

# ÚZEMNÍ ROZVOJ A OCHRANA PŘED POVODNĚMI V POVODÍ LABE – NÁVRHY POSTUPŮ PRO NADNÁRODNÍ PARTNERSTVÍ

Peter Heiland & Katharina Feiden

Ochrana před povodněmi je v evropských aktivitách územního rozvoje zakotvena v prohlášeních ministrů členských států EU odpovědných za územní plánování už od 90. let jako její integrální součást. Z těchto iniciativ vzešly také různé konkrétní aktivity v povodích evropských řek – jako nejlepší příklad lze uvést program IRMA na Rýnu a Máze v rámci Iniciativy Společenství INTERREG II C. Od r. 1999 je preventivní ochrana před povodněmi explicitně zakotvena ve formě úkolu územního rozvoje v Evropských perspektivách územního rozvoje (angl. zkr. ESDP). Tím se mají zmírnit škody na národním hospodářství a regionální či místní nevýhody. Tato zásada byla důsledně uplatňována v podpůrných programech EU vztahujících se k regionální politice, takže projekty ochrany před povodněmi územně plánovacího charakteru v období fungování INTERREG III zaujímají vlastní významnou pozici.

Pro povodí Labe hrála tato skutečnost dlouho jen podřadnou roli, protože v popředí zájmu se ocitaly jiné úkoly nadnárodního územního rozvoje. V roce 2002 byla pak efektivita programu INTERREG v oblasti ochrany před povodněmi v povodí Labe vystavena zkoušce. Po katastrofě na Labi zkoumala odpovědná místa urychleně problém, jak by Evropská politika územního rozvoje mohla přiměřeně přispět ke zlepšení situace a v prevenci do budoucna. Teorie byla uvedena do praxe v podobě projektu ELLA, na němž spolupracuje 23 partnerů z pěti států. Od té doby byla vybudována velmi dobře fungující síť spolupráce, byly vypracovány společné přístupy, zpracován atlas s mapami nebezpečí a systémy managementu při povodních, dále regionální plány beroucí v úvahu ochranu před povodněmi a mnoho dalšího. Všechno se dělo za nadnárodní koordinace. Projekt ELLA v rámci projektu INTERREG III B, který je financován národními partnery a EU, představuje tak skutečný přínos jak k evropské integraci, tak k nadnárodní preventivní ochraně před povodněmi. Financování projektu probíhá ještě do konce roku 2006. Partneri projektu však již zjišťují další možnosti navazující spolupráce. V tomto příspěvku představujeme přínos projektu a jeho výsledky.

## 1. Projekt ELLA v rámci programu INTERREG III B CADSES

### 1.1 PODNĚT PRO INICIATIVU

Po povodňových událostech v roce 2002, které ukázaly v dramatické podobě, že v mnoha oblastech jsou v ochraně před povodněmi nutná další zlepšení, byl v rámci programu INTERREG III B CADSES iniciován projekt ELLA (přičemž pojem ELLA sestává z pojmenování řeky – německého ELbe a českého LAbe). Došlo se k poznání, že kromě četných opatření v oblasti vodního hospodářství se především požaduje, aby územní plánování na různých úrovních pravidelně revidovalo a zlepšovalo své návrhy i strategie, plány a opatření (viz např. Spolková vláda 2002; Spojené národy 2000; Směrnice LAWA 2004; Budapešťská iniciativa 2002; kromě toho: Dokumenty Mezinárodní komise na ochranu Labe, mj. Akční plán Povodeň 2003, Komise Evropských spo-

lečenství 2006). Proto musí být posílena v rámci projektu ELLA v povodí Labe nadnárodní spolupráce, protože i příčiny a škody v mezinárodních povodích mají přeshraniční souvislosti.

V tomto smyslu iniciovaly projekt ELLA (Elbe-Labe – Protipovodňová ochrana prostřednictvím nadnárodních opatření územního plánování) nejprve společně německé Spolkové ministerstvo dopravy, výstavby a rozvoje měst a Svobodný stát Sasko, jakož i - v těsné spolupráci s nimi - české Ministerstvo pro místní rozvoj. Mnozí regionální partneři, jako spolkové země Sasko-Anhaltsko a Braniborsko a české kraje, se rychle přidali. Do vypracování společného hrubého plánu a žádosti o dotaci z Iniciativy Společenství INTERREG III B CADSES, jejíž prostřednictvím přebírá Evropská unie financování projektů spojených s preventivní ochranou před povodněmi, byli zapojeni v období mezi listopadem 2002 a červnem 2003 čeští, polští, rakouští a maďarští partneři projektu.

Projekt byl s definitivní platností schválen v dubnu 2004 v rámci priority 4 INTERREGu III B: Ochrana životního prostředí, management zdrojů; prevence rizik v hlavním tématu opatření 4.3: Integrované vodní hospodářství a snížení nebezpečí povodní. Smlouva o dotaci byla uzavřena na podzim 2004.

### 1.2 PARTNERSTVÍ A FINANCOVÁNÍ PROJEKTU

Na vypracování společných návrhů postupu a jejich regionální realizace se podílelo celkem deset českých a po jednom polském, rakouském a maďarském partnerovi projektu (viz tab. 1).

Rozpočet projektu představuje celkem 2,56 milionů EUR. Ten je pokryt asi z 50% dotací EU z Evropského fondu pro regionální rozvoj (EFRE) a asi z 50% národními prostředky kofinancování (včetně prostředků PHARE) ze strany partnerů projektu. Projekt trvá od července 2003 do konce roku 2006.



**Obr. 1:** Podepsání společného prohlášení k zahajovací akci pro programy ODERREGIO/ELLA v rámci INTERREG IIIB dne 29. dubna 2004 v Berlíně (zprava doleva: ministr Wolfgang Birtler (Spolková země Braniborsko), náměstek ministra Wiesław Szczępański (Polská republika), ministr Manfred Stolpe (Spolková republika Německo) a Igor Hartmann (MMR – Česká republika).

### 1.3 CÍLE PROJEKTU

Ochrana před povodněmi v mezinárodních povodích zahrnuje jak místní, regionální a národní, tak i nadnárodní úkoly. Mezinárodní komise na ochranu Labe (MKOL) uzavřela mezinárodní dohody o standardech ochrany před povodněmi a vypracovala akční plán. Ten je zaměřen převážně na vodní hospodářství. Je potřeba skutečné integrace územního rozvoje a územního plánování, protože ty mají k dispozici takové nástroje prevence, aby byl pro vodní toky zachován prostor k roz-



**Obr. 2:** Povodí Labe a geografické rozdělení partnerů projektu

|           | <b>Instituce</b>  | <b>Stát</b> |
|-----------|---|-------------|
| PP 1 / LP | Saské státní ministerstvo vnitra (SMI)  | DE          |
| PP 2      | Spolkové ministerstvo dopravy, výstavby a rozvoje měst (BMVBS)                                    | DE          |
| PP 3      | Ministerstvo zemského rozvoje a dopravy spolkové země Sasko-Anhaltsko (MLV)                       | DE          |
| PP 4      | Okres Stendal (Ldk-St)  | DE          |
| PP 5      | Saské ministerstvo životního prostředí a zemědělství (SMUL)                                       | DE          |
| PP 6      | Saský zemský úřad pro životní prostředí a ekologii (LfUG)   | DE          |
| PP 7      | Odbor pro společné plánování Sasko-Braniborsko (GL BB)  | DE          |
| PP 8      | Spolkový hydrologický úřad (BfG)  | DE          |
| PP 9      | Německý spolek pro bydlení, stavbu měst a územní plánování e.V. (DVeV)                            | DE          |
| PP 10     | Spolkové ministerstvo výživy, zemědělství a ochrany spotřebitelů (BMELV)                          | DE          |
| PP 11     | Spolkové ministerstvo zemědělství, lesnictví, životního prostředí a vodního hospodářství (BMLFUW) | AT          |
| PP 12     | Ministerstvo pro místní rozvoj (MMR)  | CZ          |
| PP 13     | Ústecký kraj (Ust-Kr)   | CZ          |
| PP 14     | Jihočeský kraj (S-Boh-Kr)   | CZ          |
| PP 15     | Plzeňský kraj (KraPi)   | CZ          |
| PP 16     | Královéhradecký kraj (KraKra)   | CZ          |
| PP 17     | Středočeský kraj (KraCeBoh)   | CZ          |

|       |  |    |
|-------|--|----|
| PP 18 | Liberecký kraj (KraLi)                                 | CZ |
| PP 19 | Pardubický kraj (KraPa)                                | CZ |
| PP 20 | Ministerstvo životního prostředí České republiky (MŽP) | CZ |
| PP 21 | Vratislavská agentura regionálního rozvoje (WARR)      | PL |
| PP 22 | Vodohospodářský úřad Střední Tisa (MiTiWa)             | HU |
| PP 23 | Povodí Labe (PLA)                                      | CZ |

LP = vedoucí partner; PP = projektový partner

Tab. 1: Partneři v projektu ELLA

livu a aby bylo zastavení v rizikových územích náležitě přizpůsobeno. Práce nadnárodního partnerství v rámci ELLA mají přispět především ke koordinaci přeshraničních aktivit územního plánování.

Pro projekt a jako rámec pro vypracování společných návrhů opatření územního plánování spojených s ochranou před povodněmi v povodí Labe stanovili nadnárodní partneři následující cíle:

- Vybudování nadnárodní sítě spolupráce v oblasti územního plánování a územního rozvoje: Všichni partneři mají za úkol vytvořit stabilní síť úřadů územního plánování na regionální úrovni vč. úřadů vodního hospodářství a využívat ji k dalším účelům územního plánování a oborového plánování.
- Příprava a poskytnutí dat a informací o potenciálech rizik, potřebných opatřeních, účincích opatření a krocích k jejich realizaci (mapy nebezpečí, retenční plochy, využití krajiny atd.). V této souvislosti a jako mapové podklady je třeba k návrhům postupů vypracovat:
  - Mapy zobrazující povodňová rizika (Atlas Labe, část 1): Mapa obsahuje zobrazení povodňových rizik pro dílčí území povodí v rámci ELLA v těsné spolupráci s vodoprávními úřady, MKOL a Povodím Labe.
  - Kartografické vyjádření potřeb jednání o nutných opatřeních (Atlas Labe, část 2): Mapy k nadnárodním návrhům postupů s určením témat, opatření k plochám, jež je nutno chránit, atd. (nadnárodní mapy povodí Labe v malém měřítku).
- Zkoumání a zlepšování nástrojů územního plánování a právních podkladů ve spolkových zemích

a státech, na jejichž území leží povodí Labe.

- Realizace pilotních projektů: Příkladný další rozvoj regionálních plánů (pilotní projekty), ve kterých dochází k integraci map nebezpečí s ochranou před povodněmi.

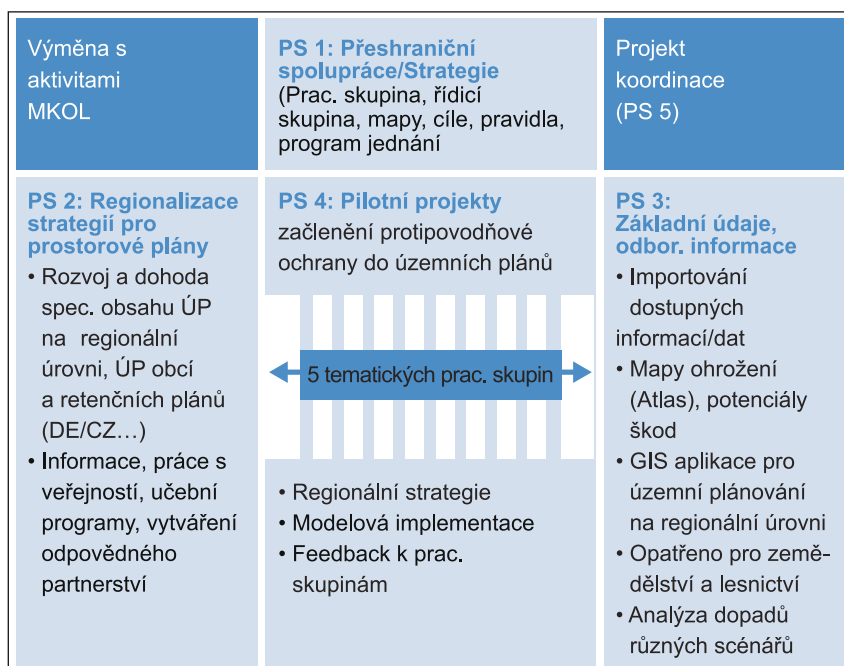
#### 1.4 STRUKTURA PROJEKTU

K dosažení cílů uvedených výše byl pro projekt ELLA ustanoven pracovní program se čtyřmi balíčky odborných prací a nadnárodními kooperačními strukturami, jakož i modul řízení a koordinace projektu (viz obr. 3). V ohnisku zájmu jsou návrhy týkající se kroků a obsahů územního plánování vztahující se k ochraně před povodněmi v povodí, které musejí být zpracovány a dohodnuty na nadnárodní úrovni. Na jejich základě dojde v rámci pilotních projektů k (exem-

plární) implementaci do plánování na úrovni regionu. Jako podklad k tomu budou zpracovány mapy nebezpečí pro vybrané úseky Labe a některých jeho vedlejších přítoků (přehledové mapy pro Atlas Labe); to se děje v těsné koordinaci s četnými pracemi MKOL, spolkových zemí a krajů (viz mj. Akční plán MKOL 2003).

Další odborné podklady se vypracovávají pro určení cílů a zásad územního plánování. K tomu účelu se do projektu zařadí co nejvíce souvisejících prací, které probíhají v rámci jiných projektů.

Pro strukturu projektu je zvláště důležité včlenění početných prací v povodí Labe, které nejsou zpracovávány bezprostředně v rámci projektu ELLA, ale ve velké míře se k němu vztahují. Někdy se jedná o dosti složité záležitosti, protože počet participujících



Obr. 3: Struktura projektu a pracovní balíčky (PS) v programu ELLA (Zdroj: *Infrastruktur und Umwelt 2005*)

cích subjektů se pak velmi zvětšuje. Přesto se v rámci ELLA podařilo ponechat v zorném poli rozhraní vůči jiným aktivitám a stále vytvářet propojení. Kromě výměny s jinými projekty v rámci INTERREG III, jako Oder-Regio, FLAPP, ILUP nebo SUMAD, s nimiž už v partnerských vztazích styčné body existují, byla navázána spolupráce s jinými iniciativami, ja-

ko Weißeritz-Regio (týká se spolkové země Sasko a IÖR), nebo práce z velkého sloučeného výzkumného projektu RIMAX (německého Spolkového ministerstva vzdělávání a výzkumu). Další významná doplnění těchto prací přinesly kontakty s různými českými institucemi.

K projektu také významně přispěl Ústav územního rozvoje (ÚÚR), který

byl zapojen do diskusí nikoli jako oficiální partner projektu, ale jako odborná organizace spadající pod Ministerstvo pro místní rozvoj. Tak mohly být přímo i prostřednictvím ÚÚR do prací začleněny praktické a vědecké poznatky z české praxe územního plánování (viz Použité zdroje: Kyselka 2005).

## 1.5 NADNÁRODNÍ PRACOVNÍ GRÉMIA

K celkové koordinaci mezi činnostmi v různých pracovních balíčcích a ke zpracování společných výsledků byla koncipována řada nadregionálních i regionálních pracovních skupin. Zástupci partnerských organizací tvoří pracovní skupiny, jejichž vedení převzal nadnárodní tým tvořený vždy jedním německým a jedním českým partnerem. Tyto pracovní skupiny se zabývají koordinací a zpracováváním výsledků pro různé dílčí aspekty projektu. Přibližně jednou za půl roku jednájí o různých tématech.

Podle úkolů uvedených výše je každá pracovní skupina odpovědná za dílčí výsledky a jejich nadnárodní koordinaci. Nejdůležitější produkty pracovních skupin jsou uvedeny v tabulce.

Pracovní skupiny tedy představují „srdce“ projektu, přičemž pravidelná vzájemná setkávání vedoucích pracovníků pracovních skupin a součinnost koordinátorů projektu ve všech pracovních skupinách zajišťují veškerou koordinaci. Finanční náklady na činnost pracovní skupiny jsou nepochybně vysoké. Skupiny se v době realizace projektu setkají celkem asi pětkrát, pokaždé na jeden až dva dny, vždy za účasti 15 až 30 účastníků. Pro společnou práci je velmi pozitivním rysem vysoké nasazení všech institucí v pracovních skupinách, vysoká kontinuita participace a vysloveně kvalitní mezinárodní výměna.

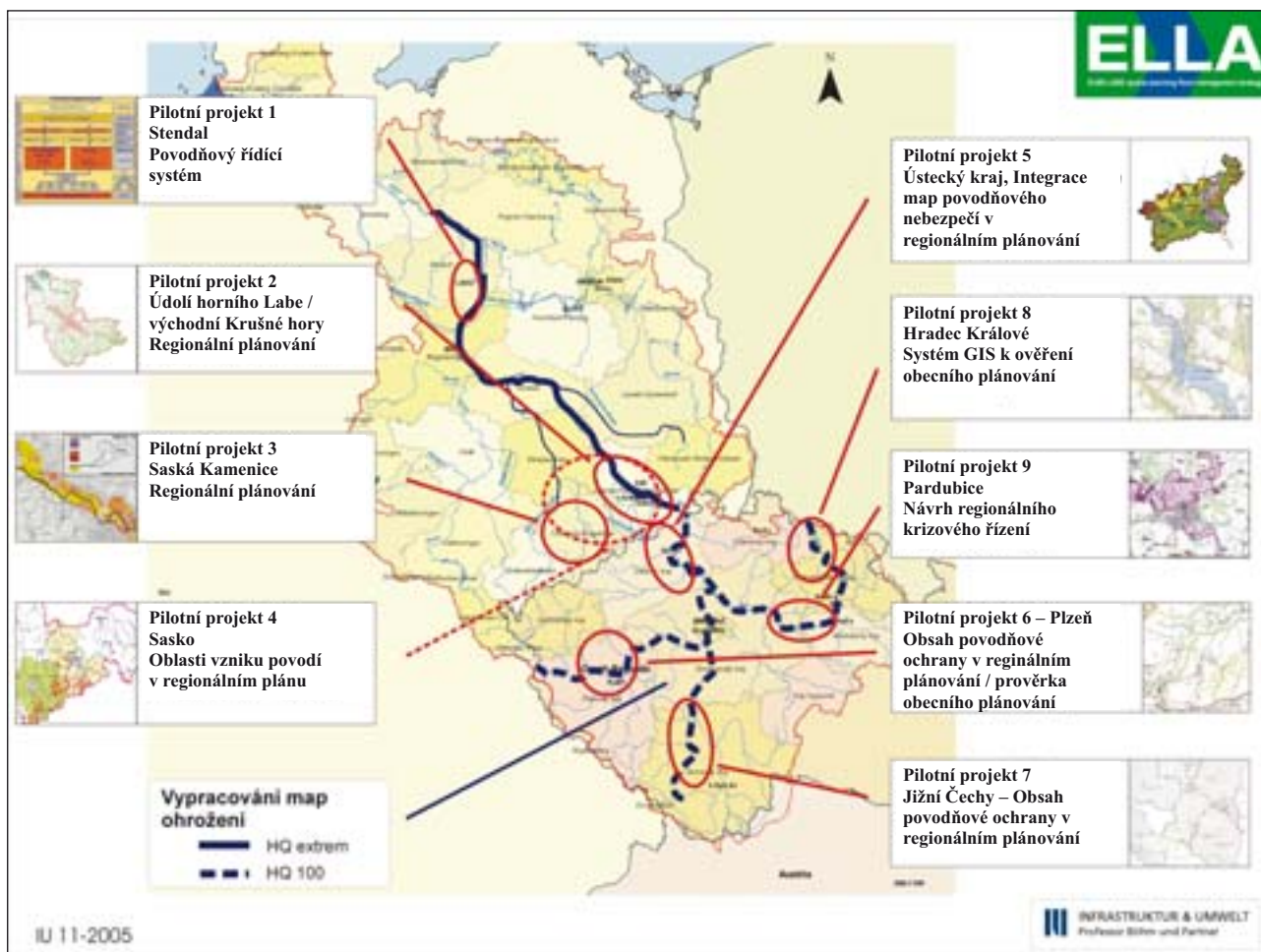
Jednacími jazyky projektu jsou němčina a čeština, při pracích na úrovni EU a s polskými nebo maďarskými partnery také angličtina. Všechna jednání pracovních skupin se překládají (stejně jako pracovní dokumenty) do němčiny a češtiny, částečně do angličtiny.

| Pracovní skupina  | Témata  |
|---|---|
| <b>PS 1</b><br>Nadnárodní návrhy postupů                              | ⇒ Zpracování návrhů postupů pro celé povodí<br>⇒ Problematika vlivu odtokových poměrů lokalit ležících v horní části povodí na lokality níže položené<br>⇒ Rámec konkrétních aktivit pro všechny aktéry<br>⇒ Koordinace s MKOL<br>Produkty: Nadnárodní zpráva ELLA „Návrhy postupů“ |
| <b>PS 2</b><br>Regionální implementace<br>Plánování na úrovni regionu | ⇒ Propojení pilotních projektů<br>⇒ Přeshraniční plánování na úrovni regionů<br>⇒ Zpracování společné implementační strategie<br>Produkty: Návrhy postupů pro plánování na úrovni regionu, Zpráva o vyhodnocení pilotních projektů  |
| <b>PS 3</b><br>Management dat   | ⇒ Koordinace s oborovým vodohospodářským plánováním a MKOL<br>⇒ Zpracování přehledného atlasu nebezpečí<br>⇒ Zpracování map opatření<br>Produkty: Atlas Labe (mapy nebezpečí), různé nástroje pro management povodní  |
| <b>PS 4</b><br>Právo/Správa   | ⇒ Specifika rámcových právních podmínek<br>⇒ Srovnání právních předpisů a návrhy unifikace<br>⇒ Zpracování návrhů řešení právních problémů<br>Produkty: národní právní studie (německé, české), nadnárodní právní studie  |
| <b>PS 5</b><br>Informování veřejnosti/uvědomění si problému           | ⇒ Opatření ke zvýšení povědomí veřejnosti<br>⇒ Konceptce putovní výstavy ELLA<br>⇒ Workshopy odborníků<br>⇒ Regionální konference<br>Produkty: Putovní výstava, regionální konference a workshopy, informační materiál  |

Tab. 2: Struktura a témata pracovních skupin v rámci ELLA



Obr. 4: Prezentace výsledků jednotlivých českých pilotních projektů v září 2005 v Praze



Obr. 5: Přehled pilotních projektů ELLA (Zdroj: Infrastruktur und Umwelt 2005)

## 2. Podklady pro nadnárodní návrhy postupů

### 2.1 PRÁVNÍ PODKLADY ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ V SOUVISLOSTI S OCHRANOU PŘED POVODNĚMI

Jako výchozí podklad pro možnou implementaci návrhů činností byl prodiskutován a analyzován právní rámec územního plánování a ochrany před povodněmi. Přitom byly důkladně rozebrány předem stanovené cíle přeshraniční spolupráce na mezinárodní i na národní úrovni. Dále se zkoumaly a srovnávaly právní předpisy vztahující se k ochraně před povodněmi, přičemž byly zvláště respektovány zákony o územním plánování a vodní právo v národech podílejících se na programu ELLA. V návrzích činností mají být uvedeny deficitní, nedostatky a návrhy na legislativní úpravy, jež je

nutno řešit. Kromě prací pracovní skupiny jsou základem tyto právní studie:

- „Národní studie: Právní předpisy o ochraně před povodněmi a o prostorovém/územním plánování v povodí Labe na území Německa“, zpracovaná v Leibnitzově ústavu ekologického prostorového rozvoje z pověření Saského státního ministerstva vnitra.
- „Právní rámec spolupráce mezi Spolkovou republikou Německo a Českou republikou v oblasti ochrany před povodněmi a prostorového/územního plánování“, zpracovaný v Leibnitzově ústavu ekologického prostorového rozvoje z pověření Saského státního ministerstva vnitra.
- „Právní předpisy v oblasti preventivní ochrany před povodněmi metodami územního plánování“ a „Národní studie České republiky“, zpracovaná Povodím Vltavy z pověření Ministerstva pro místní rozvoj.

### 2.2 VÝSLEDKY PILOTNÍCH PROJEKTŮ

Do ELLA je zařazeno devět pilotních projektů. Tyto pilotní projekty se realizují v regionech zvolených tak, aby zahrnovaly celé povodí. Cílem pilotních projektů je ověření cílů a výsledků projektu v podmínkách konkrétních regionů a vytváření konsensu ohledně zapojení relevantních subjektů z regionálních úrovní.

V šesti regionálních projektech bylo zpracováváno zlepšení implementace požadavků na ochranu před povodněmi do územního plánování na úrovni regionů. Podstatnou součástí při implementaci vhodného konceptu zónování byly přitom informace vodního hospodářství o riziku povodní. Ve všech projektech byla vymezena role územního plánování na úrovni obcí a byly použity obecní informační mapy.

Povodně, event. systémy povodňového managementu, byly zpracovány

| <b>Pilotní projekt 1 – Systém managementu povodní okresu Stendal</b>   |  |
|--|--|
| Obsah  | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Systém managementu povodní.</li> <li>– Použití GIS (mapy nebezpečí, pomoc při jednání/rozhodování).</li> <li>– Výpomoc při zavádění do regionálního plánu.</li> <li>– Prevence nežádoucí individuální výstavby.</li> <li>– Preventivní územní plánování na úrovni obce a regionu.</li> </ul>  |
| Produkty   | <p>Systémem managementu mohla být ochrana před povodněmi v okrese Stendal zlepšena o 3 stupně:</p> <p>Informace: Příprava a poskytnutí informací (data, mapy) v HWMS;<br/>(= Hochwassermanagementsystem = systém managementu povodní);</p> <p>Komunikace: efektivnější komunikace zúčastněných plánovačů;</p> <p>Struktura jednání: Vytvoření odborného grémia jako nositele kompetencí a kontaktního partnera pro ochranu před povodněmi v regionu v oblasti vodního hospodářství, stavebnictví a činnosti plánovačů;</p> <p>HWMS bylo přizpůsobeno požadavkům souhrnných a oborových plánů a je přenosné na jiné zemské kraje.</p> |
| <b>Pilotní projekt 2 – Údolí horního toku Labe/východní Krušnohoří</b> |  |
| Obsah  | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Zlepšení požadavků na ochranu před povodněmi v regionálním plánu.</li> <li>– Zpracování map nebezpečí.</li> <li>– Přeshraniční plánování společně s Ústeckým krajem.</li> <li>– Preventivní regionální plánování.</li> </ul>  |
| Produkty   | <p>V pilotním projektu probíhaly v procesu koordinace mezi vodohospodářskými daty a požadavky regionálního plánování konzultace. V procesu byla obzvláště objasňována koordinace k územnímu plánování na úrovni obce. Subjekty mající rozhodovací pravomoci a veřejnost byly do realizace integrovány, Regionální plán se nachází ještě ve fázi sestavování.</p>   |
| <b>Pilotní projekt 3 – region Saská Kamenice</b>                       |  |
| Obsah  | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Zlepšení požadavků ochrany před povodněmi v regionálním plánu.</li> <li>– Zpracování map nebezpečí povodní a map se zobrazením povodňových rizik.</li> <li>– Realizace na příkladu jedné obce.</li> <li>– Preventivní územní plánování na úrovni obce a regionu.</li> <li>– Směrnice pro obec a region.</li> </ul>  |
| Produkty   | <p>Informační mapa obce týkající se povodní a mapa nebezpečí pro obec Glauchau (obě v měřítku 1 : 5 000)</p>   |
| <b>Pilotní projekt 4 – Sasko</b>                                       |  |
| Obsah  | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Vypracování metody na určení oblastí vzniku povodní.</li> <li>– Vymezení/diferenciace oblastí vzniku povodní.</li> <li>– Implementace do územního plánování na úrovni regionu.</li> </ul>   |
| Produkty   | <p>V tomto projektu je vypracována metoda na určení oblastí vzniku povodní. Ta je zpracována v prvé řadě pro území Svobodného státu Sasko, může však být koncipována tak, že je přenosná na jiné regiony. Je třeba formulovat doporučení a opatření v zemědělství a napomoci jejich implementaci do plánování na úrovni regionu.</p>   |
| <b>Pilotní projekt 5 – Ústecký kraj</b>                                |  |
| Obsah  | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Integrace map nebezpečí do plánování na úrovni regionu.</li> <li>– Mapy povodňového nebezpečí.</li> <li>– Implementace map povodňového nebezpečí do územního plánování na úrovni regionu.</li> <li>– Koncept zónování.</li> <li>– Přezkoumání územního plánování na úrovni obcí, koordinace s obcemi.</li> </ul>  |

| Produkty  | <p>V rámci pilotního projektu se Krajský úřad Ústeckého kraje zabýval analýzou a hodnocením územně plánovací dokumentace ze 36 obcí. Krajský úřad sledoval cíl sladit stávající územní plány s nejnovejším stavem vykázaných záplavových území. Bylo identifikováno 235 ploch, na nichž je jejich současné využití v rozporu se záplavovým územím. Výsledky byly sestaveny na interaktivním DVD a na regionálním workshopu prezentovány veřejnosti.</p> |
|---|---|
| <b>Pilotní projekt 6 – Plzeňský kraj</b>        |   |
| Obsah   | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Obsahy k ochraně před povodněmi v územním plánování na úrovni regionu. Zkoumání územních plánů na úrovni obce.</li> <li>– Implementace map nebezpečí do územního plánování na úrovni regionu.</li> <li>– Zkoumání územních plánů na úrovni obce, diskuse s obcemi.</li> <li>– Koncept zónování.</li> <li>– Kontrolní seznam pro obce.</li> </ul>   |
| Produkty  | <p>Těžiskem projektu byla analýza nebezpečí záplav při povodňových událostech. Přitom byly obce klasifikovány do kategorií ohrožení. Nadto se zkoumají funkce obcí v systému ochrany před povodněmi. Výsledkem je znázornění potřeby zvýšení retenční kapacity zkoumaného území. Dále se navrhuje zřízení „fondu na ochranu před povodněmi“. Tím má být podporováno uvědomělé odpovědné chování vlastníků nemovitostí a orgánů veřejné správy.</p>      |
| <b>Pilotní projekt 7 – Jihočeský kraj</b>       |   |
| Obsah   | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Implementace ochrany před povodněmi v územním plánování na regionální úrovni.</li> <li>– Přezkoumání ÚPD obcí.</li> <li>– Použití GIS, přehledy plánování na úrovni obcí.</li> <li>– Překrývání plánování a mapy rizik.</li> <li>– Slučitelnost s konkurujícími zájmy.</li> </ul>  |
| Produkty  | <p>Byly zjištěny škody z povodně 2002 a vyvinut koncept ochrany před povodněmi. Z toho byla formulována doporučení pro územní plánování na regionální úrovni a vyznačeny plochy potenciálních nádrží a poldrů. Mimoto byly přezkoumány účinky splavnění Vltavy v úseku mezi zřezadlem Kořensko a Českými Budějovicemi na případné budoucí povodňové události.</p>   |
| <b>Pilotní projekt 8 – Královéhradecký kraj</b> |   |
| Obsah   | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Systém GIS k přezkoumání územních plánů obcí.</li> <li>– Protipovodňová ochrana v územním plánování na regionální úrovni.</li> <li>– Přezkoumání územních plánů obcí.</li> </ul>   |
| Produkty  | <p>Úkoly vodního hospodářství spojené s územním plánováním na regionální úrovni a znázorněné v interakčních (dialogových) mapách. Veřejnost byla prostřednictvím těchto map a regionálního workshopu informována o záplavových oblastech stanovených pro Q<sub>100</sub>. Plány využití ploch, tj. územní plány obcí byly aktualizovány. Výsledky byly zahrnuty do plánu ochrany před povodněmi.</p>  |
| <b>Pilotní projekt 9 – Pardubický kraj</b>      |   |
| Obsah   | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Koncept managementu regionálních rizik.</li> <li>– Vymezení ohrožených zón na Labi, km 212–375.</li> <li>– Hodnocení a koncept managementu nebezpečí povodní pro podnik „Synthesia“.</li> <li>– Mapy území ohroženého povodněmi / Hodnocení.</li> </ul>  |
| Produkty  | <p>Byly vypracovány mapy povodňového nebezpečí. K tomu byl vypracován model průběhu povodňové vlny ve 20 km dlouhém úseku Labe od ústí řeky Loučná až k městu Přelouč, s cílem mj. zvýšit bezpečnost chemické továrny.</p>  |

Tab. 3: Přehled obsahů pilotních projektů

ve dvou pilotních projektech. Za prvé, aby doprovázely preventivní územní plánování na úrovni obce a regionu a za druhé, aby byl zpracován cílený koncept na ochranu chemické továrny.

## 2.3 ATLAS LABE - INFORMACE K NEBEZPEČÍ POVODNÍ

Technickými opatřeními lze realizovat vysoký stupeň ochrany před povodněmi. Ochrana technickými prostředky je ovšem drahá a není nikdy absolutně jistá, protože návrhová povodeň může být vždy překročena a ochranné zařízení může selhat. Rozhodující pro výrazné zmírnění škod v případě extrémních povodňových událostí je proto individuální prevence v ohrožených oblastech, jejímž základním předpokladem je informovanost potenciálně ohrožených subjektů o možných nebezpečích. V rámci protipovodňových opatření se to děje vypracováním a zveřejněním map ohrožených území. Ty jsou k dispozici ve formě atlasu ohrožených území v analogové nebo digitální podobě, popřípadě v dialogovém režimu na internetu pro plánovače i soukromé osoby.

V rámci projektu ELLA je tedy vypracování tzv. „Atlasu Labe“ základním stavebním kamenem pro nad-

národní návrhy opatření. Atlas Labe je připravován pod vedením Saského zemského úřadu pro životní prostředí a geologii, přičemž všichni partneři v Německu a České republice už dodali relevantní data. V atlasu jsou znázorněny ohrožené zóny pro celý tok Labe. Ohrožené zóny jeho četných přítoků jsou ve formě příloženého CD-ROM. Jako internetová aplikace mají být zpřístupněny interaktivní mapy v měřítku 1 : 100 000.

V současné době je projednávána směrnice EU o ochraně před povodněmi, která by předepsala závazné mapování povodňových rizik. Zatím není jasné, kdy tato směrnice bude schválena a jaký bude její obsah. Je však třeba konstatovat, že mapování povodňových nebezpečí plynule pokračuje. Metody k vypracování souboru map v zásadě odpovídají úkolům stanoveným v návrhu směrnice.

U těchto prací je třeba zvláště se zmínit o spolupráci projektových partnerů při poskytování dat, kde se u takto rozsáhlých projektů vždy mohou vyskytnout překážky. Také v projektu ELLA bylo třeba překonat mnoho byrokratických a částečně i finančních překážek, než se nakonec podařilo úspěšně vyrovnat s mnoha rozdílnými předpisy poskytování a využívání dat.

## 2.4 ELLA - PUTOVNÍ VÝSTAVA K INFORMOVÁNÍ OBYVATELSTVA A NOSITELŮ ROZHODNUTÍ

Vnímání rizik je kritickým místem každého plánování pro krizové situace. Nebezpečí vnímá jen ten, kdo je může a chce vidět. Nestačí jenom chtít, člověk musí mít i možnosti, ale samy možnosti bez chtění nestačí (viz Frei-Bischoff 1999).

V projektu ELLA jsou proto zahrnuty práce, jimiž se zvyšuje povědomí veřejnosti o problému. Vnímání nelze prostě „zprostředkovat“. „Znamená to vnímání, nikoli dogma. Vnímání je aktivní proces, který je poháněn a řízen našimi potřebami“ (Frei-Bischoff, 1999).

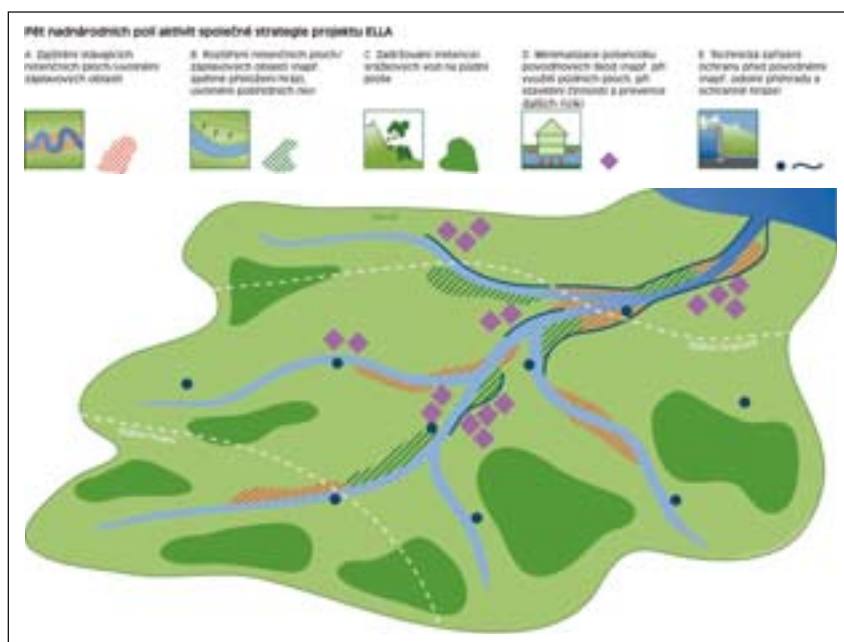
Důležitým prvkem projektu je mj. putovní výstava na téma „Ochrana před povodněmi na Labi“, která zainteresované veřejnosti odpoví na otázky týkající se příčin a možností prevence povodní. Upřednostněny byly přitom problémy územního plánování a vodního hospodářství.

Putovní výstava našla uplatnění při nejrůznějších akcích. V Drážďanech, Magdeburku a Praze se konaly regionální konference, na nichž byly představeny a diskutovány vypracované strategie, mapy a pilotní akce. Pozornost byla věnována celostátním aktivitám ochrany před povodněmi i regionálním a lokálním přístupům.

Na regionálních workshopech byly územním plánovačům, zástupcům vodního hospodářství a dalším účastníkům z řad odborné veřejnosti prezentovány regionální možnosti ochrany před povodněmi v rámci územního plánování, strategické podklady a data o povodňovém nebezpečí.

## 3. Nadnárodní návrhy k jednání o vzájemně odsouhlasených protipovodňových opatřeních

Práce v rámci projektu ELLA a jeho výsledky vedou nadnárodní partnerství k formulaci společných návrhů



Obr. 6: Národní pole aktivit společné strategie ELLA

jednání k realizaci zlepšené ochrany před povodněmi s pomocí územního plánování.

Rámec pro návrhy postupů je dán národními zákony a výchozími údaji k jednání, které jsou zakotveny v četných národních strategiích a směrnicích. Mimoto se při vyvíjení variant návrhů postupů vycházelo z odborných plánů a programů, např. z akčního plánu Ochrany před povodněmi MKOL.

Jádrem návrhů postupů jsou opatření (nadmárodního) územního plánování v rámci níže uvedených oblastí jednání (viz též obr. 6). Nedílnou součástí je spolupráce s vodním hospodářstvím a přínosy vodního hospodářství. Jednáno má být i o neméně důležitých přínosech jiných disciplín, které mají vliv na ochranu proti povodním.

Návrhy postupů konstruované na spojení podkladů a systematiky přístupů zahrnují následující části:

1. Potřeba jednání o vodohospodářských aktivitách s relevancí pro územní plánování.
2. Potřeba jednání o záležitostech územního plánování v regionech povodí Labe.
3. Opatření ke zvýšení povědomí o problému.

Aspektům plánování na úrovni obcí byla sice v ELLA přiznána velká pozornost, i když – z důvodu chybějících partnerů na úrovni obcí – netvoří vlastní část jednání. Nicméně návrhy postupů pro regionální plánování zahrnují vždy spolupráci regionů a obcí.

Implementace uvedených návrhů postupů musí následovat v krátkodobém, střednědobém nebo dlouhodobém horizontu. Nositeli rozhodnutí jsou nejen partneři projektu ELLA, nýbrž i další instituce. Ty jsou vyzvány, aby se zapojily do nadnárodní komunikace a kooperace. Cílovými skupinami jsou především aktéři územního plánování a další spolupracující subjekty.

### 3.1 POLE ÚZEMNĚ PLÁNOVACÍCH AKTIVIT U NADNÁRODNÍCH NÁVRHŮ POSTUPŮ

Pole aktivit v rámci jednání partnerů ELLA byla stanovena (a na jejich základě návrhy k jednání formulovány) následovně:

- A – ochrana stávajících retenčních prostorů a poldrů,
- B – zajištění ploch k rozšíření retenčních prostorů,
- C – retence v oblastech vzniku povodní,
- D – snížení potenciálů škod v ohrožených oblastech,
- E – technická ochrana před povodněmi (zařízení sloužící k retenci a ochraně).

Zvláště v tématech jednání A – D se počítá s významným přínosem územního plánování (kromě vodního hospodářství), zatímco u tématu E je územní plánování vzhledem k jeho kompetencím již méně žádáno (nehledě na lokalizaci).

U každého tématu se nutnost jednat zmapuje, resp. vyhotoví se mapy k nadnárodním návrhům s vymezením významných území s opatřeními (nadmárodní mapy Labe v malém měřítku).

### 3.2 POTŘEBA JEDNÁNÍ O VODOHOSPODÁŘSKÝCH AKTIVITÁCH S RELEVANCÍ PRO ÚZEMNÍ PLÁNOVÁNÍ

Územní plánování potřebuje pro ochranu před povodněmi data a celkové koncepty vodohospodářského plánování. Zástupci příslušného oborového plánování a územního plánování na regionální úrovni diskutovali relevantnost informací k povodním pro plánování a možnosti realizace retenčních prostorů za účelem vymezení ploch pro zadržení vody podél vodních toků v rámci ELLA. Z různých nadregionálních úvah a zvláště z pilotních projektů byl odvozen profil požadovaných dat, který měl střednědobě sloužit jako cíl přípravy disponibilních dat a informací. Příslušná data jsou z části již k dispozici, z části je potřeba je ještě doplnit.

Byly definovány návrhy pro stanovení ohrožených zón a katalog kategorií ploch potřebných pro územní plánování. Přitom už byl předložen v základních rysech první návrh evropské směrnice o ochraně před povodněmi, podle něž je třeba popsat události vyskytující se často, zřídka a velmi zřídka. Partneři ELLA se v podstatě sjednotili na příslušných definicích, i když národní právní předpisy jsou rozdílné. Konkrétní přístup k řešení ochrany v případě povodně s určitou periodicitou výskytu se mezi jednotlivými státy zatím ještě liší, do budoucna by však společně formulování tohoto přístupu mělo vést k další harmonizaci.

Vypracování Atlasu Labe pro sestavení rizikových zón v rámci ELLA se stalo významným základním kamenem pro další práci k vydání map nebezpečí povodní na všech příslušných plochách. Tato práce má pokračovat v celém povodí Labe tak, aby informace mohly být dány k dispozici veřejnosti a orgánům územního plánování.

V Sasku byla v rámci ELLA vyvinuta metoda ke stanovení oblastí vzniku povodní. Doporučuje se vyznačit tyto plochy v celém povodí Labe, aby bylo možno plánovat účinná a cílená opatření ochrany před povodněmi. Řízeným využitím území se zlepší retence vody.

Aby územní plánování mohlo v dlouhodobém horizontu zajistit potenciální retenční prostory, tj. vymežit příslušné plochy, potřebuje k tomu od resortu vodního hospodářství příslušné koncepty. K tomuto účelu mají být v dokumentu ELLA formulovány příslušné zásady.

### 3.3 ÚKOLY PRO SYSTÉM ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ V REGIONECH POVODÍ LABE

Regiony mají rozhodující úlohu při zajišťování adekvátní protipovodňové ochrany v povodí přesahující území států. V podstatě odpovídají za realizaci strategií a návrhů postupů a vzájemně sladěným postupem zajišťují úspěch této prevence.



K umožnění takového vzájemně odsouhlaseného postupu partneři ELLA stanovili v souladu s katalogy vodohospodářských informací a dat návrhy na použití plánovacích nástrojů, podle nichž by v oblastech, které jsou často až zřídka postižované povodněmi a mají vysoký potenciál ohrožení, neměla být povolována výstavba, pokud je možno realizovat ji jinde. Ve všech územních plánech na regionální úrovni by měly být vymezeny zóny odstupuňovaného využití území z hlediska ochrany před povodněmi.

K sladěnému postupu na celém území povodí patří také nakládání s náhradními plochami, jichž bude zapotřebí v případech, kdy ochrannými opatřeními realizovanými na určitém úseku vodního toku dojde ke zvýšení povodňového nebezpečí v úseku jiném. Proto je nutno, aby byl vypracován celkový vodohospodářský koncept. V územních plánech na regionální úrovni by měly být tyto plochy vymezeny.

Klimatologové jsou stále více zajedno v názoru, že klimatické změny v budoucnu ovlivní i odtokové poměry v povodích řek. Zatím není do detailu jasné, jakým způsobem se nebezpečí povodní konkrétně projeví. Přesto klimatologické výzkumné ústavy v EU zabývající se podněmím doporučují zvýšit stupeň bezpečnosti při dimenzování ochrany. Partneři ELLA doporučují, aby při plánování ochrany byly zohledněny antropogenní i neantropogenní vlivy zvyšující nebezpečí povodní.

Role územního plánování na úrovni obcí by měla být ve smyslu ochrany před povodněmi posílena. K tomu patří mj. koordinace územních plánů pořizovaných na různých stupních veřejné správy. Podpůrným nástrojem k tomu by měla být aktualizace dat.

### 3.4 OPATŘENÍ KE ZVÝŠENÍ POVĚDOMÍ O PROBLÉMU POVODNÍ

Četná šetření a výzkumy ukazují, že většinu škod při událostech s nízkou pravděpodobností výskytu by by-

lo možno zabránit, kdyby všechny relevantní subjekty i jednotlivci byli lépe připraveni jak obecně, tak i konkrétně na svou vlastní situaci. V souvislosti s ochranou před povodněmi však všeobecně existuje problém spočívající jakoby v neaktuálnosti nebezpečí povodně v období mezi dvěma povodněmi. Také projekt ELLA se zabýval tématem povědomí veřejnosti o povodních. Při realizaci putovní výstavy a regionálních workshopů byly formulovány návrhy pro budoucí opatření ke zvýšení povědomí veřejnosti o problému. Tato opatření budou formulována se zaměřením na cílové skupiny dotčených občanů, podnikatelů, orgánů veřejné správy a oborových plánovačů, jakož i na sdělovací prostředky a v budoucnu mají být zohledňovány i partnery ELLA při jejich činnostech. Výsledkem výstavy je, že takové kampaně jsou veřejností akceptovány, pokud jsou dobře promyšlené a organizované. Měly by se pravidelně opakovat.

## 4. Shrnutí a výhled

Ke konci roku 2006 chtějí projektoví partneři ve společném prohlášení k výsledkům projektu oznámit další cesty realizace a pokračování spolupráce. Je naléhavě nutné, aby se v započaté spolupráci na vysoké úrovni střednědobě až dlouhodobě pokračovalo. V programech činností existuje celá řada úkolů, které mohou být vyřešeny jen v nadnárodní spolupráci. Přitom by měla být zintenzivněna spolupráce mezi aktéry a v některých případech i rozšířena o další subjekty. Zejména užší propojení činností nadnárodních spolupracujících subjektů z oblasti územního plánování s Mezinárodní komisí pro ochranu Labe poskytuje vynikající výchozí pozici pro budoucí pokrok v ochraně před povodněmi.

Právě spolupráce mezi obory a spolupráce mezi českými a německými partnery v rámci ELLA by měla být vzorem pro budoucí práce, protože iniciovala přechod od teoretické metody nadnárodní spolupráce v oblasti územního plánování v úzké návaznosti na zásady evropských aktivit

v oblasti územního rozvoje k praktické spolupráci zaměřené na konkrétní výsledky.

## 5. Upozornění / Instituce odpovědné za projekt

Projekt ELLA byl s velkou angažovaností iniciován a je stejně tak i podporován Saským ministerstvem vnitra. Na úrovni spolkové vlády se o projekt stará Spolkové ministerstvo pro dopravu, výstavbu a rozvoj měst. V České republice koordinuje činnosti českých partnerů Ministerstvo pro místní rozvoj. Četní formální i neformální partneři se angažují v pracovních skupinách a na přípravě pracovních balíčků nebo pilotních projektů. Projekt typu ELLA, který je zaměřen především na regionální a lokální cílové skupiny, však žije především díky zapojení krajských úřadů, konkrétně odborů územního plánování. V České republice jsou do ELLA zapojeny většinou pilotními projekty příslušné kraje, které podstatnou měrou přispívají k rozvoji nadnárodních návrhů postupů aktivním vytvářením pracovních skupin.

### Použité zdroje:

- Budapester Initiative zur Stärkung der regionalen Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Hochwasserschutzes: Gemeinsame Erklärung der Delegationsleiter, Budapest : 2002.*
- Die Bundesregierung: Arbeitsschritte zur Verbesserung des vorbeugenden Hochwasserschutzes. – 5-Punkte-Programm der Bundesregierung vom 15. September 2002, Berlin : 2002.*
- FREI-BISCHOFF, R. *Risikowahrnehmung.* – In: Bayerisches Landesamt für Wasserwirtschaft (Hrsg.): *Extreme Naturereignisse und Wasserwirtschaft – Niederschlag und Abfluß.* – Informationsberichte Heft 5/99, München : 1999.
- HAUPTER, B., HEILAND, P., NEUMÜLLER, J. *Interregional and transnational co-operation in river basins – chances to improve flood risk management?* – *Natural hazards* 36/05, S.5-24. (2005).

- HEILAND, P. *Vorsorgender Hochwasserschutz durch Raumordnung, interregionale Kooperation und ökonomischen Lastenausgleich*, WAR-Schriftenreihe Bd. 143, Darmstadt : 2002.
- Infrastruktur & Umwelt: *ELLA Projektbeschreibung*. Aktualisiert 4/05, Darmstadt : 2005.
- Infrastruktur & Umwelt: *Materialien und Poster zur ELLA Wanderaussstellung 2006*, Darmstadt : 2006.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften: EUREK, *Europäisches Raumentwicklungskonzept*, Potsdam : 1999.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften: *Vorschlag für eine Richtlinie des europäischen Parlaments und des Rates über die Bewertung und Bekämpfung von Hochwasser*. Brüssel : 2006.
- KYSELKA, I. *ELLA – Protipovodňová ochrana řeky Labe prostřednictvím nadnárodních opatření v územním plánování. Zpráva o účasti Ústavu územního rozvoje na probíhající mezinárodním projektu*. Urbanismus a územní rozvoj – ročník VIII – číslo 4/2005 Brno : 2005.
- LAWA: *Instrumente und Handlungsempfehlungen zur Umsetzung der Leitlinien für einen zukunftsweisenden Hochwasserschutz*, Mainz : 2003.
- Mezinárodní komise pro ochranu Labe: *Akční plán povodňové ochrany v povodí Labe*, Magdeburg : 2003.
- Ministerstvo pro místní rozvoj ČR: *Best Practice – Interreg III B, Interreg III C*, Praha : 2005.
- Vereinte Nationen: *Leitlinien für nachhaltige Hochwasservorsorge*, Genf : 2000.
- Dr. Peter Heiland & Katharina Feiden, *INFRASTRUKTUR & UMWELT, Prof. Böhm und Partner Darmstadt & Potsdam, SRN*

Poznámka redakce: V článku je zachováno původní členění. Anglický abstrakt vychází z textu úvodu.

## ENGLISH ABSTRACT

### **Spatial Arrangement and Flood Prevention in the Basin of the River Elbe: Procedure Proposals for Multinational Partnership**, by Peter Heiland & Katharina Feiden

Prevention from floods has been anchored in the European policy of spatial development as its integral part since the 1990s through the declaration of the EU spatial arrangement ministers. This initiative has boosted some specific activities in the basins of some European rivers, such as the INTERREG II C programme of IRMA on the rivers Rhine and Maas, to give the best example. Since 1999, flood prevention has been explicitly anchored as an objective of the European spatial development in the European Spatial Development Concept (Europäisches Raumentwicklungskonzept, EUREK), aimed at the reduction of regional or local drawbacks and the damage to national economies. This principle was carefully observed in the EU support programmes of regional policies.

For the basin of the Elbe, this fact had long been of secondary importance, as there were more important tasks of multinational spatial arrangement to be solved. Then, in 2002, the efficiency of the INTERREG programme in the basin of the Elbe underwent a proof: after the catastrophe, the responsible authorities were promptly seeking ways for the European policy of spatial development to improve flood prevention in the future. The theory was materialized in the form of the ELLA project, carried out under collaboration of 23 international partners. A reliable network has been built, common attitudes were discussed, an atlas of maps of danger and the systems of flood management were elaborated, regional plans of flood prevention were designed, and much more could be done, all under international coordination. The ELLA project within the INTERREG III B programme, financed by the national partners and the EU, represents a real benefit for the European integration and for the multinational prevention from floods. The subsidy of the project terminates at the end of 2006 but the partners are looking for chances to continue.

This contribution describes the project and its results.