

# AMERICKÁ SMĚRNICE PRO ÚZEMÍ OHROŽENÁ POVODNĚMI

Zástupci Americké asociace pro územní plánování (American Planning Association – APA) spolupracují již delší dobu s odborem územního plánování MMR při přípravě nového stavebního zákona. Na zprávu o povodních v České republice pohotově reagovali zasláním dvou metodických příruček k problematice obnovy území po přírodních katastrofách. První příručkou je publikace „Plánování obnovy a rekonstrukce po přírodních katastrofách“ (Planning for Post-Disaster Recovery and Reconstruction) autorů Schwata, Toppinga, Eadie, Deyle a Smithe.

Druhou příručkou, kterou APA zpracovala, je publikace „Členění území v oblastech ohrožených povodněmi“ (Subdivision Design in Flood Hazard Areas) od autorky Mayi Morrisové. Tato příručka je velice inspirativní pro územně plánovací přístupy v oblastech povodňového nebezpečí a přináší pro nás cenné informace o federálním programu Národního povodňového pojištění. Maya Morris je mimo jiné členkou poradní skupiny APA pro přípravu nového stavebního zákona v ČR a zúčastnila se diskusního semináře na MMR v květnu 2002.

Publikace „Členění území v oblastech ohrožených povodněmi“ (Subdivision Design in Flood Hazard Areas) je jednou z řady metodických příruček, které APA vydává. Je vypracována ve spolupráci s Federální agenturou pro řešení nouzových stavů (Federal Emergency Management Agency – FEMA).

**První kapitola** se zabývá možnostmi, jak redukovat povodňové škody a chránit záplavová území. V úvodu je konstatováno, že investoři se v potenciálně ohrožených územích chovali často nešťastným způsobem. Způsoby obdělávání zemědělské půdy, meliorace, narovnávání říčních toků, zástavba říčních niv, preference technických opatření před územními – to vše zvýšilo nebezpečí povodní. Území podél toků bylo pro developery velmi zajímavé pro svou dopravní dostupnost, rovinný charakter a atraktivitu. Přibližně od 60. let se zaměření federální vlády, států a obcí začalo měnit. Od strukturálních a technických řešení se začalo přecházet k metodám, které redukuje zranitelnost území a staveb. Je konstatována

nutnost ochrany přírodních zdrojů a zdůrazňována schopnost říčních niv usměrnit povodňové rozlivy a udržet si svou ekologickou hodnotu.

Protipovodňová politika je ovlivněna více trendy. Na jedné straně se obyvatelstvo stěhuje do ekologicky příznivých poloh, na mořská pobřeží a ke břehům řek. Na druhé straně roste poznání o příčinách a následcích povodní a zdokonalují se informace o území.

V roce 1968 byl přijat Národní program pojištění proti povodním (National Flood Insurance Program – NFIP; „národní“ znamená v USA federální). Tento program podporuje obce, které realizují protipovodňová opatření podle federálních směrnic. Jsou preferována řešení, která ochraňují přirozené funkce zátopového území a umísťují zde vhodné funkční využití.

Princip federálního pojištění vznikl na základě veřejné diskuse o médiích, kdy byla kladena otázka: *Proč mají všichni daňoví poplatníci hradit náklady, které vznikly něčím chybou?*

Nejvíce problémů a nejvíce rozhodnutí se odehrává na místní – obecní úrovni. Na této úrovni se musejí územní plánovači a úřady potýkat s nutností limitovat a zakazovat územní rozvoj a často nepopulárně říci ne obyvatelům, kteří si chtějí opravit své domy.

Z hlediska životního prostředí (a velmi často také z ekonomických hledisek) by byl nejlepším řešením totální zákaz výstavby v ohrožených územích. Takovýto zákaz by ale narážel na politický odpor zejména z hlediska užívání soukromých pozemků. Jsou obce, kde záplavové území (flood plain) je jediným místem pro další rozvoj. V těchto územích však musí následovat přísná územně plánovací regulace, která dává naději na minimalizaci povodňových škod.

Dále je v první kapitole popsán princip Národního pojištění proti povodním – NFIP. Národní program schválil Kongres USA v roce 1968. Jeho cílem je redukovat nebezpečí povodní, ochránit veřejnou bezpečnost a převést břemeno plateb z veřejnosti na účastníky pojištění. Program je zřízen Federální pojišťovací správou (Federal Insurance Administration – FIA) a Federální agenturou pro řešení nouzových stavů (FEMA), která má speciální

divizi – Direktoriát pro zmírňování následků (Mitigation Directorate).

Pojištění je určeno pro obce a majitele pozemků. Majitelé pozemků mohou získat pojištění pouze tehdy, podílí-li se obec na programu NFIP. Program dohlíží na to, aby:

1. Nové stavby byly konstruovány tak, aby odolaly povodňovému ničení.
2. Budoucí rozvoj nebyl umísťován v rizikových úrovních.
3. Přenesl náklady na odstranění povodňových škod od amerických daňových poplatníků na majitele nemovitostí prostřednictvím pojistných náhrad.

Pojištění z programu NFIP má již dnes několik milionů vlastníků nemovitostí. K roku 1997 se na něm podílelo 19 000 obcí (komunit). Je uzavřeno na 3,7 milionů smluv s příslušnými směrnicemi s celkovým rozpočtem 407 miliard dolarů. FIA zaplatila v letech 1978–95 téměř 6,4 miliard dolarů na pojištění plnění pro celkem 664 000 vlastníků nemovitostí.

Strategií NFIP je poskytování náhrad z federálního pojištění za předpokladu, že obce zmírní riziko povodňových škod. Obce promítnou regulační opatření do svých územních plánů anebo zpracují speciální protipovodňové dokumenty. Regulativy musejí obsahovat minimální standard NFIP.

Ačkoliv účast v programu NFIP je dobrovolná, některé státy USA ji po stanovení státního protipovodňového programu vyžadují.

Zákon umožňuje, aby FEMA povolila pojištění pouze v těch územích, kde místní správa přijala adekvátní regulativy protipovodňových opatření. Úsilí obcí však může být anulováno obcemi jinými, které tomuto problému nevěnují péči. Dokud nepřijmou obce pojištění v logických cílech, nemohou být komplexně redukována rizika. Pojišťovací platby však mohou reflektovat vyšší riziko vyplývající z faktu, že jiné obce pojištěny nejsou.

FEMA zajišťuje implementaci NFIP několika způsoby. Na žádost FEMA je každý guvernér státu pověřen koordinací činnosti všech státních a územních agentur. Státní agentury pomáhají obcím při koncepci protipovodňových opatření. FEMA rozděluje do 47 států fondy k poskytování technické pomoci obcím.

Dalším orgánem jsou regionální úřady FEMA. Deset těchto úřadů přímo spolupracuje s obcemi při implementaci NFIP v obcích.

Směrnice a regulativy MFIP v první řadě zamezují ztrátám na životě a ztrátám na majetku. Například budovy postavené podle směrnic FEMA vykazují o 77 % méně škod po povodni než budovy jiné. Vymezením stoleté vody a zajištěním preventivních opatření byly povodňové ztráty do roku 1997 redukovány o více než 700 milionů dolarů.

Účast v programu NFIP pomáhá navíc obcím v pozitivní orientaci plánování veškerého rozvoje, nejen v opatřeních proti povodním.

NFIP zajišťuje, že náklady za územní rozvoj v záplavovém území jsou neseny vlastníky nemovitostí a nikoliv daňovými poplatníky. Vlastník nemovitosti na sebe bere zvýšení nákladů ve dvou směrech – platí také vyšší cenu za konstrukce odolné proti povodni. Protože pojištění nové stavby zahrnuje povodňové riziko, neexistují žádné příspěvky daňových poplatníků. Jinými slovy, územní rozhodnutí pro soukromého vlastníka musí reflektovat zvýšené náklady při výstavbě v záplavovém území.

Regulativy NFIP mají také nepřímé ekologické dopady. Oblast proudící vody (floodway) – tedy to, co náš zákon nazývá aktivní zónou záplavového území, musí být uvolněna od všech staveb a objektů, které by zvýšily úroveň hladiny anebo způsobily škodu. Jako výsledek tohoto opatření je možno pozorovat návrat přírody do těchto oblastí a vznik ochranných vegetačních zón. Vznikají také nové rekreační prostory a krajinné celky.

V říjnu 1990 zavedla FEMA Systém hodnocení obcí (Community Rating System – CRS). Ten podporuje zapojení obcí do systému pojištění a podněcuje je k volbě odpovídajících protipovodňových opatření. Systém hodnocení rozlišuje obce, které přesahují standard požadavků NFIP a obce, které ho nedosahují.

FEMA vytváří mapy záplavových území na základě hydrologických a hydraulických analýz. V mapách je vyznačena hranice stoleté vody. V těchto hranicích je vymezen tok řeky, zóna proudící vody při povodni (floodway) a zóna zátop (floodplain). Mapy jsou při poznání nových skutečností anebo po případné povodni revidovány.

V první kapitole jsou dále uvedeny

základní požadavky na protipovodňová opatření v rámci programu NFIP. Jsou zde uvedeny zjednodušeně příklady nejúčinnějších opatření, a to velmi srozumitelnou formou. Jsou to například tyto zásady:

- Veškerý rozvoj v záplavovém území musí probíhat na základě povolení místní veřejné správy. Za rozvoj se považují veškeré lidské zásahy do území, jako jsou nové stavby, opravy budov, zemědělská činnost, hornická činnost, zemní práce a skládky.
  - V pásmu proudící vody není povolen žádný rozvoj.
  - Nové obytné budovy mohou být budovány v pásmu zátop, pakliže mají obytné podlaží nad úroveň stoleté vody. Ostatní budovy musejí být zabezpečeny proti vodě.
  - Opravy budov, které jsou zničeny z více než 50 %, jsou považovány za novou výstavbu.
- V prvních letech zavádění programů NFIP musely být také revidovány předchozí parcelace území. Proto byly stanoveny základní požadavky na novou parcelaci takto:
- Veškeré návrhy parcelace pozemků určených k zástavbě v rizikových územích musejí být revidovány tak, aby zástavba nebyla ohrožena povodněmi.
  - Veškeré nové návrhy parcelace větší než 50 pozemků anebo 5 akrů musejí respektovat hladinu stoleté vody. Žadatel musí zajistit vymezení hranice stoleté vody, pakliže nebyla dosud stanovena.
  - Veřejná infrastruktura, jako jsou plynovody, kanalizace, elektrifikační a vodovod musí být umístěna tak, aby byla minimalizována povodňová ohrožení.
  - Musí být provedeno adekvátní odvodnění.
  - Parcelace pozemků musí zajistit, aby zóna tekoucí vody nebyla zastavěna.

Tato kritéria je možno uplatňovat dříve, než bylo započato s výstavbou. Jestliže obec spolupracuje s developery a s ostatními, kteří navrhují parcelaci, je dosaženo mnohem lepšího výsledku u protipovodňových opatření.

Závěrem první kapitoly jsou uvedena právní východiska pro uplatnění protipovodňových regulativů. Tato stať vychází z americké reality a je těžko pro středoevropany srozumitelná. Stať je dokumentována řadou precedentů a soudních sporů. Vychází se z předpokladu, že obec má právo řídit růst a rozvoj a z tohoto hle-

diska je oprávněna omezovat soukromá práva. Soudy musejí brát vždy v potaz veřejný zájem.

**Kapitola dvě** se zabývá přirozenou funkcí záplavového území a možnostmi jeho ochrany. Vysvětluje vznik povodní a dopady civilizačních faktorů na růst povodňového nebezpečí. Je vysvětleno, co to je záplavové území (říční niva), jaké má přirozené funkce a jaké přínosy vyplývají z toho, když je vše ponecháno v přírodním stavu.

Dále je popsáno vhodné využití záplavového území v obcích a jsou popsány nástroje jeho ochrany. Jsou uvedeny přínosy řešení, ve kterých je záplavové území uvolněno a využíváno obcí jako území pro rekreaci, louky, pastviny anebo retenční nádrže.

**Kapitola tři** popisuje plánovací (územně plánovací) nástroje pro oblasti ohrožené povodněmi. Jako základní nástroj je uveden místní územní plán (Local Comprehensive Plan), dále speciální plány pro správu záplavového území a nakonec zónovací a regulační plány (obdoba našeho regulačního plánu).

Dále jsou uvedena vhodná územní řešení, jako např.:

- Rozvoj v sevřených skupinách – clusterech, který vymezuje sevřenou zástavbu s malými parcelami a zbytek území nechává volný.
- Změna hustot a vytváření volných prostor podél vodních toků.
- Rozvoj v plánovacích celcích (Planned Unit Development). Plánovacími celky jsou rozuměny komplexní polyfunkční celky, sestávající ze směsi bydlení různých typů, volných prostor a chráněných přírodních území.
- Vymezení ochranných zón, zelených stezek a terénních překážek.
- Vymezení volných prostor.
- Okrsky se speciálními environmentálními standardy (Overlay District).
- Prováděcí zónování (Performance Zoning), což je flexibilní zónování, přizpůsobené konkrétnímu staveništi s respektem k přírodním podmínkám. Zónování, místo aby vymezovalo konvenční pozemky, řeší společné veřejné prostory, sumu podlažních ploch a diferencované hustoty.
- Přenosná rozvojová práva. Tento systém přenáší právo k rozvoji z jednoho pozemku na jiný. Mají-li být ochráněny

pozemky, které byly dříve určeny k zástavbě, přenesl se oprávnění k výstavbě na pozemky jiné.

**Kapitola čtyři** popisuje specifická místní opatření k minimalizaci povodňových škod a k ochraně přirozené funkce říční nivy. Za zásadní opatření je vždy považována revize parcelace a uvolnění záplavového území. Kapitola popisuje hierarchii protipovodňových opatření od koncepčně plánovacích až po místní technické řešení. Za důležitá jsou považována velice jednoduchá opatření, jako je odstranění plotů a drobných staveb, směřování silničních náspů, propustky a mosty. Dále jsou popisovány vsakovací drenáže, retenční nádrže apod. Je popsán rozdíl po-

vodňového ohrožení na horním toku a dolním toku a na mořském pobřeží. Jsou také demonstrovány vhodné způsoby parcelace a vhodné způsoby zástavby v oblastech povodňového rizika.

*Tato publikace je pro podmínky v ČR zajímavá zejména proto, že podává informaci o Federálním programu pojištění proti povodním. Obdobný systém by bylo možno zavést i v České republice. Princip tohoto systému vede k motivaci obcí zabezpečovat svá území proti povodním, přičemž by měly státem garantovaný jednotný systém pojištění a koordinaci protipovodňových opatření v rámci celého státu. Ministerstvo pro místní rozvoj zkoumá v současné době možnosti a podmínky*

*zavedení programu ochrany a pojištění území proti povodním v ČR.*

*Ing. arch. Josef Markvart, CSc.  
ÚÚR Brno*

[MAYA MORRIS: SUBDIVISION DESIGN IN FLOOD HAZARD AREAS, 61 STR., 4 PŘÍLOHY. APA – PLANNING ADVISORY SERVICE REPORT NUMBER 473, APA PUBLICATIONS, CHICAGO 1997. PUBLIKACE JE VE FONDĚCH KNIHOVNY ÚÚR BRNO]