



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

REVIZIJSKO POROČILO

Učinkovitost Ministrstva za naravne vire in prostor ter Direkcije Republike Slovenije za vode pri zmanjševanju poplavne ogroženosti



2025



POSLANSTVO

Računsko sodišče pravočasno in objektivno obvešča javnosti o pomembnih razkritjih poslovanja državnih organov in drugih uporabnikov javnih sredstev ter svetuje, kako naj državni organi in drugi uporabniki javnih sredstev izboljšajo svoje poslovanje.



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

REVIZIJSKO POROČILO

Učinkovitost Ministrstva za naravne vire in prostor ter Direkcije Republike Slovenije za vode pri zmanjševanju poplavne ogroženosti

Številka: 320-2/2024-37

Ljubljana, 6. novembra 2025

Povzetek

Računsko sodišče je revidiralo učinkovitost zmanjševanja poplavne ogroženosti na območjih pomembnega vpliva poplav v obdobju od 1. 1. 2017 do 30. 6. 2024. Revizijo je izvedlo na Ministrstvu za naravne vire in prostor in na Direkciji Republike Slovenije za vode. Po mnenju računskega sodišča sta bila Ministrstvo za naravne vire in prostor in Direkcija Republike Slovenije za vode pri zmanjševanju poplavne ogroženosti **delno učinkovita**.

Poplave so naravni pojav, ki ga ni mogoče preprečiti. V Republiki Sloveniji so poplave skupaj z epidemijo nalezljive bolezni opredeljene kot nesreča z najvišjo stopnjo tveganja. Z namenom zmanjševanja ogroženosti pred poplavami je Ministrstvo za naravne vire in prostor določilo območja pomembnega vpliva poplav ter pripravilo 2 načrta zmanjševanja poplavne ogroženosti.

Računsko sodišče je ugotovilo, da je Ministrstvo za naravne vire in prostor v obeh načrtih zmanjševanja poplavne ogroženosti zbralo obstoječe podatke o načrtovanih aktivnostih na področju zmanjševanja poplavne ogroženosti ter jih prikazalo po porečjih. Pri tem ni določilo ciljev, prilagojenih posameznemu porečju, pač pa je določilo za vsa porečja enake cilje ter ni opredelilo kazalnikov za njihovo merjenje. Za posamezna porečja je predvidelo pripravo celovitih hidrološko-hidravličnih študij z analizo obstoječega stanja porečja, oceno poplavne nevarnosti in ogroženosti porečja ter z opredelitvijo merljivih ciljev in kazalnikov. Konec obdobja, na katero se nanaša revizija, sta bili v izdelavi celoviti hidrološko-hidravlični študiji za 2 od 18 porečij, za eno pa je bila v pripravi projektna naloga. Za preostala porečja načrti Ministrstva za naravne vire in prostor in Direkcije Republike Slovenije za vode glede priprave tovrstnih študij niso bili jasni.

Ministrstvo za naravne vire in prostor je v načrtih zmanjševanja poplavne ogroženosti predvidelo izvajanje 20 ukrepov, ki naslavljajo celoten cikel obvladovanja poplavne ogroženosti. Računsko sodišče je v reviziji obravnavalo ukrepe, ki se nanašajo na določanje in upoštevanje poplavnih območij, zaščito razlivnih površin, na katerih se lahko poplavna voda brez večje škode razlije in tudi zadrži, prilagoditev rabe zemljišč v porečjih, ter gradbene ukrepe. Na področju izvajanja navedenih ukrepov računsko sodišče meni, da so v Republiki Sloveniji pri zmanjševanju poplavne ogroženosti gradbeni ukrepi še vedno prednostni pristop. V primeru negradbenih ukrepov pa računsko sodišče ocenjuje, da bi jih revidiranca lahko izvajala bolj aktivno; Direkcija Republike Slovenije za vode na primer ni razpolagala z natančnimi podatki o lokaciji ter obsegu zavarovanih razlivnih površin, ki naj bi se jih zaščitilo v okviru ukrepa identifikacija, vzpostavitev in ohranitev razlivnih površin visokih voda. Prav tako Ministrstvo za naravne vire in prostor ni poznalo nobenega konkretnega primera uporabe ukrepa prilagoditev rabe zemljišč v porečjih. Na poplavnih območjih je Ministrstvo za

naravne vire in prostor sicer pripravilo karte poplavnih območij, ki jih bo v prihodnosti še dopolnjevalo, Direkcija Republike Slovenije za vode pa je, sicer z zaostanki, omejevala poseganje v prostor na poplavna območja. Ministrstvo za naravne vire in prostor tudi ni zagotovilo ustreznih pogojev za vzpostavitev učinkovitega nadzora nad posegi, ki so v neskladju z zakonodajo in lahko povečujejo poplavno ogroženost.

Pri načrtovanju in izvajanju ukrepov so bili v obdobju, na katero se nanaša revizija, na vedno bolj konkreten in strukturiran način upoštevani tudi okoljski cilji ter ob koncu tega obdobja tudi vplivi podnebnih sprememb. Na področju spremljanja izvajanja načrta zmanjševanja poplavne ogroženosti je računsko sodišče ugotovilo, da je Ministrstvo za naravne vire in prostor podrobneje spremljalo zgolj izvajanje gradbenih projektov, izvajanja ostalih – negradbenih ukrepov pa ni podrobneje spremljalo.

Računsko sodišče je Ministrstvu za naravne vire in prostor in Direkciji Republike Slovenije za vode podalo več **priporočil** za izboljšanje učinkovitosti zmanjševanja poplavne ogroženosti, oba pa sta že izvedla tudi ukrepe za izboljšanje stanja.

Kazalo

1. Uvod	7
1.1 Opredelitev revizije	7
1.2 Predmet revizije	8
1.2.1 Splošno o poplavah	8
1.2.2 Ureditev varstva pred škodljivim delovanjem voda	9
1.2.3 Obvladovanje poplavne ogroženosti	11
1.3 Predstavitev revidirancev	14
1.3.1 Ministrstvo za naravne vire in prostor	14
1.3.2 Direkcija Republike Slovenije za vode	16
1.4 Revizijski pristop	17
2. Ugotovitve	18
2.1 Načrtovanje zmanjševanja poplavne ogroženosti	18
2.1.1 Zmanjševanje poplavne ogroženosti na ravni porečij	18
2.1.2 Cilji zmanjševanja poplavne ogroženosti ter različni scenariji ukrepanja	24
2.2 Izvajanje ukrepov za zmanjševanje poplavne ogroženosti	28
2.2.1 Določanje in upoštevanje poplavnih območij v skladu s poplavno uredbo	28
2.2.1.1 Določanje poplavnih območij	28
2.2.1.2 Ugotavljanje učinkov poplavne uredbe	37
2.2.1.3 Določanje in spremljanje upoštevanja pogojev in omejitev za izvajanje dejavnosti in posegov v prostor	43
2.2.2 Zmanjševanje poplavne ogroženosti z negradbenimi ukrepi	52
2.2.2.1 Identifikacija, vzpostavitev in ohranitev razlivnih površin visokih voda	52
2.2.2.2 Prilagoditev rabe zemljišč v porečjih	57
2.2.3 Zmanjševanje poplavne ogroženosti z gradbenimi ukrepi	58
2.2.4 Upoštevanje okoljskih ciljev ter vpliva podnebnih sprememb pri zmanjševanju poplavne ogroženosti	64
2.2.4.1 Upoštevanje okoljskih ciljev	64
2.2.4.2 Upoštevanje vpliva podnebnih sprememb	68
2.3 Spremljanje izvajanja načrta zmanjševanja poplavne ogroženosti	70
3. Mnenje	74
4. Priporočila	77
5. Priloga	79

1. Uvod

Revizijo učinkovitosti Ministrstva za naravne vire in prostor (v nadaljevanju: ministrstvo), ter Direkcije Republike Slovenije za vode (v nadaljevanju: DRSV) pri zmanjševanju poplavne ogroženosti na območjih pomembnega vpliva poplav v obdobju od 1. 1. 2017 do 30. 6. 2024 smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije² ter v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij³. Sklep o izvedbi revizije⁴ je bil izdan 29. 3. 2024.

Naša pristojnost je na podlagi izvedene revizije podati opisno mnenje o učinkovitosti ministrstva in DRSV pri zmanjševanju poplavne ogroženosti na območjih pomembnega vpliva poplav (v nadaljevanju: OPVP). Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

1.1 Opredelitev revizije

Revizija je bila opredeljena kot revizija smotrnosti poslovanja. Cilj revizije je bil izrek mnenja o učinkovitosti ministrstva in DRSV pri zmanjševanju poplavne ogroženosti na OPVP v obdobju od 1. 1. 2017 do 30. 6. 2024.

Da bi lahko izrekli mnenje, smo si zastavili glavno revizijsko vprašanje, **ali sta bila ministrstvo in DRSV učinkovita pri zmanjševanju poplavne ogroženosti na OPVP.**

Odgovor na glavno revizijsko vprašanje smo pridobili z odgovori na naslednja revizijska podvprašanja:

- ali sta ministrstvo in DRSV ustrezno načrtovala preventivne protipoplavne ukrepe na OPVP,
- ali sta ministrstvo in DRSV ustrezno izvajala izbrane preventivne protipoplavne ukrepe na OPVP,
- ali sta ministrstvo in DRSV ustrezno spremljala izvajanje preventivnih protipoplavnih ukrepov na OPVP.

Poslovanje ministrstva in DRSV smo ocenjevali na podlagi vnaprej določenih sodil, ki so predstavljena v ugotovitvenem delu tega poročila.

Poslovanje ministrstva in DRSV pri zmanjševanju poplavne ogroženosti na OPVP smo ocenili kot učinkovito, če je bilo poslovanje ministrstva in DRSV v pretežnem delu v skladu s sodili za presojo učinkovitosti. Poslovanje ministrstva in DRSV pri zmanjševanju poplavne ogroženosti na OPVP smo ocenili kot neučinkovito, če je bilo poslovanje ministrstva in DRSV v pretežnem delu v neskladju s sodili

¹ Uradni list RS, št. 11/01, 109/12 in 57/25 - ZF.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Uradni list RS, št. 122/22.

⁴ Št. 320-2/2024-6.

za presojo učinkovitosti. V vseh ostalih primerih smo poslovanje ministrstva in DRSV pri zmanjševanju poplavne ogroženosti na OPVP ocenili kot delno učinkovito.

Zaradi boljšega razumevanja področja so v poročilu prikazani tudi podatki in aktivnosti iz obdobja po 30. 6. 2024, o katerih nismo izrekli mnenja, so pa vplivali na oblikovanje zahteve za predložitev odzivnega poročila in priporočila.

1.2 Predmet revizije

1.2.1 Splošno o poplavah

Poplave so naravni pojav, ki ga ni mogoče preprečiti. Poznamo različne vrste poplav, kot so poplave rek, nenadne poplave, poplave v mestih in poplave morja na obalnih območjih. Nekatere človekove dejavnosti, prav tako pa tudi podnebne spremembe, prispevajo k povečanju verjetnosti pojava in škodljivih posledic poplav. Poplave lahko povzročijo smrtne žrtve, razseljenost ljudi in škodo okolju, resno ogrozijo gospodarski razvoj in oslabijo gospodarske dejavnosti.

Med letoma 1980 in 2022 so s podnebjem povezani ekstremni dogodki⁵ v Evropski uniji (v nadaljevanju: EU) po ocenah Evropske agencije za okolje povzročili za 650 milijard EUR škode. Od tega so največ škode povzročili hidrološki dogodki oziroma poplave, in sicer skoraj 43 %, 29 % navedene škode je nastalo zaradi meteoroloških dogodkov (neurja, vključno s strelami in točo in podobno), preostala škoda je nastala zaradi vročinskih valov, požarov, suše in podobno. Slovenija se skupaj z Luksemburgom in Nemčijo uvršča med države članice EU, pri katerih je bila škoda na prebivalca, ki so jo povzročili s podnebjem povezani ekstremni dogodki, najvišja.⁶

Glede na Državno oceno tveganj za nesreče⁷, ki jo je v letu 2018 sprejela Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada) ter ne obravnava zgolj naravnih nesreč, temveč tudi nesreče, ki jih povzroči človek (kot so jedrska nesreča, terorizem, letalska nesreča in podobno), največje tveganje v Republiki Sloveniji pomenijo poplave. Poplave so skupaj z epidemijo nalezljive bolezni pri ljudeh edina nesreča z najvišjo stopnjo tveganja. Ocenjeno je, da so poplave v Republiki Sloveniji v obdobju 2010–2022 povzročile za okoli 1,2 milijarde EUR škode.⁸ Skoraj 3 milijarde EUR⁹ – kar je 4,7 % bruto domačega

⁵ Ni zajeta škoda, ki bi nastala zaradi potresa ali izbruha vulkana.

⁶ Economic losses from weather- and climate-related extremes in Europe, EEA, [URL: <https://www.eea.europa.eu/en/analysis/indicators/economic-losses-from-climate-related?activeAccordion=>], 1. 12. 2023.

⁷ Verzija 3.0, št. 84000-2/2023/6 z dne 21. 12. 2023, [URL: https://www.gov.si/assets/organi-v-sestavi/URSZR/Datoteke/Ocene-tveganja-za-nesrece/drzavna-ocena-tveganj-za-nesrece-2.0_2018_za-splet.pdf].

⁸ Ocena tveganja za poplave, verzija 3.0, 21. 12. 2023, str. 10, 69, [URL: https://www.gov.si/assets/ministrstva/MNVP/Dokumenti/Voda/NZPO/ocena_tveganj_poplave_2023.pdf], 9. 9. 2024.

⁹ Program odprave posledic neposredne škode na stvareh zaradi močnih neurij z večdnevni obilnim deževjem s poplavami in plazovi 4. avgusta 2023, [URL: <https://www.gov.si/novice/2024-05-16-vlada-je-sprejela-program-odprave-posledic-neposredne-skode-na-stvareh-po-poplavah-v-avgustu-2023/>], 13. 9. 2024.

proizvoda Slovenije v letu 2023 – pa je bila skupna ocena neposredne škode poplav, ki so Slovenijo zajele avgusta 2023 ter predstavljajo največjo vremensko ujmo v zgodovini države.

Aktualne projekcije podnebnih sprememb Agencije Republike Slovenije za okolje (v nadaljevanju: ARSO) v Sloveniji do konca 21. stoletja predvidevajo spremembo padavinskih vzorcev, in sicer opazno povečanje padavin pozimi, prav tako pa se bosta povečali tako jakost kot tudi pogostost izjemnih padavinskih dogodkov. Letno napajanje podzemne vode in veliki pretoki se bodo povečali, najbolj izrazito na vzhodu države.¹⁰

1.2.2 Ureditev varstva pred škodljivim delovanjem voda

S ciljem, da bi bilo škodnih posledic poplav čim manj, je na področje varstva pred škodljivim delovanjem voda aktivno posegla tudi EU s sprejemom Direktive 2007/60/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2007 o oceni in obvladovanju poplavne ogroženosti¹¹ (v nadaljevanju: poplavna direktiva). Namen poplavne direktive je vzpostaviti okvir za ocenjevanje ter obvladovanje poplavne ogroženosti, katerega cilj je zmanjšanje škodljivih posledic poplav na zdravje ljudi, okolje, kulturno dediščino in gospodarske dejavnosti.

V skladu s poplavno direktivo poplava pomeni začasno prekritje zemljišča z vodo, ki običajno ni prekrita z vodo. To vključuje poplave, ki jih povzročijo reke, gorski hudourniki, občasni sredozemski vodotoki, ter poplave, ki jih povzroči morje na obalnih območjih, lahko pa izključuje poplave iz kanalizacijskih sistemov.

Poplavna direktiva za ocenjevanje ter obvladovanje poplavne ogroženosti od držav članic zahteva, da v svoje pravne rede prenesejo naslednje obveznosti:

- pripravo **predhodne ocene poplavne ogroženosti**, ki se opravi na podlagi razpoložljivih informacij, na primer podatkov o preteklih poplavah, ter na podlagi raziskav o dolgoročnem razvoju zlasti glede vpliva podnebnih sprememb na pojav poplav; namen priprave predhodne ocene poplavne ogroženosti je izdelava ocene morebitne ogroženosti zaradi poplav, ki naj bi jo države članice pripravile do 22. 12. 2011;
- opredelitev **OPVP** na podlagi predhodne ocene poplavne ogroženosti; gre za območja, za katera država članica ugotovi, da obstaja možnost pomembne poplavne ogroženosti ali verjetnost, da bi se ta lahko pojavila;
- pripravo **kart poplavne nevarnosti** ter **kart poplavne ogroženosti** za OPVP, ki prikazujejo stopnjo tveganja za nastanek poplav ter morebitne škodljive posledice poplav; države članice naj bi jih pripravile do 22. 12. 2013;
- pripravo **načrta za obvladovanje poplavne ogroženosti** na podlagi kart poplavne nevarnosti in ogroženosti; države članice določijo ustrezne cilje za obvladovanje poplavne ogroženosti na območjih pomembne poplavne ogroženosti; poplavna direktiva konkretnih ciljev ne določa, določa pa, da mora biti poudarek na zmanjšanju morebitnih škodljivih posledic poplav na

¹⁰ Ocena podnebnih sprememb v Sloveniji do konca 21. stoletja, dopolnjen povzetek.

¹¹ UL L št. 288 z dne 6. 11. 2007, str. 27.

zdravje ljudi, okolje, kulturno dediščino in gospodarske dejavnosti ter, če je to primerno, na negradbenih ukrepih in/ali na ukrepih za zmanjšanje verjetnosti nastopa poplavljanja; načrt mora zajemati prednostno razvrstitev ukrepov, namenjenih doseganju ustreznih ciljev, ter mora upoštevati tudi druge vidike, kot so stroški in koristi, območja, kjer bi se poplavne vode lahko zadržale, okoljski cilji iz Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2000/60/ES z dne 23. oktobra 2000 o določitvi okvira za ukrepe Skupnosti na področju vodne politike¹² (v nadaljevanju: vodna direktiva) in podobno; prav tako morajo načrti dati poudarek preventivnemu ravnanju; države članice naj bi načrte za obvladovanje poplavne ogroženosti pripravile do 22. 12. 2015.

Za te dokumente je v poplavni direktivi predvideno, da jih države članice preverijo in po potrebi prilagodijo na vsakih 6 let, pri tem pa upoštevajo morebiten vpliv podnebnih sprememb na pojav poplav.

V Republiki Sloveniji področje varstva pred škodljivim delovanjem voda ter s tem področje varstva pred poplavami ureja Zakon o vodah¹³ (v nadaljevanju: ZV-1) s podzakonskimi akti. Podlago za pripravo predhodne ocene poplavne ogroženosti, določitev območij poplavne ogroženosti ter pripravo načrta zmanjševanja poplavne ogroženosti predstavlja ZV-1. Pripravo načrta zmanjševanja poplavne ogroženosti podrobneje ureja v letu 2010 sprejeta Uredba o vsebini in načinu priprave podrobnejšega načrta zmanjševanja ogroženosti pred poplavami¹⁴ (v nadaljevanju: uredba o pripravi NZPO), v skladu s katero ministrstvo pred pripravo načrta na podlagi predhodne ocene poplavne ogroženosti določi OPVP ter zanje zagotovi pripravo kart poplavne nevarnosti in ogroženosti.

OPVP predstavljajo zgolj del poplavnih območij, in sicer so OPVP poplavna območja, na katerih obstaja možnost nastanka pomembnih škodljivih posledic za zdravje ljudi, okolje, kulturno dediščino in gospodarske dejavnosti. ZV-1 poplavna območja ter s tem tudi OPVP uvršča med ogrožena območja. Kot poplavno območje se v skladu s prvim odstavkom 86. člena ZV-1 določijo vodna, priobalna in druga zemljišča, kjer se voda zaradi naravnih dejavnikov občasno prelije izven vodnega zemljišča. Metodologijo za določanje poplavnih območij ureja Pravilnik o metodologiji za določanje območij, ogroženih zaradi poplav in z njimi povezane erozije celinskih voda in morja, ter o načinu razvrščanja zemljišč v razrede ogroženosti¹⁵ (v nadaljevanju: pravilnik o metodologiji za določanje poplavnih območij), ki določa tudi postopek za pripravo kart poplavne nevarnosti in ogroženosti.

Na poplavnem območju so v skladu z drugim odstavkom 86. člena ZV-1 prepovedane vse dejavnosti in vsi posegi v prostor, ki imajo lahko ob poplavi škodljiv vpliv na vode, vodna ali priobalna zemljišča ali povečujejo poplavno ogroženost območja, razen posegov, ki so namenjeni varstvu pred škodljivim delovanjem voda. Zaradi varstva pred poplavami so bili določeni podrobnejši pogoji in omejitve za posege v prostor ali izvajanje dejavnosti na poplavnih območjih, ki jih ureja Uredba o pogojih in

¹² UL L št. 327 z dne 22. 12. 2000, str. 1.

¹³ Uradni list RS, št. 67/02, 2/04 – ZZdri-A, 41/04 – ZVO-1, 57/08, 57/12, 100/13, 40/14, 56/15, 65/20, 35/23 – odl. US, 78/23 – ZUNPEOVE in 52/24 – odl. US.

¹⁴ Uradni list RS, št. 7/10.

¹⁵ Uradni list RS, št. 60/07.

omejitvah za izvajanje dejavnosti in posegov v prostor na območjih, ogroženih zaradi poplav in z njimi povezane erozije celinskih voda in morja¹⁶ (v nadaljevanju: poplavna uredba).

1.2.3 Obvladovanje poplavne ogroženosti

Načrt zmanjševanja poplavne ogroženosti predstavlja krovni dokument ter s tem podlago za izvajanje vseh aktivnosti za zmanjševanje poplavne ogroženosti v Republiki Sloveniji. Slovenija je trenutno v tretjem ciklu izvajanja poplavne direktive. Ministrstvo je na podlagi uredbe o pripravi NZPO v letu 2011¹⁷ pripravilo predhodno oceno poplavne ogroženosti. Na podlagi poročila o pripravi predhodne ocene poplavne ogroženosti v Sloveniji se je vlada s sklepom seznanila s Poročilom o določitvi območij pomembnega vpliva poplav v Republiki Sloveniji¹⁸ ter naložila ministrstvu¹⁹, naj čim prej, najkasneje pa v skladu z roki, določenimi v 19. členu uredbe o pripravi NZPO, to je do 22. 12. 2015, pripravi načrt zmanjševanja poplavne ogroženosti. Vlada je na predlog ministrstva za 61 OPVP na 17 porečjih v juliju 2017 sprejela Načrt zmanjševanja poplavne ogroženosti 2017–2021²⁰ (v nadaljevanju: NZPO 2017–2021). Leta 2019 je ministrstvo pripravilo drugo predhodno oceno poplavne ogroženosti²¹, ki predstavlja posodobitev prve ocene. Vlada je za novodoločena OPVP, ki jih je v drugem ciklu 86 ter so razporejena na 18 porečjih²², marca 2023 sprejela Načrt zmanjševanja poplavne ogroženosti 2023–2027²³ (v nadaljevanju: NZPO 2023–2027). NZPO 2023–2027 je tako posodobitev in nadgradnja NZPO 2017–2021. Ministrstvo je v marcu 2025 pripravilo tretjo predhodno oceno poplavne ogroženosti²⁴, ki zajema 84 izmed 86 obstoječih OPVP ter dodaja 20 novih območij. Navedeno pomeni, da bodo v tretjem ciklu izvajanja poplavne direktive 104 OPVP. Nova opredelitev OPVP bo podlaga za pripravo novega načrta zmanjševanja poplavne ogroženosti za obdobje 2028–2033. Časovnico priprave navedenih predpisov in dokumentov na področju zmanjševanja poplavne ogroženosti prikazuje Slika 1.

¹⁶ Uradni list RS, št. 89/08 in 49/20.

¹⁷ Predhodna ocena poplavne ogroženosti Republike Slovenije, december 2011, [URL: http://mop.arhiv-spletisc.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/podrocja/voda/predhodna_ocena_poplavne_ogrozenosti.pdf], 5. 12. 2023.

¹⁸ [URL: http://vrs-3.vlada.si/MANDAT12/VLADNAGRADIVA.NSF/GLA_PRE_KAT?OpenView&ExpandView&RestrictToCategory=35500%20-%202013%20/%20000001], 24. 5. 2024.

¹⁹ Takrat Ministrstvo za kmetijstvo in okolje.

²⁰ Št. 35500-5/2017/8 z dne 27. 7. 2017, [URL: https://www.gov.si/assets/ministrstva/MOP/Dokumenti/Voda/NZPO/606504549e/nzpo_2017_2021.pdf], 5. 12. 2023.

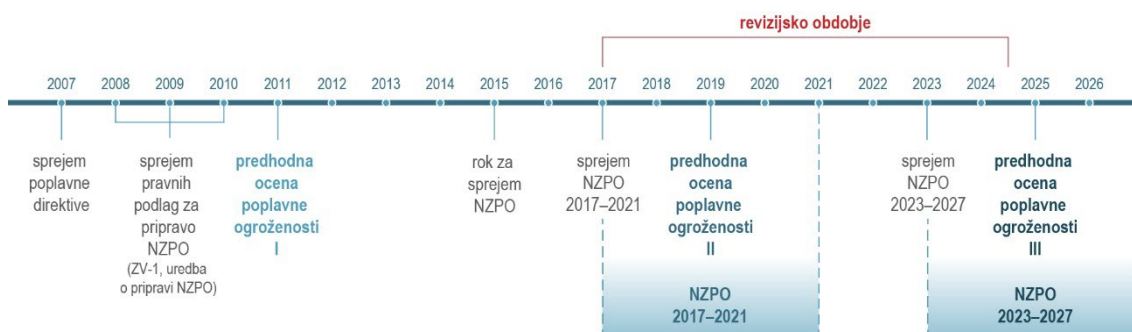
²¹ Predhodna ocena poplavne ogroženosti Republike Slovenije (2019), [URL: https://www.gov.si/assets/ministrstva/MOP/Dokumenti/Voda/NZPO/e56d7a6180/predhodna_ocena_poplavne_ogrozenosti_2019.pdf], 16. 12. 2023.

²² V okviru predhodnih ocen poplavne ogroženosti niso bili identificirani OPVP-ji na vseh porečjih v Republiki Sloveniji, kar pomeni, da se oba načrta zmanjševanja poplavne ogroženosti ne nanašata na celotno ozemlje Republike Slovenije.

²³ Št. 35500-2/2023/5 z dne 30.3.2023, [URL: <https://www.gov.si/teme/nacrt-zmanjsevanja-poplavne-ogrozenosti/>], 5. 12. 2023.

²⁴ Predhodna ocena poplavne ogroženosti Republike Slovenije (2024), [URL: https://www.gov.si/assets/ministrstva/MNVP/Dokumenti/Voda/NZPO/Predhodna_ocena_2024/2024/01_Predhodna_ocena_poplavne_ogrozenosti_2024.pdf], 25. 3. 2025.

Slika 1 Časovnica priprave predpisov in dokumentov na področju zmanjševanja poplavne ogroženosti



Za varstvo pred poplavami v obsegu, ki se določi v načrtih upravljanja z vodami, skrbi država, varstvo, ki ta obseg presega, pa se lahko izvaja tudi na ravni lokalnih skupnosti ob soglasju ministrstva. Konceptu organiziranja varstva pred poplavami na državni in lokalni ravni sledi tudi uredba o pripravi NZPO, ki dopušča pripravo načrtov zmanjševanja poplavne ogroženosti tudi na območjih, ki so poplavna, vendar niso OPVP, ob smiselni uporabi določb uredbe o pripravi NZPO. Vendar pa tovrstni načrti v obdobju, na katero se nanaša revizija, niso bili pripravljani.²⁵

Obvladovanje poplavne ogroženosti je v načrtih zmanjševanja poplavne ogroženosti zasnovano kot niz 5 korakov cikla obvladovanja poplavne ogroženosti, kar prikazuje Slika 2:

1. *preprečevanje* – aktivnosti za zmanjšanje poplavne nevarnosti ter spodbujanje ustrezne rabe zemljišč, gospodarjenja s kmetijskimi zemljišči in gospodarjenja z gozdovi,
2. *varstvo* – aktivnosti za zmanjšanje verjetnosti poplav oziroma zmanjšanje vpliva poplav na določeni lokaciji in povečevanje odpornosti na poplave,
3. *zavedanje* – informiranje prebivalcev o poplavni nevarnosti in ustreznem ukrepanju ob pojavu poplave,
4. *pripravljenost* – aktivnosti v primeru pojava poplave,
5. *obnova* – čimprejšnja vzpostavitev stanja pred poplavnim dogodkom, izvedba analize in upoštevanje novih spoznanj.

²⁵ Kot izhaja iz točke 2.1.1.1, je DRSV v in po obdobju, na katero se nanaša revizija, pristopila k pripravi celovitih hidrološko-hidravličnih študij porečij, ki pa ne naslavlajo zgolj zmanjševanja poplavne ogroženosti OPVP, temveč celotnega porečja.

Slika 2 Cikel obvladovanja poplavne ogroženosti



Vir: prilagojeno po NZPO 2017–2021 in NZPO 2023–2027

Posamezne faze obvladovanja poplavne ogroženosti so sestavljene iz podrobnejših ukrepov iz kataloga, ki je del vsakokratnega načrta zmanjševanja poplavne ogroženosti. Gre za 20 različnih ukrepov, ki tvorijo slovenski katalog protipoplavnih ukrepov. Seznam ukrepov slovenskega kataloga protipoplavnih ukrepov²⁶ (ukrepi, ki jih prikazuje Slika 2, so označeni z U1 do U20) z navedbo deležnikov, odgovornih za izvajanje ukrepov, prikazuje Tabela 7 v prilogi. V različnih fazah cikla obvladovanja poplavne ogroženosti sodeluje vrsta različnih deležnikov, kar nakazuje na kompleksnost obvladovanja poplavne ogroženosti. H kompleksnosti lahko prispeva tudi prostorsko načrtovanje, ki predstavlja pomemben vidik obvladovanja poplavne ogroženosti.

V reviziji smo obravnavali ukrepe, ki predstavljajo preventivno ukrepanje. Ocenjujemo namreč, da izvajanje preventivnih ukrepov v največji meri prispeva k zmanjševanju poplavne ogroženosti ter s tem tudi k doseganju prioritet in ciljev Sendajskega okvira za zmanjšanje tveganja nesreč za obdobje 2015–2030, predvsem ciljev zmanjšanja prizadetih ljudi ter zmanjšanja neposredne

²⁶ Katalog ukrepov je izdelal Inštitut za vode Republike Slovenije v letu 2015 ter je del obeh načrtov zmanjševanja poplavne ogroženosti, [URL: <https://www.izvrs.si/izdelava-kataloga-gradbenih-in-negradbenih-protipoplavnih-ukrepov/>], 14. 2. 2025.

ekonomske škode.²⁷ Kot preventivno ukrepanje razumemo ukrepe, ki so zajeti v okviru faz *preprečevanje* in *varstvo* cikla obvladovanja poplavne ogroženosti, in sicer:

- določevanje in upoštevanje poplavnih območij s pripravo kart poplavne nevarnosti in ogroženosti ter z omejevanjem oziroma preprečevanjem vnosa novega škodnega potenciala na obstoječa poplavna območja v skladu s poplavno uredbo (ukrep U1);
- identifikacija, vzpostavitev in ohranitev razlivnih površin visokih voda z opredelitvijo teh območij v okviru prostorskih načrtov in določitvijo pogojev rabe prostora na teh območjih (ukrep U2);
- prilagoditev rabe zemljišč v porečjih oziroma makro ali mikro prilagoditve rabe zemljišč, ki znižujejo konice visokih voda ali na drug način pozitivno vplivajo na zmanjševanje poplavne ogroženosti (ukrep U3) ter
- načrtovanje in gradnja gradbenih protipoplavnih ukrepov, na primer visokovodnih nasipov ali zidov, gradnja suhih ali mokrih zadrževalnikov, regulacije (ukrep U7).

Oba načrta zmanjševanja poplavne ogroženosti navedene ukrepe opredeljujeta z najvišjo stopnjo prioritete. Izjema je ukrep prilagoditev rabe zemljišč v porečjih, ki je opredeljen z nizko stopnjo prioritete. S poplavami so povezani tudi erozijski procesi, ki pa jih v predmet revizije nismo zajeli.

Načrta zmanjševanja poplavne ogroženosti in ukrepi, ki so temu namenjeni (ukrepi U1 do U20), so povezani predvsem z doseganjem 2 ciljev trajnostnega razvoja, s ciljem 11 – Trajnostna mesta in skupnosti in s ciljem 13 – Podnebni ukrepi, lahko pa se dotikajo tudi drugih ciljev trajnostnega razvoja.

1.3 Predstavitev revidirancev

1.3.1 Ministrstvo za naravne vire in prostor

Ministrstvo na podlagi 38.a člena ZDU-1²⁸ med drugim opravlja naloge na področjih upravljanja voda, vključno s stanjem voda, investicij v vodno infrastrukturo, systemskega urejanja gospodarskih javnih služb urejanja voda, urejanja prostora in graditve objektov.

Cilj upravljanja z vodami ter vodnimi in priobalnimi zemljišči v skladu z ZV-1 med drugim obsega zagotavljanje varstva pred škodljivim delovanjem voda ter s tem tudi pred poplavami. Upravljanje z

²⁷ Sendajski okvir za zmanjšanje tveganj nesreč 2015–2030 je okvirni svetovni načrt, sprejet v okviru Organizacije Združenih narodov, ki določa 7 jasnih ciljev in 4 prednostne naloge za preprečevanje novih in zmanjševanje obstoječih tveganj zaradi nesreč: (i) Razumevanje tveganj zaradi nesreč; (ii) Krepitev upravljanja tveganj zaradi nesreč za obvladovanje tveganj; (iii) Vlaganje v zmanjševanje tveganj za odpornost; (iv) Izboljšanje pripravljenosti na nesreče za uspešno odzivanje in za boljšo obnovo ob okrevanju, rehabilitaciji in rekonstrukciji. Cilj je doseči bistveno zmanjšanje tveganj zaradi nesreč in izgub življenj, življenjskih sredstev in zdravja ter gospodarskih, fizičnih, socialnih, kulturnih in okoljskih sredstev oseb, podjetij, skupnosti in držav. Republika Slovenija sodeluje pri uresničevanju tega okvira prek Uprave za zaščito in reševanje Republike Slovenije, [URL: <https://www.undrr.org/publication/sendai-framework-disaster-risk-reduction-2015-2030>].

²⁸ Uradni list RS, št. 113/05 – uradno prečiščeno besedilo, 89/07 – odl. US, 126/07 – ZUP-E, 48/09, 8/10 – ZUP-G, 8/12 – ZVRS-F, 21/12, 47/13, 12/14, 90/14, 51/16, 36/21, 82/21, 189/21, 153/22 in 18/23.

vodami in vodnimi ter priobalnimi zemljišči je v pristojnosti države, razen tistih nalog, za katere je po ZV-1 pristojna lokalna skupnost.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, je prišlo do sprememb v nazivu in pristojnostih ministrstva, pristojnega za upravljanje z vodami. Področje upravljanja voda je bilo od začetka obdobja, na katero se nanaša revizija, do 24. 1. 2023 v pristojnosti Ministrstva za okolje in prostor. Na podlagi 2. člena Zakona o spremembah Zakona o Vladi Republike Slovenije²⁹ je s 24. 1. 2023 oziroma z dnem prisega pristojnega ministra³⁰ za opravljanje nalog na področju upravljanja z vodami pristojno Ministrstvo za naravne vire in prostor. Do uskladitve določb ZDU-1 s spremembami Zakona o Vladi Republike Slovenije je prišlo s sprejemom Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o državni upravi.³¹

Tabela 1 Odgovorne osebe ministrstva v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije

Odgovorna oseba	Obdobje odgovornosti
Irena Majcen, ministrica za okolje in prostor	do 13. 9. 2018 ³²
Jure Leben, minister za okolje in prostor	od 13. 9. 2018 do 27. 3. 2019 ³³
Simon Zajc, minister za okolje in prostor	od 27. 3. 2019 do 13. 3. 2020 ³⁴
mag. Andrej Vizjak, minister za okolje in prostor	od 13. 3. 2020 do 1. 6. 2022 ³⁵
Uroš Brežan, minister za okolje in prostor	od 1. 6. 2022 do 24. 1. 2023
Uroš Brežan, minister za naravne vire in prostor	od 24. 1. 2023 do 9. 10. 2023
mag. Alenka Bratušek, ministrica za infrastrukturo	od 9. 10. 2023 do 7. 12. 2023 ³⁶
Jože Novak, minister za naravne vire in prostor	od 7. 12. 2023

²⁹ Uradni list RS, št. 163/22.

³⁰ Sklep o imenovanju ministric in ministrov (Uradni list RS, št. 10/23).

³¹ Uradni list RS, št. 18/23.

³² Od 20. 3. 2018 je Irena Majcen opravljala le tekoče posle.

³³ Od 20. 3. 2019 je Jure Leben opravljal le tekoče posle.

³⁴ Od 29. 1. 2020 je Simon Zajc opravljal le tekoče posle.

³⁵ Od 13. 5. 2022 je mag. Andrej Vizjak opravljal le tekoče posle.

³⁶ Mag. Alenka Bratušek je začasno vodila Ministrstvo za naravne vire in prostor, [URL: <https://www.gov.si/novice/2023-10-09-funkcija-ministrice-za-naravne-vire-in-prostor-zacasno-prevzema-mag-alenka-bratusek/>], 10. 1. 2024.

1.3.2 Direkcija Republike Slovenije za vode

Za opravljanje strokovnih, upravnih in razvojnih nalog na področju upravljanja voda v skladu s predpisi, ki urejajo vode na državni ravni, je pristojna DRSV kot organ v sestavi ministrstva. V skladu z drugim odstavkom 14. člena Uredbe o organih v sestavi ministrstev³⁷ so naloge DRSV v obdobju, na katero se nanaša revizija, v povezavi z zmanjševanjem poplavne ogroženosti s preventivnimi ukrepi predvsem:

- opravlja upravne, strokovne in razvojne naloge na področju upravljanja voda v skladu s predpisi, ki urejajo vode,
- opravlja upravne, strokovne, organizacijske in razvojne naloge na področjih gradnje vodnih objektov in vodne infrastrukture ter vzdrževanja vodne infrastrukture ter vodnih in priobalnih zemljišč,
- opravlja naloge, povezane z investicijami v vodno infrastrukturo,
- sodeluje pri izvajanju nalog varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami,
- sodeluje pri izpolnjevanju mednarodnih obveznosti na podlagi mednarodnih pogodb s področja upravljanja voda,
- za področje upravljanja voda opravlja naloge nosilca urejanja prostora, mnenjedajalca in druge naloge v okviru postopkov s področij urejanja prostora (prostorskega načrtovanja), graditve objektov, presoj vplivov na okolje in drugih presoj,
- pripravlja strokovne podlage in ukrepe za pripravo programov in načrtov s področja upravljanja z vodami,
- vodi evidence in arhiv s področja upravljanja voda,
- sodeluje z javnostmi na področju upravljanja voda,
- opravlja druge naloge, določene z zakonom in podzakonskimi predpisi, ki urejajo upravljanje voda.

Tabela 2 Odgovorne osebe DRSV v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije

Odgovorna oseba	Obdobje odgovornosti
Tomaž Prohinar, direktor	do 21. 3. 2020
Roman Kramer, vršilec dolžnosti direktorja	od 21. 3. 2020 do 28. 8. 2020
Roman Kramer, direktor	od 28. 8. 2020 do 22. 9. 2022
mag. Neža Kodre, vršilka dolžnosti direktorja	od 22. 9. 2022 do 22. 6. 2023
mag. Neža Kodre, direktorica	od 22. 6. 2023 do 25. 8. 2024
Urška Hočevnar, vršilka dolžnosti direktorja	od 26. 8. 2024 do 25. 8. 2025
Urška Hočevnar, direktorica	od 26. 8. 2025

³⁷ Uradni list RS, št. 35/15, 62/15, 84/16, 41/17, 53/17, 52/18, 84/18, 10/19, 64/19, 64/21, 90/21, 101/21, 117/21, 78/22, 91/22, 25/23, 127/23 in 19/24.

1.4 Revizijski pristop

Pri izvedbi revizije smo uporabili naslednje metode dela in načine pridobivanja podatkov:

- proučevanje pravnih in strokovnih podlag ter javno dostopnih podatkov s področja revizije;
- zbiranje, pregled in presojo dokumentacije, ki se nanaša na področje zmanjševanja poplavne ogroženosti;
- zbiranje, analizo in primerjavo podatkov, ki se nanašajo na to področje;
- intervjuje in pisna vprašanja.

2. Ugotovitve

V reviziji nas je zanimalo, ali sta ministrstvo in DRSV učinkovito zagotavljala preventivne protipoplavne ukrepe na OPVP.

V točki 2.1 smo obravnavali, na kakšen način sta ministrstvo in DRSV pristopila k obravnavi zmanjševanja poplavne ogroženosti v Republiki Sloveniji. Zanimalo nas je, ali sta obravnavala problematiko zmanjševanja poplavne ogroženosti na ravni porečij ter ali sta opredelila cilje zmanjševanja poplavne ogroženosti.

V točki 2.2 smo obravnavali preventivne protipoplavne ukrepe. Najprej smo preverili, ali so bila določena poplavna območja ter ali so bila upoštevana pri izvajanju dejavnosti in posegov v prostor ter pri prostorskem načrtovanju. Zanimalo nas je tudi, ali se poplavna ogroženost zmanjšuje predvsem z negradbenimi ukrepi oziroma z ukrepom identifikacija, vzpostavitev in ohranitev razlivnih površin ter ukrepom prilagoditev rabe zemljišč v porečjih. Prav tako nas je zanimalo, na kakšen način poteka načrtovanje gradbenih protipoplavnih ukrepov ter na kakšen način se pri načrtovanju gradbenih in negradbenih ukrepov upoštevajo okoljski cilji ter vpliv podnebnih sprememb.

V točki 2.3 smo obravnavali spremljanje izvajanja načrta zmanjševanja poplavne ogroženosti na ravni posameznih obravnavanih ukrepov ter spremljanje izvajanja načrta zmanjševanja poplavne ogroženosti v celoti.

2.1 Načrtovanje zmanjševanja poplavne ogroženosti

Poslovanje ministrstva in DRSV pri načrtovanju preventivnih protipoplavnih ukrepov na OPVP smo ocenili na podlagi naslednjih kriterijev kot ustrezno, če:

- sta (v načrtu zmanjšanja poplavne ogroženosti in/ali v strokovnih podlagah) zmanjševanje poplavne ogroženosti pri načrtovanju obravnavala celovito, na ravni porečja;
- sta določila ustrezne cilje za zmanjšanje poplavne ogroženosti ter kazalnike za njihovo spremljanje na ravni porečja ter v okviru načrtovanja ukrepov zagotovila pripravo različnih scenarijev ukrepanja ter jih ovrednotila (prispevek k ciljem, izdelava analize stroškov in koristi).

2.1.1 Zmanjševanje poplavne ogroženosti na ravni porečij

Načrti zmanjševanja poplavne ogroženosti morajo upoštevati posebne značilnosti območij, ki jih pokrivajo, ter zagotoviti rešitve, prilagojene potrebam in prednostnim nalogam teh območij, obenem pa morajo zagotavljati ustrezno usklajenost znotraj vodnih območij. Poleg tega morajo upoštevati tudi značilnosti posameznega povodja ali porečja.

Povodje je območje, s katerega vse celinske vode odtekajo preko potokov, rek ali jezer v reko, ki se izliva v morje. Porečje pa je območje, s katerega vse celinske vode odtekajo preko potokov, rek ali jezer v reko ali jezero. Republika Slovenija je razdeljena na povodji Donave in Jadranskega morja, ki sta nadalje razdeljeni na porečja Save, Drave, Mure ter povodji Soče in jadranskih rek.

Povodji in porečja, ki v Republiki Sloveniji predstavljajo teritorialne podlage upravljanja z vodami, se nadalje delijo še na 4 ravni (manj prostorsko obsežnih) območij, in sicer HGO1, HGO2, HGO3 in HGO4.

2.1.1.a NZPO 2017–2021 in NZPO 2023–2027 za obravnavana porečja vsebujeta posamezne porečne načrte zmanjševanja poplavne ogroženosti. Ministrstvo je v obeh načrtih zmanjševanja poplavne ogroženosti za delitev Slovenije na 17 oziroma 18 porečij uporabilo predvsem hidrografske delitev povodij in porečij HGO2, pri čemer pa načrta ne zajemata celotnega območja Slovenije, temveč območja, ki so bila določena kot OPVP. Ministrstvo je za vsa obravnavana porečja zbralo podatke, ki so mu bili na razpolago v trenutku priprave načrta. Glede v reviziji obravnavanih preventivnih ukrepov oba načrta zajemata podatke o potencialnih razlivnih površinah iz strokovne podlage, ki jo je za ministrstvo pripravil Inštitut za vode Republike Slovenije, podatke o gradbenih projektih, ki jih je ministrstvo zbralo iz obstoječih državnih in občinskih prostorskih načrtov, podatke koncesionarjev oziroma izvajalcev javnih služb urejanja voda ter druge podatke občin in DRSV (več v točki 2.2).

Iz NZPO 2017–2021 in NZPO 2023–2027 izhaja namen priprave celovitih hidrološko-hidravličnih študij porečij, pri čemer pa iz obeh načrtov ne izhaja, kakšna naj bi bila podrobnejša vsebina teh študij, za katera porečja ter kdaj naj bi bile študije izvedene.³⁸ DRSV od leta 2020 naroča pripravo celovitih hidrološko-hidravličnih študij porečij, ki predstavljajo serijo strokovnih podlag oziroma izdelkov, katerih namen je analizirati obstoječe stanje obravnavanega porečja, vključno z oceno poplavne nevarnosti in ogroženosti porečja, opredelitvijo ciljev ter kazalnikov doseganja ciljev, določitvijo možnega nabora ukrepov ter vrednotenjem in izborom najustreznjšega scenarija ukrepanja za doseg postavljenih ciljev. Koncept, ki ga je oblikovala DRSV, poleg ciljev zmanjševanja poplavne ogroženosti zasleduje tudi cilj izboljšanja hidromorfološkega stanja voda ter s tem konkretizacijo vsebin, opredeljenih v načrtu zmanjševanja poplavne ogroženosti in tudi v načrtu upravljanja voda. Celovita hidrološko-hidravlična študija daje poudarek celovitosti obravnave porečja, in sicer tako v prostorskem (analiza na ravni porečja) kot tudi vsebinskem smislu (povezovanje vsebin glede zmanjševanja poplavne ogroženosti in ohranjanja oziroma izboljševanja stanja voda), s čemer študija predstavlja korak v smeri podrobnejših načrtov upravljanja voda.³⁹ Celovita hidrološko-hidravlična študija porečja torej obravnava celotno vplivno območje vodotokov, ki jih je treba urediti, ter s tem poleg OPVP upošteva tudi druga ogrožena območja na porečju. DRSV je v letih 2020 in 2021 izvedla postopka javnega naročanja za izdelavo celovitih hidrološko-hidravličnih študij porečij Savinje ter Vipave.

³⁸ Izvedba študij naj bi bila odvisna od razpoložljivih finančnih ter kadrovskih resursov. Priprava celovitih hidrološko-hidravličnih študij porečij je predvidena tudi z Načrtom za okrevanje in odpornost, junij 2021, [URL: <https://www.gov.si/zbirke/projekti-in-programi/nacrt-za-okrevanje-in-odpornost/dokumenti/>], 30. 1. 2025, v katerega je bil uvrščen projekt "2555-22-0011 Celovita hidrološko-hidravlična študija porečij RS". Navedeni projekt je bil uvrščen tudi v načrt razvojnih programov s prvim rebalansom proračuna za leto 2023. Iz opisa projekta v programu dela Načrta za okrevanje in odpornost ter tudi iz obrazložitev rebalansa proračuna za leto 2023 pa ne izhaja, za katera porečja in do kdaj naj bi bila pripravljena celovita hidrološko-hidravlična študija (oziroma več njih) za porečja, za katera ni že v pripravi.

³⁹ Povzeto po: G. Zupančič, M. Zidarič: Celovita hidrološko hidravlična študija porečja kot korak v smeri podrobnejših načrtov upravljanja voda? – Primer Savinje, [URL: <https://mvd20.com/LETO2022/R19.pdf>], 23. 1. 2025.

Ukrep DRSV

Po obdobju, na katero se nanaša revizija, je DRSV končne izdelke celovite hidrološko-hidravlične študije porečja Savinje objavila na portalu eVode⁴⁰.

Po obdobju, na katero se nanaša revizija, je DRSV pristopila k pripravi projektne naloge za izvedbo celovite hidrološko-hidravlične študije porečja Drave.

Kljub odsotnosti priprave celovitih hidrološko-hidravličnih študij, ki bi obravnavale preostala porečja, pa je DRSV pričela s pripravo strokovnih podlag, ki bodo tvorile sestavni del celovitih hidrološko-hidravličnih študij porečij. DRSV je na ravni porečij pričela s pripravo ocen poplavne nevarnosti ter sistemsko povezanih ukrepov:

- DRSV od leta 2017 posodablja opozorilno karto poplav oziroma izdeluje ocene poplavne nevarnosti, namenjene vnosu v opozorilno karto poplav. Podatkovni sloji območij poplavljanja bodo uporabljeni kot vir za popravke in dopolnitve opozorilne karte poplav v vodnem katastru⁴¹. Posodobljena opozorilna karta poplav bo služila kot podpora odločanju pri vodnogospodarskem in prostorskem načrtovanju. Do marca 2023, ko je bil sprejet NZPO 2023–2027, je posodobljena ocena poplavne nevarnosti zajemala približno polovico državnega ozemlja. Izdelava druge polovice je bila ob sprejemu NZPO 2023–2027 predvidena do konca leta 2023 v okviru priprave celovitih hidrološko-hidravličnih študij porečij. Ugotovili smo, da DRSV do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, ni uspelo zagotoviti posodobljene opozorilne karte poplav za preostanek ozemlja Republike Slovenije.

Ukrep DRSV

DRSV je po neuspelem javnem naročilu iz januarja 2024 izvedla nov postopek javnega naročila, ki se je po obdobju, na katero se nanaša revizija, v avgustu 2024 zaključil z oddajo javnega naročila z rokom izdelave opozorilne karte poplav za preostanek ozemlja Republike Slovenije do konca avgusta 2026.

- Za porečja, prizadeta v poplavah avgusta 2023, je DRSV konec leta 2023 pričela s pripravo sistemsko povezanih ukrepov, katerih namen je analiza stanja, oblikovanje izhodišč in določitev koncepta za izvajanje sanacijskih del ter določitev koncepta potencialnih ukrepov za zmanjšanje poplavne ogroženosti na teh porečjih. Nabor ukrepov je oblikovan na podlagi vedenja o prostoru, dosedanjih že izvedenih hidrološko-hidravličnih študijah (pripravljenih na primer za potrebe priprave občinskih prostorskih načrtov) in poplavnih dogodkih. Sistemsko povezani ukrepi bodo ali podlaga za izvedbo konkretnih ukrepov (detajlno obravnavo posameznih delov porečja) ali pa podlaga oziroma del (kot analiza stanja) celovite hidrološko-hidravlične študije

⁴⁰ [URL: <http://www.evode.gov.si/index.php?id=91>], 17. 9. 2025.

⁴¹ Vodni kataster je evidenca, ki jo v skladu s 155. členom ZV-1 sestavljajo popis voda in popis vodnih objektov ter naprav. Vodi ga DRSV v elektronski obliki, pregledovanje zbirk podatkov vodnega katastra je brezplačno in je omogočeno na spletnem portalu eVode, [URL: <http://www.evode.gov.si/>], 4. 12. 2024. Na portalu eVode je tudi spletni pregledovalnik Atlas voda, [URL: <https://geohub.gov.si/portal/apps/webappviewer/index.html?id=f89cc3835fcd48b5a980343570e0b64e>], 8. 1. 2025, ki med drugim vsebuje grafični prikaz posodobljene vsebine vodnega katastra.

porečja. Do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, je DRSV naročila izvedbo sistemsko povezanih ukrepov za 4 območja, ki so bila v največji meri prizadeta v poplavnem dogodku avgusta 2023, in sicer za porečja Meže z Mislinjo, Kamniške Bistrice z delom Save, Sore ter Savinje. DRSV je za navedena porečja pripravila kartografske ter tabelarične prikaze ukrepov za zmanjšanje poplavne ogroženosti. Tabelarični prikaz ukrepov zajema seznam ter opis ukrepov, vključno z oceno stroška izvedbe ukrepa ter opredelitvijo prioritete izvedbe ukrepa, pri kateri gre za inženirsko določitev prioritete. Med predlaganimi ukrepi prevladujejo gradbeni ukrepi.⁴²

Ukrep DRSV

DRSV je v začetku leta 2025 pripravila projektno nalogo ter objavila javno naročilo za izdelavo istovrstnih študij tudi za vsa preostala porečja na območju Republike Slovenije.

DRSV s pripravo celovitih hidrološko-hidravličnih študij porečij načrtuje izvajanje ukrepov zmanjševanja poplavne ogroženosti od zgoraj navzdol, torej z izbiro najustreznejšega scenarija ukrepanja (kombinacije konkretnih gradbenih in negradbenih ukrepov) za zmanjšanje poplavne ogroženosti na ravni porečja. Ta pristop se razlikuje od siceršnjega pristopa k oblikovanju nabora gradbenih ukrepov v načrtu zmanjševanja poplavne ogroženosti, skladno s katerim so bili v načrt vključeni predvsem ukrepi iz obstoječih državnih in občinskih prostorskih načrtov. Državni prostorski načrti včasih obravnavajo samo zelo ozke koridorje (na primer umeščanje plinovodov), občinski prostorski načrti pa večinoma obravnavajo območja, za katera so bile podane pobude za načrtovanje nadaljnjega lokalnega razvoja. Pomen načrtovanja od zgoraj navzdol je bil poudarjen tudi v okviru zaključkov posveta o izzivih urejanja voda, ki ga je DRSV organizirala v juniju 2024⁴³, kjer je bilo ugotovljeno, da je ključnega pomena načrtovanje v smeri od širših načrtov na prostorski ravni porečij in povodij proti načrtovanju lokalnih ukrepov in ne obratno.

Ministrstvo je navedlo, da je bila večina gradbenih protipoplavnih ukrepov v NZPO 2023–2027 del državnih ali občinskih (podrobnih) prostorskih načrtov in preverjenih s strani DRSV, da na ravni porečja (in ne posamezne občine) ne vplivajo gorvodno ali dolvodno. Prav tako je ministrstvo navedlo, da se vsak gradbeni protipoplavni ukrep zasnuje na podlagi hidrologije, ki upošteva celotno porečje. Hidrološke razmere, ki upoštevajo celotno porečje, se ugotavljajo v hidroloških študijah⁴⁴ porečij. Iz dokumentacije, ki se nanaša na porečja Savinje ter Sore, izhaja, da so bile hidrološke študije, ki upoštevajo celotno porečje, v preteklosti pripravljene, vendar ne redno, čeprav naj bi bilo treba hidravlične študije obnavljati vsaj na 10 do 20 let⁴⁵. Za porečje Sore je bilo v preteklosti izdelanih več hidrološko-hidravličnih študij in analiz, ki so večinoma obravnavale le posamezna prizadeta območja ob Selški in Poljanski Sori, celovito pa je bilo porečje Sore obravnavano leta 1993, zadnja hidrološka

⁴² Predlagani so tudi drugi ukrepi, kot na primer ukrep vzpostavitev razlivnih površin.

⁴³ [URL: <https://www.gov.si/novice/2024-06-19-strokovni-posvet-o-izzivih-urejanja-voda/>], 21. 1. 2025.

⁴⁴ Hidrološke študije lahko zajamejo analizo celotnega hidrološkega kroga ali pa le tistega dela, ki je potreben pri konkretni obravnavi urejanja voda. Največkrat je obravnavan površinski odtok velikih pretokov (varstvo pred škodljivim delovanjem voda), malih pretokov (ohranjanje vodnih količin) in srednjih pretokov (uravnavanje vodnih količin). Oblika rezultatov je prilagojena predvideni uporabi, največkrat se podajajo informacije o vodnih količinah in njihovi prostorski ter časovni porazdelitvi s statističnimi in verjetnostnimi parametri, [URL: <http://www.evode.gov.si/index.php?id=130>], 6. 6. 2025.

⁴⁵ [URL: <http://www.evode.gov.si/index.php?id=130>], 12. 3. 2025.

analiza na ravni celotnega porečja pa je bila po naročilu občine izdelana v letu 2020.⁴⁶ Iz celovite hidrološko-hidravlične analize porečja Savinje pa izhaja, da je bilo v preteklosti hidroloških študij, ki bi obravnavale hidrološko problematiko na celotnem porečju Savinje, kljub izpostavljenosti porečja relativno malo. Izdelani sta bili študiji v letih 1992 in 1994 ter v letu 2016, ko je bila izdelana celovita hidrološko-hidravlična študija za utemeljitev ukrepov poplavne varnosti na porečju Savinje^{47,48} Glede na navedeno lahko vsaj za porečji Savinje ter Sore ugotovimo, da se strokovne podlage oziroma hidrološke študije porečij niso redno pripravljale.

Na odsotnost hidroloških študij na ravni porečij smo že opozorili v reviziji Učinkovitost uporabe evropskih sredstev za zaščito pred poplavami⁴⁹.

Odsotnost strokovnih podlag na ravni porečij

Za porečji Savinje in Drave smo ugotovili, da zanj ni bila izdelana celovita hidrološka študija, ki bi primerjala več mogočih rešitev zmanjševanja poplavne ogroženosti celotnega porečja, izdelane pa so bile študije za nekatera lokalna območja. Ugotovili smo, da ministrstvo na začetku programskega obdobja 2014–2020 ni imelo izdelanih hidroloških študij na ravni porečij, ki bi bile podlaga za opredelitev celovitih oziroma usklajenih posegov na porečjih, prav tako pa ni pripravilo terminskega načrta priprave in izvedbe projektov. V zahtevi za predložitev odzivnega poročila smo od ministrstva zahtevali navedbo postopkov, s katerimi bo zagotovilo, da bodo ukrepi na 17 območjih, za katere je ministrstvo nameravalo pripraviti načrt zmanjševanja poplavne ogroženosti, upoštevali poplavne razmere na celotnih porečjih Mure, Drave in Savinje, katerih del so ta območja. V odzivnem poročilu je ministrstvo navedlo, da bo celovit pristop k obravnavi porečij zagotovljen v okviru priprave NZPO 2017–2021. Poleg tega pa naj bi po zasnovi ukrepov na ravni porečij še enkrat opravilo presojo celovitosti obravnave po porečjih ter pripravilo zaključno oceno celovitosti obravnave predlaganih rešitev na ravni porečja oziroma povodja.⁵⁰

Ministrstvo je v načrtih zmanjševanja poplavne ogroženosti zbralo ukrepe po porečjih ter s tem zasledovalo celovitost pristopa po porečjih, ni pa izdelalo zaključne ocene celovitosti obravnave predlaganih rešitev na ravni porečja oziroma povodja.

⁴⁶ Celovita hidrološko-hidravlična analiza porečja Selške, Poljanske in skupne Sore na območju občin Žiri, Gorenja vas - Poljane, Železniki, Škofja Loka in Medvode s predlogom celovitih ukrepov za zmanjšanje poplavne nevarnosti, april 2020, Občina Škofja Loka.

⁴⁷ Vsebina študije se nanaša samo na problematiko visokih vod.

⁴⁸ Izdelek 10 celovite hidrološko-hidravlične analize porečja Savinje. Hidrološka študija porečja Savinje je bila objavljena leta 2024 in dopolnjena leta 2025 po poplavnem dogodku avgusta 2023, [URL: <http://www.evode.gov.si/index.php?id=130>], 17. 9. 2025.

⁴⁹ Št. 3263-1/2013/66 z dne 11. 11. 2014, [URL: https://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/revizija/541/PoplaveEU.pdf], 18. 12. 2023.

⁵⁰ Porevizijsko poročilo: Popravljalni ukrepi pri reviziji učinkovitosti uporabe evropskih sredstev za zaščito pred poplavami, št. 3263-1/2013/79 z dne 25. 3. 2015, [URL: https://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/revizija/540/PoplaveEU_porev.pdf], 16. 10. 2025.

Pojasnilo ministrstva in DRSV

Ocena ni bila nikoli opravljena v obliki študije. So se pa po posameznih porečjih preverili vsi gradbeni protipoplavni ukrepi in, če je bil kateri neprimeren, se ga ni vključilo v načrt. Ta ocena se je opravila strokovno, glede na vsako porečje, s pregledom vseh ukrepov iz državnih in občinskih prostorskih aktov, za katere so bile izdelane primerne hidrološke študije in podana pozitivna mnenja DRSV v okviru postopkov priprave načrtov. Ministrstvo in DRSV menita, da ni treba dodatno izdelati še zaključne ocene celovitosti obravnave oziroma da je bila ta opravljena s pregledom vplivov posamičnih ukrepov in s preverjanjem vpliva vseh na celotnem porečju.

Ugotavljamo, da je ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, v obeh načrtih zmanjševanja poplavne ogroženosti zbralo razpoložljive podatke ter jih prikazalo po porečjih. V obeh načrtih je sicer predvidelo pripravo celovitih hidrološko-hidravličnih študij porečij, ni pa opredelilo, kdaj in za katera porečja naj bi bile študije tudi dejansko pripravljene. DRSV od leta 2020 pripravlja celovite hidrološko-hidravlične študije za izbrana porečja. Do konca obdobja na katero se nanaša revizija, sta bili v izdelavi študiji porečij Savinje in Vipave. Za preostala porečja je DRSV pričela s pripravo posameznih strokovnih podlag (opozorilna karta poplav, analiza stanja porečja), ki bodo tvorile sestavni del celovitih hidrološko-hidravličnih študij porečij. Med izvajanjem revizije nam je DRSV posredovala časovnico priprave celovitih hidrološko-hidravličnih študij v obdobju med letoma 2024 ter 2029 za 7 dodatnih območij⁵¹, ki po navedbah DRSV zajemajo vsa preostala slovenska porečja, torej tudi vsa preostala porečja, obravnavana v aktualnem načrtu zmanjševanja poplavne ogroženosti.

Pojasnilo ministrstva in DRSV

DRSV bo v dogovoru z ministrstvom za celo porečje Drave naročila izdelavo celovite hidrološko-hidravlične študije, za ostala območja pa bo skladno s 15. členom nove poplavne uredbe⁵² naročilo kart razredov poplavne nevarnosti za obstoječe stanje predvidoma izvedlo ministrstvo, ki bo v skladu z dogovorom tudi presodilo, kje bo še izvedlo preostale potrebne celovite hidrološko-hidravlične študije, za kar bo tudi opredelilo časovnico njihove izvedbe.

Karte razredov poplavne nevarnosti za obstoječe stanje poplavne nevarnosti za območje celotne Slovenije bodo pripravljene do konca leta 2027, kot je to navedeno v prehodnih določbah nove poplavne uredbe.

⁵¹ Drava, Mura, Morje, zgornja Sava, srednja Sava, spodnja Sava, Soča (ostalo območje).

⁵² Uredba o pogojih in omejitvah za poseganje v prostor ter izvajanje dejavnosti na območjih, ogroženih zaradi poplav in z njimi povezane erozije celinskih voda in morja (Uradni list RS, št. 34/25; v nadaljevanju: nova poplavna uredba).

Ukrep DRSV in ministrstva

DRSV je 23. 10. 2025 predložila načrt aktivnosti za pripravo in izvedbo javnega naročila za izdelavo celovite hidrološko-hidravlične študije porečja Drave, ki ga je pripravila v dogovoru z ministrstvom. Izvedba celovite hidrološko-hidravlične študije porečja Drave bo potekala v 2 delih, in sicer bo celovita hidrološko-hidravlična študija za povodja Meže z Mislinjo, Dravinje s Polskavo in območje ptujske Drave izdelana v 18 mesecih od predvidenega datuma podpisa pogodbe v decembru 2025. Za preostala povodja na porečju Drave pa bo študija izdelana v roku 36 mesecev od predvidenega datuma podpisa pogodbe v decembru 2025.

Za ostala porečja bo strokovne podlage, njihovo vsebino ter izvedbo javnega naročila opredelilo in izvedlo ministrstvo. Ministrstvo bo za preostala manjkajoča porečja izvedlo javno naročilo za pripravo kart razredov poplavne nevarnosti za obstoječe stanje poplavne nevarnosti. Rok za izdelavo aktivnega hidrološkega modela je najkasneje do junija 2027.

2.1.2 Cilji zmanjševanja poplavne ogroženosti ter različni scenariji ukrepanja

Skladno s poplavno direktivo države članice EU v načrtih zmanjševanja poplavne ogroženosti določijo ustrezne cilje za obvladovanje poplavne ogroženosti na OPVP. Cilji morajo temeljiti na lokalnih in regionalnih okoliščinah. Načrti zmanjševanja poplavne ogroženosti morajo vsebovati opis ustreznih ciljev v zvezi z obvladovanjem poplavne ogroženosti.

2.1.2.a NZPO 2017–2021 ter NZPO 2023–2027 za vsako izmed obravnavanih porečij določata cilje enako, in sicer s protipoplavnimi gradbenimi in negradbenimi ukrepi za zmanjševanje poplavne ogroženosti je treba v okviru vseh obravnavanih porečij slediti naslednjim ciljem:

- izogibanju novim tveganjem pred poplavami;
- zmanjševanju obstoječe poplavne ogroženosti;
- zmanjševanju obstoječe poplavne ogroženosti med in po poplavah;
- krepitevi zavedanja o poplavni ogroženosti.

S področjem revizije sta povezana predvsem cilja izogibanje novim tveganjem pred poplavami in zmanjševanje obstoječe poplavne ogroženosti.

Evropska komisija je v letu 2019 pripravila oceno NZPO 2017–2021⁵³, v kateri je izpostavila primere dobre prakse ter področja, kjer so možne izboljšave, ter podala nekaj priporočil. Evropska komisija je ugotovila, da cilji niso specifični ter merljivi ter da so posamezni gradbeni in negradbeni ukrepi sicer povezani s 4 splošnimi cilji, vendar ni jasno, v kakšni meri naj bi posamezni ukrepi prispevali k doseganju ciljev. Prav tako je ugotovila, da ni jasno, v kakšnem časovnem obdobju naj bi bili cilji doseženi. Evropska komisija je podala priporočilo, da bi morali biti cilji čim bolj specifični in merljivi,

⁵³ Country-specific assessments for EU Member States' first Flood Risk Management Plans – Commission Staff Working Documents accompanying the report, [URL: https://environment.ec.europa.eu/topics/water/water-framework-directive/implementation-reports_en#ref-6th-implementation-report-2021], 14. 1. 2025.

da bi bilo mogoče ugotoviti njihovo doseganje oziroma oceniti napredek. Ugotavljamo, da ministrstvo ni sledilo priporočilu Evropske komisije, saj je v NZPO 2023–2027 cilje določilo na enak način kot v NZPO 2017–2021. Ministrstvo ne pri prvem in ne pri drugem cilju tudi ni določilo kazalnikov, s katerimi bi lahko spremljalo, ali sta cilja dosežena.

Pojasnilo ministrstva

V skladu s poplavno direktivo je bilo treba določiti zgolj cilje in ne kazalnikov. Evropska komisija do sedaj ni opozorila, da v načrtu zmanjševanja poplavne ogroženosti niso določeni kazalniki, zato menimo, da sta oba načrta zmanjševanja poplavne ogroženosti zasnovana ustrezno in skladno s predpisi. Določitev kazalnikov v načrtu zmanjševanja poplavne ogroženosti ne po evropskem ne po slovenskem pravnem redu ni predpisana.

Kazalniki spremljanja stanja uresničevanja ciljev zmanjševanja poplavne ogroženosti so opisno in tudi bolj konkretno določeni v Poročilu o izvajanju negradbenih in gradbenih protipoplavnih ukrepov iz Načrta zmanjševanja poplavne ogroženosti 2017–2021 in niso del načrta zmanjševanja poplavne ogroženosti, ker jih v skladu s predpisi, ki določajo vsebino načrta zmanjševanja poplavne ogroženosti, ni treba določiti oziroma opredeliti v načrtu zmanjševanja poplavne ogroženosti.

Določanje ciljev zmanjševanja poplavne ogroženosti ter njihovo merjenje pri negradbenih protipoplavnih ukrepih je problem na ravni celotne EU. Ni namreč mogoče določiti, koliko ljudem se je zmanjšala poplavna ogroženost, če se za neko območje vzpostavi sistem napovedovanja in opozarjanja na poplave. Ogroženost zato ni merljiva in je lahko podana zgolj v opisnem smislu.

Poročilo o izvajanju negradbenih in gradbenih protipoplavnih ukrepov iz Načrta zmanjševanja poplavne ogroženosti 2017–2021, ki je priloga I NZPO 2023–2027, vsaj glede ukrepov, ki jih obravnavamo v reviziji, ne zajema kazalnikov. Ocenjujemo, da bi moralo ministrstvo poleg ciljev določiti tudi kazalnike za njihovo spremljanje, saj sicer ni mogoče spremljati, ali ter v kakšni meri so bili zastavljeni cilji doseženi. Kot izhaja iz točke 2.1.1, DRSV od leta 2020 naroča pripravo celovitih hidrološko-hidravličnih študij porečij. V okviru priprave celovite hidrološko-hidravlične študije porečja Savinje so bili oblikovani merljivi cilji na ravni porečja. V nadaljevanju predstavljamo končni predlog ciljev in kazalnikov za njihovo spremljanje, pripravljen v januarju 2025, torej po obdobju, na katero se nanaša revizija⁵⁴.

Primer: določitev konkretnih in merljivih ciljev v celoviti hidrološko-hidravlični študiji porečja Savinje

Med izdelavo celovite hidrološko-hidravlične študije porečja Savinje so bili določeni 4 cilji ter predlagani kazalniki za njihovo spremljanje. Pri tem se v celoviti hidrološko-hidravlični študiji porečja Savinje splošni cilji nekoliko razlikujejo od ciljev, določenih v načrtih zmanjševanja poplavne ogroženosti. Obravnavani so bili namreč cilj A: Preprečevanje povečevanja poplavne ogroženosti, cilj B: Zmanjševanje poplavne ogroženosti ter cilja C in D, ki se nanašata na okoljske cilje oziroma na hidromorfološko stanje vodotokov. Za cilja A in B so bili predlagani 4 kazalniki (Tabela 3).

⁵⁴ V novembru 2023 je bil pripravljen osnutek izdelka 7: Opredelitev ciljev ukrepanja, ki je vseboval predlog ciljev in kazalnikov za njihovo spremljanje. Predlog ciljev in kazalnikov je bil nadgrajen v januarju 2025, torej po obdobju, na katero se nanaša revizija.

Tabela 3 Pregled predlaganih kazalnikov za vrednotenje doseganja ciljev A in B celovite hidrološko-hidravlične študije porečja Savinje

Cilj	Kazalnik	Način vrednotenja	Izhodiščno stanje	Ciljna vrednost
<i>Cilj A: Preprečevanje povečevanja poplavne ogroženosti</i>	Kazalnik A.1: število varovanih pomembnih razlivnih območij	Število pomembnih razlivnih površin, na katerih se vzpostavijo ukrepi za ohranjanje funkcije zadrževanja visokih vod.	2 zaščiteni razlivni območji (Občinski prostorski načrt Prebold).	14 (12 dodatnih zaščiteneh pomembnih razlivnih območij).
	Kazalnik B.1: število ogroženih oseb pri poplavah s 100-letno povratno dobo	Ocena števila ogroženih oseb (aplikacija KRPAN) na OPPO, OPVP in ODO pri dosegu Q100.	Znotraj ODO ogroženih 16.500 oseb.	Zmanjšanje števila ogroženih oseb na ODO za 80 % in doseganje specifičnih ciljev na OPPO in OPVP.
<i>Cilj B: Zmanjševanje poplavne ogroženosti</i>	Kazalnik B.2: število ogroženih stavb pri poplavah s 100-letno povratno dobo	Ocena števila ogroženih stavb (aplikacija KRPAN) na OPPO, OPVP in ODO pri dosegu Q100.	Znotraj ODO ogroženih 4.700 stavb.	Zmanjšanje števila ogroženih stavb na ODO za 50 % in doseganje specifičnih ciljev na OPPO in OPVP.
	Kazalnik B.3: zmanjšanje pričakovane letne škode (PLŠ)	Ocena PLŠ (aplikacija KRPAN) na OPPO, OPVP in ODO, upošteva dosege Q10, Q100 in Q500.	Znotraj ODO znaša pričakovana letna škoda 19,4 milijona EUR.	Zmanjšanje PLŠ znotraj ODO za 50 % in doseganje specifičnih ciljev na OPPO in OPVP.

Opomba: kratica OPPO predstavlja pomembnejša območja poplavne ogroženosti, ODO so območja boljše obravnave. Za posamezna OPVP in OPPO so bili določeni tudi specifični cilji zmanjševanja poplavne ogroženosti⁵⁵.

Vir: celovita hidrološko-hidravlična študija porečja Savinje.

Na področje zmanjševanja poplavne ogroženosti se nanašajo tudi nekateri kazalniki, ki jih je ministrstvo določilo v proračunskih dokumentih ter v okviru operativnih programov za izvajanje kohezijske politike v obdobjih 2014–2020 ter 2021–2027⁵⁶:

- v proračunskih dokumentih sta bila v okviru politike Varovanje okolja in okoljska politika, podprogram Upravljanje z vodami, vključena kazalnika, ki se nanašata na zmanjšanje števila poplavno ogroženih oseb ter območij;

⁵⁵ Na primer za OPPO Celje, Celje – cinkarna, Hudinja pri Celju, Železarna Štore ter OPVP Celje je bil določen specifični cilj: "Glede na visoko pričakovano škodo in verjetnost smrtnih žrtev predlagamo varovanje mesta Celje pred poplavljanjem Savinje, Voglajne, Hudinje in Ložnice do dogodka s 500-letno povratno dobo. Pri tem so ključni ukrepi, ki znižujejo konice visokovodnih valov. Na potoku Lahovnica (naselje Hudinja pri Celju) predlagamo ureditve za varovanje do 100-letnega pojava z zagotavljanjem odpornosti na podnebne spremembe."

⁵⁶ Operativni program za izvajanje kohezijske politike v programskem obdobju 2014–2020, 9. sprememba, 9.0, potrjena na Odboru za spremljanje 18. 6. 2024, [URL: <https://www.eu-skladi.si/sl/ekp/kljucni-dokumenti>], ter Program evropske kohezijske politike v obdobju 2021–2027 v Sloveniji, sprejeta verzija 12. 12. 2022, SFC različica – 1.2, [URL: <https://evropskasredstva.si/evropska-kohezijska-politika/kljucni-dokumenti/programski-dokumenti-za-obdobje-2021-2027/>], 17. 1. 2025.

- v operativnih programih za izvajanje kohezijske politike je bilo določenih več različnih kazalnikov, katerih namen je merjenje koristi oziroma obsega izvajanja ukrepov zmanjševanja poplavne ogroženosti, pri tem pa so bili kazalniki določeni za več izbranih OPVP skupaj ter glede na vir financiranja (Evropski kohezijski sklad in Evropski sklad za regionalni razvoj).

Ugotovimo torej lahko, da je ministrstvo v obeh načrtih zmanjševanja poplavne ogroženosti sicer za vsako od porečij določilo cilje zmanjševanja poplavne ogroženosti, ki pa so določeni enako za vsa porečja. Cilji so splošni in opisni ter tudi niso merljivi. Ministrstvo v načrtih zmanjševanja poplavne ogroženosti ni opredelilo kazalnikov, s katerimi bi lahko spremljalo doseganje zastavljenih ciljev. Ministrstvo je sicer določilo nekatere kazalnike v proračunskih dokumentih ter v operativnih programih za izvajanje kohezijske politike v obdobjih 2014–2020 ter 2021–2027, ki jih ministrstvo oziroma DRSV spremljata, ni pa jasno, ali ter kakšna je povezava med navedenimi kazalniki in cilji zmanjševanja poplavne ogroženosti, ki jih je ministrstvo določilo v NZPO 2017–2021 ter NZPO 2023–2027. Ni namreč jasno, ali ter v kakšnem obsegu se s kazalniki, ki so bili določeni v proračunskih dokumentih ter v okviru operativnih programov za izvajanje kohezijske politike, meri doseganje ciljev obeh načrtov zmanjševanja poplavne ogroženosti. Ugotovili pa smo, da so bili v okviru priprave celovite hidrološko-hidravlične študije porečja Savinje, ki jo za DRSV od leta 2020 pripravlja zunanji izvajalec, predlagani merljivi cilji na ravni porečja Savinje.

2.1.2.b ZV-1 predvideva, da se v programu ukrepov, ki je del podrobnejšega načrta zmanjševanja ogroženosti pred poplavami, cilji za zmanjšanje poplavne ogroženosti posameznih poplavnih območij preverijo z analizo stroškovne učinkovitosti. ZV-1 ne definira analize stroškovne učinkovitosti, skladno z Uredbo o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ⁵⁷ pa analiza stroškovne učinkovitosti primerja stroške alternativnih možnosti doseganja oziroma zagotavljanja istega ali podobnih rezultatov. Običajno se stroški izračunavajo na enoto koristi, pri čemer ni nujno, da se koristi izrazijo v denarnih enotah ali z drugo ekonomsko vrednostjo. Analiza stroškovne učinkovitosti torej predvideva primerjavo alternativnih možnosti oziroma različnih scenarijev ukrepanja. Pri tem določbe ZV-1 niso povsem jasne, saj iz drugega odstavka 60.a člena ni razumljivo, na kakšni ravni naj bi se analiza izvedla. Drugi odstavek 60.a člena ZV-1 predvideva izvedbo analize na ravni posameznih poplavnih območij, pri čemer se v skladu s prvim odstavkom 86. člena ZV-1 za poplavno območje določijo vodna, priobalna in druga zemljišča, kjer se voda zaradi naravnih dejavnikov občasno prelije izven vodnega zemljišča. Ministrstvo načrte zmanjševanja poplavne ogroženosti pripravlja po posameznih porečjih, na ravni katerih določa tudi cilje zmanjševanja poplavne ogroženosti, ki naj bi se z analizo preverili. Zato ocenjujemo, da bi moralo ministrstvo ob pripravi načrtov analizo stroškovne učinkovitosti oziroma primerjavo (stroškov) različnih scenarijev ukrepanja pripraviti na ravni porečij. Ugotovili smo, da ministrstvo ciljev zmanjševanja poplavne ogroženosti ni preverilo z analizo stroškovne učinkovitosti, je bila pa na ravni posameznega (gradbenega) projekta izvedena analiza stroškov in koristi (točka 2.2.3).

Pojasnilo ministrstva

Cilji se dosega prek izvajanja ukrepov na posameznih OPVP, ki so območja z največjim škodnim potencialom. Z določitvijo OPVP ministrstvo ugotovi, na katerih območjih je najbolj učinkovito izvesti

⁵⁷ Uradni list RS, št. 60/06, 54/10 in 27/16.

ukrepe ter kje je stroškovna učinkovitost najvišja. Izvedba preveritve oziroma analize stroškovne učinkovitosti je zmeraj izdelana na ravni posameznega projekta.

Ugotovimo torej lahko, da ministrstvo ni preverilo ciljev za zmanjšanje poplavne ogroženosti z analizo stroškovne učinkovitosti, ki primerja stroške alternativnih možnosti doseganja oziroma zagotavljanja istega ali podobnih rezultatov. Je pa v okviru celovitih hidrološko-hidravličnih študij, ki so v izdelavi od leta 2020, predvideno vrednotenje s katero od alternativnih možnosti oziroma scenarijev ukrepanja, da bo zagotovljen isti ali podoben rezultat v smislu doseganja predhodno postavljenih ciljev. Pri tem bo eden od dejavnikov vrednotenja in izbora najustreznjšega scenarija ukrepanja tudi ocena stroškov in koristi posameznih scenarijev ukrepanja. Ocenjujemo, da bodo s tem celovite hidrološko-hidravlične študije na ravni porečij zagotovile tudi izpolnitev zahteve ZV-1 glede preveritve ciljev zmanjšanja poplavne ogroženosti z analizo stroškovne učinkovitosti.

2.2 Izvajanje ukrepov za zmanjševanje poplavne ogroženosti

Poslovanje ministrstva in DRSV pri izvajanju izbranih preventivnih protipoplavnih ukrepov na OPVP smo ocenili na podlagi naslednjih kriterijev kot ustrezno, če:

- sta ministrstvo in DRSV določila poplavna območja, ki so podlaga za upoštevanje poplavne uredbe;
- je ministrstvo preverjalo učinke poplavne uredbe, ki določa omejitve in pogoje za posege v prostor in izvajanje dejavnosti na poplavnih območjih, ter vladi predlagalo spremembo poplavne uredbe, če je ugotovilo, da cilji navedenega predpisa niso bili doseženi;
- sta DRSV in ministrstvo v okviru svojih pristojnosti določala in spremljala, ali so bili pogoji in omejitve, ki jih je DRSV določila v postopkih, vezanih na izvajanje dejavnosti in posegov v prostor ter na prostorsko načrtovanje, upoštevani;
- je DRSV zagotovila, da se je poplavna ogroženost zmanjševala s poudarkom na negradbenih ukrepih in/ali na ukrepih za zmanjšanje verjetnosti nastopa poplavljanja (razlivne površine, prilagoditev rabe zemljišč v porečjih), če je to primerno;
- je DRSV, če izvedba negradbenih ukrepov ni bila mogoča, načrtovala gradbene ukrepe, pri čemer je zagotovila pripravo operativnega programa izvedbe gradbenih projektov z opredelitvijo prioritete in s terminskim planom izvedbe gradbenih projektov na obravnavanem porečju ter je zagotovila izvedbo analize stroškov in koristi;
- je DRSV pri zasnovi gradbenih ukrepov upoštevala okoljske cilje ter podnebne spremembe.

2.2.1 Določanje in upoštevanje poplavnih območij v skladu s poplavno uredbo

2.2.1.1 Določanje poplavnih območij

Podlaga za izvajanje ukrepov za zmanjševanje poplavne ogroženosti je določitev poplavnih območij. Poplavna območja se določajo s ciljem ocenjevanja poplavnih razmer, načrtovanja ukrepov za zmanjševanje poplavne ogroženosti ter načrtovanja rabe prostora. Zaradi zagotavljanja varstva pred

škodljivim delovanjem voda ZV-1 določa obveznost vlade, da določi ogrožena območja, med katera se uvrščajo tudi poplavna območja. Kot poplavna območja se določijo vodna, priobalna in druga zemljišča, kjer se voda zaradi naravnih dejavnikov občasno prelije izven vodnega zemljišča. Ogrožena območja, torej tudi poplavna območja, se prikažejo v prostorskih aktih, ki bi lahko vplivali na varstvo voda, njihovo urejanje in rabo. Skladno z ZV-1 je minister, pristojen za vode, postopek določanja poplavnih območij podrobneje uredil v pravilniku o metodologiji za določanje poplavnih območij, v skladu s katerim se poplavna območja določijo s pripravo kart poplavne nevarnosti in ogroženosti⁵⁸. Postopek za določanje poplavnih območij ter razvrščanje zemljišč v razrede ogroženosti zajema:

- pripravo ocene poplavne nevarnosti (opozorilna karta poplav),
- določitev območij poplavne nevarnosti (karta poplavne nevarnosti),
- določitev razredov poplavne nevarnosti (karta razredov poplavne nevarnosti) in
- pripravo ocene ranljivosti na območjih poplavne nevarnosti.

Shema postopka določitve poplavnih in erozijskih območij prikazuje priloga 1 pravilnika o metodologiji za določanje poplavnih območij, skladno s katero se postopek določanja poplavnih območij zaključi s pripravo kart poplavne ogroženosti.

Poplavna nevarnost predstavlja možnost nastanka poplav predvsem zaradi naravnih dejavnikov, vključuje pa tudi posledice človekovega delovanja. Poplavna ogroženost pa je možnost škodnih posledic predvsem za življenje in zdravje ljudi, okolje, gospodarske in negospodarske dejavnosti ter kulturno dediščino zaradi njihove izpostavljenosti poplavni nevarnosti. Poplavna nevarnost ter ogroženost se razvrščata v posamezne razrede skladno z merili, ki jih določa pravilnik o metodologiji za določanje poplavnih območij. Območja poplavne nevarnosti se razvrstijo v razrede na podlagi meril, ki razvrščajo moč poplavnega toka. Določitev poplavne ogroženosti ter razvrstitev v razrede poplavne ogroženosti pa se opravita na podlagi analize ranljivosti elementov ogroženosti (predvsem ljudje, okolje, gospodarske in negospodarske dejavnosti ter kulturna dediščina) na območjih poplavne nevarnosti.

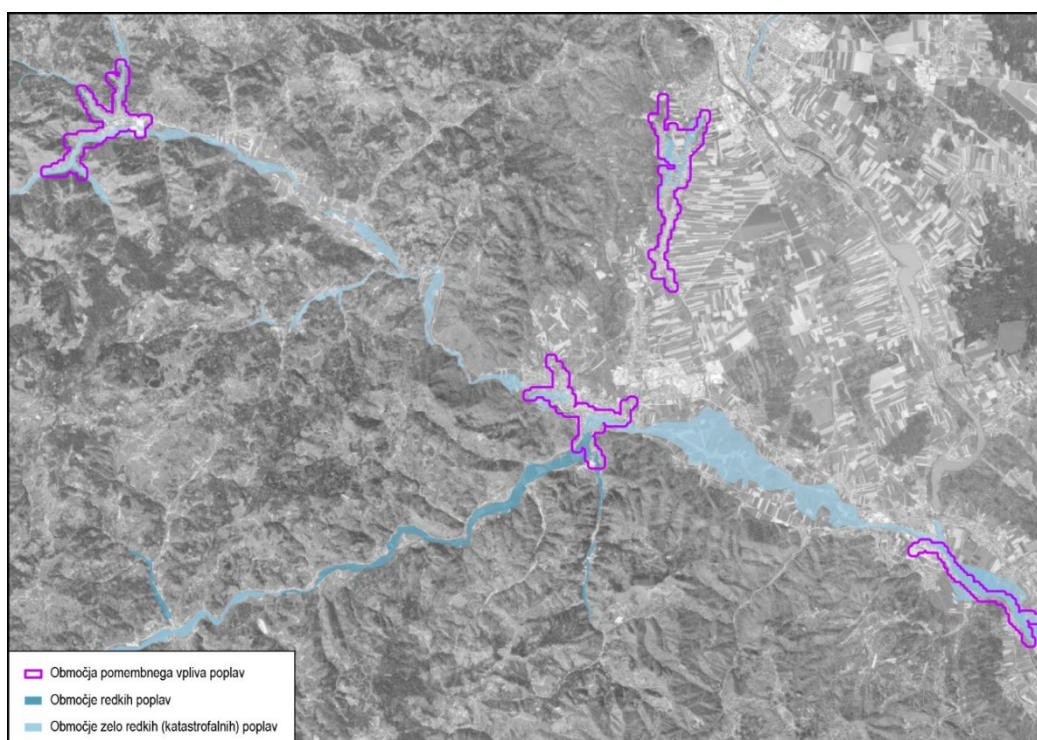
Opozorilno karto poplav in karte poplavne nevarnosti in ogroženosti, ki jih za OPVP in za ostala poplavna območja zagotavljajo ministrstvo, DRSV ter v primeru kart (razredov) poplavne nevarnosti tudi ostali deležniki⁵⁹, prikazujemo v nadaljevanju. Vse prikazane karte so dostopne na spletnem portalu eVode, na spletnem pregledovalniku Atlas voda.

⁵⁸ Tudi uredba o pripravi NZPO določa, da ministrstvo zagotovi pripravo kart poplavne nevarnosti in ogroženosti za OPVP v skladu s pravilnikom o metodologiji za določanje poplavnih območij.

⁵⁹ Za območja, ki jih kot poplavna opredeljuje opozorilna karta poplav ter zanje še niso pripravljene karte poplavne nevarnosti (ter niso OPVP, za katera karte zagotovi država), lahko karte (razredov) poplavne nevarnosti zagotovi občina oziroma investitor, ki želi posegati na določeno območje. V skladu z 22. členom pravilnika o metodologiji za določanje poplavnih območij lahko lokalna skupnost sama določi poplavna območja, kadar namerava zaradi lastnih razvojnih interesov posegati v območja, kjer lahko nastanejo poplave. V 23. členu pa pravilnik o metodologiji za določanje poplavnega območja določa, da mora investitor vlogi za izdajo vodnega soglasja priložiti najmanj karto poplavne nevarnosti za vplivno območje načrtovanega posega v prostor, če v vodnem katastru ali prostorskih aktih še ni določenih območij poplavne nevarnosti ali ogroženih območij.

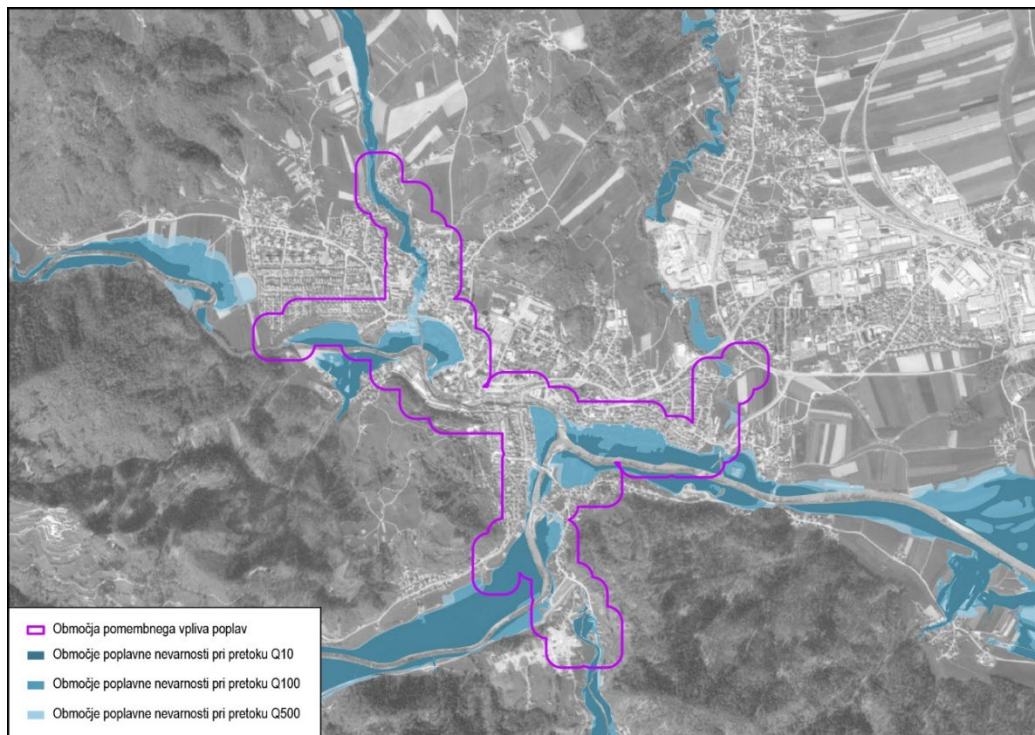
Opozorilna karta poplav (v merilu 1 : 50.000) med drugim okvirno prikazuje območja pogostih, redkih in zelo redkih poplav ter območja posameznih poplavnih dogodkov v preteklosti (Slika 3 kot primer prikazuje območja redkih in zelo redkih poplav). Karta poplavne nevarnosti (v merilu 1 : 5.000) prikazuje območja poplavne nevarnosti pri 10-letnih, 100-letnih in 500-letnih vodah (Slika 4). Karta razredov poplavne nevarnosti (v merilu 1 : 5.000) pa prikazuje območja razredov velike, srednje, majhne in preostale nevarnosti iz obstoječih poplavnih študij (Slika 5). Karta razredov poplavne nevarnosti predstavlja podlago za določanje omejitev in pogojev za načrtovanje posegov in opravljanje dejavnosti v skladu s poplavno uredbo.

Slika 3 Izsek iz opozorilne karte poplav (na območju Škofje Loke) s prikazom območij redkih in zelo redkih poplav



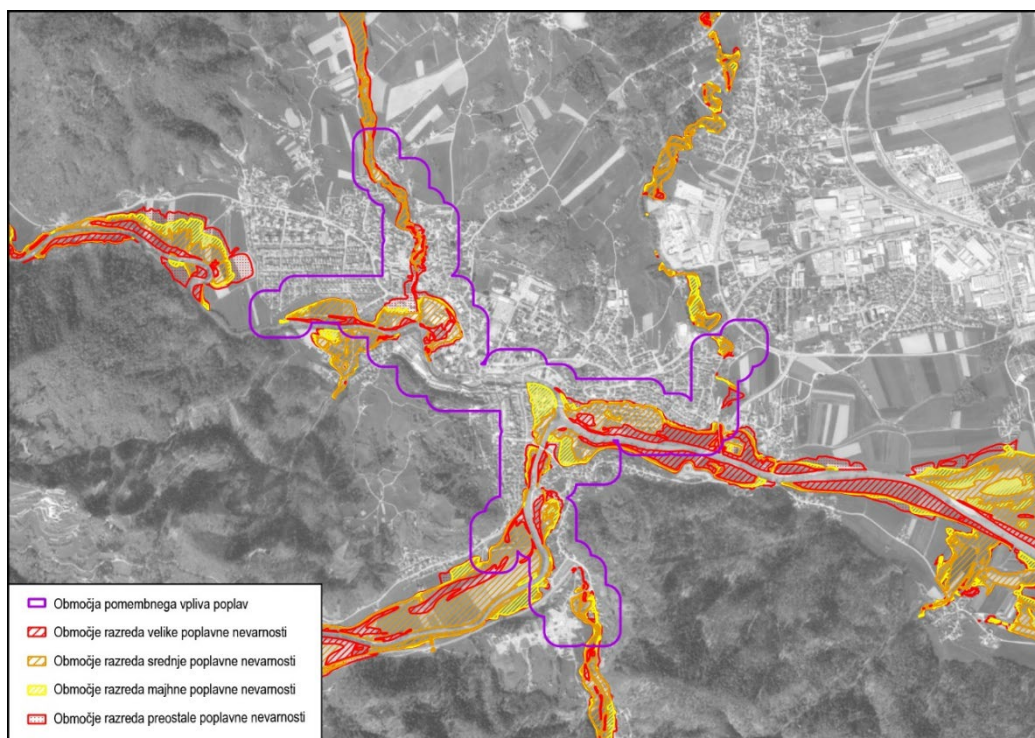
Vir: Atlas voda.

Slika 4 Izsek iz karte poplavne nevarnosti (na območju Škofje Loke)



Vir: Atlas voda.

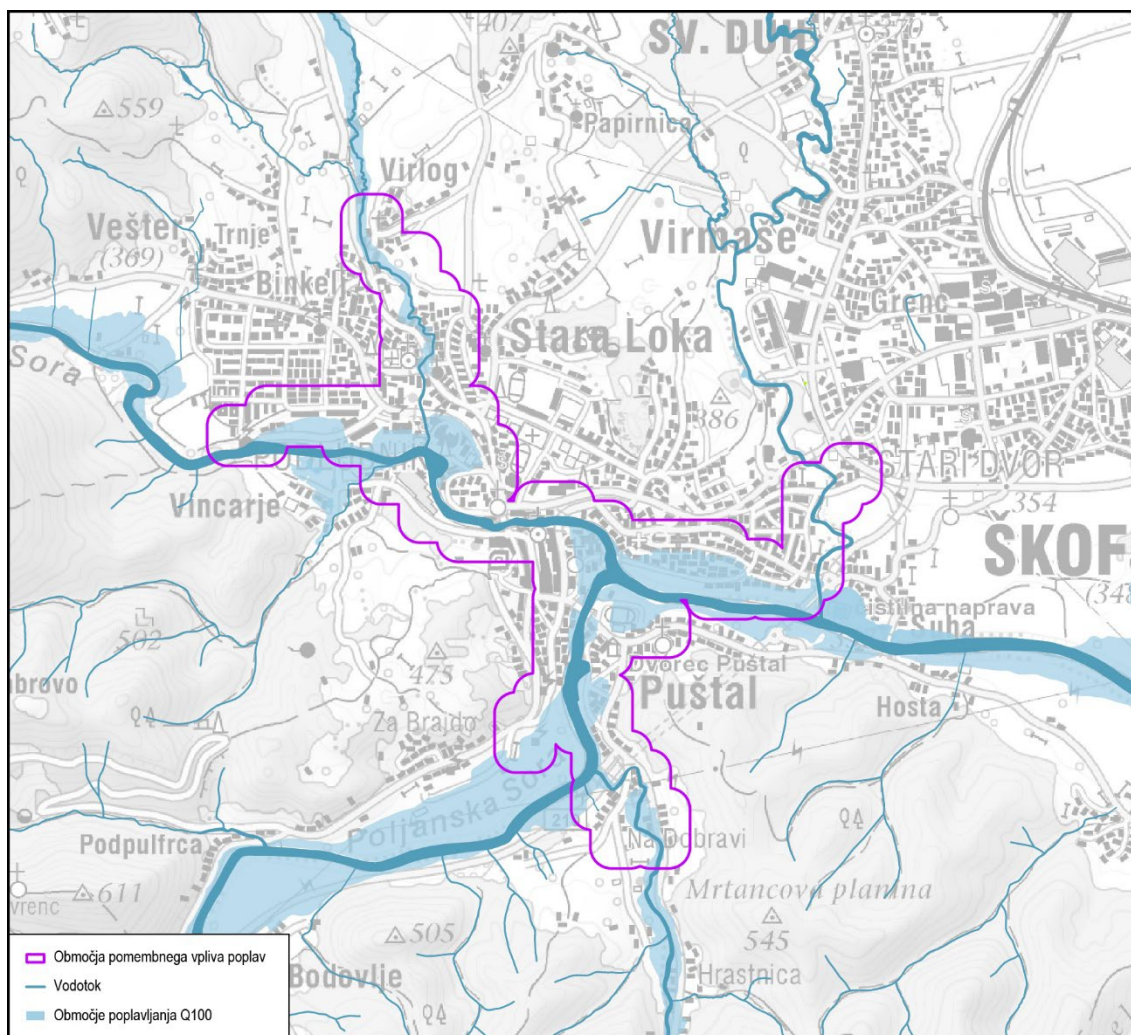
Slika 5 Izsek iz karte razredov poplavne nevarnosti (na območju Škofje Loke)



Vir: Atlas voda.

V obeh načrtih zmanjševanja poplavne ogroženosti so za vsa OPVP, ki so bila določena na podlagi predhodne ocene poplavne ogroženosti, prikazane tudi karte poplavne nevarnosti in karte poplavne ogroženosti, in sicer za scenarije 10-letnih, 100-letnih in 500-letnih poplav. Na slikah (Slika 6 in Slika 7) kot primer prikazujemo karto poplavne nevarnosti in karto poplavne ogroženosti za OPVP Škofja Loka, kot sta prikazani v NZPO 2023–2027. S karte poplavne nevarnosti je razvidno območje poplavljanja (Slika 6 ga prikazuje za scenarij 100-letnih voda).

Slika 6 Primer karte poplavne nevarnosti za OPVP (Škofja Loka) pri 100-letni vodi



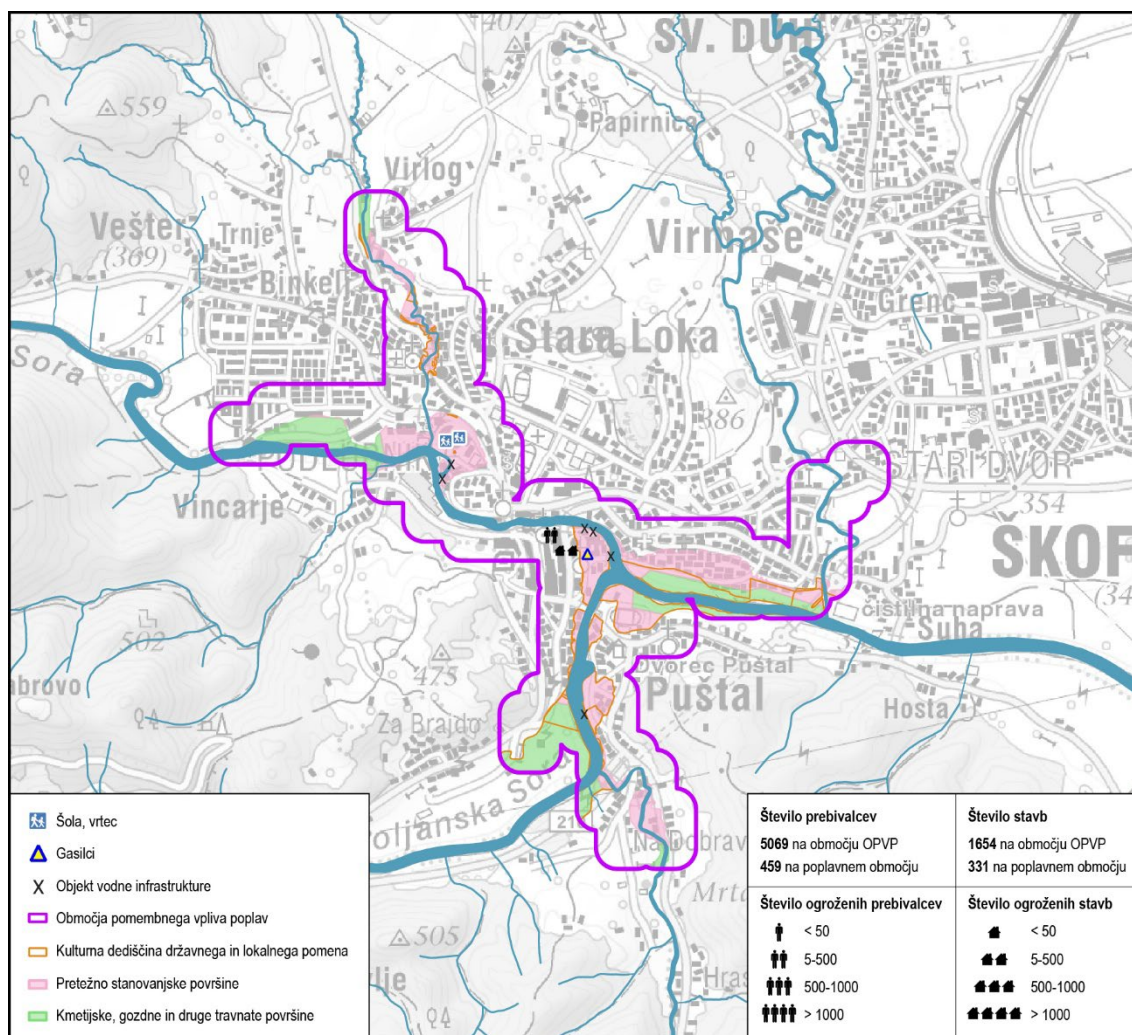
Vir: NZPO 2023–2027.

S kart poplavne ogroženosti pa lahko razberemo morebitne škodljive posledice poplave (Slika 7 jih prikazuje za scenarij 100-letnih voda), na primer okvirno število prebivalcev in stavb, ki bi jih lahko prizadela poplava (prikazano kot številski vrednost⁶⁰ ter na sliki kot območja stanovanjskih površin,

⁶⁰ Na primer, na OPVP Škofja Loka je v primeru 100-letnih voda ogroženih 459 od 5.069 prebivalcev in 331 od 1.654 stavb.

lokacije posameznih stavb, kot so šole in vrtci, vrste gospodarskih dejavnosti ter obratov, ki lahko povzročijo nenamerno onesnaženje, območja kmetijskih in gozdnih površin, območja kulturne dediščine, naprave IED⁶¹ in podobno). S primerjavo obeh kart lahko približno ugotovimo, katere stavbe oziroma parcele bi bile lahko ogrožene v primeru 100-letnih voda. Ministrstvo pa lahko izvede primerjavo kartografskih vsebin tudi s pomočjo podatkovnih slojev, na podlagi katerih so bile pripravljene karte poplavne ogroženosti za OPVP.

Slika 7 Primer karte poplavne ogroženosti za OPVP (Škofja Loka) pri 100-letni vodi



Vir: NZPO 2023–2027.

⁶¹ Naprava IED (prej IPPC) je naprava, v kateri se bo opravljala dejavnost, ki lahko povzroči onesnaževanje okolja večjega obsega.

2.2.1.1.a Ugotovili smo, da ministrstvo ter DRSV nista v celoti sledila zahtevam ZV-1 ter pravilnika o metodologiji za določanje poplavnih območij, in sicer:

- ministrstvo vladi ni nikoli predlagalo določitve ogroženih – poplavnih območij;
- ministrstvo bi moralo za OPVP zagotoviti, DRSV pa na ostalih poplavnih območjih od pripravljavcev poplavnih kart⁶² zahtevati pripravo kart razredov poplavne ogroženosti⁶³, česar nikoli nista storila; ministrstvo je zagotovilo pripravo kart poplavne ogroženosti zgolj za OPVP (Slika 7), kjer pa niso prikazani razredi ogroženosti, ter
- ministrstvo nikoli ni določilo pomembnejših območij poplavne nevarnosti in pomembnejših območij poplavne ogroženosti, kar bi moralo storiti v skladu s pravilnikom o metodologiji za določanje poplavnih območij, je pa z namenom opredelitve območij, ki so pomembno poplavno ogrožena, zagotovilo opredelitev OPVP v skladu s poplavno direktivo (točka 1.2.3).

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo načrtuje, da bo do konca leta 2025 vladi predlagalo v sprejem določitev ogroženih območij v skladu s 83. členom ZV-1.

Razrede poplavne ogroženosti določa pravilnik o metodologiji za določanje poplavnih območij. Že v okviru izvajanja prvega cikla poplavne direktive se je na ravni EU zaznalo, da razredov ogroženosti nima posebnega smisla pripravljati, saj niso pregledni, podajajo premalo informacij in ne predstavljajo dobre podlage za posredovanje civilne zaščite ob napovedih poplav, zato se je Slovenija (prav tako tudi Avstrija, Nemčija in Hrvaška) odločila, da razredov poplavne ogroženosti pri izdelavi poplavnih kart ne bo uporabljala, zato tudi niso bili pripravljani. To je bilo razvidno tudi iz poplavne uredbe, ki vse omejitve in pogoje za umeščanje v prostor veže na razrede poplavne nevarnosti. Za izvajanje poplavne direktive na ravni EU so bile pripravljene karte poplavne ogroženosti.

Formalno gledano pomembnejša območja poplavne in erozijske ogroženosti iz pravilnika o metodologiji za določanje poplavnih območij nikoli niso bila določena. Ker gre za enako vsebino kot pri OPVP, ki so določena v uredbi o pripravi NZPO, ki prenaša poplavno direktivo, je bila pri izvajanju poplavne direktive upoštevana besedna zveza "območja pomembnega vpliva poplav".

Iz predpisov ni jasno razvidno, ali je izraz OPVP popolnoma enak kot izraz pomembnejša območja poplavne in erozijske ogroženosti, saj se je v obdobju, na katero se nanaša revizija, opredelitev obojih območij v manjši meri razlikovala⁶⁴. Če je ministrstvo ugotovilo, da določitev pomembnejših območij poplavne in erozijske ogroženosti po pravilniku o metodologiji za določanje poplavnih območij ni smiselna, bi bilo treba ustrezno popraviti pravilnik o metodologiji za določanje poplavnih območij ter morebitne predpise, ki se sklicujejo nanj.

⁶² Občine.

⁶³ Čeprav je iz določil pravilnika o metodologiji za določanje poplavnih območij razvidno, da se morajo pri pripravi kart poplavne ogroženosti določiti tudi razredi poplavne ogroženosti, pravilnik ne vsebuje diktije "karta razredov poplavne ogroženosti", uporablja pa jo DRSV na spletni strani eVode, [URL: <http://www.evode.gov.si/index.php?id=119>], 14. 7. 2025, kjer pravi: "Karta razredov poplavne ogroženosti je karta, ki prikazuje razrede poplavne ogroženosti."

⁶⁴ Pomembnejša območja poplavne in erozijske ogroženosti definira 29. točka 2. člena pravilnika o metodologiji za določanje poplavnih območij. OPVP je v obdobju, na katero se nanaša revizija, definirala poplavna uredba v drugem odstavku 4. člena. Nova poplavna uredba opredelitve OPVP ne zajema.

2.2.1.1.b Iz ugotovitev v točki 2.2.1.1.a izhajajo nekatere nedoslednosti v zakonodaji, ki se nanašajo na določanje poplavnih območij in na katere smo opozorili že v reviziji Učinkovitost uporabe evropskih sredstev za zaščito pred poplavami.

Nedoslednosti v zakonodaji, ki se nanašajo na določanje poplavnih območij

V reviziji Učinkovitost uporabe evropskih sredstev za zaščito pred poplavami smo opozorili na neuskklajenost izrazov in določil, uporabljenih v ZV-1 in podzakonskih aktih⁶⁵, ki se nanašajo na poplavna območja. Ocenili smo, da izrazi, uporabljeni v ZV-1 in podzakonskih predpisih, ki se nanašajo na poplavna območja, med seboj niso usklajeni, zato je ureditev zagotavljanja poplavne varnosti nepregledna. Nejasni sta predvsem povezava in razlika med ogroženimi območji, ki jih določa 83. člen ZV-1, in OPVP, ki izhajajo iz 60.a člena ZV-1. Način zagotavljanja poplavne varnosti smo ocenili kot nepregleden tudi zato, ker ministrstvo s svojimi aktivnostmi in pojasnili ni jasno izkazalo, kakšne aktivnosti bo izvajalo, da se bodo v prihodnje uskladili pojmi in neskladna določila predpisov. Ministrstvo je moralo pripraviti načrt aktivnosti za odpravo teh neuskklajenosti. Ministrstvo je v odzivnem poročilu navedlo, da bo opravilo podroben pregled navedenih predpisov, preverilo njihovo skladnost s poplavno direktivo ter najkasneje do konca leta 2016 vladi v obravnavo predložilo spremembe in dopolnitve ZV-1 in morebitne spremembe podzakonskih aktov.

Ministrstvo je navedlo, da je predlagalo sprejem Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o vodah (ZV-1E)⁶⁶, Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o vodah (ZV-1F)⁶⁷ ter Uredbe o spremembah in dopolnitvah Uredbe o pogojih in omejitvah za izvajanje dejavnosti in posegov v prostor na območjih, ogroženih zaradi poplav in z njimi povezane erozije celinskih voda in morja⁶⁸. Glede na ugotovitve iz točke 2.2.1.1.a ocenjujemo, da v predpisih s področja zmanjševanja poplavne ogroženosti še vedno obstajajo neuskklajenosti določil⁶⁹, zaradi česar je ureditev zmanjševanja poplavne ogroženosti nejasna. Ocenjujemo, da bi moralo ministrstvo ponovno preveriti usklajenost, jasnost in smiselnost določil ZV-1 ter podzakonskih aktov glede določanja poplavnih območij ter sprejeti oziroma za vlado pripraviti predlog ustreznih sprememb predpisov.

Po obdobju, na katero se nanaša revizija, je bila sprejeta nova poplavna uredba, v kateri niso več opredeljena OPVP. Po navedbah ministrstva je s sprejemom nove poplavne uredbe izvedlo prvi korak k odpravi nejasnosti v zvezi z določanjem poplavnih območij. Opozarjamo pa, da bo moralo ministrstvo, z namenom uporabe enotnih izrazov in definicij ter preveritve smiselnosti in izvedljivosti posameznih določb ZV-1, uredbe o pripravi NZPO ter pravilnika o metodologiji za določanje poplavnih območij, opraviti pregled teh predpisov ter sprejeti oziroma za vlado pripraviti predlog ustreznih sprememb navedenih predpisov.

⁶⁵ Uredba o pripravi NZPO, pravilnik o metodologiji za določanje poplavnih območij ter poplavna uredba.

⁶⁶ Uradni list RS, št. 56/15.

⁶⁷ Uradni list RS, št. 65/20.

⁶⁸ Uradni list RS, št. 49/20.

⁶⁹ Na primer, ali gre pri OPVP, ki jih je v obdobju, na katero se nanaša revizija, določala poplavna uredba, ter pri pomembnejših območjih poplavne in erozijske ogroženosti, ki jih določa pravilnik o metodologiji za določanje poplavnih območij, za enaka ali različna območja.

Ukrep ministrstva

Ministrstvo je 21. 10. 2025 v okviru svojega programa dela pripravilo načrt aktivnosti z določitvijo posameznih aktivnosti, nosilcev in rokov za izvedbo potrebnih aktivnosti za pregled in uskladitev določb Zakona o vodah ter podzakonskih aktov, ki se nanašajo na področje določanja poplavnih območij. Sistemsko se je lotilo priprave osnutka Zakona o vodah – 2, ki bo pripravljen do 30. 6. 2026. Ocenilo je, da novelacija uredbe o pripravi NZPO, ki prenaša zahteve poplavne direktive v slovenski pravni red, ni potrebna. Nova poplavna uredba je bila sprejeta 8. 5. 2025. Ministrstvo pa še pripravlja osnutek pravilnika o metodologiji za določanje poplavnih območij, ki bo v skladu s programom dela ministrstva objavljen v Uradnem listu RS do 31. 12. 2025.

2.2.1.1.c Kljub temu da sta ministrstvo in DRSV pripravila oziroma zbrala karte poplavnih območij, kot so prikazane v točki 2.2.1.1.a, pa iz NZPO 2017–2021 in NZPO 2023–2027 izhaja, da vsa poplavna območja niso določena oziroma niso kartirana, pač pa je v okviru ukrepa U1 predvideno "detajlno kartiranje poplavne nevarnosti na območjih, kjer to še ni izvedeno". Iz Atlasa voda je mogoče razbrati, da za nekatera območja poplav v opozorilni karti poplav niso izdelane karte razredov poplavne nevarnosti, prav tako pa tudi za celotna OPVP niso bile izdelane karte poplavne nevarnosti oziroma območje veljavnosti rezultatov⁷⁰ izdelanih kart poplavne nevarnosti in kart razredov poplavne nevarnosti ne pokriva celotnih OPVP. Po podatkih DRSV obstaja tudi OPVP, za katero sploh niso izdelane karte poplavne nevarnosti in karte razredov poplavne nevarnosti.⁷¹ Kot že omenjeno, so karte razredov poplavne nevarnosti pomembne zato, ker predstavljajo, podlago za določanje omejitev in pogojev za načrtovanje posegov in opravljanje dejavnosti v skladu s poplavno uredbo.

Pojasnilo DRSV

Po podatkih vodnega katastra je v Sloveniji skupno 1.300 km² območij poplavljanja, od tega je polovica podrobneje opredeljena z integralno karto poplav (torej s kartami poplavne nevarnosti in kartami razredov poplavne nevarnosti v merilu 1 : 5.000), druga polovica pa zaradi pomanjkanja finančnih in kadrovskih virov v preteklosti le z opozorilno karto poplav (1 : 50.000). Na teh območjih se nahaja približno 200.000 prebivalcev in 93.000 stavb. Ocenjuje se, da je v Sloveniji več kot 3.000 km² (15 % celotne površine Slovenije) poplavnih območij.⁷²

Polovica državnega ozemlja je pokrita tudi s podatki ocen poplavne nevarnosti, druga polovica ocen (poenostavljeni hidrološko-hidravlični 2D modeli) pa bo dokončana avgusta 2026. Ti podatki bodo dopolnili in posodobili opozorilno karto poplav vodnega katastra. Takrat bo natančneje vidno, katera območja je treba še pokriti z integralnimi kartami poplav v merilu 1 : 5.000. Rezultati ocen bodo obenem predstavljali tudi izdelek 3 celovitih hidrološko-hidravličnih študij porečij, ki so pomembne za preverbo različnih variant ukrepov za izbiro ekonomsko in prostorsko najugodnejših ukrepov in so podlaga za državno prostorsko načrtovanje in umeščanje pomembnih državnih in drugih investicijskih objektov v prostor.

⁷⁰ Območje veljavnosti rezultatov je območje, za katerega veljajo rezultati posamezne hidrološko-hidravlične študije.

⁷¹ Porečje slovenske Mure – OPVP Sladki Vrh – tovarna papirja. Čeprav je za to OPVP v načrtu zmanjševanja poplavne ogroženosti dostopna karta poplavne nevarnosti v obliki pdf, je iz Atlasa voda razvidno, da zanj, za razliko od drugih OPVP, nista dostopni karta poplavne nevarnosti in karta razredov poplavne nevarnosti, prav tako ni označeno območje veljavnosti rezultatov, zaradi česar obstaja tveganje, da podrobnejše študije za to OPVP niso bile pripravljene.

⁷² Orožen Adamič, M. 1992: Pregled poplav v Sloveniji.

Po obdobju, na katero se nanaša revizija – v letu 2025 – je bila sprejeta nova poplavna uredba, ki zahteva, da ministrstvo pripravi karte razredov poplavne nevarnosti za obstoječe stanje najpozneje do 31. 12. 2027.

Ukrep DRSV in ministrstva

DRSV je 23. 10. 2025 predložila načrt aktivnosti za pripravo kart poplavne nevarnosti in kart razredov poplavne nevarnosti za OPVP in tudi za ostala manjkajoča območja, ki ga je pripravila v sodelovanju z ministrstvom. Za preostala OPVP in manjkajoča porečja bo karte in njihovo vsebino opredelilo, pripravilo in izvedlo javno naročilo ministrstvo. Rok za izdelavo kart poplavne nevarnosti in kart razredov poplavne nevarnosti je do konca leta 2027.

2.2.1.2 Ugotavljanje učinkov poplavne uredbe

2.2.1.2.a V preteklosti je prihajalo do vnašanja škodnega potenciala na poplavna območja, torej do gradnje stavb in infrastrukture na območjih, ki so izpostavljena poplavam⁷³. Obstoj škodnega potenciala na OPVP je razviden s kart poplavne nevarnosti in natančneje s kart poplavne ogroženosti na OPVP (Slika 6 in Slika 7), na drugih območjih pa je s kart poplavne nevarnosti in kart razredov poplavne nevarnosti (Slika 4 in Slika 5) njegov obstoj mogoče le oceniti.

Da bi se škodni potencial na poplavnih območjih zmanjševal oziroma vsaj ne povečeval, zakonodaja določa omejitve in pogoje za potencialne nove posege na obstoječa poplavna območja in za izvajanje dejavnosti na teh območjih. ZV-1 določa več splošnih prepovedi glede dejavnosti in posegov v prostor (v 84. členu prepoveduje na primer dejavnosti in posege v prostor, ki bi lahko zmanjševali varnost pred škodljivim delovanjem voda) ter pogoje za posege na poplavna območja (določa, da pogoje in omejitve za izvajanje dejavnosti in poseganje v prostor na poplavnem območju predpiše vlada, pri čemer je v skladu z drugim odstavkom 86. člena ZV-1 treba upoštevati, da so prepovedane vse dejavnosti in vsi posegi v prostor, ki imajo lahko ob poplavi škodljiv vpliv na vode, vodna ali priobalna zemljišča ali povečujejo poplavno ogroženost območja, razen posegov, ki so namenjeni varstvu pred škodljivim delovanjem voda).

Podrobnejše omejitve in pogoje je v obdobju, na katero se nanaša revizija, določala poplavna uredba, in sicer na OPVP ter na drugih poplavnih območjih⁷⁴. Na vseh območjih so bile omejitve in pogoji sorazmerni razredu poplavne nevarnosti, kot je opredeljen v prilogi 1 in prilogi 2 k poplavni uredbi⁷⁵.

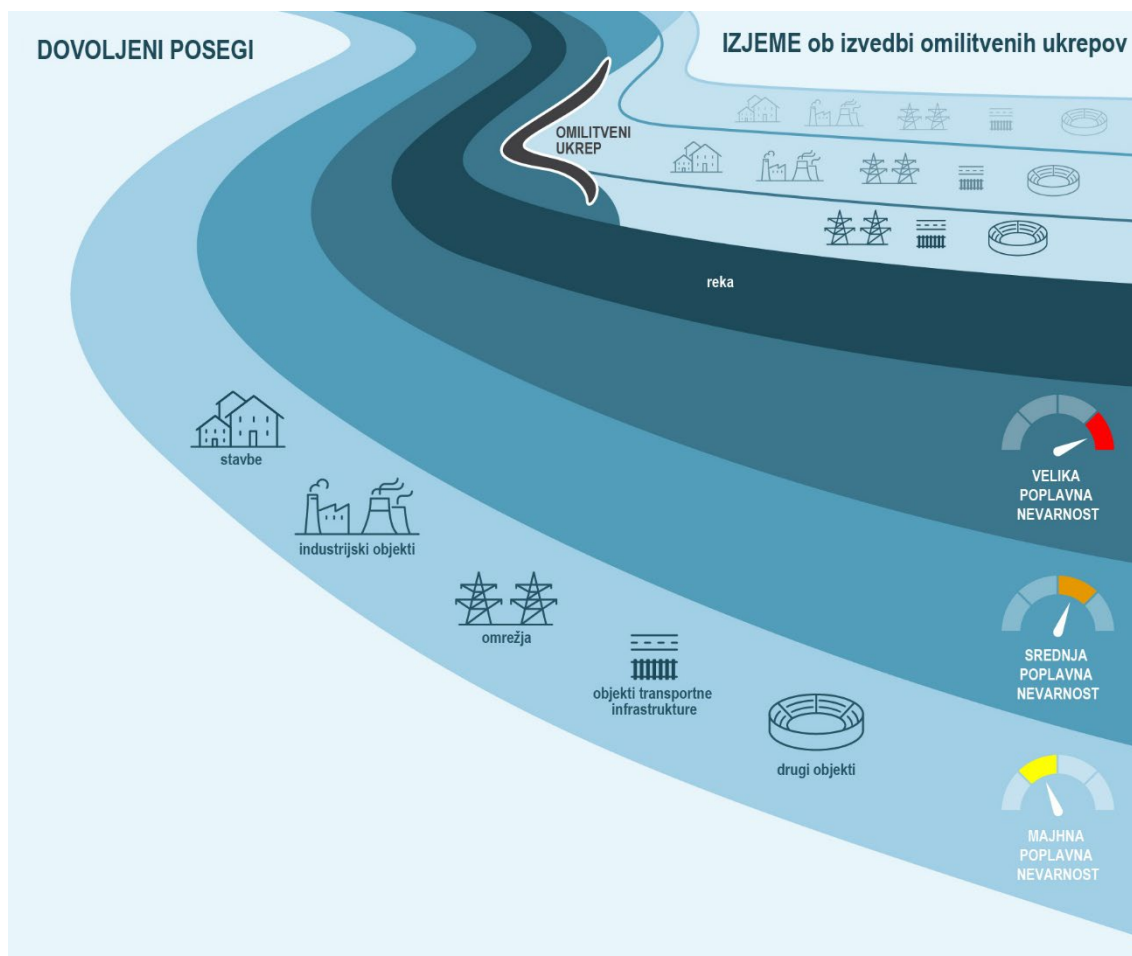
⁷³ To ugotavlja Ministrstvo za okolje in prostor v Poročilu o prostorskem razvoju Slovenije 2021, [URL: https://www.gov.si/assets/ministrstva/MNVP/Dokumenti/Prostorski-razvoj/porocilo_prostorski_razvoj_2021.pdf], 4. 2. 2025, kjer je navedeno: "Na teh območjih širitev naselij in gradnja gospodarske javne infrastrukture v preteklosti ni bila popolnoma usklajena s prostorskimi omejitvami." Smiselno enako ugotavlja ministrstvo v predlogu Predhodne ocene poplavne ogroženosti Republike Slovenije (2024), [URL: https://www.gov.si/assets/ministrstva/MNVP/Dokumenti/Voda/NZPO/Predhodna_ocena_2024/Predhodna_ocena_poplavne_ogrozenosti_2024.pdf], 8. 1. 2025: "... kar je na nekaterih območjih zmanjšalo prostor za zadrževanje vode in posledično povzročilo hujše škode ob poplavah. Prav tako so krčenje gozdov in spremembe rabe zemljišč spremenili naravni vodni cikel in povzročili erozijo tal, zemeljske plazove in hudourniške poplave."

⁷⁴ Območja, ki niso določena kot OPVP.

⁷⁵ Pogoji in omejitve se določijo na podlagi podatkov o globinah poplavne vode in debelini odplavljenega in odloženega preperelega kamninskega materiala pri vrednosti pretoka vode s povratno dobo 100 let (Q100).

Pogoji in omejitve so bili predpisani posebej za posege v prostor in posebej za izvajanje dejavnosti. Poplavna uredba je v določenih primerih – ob izvedbi omilitvenih ukrepov dovoljevala izjeme tako za posege v prostor kot tudi za izvajanje dejavnosti. Slika 8 poenostavljeno prikazuje pogoje in omejitve poplavne uredbe za izvajanje posegov v prostor v primeru brez izjem ter v primeru izjem.

Slika 8 Poenostavljen prikaz pogojev in omejitev za umeščanje posegov v prostor na poplavnih območjih v obdobju, na katero se nanaša revizija



Opomba: prikaz na sliki je poenostavljen, točen prikaz pogojev in omejitev je podan v poplavni uredbi.

Vir: prirejeno na podlagi poplavne uredbe.

Kot je navedeno v NZPO 2023–2027, se je treba pri načrtovanju posegov v prostor v čim večji možni meri izogibati poplavnim območjem. Če to ni mogoče, je treba posege v prostor umeščati najprej v območja z manjšo poplavno nevarnostjo, a le ob izpolnitvi pogoja o hkratnem zmanjševanju obstoječe poplavne ogroženosti (in ob predhodni izvedbi ustreznih omilitvenih ukrepov). Podrobneje umeščanje v prostor obravnavajo tudi Splošne smernice s področja upravljanja z vodami⁷⁶.

⁷⁶ Januar 2022, [URL: https://www.gov.si/assets/organi-v-sestavi/DRSV/Dokumenti/Navodila_Smernice/2022/Splosne-smernice-2022.pdf], 4. 12. 2024.

ki jih je pripravila DRSV. Te povzemajo obvezna izhodišča in smernice iz predpisov s področja voda ter nekaterih drugih strateških dokumentov.

Glede na to, da je bil eden izmed ciljev poplavne uredbe tudi zmanjšanje poplavne ogroženosti prebivalcev, gospodarskih dejavnosti in kulturne dediščine, smo preverili, ali je ministrstvo zagotovilo, da je poplavna uredba ustrezno varovala pred povečevanjem škodnega potenciala na poplavnih območjih ter tako dosegala svoj cilj. To bi lahko ministrstvo najbolj celovito preverilo z oceno vplivov predpisa⁷⁷. Ocena vplivov regulacije oziroma predpisa je eden izmed najbolj razširjenih instrumentov za doseg bolj kakovostne regulacije⁷⁸. Presoja posledic predpisa zahteva tudi Resolucija o normativni dejavnosti⁷⁹ (v nadaljevanju: ReNDej). Namen priprave presoje posledic predpisov je izboljšanje kakovosti novih predpisov, poenostavitev zakonodajnega urejanja in naknadno ugotavljanje doseganja zastavljenih ciljev. Taka presoja zahteva resno in temeljito, na specifičnem strokovnem znanju utemeljeno raziskovalno-analitično delo na posameznih področjih javnih politik in ne le formalno izpolnjevanje predpisanih obrazcev oziroma metodologij. ReNDej določa tudi, da je treba, če cilji predpisa niso doseženi ali so doseženi le delno, ugotoviti, kaj je temu vzrok: neustrezna zasnova predpisa, nerealno zastavljeni cilji, neustrezno izvajanje ali nepredvideni dogodki.⁸⁰ Kot neustrezno izvajanje razumemo tudi nespoštovanje v predpisu določenega bodisi s strani tistega, ki odloča (DRSV), bodisi s strani tistega, ki bi moral odločeno izvršiti (izvajalec posega oziroma dejavnosti).

Ugotavljamo, da ministrstvo naknadne ocene vplivov poplavne uredbe v obliki temeljite analize ni pripravilo⁸¹, čeprav bi na ta način najbolj celovito preverilo njene učinke ter ugotovilo, ali dosega svoje cilje, torej zmanjšanje poplavne ogroženosti, in čeprav je v letu 2023 pristopilo tudi k spremembam poplavne uredbe. Učinke oziroma delovanje predpisa je preverjalo le na podlagi pripravljenih mnenj in povratnih informacij s strani DRSV ter investitorjev.⁸²

⁷⁷ Angl.: *Regulatory Impact Analysis (RIA)*.

⁷⁸ V *ex-ante* presoji vplivov predpisov se predhodno preverjajo učinki predlaganih predpisov, v *ex-post* ali naknadni presoji pa učinki že sprejetih predpisov. Povzeto po Rakar, I. (2014). *Ocenjevanje vplivov predpisov*. Central European Public Administration Review, 3(1), [URL: <https://doi.org/10.17573/cepar.v3i1.43>], dostopno na: [URL: <https://cepar.fu.uni-lj.si/index.php/CEPAR/article/view/43>], 10. 7. 2024.

⁷⁹ Uradni list RS, št. 95/09. ReNDej v poglavju VI. določa, da je za vsak predlog zakona treba izdelati presojo posameznih posledic, ki jih ta predlog povzroča. Za podzakonske predpise se izdelava le v primeru, ko celovite ocene ni bilo mogoče izdelati ob predlogu zakona. V poglavju VII. pa določa, da je pri normativnem urejanju treba trajno spremljati izvajanje predpisov s presojo posledic na podlagi vnaprej določenih meril.

⁸⁰ VI. poglavje (Namen izdelave in uporabe presoje posledic predpisov) ReNDej.

⁸¹ V skladu s smernicami za pripravo presoje posledic ReNDej je analizo presoje posledic predpisa treba izvesti tudi v določenem obdobju po uveljavitvi predpisa in z njo izvesti vrednotenje oziroma ugotoviti, ali so bili načrtovani politični cilji doseženi v praksi.

⁸² V preteklosti smo že revidirali preverjanje učinkov predlaganih predpisov, pri čemer smo v zadnji reviziji s tega področja, ki je bila izvedena v letu 2021 z naslovom *Ali v Sloveniji preverjamo učinke predlaganih predpisov na družbo*, št. 320-3/2018/70 z dne 23. 2. 2021, [URL: https://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/Datoteke/Revizije/2021/RIA3/RIA_3_GlavnoPorocilo_RevizijskoP.pdf], 16. 10. 2025, med drugim ugotovili, da se ob sprejemanju predpisov ne pretehtajo vsi posredni in neposredni učinki predpisa, s tem pa se velikokrat onemogoči doseganje zadanih ciljev (pred tem pa še reviziji št. 1201-5/2006-17 z dne 7. 3. 2007 in št. 320-12/2011/144 z dne 24. 8. 2012, [URL: https://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/revizija/1206/RIA_Ucinki_RSP.pdf in https://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/revizija/1399/RIA_2.pdf], 16. 10. 2025).

Pojasnilo ministrstva

Ocenjujemo, da poplavna uredba v povezavi z njenim izvajanjem na DRSV dovolj dobro omejuje vnos novega škodnega potenciala v prostor in je sama po sebi zelo dober in učinkovit ukrep za svoje namene.

DRSV posege, ki niso v skladu s poplavno uredbo, v postopkih izdajanja mnenj in soglasij zavrne, vendar ne beleži, koliko pobud za gradnje na poplavnih območjih je bilo zavrnenih ali omejenih, zato tudi na ta način ministrstvo ne more oceniti, koliko je delovanje DRSV na podlagi poplavne uredbe prispevalo k omejevanju vnosa novega škodnega potenciala v prostor (povezava s točko 2.2.1.3).

Ministrstvo bi lahko spremljalo učinke poplavne uredbe tudi s spremljanjem spremembe škodnega potenciala na poplavnih območjih ali pa s spremljanjem določenih kazalnikov, ki kažejo škodni potencial, kot na primer število prebivalcev in stavb na poplavnih območjih (Tabela 4) ali pozidanost na poplavnih območjih.

Po navedbah DRSV so območja majhne, srednje, velike in preostale poplavne nevarnosti leta 2023 obsegala 65.000 ha. DRSV ocenjuje, da obstaja trend povečevanja pozidanosti poplavnih območij (območja majhne, srednje, velike in preostale nevarnosti). Najbolj intenzivno se povečuje pozidanost poplavnih območij z majhno in preostalo poplavno nevarnostjo, in sicer skoraj dvakrat bolj kot pozidanost območij s srednjo in veliko poplavno nevarnostjo. Obenem se protipoplavni ukrepi razširjajo zlasti na območja preostale poplavne nevarnosti. Po navedbah DRSV so največji problem pri tem nepozidana stavbna zemljišča, ki po novejših podatkih spadajo v poplavna območja, čeprav so bila to včasih območja, ki so bila glede na preteklo poznavanje stanja poplavne ogroženosti primerna za gradnjo.

Tudi iz NZPO 2017–2021 in NZPO 2023–2027 je razvidno nekaj podatkov, ki bi lahko služili kot kazalniki poplavne ogroženosti na OPVP. Prikazujemo jih (Tabela 4) za primer OPVP Trbovlje, in sicer za ogrožene prebivalce, stavbe in zavezance IPPC/IED ter SEVESO⁸³ na OPVP (določeni so bili na podlagi predhodne ocene poplavne ogroženosti) ter za ogrožene prebivalce in stavbe na poplavnem območju OPVP (določeni so bili na podlagi kartiranja, na primer za Q100).

Tabela 4 Podatki iz NZPO 2017–2021 in NZPO 2023–2027, ki lahko prikazujejo poplavno ogroženost (primer OPVP Trbovlje)

Kazalnik	NZPO 2017–2021	NZPO 2023–2027
Površina OPVP (km ²)	1,09	1,09
Število ogroženih prebivalcev na OPVP	4.569	8.999
Število ogroženih stavb na OPVP	505	1.972
Število ogroženih zavezancev IPPC/IED, SEVESO	3	1
Število ogroženih prebivalcev na poplavnem območju OPVP (Q100)	2914	2050
Število ogroženih stavb na poplavnem območju OPVP (Q100)	341	332

Vir: NZPO 2017–2021 in NZPO 2023–2027.

⁸³ Zavezanec IED (prej IPPC) je naprava, v kateri se bo opravljala dejavnost, ki lahko povzroči onesnaževanje okolja večjega obsega. Zavezanec SEVESO je obrat manjšega ali večjega tveganja za okolje.

Navedeni kazalniki iz NZPO 2017–2021 in NZPO 2023–2027 pa med seboj niso v celoti primerljivi predvsem zaradi sprememb v številu OPVP in površine nekaterih OPVP. Če pa kazalnike prikažemo za posamezno OPVP, katerega površina se med obema obdobjema ni spremenila, pa kazalniki tudi niso primerljivi predvsem zaradi različnega prostorskega zajema podatkov. Po navedbah DRSV je bilo pri pripravi kart za NZPO 2017–2021 število ogroženih prebivalcev, stavb ter zavezancev IPPC in SEVESO določeno na podlagi območja veljavnosti rezultatov iz študij, ki so bile izdelane na OPVP, ne pa na podlagi velikosti OPVP. Ministrstvo je navedlo, da je pri pripravi kart za NZPO 2023–2027 podatkovne sloje prekrilo z OPVP in upoštevalo samo prebivalce in objekte, ki se nahajajo izključno na OPVP oziroma se ga neposredno dotikajo. Ločeno je štelo tudi zavezance IED in SEVESO, čeprav so bili morebiti na istem naslovu in je šlo za istega zavezanca. Podatki o poplavni ogroženosti na OPVP med obdobji niso primerljivi, saj ministrstvo pri določitvi OPVP ni uporabilo iste metodologije za določanje števila ogroženih prebivalcev, stavb ter zavezancev IPPC in SEVESO v obeh obdobjih. Kazalniki niso primerljivi tudi zaradi sprememb v razpoložljivih evidencah oziroma podatkovnih slojih (na kar ministrstvo ne more vplivati). Ministrstvo je še navedlo, da je kot podatkovni sloj za NZPO 2017–2021 uporabilo register prostorskih enot – hišne številke in število stavb, za NZPO 2023–2027 pa Geodetska uprava Republike Slovenije podatkov po hišnih številkah ni zbirala več, zato je ministrstvo uporabilo kataster stavb – število stavb. Dodaten razlog za morebitno neprimerljivost podatkov je lahko po navedbah ministrstva tudi sprememba zakonodaje na področju zavezancev IPPC oziroma IED.

Pojasnilo ministrstva in DRSV

Med obema načrtoma zmanjševanja poplavne ogroženosti se je spremenila metodologija štetja prebivalcev na OPVP. Objavljeni podatki so odraz tega ter zato niso primerljivi. Tretji načrt zmanjševanja poplavne ogroženosti bo vključeval uporabo enake metodologije kot v drugem načrtu zmanjševanja poplavne ogroženosti.

Navedeni podatki, ki jih navaja Tabela 4 in ki bi lahko služili kot kazalniki poplavne ogroženosti, sicer veljajo le za OPVP, ne pa tudi za druga poplavna območja, ki niso določena kot OPVP. Prav tako ministrstvo še ni pripravilo tabele z navedenimi kazalniki po OPVP za naslednji načrt zmanjševanja poplavne ogroženosti, saj trenutno poteka delo na pripravi kart poplavne nevarnosti in ogroženosti za navedeni načrt, tabela pa mora biti izdelana v okviru priprave navedenega načrta do leta 2027.

Ministrstvo torej ni ugotavljalo učinkov poplavne uredbe s pomočjo ocene vplivov predpisa, prav tako pa ni spremljalo podatkov o spreminjanju poplavne ogroženosti ali škodnega potenciala na poplavnih območjih ali vsaj na OPVP, ki bi bila med seboj primerljiva po obdobjih.

Priporočilo ministrstvu

Ministrstvu priporočamo, naj prouči, kateri podatki oziroma podatkovni sloji bi bili najbolj primerni za spremljanje poplavne ogroženosti (tudi z vidika drugih mogočih uporab teh podatkov), ter zagotovi primerljivost podatkov o poplavni ogroženosti med leti oziroma obdobji vsaj za OPVP. Prouči naj tudi, če bo lahko na ta način ugotavljalo posamezne vidike doseganja ciljev poplavne uredbe.

2.2.1.2.b Ministrstvo je v letu 2023 pristopilo k spremembi poplavne uredbe, pri čemer pa pred tem ni z ex-post analizo ali drugimi podatki preverilo, kako dobro je veljavna poplavna uredba dosegala svoje cilje oziroma kakšni so bili njeni učinki in kje bi bile torej potrebne spremembe. Poplavna uredba, ki je veljala v obdobju, na katero se nanaša revizija, je bila sprejeta leta 2008, v nekaj členih spremenjena leta 2020⁸⁴, od leta 2023 pa so bile načrtovane večje spremembe, in sicer po poplavih avgusta 2023.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo se odloča, ali je treba poplavno uredbo dopolniti ali popraviti predvsem na podlagi informacij in pripravljenih mnenj DRSV ter tudi informacij pripravljavcev prostorskih aktov (direktorat za prostor na ministrstvu in občine) in investitorjev.

Pri pripravi besedila nove poplavne uredbe je ministrstvo zasledovalo predvsem cilj, da se uredba posodobi ter da se popravijo neživiljenjske določbe, na področju pogojev in omejitev pa se zaostrijo pogoji in omejitve za stanovanjsko gradnjo na poplavnih območjih.

Po obdobju, na katero se nanaša revizija – v letu 2025 – je bila sprejeta nova poplavna uredba. Ta med drugim zaostri pogoje za načrtovanje novih stavbnih zemljišč predvsem za stanovanjske stavbe, uvaja nov institut poplavne odpornosti ter prenaša prilogo 2 poplavne uredbe v tekst same uredbe. Glede na osnutek ter nato še predlog uredbe, ki je bil posredovan v javno obravnavo, pa opozarjamo, da nova poplavna uredba ne opredeljuje podrobneje instituta poplavne odpornosti, ne uvaja možnosti ustanovitve strokovne revizijske komisije ter komisije za presojo poplavne ogroženosti in ustreznosti ukrepov za zmanjševanje ogroženosti, ne določa, da karte razredov poplavne nevarnosti lahko pripravlja samo pooblaščen inženir s področja gradbeništva ter ne določa obveznosti poročanja lastnikov oziroma upravljalcev objektov, ki so namenjeni izvajanju ukrepov za zmanjševanje poplavne ogroženosti, o izvajanju, vzdrževanju in delovanju ukrepa.⁸⁵

Pojasnilo ministrstva in DRSV

Določene vsebine, ki so bile vključene v delovne in druge osnutke poplavne uredbe, so bile brisane, ker je bilo v okviru medresorskega usklajevanja s Službo Vlade Republike Slovenije za zakonodajo dogovorjeno, da bodo urejene v okviru sprememb Zakona o vodah in Pravilnika o izdelavi kart poplavne nevarnosti in kart poplavne ogroženosti, nekatere pa so bile urejene v drugih pravnih podlagah oziroma predpisih.

Ukrep ministrstva

Ministrstvo je na podlagi ZDU-1 ustanovilo strokovno revizijsko komisijo ministrstva, ki opravlja pregled, kontrolo in potrjevanje kart poplavne nevarnosti in kart razredov poplavne nevarnosti, kadar je to potrebno. Komisija je namenjena hitrejši izvedbi postopkov, ki jih izvaja DRSV, njeni člani pa so predstavniki ministrstva in DRSV.

⁸⁴ Uradni list RS, št. 49/20.

⁸⁵ [URL: <https://e-uprava.gov.si/si/drzava-in-druzba/e-demokracija/predlogi-predpisov/predlog-predpisa.html?id=16713>], in [URL: <https://www.gov.si/novice/2024-08-13-ministrstvo-za-naravne-vire-in-prostor-je-podaljsalo-javno-obravnavo-osnutka-poplavne-uredbe/>], 6. 1. 2025.

Priporočilo ministrstvu

Ministrstvu priporočamo, naj v predpisih bolj podrobno opredeli pojem poplavne odpornosti.

2.2.1.3 Določanje in spremljanje upoštevanja pogojev in omejitev za izvajanje dejavnosti in posegov v prostor

2.2.1.3.a DRSV kot nosilec urejanja prostora za področje upravljanja z vodami (ki vključuje tudi področje obvladovanja poplavne ogroženosti) skrbi za omejevanje oziroma preprečevanje vnosa novega škodnega potenciala na obstoječa poplavna območja, torej za izvajanje poplavne uredbe. DRSV omejuje posege na poplavna območja in izvajanje dejavnosti na njih na 2 ravneh, v okviru prostorskega načrtovanja ter v okviru gradnje objektov (posegi v prostor). Pri tem praviloma izvaja postopke na makro ravni Sektor za pripravo mnenj in soglasij DRSV, postopke na mikro ravni pa 8 Sektorjev območij DRSV⁸⁶. Vodenje prve skupine postopkov poteka na podlagi ZV-1 ter prostorske zakonodaje, vodenje druge skupine postopkov pa na podlagi ZV-1 in gradbene zakonodaje. Pri tem DRSV izdaja naslednja mnenja in soglasja:

- za prvo skupino postopkov:
 - mnenja in soglasja na prostorske načrte (državne prostorske načrte in občinske prostorske načrte),
 - izvedbene prostorske pogoje (za občinski podrobni prostorski načrt),
 - lokacijske preveritve za občinske prostorske načrte,
 - mnenja v postopkih celovite presoje vplivov na okolje;
- ter za drugo skupino postopkov:
 - projektne pogoje, ki niso obvezni,
 - mnenja o vplivu gradnje na vodni režim ali stanje voda (za objekte, kjer je treba pridobiti gradbeno dovoljenje),
 - vodna soglasja (za enostavne objekte, za katere gradbeno dovoljenje ni potrebno, ter za objekte državnega pomena),
 - mnenja v postopkih presoje vplivov na okolje, ki se nanašajo na posamezne posege.

⁸⁶ Izjeme pri tem so na primer mnenja/soglasja za objekte državnega pomena, ki jih izdaja Sektor za pripravo mnenj in soglasij DRSV, čeprav gre za mikro raven, ter mnenja na občinske podrobne prostorske načrte, ki jih izdajajo Sektorji območij DRSV.

DRSV vsako vlogo za mnenje ali soglasje pregleda in preveri, ali posega na poplavno območje⁸⁷:

- Pri postopkih prostorskega načrtovanja: preveri opozorilno karto poplav (primer je Slika 3) in če se nahaja izven poplavnega območja, poseg odobri. Če se nahaja na območju, ki je že prikazano na opozorilni karti poplav, niso pa še narejene podrobnejše karte (torej karte poplavne nevarnosti in karte razredov poplavne nevarnosti, kar prikazujeta Slika 4 in Slika 5), pobudniku (občini) naloži pripravo teh kart. Če so karte poplavne nevarnosti in karte razredov poplavne nevarnosti za območje dostopne, DRSV presodi skladnost načrtovanih posegov v prostor s poplavno uredbo glede na razred poplavne nevarnosti, ugotovljen s karto razredov poplavne nevarnosti⁸⁸. Če gre za posege na poplavna območja, kjer ti v skladu s poplavno uredbo niso dopustni, jih DRSV zavrne. Če pobudnik pri njih vztraja, mora v okviru hidrološko-hidravlične študije predvideti tudi izvedljivost ustreznih protipoplavnih ukrepov ter pripraviti karto poplavne nevarnosti in karto razredov poplavne nevarnosti, ki upoštevata učinek izvedbe omilitvenih ukrepov na predmetno območje.
- Pri posegih v prostor: DRSV opravi presojo na podlagi primerjave projektne dokumentacije investitorja in kart razredov poplavne nevarnosti iz Atlasa voda. Če je poseg na območju občinskega prostorskega načrta, kjer je DRSV že preverila upoštevanje poplavnih območij (kot opisujemo v zgornji alineji), DRSV preveri, ali projektna dokumentacija upošteva podrobnejše pogoje občinskega podrobnega načrta. Če gre za poseg na območju, kjer novi občinski prostorski načrt še ni bil izdan, DRSV opravi presojo na podlagi obstoječe opozorilne karte poplav ter karte poplavne nevarnosti in karte razredov poplavne nevarnosti. Pri tem se občasno izvede pregled na terenu ali sestanek z investitorjem.⁸⁹

Zaradi dostopnosti gradiv v Atlasu voda lahko občina oziroma investitor v obeh skupinah postopkov že sama približno ugotovita, kje je s poplavno uredbo prepovedano poseganje v prostor ali izvajanje dejavnosti, DRSV pa pri odločanju upošteva tudi vsa ostala gradiva, ki v Atlasu voda (še) niso na razpolago, med drugim na primer upošteva tudi poplavni dogodek iz leta 2023 in območja poplavljanja (podatki ocene poplavne nevarnosti).

Z večjimi poplavnimi dogodki, ki lahko nastanejo zaradi podnebnih sprememb, se lahko izkaže, da je neko območje poplavno, čeprav do sedaj ni bilo, kar je treba upoštevati pri poseganju v prostor. Enako velja ob pridobitvi novih strokovnih podlag, ki prav tako lahko določijo nova poplavna območja.

Poplavna uredba ne določa zgolj, ali je poseg v prostor ali dejavnost v konkretnem razredu poplavne nevarnosti dopustna ali ne, temveč dopušča tudi izjeme; v nekaterih primerih so posegi in opravljanje dejavnosti mogoči tudi na poplavnih območjih, saj so takšne izjeme lahko utemeljene. Po navedbah

⁸⁷ Opravi tudi druge preveritve, ki jih v tem revizijskem poročilu nismo obravnavali, na primer, ali posega na erozijsko območje, vodovarstveno območje, na vodno ali priobalno zemljišče, lahko pa tudi v kopalne vode. Pri tem poplavna območja po navedbah DRSV zajemajo precej manjšo površino ozemlja kot na primer vodovarstvena ali druga območja, zato je večje število pobud povezano z drugimi preveritvami in ne s preveritvami na poplavnih območjih. Preveritev opravi s pomočjo aplikacije, ki prekrije vse razpoložljive karte in prikaže prekrivanje posameznih slojev na kartah, tako da DRSV lahko ugotovi, v katere razrede poplavne nevarnosti sega predviden poseg oziroma sprememba. Pri izvajanju pregleda se lahko Sektor za pripravo mnenj in soglasij DRSV posvetuje s Sektorji območij DRSV, ki bolje poznajo situacijo na terenu.

⁸⁸ V skladu s poplavno uredbo razredi poplavne nevarnosti predstavljajo podlago za določanje pogojev in omejitev.

⁸⁹ Vodna soglasja, mnenja, popis procesa, december 2021, maj 2023.

DRSV ta pri obravnavi zadev izjeme interpretira tako, da upošteva pravilo, da so nedovoljeni vsi posegi, ki jih kot take označuje uredba⁹⁰. V postopku izdajanja soglasij in mnenj upošteva tudi razmere v naravi. Postopek izdaje soglasij in mnenj je tudi popisala, kar zagotavlja, da vsi zaposleni na DRSV pri presoji uporabljajo iste podlage. DRSV torej z izdajanjem mnenj in soglasij omejuje poseganje v prostor in s tem skrbi, da se stanje poplavne ogroženosti ne bi poslabšalo.

2.2.1.3.b Iz podatkov upravne statistike DRSV (Tabela 5) je razvidno, da je Sektor za pripravo mnenj in soglasij DRSV v obdobju, na katero se nanaša revizija, začel povprečno 456 novih zadev na leto in rešil povprečno 432 zadev na leto (gre za zadeve iz obeh skupin predhodno opisanih postopkov). Pri številu novozačetih in rešenih zadev je zaznati rahel trend naraščanja po letih, gre pa za zadeve, ki se med seboj zelo razlikujejo z vidika zahtevanega obsega dela, zato število zadev ni podlaga za oceno količine opravljenega dela. Posamezne vloge imajo lahko zelo različno število pobud, ki jih je treba preveriti z vidika poplavne ogroženosti in drugih vidikov.

Tabela 5 Število aktov (soglasij in mnenj), ki jih je izdal Sektor za pripravo mnenj in soglasij DRSV v obdobju od 1. 1. 2017 do 30. 6. 2024

Leto	število	
	Novozačete zadeve	Rešene zadeve
2017	351	237
2018	463	405
2019	471	450
2020	380	377
2021	550	596
2022	508	410
2023	442	512
2024 ¹⁾	241	236
Povprečno na leto	456	432

Opomba: ¹⁾ Podatek do 30. 6. 2024.

Vir: podatki DRSV.

Iz podatkov upravne statistike je razvidno (Tabela 6), da so Sektorji območij DRSV v obdobju, na katero se nanaša revizija, začeli povprečno 13.097 novih zadev na leto s področja gradnje objektov in 529 zadev s področja prostorskih zadev in rešili povprečno 12.862 zadev na leto s področja gradnje objektov in 497 zadev s področja prostorskih zadev.

⁹⁰ Na primer vsi posegi iz priloge 1 poplavne uredbe, ki so označeni z -, -1 in -2.

Tabela 6 Število aktov (soglasij in mnenj), ki so jih izdali Sektorji območij DRSV v obdobju od 1. 1. 2017 do 30. 6. 2024

Leto	število			
	Gradnja objektov/upravne zadeve		Prostorske zadeve	
	Novozačete zadeve	Rešene zadeve	Novozačete zadeve	Rešene zadeve
2017	12.097	11.898	480	302
2018	11.990	11.766	553	422
2019	12.104	11.726	455	343
2020	12.405	11.771	519	429
2021	14.576	14.899	671	970
2022	13.690	14.422	589	554
2023	13.055	12.759	499	520
2024 ¹⁾	7.431	6.827	232	218
Povprečno na leto	13.097	12.862	529	497

Opomba: ¹⁾ Podatek do 30. 6. 2024.

Vir: podatki DRSV.

Iz podatkov upravne statistike o zaostankih je razvidno tudi, da ima DRSV zaostanke pri reševanju zadev. Gre za veliko število nerešenih zadev in zadev v reševanju, pri katerih je že potekel zakonsko predpisan rok, do katerega bi morale biti rešene. DRSV nima podatkov o številu izdanih mnenj v 30-dnevnem roku za pretekla leta, zato nam je posredovala podatke o trajanju reševanja zadev na dan 31. 1. 2025. Iz podatkov je razvidno, da je od vseh zadev v reševanju v roku rešila 15,6 % mnenj, soglasij in informacij o pogojih gradnje ter 19,9 % zadev s področja prostorskega načrtovanja. Vse ostale je rešila po poteku roka, nekatere celo po več kot 12 mesecih (21,9 % oziroma 10,3 %) ⁹¹, kar bi lahko vplivalo na neustrezno gradnjo na poplavnih območjih ali podaljšanje trajanja postopkov priprave prostorskih načrtov.

Na število novih zadev na DRSV bi lahko vplival tudi pravilnik o posegih, za katere je treba pridobiti vodno soglasje, ki bi natančno določil posege, za katere je treba pridobiti vodno soglasje ali mnenje. Pravilnik bi moral biti sprejet na podlagi tretjega odstavka 150. člena ZV-1, vendar do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, še ni bil sprejet.

Pojasnilo DRSV

DRSV zadeve obravnava glede na vrstni red vložitve, vendar vseh mnenj ne uspe izdati v zakonsko predpisanem roku. Do zaostankov prihaja zaradi zaostankov iz preteklih let, trenda rasti letnega števila prejetih vlog in premajhnega števila uradnikov, ki rešujejo zadeve. Pri tem praviloma ne prihaja do tega, da bi stranka izkoristila počasnost DRSV in izvedla poseg na poplavnem območju, pač pa stranka večinoma počaka na odgovor DRSV oziroma upravna enota kontaktira DRSV pred izdajo gradbenega dovoljenja, da zagotovi, da ne bi prihajalo do neustreznih posegov. Prav tako so za zaostanke lahko krivi

⁹¹ Na zaostanke na DRSV smo opozorili že v revizijskem poročilu Učinkovitost urejenosti postopka prostorskega načrtovanja občin, št. 320-1/2016/41 z dne 7. 6. 2017, [URL: https://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/revizija/178/ProstorskoNacrtovanje.pdf], 7. 3. 2025.

investitorji oziroma občine, če oddajo nepopolno vlogo. Ko DRSV stranko pozove k dopolnitvi vloge in se stranka odziva zelo počasi, se zadeva šteje kot nerešena, dokler DRSV ne prejme dopolnitve.

Na podlagi tretjega odstavka 150. člena ZV-1 bi bilo treba v sodelovanju z ministrstvom pripraviti pravilnik o posegih, za katere je treba pridobiti vodno soglasje, s ciljem zmanjšanja števila prejetih vlog za vodna soglasja/mnenja ter z namenom osredotočanja na posege s pričakovanim bistvenim vplivom. Sočasno bo treba pri pripravi prostorskih planov več pozornosti nameniti preveritvi kumulativnega vpliva enostavnejših posegov.

Ukrep DRSV

V teku je kadrovska krepitev območnih sektorjev, ki bo pritisk na zaposlene nekoliko omilila, v marcu 2025 je bil objavljen javni natečaj za 1 delovno mesto in pripravljene pogodbi za zaposlitev za 2 delovni mesti. Prav tako sta predvideni 1 dodatna zaposlitev ter 1 nadomestna zaposlitev v Sektorju za pripravo mnenj in soglasij DRSV, za kar sta bila objavljena javna natečaja.

Z namenom zmanjšanja števila vlog za projektne pogoje je DRSV pripravila in objavila tipske Projektne in druge pogoje s področja upravljanja z vodami za načrtovanje enostanovanjskih in dvostanovanjskih stavb ter stavb nezahtevnih objektov⁹².

Ukrep ministrstva

Ministrstvo je 21. 10. 2025 sporočilo, da je pripravilo osnutek Pravilnika o določitvi posegov v prostor, za katere je treba pridobiti vodno soglasje⁹³. V skladu s programom dela ministrstva je predvideno, da bo pravilnik objavljen v Uradnem listu RS od 31. 12. 2025.

Priporočilo DRSV

DRSV priporočamo, naj prouči učinkovitost postopka izdajanja mnenj in soglasij in ugotovi, ali bi bilo mogoče z racionalizacijo postopka zmanjšati zaostanke.

⁹² [URL: <https://www.gov.si/assets/organi-v-sestavi/DRSV/Dokumenti/tipski-projektne-pogoji.pdf>], 11. 6. 2025.

⁹³ [URL: <https://e-uprava.gov.si/si/drzava-in-druzba/e-demokracija/predlogi-predpisov/predlog-predpisa.html?id=18233&lang=sj>], 24. 10. 2025.

2.2.1.3.c Preverili smo, ali ministrstvo in DRSV spremljata izvajanje predpisa in tako preverjata, ali so določila iz poplavne uredbe, ki se nanašajo na izvajanje dejavnosti in poseganje v prostor, upoštevana v praksi. Med načine, na katere lahko ministrstvo spremlja izvajanje predpisov, sodi tudi nadzor zakonitosti. ZDU-1 ministrstvom omogoča, da nadzorujejo zakonitost splošnih in posamičnih aktov, ki jih izdajajo organi lokalnih skupnosti v zadevah iz pristojnosti lokalnih skupnosti (to je na primer lahko občinski prostorski akt). V skladu s 64. členom ZDU-1 mora pristojno ministrstvo opozoriti organ lokalne skupnosti, ki je izdal akt, za katerega meni, da ni v skladu z ustavo in zakonom, mu predlagati ustrezne rešitve in določiti rok, v katerem mora organ lokalne skupnosti sporen akt uskladiti. Če organ lokalne skupnosti v določenem roku ne uskladi svojega predpisa z ustavo ali zakonom, mora ministrstvo predlagati vladi, da zahteva začetek postopka pred Ustavnim sodiščem Republike Slovenije za oceno skladnosti predpisa lokalne skupnosti z ustavo oziroma zakonom.

Ministrstvo izvaja naknadni nadzor zakonitosti občinskih prostorskih aktov v okviru svojih kadrovskega zmoglosti. Praviloma ga izvede na podlagi pobud ali predlogov, pri katerih ugotovi, da gre za nepravilnosti oziroma neuskklajenost akta, za katerega je pobudnik predlagal uvedbo nadzora, z veljavnimi predpisi.⁹⁴ Postopek nadzora izvede v 3 fazah: najprej pozove občino k obrazložitvi morebitnih spornih določb, v nadaljevanju pozove občino k odpravi neuskklajenosti akta s predpisi, če pa tega ne stori, v zadnji fazi poda predlog vladi za vložitev zahteve na Ustavno sodišče Republike Slovenije. Večina postopkov nadzora zakonitosti se zaključi že v prvi fazi, saj večina občin nepravilnosti takoj odpravi. Ministrstvo ne vodi prejetih pobud za izvedbo nadzora nad prostorskimi akti občin ločeno od drugih vlog, zato nima podatka o tem, koliko takih pobud je bilo prejetih po letih v revidiranem obdobju. Prav tako ne vodi posebne evidence o tem, koliko pobud se nanaša na poplavna območja ali kršenje poplavne uredbe. Po podatkih ministrstva je imelo to na dan 20. 8. 2025 odprtih približno 65 zadev za nadzor različnih aktov občin, ki so v različnih fazah postopka nadzora.

Tudi DRSV preverja akte s svojega področja in v primeru pomanjkljivosti o tem obvesti občino ter ministrstvo. Tudi DRSV ne vodi posebne evidence pobud, ki se nanašajo na poplavna območja ali kršenje poplavne uredbe po letih. Naknadni nadzor nad izvajanjem občinskih prostorskih aktov se torej izvaja v omejenem obsegu, zaradi česar bi lahko bili sprejeti občinski prostorski akti v neskladju z določili poplavne uredbe in omejitvami, ki veljajo za izvajanje posegov in dejavnosti na teh območjih.

Pojasnilo ministrstva

Naknadni nadzor nad izvajanjem občinskih prostorskih načrtov po uradni dolžnosti ni izvedljiv zaradi velikega števila teh dokumentov (tudi več kot 1.000), saj imajo posamezne občine poleg občinskih prostorskih načrtov sprejetih tudi po več kot 30 podrobnejših prostorskih aktov, več različnih programov opremljanja stavbnih zemljišč, odlokov o odmeri komunalnega prispevka, odlokov o nadomestilu za uporabo stavbnega zemljišča in podobno.

Ministrstvo sicer izvaja sistematičen nadzor zakonitosti nekaterih občinskih aktov (na primer na področju nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča – NUSZ), ki je prinesel izboljšanje kakovosti

⁹⁴ Izvede ga tudi, če ugotovi, da bi lahko šlo za odstopanje od predpisov (predvsem na področju nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča).

občinskih predpisov na tem področju. Če bi ministrstvo imelo dovolj zaposlenih za nadzor nad drugimi občinskimi akti, bi ga prav tako izvajalo.

Glede na pojasnilo ministrstva ocenjujemo, da bi bolj sistematičen nadzor nad izvajanjem občinskih prostorskih načrtov lahko pripeljal do njihovega izboljšanja in s tem do zmanjšanja poplavne ogroženosti.

2.2.1.3.d Poplavna uredba, ki je veljala v obdobju, na katero se nanaša revizija, je omilitvene ukrepe opredeljevala kot del celovitih ukrepov, ki jih je treba načrtovati in izvajati skupaj z načrtovanjem namenske rabe prostora in z gradnjo novih objektov ali rekonstrukcij na območjih poplav in z njimi povezane erozije. Poplavna uredba je določila posege v prostor na poplavnih območjih, ki so dovoljeni, z upoštevanjem pogojev iz vodnega soglasja. Hkrati je določene posege prepovedovala ter določala tudi izjeme od teh prepovedi – med drugim v primerih gradnje v obstoječih naseljih, če se je s predhodno izvedenimi omilitvenimi ukrepi in v skladu s smernicami ali pogoji vodnega soglasja zagotovilo, da vpliv načrtovanega posega v prostor ni bil bistven.⁹⁵ Poplavna uredba je na podoben način določala pogoje in omejitve za izvajanje dejavnosti. Na primer izvajanje določenih dejavnosti je prepovedala, razen v primerih, ko ne bi imele uničujočih ali bistvenih vplivov na okolje in je bilo mogoče s predhodno izvedbo omilitvenih ukrepov zagotoviti, da njihov vpliv ni bistven.⁹⁶

V skladu s poplavno uredbo načrtovanje novih prostorskih ureditev ni smelo povečati obstoječe stopnje ogroženosti na območju ali izven njega. V ta namen je bilo treba skupaj z načrtovanjem gradnje novih objektov načrtovati celovite ukrepe za zmanjšanje poplavne ogroženosti, njihovo izvedbo pa končati pred začetkom gradnje. V skladu s petim odstavkom 11. člena poplavne uredbe so omilitveni ukrepi lahko varovalni (na primer dvig terena pod objektom, ureditev strug vodotokov, načrtovanje nasipov, zidov), varstveni (na primer dvig terena, upoštevanje omejitev poplavne uredbe) ali izravnalni (na primer določitev funkcionalnih razlivnih površin).

DRSV je navedena določila izvajala na način, da je v primeru načrtovanja posegov na poplavnih območjih ob upoštevanju razreda poplavne nevarnosti in določil poplavne uredbe od investitorja oziroma občine zahtevala izdelavo hidrološko-hidravlične študije, ki je definirala omilitvene ukrepe, njihova izvedba pa se je predvidela v projektni dokumentaciji. Na tej ravni so bili omilitveni ukrepi osredotočeni na preverjanje poplavne nevarnosti območja posega ter opredelitev morebitnih varovalnih ukrepov za načrtovani poseg (na primer ukrepi, ki povečujejo odpornost objekta). Obenem so se preverjali učinki gradnje na vplivnem območju ter po potrebi predvideli izravnalni ukrepi, namenjeni izravnavi negativnega vpliva načrtovanega posega (na primer razbremenilni kanali za potok, sonaravna ureditev struge). Izvedbe omilitvenih ukrepov DRSV ni preverjala, razen v redkih primerih, ko je bila pozvana na tehnični pregled objekta. DRSV zato ni imela podatkov o izvedbi omilitvenih ukrepov, ki so v primeru poseganja na poplavna območja bistveni, da se poplavna ogroženost ne povečuje.

⁹⁵ Gre za posege, ki so v prilogi 1 poplavne uredbe označeni z -1.

⁹⁶ Gre za dejavnosti, ki so v prilogi 2 poplavne uredbe označene z ?.

2.2.1.3.e DRSV podaja posamezne prijave o nedovoljenih posegih oziroma gradnji na različne inšpektorate (za okolje, gradnjo, vode), vendar pa nima ločenih podatkov o tem, koliko prijav poda v zvezi s poseganjem na poplavna območja ali opravljanjem dejavnosti, ki jih poplavna uredba na njih prepoveduje.

Da bi ugotovili obseg morebitnega nedovoljenega poseganja, ki lahko pomeni povečevanje škodnega potenciala na poplavnih območjih, smo preverili poročila o delu Inšpektorata Republike Slovenije za naravne vire in prostor (v nadaljevanju: inšpektorat). Inšpektorat je v poročilih o delu⁹⁷ opozoril, da je bilo na področju inšpekcije za naravo in vode konec leta 2023 malo inšpektorjev za naravo in vode, ki so poleg nadzora nad predpisi s področja varstva okolja nadzirali tudi izvajanje predpisov s področja varstva in urejanja voda ter skladnost posegov z vodnimi soglasji in dovoljenji (8 inšpektorjev za naravo in vode). Nadzor nad ZV-1 in podzakonskimi akti je potekal predvsem na podlagi prijav. V letu 2023 je bilo največ prijav, opravljenih pregledov in izdanih ukrepov v zvezi s poseganjem na vodno in priobalno zemljišče⁹⁸ (inšpektorat je vsako leto poročal o takšnih primerih). Gre predvsem za posege, ki se izvajajo brez predhodno pridobljenih vodnih soglasji ali v nasprotju z njimi, nedovoljeno izvajanje zavezitev, zacevitev strug vodotokov, spreminjanje vodnega režima ter s tem povečanje poplavne ogroženosti, nasipavanje vodnih in priobalnih zemljišč, nedovoljeno nasipavanje poplavnih območij, namenjenih razlivanju ob visokih vodah. Navedeni posegi, ki so v nasprotju s poplavno uredbo, lahko povečujejo škodni potencial na poplavnih območjih. Inšpektorat navaja, da ima sicer sprejeta merila za določanje prednostnih inšpekcijskih nadzorov, vendar z obstoječimi kadrovskega viri ne more zagotavljati rednega nadzora in sprotnega odziva na prijave in pobude, zaradi česar se neobdelane prijave nižjih prioritete kopičijo.

Inšpektorat je v poročilih o delu⁹⁹ opozoril tudi na sistemske pomanjkljivosti na tem področju, med drugim na težave pri vodovarstvenem nadzoru, ki bi prav tako lahko ugotovil morebitne nedovoljene posege ali gradnje, ki niso v skladu z zakonodajo in lahko povečujejo škodni potencial na poplavnih območjih. ZV-1 določa, da nadzor s področja varstva voda poleg inšpektorjev opravljajo tudi vodovarstveni nadzorniki, ki pri opravljanju nalog vodovarstvenega nadzora samostojno vodijo postopek in odločajo o prekrških v prekrškovnem postopku v skladu z zakonom, ki ureja prekrške. Ker pristojno ministrstvo že več let ni sprejelo manjkajočih aktov, nadzorni organ v praksi še vedno nima funkcije ter je neučinkovit, čeprav na terenu inšpektorat zaznava precej posegov, ki so izvedeni v neskladju z zakonodajo. Tako vodovarstveni nadzorniki, zaposleni pri izvajalcih javne službe vzdrževanja vodotokov, inšpektoratu posredujejo prijave, saj sami ne morejo ukrepati, ker jim država še ni podelila pooblastil. Tudi računsko sodišče je v preteklosti opozarjalo na dejstvo, da vodovarstveni nadzorniki nimajo pooblastil¹⁰⁰.

Po podatkih ministrstva je v letih od 2012 do 2024 nacionalno poklicno kvalifikacijo vodovarstvenega nadzornika pridobilo 83 kandidatov, ki so zaposleni pri koncesionarjih, ki imajo koncesijo gospodarske javne službe urejanja voda. Ministrstvo pa zaenkrat ni podelilo nobenega pooblastila za izvajanje vodovarstvenega nadzora.

⁹⁷ Poročila o delu za leta od 2017 do 2023.

⁹⁸ Poleg navedenih posegov je bila glavnina nadzora usmerjena še na rabo vode.

⁹⁹ Poročilo o delu za leto 2023.

¹⁰⁰ Revizijsko poročilo Upravljanje Jernejevega kanala, št. 320-7/2015/3 z dne 8. 3. 2017, [URL: https://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/revizija/760/Jernejev_kanal.pdf], 17. 10. 2025.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo pooblastil za vodovarstvenega nadzornika ni podelilo, ker način, kot ga za podeljevanje določa zakonodaja, ni primeren, saj vodovarstveni nadzorniki ne morejo in ne smejo izrehati prekrškovnih sankcij, če so umeščeni v sistem pri izvajalcih obvezne gospodarske javne službe urejanja voda. V sklopu priprave na naslednje obdobje izvajanja obveznih državnih gospodarskih javnih služb urejanja voda po ZV-1 ministrstvo v letu 2025 proučuje različne oblike organiziranja te službe in način organiziranja vodovarstvenega nadzora, in sicer proučuje vzpostavitev vodovarstvenega nadzora v okviru služb ministrstva, organa v sestavi DRSV oziroma inšpekcijskih služb.

Ukrep ministrstva

Ministrstvo je 21. 10. 2025 sporočilo, da bo omogočilo delo vodovarstvenih nadzornikov s pooblastilom tako, da bo v osnutek Zakona o vodah – 2 vključilo določila o umeščenosti vodovarstvenih nadzornikov v sistem državne uprave, to je v okvir DRSV. Tako bodo imeli posebna pooblastila za nadzor nad izvajanjem obvezne gospodarske javne službe urejanja voda ter nadzor nad nedovoljenimi posegi v vodno infrastrukturo, vodna telesa in vodni režim. Osnutek Zakona o vodah – 2 bo pripravilo do 30. 6. 2026.

Inšpektorat je skozi leta¹⁰¹ opozarjal tudi na posege, s katerimi zavezanci (lastniki zemljišč) poskušajo sami reševati poplavno ogroženost oziroma odpravljati posledice prejšnjih poplav, zanje pa nimajo niti potrebnih vodnih soglasij niti znanja, zato bi lahko prišlo do izvedbe posegov, ki povečujejo poplavno ogroženost. Iz poročil o delu inšpektorata izhaja, da bi bilo zato morda smiselno za manj zahtevne sanacije po poplavah, ki jih izvajajo obrežni lastniki sami, vzpostaviti učinkovitejši postopek dajanja usmeritev in potrditve sanacije.

Pojasnilo ministrstva

ZV-1 zahteva vodno soglasje za vsak poseg na vodnih in priobalnih zemljiščih, ki ima vpliv na vodni režim, kar velja tudi za manjše posege, saj imajo tudi ti lahko velik vpliv na vodni režim ali vodne razmere v okolici, zato ministrstvo postopka ni poenostavilo. Da bi priobalni lastniki bolje upoštevali zakonske obveznosti, jih je DRSV na spletu pozvala k njihovem izpolnjevanju¹⁰². Ministrstvo pripravlja tudi vrsto video vsebin glede ravnanja ob poplavah z namenom zmanjšanja škode, ki bodo objavljene v medijih v letošnjem letu.

Na podlagi tega, da inšpektorat nima zadostnih kadrovskih virov za sistematičen nadzor nad ZV-1 in njegovimi podzakonskimi akti ter da vodovarstveni nadzorniki še vedno nimajo pooblastil za vodenje postopkov o prekrških, ugotavljamo, da ministrstvo ni vzpostavilo ustreznih pogojev za vzpostavitev učinkovitega nadzora nad posegi, ki so v neskladju z zakonodajo in lahko povečujejo poplavno ogroženost.

¹⁰¹ Poročila o delu od 2017 do 2023.

¹⁰² [URL: <https://www.gov.si/novice/2025-01-17-poziv-lastnikom-priobalnih-zemljisc-ob-vodotokih-2-reda/>], 26. 2. 2025.

Ukrep ministrstva

Z novo poplavno uredbo je bil uveden termin poplavne odpornosti objektov z namenom zmanjšanja škode ob poplavah. Z gradbenimi zaščitnimi ukrepi na objektu je tako mogoče preprečiti vdor vode, namočenost zidov in podobno.

2.2.2 Zmanjševanje poplavne ogroženosti z negradbenimi ukrepi

Skladno s poplavno direktivo je treba zmanjševati poplavno ogroženost, če je to primerno, s poudarkom na negradbenih ukrepih in/ali na ukrepih za zmanjšanje verjetnosti nastopa poplavljanja. Med tovrstne ukrepe sodita tudi ukrep identifikacija, vzpostavitev in ohranitev razlivnih površin visokih voda ter ukrep prilagoditev rabe zemljišč v porečjih.

2.2.2.1 Identifikacija, vzpostavitev in ohranitev razlivnih površin visokih voda

Ukrep identifikacija, vzpostavitev in ohranitev razlivnih površin visokih voda je v NZPO 2017–2021 ter NZPO 2023–2027 opredeljen z najvišjo stopnjo prioritete. Skladno z navedenima načrtoma zmanjševanja poplavne ogroženosti sta za izvajanje ukrepa odgovorna ministrstvo ter DRSV.

2.2.2.1.a NZPO 2017–2021 in NZPO 2023–2027 za obravnavana porečja zajemata tekstualno in grafično identifikacijo območij, ki naj se zavarujejo kot razlivne površine. Pri tem povzemata preliminarno identifikacijo ključnih razlivnih površin visokih voda na območju Slovenije¹⁰³ (v nadaljevanju: preliminarna identifikacija ključnih razlivnih površin), ki jo je za ministrstvo v letu 2015 pripravil Inštitut za vode Republike Slovenije. Skladno s preliminarno identifikacijo ključnih razlivnih površin pomembnejša razlivna območja predstavljajo del območij poplavljanja, kjer se lahko poplavna voda brez večje škode razlije in tudi zadrži, kar lahko zmanjša škodne posledice dolvodno. Preliminarna identifikacija ključnih razlivnih površin je bila pripravljena na podlagi ocene dosega poplav ter rabe prostora. Zaščita razlivnih površin naj bi se izvedla s prilagoditvijo namenske rabe prostora v prostorskih aktih. Preliminarna identifikacija ključnih razlivnih površin (in s tem tudi oba načrta zmanjševanja poplavne ogroženosti) ni bila pripravljena dovolj natančno za neposredno uporabo oziroma zaščito razlivnih površin, saj bi bilo treba identificirane razlivne površine še ovrednotiti ter zanje izdelati hidrološko-hidravlične analize, ki bi pokazale, kakšen vpliv ima razlivno območje na zmanjšanje poplavne ogroženosti. DRSV od leta 2017 posodablja opozorilno karto poplav oziroma izdeluje ocene poplavne nevarnosti, namenjene vnosu na opozorilno karto poplav (povezava s točko 2.1.1), ki naj bi predstavljala dodatno in detajlno strokovno podlago za izvajanje ukrepa identifikacija, vzpostavitev in ohranitev razlivnih površin visokih voda. Prenovljena opozorilna karta poplav je do konca leta 2024 zajemala polovico ozemlja Republike Slovenije.

¹⁰³ Poročilo o delu Inštituta za vode Republike Slovenije za leto 2015 – Programski sklop I: Strokovna podpora MKO na področju skupne EU politike do voda – Projekt I/2: Priprava in zagotovitev strokovnih podlag za izvajanje poplavne direktive (2007/60/ES) – I/2/8: Preliminarna identifikacija ključnih razlivnih površin visokih voda na območju Slovenije.

Glede na poročilo o izvajanju NZPO 2017–2021¹⁰⁴ DRSV v postopkih sprejemanja občinskih prostorskih načrtov v sodelovanju z občinami identificira, vzpostavi in ščiti razlivne površine visokih voda in sodeluje pri določanju pogojev na teh območjih. Po podatkih DRSV so bile razlivne površine opredeljene oziroma je postopek njihove opredelitve v teku v primeru prostorskih aktov 20 občin. Glede na podatke ministrstva so bile razlivne površine določene tudi v 2 državnih prostorskih načrtih. Obseg in lokacije razlivnih površin so prikazane in opisane v tekstualnem in grafičnem delu prostorskega akta, gradivo veljavnih prostorskih aktov pa je med drugim dostopno v prostorskem informacijskem sistemu ministrstva. DRSV do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, ni razpolagala s podatkom o obsegu razlivnih območij, ki so bila zaščitena z opredelitvijo v prostorskem aktu države oziroma občin, saj ti podatki niso bili zbrani na enem mestu, na primer v vodnem katastru, in posledično razlivne površine tudi niso bile prikazane v Atlasu voda.

DRSV je navedla, da bo v vodni kataster vnesla podatkovne sloje že zaščitene razlivnih območij ter podatke o še nezaščitene, vendar razpoložljivih razlivnih območjih (na primer podatkovni sloji razlivnih površin, identificiranih v okviru preliminarne identifikacije ključnih razlivnih površin, podatki iz izdelanih celovitih hidrološko-hidravličnih študij porečij).

DRSV v odgovorih, ki nam jih je podala, ni navedla časovnega okvira, v katerem naj bi prišlo do vnosa podatkov o razlivnih površinah v vodni kataster. Ker DRSV ne razpolaga z ustreznimi podatki o obsegu zaščitene razlivnih površin, ocenjujemo, da DRSV, posledično pa tudi ministrstvo, ne moreta vedeti, ali so med območji, ki jih obravnavajo občinski oziroma državni prostorski akti, ki opredeljujejo razlivne površine, zajete oziroma zaščitene tudi (vse) ključne razlivne površine, ki se nahajajo na območju prostorskega plana. Zaščita ključnih oziroma pomembnejših razlivnih površin, ki imajo večji vpliv na stanje poplavne ogroženosti, je po naši oceni tudi namen ukrepa identifikacija, vzpostavitev in ohranitev razlivnih površin visokih voda. DRSV posledično ne more vedeti, ali se ukrep izvaja v skladu s svojim namenom.

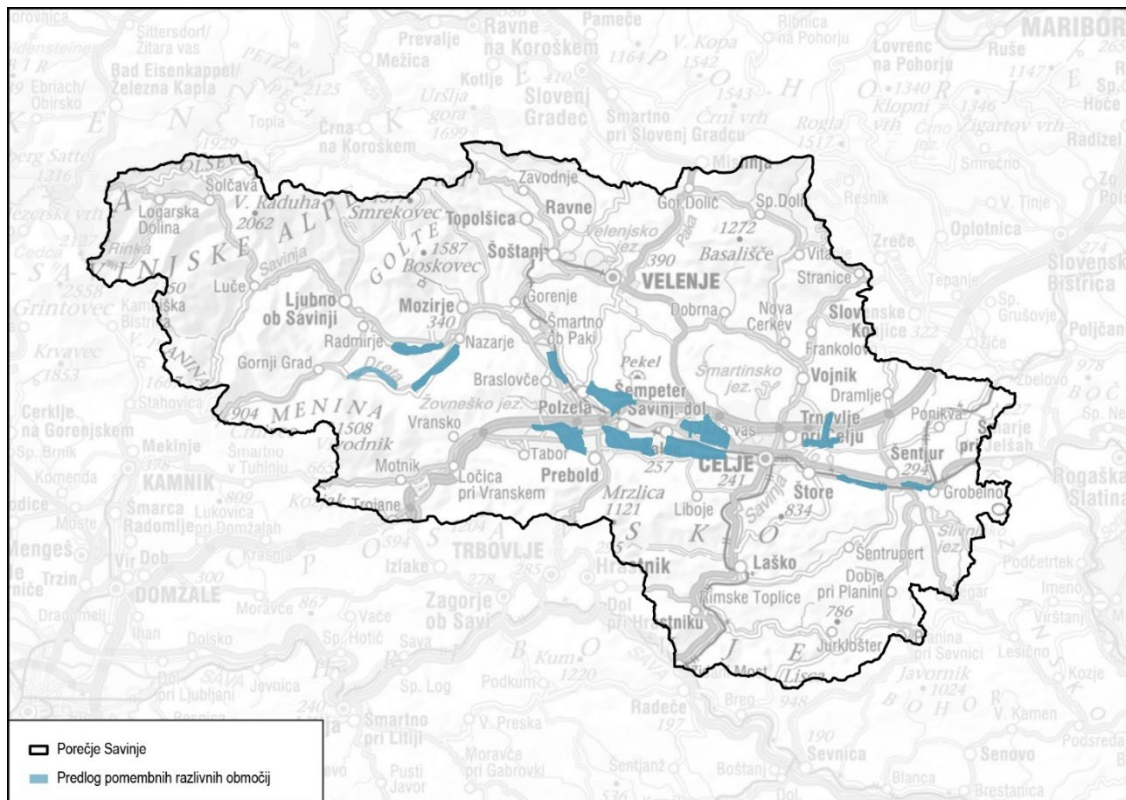
Ugotovili pa smo, da so bile v okviru celovite hidrološko-hidravlične študije porečja Savinje na ravni porečja identificirane razlivne površine, izmed katerih so bile določene ključne razlivne površine, ki so bile tudi hidravlično preverjene. Izbrane ključne razlivne površine bodo po navedbah ministrstva oziroma DRSV zaščitene z vključitvijo v občinske oziroma državne prostorske akte. Izbor ključnih razlivnih površin na porečju Savinje prikazuje spodnji primer.

Primer: identifikacija pomembnih razlivnih območij v celoviti hidrološko-hidravlični študiji porečja Savinje

Na porečju Savinje je bilo identificiranih 34 razlivnih območij, ki predstavljajo slabih 30 % celotnega razlivnega območja na porečju Savinje. Navedena območja prostorsko večinoma sovpadajo z območji, ki so bila na porečju Savinje identificirana v okviru preliminarne identifikacije ključnih razlivnih površin. Izmed 34 območij je bilo nadalje izbranih 12 razlivnih območij, ki izkazujejo največji potencial zadrževanja ob omejenem škodnem potencialu. Iz osnutka študije izhaja potreba po varovanju oziroma vključitvi v prostorske akte vseh 12 pomembnih razlivnih območij na porečju Savinje, ki jih prikazuje Slika 9.

¹⁰⁴ Poročilo o izvajanju negradbenih in gradbenih protipoplavnih ukrepov iz Načrta zmanjševanja poplavne ogroženosti 2017–2021, NZPO 2023–2027, priloga I, točka 13.2.1.

Slika 9 Prikaz predloga 12 pomembnih razlivnih območij na porečju Savinje



Vir: celovita hidrološko-hidravlična študija porečja Savinje.

Ukrep DRSV

DRSV je po obdobju, na katero se nanaša revizija, razlivna območja porečja Savinje prikazala tudi v Atlasu voda.

Opredelitev območij kot razlivnih površin v prostorskih aktih bo pomenila dodatne omejitve v prostoru (prepoved umeščanja novih urbaniziranih površin), vzpostavitve teh površin v prostorskih aktih pa lahko pomeni tudi konflikt z drugimi sektorji, kot je kmetijstvo. Razlivne površine se namreč prekrivajo tudi z zemljišči, ki so po namenski rabi kmetijska, kar precej teh zemljišč pa je opredeljenih kot trajno varovanih kmetijskih zemljišč. Problem pri razlivanju poplavnih vod po kmetijskih površinah predstavljata tudi erozija in čas, ki je potreben, da poplavne vode odtečejo, saj za nekatere kmetijske kulture ni primerno, da so dalj časa v vodi. Ne glede na navedeno pa ocenjujemo, da je zaščita predvsem pomembnejših razlivnih površin potrebna. Zaščito obstoječih (ter aktivacijo preteklih) razlivnih površin je DRSV namreč prepoznala kot najbolj prioriteten ukrep v dokumentu Usmeritve za vključevanje na naravi temelječih rešitev v projekte za zmanjševanje poplavne ogroženosti¹⁰⁵

¹⁰⁵ Končna verzija je bila na spletu objavljena novembra 2024: Usmeritve za vključevanje na naravi temelječih rešitev v projekte za zmanjševanje poplavne ogroženosti, [URL: https://www.gov.si/assets/organi-v-sestavi/DRSV/Dokument/Dogodki/Usmeritve-za-vkljucevanje-NBS-v-projekte-za-zmanjsevanje-poplavne-ogrozenosti_nov-2024.pdf], 9. 1. 2025.

(v nadaljevanju: usmeritve za vključevanje na naravi temelječih rešitev; povezava s točko 2.2.4). Potreba po ohranitvi in zaščiti pomembnih razlivnih območij, ki so ključnega pomena za preprečevanje nadaljnjega poslabševanja stanja poplavne in erozijske ogroženosti ter poslabševanja stanja voda in ekosistemov, je bila izražena v okviru ključnih poudarkov in ugotovitev posveta o izzivih urejanja voda, ki ga je DRSV organizirala v juniju 2024. K zaščiti razlivnih površin se je Republika Slovenija zavezala tudi z Resolucijo o Strategiji prostorskega razvoja Slovenije 2050¹⁰⁶, ki predvideva zagotovitev varnosti naselij pred poplavami z umikanjem poselitve s poplavnih območij, ohranjanjem ali vzpostavljanjem več funkcionalnih razlivnih območij v okviru regionalnih in lokalnih zelenih sistemov ter z ukrepi za zmanjševanje poplavne ogroženosti, kjer je to racionalno.

Potreba po zaščiti razlivnih območij je bila sicer prepoznana že pred sprejemom obeh načrtov zmanjševanja poplavne ogroženosti. Izvedbo aktivnosti, povezanih z zavarovanjem razlivnih površin, smo zahtevali že v revizijskem poročilu Učinkovitost uporabe evropskih sredstev za zaščito pred poplavami, ki je bilo izdano pred sprejemom NZPO 2017–2021.

Zahteva po aktivnostih, povezanih z zavarovanjem razlivnih površin

V reviziji Učinkovitost uporabe evropskih sredstev za zaščito pred poplavami smo zahtevali, da ministrstvo izdelava načrt aktivnosti, v katerem bi opredelilo, kako in do kdaj bo doseglo zavarovanje pomembnejših območij, ki bi bila namenjena zadrževanju voda na ravni posameznih porečij. Ministrstvo je v odzivnem poročilu navedlo, da bodo ključne razlivne površine za posamezna porečja prikazane v načrtu zmanjševanja poplavne ogroženosti, ki naj bi bil sprejet z uredbo, kar bo v prihodnje predstavljalo neposredno pravno podlago za ohranitev teh površin kot nepozidanih, ter da bo v obdobju 2014–2020 predvideno financiranje aktivnosti na negradbenem protipoplavnem ukrepu, ki predvideva ureditev in odkupe zemljišč na zavarovanih razlivnih površinah in njihovo predajo v upravljanje javnim institucijam.

Ocenjujemo, da je ministrstvo zagotovilo identifikacijo ključnih razlivnih površin in jih tudi vključilo v oba načrta zmanjševanja poplavne ogroženosti, vendar pa načrta ne predstavljata neposredne pravne podlage in nista dovolj za ohranitev teh površin kot nepozidanih, saj teh območij ni mogoče neposredno prenesti v prostorske akte občin, temveč jih je treba predhodno preveriti s hidrološko-hidravličnimi analizami.¹⁰⁷

Ugotovimo lahko, da sta ministrstvo in DRSV pred in med obdobjem, na katero se nanaša revizija, zagotovila določene strokovne podlage za identifikacijo potencialnih razlivnih površin. Slednje bi bilo treba še ovrednotiti oziroma zanje izdelati hidrološko-hidravlične analize ter jih vključiti v prostorske akte. Po navedbah DRSV in ministrstva so bile v obdobju, na katero se nanaša revizija, razlivne površine vključene oziroma je bil postopek njihove opredelitve v teku v primeru prostorskih aktov 20 občin ter 2 državnih prostorskih načrtov. Kot pomembno pomanjkljivost ocenjujemo dejstvo, da DRSV nima podatka o obsegu površin, ki so kot razlivne površine opredeljene v prostorskih aktih. Posledično DRSV ne more vedeti, ali ter v kakšni meri so bile zaščitene ključne razlivne površine, katerih zaščita je po naši oceni tudi namen ukrepa identifikacija, vzpostavitve in

¹⁰⁶ Uradni list RS, št. 72/23.

¹⁰⁷ Financiranja odkupa zemljišč na zavarovanih razlivnih površinah in njihove predaje v upravljanje javnim institucijam v tej reviziji nismo preverjali glede na ugotovitev, da DRSV ne pozna stanja glede obsega površin, ki so kot razlivne površine opredeljene v prostorskih aktih.

oхранitev razlivnih površin visokih voda. Ocenjujemo, da bo k zaščiti pomembnejših razlivnih površin prispevala tudi priprava celovitih hidrološko-hidravličnih študij porečij po vzoru študije, ki je bila pripravljena za porečje Savinje, ob pogoju, da bo DRSV zagotovila, da bodo pomembnejša razlivna območja v prostorske akte občin (in tudi države) tudi dejansko vključena, in sicer v obsegu, ki je oziroma bo predlagan v okviru študij.

Pojasnilo ministrstva in DRSV

DRSV pripravlja podatkovni sloj za območje Slovenije s podatki o območju posamezne identificirane razlivne površine, podatki o naslovu dokumentacije, kjer je bilo območje identificirano, in podatki o tem, v kateri občini je bilo območje vključeno v prostorski akt. Podatkovni sloj bo objavljen v spletnem pregledovalniku Atlas voda in se bo sproti noveliral z vsakim novim območjem, ki bo pridobljeno iz hidrološko-hidravlične študije oziroma drugih relevantnih strokovnih podlag.

Podatki o razlivnih območjih iz celovite hidrološko-hidravlične študije porečja Savinje so že objavljeni na spletnem portalu eVode in v Atlasu voda, pripravljajo se tudi podatki iz celovite hidrološko-hidravlične študije porečja Vipave, objavljeni pa bodo tudi podatki projekta Interreg – Danube Floodplain za porečje Krke. Poleg lokalnih in regionalnih opredelitev razlivnih območij bodo za primerjavo dostopni tudi rezultati preliminarne identifikacije ključnih razlivnih površin, ki jo je v letu 2015 pripravil Inštitut za vode Republike Slovenije.

Ukrep DRSV

DRSV je 23. 10. 2025 predložila načrt aktivnosti za vnos podatkov o zaščitenih in identificiranih razlivnih površinah v vodni kataster ter prikaz v Atlasu voda. Podatki bodo zajemali 5 podatkovnih slojev, ki se bodo nanašali na varovane razlivne površine, ki so opredeljene v občinskih prostorskih aktih, v državnih prostorskih aktih, hidrološko-hidravličnih študijah in celovitih hidrološko-hidravličnih študijah porečij ter v drugih strokovnih podlagah. Rok za izdelavo in objavo slojev v Atlasu voda je 31. 3. 2026.

Priporočilo DRSV

DRSV priporočamo, naj v bodoče spremlja obseg dejanske zaščite razlivnih površin ter ga primerja z razlivnimi površinami, ki so bile v različnih podlagah (izdelane celovite hidrološko-hidravlične študije porečij, preliminarne identifikacija ključnih razlivnih površin in podobno) opredeljene kot ključne razlivne površine.

2.2.2.2 Prilagoditev rabe zemljišč v porečjih

2.2.2.2.a NZPO 2017–2021 ter NZPO 2023–2027 predvidevata tudi izvajanje ukrepa prilagoditev rabe zemljišč v porečjih. Načrta zmanjševanja poplavne ogroženosti vsebujeta splošen opis ukrepa, iz katerega izhaja, da je s ciljem zmanjševanja poplavne nevarnosti (in z njo povezanih erozijskih procesov) treba dolgoročno na prispevnih območjih, ki so visoko poplavno ogrožena, izvesti tudi makro ali mikro prilagoditve v smislu rabe zemljišč, ki znižujejo izjemne vrednosti visokih voda ali na drug način pozitivno vplivajo na zmanjševanje poplavne ogroženosti. Vsebina ukrepa v načrtih zmanjševanja poplavne ogroženosti ni podrobneje obrazložena ter posledično ni povsem jasno, kakšne prilagoditve rabe zemljišč naj bi bile potrebne. Oba načrta zmanjševanja poplavne ogroženosti izvajanje ukrepa opredeljujeta z najnižjo prioriteto. V obeh načrtih zmanjševanja poplavne ogroženosti v seznamu ukrepov oziroma projektov za posamezna porečja pri nobenem izmed porečij niso predvideni konkretni ukrepi glede prilagoditev rabe zemljišč v porečjih, kar pomeni, da ministrstvo kot pripravljavec načrtov zmanjševanja poplavne ogroženosti ni predvidelo izvedbe nobenih aktivnosti v okviru navedenega ukrepa. Iz obeh načrtov zmanjševanja poplavne ogroženosti izhaja, da je ukrep treba izvajati, hkrati pa je navedeno, da se ukrep ne izvaja na nobenem porečju.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo ne razpolaga z nobenim konkretnim primerom izvajanja ukrepa, vendar se v praksi v nekaterih postopkih na DRSV zgodijo tudi primeri prilagoditve rabe zemljišč.

DRSV skladno z načrtoma zmanjševanja poplavne ogroženosti ni opredeljena kot izvajalec ukrepa¹⁰⁸ prilagoditev rabe zemljišč v porečjih. Iz poročila o izvajanju NZPO 2017–2021 pa izhaja, da so bile v okviru ukrepa prilagoditev rabe zemljišč v porečjih na DRSV pripravljene Usmeritve s področja upravljanja z vodami za pripravo gozdnogospodarskih načrtov¹⁰⁹. Pri tem ocenjujemo, da med navedenimi smernicami ter opisom ukrepa v NZPO 2017–2021 ter NZPO 2023–2027 ni jasne povezave. Usmeritve s področja upravljanja z vodami za pripravo gozdnogospodarskih načrtov namreč določajo, da je treba v gozdnogospodarskih načrtih prikazati poplavna območja, v čim večji meri ohraniti retenzijske površine ter načrtovati ukrepe skladno s poplavno uredbo. Navedeno po naši oceni pomeni, da se z usmeritvami preprečuje sprememba rabe prostora na način, da se ne poslabšuje poplavna ogroženost, oba načrta zmanjševanja poplavne ogroženosti pa v opisu ukrepa prilagoditev rabe zemljišč v porečjih predvidevata aktivno zmanjševanja poplavne ogroženosti s spremembo rabe prostora. Pri tem ni jasno, na kakšen način naj bi se na podlagi usmeritev za pripravo gozdnogospodarskih načrtov spreminjala raba prostora na način, da bi se poplavna ogroženost zmanjšala, kar je namen obravnavanega ukrepa.

Ugotovimo torej lahko, da v obdobju, na katero se nanaša revizija, vsebina ter tudi izvajalec ukrepa prilagoditev rabe zemljišč v porečjih nista bila povsem jasno opredeljena. Prav tako ni jasno, ali ter kako pogosto se ukrep izvaja, saj ministrstvo ni poznalo nobenega konkretnega primera uporabe ukrepa prilagoditev rabe zemljišč v porečjih. Edini primer razmisleka o uporabi ukrepa, ki smo ga

¹⁰⁸ Izvajalca ukrepa sta poleg ministrstva še Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano ter Ministrstvo za gospodarstvo, turizem in šport oziroma Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo.

¹⁰⁹ [URL: https://www.gov.si/assets/organi-v-sestavu/DRSV/Dokumenti/Navodila_Smernice/SKM_C30820021414050.pdf], 7. 1. 2025.

zasledili med izvajanjem revizije, je bila presoja smiselnosti izvedbe prilagoditev rabe zemljišč v okviru celovite hidrološko-hidravlične študije porečja Savinje (spodnji primer).

Primer: uporaba ukrepa prilagoditev rabe zemljišč v porečjih v celoviti hidrološko-hidravlični študiji porečja Savinje

Iz celovite hidrološko-hidravlične študije porečja Savinje izhaja, da ima poraščenost (pokrovnost) zaradi koreninskega sistema ugoden vpliv pri zmanjševanju nevarnosti plazov. Zelo majhen ali celo zanemarljiv pa je vpliv na količino odtoka vode v času padavin. Danes je znaten delež porečja Savinje pokrit z gozdom, iz česar sledi, da je na porečju Savinje le malo možnosti, da bi s spremembo pokrovnosti (pogozdovanje) lahko pomembno prispevali k zniževanju visokovodnih valov. Pomemben element vpliva rabe tal na površinski odtok so urbana središča z znatnim deležem neprepustnih površin, vendar pa naj bi bil njihov vpliv na makro ravni, to je na tvorjenje visokovodnih valov glavnih vodotokov, omejen.

Priporočilo ministrstvu

Ministrstvu priporočamo, naj ob pripravi naslednjega načrta zmanjševanja poplavne ogroženosti bolj jasno opredeli vsebino ukrepa prilagoditev rabe zemljišč v porečjih, deležnike, pristojne za njegovo izvajanje, ter tudi način spremljanja izvajanja ukrepa.

2.2.3 Zmanjševanje poplavne ogroženosti z gradbenimi ukrepi

Glede na obseg izvajanja v reviziji obravnavanih negradbenih ukrepov, predvsem ukrepa identifikacija, vzpostavitve in ohranitev razlivnih površin visokih voda ter ukrepa prilagoditev rabe zemljišč v porečjih (povezava s točko 2.2.2), se poplavna ogroženost ne zmanjšuje s poudarkom na negradbenih ukrepih, temveč je izvajanje gradbenih ukrepov v Republiki Sloveniji še vedno prednostni pristop. Zanašanje na izvajanje gradbenih projektov izhaja iz obeh načrtov zmanjševanja poplavne ogroženosti, v katerih je navedeno, da se obstoječa poplavna ogroženost še zmeraj najbolj konkretno zmanjša z izvedbo (preventivnih) gradbenih protipoplavnih ukrepov ne glede na veliko število možnih negradbenih protipoplavnih ukrepov. Podobno je v decembru 2021 ocenila tudi Evropska komisija, in sicer da je zmanjševanje poplavne ogroženosti s tehničnimi rešitvami in hidrotehničnimi objekti (regulacije, jezovi) v Republiki Sloveniji še vedno prednostni pristop.¹¹⁰ Pri tem je treba poudariti, da poplavna direktiva poudarja poseganje po negradbenih ukrepih, ki naj imajo prednost pred izvedbo gradbenih ukrepov, če je to v konkretnem primeru ocenjeno kot primerno.

¹¹⁰ Assessment of Member States' progress in Programmes of Measures during the second planning cycle of the Water Framework Directive, December 2021, [URL: https://environment.ec.europa.eu/topics/water/water-framework-directive/implementation-reports_en#ref-6th-implementation-report-2021], 8. 1. 2025.

Ukrep načrtovanje in gradnja gradbenih protipoplavnih ukrepov je v NZPO 2017–2021 ter NZPO 2023–2027 opredeljen z najvišjo stopnjo prioritete. Skladno z načrtoma zmanjševanja poplavne ogroženosti sta za izvajanje ukrepa odgovorna ministrstvo ter DRSV. Ukrep je razčlenjen na 4 kategorije gradbenih protipoplavnih ukrepov, in sicer:

- ukrepi za povečanje pretočnosti (U7a);
- ukrepi za zmanjšanje maksimalnih pretokov (izboljšanje zadrževanja vode) (U7b);
- ukrepi v zaledjih za obvladovanje sproščanja materiala ter njegovo premeščanje in odlaganje dolvodno (izboljšanje zadrževanja sedimentov, stabilizacija povirij, umirjanje erozijskih žarišč) (U7c) ter
- ukrepi za zmanjšanje poplavne ogroženosti obalnih območij (stoječih voda in morja) (U7d).

Razvoj gradbenih protipoplavnih ukrepov poteka v 7 ključnih fazah:

1. priprava strokovnih podlag (snovanje rešitev v okviru porečij);
2. priprava prostorskega akta (umeščanje v prostor z državnimi in občinskimi prostorskimi akti);
3. sprejet (in uveljavljen) prostorski akt;
4. priprava projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja (projektiranje, pridobivanje zemljišč, pridobivanje soglasij in podobno);
5. pridobljeno gradbeno dovoljenje;
6. gradnja (izbira izvajalca in gradbena izvedba);
7. objekt v funkciji (pridobljeno uporabno dovoljenje ter predan objekt v upravljanje).

2.2.3.a NZPO 2017–2021 ter NZPO 2023–2027 za večino obravnavanih porečij zajemata seznam gradbenih projektov, pri čemer so nekateri ukrepi navedeni splošno, pri drugih pa iz opisa ukrepa v večji meri izhaja, kakšne ureditve so predvidene¹¹¹. Nabor gradbenih projektov v obeh načrtih je pripravilo ministrstvo na podlagi podatkov, s katerimi je razpolagalo samo oziroma jih je pridobilo od drugih deležnikov. Nabor gradbenih projektov v NZPO 2017–2021 je pripravilo na način, da je najprej vključilo projekte iz obstoječih državnih prostorskih načrtov. Nabor projektov je dopolnilo s podatki, pridobljenimi v javni razpravi, in sicer je pripravilo obrazec, s katerim so občine predlagale dodatne gradbene projekte ter za vsak predlagani projekt navedle, v kateri fazi razvoja je predlagani projekt. Pri tem so občine po navedbi ministrstva upoštevale tudi predloge koncesionarjev oziroma izvajalcev javnih služb urejanja voda. Ministrstvo je v NZPO 2017–2021 uvrstilo vse predlagane projekte z izjemo predlogov, ki so se po oceni ministrstva nanašali na investicijsko vzdrževanje obstoječih objektov ali pa na izvajanje javne službe urejanja voda. Med pripravo NZPO 2023–2027 je ministrstvo občine pozvalo k posredovanju informacij v zvezi z izvajanjem ali načrtovanjem gradbenih projektov. V primeru obeh načrtov zmanjševanja poplavne ogroženosti so se po navedbah ministrstva do predlogov opredelile tudi območne enote DRSV.

V NZPO 2017–2021 ter v NZPO 2023–2027 je na posameznih porečjih prišlo tudi do sprememb v gradbenih projektih. Nekateri gradbeni projekti so bili s sprejemom NZPO 2023–2027 izločeni, drugi

¹¹¹ Na primer ureditev vodotoka na določenem območju, pri čemer ni jasno, za kakšne ureditve gre, ali pa navedba, da bo izgrajen konkreten suhi zadrževalnik.

preoblikovani, nekateri projekti pa so bili dodani. Ministrstvo je navedlo, da sta načrta programska dokumenta, kjer so zbrani projekti za reševanje poplavne problematike izbranih poselitvenih območij. Projekti so pripravljani na ravni konceptualnih ali idejnih rešitev, nekateri pa tudi kot končne projektne rešitve. Gradbene projekte predlagajo za to izobraženi in licencirani eksperti, ki upoštevajo učinkovitost ukrepa, razpoložljivost prostora za ukrepe ter analizo stroškov in koristi, predlagani projekti pa se oblikujejo v okviru državnih ali občinskih prostorskih aktov. Slika 10 na primeru porečja Sore prikazuje gradbene projekte, ki so bili vključeni v oba načrta zmanjševanja poplavne ogroženosti, z označbo faze razvoja gradbenih protipoplavnih ukrepov ob sprejemu NZPO 2017–2021 oziroma ob sprejemu NZPO 2023–2027.

Slika 10 Razvoj gradbenih projektov na porečju Sore od leta 2017 do leta 2023

Projekt	Priprava strokovnih podlag	Priprava prostorskega akta	Sprejet prostorski akt	Priprava projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja	Pridobljeno gradbeno dovoljenje	Gradnja	Objekt v funkciji
Ureditve Selške Sore na območju Železnikov	DA	DA	DA	V TEKU	V TEKU	V TEKU	
Suhi zadrževalnik Pod Sušo in pripadajoče ureditve	DA	DA	DA	DA	V TEKU		
Ureditve ob levem bregu Selške Sore in (skupne) Sore na območju Sorške ceste	DA	DA	DA	V TEKU			
Ureditve ob Poljanski Sori od Puštala do sotočja s Selško Soro (levi in desni breg)	DA	DA	DA	V TEKU			
Ureditve ob Poljanski Sori na območju Puštala	DA	DA	DA	V TEKU			
Ureditve v Stari Loki (območje ob Prifarškem potoku)	DA	DA	DA	V TEKU			
Zadrževalnik nad vasjo Moškrin na Planici	DA	DA	DA	V TEKU			
Ureditve ob Poljanski Sori na območjih Poljan oz. Hotovlja, izliva Ločivnice v Soro in krivine Sore pri Hotovlji	DA	DA	DA	V TEKU	DA	V TEKU	
Ureditev Ločivnice na območju naselja Poljane	DA	DA	DA	V TEKU	DA	V TEKU	
Ureditev Češnjice na širšem območju osrednjega dela Železnikov do ceste v tovarno Alples	DA	DA	DA	V TEKU	DA	V TEKU	
Ureditev Dašnjice na posameznih odsekih skozi Železnike	DA	DA	DA	V TEKU	DA	V TEKU	
Ureditev Prednje Smoleve	DA	DA	DA	DA	DA	V TEKU	
Zadrževalnik Žabnica	DA	DA					
Zadrževalnik Sorška reka	DA	DA					
Protipoplavni ukrepi na Žabnici v Zg. Bitnjah	DA	DA	DA				
Ureditev vodotoka Štajna (oživitev oz. povečanje pretočnosti)	DA	DA	DA				
Protipoplavni nasipi ob Žabnici v Sp. Bitnjah	DA	DA	DA				
Suhi zadrževalnik na Poljanski Sori nad Pustotnikom	DA						
Suha zadrževalnika na Račevi	DA						
Zadrževanje na porečju Češnjice	DA	DA	DA	V TEKU			
Zadrževanje na porečju Dašnjice	DA	DA	DA	V TEKU			
Zagotavljanje večje poplavne varnosti območja domačije Šmid na naslovu Jesenovec 2	DA	DA	DA	V TEKU			
Možnosti zagotavljanja dodatne poplavne varnosti vasi Zali Log	DA	DA	DA	V TEKU			

■ NZPO 2017–2021

■ NZPO 2023–2027

Vir: NZPO 2017–2021 ter NZPO 2023–2027

Ugotovimo lahko, da je ministrstvo ob pripravi obeh načrtov zmanjševanja poplavne ogroženosti od občin, DRSV ter koncesionarjev zbralo razpoložljive informacije o gradbenih projektih ter jih v obeh načrtih združilo po posameznih porečjih. Pri tem je ob sprejemu novega načrta zmanjševanja poplavne ogroženosti posodobilo tudi stanje razvoja gradbenih ukrepov. Ministrstvo je v načrt zmanjševanja poplavne ogroženosti vključilo tudi gradbene projekte na porečjih, kjer OPVP niso bili določena. Navedeno pomeni, da se vsi gradbeni projekti, predvideni v načrtu zmanjševanja poplavne ogroženosti, niti ne nanašajo na posamezna OPVP, čeprav je načrt zmanjševanja poplavne ogroženosti namenjen zmanjševanju poplavne ogroženosti prav na teh območjih in jo tudi obravnava.

Pojasnilo ministrstva

Večina projektov se nanaša na porečja, za katera so izdelani posamezni porečni načrti zmanjševanja poplavne ogroženosti.

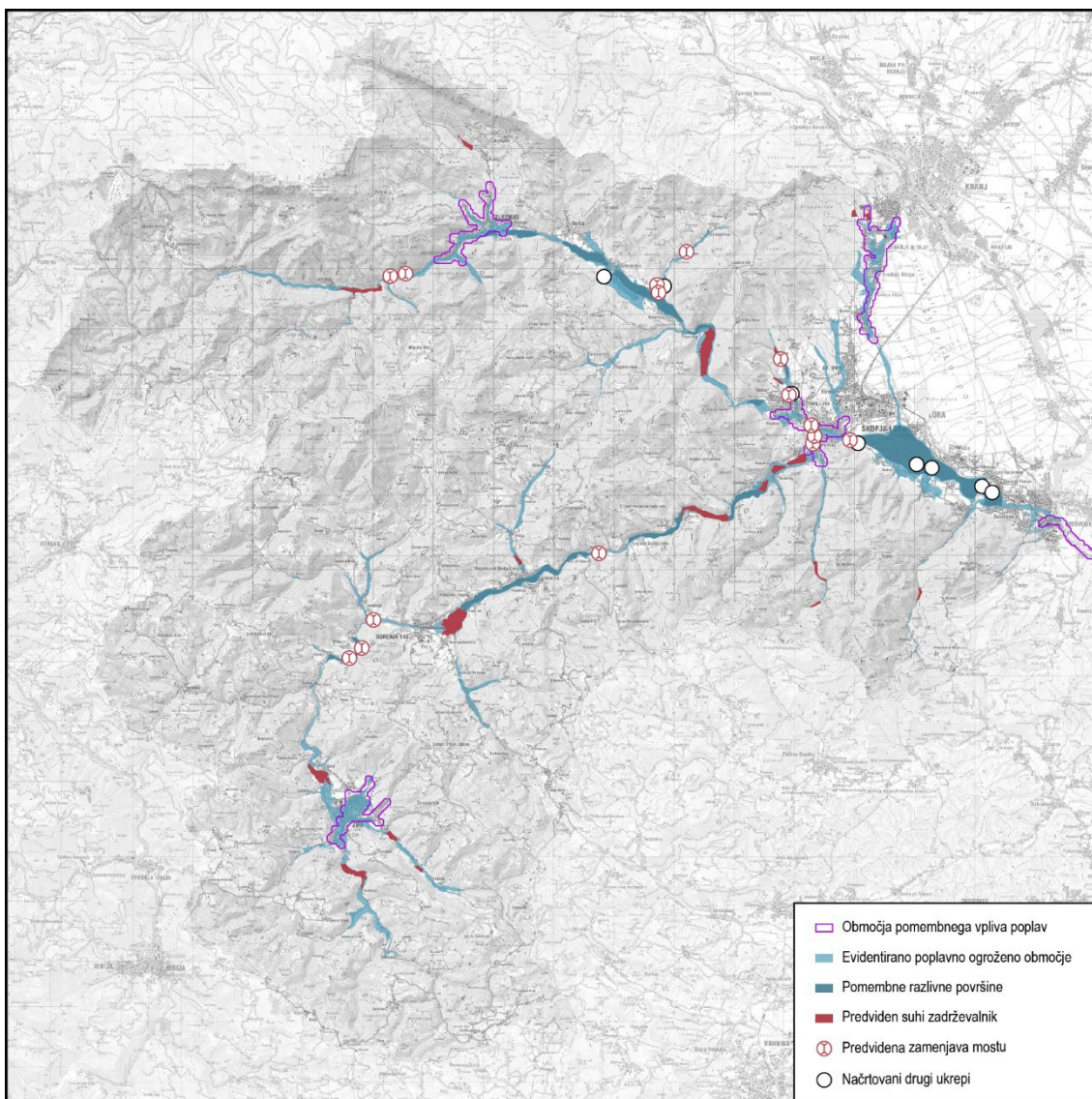
NZPO 2017–2021 ter NZPO 2023–2027 za vsa porečja v okviru ukrepa načrtovanje in gradnja gradbenih protipoplavnih ukrepov med projekti predvidevata pripravo celovitega nabora gradbenih protipoplavnih ukrepov z operativnim programom izvedbe (in vključitev obstoječih, že potekajočih gradbenih projektov). Ugotovili smo, da do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, projekt priprave celovitega nabora gradbenih protipoplavnih ukrepov z operativnim programom izvedbe ni bil izveden na nobenem porečju. Po navedbah DRSV bosta celoviti hidrološko-hidravlični študiji za porečji Vipave in Savinje opredelili nabor potrebnih ukrepov za zmanjšanje poplavne ogroženosti, kar predstavlja podlago za pripravo celovitega nabora projektov z operativnim programom.

DRSV je konec leta 2023 pristopila k izdelavi sistemsko povezanih ukrepov, ki po navedbah DRSV zajemajo tudi nabor gradbenih projektov ter tako predstavljajo neke vrste operativni program gradbenih protipoplavnih ukrepov. Predvsem zaradi potreb po izvajanju sanacijskih ukrepov je DRSV najprej pristopila k izdelavi sistemsko povezanih ukrepov na območjih, ki so bila najbolj prizadeta v poplavnem dogodku v avgustu 2023. Za navedena območja so bili pripravljene kartografski (Slika 11) ter tabelarni prikazi ukrepov za zmanjšanje poplavne ogroženosti, med katerimi prevladujejo gradbeni ukrepi. Tabelarni pregledi med drugim vsebujejo tudi opredelitev prioritete izvedbe ukrepa, pri čemer gre za inženirsko presojo prioritete. Sistemsko povezani ukrepi pa ne zajemajo opredelitve vsaj okvirnega terminskega plana izvedbe ukrepov, je pa okvirni terminski plan opredeljen v okviru dokumentacije, ki smo jo s strani DRSV prejeli za konkretne gradbene projekte.

Pojasnilo DRSV

Sistemsko povezani ukrepi služijo kot nabor ukrepov na določenem porečju. Za določitev dinamike ukrepov je predhodno potrebna še izdelava hidrološko-hidravlične študije.

Slika 11 Kartografski pregled ukrepov, pripravljen v okviru sistemsko povezanih ukrepov – primer porečja Sore



Opomba: načrtovani drugi ukrepi zajemajo povečanje razlívnych površin ter vzpostavitev pretočnosti skozi naselje.¹¹²

Vir: povzeto po podatkih DRSV.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, je bilo določanje prioritet pri izvajanju gradbenih projektov izvedeno tudi v okviru izvajanja evropske kohezijske politike v obdobjih 2014–2020 ter 2021–2027. Opravljen je bil izbor OPVP, ki so bila kot prednostna uvrščena v Operativni program za izvajanje kohezijske politike v programskem obdobju 2014–2020 ter Program evropske kohezijske politike v

¹¹² Slika ne prikazuje vseh načrtovanih ukrepov na ravni porečja. Slika tudi ne prikazuje ukrepov za zadrževanje plavin, vzpostavitev novih vodomernih postaj ter lokacij, kjer je predvidena zgolj hidravlična preveritev, ne pa tudi zamenjava mostu.

obdobju 2021–2027 v Sloveniji. Izvedba projektov na teh območjih naj bi najbolj prispevala k zmanjšanju poplavne ogroženosti. Tako na primer iz operativnega programa za obdobje 2014–2020 izhaja, da je bil opravljen izbor 13 OPVP na podlagi ugotovitev predhodne ocene poplavne ogroženosti.

Ugotovimo torej lahko, da DRSV do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, operativnega programa izvedbe gradbenih projektov ni pripravila za nobeno od porečij, obravnavanih v obeh načrtih zmanjševanja poplavne ogroženosti. Je pa DRSV pristopila k izdelavi sistemsko povezanih ukrepov, ki zajemajo nabor ukrepov za zmanjševanje poplavne ogroženosti, predvsem gradbenih protipoplavnih ukrepov, ki pa ne vključujejo tudi opredelitve dinamike izvajanja ukrepov. V obdobju, na katero se nanašata revizija, sta bili v izdelavi 2 celoviti hidrološko-hidravlični študiji (porečje Vipave in Savinje – povezava s točko 2.1.1.a), ki bosta opredelili nabor potrebnih ukrepov za zmanjšanje poplavne ogroženosti, kar predstavlja podlago za pripravo celovitega nabora projektov z operativnim programom.

2.2.3.b NZPO 2017–2021 ter NZPO 2023–2027 poleg priprave operativnega programa predvidevata tudi izvedbo analize stroškov in koristi. To je metoda, s katero ovrednotimo čim več stroškov in koristi projekta v denarnih enotah in vključuje tudi tiste stroške in koristi, za katere trg ne zagotavlja primerne cene. Je pomemben pripomoček za odločanje o investicijah. Analiza se izvede pri pripravi dokumentacije za izvedbo gradbenih projektov skladno z Uredbo o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ. Inštitut za vode Republike Slovenije je v letu 2014 za ministrstvo razvil metodologijo vrednotenja koristi protipoplavnih ukrepov¹¹³, ki jo načrta zmanjševanja poplavne ogroženosti navajata kot eno izmed možnih metod za oceno koristi ukrepov za zmanjševanje poplavne ogroženosti. Korist ukrepa se ovrednoti na podlagi metode za izračun pričakovanih letnih škod – pred ukrepom in po njem ter za posamezno območje, kjer razlika med pričakovanimi letnimi škodami predstavlja korist ukrepa.

Evropska komisija je v oceni NZPO 2017–2021 ugotovila, da je lahko analiza stroškov in koristi na ravni posameznega gradbenega projekta izvedena s primerjavo zgolj 2 variant, in sicer variant z ter brez investicije. Navedeno smo potrdili tudi na primeru 2 projektov zmanjševanja poplavne ogroženosti na območju Škofje Loke ter Šentjurja, ki sta potekala ob koncu obdobja, na katero se nanaša revizija (spodnji primer).

Primer: protipoplavne ureditve na območju Šentjurja in Škofje Loke

V primeru projektov na območju Škofje Loke ter Šentjurja je bila opravljena primerjava variant z izvedbo investicije ter brez ukrepanja oziroma z ohranjanjem obstoječega stanja. Analiza stroškov in koristi je pokazala, da investicija sicer finančno ni upravičena¹¹⁴, je pa ekonomsko upravičena, saj ima projekt (v primerjavi z neukrepanjem) pozitivne neto koristi za družbo. Med koristmi so bile upoštevane tudi koristi zaradi preprečenih poplavnih škod.

Iz zgornjega primera lahko ugotovimo, da je bila v okviru 2 projektov zmanjševanja poplavne ogroženosti na območju Škofje Loke ter Šentjurja izvedena minimalna možna primerjava variant

¹¹³ Priprava ekonomskih vsebin načrtov zmanjševanja poplavne ogroženosti, [URL: http://www.statika.evode.gov.si/fileadmin/direktive/FD_P/2014/2014_I_2_03_P_01.pdf], 16. 1. 2024.

¹¹⁴ Konkreten ukrep ali kombinacija ukrepov ne nudi prihodkov, temveč zgolj izdatke.

ukrepanja. Iz navedb predstavnikov DRSV, kot tudi enega izmed izdelovalcev celovite hidrološko-hidravlične študije porečja Savinje, izhaja, da se že v procesu oblikovanja rešitev gradbenih projektov preverjajo različne možnosti oziroma variacije izvedbe ukrepov glede na njihov vpliv na zmanjševanje poplavne ogroženosti na obravnavanem območju, rešitve pa se po potrebi sproti prilagajajo. Prav tako je tehnično praviloma mogoče izvesti različne rešitve, njihova izvedljivost pa je odvisna tudi od omejitev v prostoru, kot je razpoložljivost zemljišč za izvedbo ukrepov. Ne glede na navedeno pa kot smiselno ocenjujemo pristop, ki hkrati zajema načrtovanje gradbenih projektov (skupaj z drugimi ukrepi) v smeri od širših načrtov na prostorski ravni porečij in povodij proti načrtovanju lokalnih ukrepov, ker se na ta način lahko preveri medsebojni vpliv ukrepov. Takšen pristop od leta 2020 uporablja DRSV pri pripravi celovitih hidrološko-hidravličnih študij porečij (povezava s točko 2.1.1), ki na ravni porečja primerjajo več scenarijev ukrepanja, za vsakega izmed njih pa je predvidena tudi izvedba analize stroškov in koristi kot eno od meril vrednotenja scenarijev ukrepanja.

2.2.4 Upoštevanje okoljskih ciljev ter vpliva podnebnih sprememb pri zmanjševanju poplavne ogroženosti

Načrti zmanjševanja poplavne ogroženosti morajo poleg drugih vidikov upoštevati tudi okoljske cilje, vezane na stanje voda. Z vidika povezovanja okoljskih ciljev s poplavno direktivo so pomembni predvsem okoljski cilji za doseganje dobrega ekološkega stanja in dobrega ekološkega potenciala, saj je za doseganje slednjih pomembna ohranjenost oziroma čim manjša spremenjenost hidromorfoloških elementov kakovosti, med katere se uvrščajo hidrološki režim (količina in dinamika vodnega toka, povezanost s telesi podzemne vode), zveznost toka (migracija vodnih organizmov, premeščanje sedimenta) in morfološke razmere (spreminjanje širine in globine struge, struktura struge in substrata, struktura obrežnega pasu).¹¹⁵ Poleg upoštevanja okoljskih ciljev pa bo v bodoče treba upoštevati tudi vpliv podnebnih sprememb. Aktualne projekcije podnebnih sprememb, ki jih je pripravila ARSO, v Sloveniji do konca 21. stoletja predvidevajo spremembo padavinskih vzorcev.¹¹⁶ Člani Podnebnega sveta, ki je znanstveno posvetovalno telo vlade, so ocenili, da bodo v našem okolju ekstremni vremenski dogodki postali še bolj ekstremni. Urne količine najbolj intenzivnih padavinskih dogodkov (99 % percentil) se povečujejo za 12–18 % za vsako stopinjo ogrevanja. Padavine bodo veliko močnejše, posledično pa naš poselitveni način ne bo več primeren in na to je treba pripraviti družbo.

2.2.4.1 Upoštevanje okoljskih ciljev

Oba načrta zmanjševanja poplavne ogroženosti ukrep načrtovanje in gradnja gradbenih protipoplavnih ukrepov uvrščata med ukrepe, ki imajo lahko potencialno konflikt z okoljskimi cilji¹¹⁷, medtem ko ostali v reviziji obravnavani ukrepi okoljske cilje podpirajo. Zanimalo nas je, v kakšni meri se pri zmanjševanju poplavne ogroženosti oziroma predvsem pri izvajanju gradbenih projektov uporabljajo rešitve, ki pozitivno prispevajo k doseganju okoljskih ciljev. NZPO 2023–2027 v tem

¹¹⁵ P. Repnik Mah, mag. N. Kodre: Izvajanje protipoplavnih ukrepov in upoštevanje okoljskih ciljev, vezanih na stanje voda, [URL: <https://mvd20.com/LETO2019/R4.pdf>], 9. 1. 2025.

¹¹⁶ Ocena podnebnih sprememb v Sloveniji do konca 21. stoletja, dopolnjen povzetek Ljubljana, november 2018.

¹¹⁷ Ukrep, ki lahko v okviru detajlnega izvajanja povzroči ciljno navzkrižje z vodno direktivo.

kontekstu omenja sonaravne ter zelene protipoplavne ukrepe, v uporabi je tudi besedna zveza "na naravi temelječe rešitve"¹¹⁸. Sonaravni protipoplavni ukrepi so tisti, kjer se večinoma uporabljajo naravni materiali (les, kamen) in manj beton ali pa na primer prepuščanje določenih površin naravnim procesom (med drugim tudi razlivanju visokih voda).

2.2.4.1.a V letu 2023 je DRSV pripravila usmeritve za vključevanje na naravi temelječih rešitev, ki obravnava vključevanje na naravi temelječih rešitev v projekte za zmanjševanje poplavne ogroženosti. Namen usmeritev za vključevanje na naravi temelječih rešitev, ki tudi podajajo definicijo na naravi temelječih rešitev ter definicijo sonaravnih protipoplavnih ureditev, je zagotoviti protipoplavne ukrepe, ki upoštevajo okoljske cilje in naslavljajo okoljske, družbene in ekonomske koristi. Iz usmeritev za vključevanje na naravi temelječih rešitev še izhaja, da je prioritetnega pomena, da se med izvajanjem projektov v največji možni meri zasleduje načelo "vodi več prostora", saj je prav vodni prostor ključnega pomena za preprečevanje nadaljnega povečevanja poplavne ogroženosti oziroma za njeno zmanjševanje.

Na naravi temelječe rešitve so rešitve, ki so zasnovane, podkrepljene ali povzete iz poznavanja delovanja narave. Zasnovane so ob upoštevanju naravnih procesov in značilnosti, so stroškovnoučinkovite, prinašajo okoljske, družbene in ekonomske koristi ter prispevajo k večji odpornosti družbe na naravne in druge nesreče.

Sonaravne (protipoplavne) ureditve so ureditve, ki upoštevajo in posnemajo naravne hidromorfološke značilnosti voda ter v največji možni meri omogočajo oziroma dopuščajo prisotnost značilnih hidromorfoloških procesov. Sonaravne ureditve se lahko smiselno vključujejo v načrtovalski koncept na naravi temelječih rešitev.

Usmeritve za vključevanje na naravi temelječih rešitev določajo prioritetni vrstni red uporabe ukrepov ob upoštevanju okoljskih ciljev in omejitvenih dejavnikov (Slika 12). Kot ključna sta predvidena ukrepa, ki se nanašata na razlivanje površine oziroma širitev vodnega prostora. Načrtovanje ukrepov, ki so nižje na prioritetni lestvici, pa je mogoče zgolj, če ciljev zmanjšanja poplavne ogroženosti ni mogoče doseči¹¹⁹ z bolj prioritetnimi ukrepi, pri čemer je predvidena utemeljitev uporabe ukrepov, ki so nižje na prioritetni lestvici¹²⁰. Kot zadnja prioriteta (če ciljev glede zmanjšanja poplavne ogroženosti ni mogoče doseči z drugimi, bolj prioritetnimi ukrepi) pridejo na vrsto klasični protipoplavni ukrepi¹²¹.

¹¹⁸ *Angl.: nature based solutions.*

¹¹⁹ Ocena prispevka posameznega ukrepa k zmanjšanju poplavne ogroženosti se lahko poda kot ocena zmanjšanja konice pretoka (na primer zmanjšanje za določen delež v odstotkih) ali ocena zmanjšanja števila poplavno ogroženih prebivalcev (na primer pri Q10, Q100 in Q500).

¹²⁰ Na primer tehnična neizvedljivost bolj prioritetnih ukrepov, stroškovna sprejemljivost, manko prostora.

¹²¹ Med te ukrepe spadajo: preoblikovanje prečnih profilov (z namenom povečanja pretočnosti struge), odstranitev prekomerne vegetacije, odstranitev nanosov naplavin, rekonstrukcija obstoječih in izvedba novih obrežnih zavarovanj ter drugi ukrepi.

Slika 12 Prioritetnost načrtovanja protipoplavnih ukrepov ob upoštevanju okoljskih ciljev in omejitvenih dejavnikov



Vir: prilagojeno po usmeritvah za vključevanje na naravi temelječih rešitev.

DRSV je navedla, da se usmeritve za vključevanje na naravi temelječih rešitev postopoma vključujejo v pripravo različnih projektov za zmanjševanje poplavne ogroženosti, predvsem v okviru projektov iz naslova Načrta za okrevanje in odpornost. Vsebina dokumenta pa se bo upoštevala tudi pri pripravi sistemsko povezanih ukrepov za zmanjševanje poplavne ogroženosti, ki jih DRSV pripravlja za porečja, za katera sistemsko povezani ukrepi še niso bili izdelani. Kot izhaja iz ključnih poudarkov in ugotovitev posveta o izzivih urejanja voda, so na naravi temelječe rešitve zaradi odkupov zemljišč kratkoročno dražje, dolgoročno pa cenejše kot gradbeni ukrepi, hkrati pa lahko zahtevajo več prostora, kar lahko pomeni dolgotrajnost postopkov umeščanja v prostor, pridobivanja zemljišč ter posledično tudi izvedbe tovrstnih rešitev.¹²²

Uporabo na naravi temelječih rešitev v projekte za zmanjševanje poplavne ogroženosti smo preverili tudi na primeru projektov zmanjševanja poplavne ogroženosti na območju Šentjurja in Škofje Loke.

¹²² Iz dokumentacije, ki se nanaša na protipoplavno ureditev na območju Škofje Loke, izhaja ocena, da trajata umeščanje in izgradnja zadrževalnikov od 10 do 30 let, če je za to dosežen splošni konsenz.

Primer: protipoplavne ureditve na območju Šentjurja in Škofje Loke

Iz pregledane dokumentacije, ki se nanaša predvsem na gradbene projekte na območju Šentjurja in Škofje Loke, izhaja, da so v okviru projektov zmanjševanja poplavne ogroženosti načrtovane rešitve, ki podpirajo okoljske cilje. Pri tem pa gre na primer za ureditev struge na način, da ta meandrira (kjer prostor to dopušča), za lokalno ureditev tolmunov, vzpostavitev mokrišč, zasaditev rastja ob strugi in podobno.

Dokumentacija za navedena projekta, ki smo jo med izvajanjem revizije pridobili od DRSV, je bila v pripravi že v obdobju, na katero se nanaša revizija, končna verzija pa je bila pripravljena septembra 2024, torej po obdobju, na katero se nanaša revizija. Pri sprejemanju prostorskih aktov, s katerimi se v prostor umeščajo gradbeni in drugi ukrepi za zmanjševanje poplavne ogroženosti, se uporabljajo Splošne smernice s področja upravljanja z vodami¹²³, ki jih pripravlja DRSV in se uporabljajo za pripravo občinskih prostorskih načrtov in državnih prostorskih načrtov. Zanimalo nas je, ali ter na kakšen način je DRSV usmerjala k uporabi ukrepov zmanjševanja poplavne ogroženosti, ki prispevajo tudi k doseganju okoljskih ciljev. Splošne smernice s področja upravljanja z vodami od leta 2017 v okviru priloge 3¹²⁴ usmerjajo k izvedbi presoje vpliva posega na stanje površinskih voda. Priloga 3 predvideva pripravo hidromorfoloških študij, ki dopolnjujejo hidrološko-hidravlične študije na način, da se zasleduje tudi okoljski vidik. Priloga 3 Splošnih smernic s področja upravljanja z vodami po navedbah DRSV služi načrtovalcem kot kazalnik za sprotno izboljševanje oziroma nadgradnjo projekta na način, da bodo izvedene ureditve povzročile čim manjše negativne vplive oziroma da bodo prispevale celo k izboljšanju stanja ter s tem k doseganju okoljskih ciljev, ki so določeni z načrti upravljanja voda. Splošne smernice s področja upravljanja z vodami od leta 2022 v okviru priloge 6 usmerjajo k izvedbi negradbenih ukrepov ter zahtevajo utemeljitev, če gradbeni ukrep niso izvedljivi. V primeru izvedbe gradbenih ukrepov smernice usmerjajo k izvedbi ukrepov na način, da se v največji možni meri ohranjajo značilni hidromorfološki procesi (uporaba sonaravnih rešitev). Smernice s področja upravljanja z vodami določajo tudi prednostni vrstni red gradbenih ukrepov za zmanjšanje poplavne ogroženosti¹²⁵. Ne glede na navedeno pa ocenjujemo, da usmeritve za vključevanje na naravi temelječih rešitev v primerjavi s Splošnimi smernicami s področja upravljanja z vodami podrobneje in na bolj strukturiran način obravnavajo predvsem vrstni red uporabe ukrepov za doseganje okoljskih ciljev (kar prikazuje Slika 12).

Priporočilo DRSV

DRSV priporočamo, naj preveri potrebnost in smiselnost vključitve Usmeritev za vključevanje na naravi temelječih rešitev v projekte za zmanjševanje poplavne ogroženosti v Splošne smernice s področja upravljanja z vodami.

Ugotovimo torej lahko, da je DRSV od leta 2017 dalje na vedno bolj konkreten in strukturiran način usmerjala k upoštevanju okoljskih ciljev, in sicer najprej v okviru Splošnih smernic s področja

¹²³ [URL: <https://www.gov.si/zbirke/storitve/presoja-prostorske-in-okoljske-dokumentacije/>], 12. 2. 2025.

¹²⁴ Priloga 3 je bila v letu 2022 v večji meri nadgrajena.

¹²⁵ Mobilna zagatna stena, suhi zadrževalnik, razbremenilnik, nasip na robu obrežnega pasu in regulacija.

upravljanja z vodami, od leta 2024 dalje pa tudi v okviru usmeritev za vključevanje na naravi temelječih rešitev.

DRSV načrtuje uporabo usmeritev za vključevanje na naravi temelječih rešitev tudi po obdobju, na katero se nanaša revizija. Uporaba usmeritev za vključevanje na naravi temelječih rešitev je predvidena v okviru priprave celovite hidrološko-hidravlične študije porečja Drave (povezava s točko 2.1.1).

2.2.4.2 Upoštevanje vpliva podnebnih sprememb

Evropska komisija je v oceni NZPO 2017–2021 ugotovila, da načrt zajema malo informacij glede vpliva podnebnih sprememb na poplave ter da iz njega ni razvidno, da bi bile podnebne spremembe upoštevane pri zasnovi ukrepov. NZPO 2023–2027 za razliko od predhodnega načrta zajema opis metodologije upoštevanja vpliva podnebnih sprememb, ki zajemajo krajši opis aktivnosti, ki so bile izvedene v Republiki Sloveniji na tem področju, ter krajši opis predvidenega vpliva podnebnih sprememb na temperature zraka, padavinski režim ter spremembe pretokov površinskih voda. Tako iz NZPO 2023–2027 kot tudi iz druge predhodne ocene poplavne ogroženosti (povezava s točko 1.2.3) izhaja, da je bil vpliv podnebnih sprememb upoštevan pri pripravi kart nevarnostnega potenciala¹²⁶ ter posledično pri določitvi OPVP za NZPO 2023–2027. Iz samega načrta ni jasno, ali se vpliv podnebnih sprememb upošteva tudi pri konkretnih ukrepih, kot je na primer zasnova gradbenih projektov.

Pojasnilo ministrstva

Načrt zmanjševanja poplavne ogroženosti, ki ga je pripravilo ministrstvo v sodelovanju z DRSV, ne obravnava detajlnih procesov zasnove posameznega gradbenega protipoplavnega ukrepa. Za to je zadolžena DRSV in morebiti občine, ki ukrepe dejansko izvajajo.

Ocenjujemo, da bi moralo ministrstvo oziroma DRSV pripraviti usmeritve glede upoštevanja vpliva podnebnih sprememb, kar bi zagotovil enoten pristop k upoštevanju vpliva podnebnih sprememb na ravni konkretnih ukrepov.

DRSV je glede upoštevanja vpliva podnebnih sprememb navedla, da je minister za kohezijo in regionalni razvoj v septembru 2023 izdal Smernice organa upravljanja za krepitev podnebne odpornosti infrastrukture v obdobju 2021–2027¹²⁷, ki zahtevajo upoštevanje vpliva podnebnih sprememb pri načrtovanju in izvajanju infrastrukturnih projektov, financiranih iz skladov EU. Smernice temeljijo na Tehničnih smernicah za krepitev podnebne odpornosti infrastrukture v obdobju 2021–2027¹²⁸. V skladu s temi smernicami se po novem načrtuje tudi vodna infrastruktura, ki se financira v okviru Načrta za okrevanje in odpornost ter kohezijske politike za obdobje 2021–2027.

¹²⁶ Karte poplavne nevarnosti, opozorilna karta poplav, evidenca poplavnih dogodkov ter karte potencialnega hudourniškega poplavljanja.

¹²⁷ [URL: https://evropskasredstva.si/app/uploads/2023/09/Smernice_za_krepitev_podnebne_odpornosti_verzija1_7_9_2023.pdf], 17. 2. 2025.

¹²⁸ UL C št. 373 z dne 16. 9. 2021. str.1.

Zanimalo nas, je ali se vpliv podnebnih sprememb že upošteva v konkretnih projektih zmanjševanja poplavne ogroženosti. Glede upoštevanja podnebnih sprememb pri zasnovi konkretnih projektov smo ugotovili, da so bile podnebne spremembe upoštevane pri načrtovanju (predvsem gradbenih) protipoplavnih ukrepov na območju Škofje Loke ter Šentjurja, ki se izvajajo v okviru Načrta za okrevanje in odpornost.

Primer: protipoplavne ureditve na območju Šentjurja in Škofje Loke

Iz dokumentacije, ki se nanaša na načrtovanje protipoplavnih ukrepov na območju Šentjurja (suha zadrževalnika Lokarje ter Črnolica) ter Škofje Loke, izhaja, da so bili posamezni gradbeni ukrepi preverjeni za poplave s povratno dobo 100 let (Q100), pri čemer je bil upoštevan tudi vpliv podnebnih sprememb. Vpliv podnebnih sprememb je bil upoštevan s povečanjem pričakovanih visokovodnih pretokov, in sicer za 18,8 % v primeru obeh suhih zadrževalnikov na območju Šentjurja oziroma za 12,6 % v primeru ureditev na območju Škofje Loke. Za upoštevanje vpliva podnebnih sprememb (povečanje pretokov) so bili uporabljeni podatki ARSO.

Dokumentacija za navedena projekta, ki smo jo med izvajanjem revizije pridobili od DRSV, je bila v pripravi že v obdobju, na katero se nanaša revizija, končna verzija pa je bila pripravljena septembra 2024, torej po obdobju, na katero se nanaša revizija. DRSV je navedla, da v preteklosti ni bilo veliko znanega ali natančno določenega glede podnebnih sprememb. Pri dimenzioniranju objektov so se upoštevale karte poplavne nevarnosti pri pretoku 100-letnih voda (Q100) ter varnostna višina, ki je nujna zaradi morebitnega poplavnega vala ali lokalnega povišanja vodne gladine, na primer zaradi zamašitve mostov s plavjem, ki ga prinesejo poplave.

Ugotovili smo tudi, da je bilo upoštevanje podnebnih sprememb predvideno tudi v okviru izdelave celovitih hidrološko-hidravličnih študij porečij.

Primer: upoštevanje podnebnih sprememb pri celovitih hidrološko-hidravličnih študijah porečij

Iz projektnih nalog za izdelavo študij porečja Savinje in Vipave ter osnutka projektne naloge za porečje Drave izhaja, da je namen študije, da predvidi ukrepe za zmanjševanje poplavne ogroženosti ter za preprečevanje poslabšanja in doseganje dobrega hidromorfološkega stanja voda na porečju ob upoštevanju različnih dejavnikov, med katere se uvrščajo tudi podnebne spremembe. Slednje naj bi se upoštevale na podlagi podatkov ARSO kot eno od meril pri vrednotenju in izboru najustreznejšega scenarija ukrepanja za doseg predhodno postavljenih ciljev na ravni porečja.

Ugotovimo torej lahko, da je bil vpliv podnebnih sprememb ob koncu obdobja, na katero se nanaša revizija, upoštevan v okviru konkretnih gradbenih ukrepov ter tudi v okviru celovitih hidrološko-hidravličnih študij porečij, ki so bile v tem obdobju v izdelavi.

Ukrep DRSV

Po koncu obdobja, na katero se nanaša revizija, je v juliju 2024 na DRSV začela delovati delovna skupina, ki obravnava problematiko upoštevanja vpliva podnebnih sprememb pri zmanjševanju poplavne ogroženosti. Iz zapisnikov delovne skupine, v katero so poleg predstavnikov DRSV med drugim vključeni tudi predstavniki ARSO, izhaja, da potekajo pogovori, na kakšen način naj se podnebne spremembe upoštevajo pri določanju poplavnih območij ter umeščanju objektov na poplavna območja. Iz zapisnikov izhaja namera po pripravi smernic DRSV glede upoštevanja podnebnih sprememb pri izdelavi hidrološko-hidravličnih študij oziroma pri določanju poplavnih območij.

DRSV nam je po koncu obdobja, na katero se nanaša revizija, posredovala tudi osnutek dokumenta z naslovom Prilaganje na podnebne spremembe, ki na kratko obravnava vključitev podnebnih scenarijev v hidrološko-hidravlične analize oziroma določanje območij, ogroženih zaradi poplav, ter ukrepov. Navedeni dokument je bil v januarju 2025 še interne in pravno nezavezujoče narave. Po navedbi DRSV je dokument Prilaganje na podnebne spremembe pripravljen na podlagi objavljenih Tehničnih smernic za krepitev podnebne odpornosti infrastrukture v obdobju 2021–2027 in ministrstvu omogoča tekoče izvajanje in nadaljevanje začelih nalog do sprejetja predpisa, ki ga bo pripravilo resorno ministrstvo.

2.3 Spremljanje izvajanja načrta zmanjševanja poplavne ogroženosti

Poslovanje ministrstva in DRSV pri spremljanju izvajanja preventivnih protipoplavnih ukrepov na OPVP smo ocenili na podlagi naslednjih kriterijev kot ustrezno, če:

- je DRSV redno spremljala izvajanje ukrepov in posameznih projektov, ministrstvo pa je vladi redno (vsaki 2 leti) poročalo o izvajanju načrta zmanjševanja poplavne ogroženosti; če sta ministrstvo in DRSV spremljala učinke izvedenih ukrepov;
- sta DRSV in ministrstvo ukrepala v primeru neoptimalne realizacije ukrepov (nedoseganje ciljev oziroma postavljenih kazalnikov).

2.3.1.a NZPO 2017–2021 ter NZPO 2023–2027 predvidevata spremljanje izvajanja negradbenih in gradbenih ukrepov s pripravo poročila, ki naj bi bilo predloženo vladi vsaki 2 leti. Poročilo za obdobje 2017–2019 je bilo pripravljeno v letu 2020¹²⁹, poročilo, ki se nanaša na celotni prvi cikel izvajanja poplavne direktive oziroma na obdobje 2017–2021, pa je bilo vključeno v NZPO 2023–2027. Iz poročila o izvajanju NZPO 2017–2021 izhaja, da je poročilo za vlado pripravilo ministrstvo ob sodelovanju organov in institucij, ki sodelujejo pri izvajanju načrta. Pri tem se poročilo omejuje na splošne poudarke izvedenih aktivnosti. Ministrstvo poročila za obdobje 2022–2023 do konca leta 2024 ni pripravilo.

¹²⁹ Št. 355-152/2015 z dne 12. 5. 2020, [URL: <https://www.gov.si/teme/nacrt-zmanjsovanja-poplavne-ogrozenosti/>], 27. 1. 2025.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo je v letih 2023 in 2024 še delalo na pripravi in zaključku postopka priprave NZPO 2023–2027 in na pripravi posodobljene predhodne ocene poplavne ogroženosti. Določba, da se poročilo pripravi na 2 leti, ni pravno zavezujoča.

Ministrstvo je torej redno spremljalo zgolj izvajanje NZPO 2017–2021 in za to obdobje za vlado pripravilo 2 poročili.

2.3.1.b Glede spremljanja v reviziji obravnavanih ukrepov smo ugotovili, da je ministrstvo v poročilih podalo večinoma splošne navedbe glede izvajanja ukrepa, ki se nanaša na določanje in upoštevanje poplavnih območij, ter tudi glede ukrepa identifikacija in zaščita razlivnih površin, in sicer po posameznih porečjih¹³⁰. Ministrstvo na primer ni poročalo o obsegu dejansko zaščiteneh razlivnih površin, saj DRSV s tem podatkom ni razpolagala. Kot edina izvedena aktivnost v okviru ukrepa prilagoditev rabe zemljišč je bilo navedeno, da so bile na DRSV pripravljene Usmeritve s področja upravljanja z vodami za pripravo gozdnogospodarskih načrtov, čeprav DRSV skladno z načrtoma zmanjševanja poplavne ogroženosti ni izvajalec ukrepa prilagoditev rabe zemljišč v porečjih. V reviziji smo ugotovili, da ministrstvo ni bilo seznanjeno, ali se ukrep prilagoditev rabe zemljišč v porečjih izvaja ali ne (povezava s točko 2.2.2).

Pred pričetkom izvajanja NZPO 2017–2021 in torej pred obdobjem, na katero se nanaša revizija, je ministrstvo pripravilo okvir za spremljanje aktivnosti obvladovanja poplavne ogroženosti, ki je predvideval spremljanje izvajanja gradbenih projektov po 7 ključnih fazah razvoja gradbenih projektov¹³¹. Ministrstvo je okvir za spremljanje aktivnosti obvladovanja poplavne ogroženosti vključilo v Poročilo o določitvi območij pomembnega vpliva poplav v Republiki Sloveniji in spremljanju aktivnosti obvladovanja poplavne ogroženosti na območjih pomembnega vpliva poplav, s katerim se je s sklepom seznanila tudi vlada. Čeprav ministrstvo spremljanja izvajanja gradbenih projektov po 7 ključnih fazah razvoja gradbenih projektov z NZPO 2017–2021 ni predvidelo, pa iz ocene NZPO 2017–2021, ki jo je v letu 2019 pripravila Evropska komisija, izhaja namen spremljanja gradbenih projektov po 7 fazah. Ugotovili smo, da gradbene projekte po 7 ključnih fazah spremlja zgolj ministrstvo, in sicer v okviru priprave načrtov zmanjševanja poplavne ogroženosti. Stanje razvoja gradbenih projektov ob sprejemu vsakokratnega načrta zmanjševanja poplavne ogroženosti prikaže v informativnem pregledu protipoplavnih projektov v izvajanju (Slika 10 prikazuje stanje razvoja gradbenih projektov na primeru porečja Sore).

Med izvajanjem revizije smo od DRSV prejeli aktualne podatke o stanju izbranih gradbenih projektov. DRSV razvoja gradbenih projektov ne spremlja na način, da bi v danem trenutku poznala stanje razvoja posameznega gradbenega projekta po 7 ključnih fazah. DRSV posameznih projektov tudi ne vodi po nazivu, ki je naveden v načrtih zmanjševanja poplavne ogroženosti, temveč uporablja naziv projekta, s katerim je bil projekt uvrščen v na primer operativni program za izvajanje kohezijske politike v določenem programskem obdobju. DRSV v določenih primerih spremlja več gradbenih

¹³⁰ Pregled izvajanja aktivnosti po posameznih projektih. Opisi aktivnosti večinoma predstavljajo splošne navedbe, da se izvajajo aktivnosti za ohranitev razlivnih površin. Podrobnejši opis aktivnosti je bil podan zgolj v primeru projekta Danube Floodplain, ki se je izvajal na porečju Krke.

¹³¹ Okvir za spremljanje aktivnosti obvladovanja poplavne ogroženosti je predvideval tudi spremljanje negradbenih ukrepov, ki se nanašajo na razlivne površine.

projektov načrta zmanjševanja poplavne ogroženosti (na primer več projektov, ki jih za porečje Sore prikazuje Slika 10) skupaj, pod enim nazivom.

NZPO 2017–2021 je v okviru ukrepa vzpostavitve in vodenje evidenc s področja poplavne ogroženosti pri vsakem porečju predvidel vzpostavitev vodenja evidence gradbenih protipoplavnih ukrepov v izvajanju v okviru vodnega katastra ter prikaz v Atlasu voda. Ugotovili smo, da vzpostavitev navedene evidence z NZPO 2023–2027 ni več predvidena, ukrep pa ni bil izveden. Kljub temu da je mogoče najti informacije o določenih (gradbenih) projektih na spletnih straneh DRSV¹³², pa ocenjujemo, da bi bil smiseln ažuren prikaz lokacij in stanja gradbenih projektov na enostaven način in na enem mestu, na primer v Atlasu voda. Navedeni način spremljanja projektov bi ministrstvu in DRSV omogočal boljši pregled in lažje spremljanje stanja izvedenih ukrepov, to pa bi tudi zainteresirani javnosti omogočalo bolj enostaven dostop do informacij glede gradbenih projektov, ki jo zadevajo.

Priporočilo DRSV

DRSV priporočamo, naj prouči možnost prikaza vseh gradbenih projektov v izvajanju oziroma načrtovanih gradbenih projektov na enem mestu, na primer v Atlasu voda. Dosežen napredek pri razvoju gradbenih projektov naj bo prikazan po 7 ključnih fazah razvoja ali na drug, javnosti enostavno razumljiv način.

Ugotovimo torej lahko, da ministrstvo in DRSV nista zadovoljivo spremljala izvajanja v reviziji obravnavanih ukrepov, saj je ministrstvo podrobneje spremljalo zgolj izvajanje gradbenih projektov, ki jih je spremljalo po 7 ključnih fazah razvoja gradbenih projektov. Podatke, ki jih je sporočalo glede izvajanja gradbenih projektov, je ob pripravi načrta zmanjševanja poplavne ogroženosti pridobilo od DRSV ter od občin. Izmed v reviziji obravnavanih ukrepov je torej dosežen napredek pri izvajanju ukrepov mogoče bolj natančno spremljati zgolj pri gradbenih projektih.

2.3.1.c Ugotavljamo, da je ministrstvo poročalo vladi o izvajanju posameznih ukrepov NZPO 2017–2021, ni pa moglo poročati, v kakšni meri so doseženi cilji s področja zmanjševanja poplavne ogroženosti, ki so bili določeni v NZPO 2017–2021 (ter tudi v NZPO 2023–2027), saj niso določeni merljivo (točka 2.1.2). Ocenjujemo pa, da je oziroma da bi moral biti namen spremljanja izvajanja načrta zmanjševanja poplavne ogroženosti, poleg spremljanja izvajanja posameznih ukrepov, tudi ocena doseganja zastavljenih ciljev. Posledično ministrstvo ne more oceniti napredka na področju zmanjševanja poplavne ogroženosti ter v primeru neoptimalne realizacije ukrepov (nedoseganje ciljev oziroma postavljenih kazalnikov) ustrezno ukrepati.

Evropska komisija je v oceni NZPO 2017–2021 med drugim ugotovila, da ni jasno, kakšno naj bi bilo izhodiščno stanje, s katerim naj bi potekala primerjava v okviru spremljanja izvajanja načrta. Iz ocene NZPO 2017–2021 izhaja, da je ministrstvo na ugotovitev Evropske komisije odgovorilo, da izhodiščno stanje predstavljajo rezultati predhodne ocene poplavne ogroženosti ter karte poplavne nevarnosti in ogroženosti, ki so bile pripravljene za OPVP. Na podlagi navedenega lahko ugotovimo,

¹³² [URL: <https://www.gov.si/drzavni-organi/organi-v-sestavi/direkcija-za-vode teme-in-projekti/>] ter primer spletne strani Protipoplavnih ureditev porečja Selške Sore, [URL: <https://www.poplavna-varnost.si/zelezniki/ukrepi/>], 5. 2. 2025.

da je bil namen ministrstva primerjava sprememb v poplavni ogroženosti (na primer ljudi, stavb) na OPVP oziroma sprememb v škodnem potencialu, in sicer vsaj med predhodnimi ocenami poplavne ogroženosti. Z navedeno primerjavo bi lahko ministrstvo ugotovilo učinek izvedenih ukrepov na OPVP. Ugotovili smo, da ministrstvo navedene primerjave ni izvajalo (točka 2.2.1.2), kar pomeni, da ministrstvo ni ugotavljalo učinka izvedenih ukrepov (kot celote) na zmanjšanje poplavne ogroženosti.¹³³

Pojasnilo ministrstva

Primerjava je mogoča v določenih segmentih in zgolj na točno določenih OPVP. Treba je poznati zgodovino razvoja posameznih OPVP, ker so se nekatera OPVP oblikovno in velikostno spremenila, nekatera so bila brisana, nekatera dodana in podobno.

Glede na ugotovitve, da načrta zmanjševanja poplavne ogroženosti ne vsebujeta merljivih ciljev, ter tudi zaradi neprimerljivosti škodnega potenciala na OPVP ocenjujemo, da ministrstvo ne more oceniti, ali se načrt izvaja v zadovoljivem obsegu, ter zato tudi ne more predlagati ustreznih sprememb izvajanja načrta, če bi to ocenilo kot potrebno.

¹³³ Na ravni posameznega gradbenega projekta je predviden učinek načrtovanih ureditev znan, saj se pripravljajo poplavne karte v obstoječem stanju ter v predvidenem stanju (po izvedbi načrtovanih projektov). Za negradbene ukrepe metodologija za oceno koristi v Republiki Sloveniji ni bila razvita.

3. Mnenje

Revidirali smo učinkovitost Ministrstva za naravne vire in prostor in Direkcije Republike Slovenije za vode pri zmanjševanju poplavne ogroženosti na območjih pomembnega vpliva poplav v obdobju od 1. 1. 2017 do 30. 6. 2024.

Preverili smo, ali sta ministrstvo in DRSV na območjih pomembnega vpliva poplav ustrezno načrtovala preventivne protipoplavne ukrepe, ali sta ustrezno izvajala izbrane protipoplavne ukrepe in ali sta ustrezno spremljala izvajanje preventivnih protipoplavnih ukrepov.

Po našem mnenju sta bila ministrstvo in DRSV pri tem **delno učinkovita**.

Poplave so naravni pojav, ki ga ni mogoče preprečiti. V Republiki Sloveniji so poplave skupaj z epidemijo nalezljive bolezni edina nesreča z najvišjo stopnjo tveganja. Z namenom zmanjševanja ogroženosti pred poplavami je ministrstvo določilo območja pomembnega vpliva poplav ter za Vlado Republike Slovenije pripravilo načrt zmanjševanja poplavne ogroženosti za obdobji 2017–2021 ter 2023–2027.

Pri načrtovanju zmanjševanja poplavne ogroženosti smo ugotovili, da je ministrstvo v obeh načrtih zmanjševanja poplavne ogroženosti zbralo razpoložljive podatke ter jih prikazalo po porečjih. Za vsako od porečij je v načrtih določilo cilje zmanjševanja poplavne ogroženosti, ki pa so določeni enako za vsa porečja. Cilji so splošni in opisni ter niso merljivi, ministrstvo v načrtih zmanjševanja poplavne ogroženosti tudi ni opredelilo kazalnikov, s katerimi bi lahko spremljalo doseganje zastavljenih ciljev. Ministrstvo ni preverilo ciljev za zmanjšanje poplavne ogroženosti z analizo stroškovne učinkovitosti, kot je predvideno z Zakonom o vodah. Ministrstvo je v obeh načrtih predvidelo pripravo celovitih hidrološko-hidravličnih študij porečij, s katerimi bi se analiziralo obstoječe stanje obravnavanega porečja, vključno z oceno poplavne nevarnosti in ogroženosti porečja, opredelitvijo ciljev ter kazalnikov za njihovo doseganje, določitev možnega nabora ukrepov ter vrednotenjem in izborom najustrežnejšega scenarija ukrepanja. DRSV je v letih 2020 in 2021 naročila izdelavo celovitih hidrološko-hidravličnih študij porečij Savinje in Vipave, ki sta bili do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, še v pripravi. Pri tem pa tudi do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, ni bilo jasno, kdaj bo za vsa od preostalih porečij stekla priprava istovrstnih študij. DRSV je pristopila k pripravi posameznih strokovnih podlag (opozorilna karta poplav, analiza stanja porečja), ki bodo tvorile sestavni del celovitih hidrološko-hidravličnih študij za porečja, za katera navedene študije še niso bile v pripravi.

Načrta zmanjševanja poplavne ogroženosti za obdobji 2017–2021 ter 2023–2027 vključujeta 20 protipoplavnih ukrepov, ki naslavljajo celoten cikel obvladovanja poplavne ogroženosti.

Glede ukrepa določanja in upoštevanja poplavnih območij smo ugotovili, da je ministrstvo pripravilo karte – opozorilno karto poplav, karto poplavne nevarnosti in karto razredov poplavne nevarnosti, ki predstavljajo podlago za izvajanje Uredbe o pogojih in omejitvah za izvajanje dejavnosti in posegov v prostor na območjih, ogroženih zaradi poplav in z njimi povezane erozije celinskih voda in morja, za območja pomembnega vpliva poplav pa je pripravilo tudi karte poplavne ogroženosti, vendar pa karte še niso določene za vsa poplavna območja.

Pri tem smo ugotovili tudi, da ministrstvo še vedno ni sprejelo oziroma predlagalo uskladitve nedoslednosti v predpisih, zaradi česar ureditev zmanjševanja poplavne ogroženosti ostaja nejasna.

Ministrstvo in DRSV posledično nista v celoti sledila vsem zahtevam veljavnih predpisov, saj ministrstvo na primer vladi ni predlagalo določitve ogroženih – poplavnih območij v skladu z Zakonom o vodah, ministrstvo in DRSV pa nista zagotovila oziroma zahtevala priprave kart razredov poplavne ogroženosti, ki jo predvideva Pravilnik o metodologiji za določanje območij, ogroženih zaradi poplav in z njimi povezane erozije celinskih voda in morja, ter o načinu razvrščanja zemljišč v razrede ogroženosti.

Glede upoštevanja poplavnih območij je od leta 2008 pogoje in omejitve za posege na poplavna območja podrobneje določala Uredba o pogojih in omejitvah za izvajanje dejavnosti in posegov v prostor na območjih, ogroženih zaradi poplav in z njimi povezane erozije celinskih voda in morja. Ministrstvo ni pripravilo ocene vplivov uredbe kot temeljite analize, s katero bi ugotovilo, ali poplavna uredba dosega svoje cilje, med drugim zmanjševanje poplavne ogroženosti, čeprav je v letu 2023 pristopilo k spremembi poplavne uredbe, pri pripravi katere je na področju pogojev in omejitev zasledovalo cilj, da se zaostrijo pogoji in omejitve za stanovanjsko gradnjo na poplavnih območjih. Učinke oziroma delovanje poplavne uredbe je preverjalo le na podlagi povratnih informacij s strani DRSV ter investitorjev. Ministrstvo prav tako ni spremljalo podatkov o spreminjanju poplavne ogroženosti ali škodnega potenciala, torej o gradnji stavb in infrastrukture na poplavnih območjih ali vsaj na območjih pomembnega vpliva poplav, ki bi bila med seboj primerljiva po obdobjih.

DRSV je kot nosilec urejanja prostora za področje upravljanja z vodami z izdajanjem mnenj in soglasij v okviru prostorskega načrtovanja ter v okviru posegov v prostor skrbela za omejevanje poseganja v prostor oziroma za preprečevanje vnosa novega škodnega potenciala na poplavna območja. DRSV pa je imela pri reševanju zadev zaostanke, kar bi lahko vplivalo na neustrezno gradnjo na poplavnih območjih ali podaljšanje postopkov prostorskega načrtovanja. DRSV razen v redkih primerih, ko je bila pozvana na tehnični pregled objekta, ni preverjala dejanske izvedbe načrtovanih omilitvenih ukrepov, s katerimi je mogoče zagotoviti, da se poplavna ogroženost ne povečuje, zato DRSV o tem tudi ni imela podatkov.

Ministrstvo je naknadni nadzor nad zakonitostjo občinskih prostorskih aktov izvajalo v omejenem obsegu ter tako ni preverjalo, ali so določila iz Uredbe o pogojih in omejitvah za izvajanje dejavnosti in posegov v prostor na območjih, ogroženih zaradi poplav in z njimi povezane erozije celinskih voda in morja, v povezavi z Zakonom o vodah upoštevana v praksi. Nadzor je izvajalo praviloma na podlagi prejetih pobud ali predlogov za uvedbo nadzora. *Ministrstvo tudi ni vzpostavilo ustreznih pogojev za vzpostavitev učinkovitega nadzora nad posegi, ki so v neskladju z zakonodajo, saj ni podelilo pooblastil za izvajanje vodovarstvenega nadzora, prav tako pa tudi ni zagotovilo kadrovskih pogojev Inšpektoratu Republike Slovenije za naravne vire in prostor, da bi ta zagotavljal redni nadzor in se sprotno odzival na prijave in pobude. Skladno z Direktivo 2007/60/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2007 o oceni in obvladovanju poplavne ogroženosti je treba zmanjševati poplavno ogroženost, če je to primerno, s poudarkom na negradbenih ukrepih. Glede na obseg izvajanja v reviziji obravnavanih negradbenih ukrepov menimo, da je v Republiki Sloveniji zmanjševanje poplavne ogroženosti z gradbenimi ukrepi še vedno prednostni pristop.* Ugotovili smo namreč, da so se v obdobju, na katero se nanaša revizija, razlivne površine opredelile ter tudi štatile v okviru prostorskih aktov, pri tem pa *DRSV ni razpolagala z natančnimi podatki o lokaciji ter obsegu zavarovanih razlivnih površin* ter posledično tudi ni mogla vedeti, ali ter v kakšnem obsegu so v prostorskih aktih med opredeljenimi površinami tudi pomembnejše razlivne površine, ki naj bi se jih zaščitilo v okviru ukrepa identifikacija, vzpostavitev in ohranitev razlivnih površin visokih voda. Glede ukrepa prilagoditve rabe zemljišč v porečjih pa v obdobju, na katero se nanaša revizija, vsebina

ter izvajalec ukrepa nista bila povsem jasno opredeljena. Prav tako ni bilo jasno, ali ter kako pogosto se ukrep izvaja, saj *ministrstvo ni poznalo nobenega konkretnega primera uporabe ukrepa prilagoditev rabe zemljišč v porečjih*. Zanašanje na izvajanje gradbenih projektov izhaja tudi iz obeh načrtov zmanjševanja poplavne ogroženosti, pri čemer je ministrstvo nabor gradbenih projektov v načrtih zmanjševanja poplavne ogroženosti za obdobji 2017–2021 ter 2023–2027 pripravilo predvsem na podlagi podatkov občin ter DRSV. Projekti so bili pripravljani na ravni konceptualnih ali idejnih rešitev, nekateri pa tudi kot končne projektne rešitve. Gradbeni projekti pa naj bi bili nadalje razdelani v okviru celovitega nabora gradbenih protipoplavnih ukrepov z operativnim programom izvedbe, ki pa ni bil pripravljen za nobeno izmed porečij.

DRSV je od leta 2017 dalje na vedno bolj konkreten in strukturiran način usmerjala k upoštevanju okoljskih ciljev, in sicer najprej v okviru Splošnih smernic s področja upravljanja z vodami za pripravo občinskih prostorskih načrtov in državnih prostorskih načrtov, od leta 2024 dalje pa tudi v okviru Usmeritev za vključevanje na naravi temelječih rešitev v projekte za zmanjševanje poplavne ogroženosti. Navedene usmeritve v primerjavi s Splošnimi smernicami s področja upravljanja z vodami podrobneje in na bolj strukturiran način obravnavajo predvsem vrstni red uporabe ukrepov za doseganje okoljskih ciljev. Ob koncu obdobja, na katero se nanaša revizija, je bil vpliv podnebnih sprememb upoštevan pri načrtovanju, in sicer v okviru konkretnih gradbenih ukrepov ter tudi v okviru celovitih hidrološko-hidravličnih študij porečij, ki so bile v tem obdobju v izdelavi.

*Na področju spremljanja izvajanja ukrepov za zmanjševanje poplavne ogroženosti je ministrstvo spremljalo izvajanje negradbenih in gradbenih ukrepov s pripravo poročila, ki ga na 2 leti pripravi za vlado. Ministrstvo je redno spremljalo zgolj izvajanje Načrta zmanjševanja poplavne ogroženosti 2017–2021 in za to obdobje za vlado pripravilo 2 poročili. Menimo, da *ministrstvo in DRSV nista zadovoljivo spremljala izvajanja v reviziji obravnavanih ukrepov. Ministrstvo je podrobneje spremljalo zgolj izvajanje gradbenih projektov, ki jih je spremljalo po 7 ključnih fazah razvoja gradbenih projektov. Podatke, ki jih je sporočalo glede izvajanja gradbenih projektov, je ob pripravi načrta zmanjševanja poplavne ogroženosti pridobilo od DRSV ter od občin. Izmed v reviziji obravnavanih ukrepov je torej dosežen napredek pri izvajanju ukrepov mogoče bolj natančno spremljati zgolj pri gradbenih projektih.**

4. Priporočila

Ministrstvu za naravne vire in prostor priporočamo, naj:

- prouči, kateri podatki oziroma podatkovni sloji bi bili najbolj primerni za spremljanje poplavne ogroženosti (tudi z vidika drugih mogočih uporab teh podatkov), ter zagotovi primerljivost podatkov o poplavni ogroženosti med leti oziroma obdobji vsaj za območja pomembnega vpliva poplav, kjer je to mogoče; prouči naj tudi, če bo lahko na ta način spremljalo tudi posamezne vidike doseganja ciljev Uredbe o pogojih in omejitvah za izvajanje dejavnosti in posegov v prostor na območjih, ogroženih zaradi poplav in z njimi povezane erozije celinskih voda in morja – točka 2.2.1.2.a;
- bolj podrobno opredeli pojem poplavne odpornosti – točka 2.2.1.2.b;
- ob pripravi naslednjega načrta zmanjševanja poplavne ogroženosti bolj jasno opredeli vsebino ukrepa prilagoditev rabe zemljišč v porečjih, deležnike, pristojne za njegovo izvajanje, ter tudi način spremljanja izvajanja ukrepa – točka 2.2.2.2.

Direkciji Republike Slovenije za vode priporočamo, naj:

- prouči učinkovitost postopka izdajanja mnenj in soglasij in ugotovi, ali bi bilo mogoče z racionalizacijo postopka zmanjšati zaostanke – točka 2.2.1.3.b;
- v bodoče spremlja obseg dejanske zaščite razlivnih površin ter ga primerja z razlivnimi površinami, ki so bile v različnih podlagah (izdelane celovite hidrološko-hidravlične študije porečij, preliminarna identifikacija ključnih razlivnih površin visokih voda na območju Slovenije in podobno) opredeljene kot ključne razlivne površine – točka 2.2.2.1;
- preveri potrebnost in smiselnost vključitve Usmeritev za vključevanje na naravi temelječih rešitev v projekte za zmanjševanje poplavne ogroženosti v Splošne smernice s področja upravljanja z vodami – točka 2.2.4.1;
- prouči možnost prikaza vseh gradbenih projektov v izvajanju oziroma načrtovanih gradbenih projektov na enem mestu, na primer v Atlasu voda; dosežen napredek pri razvoju gradbenih projektov naj bo prikazan po 7 ključnih fazah razvoja ali na drug, javnosti enostavno razumljiv način – točka 2.3.1.a.

Pravni pouk

Tega poročila na podlagi tretjega odstavka 1. člena Zakona o računskem sodišču ni dopustno izpodbijati pred sodišči in drugimi državnimi organi.

Jana Ahčin,
generalna državna revizorka

Vročiti:

1. Ministrstvu za naravne vire in prostor,
2. Direkciji Republike Slovenije za vode,
3. mag. Alenki Bratušek,
4. Urošu Brežanu,
5. mag. Andreju Vizjaku,
6. Simonu Zajcu,
7. Juretu Lebnu,
8. Ireni Majcen,
9. mag. Neži Kodre,
10. Romanu Kramerju,
11. Tomažu Prohinarju,
12. Državnemu zboru Republike Slovenije.

5. Priloga

Katalog protipoplavnih ukrepov

Tabela 7 prikazuje seznam ukrepov slovenskega kataloga protipoplavnih ukrepov, navedeni so tudi deležniki, ki sodelujejo pri izvajanju posameznih ukrepov. Med prvim in drugim načrtom zmanjševanja poplavne ogroženosti je zaradi drugačne organizacije ministrstev v letu 2023 prišlo do določenih sprememb deležnikov, pristojnih za izvajanje nalog na področju obvladovanja poplavne ogroženosti.¹³⁴

Tabela 7 Ukrepi iz slovenskega kataloga protipoplavnih ukrepov s pristojnimi deležniki

Ukrepi	Razporeditev na področje delovanja	Izvajalec ukrepa v obdobju 2023–2027	Izvajalec ukrepa v obdobju 2017–2021
Določevanje in upoštevanje poplavnih območij (U1)	preprečevanje	ministrstvo, DRSV	ministrstvo, DRSV
Identifikacija, vzpostavitev in ohranitev razlivenih površin visokih voda (U2)	preprečevanje	ministrstvo, DRSV	ministrstvo, DRSV
Prilagoditev rabe zemljišč v porečjih (U3)	preprečevanje	MKGP ¹³⁵ , ministrstvo, MGTŠ ¹³⁶	MKGP, ministrstvo, MGRT ¹³⁷
Izvajanje hidrološkega in meteorološkega monitoringa (U4)	preprečevanje	ARSO ¹³⁸	ARSO
Vzpostavitev in vodenje evidenc s področja poplavne ogroženosti (U5)	preprečevanje	ARSO, DRSV	ARSO, DRSV
Izobraževanje in ozaveščanje o poplavni ogroženosti (U6)	zavedanje	ministrstvo, ARSO, URSZR ¹³⁹ , DRSV, MVI ¹⁴⁰ , MVŠZI ¹⁴¹ , občine	ministrstvo, ARSO, URSZR, DRSV, MIZŠ ¹⁴²
Načrtovanje in gradnja gradbenih protipoplavnih ukrepov (U7):			
<ul style="list-style-type: none"> • U7a – Ukrepi za povečanje pretočnosti • U7b – Ukrepi za zmanjšanje maksimalnih pretokov (izboljšanje zadrževanja vode) • U7c – Ukrepi v zaledjih za obvladovanje sproščanja materiala ter njegovo premeščanje in odlaganje dolvodno (izboljšanje zadrževanja sedimentov, stabilizacija povirij, umirjanje erozijskih žarišč) • U7d – Ukrepi za zmanjšanje poplavne ogroženosti obalnih območij (stoječih voda in morja) 	varstvo	ministrstvo, DRSV	ministrstvo, DRSV

¹³⁴ Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o državni upravi (ZDU-10).

¹³⁵ Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano.

¹³⁶ Ministrstvo za gospodarstvo, turizem in šport.

¹³⁷ Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo.

¹³⁸ Agencija Republike Slovenije za okolje.

¹³⁹ Uprava Republike Slovenije za zaščito in reševanje.

¹⁴⁰ Ministrstvo za vzgojo in izobraževanje.

¹⁴¹ Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in inovacije.

¹⁴² Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport.

Ukrepi	Razporeditev na področje delovanja	Izvajalec ukrepa v obdobju 2023–2027	Izvajalec ukrepa v obdobju 2017–2021
Izvajanje individualnih (samozaščitnih) protipoplavnih ukrepov (U8)	varstvo	ogroženi subjekti, DRSV	ogroženi subjekti, DRSV
Redno preverjanje učinkovitosti obstoječih (gradbenih) protipoplavnih ureditev (U9)	varstvo	ministrstvo /DRSV, MOPE ¹⁴³ , MKGP	ministrstvo/DRSV, MzI ¹⁴⁴ , MKGP
Redno vzdrževanje vodotokov, vodnih objektov ter vodnih in priobalnih zemljišč (U10)	varstvo	DRSV	DRSV
Izvajanje rečnega nadzora (U11)	varstvo	DRSV	DRSV
Protipoplavno upravljanje vodnih objektov (U12)	varstvo	DRSV, koncesionarji drugih vrst infrastrukture	DRSV, koncesionarji drugih vrst infrastrukture
Zagotavljanje finančnih virov za izvajanje gospodarske javne službe urejanja voda (U13)	varstvo	MF ¹⁴⁵ , ministrstvo, DRSV	MF, ministrstvo, DRSV
Priprava načrtov zaščite in reševanja ob poplavah (U14)	pripravljenost	URSZR, občine in drugi nosilci načrtovanja	URSZR, občine
Napovedovanje poplav (U15)	pripravljenost	ARSO	ARSO
Opozarjanje v primeru poplav (U16)	pripravljenost	URSZR, ARSO	URSZR, ARSO
Interventno ukrepanje ob poplavah (U17)	pripravljenost	VNDN ¹⁴⁶ , URSZR	civilna zaščita, URSZR
Ocenjevanje škode in izvajanje sanacij po poplavah (U18)	obnova	ministrstvo /DRSV/URSZR, ministrstva, lokalne skupnosti	ministrstvo /DRSV/URSZR
Dokumentiranje in analiza poplavnih dogodkov (U19)	obnova	ministrstvo /DRSV/ARSO	ministrstvo /DRSV/ARSO
Sistemi, normativni, finančni in drugi ukrepi (U20)	preprečevanje	ministrstvo /DRSV/ARSO	ministrstvo /DRSV/ARSO

Vir: NZPO 2023–2027 in NZPO 2017–2021.

¹⁴³ Ministrstvo za okolje, podnebje in energijo.

¹⁴⁴ Ministrstvo za infrastrukturo.

¹⁴⁵ Ministrstvo za finance.

¹⁴⁶ Sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami.

*Bdimo nad potmi
javnega denarja*

Računsko sodišče Republike Slovenije
The Court of Audit of the Republic of Slovenia
Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija
tel.: +386 (0) 1 478 58 00
sloaud@rs-rs.si
www.rs-rs.si