

# VYBRANÉ ASPEKTY FINANCOVÁNÍ OCHRANY PŘED POVODŇMI S PŘIHLÉDNUTÍM K ROLI SOUKROMÉHO SEKTORU

## SELECTED ASPECTS OF FINANCING PROTECTION AGAINST FLOODS WITH ACCENT ON TASK OF PRIVATE SECTOR

František PAULUS

Dostupné na [http://www.population-protection.eu/ attachments/042\\_vol4special\\_paulus.pdf](http://www.population-protection.eu/attachments/042_vol4special_paulus.pdf).

### Abstract

*This submitted text describes selected aspects of financing protection against floods with accent on task of private sector; more elaborates relevant financing instruments, which are used in particular after floods, first of all insurance, public collections, gifts of private and public people.*

### Keywords

*Financing, protection against floods, insurance, public collections, gifts.*

### Úvod

Povodeň je fází hydrologického režimu na vodním toku. Charakteristickým projevem je náhlé zvýšení průtoků a vylévání vody mimo koryto nebo nemožnost jejího odtoku. Jedná se o přirozenou součást oběhu vody, kterou není možné chápat pouze negativně. Pozitivně působí zejména na společenstva rostlin, živočichů a jejich biotopů [6]. Pro lidskou společnost však představuje tento jev ohrožení chráněných aktiv. Rizika spojená s povodňovou činností jsou zvyšována především osídlováním inundačních oblastí a to zejména v intravilánech obcí.

Ochrana před povodněmi klade vysoké nároky na zajištění finančních prostředků. Podle jejich poskytovatele lze rozlišit zdroje veřejné a soukromé. Míra jejich vzájemného podílu na celkovém financování vychází z obecných principů ochrany před povodněmi a je určena dosažením přijatelného kompromisu mezi kritérii společenské efektivity a společenské solidarity [1].

Na základě vyváženosti působení uvedených kritérií jsou identifikovatelné dva základní přístupy k zajišťování ochrany před povodněmi [1]:

- 1) Významně převládá podíl veřejných zdrojů, stát solidárně přebírá veškerou odpovědnost za finanční zabezpečení. V důsledku nízké participace soukromého sektoru není dosaženo dostatečné míry motivace pro eliminaci rizikového chování a poučení se ze zkušenosti. Povodňové škody se v čase

nesnižují a vynakládání finančních prostředků je tak z pohledu státu neefektivní.

- 2) Snižováním role státu se zvyšuje odpovědnost subjektů soukromého sektoru na hrazení finančních nákladů spojených s ochranou před povodněmi. Z pohledu státu se jedná o velmi efektivní systém, který však nesplňuje podmínku solidarity.

V ČR plní klíčovou roli při zajišťování protipovodňové ochrany stát. V době snižujících se výdajů veřejných rozpočtů však lze předpokládat nárůst požadavků na zvýšení efektivity, což povede k přenášení vyšší odpovědnosti na soukromý sektor.

## 1 Vybrané finanční nástroje soukromého sektoru

Zapojení soukromého sektoru je přístupem vícezdrojového financování. Participace privátních subjektů je například upravena zákonem o vodách [3], který ukládá právnickým a fyzickým osobám povinnost hradit náklady, které jim vzniknou v souvislosti s vlastními opatřeními ochrany jejich majetku před povodněmi (záchrana životů a majetku, prováděná příslušnými orgány je hrazena z veřejných zdrojů).

Pro bližší vymezení byla vybrána následující relevantní opatření:

### 1.1 Pojištění

Pojišťovny v rámci provozování pojišťovací činnosti vytvářejí a rozdělují peněžní rezervy a fondy, které za stanovených pravidel užívají k hrazení potřeb vyvolaných nahodilými událostmi. Výše těchto pojistných plnění je odvozována od pojistné částky. Pojišťovnictví je tedy komerční službou spojenou s přebíráním životních i neživotních pojistných rizik.

Právo jejího poskytování na území České republiky mají instituce s příslušným oprávněním vydaným Českou národní bankou. Za účelem prosazování společných zájmů pojišťoven působí na českém trhu sdružení České asociace pojišťoven (dále jen „ČAP“).

Zákon o pojišťovnictví [4] rozlišuje odvětví životních a neživotních pojištění. Z pohledu sanace povodňových škod je relevantní zabývat se odvětvím neživotních pojištění.

Za posledních deset let byly v důsledku významných povodní (povodně 2002; 2006; 2009; květen, červen 2010; srpen 2010) vyčísleny škody dosahující přibližně 103 mld. Kč, z toho škody nahlášené pojišťovnám v rámci pojištění privátních subjektů činily necelých 41 mld. Kč. Informace o výši vyplacených pojistných plnění za nahlášené škody způsobené významnými povodněmi nejsou dostupné.

Detailní rozpracování podílu jednotlivých významných povodní na celkových škodách způsobených za posledních deset let je uvedeno v **tabulce č. 1**.

Tabulka 1

Škody způsobené významnými povodněmi z pohledu pojišťoven [7,8,12,13,14,15]

SLEDOVANÉ PARAMETRY	POVODNĚ				
	2002	2006	2009	2010 (květen, červen)	2010 (srpen)
Přímé škody celkem (mld. Kč)	73,1	6	8,5	5,1	10,2
Škody nahlášené pojišťovnám privátními subjekty (mld. Kč)	35,9	0,8	1,9	0,6	1,6
Nahlášené pojistné události privátními subjekty (ks)	80 750	14 126	17 017	7 561	11 608

Vedle uvolňování finančních prostředků ve fázi obnovy plní pojišťovny důležitou úlohu rovněž při poskytování informací o vzniklých škodách. V případě, že jsou provozovateli pojišťovací činnosti v odvětví neživotních pojištění, na něž se vztahuje i pojištění majetku sloužícího k zabezpečení základních funkcí v území, poskytují České národní bance souhrnné informace o počtu a výši nahlášených škod a o výši vyplacených pojistných plnění vzniklých v důsledku škod způsobených při vyhlášeném stavu nebezpečí nebo nouzovém stavu. Bližší informace vymezuje zákon o pojišťovnictví [4].

Za účelem stanovení výše pojistného, v závislosti na míře povodňového nebezpečí v území, rozlišují pojišťovny následující kategorie povodňových zón [11]:

- **zóna 1**      **zanedbatelné nebezpečí výskytu povodně**  
pojišťovny objekt bez problémů pojistí,
- **zóna 2**      **oblast s nízkým nebezpečím výskytu povodně**  
pojišťovny mohou objekt pojistit například s navýšením o rizikový příplatek (území tzv. maximálního rozlivu),
- **zóna 3**      **střední nebezpečí výskytu povodně**  
pojišťovny mohou kromě rizikového příplatku i výrazně snížit limit pojistného plnění na toto riziko nebo zvýšit spoluúčast (území Q50),
- **zóna 4**      **vysoké nebezpečí výskytu povodně**  
objekty jsou zpravidla nepojistitelné (území Q20).

Vizualizaci údajů a evidenci území podle jednotlivých zón nebezpečí zajišťuje ČAP prostřednictvím své internetové prezentace [9].

## 1.2 Veřejné sbírky

Jejich pořádání je výrazem dobrovolné společenské solidarity. Veřejnou sbírkou se rozumí činnost zahrnující získávání a shromažďování příspěvků od přispěvatelů pro veřejně prospěšný účel; v souvislosti s řešením důsledků povodní jsou zaměřeny zejména na zlepšení humanitární situace v zasažených oblastech.

Oprávnění pořádat veřejné sbírky mají pouze právnické osoby. Dalším nezbytným předpokladem je splnění ohlašovací povinnosti právnické osoby vůči příslušnému krajskému úřadu, který je zároveň kontrolním orgánem.

Z dostupných informací vyplývá [10], že za období 2001 – 2010 proběhlo přibližně 4 000 veřejných sbírek s výtěžkem asi 2 mld. Kč. Nejčastějšími pořadateli byly obce a nestátní neziskové organizace.

Realizace veřejné sbírky je možná za využití níže uvedených nástrojů:

- shromažďováním příspěvků na zvláštní bankovní účet zřízený u banky pro tento účel,
- sběracími listinami,
- pokladničkami v určených místech,
- prodejem předmětů, jestliže je příspěvek zahrnut v jejich ceně,
- prodejem vstupenek na veřejná kulturní nebo sportovní vystoupení anebo jiné přístupné akce pořádané za účelem získání příspěvku,
- dárcovskými textovými zprávami,
- složením hotovosti do pokladny zřízené právnickou osobou.

Podrobnosti ke konání veřejných sbírek vymezuje vlastní právní předpis [2]. Smyslem této regulace je především zajištění relevantní kontroly ze strany úřadů v případech, kdy přispěvatelé nemají možnost zjistit, jak je s vybranými prostředky nakládáno.

Za účelem zvýšení transparentnosti provozuje Ministerstvo vnitra ČR centrální evidenci veřejných sbírek, kterou aktualizuje přibližně ve dvouměsíčních intervalech a vizualizuje na své internetové prezentaci.

## 1.3 Dary od fyzických a právnických osob

Poskytování darů má nejen pozitivní finanční efekt, je rovněž výrazem dobrovolné společenské solidarity. Darovány mohou být prostředky věcné nebo peněžité povahy, ale také služby.

Realizace této formy pomoci je podporována státem prostřednictvím daňových zvýhodnění, což je přínosem i pro darující subjekty. Podmínkou poskytování těchto daňových slev je prokázání aktu darování prostřednictvím darovací smlouvy (její podobu upravuje občanský zákoník).

V souladu s daňovými zvýhodněními si fyzické osoby mohou od základu daně odečíst hodnotu darů poskytnutých obcím, krajům, organizačním složkám státu, právnickým osobám a pořadatelům veřejných sbírek na financování humanitárních účelů. Podmínkou pro uplatnění odpočtu je, že úhrnná hodnota darů

v příslušném zdaňovacím období přesáhne alespoň 2 % ze základu daně nebo činí alespoň 1 000 Kč. Horní hranicí je odpočet nejvýše 15 % ze základu daně.

Obdobným způsobem, jako při uplatnění daňových odpočtů u fyzických osob, je postupováno i v případě právnických osob. Zde je spodní hranice úhrnné hodnoty daru určena částkou alespoň 2 000 Kč; horní limit odpočtu činí nejvýše 10 % ze základu daně.

Detailní rozpracování pravidel a postupů pro uplatňování odpočtu hodnoty darů od základů daně upravuje zákon o daních z příjmů [5]; problematika darování se rovněž částečně prolíná s oblastí veřejných sbírek [2].

## Závěr

Soukromý sektor plní již v současnosti podstatnou roli při financování ochrany před povodněmi. Podle výše uvolněných finančních prostředků je nejvýznamnějším nástrojem pojištění. Neopominutelnými opatřeními jsou rovněž veřejné sbírky a dary, které vedle finančního přínosu představují také důležitý sociálně-integrační prvek.

Míra zastoupení soukromého a veřejného sektoru na financování ochrany před povodněmi vychází z právního prostředí a je ovlivňována politickými rozhodnutími. Česká republika má dostatečně vytvořené podmínky pro účinné zapojení soukromého sektoru a běžně využívá jeho finančních nástrojů.

## Literatura

- [1] ČAMROVÁ, Lenka, JÍLKOVÁ, Jiřina. *Povodňové škody a nástroje k jejich snížení*. 1. vyd. Praha: IEEP, Institut pro ekonomickou a ekologickou politiku při FNH VŠE v Praze, 2006. 420 s. ISBN 80-86684-35-0.
- [2] Česká republika. Zákon č. 117 ze dne 28. 2. 2001 o veřejných sbírkách a o změně některých zákonů (zákon o veřejných sbírkách). In *Sbírka zákonů České republiky*. 2001, částka 47.
- [3] Česká republika. Zákon č. 254 ze dne 28. 6. 2001 o vodách a o změně některých zákonů. In *Sbírka zákonů České republiky*. 2001, částka 098.
- [4] Česká republika. Zákon č. 277 ze dne 22. 7. 2009 o pojišťovnictví. In *Sbírka zákonů České republiky*. 2009, částka 85.
- [5] Česká republika. Zákon č. 586 ze dne 20. 11. 1992 o daních z příjmů. In *Sbírka zákonů České republiky*. 1992, částka 117.
- [6] CHUMAN, T., LIPSKÝ, Z., MATĚJČEK, T. Stav poznání o vlivu extrémních záplav na vegetaci údolních niv. In LANGHAMMER [ed.] a kol. *Změny v krajině a povodňové riziko*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Přírodovědecká fakulta, katedra fyzické geografie a geoekologie, 2008, s. 226–232.

- [7] *Katastrofální povodeň v České republice v srpnu 2002*. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2005. 68 s. ISBN 80-7212-350-5.
- [8] *Pojistný trh*. [online]. [cit. 2012-6-13]. Dostupné na WWW: <<http://www.cap.cz/Folder.aspx?folder=Lists%2fMenu%2fPojistn%C3%BD+trh>>.
- [9] *Povodňové mapy*. [online]. [cit. 2012-6-12]. Dostupné na WWW: <<http://www.cap.cz/Item.aspx?item=Povod%C5%88ov%C3%A9+mapy&typ=HTML>>.
- [10] *Sněmovní tisky*. [online]. [cit. 2012-6-13]. Dostupné na WWW: <<http://www.psp.cz/eknih/2010ps/tisky/n0067.htm>>.
- [11] *Spojištěním proti živlům*. [online]. [cit. 2012-6-12]. Dostupné na WWW: <<http://www.cap.cz/Item.aspx?item=Bro%C5%BEury&typ=HTML>>.
- [12] *Vyhodnocení jarní povodně 2006 na území ČR, souhrnná zpráva*. Praha: Výzkumný ústav vodohospodářský T. G. Masaryka, 2006. 161 s.
- [13] *Vyhodnocení povodní v červnu a červenci 2009 na území České republiky, ekonomické a sociální dopady*. Praha: Výzkumný ústav vodohospodářský T. G. Masaryka, 2009. 69 s.
- [14] *Vyhodnocení povodní v květnu a červnu 2010, ekonomické a sociální dopady*. Praha: Výzkumný ústav vodohospodářský T. G. Masaryka, v. v. i. 2010 – 2011. 27 s.
- [15] *Vyhodnocení povodní v srpnu 2010, ekonomické a sociální dopady*. Praha: Výzkumný ústav vodohospodářský T. G. Masaryka, v. v. i. 2010. 20 s.

**Kontaktní údaje:**

Mgr. František Paulus,

MV – GŘ HZS ČR, Institut ochrany obyvatelstva, Na Lužci 204, 533 41 Lázně Bohdaneč,

e-mail: [frantisek.paulus@ioolb.izscr.cz](mailto:frantisek.paulus@ioolb.izscr.cz), tel.: 950 580 431.