

Krajina po povodni a suchu 2013: potřeba řešení

Úvod

Mimořádné hydrometeorologické události první poloviny roku 2013 – květnové povodně následované extrémním červnovým suchem – a nutnost řešení jejich následků vyvolaly v zemi značnou a velmi různorodou diskusi. Laické společnosti se dotýkají především různé osobní důsledky záplav a společenské dopady do chodu běžného života občanů a postižených obcí. Zájem politiky všech úrovní se soustřeďuje do ekonomické oblasti – především na náklady spojené se vzniklými škodami a z toho vnikající mimořádné finanční zatížení obcí a státního rozpočtu. Ve vědeckých a odborných kruzích naproti tomu rezonují otázky po příčinách vzniklé situace a o možnostech jejich prevencí v budoucnosti.

Pro soudobou českou společnost není výše uvedený okruh otázek ničím novým. V průběhu posledních 16 let zažila ČR takových situací několik. Moravská povodeň z roku 1997 se považovala za náhodnou událost. Srpnová povodeň z roku 2002 vedla ke zjištění, že náhody se mohou opakovat. Podobně tomu bylo s názory na výskyty extrémního sucha. Třetí povodeň v květnu 2013 v zápětí vystřídaná extrémním suchem ukázala, že o náhody asi nepůjde, ale že extrémní hydrometeorologické situace je třeba vnímat v jiných kategoriích než dosud a začít o nich uvažovat v poněkud širších souvislostech.

Tyto širší souvislosti jsou dvojího druhu. První oblast tvoří vlastní hydrometeorologický jev sám o sobě – extrémní srážka nebo sucho. Jejich výskyt se nedá v dostatečném předstihu předvídat ani ovlivnit. V souvislosti s postupující klimatickou změnou je s nimi možné pouze počítat a v rámci prevence uvažovat o nezbytných adaptačních opatřeních. Druhou oblast těchto širších souvislostí tvoří krajina, na jejíž úrovni extrémní hydrometeorologické situace probíhají. Krajina určitého povodí může totiž být nejen nositelkou a zprostředkovatelkou povodně nebo extrémního sucha se všemi jejich následky, ale zároveň i jejich obětí a někdy dokonce i jejich příčinou. V souvislosti s možností vzniku povodní nebo extrémního sucha je proto třeba krajině věnovat speciální pozornost. Není totiž pochyby o tom, že způsob využívání krajiny a její celkové uspořádání mají významný vliv na její schopnost přijímat a zadržovat vodu. Retenční schopnost je důležitým faktorem celkového vodního režimu krajiny. Spolurozhoduje o překročení limitů únosnosti krajiny pro vodu v obou směrech – nadbytku i nedostatku, a tím i o potenciálních ekologických, ekonomických a sociálních dopadech extrémních hydrometeorologických situací v daných podmínkách.

Současný stav krajiny v ČR

V detailním měřítku jsou části krajiny převážně věcí soukromého vlastnického zájmu. Jako celek je ale krajina povýtce věcí zájmu veřejného. Je významnou součástí životního prostředí, poskytuje služby bez kterých společnost nemůže existovat. Její stav a uspořádání, využívání a způsob obhospodařování mají významné ekonomické, ekologické a kulturně-historické souvislosti.

Způsob nakládání s českou krajinou v posledních 60 letech bohužel tomuto významu neodpovídá. Od 50. let minulého století byla krajina redukována výhradně na předmět ekonomického využití; jejím ekologickým a sociálním funkcím se nepřikládá a dosud nepřikládá dostatečný význam. V důsledku jednostranné ideologické a ekonomické manipulace byla krajina vyřazena i z kulturního povědomí společnosti – přestala být součástí povědomí národní kultury. Tento stav se zpětně promítá do způsobů nakládání s krajinou. Vzniká tak uzavřený kruh příčin a následků, jehož výsledkem je postupné zhoršování stavu krajiny, pokles její kvality jako důležité součásti

životního prostředí současné společnosti. Tento stav je provázen průvodními jevy jako nadměrná eroze zemědělských půd, likvidace prostorové a biologické diverzity krajiny, uniformita, pokles retenční schopnosti pro vodu, změna krajinného rázu, apod. Výskyt extrémních hydrometeorologických situací jako jsou povodně nebo nadměrné sucho výše uvedené jevy násobí a vede mnohdy ke vzniku mimořádně kritických situací.

Tato situace se odehrává v době, kdy ve světě kolem nás probíhá řada změn, které mají přímý vliv na geografický prostor střední Evropy a na ČR jako jeho součást. Jde o změny politické (evropská integrace), ekonomické (především vývoj koncepce budoucího evropského zemědělství), ekologické (klimatická změna a její dopad na jednotlivé regiony) i sociální (vývoj sídelních struktur, stabilizace venkova, rekreační využívání krajiny, aj.). Tyto okolnosti je třeba vzít co nejrychleji na vědomí a promítnout je do odborně fundovaného politického rozhodování a řízení prostorového vývoje území na celostátní, regionální i lokální úrovni. Současný hektický politický a ekonomický vývoj bohužel vede dnešní uživatele krajiny k různým jednorázovým a účelovým řešením. Ty ale nemají ve své naprosté většině na krajinu pozitivní vliv. A obnova důsledků nepromyšlených způsobů využívání krajiny a zásahů do ní je vždy přinejmenším dlouhodobá, někdy ovšem zcela nemožná. Typickým příkladem je opakovaný výkup částí krajiny pro sídlištní a komerční zástavbu v okolí sídel a dálničních spojů. Za uplynulých 60 let prodělala česká krajina takových zásahů a změn bezpočet, zatímco počet opuštěných průmyslových areálů v existující zástavbě jen narůstal. Stav a kvalita krajiny se v důsledku takových neuvážených přístupů významně zhoršily.

Potřeba změny v rozhodování o využívání krajiny

V zájmu trvalé udržitelnosti a plnění různorodých funkcí a služeb krajiny je třeba tento sestupný vývoj co nejrychleji ukončit. Potřeba změny v nakládání s krajinou byla v uplynulých popřevratových letech vznesena již vícekrát. Na neudržitelnou situaci v zemědělské krajině poukázala např. nedávno zveřejněná „Petice za obnovu zemědělské krajiny“ zaslaná Parlamentu ČR. Upozornila např. nejen na nesprávně nastavenou zemědělskou dotační politiku, ale i na skutečnost, že současná česká zemědělská politika v řadě případů porušuje nejen některé platné mezinárodní dohody, ale je dokonce v některých případech i v rozporu s ústavou ČR. Některými racionálními návrhy na změny v nakládání s krajinou se česká politika bohužel odmítla nedávné minulosti zabývat nebo jednání o nich odsunula na neurčito (např. implementace Evropské úmluvy o krajině; Zásady strategie adaptace ČR na klimatickou změnu, 2009). V rámci jednotlivých rezortů státní správy (např. zemědělství, místní rozvoj) byly určité změny naopak provedeny. Jejich rozsah a účinnost však jsou ale mnohdy omezené a někdy dokonce i rozporuplné. Například některá dobře míněná opatření realizovaná v zemědělství nejsou ku prospěchu životnímu prostředí a ochraně přírody; technická opatření na vodních tocích zrychlují odtok vody z krajiny a za vysoké vody způsobují vyšší škody na okolní krajině a v sídlech; pěstování biopaliv v rozsáhlých monokulturách vede k uniformitě a destrukci biologické diverzity kulturní krajiny. Zdrojem těchto rozporů je absence promyšlené a dlouhodobé politiky krajiny, absence jasných strategických cílů v nakládání s krajinou, absence efektivních a všemi uživateli krajiny dodržovaných normativních nástrojů managementu krajiny. Výše uvedené jednostranné rezortní iniciativy je proto třeba nahradit koordinovanými mezirezortními přístupy. Za příklad mohou sloužit postupy vyvinuté a uplatňované v různých vyspělých evropských zemích (např. Dánsko, Německo, Británie, Nizozemsko, Švýcarsko, Rakousko). V těchto zemích je také k dispozici množství vědeckých informací i praktických a politických zkušeností, ze kterých je možné se poučit jak v těchto záležitostech postupovat. Potřeba integrovaného konsensuálního přístupu k řešení problematiky krajiny se dotýká především následujících oborů a činností:

- prostorové a územní plánování
- zemědělství
- lesnictví

- vodní hospodářství (rybníky, mokřady, vodní toky)
- výstavba průmyslové a dopravní infrastruktury
- sídelní zástavba v okolí měst a v poříční nivě
- životní prostředí (ochrana přírody a krajiny)
- památková péče (historické a kulturní hodnoty krajiny)

Množství námětů pro koordinované řešení problematiky české krajiny poskytuje i Evropská úmluva o krajině odsouhlasená Radou Evropy již v roce 2000. Jako člen EU tuto úmluvu ČR podepsala a zavázala se jí řídit. Na úrovni politického řízení země nebyly však dosud podniknuty dostatečné kroky k její implementaci v českých podmínkách.

V souhrnu – a zejména v letošní aktuální vazbě na opakovaný výskyt extrémních hydrometeorologických situací – je třeba konstatovat:

1. ČR zcela postrádá konsistentní dlouhodobou koncepci řízení prostorového vývoje území na celostátní i regionální úrovni. ČR chybí koncepce správy a řízení vývoje území, o kterou by bylo možné opírat úsilí zaměřené na udržení optimálního stavu krajiny včetně zlepšení její hydroretenční kapacity. Existence takové dlouhodobé koncepce a struktur řízení vývoje a využívání krajiny je samozřejmou součástí efektivní státní správy vyspělých středoevropských zemí.

2. Současná praxe uplatnění územního plánování v řízení vývoje a využívání krajiny v ČR není na úrovni moderní integrační územně-plánovací metodiky. Tato situace neodpovídá současné a budoucí potřebě územního rozvoje. Požadavky na územní plánování se soustřeďují převážně na intravilán, uspořádání a využívání volné krajiny zůstává na okraji zájmu.

3. Jednotlivé obory hospodářské činnosti v krajině sledují v naprosté většině případů pouze své vlastní oborové a komerční zájmy. Ty jsou mnohdy v přímém rozporu s veřejným zájmem včetně potřeby zlepšení hydroretenční kapacity krajiny. Tato problematika by měla být zajištěna – podobně jako v jiných zemích – v úzké spolupráci různých složek státní správy a uživatelů částí krajiny. Integrovaný a koordinovaný přístup k této problematice a cílevědomá mezirezortní spolupráce v této věci nejsou v ČR vyvinuty. Chybí i struktury, které by měly její řešení zajišťovat. Rozpracování konkrétních opatření a postupů by mělo být věcí spolupráce odpovědných rezortů státní správy.

4. Zemědělství, které klade největší plošné nároky na krajinu, se v současné době nalézá v kritické fázi řešení rozporu mezi jednostranným ekonomickým a trvale udržitelným způsobem využívání krajiny. V nejkratší možné době je třeba zásadně přehodnotit současné trendy vývoje a způsoby provozování zemědělství a uvést je do vzájemného souladu a do souladu s pozitivními trendy vývoje na evropské úrovni. Současná dotační zemědělská politika není nastavena správně a je třeba ji změnit. Dobrý stav zemědělské půdy je základem dobrého stavu zemědělské krajiny.

5. Lesy a způsob jejich obhospodařování mají mimořádný vliv na retenci vody v krajině a na kvalitu vody. Současné, převážně ekonomicky motivované lesní hospodářství nebere tuto skutečnost v dostatečné míře na vědomí. V rozdílných stanovištních podmínkách a majetkových situacích je třeba zavést diferencované managementové přístupy. Některé pracovní postupy – např. likvidace klestu po těžbě (použití jako biopalivo) jsou v přímém rozporu s hydroretenční funkcí lesa v krajině.

6. Využívání a správa stojatých i tekoucích vod v ČR vychází jednak z partikulárních zájmů, jednak z dnes už v Evropě překonaných hledisek manipulace vodního režimu krajiny a jeho

technické kontroly. V ČR je třeba urychleně vyvinout struktury integrovaného přístupu k problematice vodního hospodářství a plánovací a výkonné nástroje prevence povodní. Dosavadní praxi je třeba urychleně změnit. Vodu je třeba zadržovat v horních polohách povodí, nikoliv v údolních přehradách.

7. Při jednostranném účelovém využívání nejsou v dostatečné míře uplatňována hlediska ochrany přírody a krajiny ani hlediska respektování jejich historických a kulturních hodnot. Likvidací územních prvků a ekologické infrastruktury krajiny došlo v některých oblastech k výrazné negativní změně krajinného rázu. Bez dostatečného uplatnění těchto ekologických, historických a kulturních hledisek se výhradně ekonomicky využívaná krajina stává kulturně vyprázdněným prostorem.

8. V rozhodovacích procesech týkajících se jak krajiny v širokém slova smyslu tak i v rozhodování o plánech výstavby na regionální úrovni není ani uplatňována v dostatečném rozsahu rozhodovací pravomoc ani vyžadována plná odpovědnost příslušných orgánů státní správy na všech úrovních. Do těchto vztahů a procesů je třeba implementovat pevná pravidla.

Návrh doporučení

Změny v nakládání s krajinou je nutné řešit in tygrováním způsobem v mezirezortní spolupráci. Nejde jen o odborně motivované rezortní aktivity. Je třeba posílit legislativu a přijmout i některá další politická rozhodnutí, která vytvoří podmínky pro úspěšné řešení této problematiky. S odvoláním na praxi běžnou v zemích EU doporučujeme:

V oblasti politiky a řízení:

1. Revidovat existující přístupy k problematice krajiny. Zavést podobný způsob řízení jako v sousedních zemích EU a přijmout nová opatření, která vytvoří předpoklady pro integrovaný mezirezortní přístup ke krajině a pro aktivní práci s krajinou jako důležitou oblastí veřejného zájmu. Urychleně realizovat doporučení evropské Rámcové směrnice o vodách v českých podmínkách. Přijmout zákon o ochraně půd. Implementovat Evropskou úmluvu o krajině.

2. Vytvořit v rámci státní správy strukturu systémového řízení a plánování prostorového vývoje území a krajiny včetně řízení jejího vodního režimu. Náplní její činnosti by mělo být:

- řešení koncepčních otázek územního rozvoje
- zpracování dlouhodobé vize (20-30 let) využívání území a krajiny vycházející z výsledků vědeckého výzkumu
- koordinace rezortních záměrů a činností v rámci územního rozvoje země a regionů
- účinný státní dohled nad dodržováním relevantních veřejných zájmů v oblasti plánování vývoje a využívání krajiny a jejího vodního režimu
- zajistit vhodné a efektivní proškolení pracovníků státní správy a samosprávy (odborů územního plánování, výstavby, aj.)

3. Vytvořit Radu pro venkovskou krajinu jako nezávislý poradní orgán vlády pro řešení otázek krajiny, její správy a využívání. Posláním této Rady by mělo být:

- zpracovávat odborné expertízy koncepčního charakteru pro potřeby politického rozhodování vlády a ministerstev
- doporučovat vládě a příslušným ministrům (na základě zadání i podle vlastního uvážení) způsob řešení závažných koncepčních otázek správy a využívání krajiny
- vyjadřovat se (na základě zadání i podle vlastního uvážení) k závažným otázkám

vývoje, ochrany a obnovy kulturní krajiny

V oblasti využívání krajiny s dopadem na její vodní režim:

4. Rozpracovat a postupně realizovat dlouhodobý program integrované mezirezortní spolupráce na zlepšení vodního režimu krajiny s cílem zvýšit její hydrotretenční kapacitu, omezit odtok vody z krajiny a snížit rizika potencionálních povodňových vln a výskytu období sucha; uživatelskou infrastrukturu krajiny přizpůsobit přírodním podmínkám a obnovit její ekologickou infrastrukturu; zajistit účinnou spolupráci uživatelů krajiny na tomto programu.

V oblasti výzkumu:

5. Revidovat strukturu výzkumné základny s ohledem na potřeby aktuálního i dlouhodobého výzkumu krajiny. ČR je jedinou zemí ve střední Evropě, která nemá pro tuto oblast silné vědecké pracoviště s koordinační funkcí. Ve výzkumu věnovat větší pozornost ekologickým otázkám a problematice vody v krajině. Současně:

- zvýšit vědeckou úroveň a efektivnost výzkumu a český výzkum aktivně zapojit do mezinárodní spolupráce
- zajistit integrovaný přístup k řešení výzkumných zadání
- zajistit dostatečné finanční prostředky pro řešení relevantních výzkumných úkolů na různých úrovních
- zajistit systematický a dlouhodobý monitoring retenční účinnosti krajiny
- více rozpracovat metodiku analýz rizika výskytu povodní a povodňovou prognostiku
- zpracovat scénáře adaptace krajiny na klimatickou změnu
- provést důkladnou inventarizaci ekologických, kulturních a historických hodnot krajiny jako podkladu pro její zvláštní ochranu.

V oblasti univerzitního a odborného vzdělání:

6. Zajistit vyšší úroveň ekologického vzdělání na technicky zaměřených vysokých školách, opřenu o poznatky ekologie krajiny a s důrazem na její vodní režim; zavést integrované studium prostorového plánování, managementu a ochrany přírodních a kulturních zdrojů s cílem zvýšit kvalifikaci lidí a úroveň řízení a využívání krajinného prostoru.

V oblasti práce s veřejností:

7. Vytvořit příznivé podmínky pro růst občanského povědomí o krajině a jejích službách; podporovat lokální občanské iniciativy zaměřené na krajinu, cíleně shromažďovat lokální občanské zkušenosti z práce s krajinou.

Smyslem a cílem všech výše uvedených návrhů je posílit úroveň koncepčního politického a odborného rozhodování v záležitostech krajiny, vytvořit k tomu nezbytné struktury řízení, zmodernizovat a zlepšit úroveň oborového řízení a zajistit efektivní integrované řízení vývoje a využívání krajiny. Navrhované struktury řízení a způsoby práce s krajinou existují ve vyspělých zemích EU. Jako země s klíčovou polohou na rozvodí střední Evropy se jimi ČR musí zabývat; vytvářejí podmínky pro koncepční řešení navazujících oborových činností i pro spolupráci s okolními zeměmi.

Pokud jde o finanční náklady spojené s navrhovanými opatřeními: dá se předpokládat, že jejich realizace bude klást nižší nároky na rozpočtové prostředky než opakované náhrady a náprava dalšími povodněmi a suchem způsobených škod. Ve většině případů půjde o racionální realokaci rezortních finančních prostředků. Řadu navrhovaných opatření bude možné realizovat formou

projektů s finanční podporou EU. Dlouhodobý, dobře připravený a důsledně realizovaný program práce s krajinou, jejím vodním režimem a obnovou její ekologické infrastruktury bude nepochybně i významným zdrojem pracovních příležitostí ve venkovských oblastech.

Kontakt:

Prof. em. Josef Fanta

Katedra ekologie PřF JU v Českých Budějovicích

Soukromá adresa: Ke Králům 1109; 252 29 Dobřichovice (jfanta.cz@gmail.com)