

OCHRANA ÚZEMÍ PŘED POVODNĚMI V ÚZEMNÍM PLÁNOVÁNÍ

Alena Navrátilová, Eva Rozehnalová

Události, jakými jsou např. povodně, laviny, sesuvy půd či skalní zřícení, nám vždy znovu připomínají nutnost respektovat při plánování a realizaci územního rozvoje v sídlech i krajině přírodní zákonitosti. Rozmísťování urbanistických funkcí, staveb a činností v území je možné jen na základě poznání vlastností, zákonitostí, zdrojů a potenciálů území, ale také jeho limitů.

Tuto činnost vykonává územní plánování jako územně technická, sociálně ekonomická a environmentální disciplína. Procedury při pořizování, projednávání a schvalování územně plánovacích podkladů a dokumentů zajišťují demokratický přístup k rozhodování o území i komunikaci všech účastníků procesu.

Náplní územně plánovací dokumentace - ÚPD a územně plánovacích podkladů - ÚPP (viz zák. č. 50/1976 Sb. ve znění pozdějších změn a doplňků) je - vedle řešení rozmístění jednotlivých funkcí,

činností a objektů, jejich dopravní obsluhy a napojení na technickou infrastrukturu a zajištění tvorby a ochrany životního prostředí - např. i ochrana sídel a krajiny před velkými vodami na celém správním území obcí. Lze tak naplánovat společná ochranná opatření ve správním území obce, ujasnit si, která ochranná opatření nutno zajistit ve spolupráci více obcí, na úrovni regionu a státu, případně i s mezinárodní spoluprací.

Promítnutí protipovodňových opatření do územně plánovacích podkladů a územně plánovací dokumentace

Úroveň velkých územních celků

Vodohospodářskou problematiku spolu s problematikou lesního hospodářství, zemědělství, plánování krajiny a tvorby a ochrany životního prostředí je nutno řešit především na úrovni velkých územních celků (VÚC), a to komplexně - včetně ochrany před povodněmi.

Tuto ochranu zde lze řešit pro celá povodí a stanovit tak v širších souvislostech, jaká dílčí opatření je nutné učinit ve správních obvodech jednotlivých obcí, aby byla vytvořena účinná a logická ochranná soustava (poskládáním lokálních opatření tuto soustavu vytvořit nelze).

Účelem není vytvořit jen úzce zaměřené účelové dílo (např. formou "Generelu protipovodňových opatření pro ochranu regionů, měst a obcí"). Pro plánování ochrany, rozvoje a obnovy jsou oborové dokumenty pouze nezbytným dílčím podkladem, žádoucí jsou však plány komplexní, kde je problematika respektována ve všech vazbách a souvislostech území.

V průzkumech a rozbořech pro VÚC je nutno především shromáždit údaje o veškerých skutečnostech (i zkušenostech), které mohou mít vliv na vznik a průběh povodní. Vedle údajů vodohospodářských se jedná o podklady z oblastí zemědělství a lesnictví, ochrany přírody a životního prostředí, struktury osídlení (zejména v zátopových územích) a vedení liniových staveb a další. Významné jsou údaje, vyhodnocující možná hygienická rizika (včetně zatopení pramenišť pitné vody či ČOV), vstupy z oblastí meteorologie a klimatologie, hydrologie a ostatních přírodních oborů, jakož i údaje o zájmech obrany a civilní ochrany v území.

V rámci přípravných prací je nutno soustředit a v zadání zpracovateli územně plánovacího dokumentu předat veškeré předchozí podklady, studie a dokumentace z uvedených oblastí, zejména směrné vodohospodářské studie, generely a další vodohospodářské dokumentace, plány komplexních pozemkových úprav, ÚSES, revitalizace říčních toků atd. Po jejich vyhodnocení je nutno rozhodnout, zda je nutno podklady aktualizovat, případně pořídit podklady další.

Již zadání územního plánu VÚC musí ve výkresu limitů využití území obsahovat stanovená zátopová území.

Při zpracování územně plánovací dokumentace je nutno poznamenat, že z podkladů promítnout do konkrétních regulativů, limitů využití území nadmístního významu a zásad využívání a uspořádání území. Součástí řešení na úrovni VÚC jsou proto i některé druhy protipovodňových opatření.

Při schvalování územně plánovacího dokumentu je velmi důležité zařadit protipovodňová opatření mezi veřejně prospěšné stavby na celostátní a regionální úrovni.

Vzhledem k novým zkušenostem s povodněmi a ve vztahu k § 30 stavebního zákona by mělo dojít k aktualizaci dříve schválených územních plánů VÚC.

Úroveň územních plánů obcí

V podrobnější úrovni, tj. úrovni územních plánů obcí, je nutno postupovat obdobně. Je zde nutno bezvýhradně respektovat v oblasti protipovodňových opatření schválené regulativy, limity a zásady z úrovně velkých územních celků.

V případě, že územně plánovací dokumentace na úrovni velkého územního celku není pro řešené území dosud zpracována, je nutno

v rámci průzkumů a rozborů a dále v zadání soustředit všechny potřebné podklady a to nejen pro administrativní území obce, ale je zde nutno vycházet ze širších územních vztahů.

Zadání územního plánu obce musí rovněž obsahovat výkres limitů využití území včetně stanovených zátopových území.

V konceptu řešení i návrhu územního plánu musí být protipovodňová opatření promítnuta do jednotlivých funkčních ploch (případně až do podrobnosti parcel) a do jednoznačně formulovaných regulativů, limitů využití území a zásad. Je nutno stanovit i podmínky a postup realizace těchto opatření (ve vazbě na povolování staveb, případně již na vydávání územních rozhodnutí).

Součástí územního plánu jsou i návrhy na stavební uzávěry, na odstranění staveb z aktivních zátopových území a na určení veřejně prospěšných staveb v oblasti protipovodňových opatření na lokální úrovni. Je řešeno nejen umístování staveb, ale i změny funkčního využití ploch a pozemků v zastavěném území i krajinně, změny zemědělských a lesních kultur. V regulativech je možno vyjádřit např. i režim hospodaření a další jevy, ovlivňující možnost ochrany území před povodněmi.

Se záměry územních plánů musí být koordinován i návrh komplexních pozemkových úprav, který je v kompetenci Ministerstva zemědělství.

Úroveň regulačních plánů

V této úrovni je nutno bezvýhradně respektovat schválené regulativy, limity a zásady územního plánu obce.

I v této úrovni je součástí zadání výkres limitů, obsahující stanovená zátopová území. V textové i grafické části konceptu řešení i návrhu musí být vyjádřena zátopová území jako limit využití území.

Navržená protipovodňová opatření a omezení jsou v této úrovni promítnuta do pozemků, proto je vhodné zde iniciovat i případné kompenzace za omezení možnosti jejich dosavadního způsobu užívání.

Úroveň územně plánovacích a jiných podkladů

Kromě územně plánovací dokumentace, řešící komplexně problematiku vymezeného území, je nutno zmínit ještě zvláštní účelové nástroje územního plánování, kterými jsou územně plánovací podklady. I ty totiž mohou sehrát v řízení a regulaci rozvoje sídel a krajiny velkou roli, a to i v protipovodňové ochraně. Vedle urbanistické studie, nahrazující v některých případech koncept řešení územního plánu obce, jsou to např. generely dílčích funkčních subsystémů (v nichž je možné řešit i vodní hospodářství), urbanistické a krajinářské studie a podklady, mapující nejrůznější územně technické, či environmentální jevy v území.

Činnost stavebních úřadů

Rovněž činnost stavebních úřadů může zásadně ovlivnit zejména realizaci protipovodňových opatření v území.

Vydávaná územní rozhodnutí a stavební povolení musí vycházet ze schválené územně plánovací dokumentace. Pokud není otázka protipovodňové ochrany dostatečně řešena, nebo pokud tato dokumentace není dosud zpracována a schválena, musí si stavební úřad v rámci své odpovědnosti opatřit takové podklady, které mu umožní správně územně rozhodovat s ohledem na nebezpečí povodní.

V případě nejjasností nebo nedostatečných odborných informací je v kompetenci stavebního úřadu vyhlásit pro sporné území dočasnou stavební uzávěru. Rozhodně by v aktivních zátopových územích

neměl připustit novou výstavbu na místě objektů, demolovaných po povodni.

V případě již nastalé povodňové situace jsou činnost a kompetence stavebních úřadů dány přímo legislativou (§ 49 vyhl. 132/98 Sb. Ministerstva pro místní rozvoj, kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona).

Za významná technická opatření v působnosti stavebních úřadů možno považovat jejich kompetence k nařízení odstranění staveb ze zátopových území (demoliční výměr) a stanovení speciálních požadavků na technické řešení staveb v zátopových územích.

Legislativní předpisy a podklady z jiných oborů, mající přímý vztah k územnímu plánování a stavebnímu řízení

Jedná se zejména o zákony vodohospodářské, zákon o ochraně zemědělského půdního fondu, který upravuje i postup při změnách kultur zemědělské a nezemědělské půdy, dále technické normy a oborové normy, jakož i legislativními předpisy stanovené limity využití území, které ovlivňují plánování i realizaci navržených protipovodňových opatření v území a které je nutno respektovat a dodržovat.

Za nejvýznamnější nutno považovat zákon č.14/1998 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 138/1973 Sb., o vodách (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů. Upravuje např. v § 42 odst.(2) umožnění vstupu, případně vjezdu na pozemky a do objektů těm, kteří řídí, koordinují a provádějí zabezpečovací nebo záchranné práce a kteří mohou vyžadovat ode všech osobní a věcnou pomoc a přispění k ochraně lidských životů a majetku před povodněmi. Dále v odst.(3) zákon umožňuje vodohospodářským orgánům uložit povinnost zpracovat povodňový plán pro ochranu určitého území, vodního toku, objektu a stavby, ohrožené povodněmi, pokud se nacházejí v zátopovém území nebo zhoršují průběh povodně, a určit jeho rozsah.

Obsah a rozsah povodňového plánu určuje odvětvová technická norma Ministerstva životního prostředí "Povodňové plány" TNV 75 2931 z června 1997.

Koordinace protipovodňových opatření jednotlivých ministerstev

Plánování protipovodňových opatření na všech úrovních a jejich realizace jsou v kompetenci příslušných orgánů státní správy a ministerstev. Protože velká řada opatření má vliv na využití území, koordinátorem těchto opatření musí být orgány územního plánování a stavební úřady (včetně speciálních), a to prostřednictvím ÚPD, územního a stavebního řízení.

Protipovodňovými opatřeními tohoto druhu jsou např.:

- preventivní opatření (tj.např. zvýšení retenční schopnosti krajiny prostřednictvím optimální druhové skladby lesů, širší věkové skladby lesů, usměrněním zemědělské činnosti, vhodným způsobem obdělávání, snížením podílu erozně náchylných plodin v rizikových povodích atd.),
- technická opatření (tj. např. budování protierozních opatření biotechnického rázu - mezí, průlehů, příkopů, včetně sítě polních a lesních cest, vhodné trasování dopravních staveb, regulace a stabilizace toků v intravilánech atd.),
- opatření proti následkům povodní (tj.např.uvolnění údolní nivy toků s umožněním rozlivu vody), odstranění staveb z aktivního zátopového území, regulace zemědělské činnosti v zátopovém území (louky), ohrázení toků a objekty na nich (jezy, splavy), obnova, výstavba a údržba suchých nádrží (poldrů), budování rybníků a údolních nádrží se stanoveným manipulačním řádem a ponecháním akumulčních prostor atd.,
- organizační opatření (tj.např.příprava povodňových plánů jednotlivých subjektů, koordinace těchto plánů, budování jednotného integrovaného záchranného systému, zajištění spolupráce armády, civilní ochrany, orgánů státní správy a samosprávy, dobrovolných a charitativních organizací při prevenci, povodňové pohotovosti i likvidaci následků, osvětová a informační činnost pro obyvatele - zejména v ohrožených územích atd.).

Závěrem možno konstatovat: odpovědná a kontinuální spolupráce orgánů samosprávy i státní správy, občanů a odborníků při regulování územního rozvoje sídel i krajiny je nezbytností při zajišťování protipovodňové ochrany.

Novela stavebního zákona v § 29 odst. (3) stanovuje závaznost územně plánovací dokumentace pro veškeré rozhodování v území. Z toho vyplývá, že dodržování navržených protipovodňových opatření musí při svém rozhodování zajistit i další orgány státní správy (pozemkové úřady, orgány ochrany půdy při změnách kultur apod.).

Ing. Alena Navrátilová, Ing. arch. Eva Rozehnalová
ÚÚR Brno

S využitím podkladů:

- ÚÚR - úkol B.5.1 "Otázka ochrany území před povodněmi v působnosti MMR"
- Materiály z pracovního semináře Kroměříž 98