

OCHRANA ÚZEMIA MIEST A OBCÍ PRED ŽIVELNÝMI POHROMAMI

Eleonóra Kováčová^{*)}

ABSTRAKT

Hrozba ničivých povodní nie je už iba problémom ekonomickým, vedeckým, technickým či ekologickým, no prerastá do problému politického, a následne nabera i medzinárodné kontúry. Proti prírodným pohromám akými sú povodne, sa musia spojiť všetky sily – územná samospráva, miestne orgány štátnej správy, ústredné a ostatné orgány štátnej správy, a napokon aj Európa samotná.

Kľúčové slová: hrozba, živelná pohroma, voda, záplavy, prevencia

ABSTRACT

Threat of the destructive flood is not anymore problem of economic, scientific, technical or environmental discussions only, but rapidly outgrow to the political and international issues as well. Therefore it is inevitable to integrate all potentially involved parties - state-government, self-government and even supranational institutions and try to solve all problem caused by this specific phenomenon.

Key words: threat, elementary disaster, water, destructive flood, flood control

ÚVOD

Živelná pohroma sa v podmienkach Slovenskej republiky v zmysle zákona č. 42/1994 Z. z. [1] pokladá za mimoriadnu udalosť, pri ktorej dôjde k nežiaducemu uvoľneniu kumulovaných energií alebo hmôt v dôsledku nepriaznivého pôsobenia prírodných síl, pri ktorej môžu pôsobiť nebezpečné škodliviny alebo pôsobia ničivé faktory, ktoré negatívne vplývajú na život, zdravie a majetok. V príspevku je pozornosť zameraná na prírodné pohromy – povodne a ich prevenciu.

Dostupnosť a dostatok vody v krajine je základnou podmienkou pre život. Od toho sa odvíja aj úroveň ekonomickej, ekologickej i sociálnej stability, ako aj samotná

^{*)} Eleonóra Kováčová, PhDr. PhD., Katedra politológie Fakulty politických vied a medzinárodných vzťahov
UMB, Kuzmányho ul. č. 1, 974 01 Banská Bystrica, eleonora.kovacova@umb.sk

konkurencieschopnosť krajiny. Voda je strategickým a nenahraditeľným zdrojom. V období dažďov a povodní, nadmerné množstvo vody spôsobuje problémy všetkým dotknutým subjektom - obyvateľstvu, obciam, mestám, pôdohospodárom, lesníctvu, priemyslu. Problémy spôsobuje aj opačná situácia, keď naopak prevládajú obdobia sucha. Najideálnejší stav je vtedy, keď je na území dostatok vodných zdrojov počas celého roka bez zbytočných výkyvov, či už z hľadiska kvality alebo kvantity. Dostatok vody možno zabezpečiť a ovplyvniť súbežným dobrým hospodárením s vodnými zdrojmi na území katastrov jednotlivých obcí ako aj na úrovni celého povodia. Kvalitu možno ovplyvniť hlavne ochranou vodných zdrojov pred znečistením, a to najmä čistením odpadových vôd, elimináciou pôvodnej erózie ako aj ďalšími preventívnymi opatreniami.

Vzhľadom na potrebu systémového riešenia ochrany územia pred povodňami, protipovodňovej prevencie, udržateľnej sanitácie, Združenie miest a obcí Slovenska (ZMOS) vypracovalo kľúčové odborné dokumenty - *Stratégia v oblasti protipovodňovej prevencie a ochrany územia miest a obcí pred povodňami* a *Zásady integrovaného manažmentu vodných zdrojov na území obcí a ich povodí*. Uvedené dokumenty patria medzi najprogresívnejšie koncepčné dokumenty v oblasti manažmentu vodných zdrojov v Európe. ZMOS predložilo žiadosť o poskytnutie nenávratného finančného príspevku v rámci Blokového grantu EMVO-TUR na projekt pod názvom *Príprava a aplikácia systému integrovaného manažmentu vodných zdrojov a modelových riešení na území obcí a ich povodí*. Na základe rozhodnutia Správnej rady Nadácie Ekopolis bol uvedený projekt schválený a dňa 21. apríla 2009 bola podpísaná zmluva o poskytnutí nenávratného finančného príspevku medzi ZMOS a Nadáciou Ekopolis. Projekt je financovaný z Finančného mechanizmu Európskeho hospodárskeho spoločenstva, Nórskeho finančného mechanizmu, štátneho rozpočtu Slovenskej republiky a rozpočtu ZMOS. Implementácia je nastavená pre obdobie od 1. júna 2009 do 30. novembra 2010.

Hlavným cieľom projektu je praktické etablovanie tretieho stupňa vodného plánovania na území obcí (lokálne vodné plánovanie) a uplatnenie integrovaného manažmentu vodných zdrojov (IMVZ) v praxi, prostredníctvom zostavenia plánov integrovaného manažmentu vodných zdrojov obce ako systémového riešenia otázok protipovodňovej prevencie, ochrany pred povodňami a udržateľnej sanitácie v rámci celých povodí a sídiel na ich území v súčinnosti s rozhodujúcimi partnermi, vlastníkmi pôdy, ako aj odbornou verejnosťou.

Hlavnou myšlienkou projektu je zároveň aj postup v ďalšom vzdelávaní predstaviteľov miestnej územnej samosprávy v oblasti životného prostredia. Vypracovanie metodiky, manuálu na zostavenie plánov integrovaného manažmentu vodných zdrojov jednotlivých obcí alebo skupín obcí. Manuál bude obsahovať presnú metodológiu, popis krokov a procesov na optimálne a finančne efektívne zabezpečenie čistenia odpadových vôd v obciach, otázky protipovodňovej prevencie, prevencie pred suchom, ako aj úlohy obce pri zabezpečení pitnej vody v súčinnosti s rozhodujúcimi sociálno-ekonomickými partnermi (farmári, lesníci, správcovia vodných tokov, vodárenské spoločnosti a priemyselné subjekty) na území obcí a v kontexte celých povodí.

Realizácia projektu má za cieľ prispieť k vytvoreniu lepších systémových predpokladov pre prípravu a vznik Kompetenčného centra ZMOS, ktoré by slúžilo ako

poradenské, analytické a monitorovacie centrum pre miestnu územnú samosprávu v oblasti odborných riešení vodného a odpadového hospodárstva, ako aj v ďalších kompetenčných oblastiach miestnej územnej samosprávy.

1 STRATÉGIA V OBLASTI PROTIPOVODŇOVEJ PREVENČIE A OCHRANY ÚZEMIA MIEST A OBCÍ PRED POVODŇAMI

Dokument *Stratégia v oblasti protipovodňovej prevencie a ochrany územia miest a obcí pred povodňami* vypracovala Kancelária ZMOS ako analýzu východiskovej situácie, v ktorej zadefinovala princípy účinnej a udržateľnej ochrany územia pred povodňami.

V hodnotení príčin vzniku povodní štátne orgány, samospráva, odborníci aj mimovládne organizácie navzájom súhlasia. Odstraňovanie nepriaznivých faktorov však postupuje veľmi pomaly a v malom rozsahu. Následky povodní sú mimoriadne rozsiahle a ničivé. Škody povodní v rokoch 1997 až 2006 predstavovali sedemnášť miliárd slovenských korún. Osemdesiat až deväťdesiat percent pripadlo na dopravnú infraštruktúru a úpravy tokov. [2, s. 22] Z aktuálne súhrnných správ o priebehu a následkoch povodní sa uvádza: „*v období január až august 2009 boli na území Slovenskej republiky 201-krát vyhlásené stupne povodňovej aktivity. Počas období, keď bol vyhlásený II. stupeň povodňovej aktivity a III. stupeň povodňovej aktivity, boli na vykonávanie povodňových zabezpečovacích prác vynaložené finančné prostriedky v celkovej výške 1 280.820,- €. Na povodňové záchranné práce, ktoré vykonávali obce, útvary Hasičského a záchranného zboru, útvary Policajného zboru SR, Ozbrojené sily SR a regionálne úrady verejného zdravotníctva, boli vynaložené v období január až august 2009 finančné prostriedky vo výške 1 374.033,- €. Povodne spôsobili povodňové škody vo výške 7 389.963,- € a z toho: na majetku obyvateľov 1 653.731 € (22 %), na majetku obcí 2 787.432,- € (38 %), na majetku štátu 2 367.475,- € (32 %), na majetku samosprávnych krajov 415.353,- € (6 %) a podnikateľských subjektov 165.972,- € (2 %)*“. [3]

Vychádzajúc zo skúseností z praxe možno konštatovať, že doteraz sa vždy riešili len následky povodní, a to tak na úrovni štátnej správy ako aj na úrovni územnej samosprávy. Bez mobilizácie vlastných síl a nového prístupu k protipovodňovej prevencii nemožno očakávať výraznejšie zmeny. Preto kľúčovým východiskom stratégie je odborne pomenovať príčiny vzniku povodní, sformulovať a presadiť systémové opatrenia. Podľa stratégie, rozhodujúcimi faktormi sú iniciatíva územnej samosprávy a spolupráca všetkých sociálno-ekonomických partnerov v povodiach. Ako uvádza ZMOS: „*pomerne jednoduchými a investične nenáročnými technickými a biotechnickými opatreniami možno zlepšiť povrch povodia, revitalizovať bývalú schopnosť povodia zadržiavať vodu, a to bez obmedzenia rozvojových potrieb sídiel a hospodárskej činnosti*“. [2, s. 23] Prvé výsledky sa prakticky dostavia okamžite – v trvaní od niekoľkých mesiacov až do dvoch, resp. troch rokov. Ďalšie pozitívne výsledky možno očakávať v závislosti od optimálneho systému prevádzky a jej údržby, a monitoringu realizovaných opatrení. Pri tomto prístupe je však nutné rešpektovať nasledovné princípy [4]:

1. *Princíp plošnej ochrany vody v povodí* – navrhovať také plošné technické a biotechnické opatrenia a hospodárske postupy, ktoré zlepšia vodnú bilanciu a zamedzia rýchly odtok vody z územia.
2. *Princíp solidarity* – prikazuje prihliadať na celé územie povodia. Opatrenia na jednom úseku nesmú byť na úkor ostatných.
3. *Princíp partnerstva* – postupovať vo vzájomnej dohode všetkých rozhodujúcich partnerov v povodí (správcov vodných tokov, poľnohospodárov, lesníkov, zástupcov obcí a miest, vlastníkov pôdy, ako aj odborných expertov).
4. *Princíp subsidiarity* – poukazuje na potrebu efektívne decentralizovať aktivity a kompetencie, ak ich môže miestna alebo regionálna samospráva zabezpečiť lepšie, rýchlejšie a kvalitnejšie.
5. *Princíp udržateľného riešenia* – vedie k odstráneniu príčin povodní, klimatických zmien a vysušovania územia, aby sa vytvorili lepšie životné podmienky a prostredie pre život budúcich generácií.
6. *Princíp autoregulácie prírodných procesov* – prejaví sa vtedy, ak po prvotnej a jednorazovej investícii do obnovy poškodenej krajiny alebo časti povodia, a po realizácii následných opatrení na zlepšenie vodnej bilancie sa postupne do regulácie zapojí samotná príroda.

Výnimkou sú však neregulované vodné toky, ktoré pritekajú zo susedných krajín. Našou jedinou obranou sú zatiaľ len klasické hrádze a poldre, resp. príprava záplavových území v okolí ohrozených veľkých aglomerácií. Lepšou alternatívou sú však rokovania o koordinácii protipovodňových opatrení na celých povodniach.

Vychádzajúc zo Stratégie ZMOS v oblasti protipovodňovej prevencie a ochrany územia miest a obcí pred povodňami, by sa vodohospodárska politika v oblasti protipovodňovej ochrany územia a revitalizácie vodných tokov mala reformovať tak: „aby sa zamerala na plošnú ochranu územia, aby sa investičná činnosť posudzovala z hľadiska dopadov na vodnú bilanciu, aby sa prehodnotila nielen efektívnosť systému správy vodných tokov, ale aj doterajšie inžinierske a technické opatrenia, ovplyvňujúce odtokové pomery na území“. [2, s. 23] Podstatou organizačno-technických a legislatívnych opatrení stratégie ZMOS v protipovodňovej prevencii a ochrane obcí a miest pred povodňami je štrukturálna reforma v oblasti vodohospodárskej politiky, zmena v prístupe orgánov štátnej správy ako aj územnej samosprávy, a realizácia technických a biotechnických opatrení v katastroch obcí a miest.*

* Uvedená reforma sa svojím charakterom dotýka aj lesníctva, poľnohospodárskeho sektoru, ale aj spôsobu odvádzania odpadových vôd v intravilánoch sídiel, a v neposlednom rade aj samotnej ochrany prírody.

2 ZÁSADY INTEGROVANÉHO MANAŽMENTU VODNÝCH ZDROJOV NA ÚZEMÍ OBCÍ A ICH POVODÍ

Zostaveniu zásad integrovaného manažmentu vodných zdrojov predchádzala príprava a schválenie *Stratégie ZMOS v oblasti protipovodňovej prevencie a ochrany územia miest a obcí pred povodňami*. K vypracovaniu zásad pristúpilo ZMOS hlavne z toho dôvodu, že problematiku riešenia naliehavých vodohospodárskych problémov obce odsúvali na neurčito. Hlavným dôvodom tohto prístupu bol zjavný nedostatok finančných prostriedkov, čo samozrejme znevýhodňovalo a obmedzovalo konkurencieschopnosť sídiel a regiónov. Svojím dielom prispela aj platná legislatíva, a napokon aj implementácia smerníc ES na Slovensku. [5]

Tento strategický dokument má za cieľ priniesť úžitok pre každú komunitu obyvateľov, užívateľom územia a každej obci tak, aby pri vzájomnej prospešnosti nedochádzalo k devastácii a znižovaniu dostupnosti vodných zdrojov na území, ale naopak k ich zveľaďovaniu. Tak, ako je v dokumente presne definované: „*integrovaný manažment vodných zdrojov je proces komplexného posudzovania dopadov odoberania a navracania vody z a do ekosystémov človekom, vrátane fyzického využívania a ochrany vodných zdrojov v území pri zachovaní stability vodného cyklu a rešpektovaní zákonitosti obehu vody v ekosystémoch krajiny*“. [6]

Pretváraním krajiny sa mení aj jej vodný režim, a to tak kvalitatívne ako aj kvantitatívne. Vodný režim ovplyvňujú úpravy tokov, odvodňovacie sústavy, zastavanie povrchov pevnými a nepriepustnými materiálmi, každoročne sa zvyšuje rozsah zastavanej plochy na úkor voľnej pôdy, spôsob hospodárenia s pôdou a lesmi, hospodárenie s dažďovou vodou v mestských oblastiach, spôsob čistenia odpadových vôd, odbery vody na prípravu pitnej vody a pod..

Na základe skúmania doterajších poznatkov a analýz ZMOS, za najvýznamnejšie vodohospodárske problémy obcí a ich povodí sa pokladá [6]:

1. *Fyzický stav krajiny* – vysoká pôdna erózia a poškodená vodozadržateľnosť povodí a mikropovodí; strata funkčnej vegetácie v krajine; vysoké povodňové riziká v dôsledku nevhodnej štruktúry krajiny a hospodárskych postupov; znehodnotenie životného prostredia a poškodenie ekosystémov na území obce; zmeny klímy, znižovanie vodnej bezpečnosti a stability územia.
2. *Kvalita vody* – nedostatočná úroveň čistenia odpadových vôd a v mnohých prípadoch chýbajúca verejná kanalizácia; bodové a plošné znečistenie podzemných a povrchových vôd; zanášanie vodných plôch a tokov nánosmi a odpadkami.
3. *Dostupnosť vody* – chýbajúci verejný vodovod; nedostatok vody, t. j. predlžovanie období sucha a následné znižovanie zásob vodných zdrojov v území.
4. *Ekonomika vody* – regulačné obmedzenia ceny vody; vysoké náklady na vybudovanie a dobudovanie verejnej kanalizácie a verejného vodovodu; neehospodárne nakladanie s dažďovými vodami v území mestského prostredia.
5. *Inštitucionálna oblasť* – absencia koordinačných orgánov pre integrovaný manažment vodných zdrojov na národnej úrovni a na úrovni povodia na území obce; nedostatočná komunikácia dotknutých subjektov, zaoberajúcich sa

vodnou politikou; absencia špecializovanej expertnej inštitúcie obcí pre integrovaný manažment vodných zdrojov.

6. *Riadenie* – absencia integrovaného manažmentu vodných zdrojov v praxi; nedostatočná správa malých vodných tokov; absencia plošnej ochrany vodných zdrojov v krajine; absencia nových foriem spolupráce na účely zlepšenia manažmentu dažďových vôd a eliminácie pôdnej erózie; absencia lokálnej zložky vodného plánovania.

Uvedené najvýznamnejšie vodohospodárske problémy možno efektívne vyriešiť len pomocou zásad integrovaného manažmentu vodných zdrojov, na základe ktorých je možné prijať adekvátne opatrenia. Tak možno dosiahnuť aj efektívnosť v rozhodovaní, rešpektujúc alokáciu rozpočtových prostriedkov a následnosť postupných krokov. Ako uvádza ZMOS: *“zásady vychádzajú z hĺbkovej analýzy stavu jednotlivých verejných politík, týkajúcich sa ochrany a využívania vodných zdrojov, z analýzy stavu odtokových pomerov v krajine, potrieb jednotlivých obcí a z teoreticko-odborného zvládnutia popísania problematiky ekosystémových a hospodárskych súvislostí obehu vody v povodí“* [7, s. 9] Jasnú formuláciu zásad si rovnako vyžiadala aj rozsiahla decentralizácia kompetencií a samotná reforma verejnej správy. Podobne ako iné krajiny, aj Slovensko čelí globálnym výzvam, akými sú zmeny klímy a vodnej bezpečnosti.

Formulácia zásad integrovaného manažmentu vodných zdrojov na území obcí a ich povodí je nasledovná:

1. Zásada plošnej ochrany vodných zdrojov v území a prednostného uplatňovania plošných opatrení protipovodňovej prevencie v povodí.
2. Zásada rešpektovania významu dažďovej vody a úlohy krajiny pri distribúcii dažďovej vody.
3. Zásada spolupráce a združovania vlastníkov a spoluvlastníkov pôdy a budov za účelom ochrany a využívania dažďovej vody a ochrany pôdy pred eróziou.
4. Zásada posudzovania dopadov plánovaných stavebných, investičných a hospodárskych aktivít v území na obeh vody v krajine.
5. Zásada prehodnotenia doterajších úprav krajiny, ovplyvňujúcich vodnú bilanciu a vodný režim územia pri zavádzaní integrovaného manažmentu.
6. Zásada dôkladného čistenia odpadových vôd v území a ekonomického hodnotenia najvýhodnejšieho systému zabezpečenia verejného vodovodu a kanalizácie.
7. Zásada hospodárneho nakladania s vodnými zdrojmi a recyklácia vody.
8. Zásada tvorby a uplatňovania reálnej ceny vody.
9. Zásada prípravy a schvaľovania plánov integrovaného manažmentu vodných zdrojov obcí ako lokálnej zložky procesu vodného plánovania.

Zásady podporujú priebežné hodnotenie existujúcich podporných a motivačných nástrojov, ako aj udržateľnosť investičných a prevádzkových nákladov jednotlivých oblastí vodného hospodárstva.

V tejto súvislosti je dôležité poukázať aj na legislatívnu úpravu tejto oblasti, na zákon č. 7/2010 Z. z. [8], ktorý prispel k aktualizácii vodnej disciplíny a svoju účinnosť nadobudol vo februári 2010.* Zákon rešpektuje Smernicu Európskeho parlamentu a Rady 2000/60/ES zo dňa 23.októbra 2000, ktorou sa ustanovuje rámec pôsobnosti pre opatrenia spoločenstva v oblasti vodného hospodárstva v znení rozhodnutia Európskeho parlamentu a Rady č. 2455/2001/ES, ako aj Smernicu Európskeho parlamentu a Rady 2007/60/ES zo dňa 23.októbra 2007 o hodnotení a manažmente povodňových rizík.

ZÁVER

Hrozba ničivých povodní nie je už iba problémom ekonomickým, vedeckým, technickým či ekologickým, no prerastá do problému politického a následne naberať i medzinárodné rozmery. Proti prírodným pohromám akými sú povodne, sa musia spojiť sily na všetkých úrovniach – územná samospráva, miestne orgány štátnej správy, ústredné a ostatné ústredné orgány štátnej správy, a napokon aj Európa samotná.

Hľadanie a zostavovanie systémového riešenia otázok protipovodňovej prevencie, ochrany pred povodňami a udržateľnej sanitácie v rámci celých povodí a sídiel na území krajiny si vyžaduje podrobnú znalosť daného územia. Agendou protipovodňovej prevencie možno tak rozšíriť budovanie znalostnej spoločnosti v oblasti ochrany životného prostredia. Krajiny sa tak môžu stať konkurencieschopnejšími a môžu sa tak lepšie pripraviť na prípadné hrozby a globálne riziká. Problematika vody, či sú to už spomínané záplavy alebo suchoty, už nespadá len do oblasti vodného hospodárstva, ale táto problematika sa stáva i súčasťou prierezových politík, a čo je ešte vážnejšie - vzostupuje a postupne sa stáva záležitosťou celospoločenskou, európskou, ba priam v niektorých prípadoch aj existenčnou.

Príspevok je publikovaný v rámci grantu UGA č. I-09-000-19.

LITERATÚRA:

- [1] Zákon NR SR č. 42/1994 Z. z. o civilnej ochrane obyvateľstva
- [2] Verejná správa, roč. 62, č. 19/2007. ISSN 1335-7883
- [3] Správa o priebehu a následkoch povodní na území SR za obdobie január až august 2009 – materiál MŽP SR

* Uvedeným zákonom boli zrušené – zákon č. 666/2004 Z. z. o ochrane pred povodňami v znení zákona č. 332/2007 Z. z. a zákona č. 515/2008 Z. z.; vyhláška MŽP SR č. 386/2005 Z. z., ktorou sa ustanovujú podrobnosti o predkladaní priebežných informatívnych správ počas povodní a súhrnných správ o priebehu a o následkoch povodní a o vykonaných opatreniach; vyhláška MŽP SR č. 387/2005 Z. z., ktorou sa ustanovujú podrobnosti o vyhodnocovaní a uhrádzaní povodňových zabezpečovacích prác, povodňových záchranných prác, škôd spôsobených povodňami a nákladov na činnosť orgánov štátnej správy ochrany pred povodňami.

- [4] Stratégia v oblasti protipovodňovej prevencie a ochrany územia miest a obcí pred povodňami – odborný dokument ZMOS 2007
- [5] Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2000/60/ES z 23.októbra 2000; Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2007/60/ES z 23.októbra 2007
- [6] Zásady integrovaného manažmentu vodných zdrojov na území obcí a ich povodí - odborný dokument ZMOS 2008
- [7] Obecné noviny, roč. XVIII., č. 26/2008
- [8] Zákon č. 7/2010 Z. z. o ochrane pred povodňami

Článok recenzoval:
doc. Ing. Ladislav Novák, PhD.