplněn při déletrvajícím suchu.⁵⁶

Právní úprava ochrany před suchem po roce 2017 je navázána na vodní zákon, který v tomto období procházel postupnými změnami. První významnou změnou vodního zákona, která se týkala ochrany před suchem, resp. zadržování vody v krajině, byl zákon č. 312/2019 Sb. Uvedený zákon obecně zjednodušoval povolování některých vymezených vodních děl a také terénních úprav, které měly za cíl zadržetí vody v krajině. Tato novela vodního zákona přitom byla spojena i se změnami tehdy platného stavebního zákona (zákon č. 183/2006 Sb.), kdy došlo ke změně v povolování tzv. malých vodních děl⁵⁷ a terénních úprav.⁵⁸ Tyto činnosti mohly být na základě uvedené novely povolovány již jen na základě územního souhlasu a nevyžadovaly vydání územního rozhodnutí.

Zákon č. 312/2019 Sb. nepracuje s legislativní definicí sucha, nicméně důvodová zpráva vychází především ze skutečnosti, že dochází ke stále častějším déletrvajícím periodám sucha, a to právě v důsledku změny klimatu.⁵⁹ Důvodová zpráva sice nijak nezmiňuje obsahovou návaznost na přijetí Pařížské dohody a plnění jí stanovených cílů, neopírá se tedy výslovně o mezinárodní klimatické závazky, prakticky však reflektuje potřebu adaptačních opatření (zadržování vody v krajině) jako řešení dopadů změny klimatu. Důvodová zpráva odkazuje také na Koncepti ochrany

před následky sucha pro území České republiky, kterou schválila vláda usnesením č. 528 ze dne 24. 7. 2017 a která vychází z činnosti Meziresortní komise VODA-SUCHO založené již v roce 2014. Je tedy zřejmé, že sucho je jako problémový prvek řešeno již před platností Pařížské dohody, a to s ohledem na jeho faktické projevy na území ČR (delší a častější sucha, výkyvy srážek), nicméně do právní úpravy se výslovně promítá až v pozdějším období.

Hlavní posun právní úpravy ohledně ochrany před suchem přinesl zákon č. 544/2020 Sb., který zavedl do vodního zákona tzv. suchou hlavu. Velká část nových ustanovení byla totiž vložena do vodního zákona jako Hlava X označená Zvládání sucha a stavu nedostatku vody, z toho pojem „suchá hlava“.⁶⁰

Pokud bychom se na změnu vodního zákona podívali čistě matematicky, tak nově se pojem sucho objevuje celkem v 91 případech. Zároveň již nejsou ohledně sucha ve vodním zákoně řešeny pouze obecné povinnosti a úkoly, ale jsou vymezovány nové instituty a opatření, která mají směřovat nejen ke krátkodobému řešení sucha a nedostatku vody, ale také k tomu, aby tyto události byly co nejvíce omezovány. V tomto směru byly provedeny změny v plánování v oblasti vod (nový strategický dokument s názvem Plán pro zvládání sucha a stavu nedostatku vody; plán obsahuje i operativní část, která má zajistit dostatek vody o určité jakosti pro vymezené odběratele), dále došlo k vytvoření komise pro sucho a stanovení hierarchie užívání vody v krizových

⁵⁴ Toto ustanovení je i nadále součástí platného a účinného znění vodního zákona.

⁵⁵ Viz § 39 odst. 2 krizového zákona.

⁵⁶ K tomu blíže důvodová zpráva k zákonu č. 544/2020 Sb.: „Za současného stavu se při mimořádné situaci kromě výše zmíněného nabízí řešení podle zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon). Tento zákon je však koncipován na stavy mimořádnější než ty, které je potřeba řešit podle poznatků z období sucha probíhajícího v letech 2015 až 2018. Je tedy nutné nastavit operativní řízení zvládnutí mimořádné hydrologické situace, která nespadá pod definici krizového stavu dle uvedeného zákona. Vztah mezi uvedenými mimořádnými situacemi zobrazuje schéma 1, stav nedostatku vody je podmnožinou sucha, tedy i v případě, že je vyhlášen stav nedostatku vody, platí, že je sucho.“

⁵⁷ Jednalo se o vodní díla do plochy 20 000 m² s výškou hráze do 2,5 m, která slouží ke vzdouvání a akumulaci vod a která nepodléhají technickobezpečnostnímu dohledu nebo splňují kritéria pro zařazení do IV. kategorie technickobezpečnostního dohledu.

⁵⁸ Jednalo se o terénní úpravy sloužící k zadržování vody v krajině do 1,5 m hloubky o výměře nad 300 m², nejvíce však do 20 000 m² v nezastavěném území, které nemají společnou hranici s veřejnou pozemní komunikací.

⁵⁹ Důvodová zpráva k zákonu č. 312/2019 Sb.: „Situace posledních několika let nasvědčuje, že vývoj změny klimatu s následky pro naše území je zjevně rychlejší, než se původně předpokládalo. Nárůst průměrné roční teploty o 1–1,5 °C, očekávaný po r. 2040, nastal již nyní. Pokud vývoj klimatu bude pokračovat nastoleným tempem, dojde i při průměrném scénáři k velmi nepříznivému důsledku pro vodní poměry v letech 2040–2070 (...). Z těchto důvodů je zjevná urgentní potřeba posílit co nejdříve zadržetí vody v krajině. Předkládaný návrh se toho snaží docílit vytvořením zvláštní skupiny terénních úprav sloužících k zadržování vody v krajině a usnadněním výstavby zákonem vymezeného okruhu malých vodních děl.“

⁶⁰ Blíže k obsahu tzv. suché hlavy např. MÜLLEROVÁ, H.; ZICHA, J. 2022. Až naprší a uschne – Zacházení s dešťovou a šedou vodou z hlediska práva v kontextu řešení problematiky sucha. Praha: Akademie věd ČR. ISBN 978-80-200-3390-1.

situacích. Právní úprava je nově více zaměřena na adaptační opatření. Pojmy sucha a stav nedostatku vody získaly legální definici, která se uplatní v případě aplikace suché hlavy.⁶¹

Zákon č. 544/2020 Sb. neměnil pouze vodní zákon, ale projevil se i v krizovém zákoně, kdy došlo ke změně jeho § 39. Toto ustanovení krizového zákona se vypořádává s vyhlášením krizového stavu za situace, kdy je vyhlášen stav nedostatku vody. Krizový zákon tak počítá s tím, že krizový stav může nastat právě i z nedostatku vody (viz též důvodová zpráva k zákonu č. 544/2020 Sb.).

Ani důvodová zpráva k zákonu č. 544/2020 Sb. neobsahuje žádnou výslovnou zmínku o Pařížské dohodě a o plnění jí stanovených cílů a neobsahuje ani informaci o tom, že by byl legislativní návrh vyvolán na základě nějaké mezinárodní úmluvy či jiného dokumentu. Důvodová zpráva však opakovaně hovoří o potřebě přizpůsobit se změně klimatu, s níž souvisejí opakující se periody déletrvajícího sucha. Přijetí právní úpravy sucha je vyvoláno přímo situací na území ČR, zároveň vychází z řady analytických, strategických a na ně navazujících implementačních dokumentů, které zohledňují mezinárodní a unijní závazky v oblasti ochrany klimatu.⁶² Současně lze vnímat, že právní úprava sucha v ČR je součástí trendu, o němž hovoříme výše a který ukazuje, že smluvní strany Pařížské dohody, resp. členské státy EU samy aktivně začaly přijímat právní úpravu na tomto úseku.

S ohledem na výše uvedené změny ve vodním zákoně a v krizovém zákoně lze shrnout, že v rámci zkoumané legislativy došlo ke změně, která reaguje

na častější výskyt sucha (nedostatku vody) jako nežádoucí stav. Tento posun v legislativě přitom přišel v zásadě až po roce 2017, tedy po přijetí Pařížské dohody ze strany České republiky. Role Pařížské dohody jako striktního mezníku pro přijímání právní úpravy k ochraně před suchem tedy není zcela patrná. Na druhé straně, potřeba řešení sucha se objevovala již před Pařížskou dohodou a promítala se do strategických nástrojů na úrovni ČR i EU.⁶³ Komplexní strategie EU pro řešení dopadů změny klimatu (Zelená dohoda pro Evropu) a hodnotící rámec EU pomáhají akcentovat propojení změny klimatu s čtenějšími přírodními mimořádnými událostmi a na tomto propojení vytvářet jasnější a přesnější rámec pro legislativní opatření v oblasti adaptace. Pařížská dohoda tak sice není výslovně zmíněna ve výše uvedených důvodových zprávách, ale národní legislativní ochrana řešící dopady sucha slouží jako adaptační opatření naplňující její cíle.⁶⁴

Právní úprava ochrany před povodněmi

Pokud se podíváme na podobu vodního zákona před rokem 2017 ve vztahu k ochraně před povodněmi jako mimořádného stavu, je zřejmé, že se povodním dostalo výrazně větší pozornosti než suchu.

Tomuto odpovídá i skutečnost, že Hlava IX vodního zákona označená jako Ochrana před povodněmi již tehdy byla součástí vodního zákona. Řada ustanovení týkajících se zejména protipovodňových opatření se nachází také mimo Hlavu IX vodního zákona. Oproti problematice sucha jsou ustanovení týkající se

povodní poměrně konkrétní a často se jedná o technická opatření, a to včetně přípravy plánů pro zvládání povodňových rizik. Značná část právní úpravy týkající se ochrany před povodněmi vychází z implementace povodňové směrnice, která byla přijata v návaznosti na ničivé povodně v Evropě v roce 2002.⁶⁵ Také krizový zákon již před rokem 2017 počítal s řešením povodní v rámci nouzového stavu nebo stavu nebezpečí.

Po roce 2017 nedošlo ve vztahu k povodním k tak významným změnám vodního a krizového zákona jako v případě sucha. Lze však vypozorovat určitou změnu v přístupu k řešení povodní. V tomto směru totiž stále častěji dochází ke zdůraznění přírodních řešení a schopnosti krajiny zadržet vodu.

Hybatelem těchto změn v přístupu jsou především předchozí zkušenosti s proběhlými povodněmi, změna klimatu a s tím spojené častější přírodní extrémy a také tlak vytvářený evropskou legislativou. Pařížská úmluva se ani v tomto případě neobjevuje jako dominantní prvek – zásadní důvod pro změnu legislativy v této oblasti. Ostatně, směřování k přírodním blízkým řešením na úseku protipovodňové ochrany lze najít již před rokem 2017 (viz např. Metodika Ministerstva životního prostředí z roku 2008⁶⁶). Proměnu přístupu dokládá také zpráva z prvního plánovacího období dle povodňové směrnice, v níž se počítá se zaváděním přirozených opatření a rozlivných ploch pro snížení dopadů a rizik povodní.⁶⁷

Nový přístup je patrný i v samotném vodním zákoně, a to např. v § 5a vodního zákona, který vede vodoprávní úřady k vymezování ploch vhodných

⁶¹ Ust. § 87a odst. 1 a 2 vodního zákona: „Suchem se pro účely této hlavy rozumí hydrologické sucho jako výkyv hydrologického cyklu, který vzniká zejména v důsledku deficitu srážek a projevuje se poklesem průtoků ve vodních tocích a hladiny podzemních vod. Stavem nedostatku vody se pro účely této hlavy rozumí dočasný stav s možným dopadem na základní lidské potřeby, hospodářskou činnost a životní prostředí, kdy v důsledku sucha požadavky na užívání vod převyšují dostupné zdroje vod a je nezbytné omezovat hospodaření s vodou a provádět další opatření.“

⁶² Strategie přizpůsobení se změně klimatu v podmínkách ČR, Komplexní studie dopadů, zranitelnosti a zdrojů rizik souvisejících se změnou klimatu v ČR aj. Blíže Ministerstvo životního prostředí – Adaptace na změnu klimatu, dostupné na <https://mzp.gov.cz/cz/agenda/klima-a-energetika/adaptace-na-zmenu-klimatu> [cit. 2026-07-19].

⁶³ Např. Strategie přizpůsobení se změně klimatu v podmínkách ČR pro období 2015–2020 s výhledem do r. 2030, dostupné na https://www.dataplan.info/img_upload/7bdb1584e3b8a53d337518d988763f8d/adaptacni-strategie-cr-20151029-schvalena.pdf [cit. 2026-07-19].

⁶⁴ Viz též dále propojení s klimatickou žalobou ČR.

⁶⁵ Samotná Hlava IX – Ochrana před povodněmi je součástí vodního zákona již od jeho publikace v roce 2001.

⁶⁶ Metodika Odboru ochrany vod MŽP, která stanovuje postup komplexního řešení protipovodňové a protierozní ochrany pomocí přírodních opatření, *Věstník MŽP*, Ročník XVIII, částka 11, listopad 2008.

⁶⁷ Předběžné vyhodnocení povodňových rizik v České republice, 2011, Ministerstvo životního prostředí a Ministerstvo zemědělství, str. 19, dostupné na <https://mzp.gov.cz/cz/agenda/voda/planovani-v-oblasti-vod/povodnova-smernice/1-planovaci-obdobi-povodnova-smernice> [cit. 2026-07-19].

k zadržování vody v krajině, což má vliv také na snížení hrozby povodní.⁶⁸ Vodní zákon zavedl také hierarchii odvádění srážek v § 5 odst. 3 vodního zákona, která má rovněž přispět ke zpomalení odtoku srážkových vod. Obecně lze pokázat také na to, že opatření zaváděná suchou hlavou ke snížení hrozby a dopadů sucha se doplňují s protipovodňovými opatřeními.

Ve vztahu k povodním jako krizovému stavu, jehož projevy a četnost jsou zvyšovány v důsledku klimatické změny, lze shrnout, že ani u nich neznamenal přijetí Pařížské dohody zásadní zlom v legislativě. Naopak, řešení povodní je tradiční oblastí unijní právní úpravy a postupnou změnu přístupu k jejich řešení (prevenci) lze pozorovat již před přijetím Pařížské dohody. Na národní úrovni je legislativní řešení povodní dlouhodobě ukotveno ve vodním i krizovém zákoně, a to i před rokem 2017.

Sucho a povodně v územním plánování

Územní plánování, které je v ČR tradičně součástí stavebního zákona, lze chápat jako klíčový strategický nástroj pro přípravu adaptačních opatření, potažmo předcházení přírodním nebezpečím. Je tedy relevantní, aby také sucho a povodně byly součástí územně plánovacích nástrojů.

Stavební zákon z roku 1976 (zákon č. 50/1976 Sb.) se úkoly a činnostmi v územním plánování zabýval v § 2. Hovořil o limitech využití území, nutných asanačních či rekultivačních zásazích, o technických a organizačních opatřeních k dosažení optimálního uspořádání a využití území nebo územích dotčených požadavky ochrany obyvatelstva, výslovně však neřešil přírodní katastrofy ani jiné mimořádné přírodní jevy.

Ani ve stavebním zákoně z roku 2006 (zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu) nenajdeme

(ani ve znění platném před Pařížskou dohodou, ani poté v době po přijetí Pařížské dohody) výslovnou zmínku o řešení sucha. Zákon č. 183/2006 Sb. nicméně obsahuje obecnější formulaci, a to na úrovni úkolů územního plánování, v podobě požadavku na vytváření podmínek v území pro snižování nebezpečí ekologických a přírodních katastrof a jejich odstraňování, a to přírodě blízkým způsobem [§ 19 odst. 1 písm. g) zákona č. 183/2006 Sb.].

Reakce na přírodní katastrofy se objevuje také ve výčtu činností přípustných v nezastavěném území (v nezastavěném území jsou přípustné mimo jiné stavby, zařízení a jiná opatření pro snižování nebezpečí ekologických a přírodních katastrof a pro odstraňování jejich důsledků; § 18 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb.).

Již v roce 2011 vznikla metodická příručka Ministerstva pro místní rozvoj a Ústavu územního rozvoje Ochrana před povodněmi v územním plánování⁶⁹ navazující na předchozí iniciativy resortu v této tematické oblasti. Metodická příručka reflektovala důležité legislativní změny, v tomto směru dávala do kontextu vodní zákon a právě stavební zákon z roku 2006 (zohlednila platnost nového stavebního zákona č. 183/2006 Sb. a „velkou novelu“ vodního zákona provedenou zákonem č. 150/2010 Sb.). Zohlednila také schválení Plánu hlavních povodí České republiky v roce 2007. Z roku 2013 je metodická příručka Ministerstva pro místní rozvoj Ochrana před povodněmi při umísťování staveb.⁷⁰

Z hlediska podkladů pro územní plánování je nutné doplnit, že územně analytické podklady připravované dle tehdy platné prováděcí vyhlášky č. 500/2006 Sb. obsahovaly informaci jak o povodních (mapa povodňového ohrožení, zvláštní povodně, řízený rozliv povodní aj.), tak o suchu. Nicméně zatímco povodně byly součástí právní úpravy již v první verzi vyhlášky č. 500/2006 Sb., kategorizace území

podle ohrožení suchem se objevila až ve verzi účinné v roce 2018.

Platný a účinný zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, již v úkolech územního plánování výslovně uvádí, že požadavek vytvářet a stanovovat podmínky pro snižování nebezpečí v území se týká zejména účinků povodní, sucha, erozních jevů a extrémních teplot [§ 39 písm. l) zákona č. 283/2021 Sb.].

Stavební zákon z roku 2021 se také výslovně zabývá adaptací (ve vztahu ke změně klimatu), to však úžeji ve vztahu k sídlům. Současná právní úprava dále zmiňuje (obecnější) požadavky na uspořádání krajiny vyplývající ze změny klimatu [§ 39 písm. m) zákona č. 283/2021 Sb.].

V aktuální pořizovatelské praxi zakotvuje požadavek vytvářet podmínky pro preventivní ochranu území a obyvatelstva před potenciálními riziky a přírodními katastrofami v území (záplavy, sesuvy půdy, eroze, sucho atd.) již Politika územního rozvoje ČR jako ústřední strategický nástroj územního plánování. Apeluje na ochranu staveb před povodněmi a na vymezení území určených k řízeným rozlivům povodní. Politika územního rozvoje ČR reflektuje (jako jedno z adaptačních opatření ve vztahu ke změně klimatu) potřebu zvýšení přirozené retence srážkových vod v území a využívání přírodě blízkých opatření pro zadržování a akumulaci povrchové vody tam, kde je to možné s ohledem na strukturu osídlení a kulturní krajinu. Řeší také srážkové vody, podporuje jejich zadržování, vsakování i využívání jako zdroje vody, a to s cílem zmírňovat účinky povodní a sucha.

Požadavky na preventivní ochranu území a obyvatelstva před potenciálními riziky a přírodními katastrofami v území jako jsou záplavy, sesuvy půdy, eroze, sucho atd. se objevují také v nižších úrovních územně plánovací dokumentace. Na základě hierarchie územně plánovací dokumentace se požadavky (priority a cíle) propisují až na úroveň

⁶⁸ Toto ustanovení bylo do vodního zákona také vloženo zákonem č. 544/2019 Sb.

⁶⁹ Dostupné na <https://mze.gov.cz/public/portal/mze/-q357141---sMfa186C/ochrana-pred-povodnemi-v-uzemnim> [cit. 2026-07-19].

⁷⁰ Dostupné na <https://mmr.gov.cz/getmedia/f9eca601-3b44-4267-93da-1d00101667bd/Ochrana-pred-povodnemi-v-ramci-umistovani-staveb-14-11-2013.pdf> [cit. 2026-07-19].

⁷¹ K hierarchii viz např. body 25 a násl. nálezu Ústavního soudu ze dne 8. 11. 2018, sp. zn. I. ÚS 178/15.

územních plánů obcí, kde jsou řešena již konkrétní ochranná opatření.⁷¹ Z povahy věci se konkretizace řešení v území bude lišit. V území, kde jsou pro přírodní katastrofy dané podmínky (předpoklady), lze očekávat preventivní opatření, v jiných územích může dojít pouze k hodnocení podmínek území bez závěrů o potřebě konkrétních opatření.⁷²

Reflexe nebezpečných přírodních jevů v judikatuře soudů

Přírodní katastrofy, resp. opatření s nimi spojená byla již předmětem přezkumu v soudní instanci. V této části článku se podíváme nejprve na principy vyplývající z činnosti Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) a dále pak na vybrané příklady soudní praxe související s opatřeními v oblasti sucha nebo povodní v ČR. Přitom zohledníme, zda se do judikatury promítá přímo Pařížská dohoda.

Evropský soud pro lidská práva

V případě ESLP jsou podání týkající se přírodních katastrof příkladem tradiční judikatury, která se týká ochrany životního prostředí, preventivních opatření, odpovědnosti státu, případně také střetu s vlastnickým právem. Pařížskou dohodu výslovně zohledňují primárně novější případy (zejména *KlimaSeniorinnen proti Švýcarsku*).

U ESLP je ve vztahu k přírodním katastrofám zdůrazněna povinnost států jim aktivně čelit. Vojtěch Vomáčka, který korektně shrnuje podstatné závěry ESLP, blíže komentuje mimo jiné případ *Budayeva a další proti Rusku*, který se týká sesuvů půdy (bahna), a případ *Özel a další proti Turecku* týkající se předcházení zemětřesení.⁷³ Podle Vomáčky ESLP sice ponechává státům široký prostor pro uvážení, jakými nástroji budou přírodním katastrofám čelit, tento prostor je v zásadě navázán na povinnost konat – předcházet těmto katastrofám nebezpečným pro obyvatelstvo, potažmo jejich důsledkům. Rozsah prevenční povinnosti státu spočívá v přijímání opatření, která posilují kapacitu státu vypořádat se s neočekávanými škodlivými následky přírodních katastrof. Přírodní katastrofy je třeba zohlednit v rovině územního plánování, krizové politiky při mimořádných událostech, jakož i při povolování staveb.⁷⁴ Cílem postupů ESLP nicméně není přezkum konkrétních opatření, pokud nejsou zjevně nepřiměřené (a to nejen v oblasti dopadu do práv vlastníků pozemků, ale také v oblasti přiměřené obezřetnosti při přijímání územně plánovací dokumentace).⁷⁵ Pokud jde o vlastnické právo, zásah do něj může být odůvodněn právě potřebou státu reagovat na důsledky přírodních katastrof.⁷⁶

Reflexi přírodních katastrof a dopadů klimatické krize přináší případ *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz a ostatní proti Švýcarsku*.⁷⁷ V tomto známém případě se skupina seniorek domáhala intenzivnější ochrany před dopady změny klimatu ze strany státu. Švýcarské seniorky žalovaly

vládu své země za to, že není dostatečně aktivní v řešení klimatické krize, potažmo ve věci udržení globálního oteplování pod hranici 1,5 °C ve srovnání s předindustriální érou. Nedostatečná opatření podle nich přímo ohrožují jejich zdraví a životy v důsledku extrémních vln veder, kdy obzvláště u žen seniorek se zvyšuje riziko úmrtí. ESLP v této věci odráží dosavadní závěry, kdy „v souvislosti s pozitivními závazky státu ustáleně rozhoduje, že nemusí být s jistotou určeno, že by se věci vyvíjely jinak, kdyby orgány jednaly odlišně. Pro vyvození odpovědnosti státu je důležité a dostatečné, že přiměřená opatření, která úřady nepřijaly, mohla mít reálnou šanci změnit výsledek nebo zmírnit újmu.“⁷⁸ Zároveň ale platí, že v rámci volby prostředků k naplnění mezinárodně zakotvených cílů a závazků je státům přiznán široký prostor pro uvážení.⁷⁹ Soud připomněl, že článek 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod poskytuje ochranu před závažnými nepříznivými účinky, které vyplývají ze škodlivých účinků a rizik způsobených změnou klimatu. Státy musí především přijmout a účinně uplatňovat předpisy a opatření ke zmírnění účinků změny klimatu.⁸⁰ V případě Švýcarska dospěl ESLP k závěru, že v rámci legislativního a administrativního zajištění cílů snižování emisí vnitrostátní orgány nejednaly včas a vhodným a důsledným způsobem, překročily prostor pro uvážení a nesplnily pozitivní závazky v kontextu změny klimatu.⁸¹ ESLP konstatoval, že „zmírňující opatření musí být doplněna o adaptační opatření zaměřená na nejzávažnější nebo bezprostřední důsledky změny klimatu s přihlédnutím k pří-

⁷² Konkrétní opatření v územních plánech je třeba zkoumat individuálně, právě s ohledem na předpoklady a hrozby v území. Např. nedávno přijatý územní plán obce Kuks zohledňuje záplavová území ve spojení s vodním tokem Labe (územní plán v záplavových územích až na výjimky nevymezuje zastavitelné plochy) a ochranu území před průchodem průlomové vlny vzniklé zvláštní povodní, a to z toho důvodu, že řešené území se nachází v prostoru pod vodním dílem Les Království. Dostupné na <https://www.kuks.cz/obec-174/uzemni-plan-obce/> [cit. 2026-07-19].

⁷³ Rozsudek ESLP ze dne 20. 3. 2008, *Budayeva a další proti Rusku*, č. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 a 15343/02 a rozsudek ESLP ze dne 17. 11. 2015, *Özel a další proti Turecku*, č. 14350/05, 15245/05 a 16051/05. Podrobněji viz VOMÁČKA, V. 2023. Povinnosti státu při předcházení přírodním katastrofám a zavádění klimatických opatření (k rozsudku ESLP ve věci *Aktürk a další proti Turecku*). In: *České právo životního prostředí*, roč. 23, č. 2(68), str. 101–111. ISSN 1213-5542.

⁷⁴ VOMÁČKA, V., op. cit., str. 108–110.

⁷⁵ Míra přijímání dostatečných opatření nemá představovat nesplnitelné nebo nepřiměřené břemeno, jde-li o (meteorologické) jevy, které se vymykají lidské kontrole, a to na rozdíl od oblasti nebezpečných činností lidského původu. Viz bod 135 rozsudku *Budayeva a další proti Rusku*.

⁷⁶ Viz VOMÁČKA, V. 2023. Povinnosti státu při předcházení přírodním katastrofám a zavádění klimatických opatření (k rozsudku ESLP ve věci *Aktürk a další proti Turecku*), op. cit. ve věci *Yildirim proti Turecku*, *Aktürk proti Turecku*, *Lazaridi proti Řecku* (2006).

⁷⁷ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 9. dubna 2024 *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz a ostatní proti Švýcarsku*, č. 53600/20.

⁷⁸ Bod 444 rozsudku *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz a ostatní proti Švýcarsku*. V kontextu změny klimatu je třeba tento princip chápat také ve světle čl. 3 odst. 3 Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu (UNFCCC), podle kterého by státy měly přijmout opatření k předvídání, předcházení nebo minimalizaci příčin změny klimatu a ke zmírnění jejich nepříznivých důsledků.

⁷⁹ Bod 542 a 543 rozsudku *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz a ostatní proti Švýcarsku*.

⁸⁰ Bod 538 a násl. rozsudku *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz a ostatní proti Švýcarsku*.

⁸¹ Bod 573 a 574 rozsudku *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz a ostatní proti Švýcarsku*.

padným zvláštním potřebám ochrany. Tato opatření musí být zavedena a účinně uplatňována v souladu s nejlepšími dostupnými poznatky.“⁸²

Národní úroveň

Soudní případy na národní úrovni se týkají konkrétních konfliktů v území, které jsou součástí povolovacích řízení. Spory se týkají např. využití území k těžbě šterkopísku ve vztahu k možnému ovlivnění zdrojů podzemní vody nebo výběru vhodného technického řešení v otázce protipovodňové ochrany. Obecněji (z hlediska komplexního přístupu) se otázkou přírodních katastrof zabývá klimatická žaloba ČR (dále jen „klimatická žaloba“).⁸³ Dopady klimatické změny jsou na daném úseku zmiňovány zejména pro přiblížení kontextu té které situace a současně pro konkretizaci různých veřejných zájmů a jejich vyvažování. O samotnou Pařížskou dohodu, kterou pro účely tohoto článku vnímáme jako určité dělicí kritérium pro posouzení právní úpravy a soudní praxe, se výslovně opírá právě strategicky koncipovaná klimatická žaloba.

Požadavek adaptace – ochrana před suchem a povodněmi

Jak již bylo naznačeno, vazbou mezi klimatickou změnou a mimořádnými

přírodními událostmi se výslovně zabývá zejména klimatická žaloba. Vychází z toho, že s probíhající klimatickou změnou dochází ke zvýšení rizika povodní, jakož i epizod sucha.⁸⁴ Právě těmito dopady, primárně tedy suchem či teplotními extrémy, poměřuje naplnění Pařížské dohody v oblasti adaptace.⁸⁵ Pro oblast adaptace je nicméně specifické, že nexistuje zvláštní předpis, který by stanovil závazný limit pro některý z parametrů, kterými se změna klimatu projevuje.⁸⁶ Extrémní projevy počasí spojené s klimatickou změnou, jako jsou přívalové deště, vlny sucha a veder nebo orkány, jsou zároveň obtížně kvantifikovatelné pro účely jasného stanovení zákonných limitů. Přesto je třeba je v právní úpravě a praxi reflektovat. V kontextu judikatury ESLP a pozitivních závazků států musí jít o opatření nezbytná a přiměřená.⁸⁷ Městský soud v Praze klimatickou žalobu v části týkající se adaptačních opatření zamítl, a to přesto, že žalobci poukázali na nedostatky v právní úpravě a v implementační praxi, které snižují míru připravenosti na klimatickou změnu.⁸⁸ Městský soud v Praze vyhodnotil, že příprava na změnu klimatu probíhá, a to v souladu s povinnostmi České republiky, které vyplývají z čl. 5 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/1119 ze dne 30. 6. 2021, které stanovuje evropský právní rámec pro klima, který zakládá příslušným orgánům EU a členským státům povinnost zajistit trvalý pokrok při zvyšování adaptační kapacity, po-

silování odolnosti a snižování zranitelnosti vůči změně klimatu v souladu s čl. 7 Pařížské dohody, resp. z čl. 5 odst. 4 nařízení (EU) 2021/1119, podle něhož platí povinnost přijmout a provádět vnitrostátní adaptační strategii a její prováděcí plán.⁸⁹ Pokud jde o adaptační opatření v boji se suchem a nedostatkem vody, v době rozhodnutí Městského soudu v Praze již byla platná a účinná nová národní legislativa – suchá hlava vodního zákona, což soud kvitoval jako část řešení.⁹⁰ Sucho a povodně se také průběžně promítají do Předběžného přehledu významných problémů nakládání s vodami zjištěných v části mezinárodní oblasti povodí Labe/Odry/Dunaje na území České republiky.⁹¹ Soud připomněl, že žádný pramen práva nezavazuje k dosažení konkrétního výsledku při adaptaci, např. k předejití veškerým následkům sucha nebo nedostatku vody.⁹² Ze závěrů soudu je zřejmé propojení na aktualizovanou legislativu zabývající se suchem, o které píšeme výše. Soud zároveň jednoznačně akcentuje povinnost adaptace, kterou dovozuje z Pařížské dohody i z evropského práva.

Způsob řešení protipovodňové ochrany

Klimatická žaloba se podrobněji nezabývala protipovodňovou, resp. vodo-hospodářskou – stavební – infrastrukturou. Jedná se však o klíčové otázky navázané jak na sucho (dostatek vod-

⁸² Bod 550 rozsudku Verein Klimasenioren Schweiz a ostatní proti Švýcarsku.

⁸³ Tj. žaloba podaná skupinou žalobců v čele se spolkem Klimatická žaloba ČR, z. s., u Městského soudu v Praze v roce 2021 proti nezákonnému zásahu správních orgánů (vybraná ministerstva a vláda), který spočívá v tom, že žalovaní selhávají v naplnění svých pozitivních závazků v oblasti práva na život a ochranu zdraví dle Listiny základních práv a svobod a Evropské úmluvy o lidských právech, a dále v tom, že porušují požadavky právních předpisů národního i mezinárodního práva. Soudní dokumenty a vývoj žaloby jsou dostupné na <https://www.klimazaloba.cz/soudni-dokumenty/#2> [cit. 2026-07-11].

⁸⁴ Od roku 1980 došlo v Evropě ke zvýšení výskytu povodní, které budou s dalším oteplováním čím dál četnější. Pokud jde o sucho, žaloba predikuje, že při oteplení o 3 °C by se četnost období sucha v ČR zdvojnásobila a tato období by trvala v průměru 3,9 měsíce ročně. Str. 6 a 7 klimatické žaloby.

⁸⁵ Žalobci namítali, že nezákonné zásahy žalovaných spočívají v nedostatečném přijímání opatření jak v oblasti mitigace, tak v oblasti adaptace na změnu klimatu. Např. str. 4 a 10 klimatické žaloby.

⁸⁶ Blíže bod 315, 320 rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 15. 6. 2022, č. j. 14 A 101/2021-248.

⁸⁷ Žalobci spojují žalobní nárok s povinností zabránit zatěžování území nad míru únosného zatížení podle § 11 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, kdy únosným zatížením území je míněno takové zatížení území lidskou činností, při kterém nedochází k poškození životního prostředí (§ 5 a § 8 zákona o životním prostředí).

⁸⁸ Blíže viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 15. 6. 2022, č. j. 14 A 101/2021-248.

⁸⁹ Též bod 287 rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 15. 6. 2022, č. j. 14 A 101/2021-248.

⁹⁰ Bod 307 rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 15. 6. 2022, č. j. 14 A 101/2021-248.

⁹¹ Bod 309 a 310 rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 15. 6. 2022, č. j. 14 A 101/2021-248. Aktualizace dokumentu probíhá, viz <https://mze.gov.cz/public/portal/mze/voda/planovani-v-oblasti-vod/ramcova-smernice-o-vodach/x4-planovaci-období/zverejnene-informace/navrhy-predbezných-prehledu-významných-problému-nakládání-s-vodami-zjištěných-v-povodí-2> [cit. 2026-07-11].

⁹² Soud přezkoumává, zda je naplněna povinnost přijmout adaptační opatření, která jsou založena na důkladných analýzách změny klimatu a zranitelnosti vůči ní a na posouzení dosaženého pokroku a ukazatelích v této oblasti a která současně zohledňují mimořádnou zranitelnost příslušných odvětví. Volba určitých adaptačních opatření náleží do správní úvahy žalovaných v rámci jejich odbornosti a dělby moci. Bod 288 rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 15. 6. 2022, č. j. 14 A 101/2021-248.

ních zdrojů a zejména pitné vody), tak na povodně (vodní nádrže k ochraně před povodněmi).

Právě k protipovodňové ochraně se váže dlouholetý a komplexní soudní spor týkající se vodní nádrže Nové Heřminovy. Tento spor zahrnuje dvě klíčové linie. V jedné linii řeší otázku práva na samosprávu v kontextu územního plánování a přezkumu zásad územního rozvoje. V druhé linii řeší otázku správného věcného řešení protipovodňové ochrany, která je reprezentována v rovině přezkumu povolovacího řízení.

Hlavním cílem přehrady Nové Heřminovy plánované na řece Opavě je zvýšit protipovodňovou ochranu v povodí Opavy a Moravice. Historicky již výstavbu blokovala stavební uzávěra, téma výstavby se však opětovně otevřelo po povodních v roce 1997. V této době se zvažoval záměr – nádrž s objemem 36 milionů m³. Proti záměru se postavili místní obyvatelé, kteří jej v roce 2007 v referendu odmítli. Vláda následně rozhodla o přípravě menší nádrže s kapacitou 15 milionů m³ a zároveň zahájila přípravu realizace v plánovaném zátopovém území. V roce 2023 bylo vydáno územní rozhodnutí, proti němuž bylo podáno odvolání. Hlavní dlouhodobý a přetrvávající argument odvolatele byl založen na sporu o vhodné věcné řešení. Odvolatel usiloval o alternativní protipovodňová opatření (z hlediska ekonomiky, dopadu na krajinu i délky realizace dle jeho závěrů vhodnější⁹³). Následně bylo územní rozhodnutí soudně přezkoumáváno. Žalobu proti územnímu rozhodnutí Krajský soud v Ostravě rozsudkem ze dne 6. 5. 2025, č. j. 39 A 1/2025-101 zamítl.⁹⁴ Podstatou žaloby bylo to, že se žalobce neztotožnil s výsledkem přezkumu závazných stanovisek a s tím, že nebyla zohledněna (doplněna) jím požadovaná opatření

ke zmírnění environmentálních dopadů umísťovaného záměru (ve vztahu k ochraně lesa, významným krajinným prvkům, krajinného rázu). Krajský soud nicméně zejména konstatoval, že řada námitek žalobce ve své podstatě míří do realizační fáze záměru, tj. bude případně řešena až v rámci navazujícího řízení.⁹⁵ V daném soudním řízení v podstatě nedošlo k přezkumu přiměřenosti věcného řešení protipovodňové ochrany. V aktuálním vývoji v roce 2025 došlo k dohodě mezi obcí Nové Heřminovy a státem na kompenzačních opatřeních⁹⁶ a v místním referendu v témže roce se obyvatelé obce většinou vyslovili pro výstavbu přehrady i souvisejících opatření.⁹⁷

K právu na samosprávu – vodní nádrž jako veřejně prospěšná stavba

Námítka nezbytnosti (potřeby) stavby vodní nádrže Nové Heřminovy řešil do určité míry také Ústavní soud, a to při přezkumu Zásad územního rozvoje Moravskoslezského kraje.

Obec Nové Heřminovy (stěžovatelka) se obrátila na Ústavní soud poté, co Krajský soud v Ostravě a poté Nejvyšší správní soud nevyhověly jejímu návrhu na zrušení Zásad územního rozvoje Moravskoslezského kraje v části, kde byla vymezena plocha pro vodní nádrž Nové Heřminovy a doprovodná opatření ke snížení povodňových rizik v povodí horního toku řeky Opavy. Stěžovatelka uváděla, že nebylo zkoumáno, zda jsou zamýšlená omezení stěžovatelky legitimní a zda stejného účelu nelze dosáhnout jinak. Stavba vodní nádrže byla podle ní nepřiměřená sledovanému cíli protipovodňové ochrany. Dotčené soudy zejména konstatovaly, že obec Nové Heřminovy, ač byla aktivní ve věci záměru nové přehrady, neuplatnila námit-

ky přímo v průběhu pořizování zásad územního rozvoje. Tím, že byla pasivní, nemohl odpůrce (Moravskoslezský kraj) námitky vypořádat a soud nemůže případné úvahy odpůrce nahrazovat.

Právě z důvodů pasivity obce v rámci přípravy zásad územního rozvoje se soudy soustředily na to, zda přijetím napadené územně plánovací dokumentace nebyly porušeny normy chránící zásadní veřejné zájmy, zda nedošlo k zásahu do práva stěžovatelky na samosprávu. Nezabývaly se však samotnou vhodností stavby vodní nádrže. Jak již bylo uvedeno, toto posouzení náleželo především Moravskoslezskému kraji prostřednictvím odborného odůvodnění (návrhu) zásad územního rozvoje, k němuž se obec mohla vyjádřit, ale neučinila tak. Ústavní soud ve svém rozhodnutí uvedl, že pokud plochy či koridory na území obce přesahují svým významem obec samu, jsou zájmy obce při rozhodování krajské samosprávy chráněny pouze v procesní rovině při pořizování zásad územního rozvoje, a to jednak požadavky na zákonnost a odbornost pořízení zásad, jednak účasti dotčených obcí, které mohou uplatnit své námitky. V případě, že by námitky nebyly dostatečně vypořádány a došlo k porušení procesních či hmotných práv obce, může obec navrhnout zrušení zásad územního rozvoje správním soudem.

Ústavní soud také rozdělil možné střety práva na samosprávu obce se zásadami územního rozvoje do dvou skupin. Zprv zvažoval případy, kdy kraj zachází do míry podrobností, která přísluší obcím.⁹⁸ Zadruhé zvažoval případy, kdy kraj reguluje území tak, že „podstatná část území obce již nemůže být smysluplně regulována na úrovni územního plánu a z tohoto pohledu je samosprávě obce odňata.“ Jde právě o plochy či koridory na území obce, které svým významem

⁹³ Bližší argumenty např. na <https://detizeme.cz/zprava.shtml?x=2897277>.

⁹⁴ Žalobou bylo napadeno rozhodnutí Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 19. 12. 2024, č. j. MMR-84406/2024-83, kterým bylo částečně změněno a ve zbytku potvrzeno územní rozhodnutí Městského úřadu Bruntál ze dne 22. 6. 2023, č. j. MUBR/91535-2023/hlb-Výst. 5909/2022/hlb, k umístění stavby „Vodní dílo Nové Heřminovy“ na pozemcích v k. ú. Nové Heřminovy, Čaková, Loučky u Zátoru a Zátor.

⁹⁵ Soud odlišil fázi územního a stavebního řízení a jejich rozdílný obsah odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2011, č. j. 1 As 133/2011–127.

⁹⁶ Časový rámec a kontext čerpán z <https://konstrukce.cz/realizace-staveb/soudni-verdikt-a-referendum-odblokovaly-projekt-prehrady-nove-herminovy-1727> [cit. 2026-07-11].

⁹⁷ Ibid.

⁹⁸ Z ústavní stížnosti však taková výhrada neplynula. Obec nenamítala, že by správní soudy měly pochybit při hodnocení napadených zásad územního rozvoje z hlediska jejich nadměrné podrobnosti.

převyšují danou obec a které vycházejí z (politických) rozhodnutí na vyšších úrovních státu. V takovém případě je obec chráněna primárně v procesní rovině při pořizování zásad územního rozvoje, jak je uvedeno výše. Vzhledem k tomu, že zvolené řešení (vodní nádrž Nové Heřminovy) bylo shledáno jako právně možné a bylo odborně obhajitelné, nebyl dán důvod pro vyhovění ústavní stížnosti. K přezkumu přiměřenosti řešení nedošlo z důvodů uvedené výše.

V rámci hierarchického pojetí nástrojů územního plánování se stavba vodní přehrady jako veřejně prospěšná stavba v Zásadách územního rozvoje Moravskoslezského kraje propisuje do nižší úrovně územního plánování.

Těžba štěrkopísku

S oblastí dopadů klimatické změny, sucha a povodní souvisejí také případy týkající se těžby štěrkopísku. Příkladem je dlouhodobý spor mezi investorem a obcemi v oblasti vodního zdroje Bzenec – komplex, jehož podstatou je obava z ohrožení jmenovaného vodního zdroje. V dané věci je důležitý již závěr, že zájem na řádném využívání nerostného bohatství je zájmem veřejným, a to přesto, že je realizován v rámci podnikatelské činnosti (jako zájem soukromého subjektu).⁹⁹ Na druhé straně stojí veřejný zájem na zásobování obyvatelstva pitnou vodou (ochraně vodního zdroje). Při rozhodování správních orgánů pak platí, že veřejné zájmy je třeba vzájemně poměřovat a vyhodnocovat, a to v souladu se zákonnými požadavky. Z rozhodovací činnosti soudů v dané věci plyne, že prakticky předmětem sporu nebyl reálný střet veřejných zájmů, který by měl vyústit v upřednostnění jednoho z nich, ale samotné posouzení toho, zda vzájemné ovlivnění činností a dotčení zájmů bylo řádně posouzeno.

Správní orgány (v prvním stupni rozhodoval Obvodní báňský úřad pro území krajů Jihomoravského a Zlínského) v řešené věci dospěly k závěru, že veřejný zájem na zásobování obyvatelstva pitnou vodou nebude záměrem těžby (stanovením dobývacího prostoru) nijak dotčen. Klíčovou otázkou, kterou se zabýval Krajský soud v Brně a posléze Nejvyšší správní soud¹⁰⁰, bylo to, zda správní orgány založily své závěry na dostatečně zjištěných okolnostech a zda dostatečně vyjasnily soulad záměru s hmotným právem – vodním zákonem, tj. zda těžba štěrkopísku nemůže mít negativní vliv na podzemní vody.

Předmětem „sporu“ byly zejména znalecké posudky, které hodnotily koexistenci těžby štěrkopísku s provozem vodního zdroje Bzenec – komplex a různé závěry z nich vyplývající – ve prospěch i v neprospěch záměru těžby.¹⁰¹ Nejvyšší správní soud konstatoval, že správní orgány musí, přinejmenším v určitých ohledech, při hodnocení znaleckých posudků podrobit přezkumu také jejich odborné závěry (zda se znalecký posudek opírá o v řízení již zjištěné a nájisto postavené skutečnosti, zda posudek prezentuje dostatek důvodů pro dovozené závěry a zda k závěrům dospívá pomocí logicky korektních úsudků).¹⁰² V řešeném správním řízení v zásadě nebyl předložen odborný podklad, u něhož by neexistovaly pochybnosti o věrohodnosti, úplnosti či správnosti v něm obsažených závěrů. Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost těžaře a potvrdil zrušení rozhodnutí správních orgánů k dobývacímu prostoru z důvodu nedostatečného posouzení rizik kontaminace klíčového lokálního zdroje pitné vody v důsledku těžební činnosti.

Tento případ sice nepromítá konkrétní opatření v oblasti řešení přírodních krizí, ale dobře poukazuje na možný střet různých zájmů a apel na kvalitu vstup-

ních podkladů a jejich přezkum z hlediska principu předběžné opatrnosti. To se může dále jevit jako klíčové při pro-
věřování dopadů různých činností při vědomí zvýšené četnosti a rizik mimořádných přírodních jevů souvisejících se změnou klimatu, sucha a povodní.

Stanovení záplavových území k ochraně před povodněmi a vlastnické právo

Pro účely řešení preventivních opatření vůči suchu a povodním jsou důležité také právní rámce zajišťující ochranu vlastnického práva, resp. její prolomení. Konkrétním případem v této oblasti je řešení omezení vlastnického práva stanovením záplavového území a jeho aktivní zóny.¹⁰³ Vymezením záplavového území a jeho aktivní zóny z povahy věci dochází k zásahu do vlastnického práva. Děje se tak ale z objektivně existujících důvodů, jako je poloha nemovitosti v území ohroženém rozlivem, nikoli z vůle správního orgánu. Objektivní podkladová data (a z nich vycházející matematické výpočty) nejsou a nemohou být závislé na vůli vlastníka pozemku či pořizovatele opatření obecné povahy. V úvahu je třeba vzít to, že povodňové situace na malých tocích nejsou způsobovány rozsáhlými povodněmi, ale kratšími intenzivními epizodami dešťů. Jedná se tedy mimo jiné o jev, který může být s ohledem na klimatickou změnu častější. Stanovené záplavové území slouží jako preventivní opatření pro případ, že k povodni v budoucnu dojde. To, že se tak delší dobu nestalo, nevylučuje potřebu vymezení těchto území a regulaci činností v nich realizovaných.

Pro opatření obecné povahy, jímž se vyhláší záplavová území, platí, že nemohou být v plném rozsahu aplikovány požadavky subsidiarity a minimalizace zásahu do práv stanovené judikaturou správních soudů pro územně pláno-

⁹⁹ Viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 5. 2009, č. j. 4 As 68/2008-138 (publikován pod č. 2254/2011 Sb. NSS) a ze dne 29. 6. 2022, č. j. 7 As 75/2022-52.

¹⁰⁰ Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 6. 3. 2023, č. j. 31 A 84/2022-762, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2024, č. j. 10 As 98/2023-128.

¹⁰¹ K roli znaleckých posudků bod 68 a násl. rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 6. 3. 2023, č. j. 31 A 84/2022-762.

¹⁰² Bod 53 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2024, č. j. 10 As 98/2023-128.

¹⁰³ Dále čerpáno z příslušné judikatury, podrobněji viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2017, č. j. 1 As 190/2016-41, publ. pod č. 3609/2017 Sb. NSS, rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 30. 6. 2016, č. j. 50 A 4/2016-26.

cí dokumentaci. Důvodem jsou právě objektivní důvody, které reálně existují v řešené lokalitě. V dané věci tedy existoval právní rámec umožňující, resp. požadující určení záplavového území, a tím odůvodňující zásah do vlastnického práva. Pokud jsou naplněny objektivní okolnosti aplikace daného právního rámce, jedná se o legitimní řešení, které se dále promítá do územně plánovací činnosti.

Závěr

Vývoj právní úpravy regulace sucha a povodní jako mimořádných přírodních událostí reaguje primárně na reálné projevy těchto jevů. Právní úprava v této oblasti nebyla vždy odůvodňována souvislostmi se změnou klimatu. V novějších strategiích a právních regulacích se však toto propojení zcela jasně ukazuje a právní úprava v dané oblasti se proměňuje v komplexní adaptační rámec.

Pařížská dohoda, kterou reflektujeme v úvodu tohoto článku jako určitý časový mezník, nebyla přímo a výslovně důvodem přijetí právní úpravy nebo její změny v oblasti řešení povodní a sucha na úrovni EU (zejm. povodňová směrnice a rámcová směrnice o vodách) ani na národní úrovni (zejm. vodní zákon,

krizový zákon, stavební zákon). Pařížská dohoda však zásadně ovlivnila interpretační prostředí následně přijatých unijních strategií a dalších koncepčních dokumentů, jakož i právní úpravy, které se propisují do národní úrovně řešení. Do popředí se dostalo téma adaptace jako souhrn cílených opatření k přizpůsobení se změně klimatu vyžadovaných ruku v ruce s opatřeními v oblasti zmírňování změny klimatu (mitigace). Ve strategických úvahách se více zdůrazňují přírodně blízká adaptační opatření, obnova přirozených funkcí krajiny a posilování její retenční schopnosti, která reflektují jak povodně, tak sucho. Současně dochází k propojení s dalšími oblastmi, jako je ochrana biodiverzity.

Česká republika v tomto směru navazuje na unijní právní úpravu a současně reaguje na zvýšený výskyt sledovaných mimořádných přírodních jevů na svém území. Pařížská dohoda je ve strategických dokumentech ČR zmiňována mezi hlavními mezinárodními dokumenty a pomáhá tak svými cíli určovat a specifikovat konkrétní úkoly pro změny právní úpravy i pro činnosti v území.

Z hlediska soudní praxe lze Pařížskou dohodu považovat za významný interpretační rámec pro potvrzení povinností států v oblasti změny klimatu. Ve

vztahu k přírodním katastrofám ESLP konstantně vychází z povinnosti států předcházet předvídatelnému ohrožení života, je zde ovšem široký rozsah uvážení, jaká opatření mají být přijata.

V ČR byla povinnost přijímat adaptační opatření jednoznačně potvrzena v soudním řízení o klimatické žalobě. Konkrétní řešení ochrany před povodněmi a suchem jsou pak v judikatuře zohledňována zejména v rámci přezkumu povolenacích řízení týkajících se konkrétních záměrů. Lze očekávat, že střety různých veřejných a soukromých zájmů v dané oblasti se budou častěji odvolávat na potřebu poměrování s dopady klimatické změny.

Článek je součástí projektu ERC CZ Klimatické právo pod tlakem: výzvy k naléhavosti (LL2508) podpořeného Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy.

JUDr. Mgr. Kamila Balounová, Ph.D.

JUDr. Adam Novák, Ph.D.

JUDr. Tereza Snopková, Ph.D.

*Centrum pro klimatické právo
a udržitelnost*

Ústav státu a práva AV ČR, v. v. i.

ENGLISH ABSTRACT

Legal Challenges Of The Climate Crisis – Drought And Floods, by Kamila Balounová, Adam Novák, Tereza Snopková

Climate change has created new challenges and increased the need for effective legal responses to extreme hydrological events, particularly floods and prolonged droughts. Although European Union law has long addressed these issues, the question remains whether the existing legal framework adequately reflects the current impacts of climate change. This article examines the development of the legal regulation of floods and droughts in the context of the evolution of climate law, identifying the 2015 Paris Agreement as a key milestone. The Agreement established a legally binding temperature goal of limiting global warming to well below 2 °C, while pursuing efforts to limit the increase to 1.5 °C, thereby providing a more specific framework for climate action. At the same time, it emphasised the importance of climate adaptation aimed at strengthening resilience and reducing vulnerability to climate change. Against this background, the article compares the legal regulation of floods and droughts before and after the adoption of the Paris Agreement at both the European Union and national levels. It also analyses the implications of these developments for spatial planning and considers relevant case law illustrating the practical application of the legal framework.