

PRAVIDLA K PROTIPOVODŇOVÉ OCHRANĚ – ÚZEMNÍ ROZVOJ A RIZIKO ZÁPLAV

(Planning policy guidance – Development and flood risk z roku 2001, podklad ze studijní cesty z Anglie – překlad zpracoval ÚÚR Brno).

V pravidlech je zvažována nutnost respektovat hlediska protipovodňové ochrany ve všech stádiích plánování územního rozvoje za účelem snížení možných ztrát na majetku a životech. Vláda považuje preventivní protipovodňovou ochranu a snižování nebezpečí záplav, včetně zohlednění klimatických změn, za velmi významnou součást územního plánování. Systém plánování by měl zajistit bezpečnost především výstavbou mimo inundační území v daném povodí, v některých případech i přes hranice správních územních celků. Rozvoj by v žádném případě neměl riziko záplav zvyšovat. Inundační území v nivách řek by měla sloužit svému přirozenému účelu a plnit svoji funkci v krajině. Pravidla zahrnují kritéria protipovodňové ochrany pro oblastní plány, územní generely a pro územní a stavební řízení. Pravidla platí pro Anglii a nahrazují oběžník odboru životního prostředí Ministerstva zemědělství, rybolovu a potravinářství č. 30/92 (dále MAFF Circular FD1/92), který se tímto zrušuje.

V pravidlech se konstatuje, že:

- **ohroženost území povodněmi je jedním z neopomenutelných kritérií územního plánování;**
- **hlavním poradním orgánem v otázkách protipovodňové ochrany při územním plánování a územním řízení je Agentura pro životní prostředí (dále Agentura pro ŽP);**
- **zásady (regulativy) v územních generelách by měly řešit otázky protipovodňové ochrany, s vědomím nejistoty předpovědi povodní, jejichž frekvence výskytu se v důsledku změn klimatu může zvyšovat;**
- **při formulaci územního rozhodnutí by měl být problém ohrožení záplavami posuzován vždy z hlediska preventivní ochrany v zájmu pokud možno vyloučení povodňových škod,**

na základě stanovení zátopového území;

- **v územním rozhodnutí by měla být respektována zátopová území, jimiž voda v době povodně protéká nebo v nichž je zadržována. V zátopovém území, resp. v nechráněném zátopovém území by neměly být povolovány nevhodné stavby;**
- **developeři by v zájmu zmírnění škodlivých účinků záplav měli investovat do technických opatření protipovodňové ochrany, včetně výstražných (hlásných) zařízení;**
- **při územním plánování a územním řízení by mělo být bráno vždy v úvahu riziko povodní v rámci celého povodí, nikoliv pouze v zátopových územích.**

ÚVOD K PRAVIDLŮM

Záplavy z řek jsou přirozeným jevem spoluvytvářejícím přírodní prostředí. Škodlivé účinky a následky záplav vznikají v důsledku dřívějších chybných rozhodnutí o umístění obytných staveb a využití pozemků. Tyto škody nelze předem zcela vyloučit, pouze snížit. Povodně mohou způsobit značné materiální škody a ztráty na životech.

Politika vlády sleduje ochranu lidských životů a snížení škodlivých účinků a následků záplav. Ve vztahu k orgánům územního plánování se snaží zajistit, aby ve své činnosti náležitě brali do úvahy aspekty protipovodňové ochrany. V těchto pravidlech k protipovodňové ochraně jsou specifikována opatření vlády regulující v tomto směru územní plánování, hlavní kompetence orgánů územního plánování a kompetence jiných úřadů. Pravidla mohou sloužit jako návod pro orgány územního plánování, developery, veřejnost a Agenturu pro ŽP při řešení široké škály problémů souvisejících s protipovodňovou ochranou v zastavěném i rozvojovém území.

V Anglii je přibližně 10 000 km² (tj. asi 8 % teritoria), tj. ohrožení asi 10 % obyvatel a 12 % zemědělské půdy převážně (61 %) nejlepší bonity.

Současné poznatky o vlivu klimatických změn na vznik záplav nejsou úplné.

Vláda proto zamýšlí iniciovat další výzkum za účelem odhadu ohrožení dalšími povodněmi a jejich účinků a následků v osídlených oblastech podél vodních toků.

ÚČEL A ROZSAH PRAVIDEL

Tato pravidla lze použít na podmínky v Anglii. Mají sloužit koordinaci mezi územním plánováním a strategií protipovodňové ochrany podél řek. Jejich účelem je též posílení vazeb mezi územním plánováním, správou území (svěřenou různým úřadům státní správy) a stavebním řádem.

Místní orgány veřejné správy odpovědné za plánování by měly použít své pravomoci k řízení, regulování a kontrole rozvoje v souladu s níže uvedenými pravidly a zejména s postupem uvedeným v souboru ukazatelů rizika záplav. Komplex problémů zahrnuje koordinované úsilí o integraci opatření v různých územně plánovacích podkladech (non-statutory plans) zpracovaných pro území ohrožené záplavami.

Snižování zranitelnosti území neřízenými povodněmi přispívá ke zlepšení kvality života a k dosažení cílů udržitelného rozvoje. Místní veřejná správa by proto při plánovací činnosti měla:

- mít na zřeteli, že ohrožení území povodněmi patří k základním hmotným faktorům, které je třeba brát při plánování v úvahu;
- při přípravě plánů rozvoje a posuzování jednotlivých stavebních záměrů věnovat náležitou pozornost informacím o ohrožení povodněmi;
- strategii řešení problémů souvisejících s povodněmi a žádosti o územní rozhodnutí konzultovat vždy s Agenturou pro životní prostředí;
- při vydávání územních rozhodnutí aplikovat pokud možno vždy zásadu preventivní ochrany, popřípadě hledat jiné možné řešení;
- zvýšit kvalitu veřejně dostupných informací o možných rizicích lokalizace lidských aktivit v oblastech ohrožovaných povodněmi;
- vzít v úvahu odpovědnost vlastníků nemovitostí za jejich zabezpečení;

- mít na zřeteli, že inundační území¹⁾ a záplavová území²⁾ slouží jako přirozená ochrana při povodních a mimo povodně jako útlek pro zvěř, a že zvyšují hodnotu krajiny;
- mít na zřeteli, že stavebně technická opatření nemusí být vždy vhodným řešením, protože mohou v nezastavěném i zastavěném území vyvolat další investice, mít nepříznivé účinky na životní prostředí, vyžadují údržbu, popř. rekonstrukci a nelze jimi eliminovat všechna povodňová rizika.

UDRŽITELNÝ ROZVOJ A ZÁSADA PREVENTIVNÍ OCHRANY

V průběhu historie se stavělo v záplavových územích podél řek i na pobřeží. Výhody snadné výstavby na rovinatém úrodném území v blízkosti dopravních cest, brodů a mostů převážily nad nevýhodami občasných povodní. Postupná, stálá trvající zástavba záplavových území vyvolala potřebu protipovodňové ochrany inženýrskými stavbami. Je třeba si uvědomit, že další rozvoj v některých exponovaných lokalitách může být dlouhodobě neudržitelný, takže bude třeba jej umístit do bezpečnějších lokalit.

Ohrožení povodněmi zahrnuje jak statistickou pravděpodobnost jejich výskytu, tak rozsah možných škod a následků, které mohou být různé co do charakteru a rozsahu. Rozvoj realizovaný bez ohledu na ohrožení povodněmi může způsobit ztráty na životech a majetku a vysoké náklady na odstranění škod a následků. Technickými opatřeními lze riziko záplav snížit, nikoliv však vyloučit. Možno očekávat, že riziko záplav se bude v důsledku klimatických změn zvyšovat.

Pokračovat v ochraně oblastí ohrožených častými nebo rozsáhlými záplavami technickými prostředky není dlouhodobě udržitelné, zatímco zachování a zlepšování přirozených mokřadů nebo solných bažin a močálů může zmírnit účinky povodní a přispět k biodiverzitě. Pokud je rozvoj nevyhnutelný, je třeba jej navrhnout včetně protipovodňové ochrany na patřičné úrovni tak, aby riziko a možné škody byly co nejmenší.

Protipovodňovou ochranu je třeba řešit ekologicky citlivým způsobem. Záplavy

jsou přirozeným jevem, který pomáhá udržet druhovou rozmanitost. Za extrémních okolností, zejména v případě zhoršení dopadů lidskými zásahy, povodně mohou zničit ekosystémy a prostředí s přirozenými podmínkami pro život, odplavit půdu, zničit budovy a technickou infrastrukturu, na nichž jsou ekonomika a společnost závislé.

Zásada preventivní ochrany

„V případě, že existuje nebezpečí vážných nebo nevratných škod, které však není možné s jistotou vědecky prokázat, nelze to použít jako argument pro odložení nákladných opatření, jimiž by se zabránilo degradaci životního prostředí“. Tato preventivní zásada obsažená v Deklaraci z konference v Riu v roce 1992 platí zejména v případě ohrožení povodněmi. Její aplikace sice počítá s nejistotou odhadu výskytu povodně, na druhé straně však umožňuje otevřenější a kvalifikovanější rozhodování.

- Ze strategie vlády týkající se udržitelného rozvoje vyplývá nutnost zvažování forem rozvoje, které by v oblastech ohrožených povodněmi byly normálně nevhodné.

KOMPETENCE STRAN ZÚČASTNĚNÝCH V PROCESU ROZVOJE

Primární odpovědnost za ochranu území a jiného majetku proti přírodním živlům jako jsou povodně nese vlastník. Vláda nemá ze zákona povinnost chránit území nebo majetek proti povodním, ale uznává nutnost podniknout opatření k zajištění společenské a ekonomické prosperity země. Správní orgány³⁾ mohou, ale nemusí (nemají povinnost) realizovat veřejně prospěšné stavby na ochranu proti povodním. Jednotliví vlastníci nemovitostí jsou také odpovědní za provozování odvodňovacího zařízení na svých pozemcích takovým způsobem, aby nedocházelo ke škodám na sousedních pozemcích.

Cílem politiky vlády je snížit ohrožení osob a majetku povodněmi v rozvojovém území i ve volné krajině:

- podporováním budování odpovídajících výstražných systémů, které by účinně varovaly před povodňovým nebezpečím a nebyly příliš nákladné;

- podporováním odpovídajících a udržitelných opatření na ochranu proti povodním, které by byly vyhovující po stránce technické i ekonomické;
- omezováním nevhodného rozvoje na území ohrožovaném záplavami.

MAFF zajišťuje v celostátním měřítku strategické řízení a odbornou pomoc, při čemž vychází z výsledků komplexního výzkumu prováděného MAFF ve spolupráci s Agenturou pro ŽP a z programu rozvoje. MAFF významným způsobem podporuje financování protipovodňových opatření. Prováděcí orgány navrhnou a realizují jednotlivé projekty zařízení na ochranu proti povodním a zajišťují jejich údržbu.

Agentura pro ŽP má povinnost dohlédnout na všechny záležitosti související s protipovodňovou ochranou.

V tomto administrativním kontextu jsou předkladatelé projektů konkrétních staveb povinni:

- (nechat) odborně posoudit, zda navrhovaný rozvoj může být ovlivněn povodněmi, zda nezvýší riziko povodně níže v povodí, a pokud ano, jakými opatřeními budou tyto dopady řešeny;
- přesvědčit místní plánovací orgán o tom, že jakékoli ohrožení navrhovaných staveb povodněmi nebo jakékoli zvýšení rizika v důsledku výstavby bude úspěšně vyřešeno s minimálním dopadem na životní prostředí tak, že v konečném efektu bude výstavba pro obyvatele bezpečná.

Je v zájmu developera, aby měl tyto záležitosti vyřešené, protože mohou mít vliv na cenu pozemků a na investiční náklady.

POVODŇĚ A FUNKČNÍ ZÓNOVÁNÍ – OBCENÉ ÚVAHY

Problémy související s povodněmi patří již tradičně k základním kritériím územního plánování. Vláda od místních orgánů, v jejichž působnosti je územní plánování, očekává, že tuto prioritu vnesou do přípravy a revize plánů rozvoje na všech úrovních a do procesu kontroly rozvoje.

Vláda má v rámci své strategie udržitelného rozvoje zájem zvláště na tom, aby nedocházelo ke zbytečnému zvyšování počtu oblastí, které vyžadují umělou

1) Území podél vodních toků, definované v zákoně o odvodnění z r. 1991, nebo pobřežní území, které je zaplavováno vodou z moře nebo které by bylo zaplaveno v případě, že by tam nebyly ochranné hráze.

2) Záplavová území, na nichž se v době povodni zdržuje voda.

3) Správním orgánem je Agentura pro životní prostředí, Meliorační správa, obecní úřady nebo jiné úřady odpovědné za výstavbu a údržbu odvodňovacích zařízení.

ochranu proti povodním. Místní plánovací orgány by proto měly vzít v úvahu dostupné informace o ohrožení povodní a možné důsledky a dát jim odpovídající váhu při přípravě plánů rozvoje a při posuzování žádostí o územní rozhodnutí, včetně stanovení podmínek, za kterých se rozhodnutí vydává.

Místní plánovací orgány by měly při plánování i územním a stavebním řízení aplikovat postup uvedený v souboru ukazatelů rizika záplav. Zvláště výstavba v údolních nivách, kde se při povodních vylévá nebo zdržuje voda, by měla být povolována jen výjimečně a jen v případech, že tam již existuje základní technická infrastruktura. Místní plánovací orgány by měly dbát na to, aby se výstavbou nezvyšovalo riziko povodní a aby orgán spravující a provozující kontrolní zařízení protipovodňové ochrany nebyl omezován v jejich budování, provozu a údržbě. Pokud je v širším veřejném zájmu nutné výjimečně povolit výstavbu v nezainvestovaném zátopeném území, mělo by se tak stát s uvážením povodňového rizika v dané lokalitě. Taková výstavba však musí mít vyřešenou protipovodňovou ochranu technickými prostředky tak, aby po celou dobu její životnosti byla tato ochrana zajištěna a zároveň aby se nezvýšilo povodňové riziko v níže situovaných částech povodí. Protipovodňová ochrana by u většiny typů bytové výstavby měla dimenzována tak, aby vyhověla horní hranici rozpětí norem pravděpodobnosti výskytu povodně (normy MAFF). V případě potřeby je v územním nebo stavebním rozhodnutí k zajištění protipovodňové bezpečnosti nutné uvést podmínky a/nebo nezbytné dohody, za kterých se výstavba povoluje.

Příručka „Praktické zásady ochrany v záplavových územích“ vydaná Agenturou pro ŽP je určena místní veřejné správě jako pomůcka při řízení rozvoje v jejím územním obvodu. Agentura vypracovala pro potřeby všech místních úřadů veřejné správy mapy záplavových území a v prosinci 2000 je zpřístupnila na Internetu. Tyto mapy vymezují území, které by mohlo být zatopeno dešťovými povodněmi, přelivem nebo průrvou ochranných hrází. Záplavová čára odpovídá přibližně stoleté vodě u řek a dvousetleté vodě na pobřeží a byla stanovena s přihlédnutím k nejvyšší zaznamenané povodni. Tam, kde je ohrázování dimenzováno na větší povodně než shora uvedeno, je záplavové

území vymezeno úrovní ohrázování. Na těchto mapách však nejsou rozlišena záplavová území chráněná a nechráněná hrázemi, a rovněž není bráno v úvahu zvýšení pravděpodobnosti výskytu povodně v důsledku klimatických změn. Je důležité si uvědomit, že u průtoku Q_{100} je 26 % pravděpodobnost, že bude dosažen nebo překročen nejméně jedenkrát za 30 let (obvyklá doba splácení hypotéky) a 49 % pravděpodobnost, že bude dosažen nebo překročen nejméně jedenkrát za 70 let (běžná délka lidského života). Mapy znázorňují rozsah ohrožení povodněmi, vypracovaný na základě v současné době dostupných informací. Veřejná správa i jiní účastníci plánovacího procesu by si měli ověřit, zda používají poslední aktuální verzi mapy.

Kromě map záplavových území uvedených Agenturou byl schválen v roce 1996 celostátní program sběru dat a přípravy map pro prioritní oblasti, což jsou oblasti ohrožené povodněmi, v nichž se uvažuje s bytovou výstavbou. Lze předpokládat, že na základě těchto údajů bude odhad pravděpodobnosti výskytu rizika povodní relativně přesnější. Účelem těchto map je poskytnout plánovacím orgánům a developerům při posuzování návrhů na rozvoj doplňující informaci k vlastní kalkulaci velkých vod a stanovení záplavových čar.

Agentura pro ŽP zamýšlí stanovit pro většinu oblastí státu záplavová území odpovídající extrémně velkým vodám (s pravděpodobností výskytu 0,1 % popř. i nižší). Vně těchto hypotetických oblastí lze nebezpečí povodní prakticky vyloučit. Místní orgány veřejné správy a developeri by však měli mít vždy na zřeteli, že intenzivní srážky překračující kapacitu zařízení odvádějících povrchovou vodu mohou způsobit lokální škody.

Odhad rizika povodně a provedení postupného testu

Místní plánovací orgány by při posuzování návrhů rozvoje na území ohrožovaném povodněmi měly provést odhad rizika povodně, při němž je třeba vzít v úvahu:

- záplavové území,
- pravděpodobnost výskytu povodně (Q_1 a vyšší),
- rozsah zařízení protipovodňové ochrany, na jakou vodu jsou dimenzované a jejich účinnost (fungování) v čase,
- pravděpodobnou hloubku záplavy,

- pravděpodobná průtočná množství
- charakter navržené výstavby a jaký rozsah ochrany proti povodním vyžaduje.

Existují oblasti, které jsou s vysokou pravděpodobností ohrožené povodněmi, ale na nichž vzhledem k reliéfu terénu voda při povodni stoupá pomalu, zatopení je mělké a odtok pomalý. Zmírnění možných účinků povodně technickými prostředky by v takových případech nemuselo být složité, ani nákladné a zatěžující životní prostředí. Např. zvýšené přízemní podlaží (při zajištění bezbariérového přístupu pro tělesně postižené osoby) a elektrická instalace v domech nad hladinou povodně mohou následky případné povodně zmírnit.

Vzhledem ke značné variabilitě možností a nejistot je odhad povodňového rizika, které může být prakticky nulové až velmi vysoké, obtížný. Orgánům veřejné správy je známo, že ve všech částech státu existují z důvodu místní topografie oblasti, v nichž se při intenzivních déletrvajících srážkách může vytvořit velká povodňová vlna, což však je třeba posoudit na místě samém. Nicméně MAFF vydalo „Příručku pro posuzování projektů z hlediska protipovodňové ochrany staveb podél řek a na pobřeží“ (1999), kde se uvádí pro území podél řek a na pobřeží normativní potřeba ochrany na roční pravděpodobnost výskytu velké vody pro intenzivní zástavbu 0,5 % až 2,0 % a 0,3 % až 1,0 % a pro méně intenzivní zástavbu 0,5 % až 2,0 %. Na základě současných pozorování lze doporučit pro území podél řek hodnotu 1 % nebo vyšší a na pobřeží 0,5 % nebo vyšší a nebrat v úvahu existující technická zařízení protipovodňové ochrany, protože nemusí být spolehlivá. Tyto obecné normativy ochrany budou v dalších vydáních těchto pravidel případně aktualizovány na základě praktických zkušeností. Do té doby by je místní plánovací orgány měly používat, vedle dalších specifitějších informací získaných z jiných zdrojů, např. z Agentury pro ŽP, při navrhování opatření v plánech rozvoje a při územním a stavebním řízení.

Soubor ukazatelů pro stanovení rizika záplav

Vláda od místních plánovacích orgánů očekává, že při přípravě územních plánů, územním a stavebním řízení budou při vyhodnocování dopadu záplav používat metodu odhadu povodňového rizika a následného testu. Tento test mohou pou-

žít i developři, kteří hledají pozemky pro bytovou i jinou výstavbu. Při navrhování nebo změnách územně plánovací dokumentace a při územním a stavebním řízení v případech, kdy není k dispozici novější plán, v němž by byly v následujícím pořadí podchyceny priority pro výběr stavebních pozemků, by místní plánovací orgány měly postupovat v uvedeném pořadí takto:

- (I) **Území s malým nebo nulovým rizikem záplav (roční pravděpodobnost výskytu nižší než 0,1 %).** Pro tyto plochy platí jen jediné omezení spočívající v tom, že výstavbou se nezvýší odtok, ať už z ploch dosud nezastavěných nebo částečně zastavěných;
- (II) **Území s malým nebo žádným potenciálním rizikem záplav (roční pravděpodobnost výskytu 0,1 % – 1,0 % pro řeky a 0,1 % – 0,5 % pro pobřeží).** Jedná se o území sice vhodná pro většinu typů výstavby, ale pokud by se zde měly stavět veřejně prospěšná zařízení jako nemocnice, hasičská zbrojnice atd., musí být do nich i během povodně zaručen přístup.
- (III) **Území s vysokým potenciálním rizikem záplav (roční pravděpodobnost výskytu vyšší než 1,0 % pro řeky a 0,5 % pro pobřeží) a zároveň s rozsáhlou stávající zástavbou.** Ve většině případů by zde riziko záplav mělo být malé nebo mírné, protože zde již byla vybudována protipovodňová ochrana. Jedná se o plochy vhodné k dalšímu využití pro rezidenční, komerční a průmyslové účely za předpokladu, že zde bylo vybudováno odpovídající zařízení protipovodňové ochrany, budovy jsou postaveny způsobem odolávajícím povodním, že zde existuje vhodný varovný systém, je zajištěna možná evakuace a nová výstavba nezvýší riziko povodně v níže situovaných částech povodí. Pokud by zde měla být lokalizována veřejně prospěšná zařízení, musí být do nich i během povodně zaručen přístup.
- (IV) **Území s vysokým rizikem záplav (roční pravděpodobnost výskytu vyšší než 1,0 % pro řeky a 0,5 % pro pobřeží), v současné době nezastavěné, včetně funkčních záplavových územích.** Jedná se o plochy většinou nevhodné k obytnému,

komerčnímu nebo průmyslovému využití, leda že by se jednalo o nábřeží u plavebních kanálů nebo u střediska vodních sportů nebo o dopravní nebo technickou infrastrukturu. Kde je povoleno obytné využití, tam by mělo být vybudováno i odpovídající, vůči povodním odolné zařízení protipovodňové ochrany, vhodný výstražný systém a zajištěna evakuace. Využití k obytným účelům by mělo být povolováno jen pro obslužný personál, nikoliv však k normálnímu bydlení, nebo jako kanceláře institucí. Avšak ani v této kategorii nelze zcela vyloučit výjimky, zejména pokud jde o rozsáhlé území nebo všude tam, kde nejsou k dispozici stavební pozemky neohrožované povodněmi. V těchto oblastech je však zpravidla nutné udržet rozvoj nebo alespoň chránit existující zástavbu před povodněmi, neboť jinak zde hrozí ekonomická stagnace a devastace.

- (V) **Území s nejvyšším rizikem záplav (včetně oblastí za ohrázením, které je dimenzováno na průtoky s nižší roční pravděpodobností výskytu než 1,0 % pro řeky a 0,5 % pro pobřeží a pro jiné oblasti, kde existuje významné riziko, že po vzniku průrvy by území bylo rychle zaplaveno).** Takové území je vhodné pro rekreaci, sporty, turistiku a je hodno péče z hlediska ochrany přírody za předpokladu, že tam existuje vhodný varovný systém, je zajištěna evakuace a je vybudována základní dopravní a technická infrastruktura. Průmyslové nebo komerční využití by zde normálně nemělo být povolováno. Využití k obytným účelům může být povoleno jen ve výjimečných případech, např. z provozních důvodů, jak výše uvedeno v odst. (IV). Projekt takové budovy musí mít vyřešenu ochranu vůči účinkům záplav, varovný systém a evakuaci. V takových územích platí obecná presumpce zákazu dalšího rozšiřování obytné zástavby.
- Při aplikaci postupu výše uvedených ukazatelů by místní plánovací orgány měly u Agentury pro ŽP konzultovat rozložení (rozdělení) rizika záplav, existenci protipovodňových ochranných zařízení v zájmovém území a výslednou úroveň skutečného rizika, kterou je třeba vzít v úvahu při navr-

hování územně plánovací dokumentace a v územním a stavebním řízení.

Pojišťovny zajímá odhad škod způsobených živelnými pohromami včetně záplav, u nichž v poslední době revidují svá stanoviska a postupy. Pro nabídky smluv o pojištění různých nemovitostí provádějí stále složitější postupy odhad pojistného rizika. Výstavba na území ohroženém záplavami se může zkomplikovat výší popř. neexistencí pojistky, což může být důvodem neposkytování hypoték stavebníkům. V extrémních případech se může stát, že nemovitosti budou neprodejné a budou chátrat.

I v území s nejvyšším rizikem záplav je možné využití ploch, např. budování obslužných zařízení, sportovních zařízení v otevřeném krajině, ochrana přírody, a to za předpokladu, že je možné učinit vhodná opatření k zajištění bezpečnosti obyvatelstva, a že zamýšlené využití ploch neovlivní odtok vody ze záplavových ploch nebo neztíží budoucí možná vodohospodářská opatření na řekách a v pobřežním pásmu. Speciálně parkoviště a jiná doplňková (pomocná) zařízení by měla být náležitě odvodněna tak, aby se nezhoršovaly odtokové poměry. V území ohroženém záplavami jsou často lokalizovány také pískovny a šterkovny, které mohou v některých případech po vytěžení materiálu sloužit k retenci záplavové vody.

Veřejně prospěšné služby jako nemocnice, hasičské a policejní stanice a garáže vozidel pro mimořádné události musí být za všech okolností provozuschopné, včetně zajištění příjezdu k nim.

Zastavěné území

Vláda klade velký důraz na regeneraci měst a obnovu rozvoje dříve zastavěného území, čímž mj. sleduje omezení záboru půdy pro výstavbu. V minulosti proběhla rozsáhlá průmyslová výstavba vhodného rovinného území podél řek, z něhož část podléhá záplavám.

Při přípravě plánu regenerace takového území, popř. jednotlivých budov a staveb, by místní plánovací orgány měly provést posouzení stávajících zařízení protipovodňové ochrany podle zde doporučených standardů. Měly by zvážit, jaký typ rozvoje je v daných podmínkách vhodný. Např. některé svažité pozemky lze v jejich dolní části nechat volné nebo je využít pro rekreační zařízení a výše položenou část zastavět bytovými domy.

Integrace plánů

V posledních deseti letech byla vypracována celá řada plánovacích dokumentů, za účelem dosažení cílů udržitelného rozvoje, zachování druhové rozmanitosti a zvládnutí rizika záplav v povodích řek. Některé z nich jsou právně nezávazné, tj. mají charakter územně plánovacích podkladů. I když zahrnují některé údaje, které vznikly ve spolupráci s několika institucemi a nemají právní sílu schválených plánů, vyplývají z nich důležité důsledky pro využití ploch. Je proto důležité, aby se místní plánovací orgány v aspektech ovlivňujících využití ploch podíleli na jejich tvorbě. Tím bude dosaženo, že územní rozhodnutí budou vydávána v souladu s relevantními územními plány, zejména s plány rozvoje pobřeží, plány ochrany životního prostředí vypracované Agenturou pro ŽP a plány protipovodňové ochrany povodí, které problematiku této ochrany řeší v širším měřítku.

Udržitelné odvodňovací soustavy

Protipovodňová ochrana se netýká pouze záplavového území podél řek a pobřeží. Rozvoj realizovaný v kterékoliv části povodí může významným způsobem ovlivnit průběh povodně tím, že přispěje ke zvýšení povrchového odtoku. Zástavba obecně zvyšuje procento nepropustného povrchu, do něhož voda nevsakuje, ale odtéká po jeho povrchu. Tím se zvyšuje celkový objem odtoku i kulminační průtok z těchto nepropustných ploch, a tudíž i průtok níže v povodí. Nahrazení přirozené vegetace střechami, silnicemi a jinými zpevněnými plochami významně zvyšuje odtok. Tyto změny využití ploch v zastavěném území mohou významně zvýšit odtok v nižších částech povodí v případě, kde stávající soustava odvádějící povrchovou vodu není bez rekonstrukce nebo zvýšení kapacity schopna pojmout vodu z asanovaného území. Na druhé straně konverze z průmyslových objektů na byty může znamenat rozšíření zelených ploch (zahrady atd.), a tím i snížení odtoku. Drenážování těžebních ploch nebo zemědělské půdy, ale i způsob obdělávání může zvýšit množství a intenzitu odtoku.

Povrchový odtok z nového rozvoje lze omezit a snížit odvedením vody do retenčních prostor, vybudováním zařízení zpomalujících tok vody v kombinaci s povrchovou nebo podzemní retencí a tam, kde to půdní podloží umožňuje, též infiltračních pásů a vsakovacích studní.

Místní plánovací orgány by měly úzce spolupracovat s Agenturou pro ŽP, firmami specializovanými na kanalizační systémy, správou vnitrozemské plavby a developerskými firmami na řešení povrchového odtoku udržitelnou odvodňovací soustavou, který odtok reguluje co nejbliž jeho zdroji.

REGIONÁLNÍ PLÁNOVÁNÍ A PLÁNY ROZVOJE (ÚZEMNÍ GENERELY)

Plánování protipovodňové ochrany v rámci povodí (River catchment planning)

Riziko záplav je dle členění Anglie vhodné zvažovat při přípravě pravidel k regionálnímu plánování (regional planning guidance) a plánů rozvoje a zároveň ho používat za jedno z kritérií schvalování pravidel k regionálnímu plánování i plánů rozvoje. Příprava a proces schvalování těchto dokumentů má kolektivní charakter, což je určitou zárukou objektivnosti přijatých závěrů. Nicméně vláda považuje za nutné, aby se i jednotlivé orgány při schvalování místních plánů rozvoje a při územním a stavebním řízení zabývaly otázkami protipovodňové ochrany z hlediska celého povodí, protože opatření přijatá jedním místním orgánem veřejné správy může mít v případě povodně významné důsledky v územním obvodu jiného místního orgánu.

Směrnice regionálního plánování (Regional planning guidance)

Ve směrnicích regionálního plánování (dále RPG) by měly být vymezeny na základě map záplavových území vypracovaných Agenturou pro ŽP hlavní oblasti, kde když dojde k záplavě, bude to mít regionální dopad. RPG by pak měla obsahovat vyhodnocení důsledků v rámci těchto oblastí a stanovit pro jejich ohrožené části regionální regulativy omezující rozvoj a pro jejich ostatní méně ohrožené části opatření udržitelné protipovodňové ochrany.

V úrovni podrobnosti odpovídající RPG by regionálními strategiemi mělo být zajištěno, že odtok bude vyřešen ekonomicky a ekologicky udržitelným způsobem tak, aby nevznikly problémy v jiných částech povodí.

Plány rozvoje (Development plans)

V kontextu dané pravidly k celostátnímu a regionálnímu plánování, územními plány a částí jednotných plánů rozvoje (unitary development plans). Místní

územní plány a část jednotných plánů rozvoje obsahují podrobná, k jednotlivým lokalitám specifikovaná opatření a může zahrnovat také návrhy na rozvoj.

Agentura pro ŽP je ze zákona konzultantem při přípravě územních plánů a doporučeným konzultantem při přípravě místních územních plánů a jednotných plánů rozvoje. Agentura se podílí na formulaci opatření protipovodňové ochrany.

Konzultace u Agentury pro ŽP pomohou místním plánovacím orgánům porozumět širším účinkům rozvoje v celém povodí. Zejména poznatky získané hydrologickými studii povodí bude možno využít k integrovanému řízení rizika důsledků povodňových vln udržitelným způsobem.

Strukturální plány (Structure plans)

Strukturální plány by měly stanovit strategický přístup k nebezpečí záplav a regulaci povrchového odtoku. Měly by být připravovány v součinnosti s Agenturou pro ŽP, Agenturou English Nature a dalšími zainteresovanými organizacemi podle následujících bodů:

- záznam o posledních povodňových událostech včetně všech faktorů, které mohou riziko záplav zvýšit, zejména rozvoje, popř. změn využití ploch v povodí a provedení ochranných opatření na březích řek a moře;
- potřeba zvýšit úroveň strategického chápání hydrologie a odtokových poměrů v části povodí pokryté plánem, a to konzultacemi s Agenturou pro ŽP;
- požadavek akčních plánů na udržení rozmanitosti druhů a důležitost zákonem chráněných lokalit u řek;
- stanovení území ohrožených záplavami v úrovni podrobnosti odpovídající strukturálním plánům. Při tom brát v úvahu velké záplavy s malou pravděpodobností výskytu a dřívější častěji se vyskytující menší záplavy, o nichž existují informace; Při respektování těchto a dalších faktorů by ve strukturálních územních plánech měly být stanovena strategická doporučení na vyhnutí se riziku záplav všude, kde je to možné, případně opatření protipovodňové ochrany území určeného k zastavění. Minimalizace rizika záplav je možná také výběrem ploch pro různé typy budoucího rozvoje včetně bytové výstavby a výstavby ke komerčním účelům. Za některých okolností je třeba vzít v úvahu dlouhodobé změny využití ploch nebo řízený ústup od technických prostředků ochrany, aby se využil akumulací prostor

údolní nivy a byl umožněn následný postupný odtok. Je důležité, aby všichni uživatelé strukturálního územního plánu včetně developerů a pojišťoven, z něj jasně pochopili důvody, z nichž opatření navržená v plánu vychází. Strukturální plány by měly také identifikovat potřebu detailnějšího zvážení rizika záplav v určitých oblastech při zpracovávání místních územních plánů.

Místní územní plány (Local plans)

V místních územních plánech by měly být aplikovány strategické zásady a politiky uvedené v RPG a strukturálních územních plánech v závislosti na místním povodňovém riziku. Při tom je však třeba být si vědomi dopadů pravděpodobných změn na budoucí povahu a četnost záplav. Lze např. očekávat, že klimatické změny zvýší riziko záplav. Po předcházejících diskusích s Agenturou pro ŽP by místní plánovací orgány měly v místních územních plánech vyznačit plochy, resp. pozemky ohrožené záplavami (popř. v doplňkových pravidlech plánování), majíce při tom na paměti, že jde o přibližný odhad. Měly by definovat zásady, které je u těchto ploch třeba dodržovat za účelem minimalizace a řízení rizika.

Při vypracovávání přehledu o pozemcích ohrožených záplavami jako součástí místního územního plánu by plánovači měli plochy určené k rozvoji prověřit již uvedenými ukazateli.

Místní podmínky si mohou vyžádat stanovení funkčních inundačních území v nivách řek, kudy při záplavách protéká, popř. se zdržuje voda a kde by stavby měly být povolovány jen výjimečně, event. musí být konstrukčně přizpůsobeny riziku a stanoveny pro jejich užívání podmínky ke zvládnutí tohoto rizika. V místních plánech rozvoje by měla být vyznačena místa, kde lze řízenými hrázi podél řek přispět k udržitelnější protipovodňové ochraně nebo obnově přirozené funkce inundačních území ve prospěch ochrany obrazu krajiny a rozmanitosti rostlinných a živočišných druhů.

Vzhledem k tomu, že nebezpečí záplav by mělo být součástí rozhodování o využití ploch, měly by místní územní plány obsahovat opatření navrhuující použití udr-

žitelnějších systémů odvedení vody co nejdříve zdroji jejich vzniku. Protože rozvoj v jedné části povodí může zvýšit odtok, a tím i nebezpečí povodně v jiné části povodí, mělo by se najít takové řešení, které by u nového rozvoje oproti původnímu stavu odtok nezvýšilo a obnovy rozvoje odtok snížilo.

ÚZEMNÍ ROZHODOVÁNÍ

Obecné úvahy

Ohroženost pozemků záplavami je kritériem územního řízení zásadního významu. Možné důsledky záplav na ohroženém pozemku mohou být důvodem negativního územního rozhodnutí, případně doporučení stavebníkovi, aby stavěl jinde. Možné následky z hlediska bezpečnosti obyvatel nacházející se v době záplavy v budovách nebo mimo ně a z hlediska hmotných škod mohou být velmi vážné. Žadatelé o územní rozhodnutí by proto sami měli předem odhadnout riziko záplav, a to z hlediska ohrožení vlastní stavby i možného rizika níže v povodí.

Místní plánovací orgány by měly zajistit, aby žadatelé o stavební povolení byli o plochách ohrožených záplavami, jak je stanovila Agentura pro ŽP, informováni nejlépe ještě před tím, než podají žádost o územní rozhodnutí. Pokud se tak nestalo, mají místní plánovací orgány možnost zahrnout informaci o pozemcích ohrožených záplavami, získanou od Agentury pro ŽP, do šetření k místnímu územnímu plánu.

Finanční příspěvky developera

Místní orgány veřejné správy a developeri by měli vzít v úvahu následující úvahy týkající se příspěvku developerů na protipovodňovou ochranu a na zmírňující opatření, nutná k realizaci navrženého rozvoje, protože představuje sám o sobě riziko záplav a/nebo zvýšení rizika záplav v jiných lokalitách:

- Developeri nemají nárok na podporu navrhovaného rozvoje z veřejných rozpočtů, pokud není zamýšlen zároveň k ochraně existující zástavby.
- Nicméně budování dříve plánovaných zařízení z veřejných finančních zdrojů, jejichž účelem je ochrana stávající zástavby, může poskytnout příležitost i pro

nový rozvoj za předpokladu, že tento nezvýší riziko záplav v jiných lokalitách, např. zvýšením povrchového odtoku.

- V některých případech mohou veřejné investice do asanace půdy a infrastruktury v již dříve zastavěném území zahrnovat i investice do protipovodňové ochrany a do zmírňujících opatření, pokud to bude prostředkem navrácení těchto ploch veřejnému, všeobecně prospěšnému užití.
- V případech, které neodpovídají dvěma předcházejícím bodům, u nichž však jiná hmotná hlediska převažují nad rizikem záplav a jsou argumentem pro povolení navrhovaného rozvoje, je nutno potřebu vybudování technických ochranných opatření a zmírňujících opatření považovat za součást navrhovaného rozvoje. Pokud tato díla poskytují ještě širší užitek, měla by být developerova finanční spoluúčasť úměrná jeho podílu na zisku. Je vhodné, aby v územním rozhodnutí, pokud bude uděleno, byla určena organizace odpovědná za dlouhodobou údržbu. Rovněž orgány veřejné správy mohou vyžadovat uzavření smlouvy podle oddílu 106 zákona o územním plánování⁴⁾, kterou budou mít zajištěno, že developer provede všechna potřebná díla a budou splněny závazky týkající se pravidelné údržby v budoucnosti.
- Požadavek, aby developer přispěl na vybudování technických zařízení protipovodňové ochrany a zmírňující opatření a organizačně zajistil zdroje na financování jejich budoucí údržby a oprav, platí i v těch případech, kdy navrhovaný rozvoj jako takový nezahrnuje další (přídavná) díla, ale jejich vybudování je považováno za nezbytné z hlediska preventivní protipovodňové ochrany níže situovaných částí povodí.
- Místní plánovací orgán stanoví, s přihlédnutím k výše uvedenému, popř. k dalším relevantním skutečnostem a po konzultaci s Agenturou pro ŽP, popř. s jiným správním orgánem, jaký příspěvek bude od developera požadován. Pokud s tím developer nebude souhlasit, může to být v souladu se zásadou prevence budoucích problémů důvodem k zamítavému územnímu rozhodnutí.

4) **Town and Country Planning Act 1990, Anglie a Wales:** Oddíl „Jiné řízení výstavby“ – § 106 Smlouvy, upravující výstavbu nebo užití pozemku:

- (1) Místní orgán územního plánování může uzavřít smlouvu s osobou, mající účast na pozemku v jeho území za účelem omezení nebo usměrnění výstavby nebo využití pozemku, a to trvale nebo po jistou dobu, danou smlouvou.
- (2) Tato smlouva může obsahovat případná nebo následná opatření (vč. Finančních), jak se ukazuje místnímu orgánu územního plánování být potřebné nebo vhodné pro účely smlouvy.
- (3) Smlouva, uzavřená podle tohoto paragrafu s osobou, mající účast na pozemku, může být vynucena místním orgánem územního plánování na osobách, odvolujících nárok pod touto osobou se zřetelem na pozemek, jestliže orgán držel přilehlý pozemek a jestliže smlouva vyjadřovala, že byla uzavřena ve prospěch tohoto pozemku.

Žádosti o územní rozhodnutí týkající se staveb v území ohroženém záplavami

Investiční záměry vyžadující zvláštní zvažování rizika záplav se týkají staveb:

- v zátopovém území podél řek a pobřeží, stanoveném v mapách vypracovaných Agenturou pro ŽP;
- lokalizovaných podél vodních toků, kde hrozí nebezpečí krátkých intenzivních povodní;
- lokalizovaných do území označených Agenturou pro ŽP za problematická z hlediska odvodnění;
- lokalizovaných do území, kde je pravděpodobné, že tudy bude vedena trasa obtoku;
- velkoplošného rozsahu, který může způsobit intenzivnější odtok povrchové vody odváděné odvodňovacím (melioračním) zařízením do vodoteče.

Stanoviska dotčených orgánů státní správy

Pokud místní plánovací orgány obdrží žádost o vydání územního rozhodnutí relevantní z hlediska rizika záplav, posoudí ji v rámci vlastních kompetencí a po konzultacích s Agenturou pro ŽP. Agentura je u některých typů rozvoje ze zákona poradním orgánem, ale pokud jde o protipovodňovou ochranu, pokrývají její poradní kompetence daleko širší škálu rozvoje. Místní plánovací orgány by proto měly relevantní případy, zejména investiční záměry situované do odvodněných, k odvodnění navržených ploch a do ploch k nim přilehlých, projednat s Meliorační správou. Tam, kde lze očekávat významný dopad na odtokové poměry, měly by plánovací orgány záměr projednat s Agenturou pro ŽP, správcem kanalizace, popř. i se správcem vodního toku, kterého zajímá, zda kapacita stávající odvodňovací soustavy je vyhovující, zda by bylo možné a žádoucí vybudovat udržitelnou odvodňovací soustavu a jak její výustě ovlivní průtoky ve vodním toku.

Pokud místní plánovací orgány dospějí k závěru, že důvody pro převažující nad důvody proti obsaženými v námitkách Agentury pro ŽP nebo jiné dotčené organizace, měly by tuto organizaci informovat o svém úmyslu vydat povolení včetně důvodů, které je k tomu vedou, aby organizace měla možnost reagovat. I když dotčená organizace na svém stanovisku trvá, riziko, na které ve stanovisku upozorňuje, lze většinou zmírnit vhodným opatřením.

Z pozice dotčených orgánů mohou vyplynout zvláštní ustanovení pro:

- rozvoj po etapách nebo jiné typy rozvoje, který může způsobit významné omezení akumulace v prostorech přirozené inundace nebo větší odtok, přičemž obojí je zmírňujícími opatřeními obtížně řešitelné;
- rozvoj, který by vytvořil překážky přirozenému nebo řízenému průchodu povodně, zvyšoval hladinu v horních částech vodního toku, záplavu a erozi;
- dopad na zákonem chráněné přírodní oblasti v záplavových územích včetně samotné řeky a ploch, kde může dojít ke změně odtokových poměrů;
- stavební objekty nebo regulační stavby na hrázích nebo v jejich blízkosti, které by mohly snížit jejich účinnost nebo ztížit jejich řádnou údržbu;
- rozvoj, který by mohl nepříznivě ovlivnit stávající stavbu sloužící primárně jinému účelu, ale při záplavě fungující jako zařízení protipovodňové ochrany, jejíž adaptace nebo odstranění by mohlo zhoršit původní úroveň ochrany;
- těžbu nerostů v záplavovém území, která by mohla nepříznivě ovlivnit přirozený retenční prostor a regulaci odtoku vod;
- navrhovanou bytovou výstavbu, zejména pro pohybově handicapované, v oblastech, které byly po projednání územního plánu označeny jako ohrožené bez rozlišení, zda mají nebo nemají vybudovanou zařízení ochrany před záplavami.

Hodnocení vlivu na ŽP

U určitých druhů projektů včetně projektů na zmírnění průběhu povodně je třeba, aby místní plánovací orgány rozhodly, zda je třeba EIA provést v souladu s Pravidly územního plánování týkající se EIA. EIA musí být provedeno všude tam, kde realizací záměru pravděpodobně dojde k významnému ovlivnění ŽP. Developeri by měli co nejdříve kontaktovat místní plánovací orgány, aby rozhodly, zda je EIA nutné, a pokud ano, čeho by se mělo týkat a jak by mělo být provedeno. Vliv rozvoje na riziko povodně je jedním z významných prvků EIA zejména tam, kde lze očekávat, že rozvoj bude mít dopad na chráněné území nebo ohrozí protipovodňová opatření podél řek a pobřeží nebo opatření na ochranu živočišných a rostlinných druhů.

DALŠÍ INFORMACE A RADY

Odhad významnosti problémů souvi-

sejících se záplavami vyžaduje pečlivý odborný přístup. Developer je odpovědný za zajištění bezpečné výstavby a budoucího obsazení novostaveb nájemníky, zajištění potřebných expertíz a realizaci potřebných opatření zmírňující účinky záplav. Vzhledem k tomu, že místní plánovací orgán musí ve veřejném zájmu zvažovat problematiku ochrany před záplavami, je oprávněn požádat developera, aby už ve stádiu žádosti o územní rozhodnutí předložil potřebné odborné posudky. Místní plánovací orgán není povinen sám vyhodnocovat riziko záplav, ale použije dokumentaci, kterou v předmětné záležitosti dodá developer na základě vyjádření Agentury pro ŽP a dalších orgánů a na základě této dokumentace vydá územní rozhodnutí s případnými podmínkami. Tyto orgány by si při konzultacích a zejména při vydávání písemných stanovisek k problematice protipovodňové ochrany měli být vědomi závažnosti těchto rad a stanovisek.

ZÁVĚR

Vláda očekává, že místní plánovací orgány a developeri budou co nejdříve aplikovat ve své poradenské činnosti Pravidla k protipovodňové ochraně. Při posuzování nebezpečí záplav je třeba se orientovat podle postupu uvedeném v souboru ukazatelů rizika záplav. Tím by mělo být zaručeno, že se nebude stavět v nejvíce ohroženém území, a pokud jiné hmotné důvody pro výstavbu v ohroženém území převáží nad důvody proti, vyplývajícími z rizika záplav, budou přijata příslušná zabezpečující opatření. Není úmyslem vlády brzdit těmito pravidly k protipovodňové ochraně obnovu rozvoje v již dříve zastavěném území, kterou lze při dodržení pravidel, zvláště pak souboru ukazatelů rizika záplav, realizovat. Je v kompetenci místního plánovacího orgánu, aby v místních podmínkách a při použití předložených pravidel rozhodoval. Vláda bude monitorovat účinnost těchto pravidel a bude je průběžně aktualizovat, a to poprvé do 3 let od prvního vydání na základě informací o klimatických změnách a jejich vlivu na nebezpečí záplav.

Z anglického překladu zpracovaného Ing. P. Martykánem a PhDr. M. Severovou upravila Ing. Marie Polešáková, Ph.D.

ÚÚR Brno