

Koordinace zpracování ÚSES do územních plánů obcí a do návrhů komplexních pozemkových úprav

Jiří Kocián

Jednou z nejdůležitějších činností při vytváření ÚSES je jejich zpracování do dvou typů obecně závazných dokumentací – do územně plánovací dokumentace (zejména do územních plánů obcí) a do návrhů komplexních pozemkových úprav. Můj příspěvek se pokouší shrnout současný stav legislativního a metodického zajištění procesů těchto zpracování a jejich vzájemné koordinace, analyzovat základní nedostatky tohoto stavu a nastínit základní směry řešení.

Legislativní zajištění

1. Postavení ÚSES ve vztahu k územním plánům obcí a komplexním pozemkovým úpravám dle vyhlášky č. 395/1992 Sb. (k zákonu č. 114/1992 Sb.)

Problematika postavení ÚSES ve vztahu k územním plánům obcí (ÚPO) a komplexním pozemkovým úpravám (KPÚ) je tak jako celá problematika ÚSES ve vyhlášce č. 395/1992 Sb. řešena poněkud nejasně. Podle vyhlášky je plán systému ekologické stability podkladem pro provádění pozemkových úprav a pro zpracování územně plánovací dokumentace a projekt k vytváření ÚSES podkladem k provádění pozemkových úprav. Plán i projekt jsou schvalovány příslušnými orgány územního plánování v územně plánovací dokumentaci, avšak ta je zase paradoxně podkladem pro zpracování projektu ÚSES. Celá situace je z hlediska návaznosti činností a kompetencí jednotlivých orgánů dosti nepřehledná.

2. ÚSES v legislativních předpisech vztahujících se k územním plánům obcí

Platný stavební zákon (č. 50/1976 Sb. ve znění pozdějších předpisů) pojem územní systém ekologické stability nezná.

Ve vyhlášce č. 135/2001 Sb. o územně plánovacích podkladech a územně plánovací dokumentaci je obsaženo ustanovení, že závazná část územního plánu obce obsahuje mimo jiné vymezení územního systému ekologické stability. Tato formulace je jen mírně rozvedena v příloze č. 2 vyhlášky o základním obsahu územně plánovací dokumentace, kde se praví, že textová část územního plánu obce obsahuje mj. návrh místního územního systému ekologické stability a grafická část návrh územního systému ekologické stability (podle potřeby případně v samostatném výkrese).

Poněkud problematická je skutečnost, že vyhláška neobsahuje žádnou zmínku ani odkaz na jiný legislativní předpis ohledně způsobu a podrobnosti zpracování návrhu ÚSES. Zároveň stavební zákon ani vyhláška č. 135/2001 Sb. nijak neupravují vztah územního plánování k pozemkovým úpravám

3. ÚSES v legislativních předpisech vztahujících se ke komplexním pozemkovým úpravám

Z hlediska komplexních pozemkových úprav (KPÚ) je v současnosti poněkud složitá situace, jelikož k 1. 1. 2003 končí platnost starého zákona o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech (č. 284/1991 Sb. ve znění pozdějších předpisů) a k němu se vztahujícího vládního nařízení č. 4/2000 Sb. a nabývá platnosti nový zákon o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech č. 139/2002 Sb., zatím bez prováděcího předpisu. Budu se tedy dále zabývat tímto novým zákonem.

Zákon č. 139/2002 o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech zmiňuje ÚSES také jen velmi stručně. Konkrétně hovoří o místních územních systémech ekologické stability jako příkladu opatření ke zvýšení ekologické stability zahrnutých do plánu společných zařízení. V zákoně je upraven i vztah pozemkových úprav k územnímu plánování (výsledky KPÚ slouží jako závazný podklad pro územní plánování, plán společných zařízení může pořizovatel územního plánu obce jako změnu územního plánu obce, pozemkové úřady koordinují v součinnosti s orgány územního plánování návrhů KPÚ na územní plány).

Metodické zajištění

K analýze současného stavu metodického zajištění zpracování ÚSES do územních plánů obcí a do návrhů komplexních pozemkových úprav jsem zvolil následující tři relativně novější příručky:

A. Metodika zpracování ÚSES do územních plánů obcí (Kolektiv zpracovatelů, MMR ČR + ÚÚR Brno, 1998)

B. Metodický návod pro pozemkové úpravy a související informace (Dumbrovský, Mezera a kol., VÚMOP Praha, 2000)

C. Koordinace postupu zpracování územně plánovací dokumentace a návrhu komplexních pozemkových úprav (Kolektiv zpracovatelů, MMR ČR, MZe ČR, ÚÚR Brno, VÚMOP Praha, 1999)

Při analýze těchto metodických příruček jsem se zaměřil na místa, která považují z hlediska tvorby ÚSES za problematická či sporná.

A. Metodika zpracování ÚSES do územních plánů obcí (Kolektiv zpracovatelů, MMR ČR + ÚÚR Brno, 1998)

Tato metodika, vzniklá za spoluúčasti širokého spektra odborníků různých profesí, obsahuje optimalizovaný postup prací procesu začleňování ÚSES do ÚPO s ohledem na platné legislativní předpisy. Metodika jako celek je podle mého názoru poměrně kvalitní. Vysoce hodnotím zejména skutečnost, že je na ní znát jednotná redakční práce (na rozdíl např. od dnes již téměř legendární Rukověti projektanta ÚSES). I přesto jsou však v metodice obsaženy věty či pasáže textu, které považuji přinejmenším za problematické. Dovolil bych si upozornit především na některé z nich.

Hned v úvodu se praví, že metodika je určena především pořizovatelům a zpracovatelům územně plánovací dokumentace. O autorizovaných projektantech ÚSES zde není ani zmínka. Ti jsou zmíněni až v následující kapitole týkající se přípravných prací, kde se však pouze doporučuje zařadit mezi kritéria výběru zpracovatele zastoupení autorizovaného projektanta ÚSES ve zpracovatelešském týmu. Je to vlastně potvrzení běžného stavu, kdy řada územních plánů obcí vzniká bez spoluúčasti autorizovaného projektanta ÚSES (což je, domnívám se, v rozporu s ustanoveními vyhlášky č. 395/92 Sb.). Paradoxně tak autorizovaní projektanti ÚSES většinou zpracovávají pouze právně nezávazné (i když z hlediska celkové tvorby ÚSES nesmírně důležité) generely, zatímco při zpracování ÚSES do územních plánů obcí jako obecně závazných dokumentací není jejich účast vyžadována.

V části věnující se průzkumům a rozborům se mj. píše, že je třeba zakreslit do limitů využití území aktuální vymezení ÚSES. Při současném chaosu, který v současnosti v dokumentacích ÚSES panuje, je ovšem třeba vysvětlit, co je tímto aktuálním vymezením ÚSES myšleno. Kreslit jako limity využití území neprovázanou a vzájemně se překrývající

změť ploch biocenter a ochranných zón a čar biokoridorů a os biokoridorů by asi nemělo smysl.

V etapě konceptu řešení přepokládá metodika mj. koordinaci upřesněných prvků ÚSES s „mapou širších vztahů“, převzatou z generelu ÚSES. Problémem, o které se metodika nezmiňuje, je ovšem skutečnost, že tato mapa již vůbec nemusí zachycovat aktuální stav vymezení ÚSES. Požadavek by tedy měl znít na obecnou nutnost koordinace návrhu upřesněných prvků ÚSES s aktuálním vymezením (návrhem) ÚSES v sousedních územích. V této souvislosti je ovšem třeba upozornit na skutečnost, že nedodržení přesné návaznosti nemusí vždy znamenat zásadní chybu, neboť pozdější upřesňování ÚSES v navazujících územích musí opět zohledňovat širší vazby. V případech návazností je potřeba postupovat individuálně a kombinovat různé úhly pohledu (stupeň vymezení prvků ÚSES v sousedním území, vazba tohoto vymezení na dokumenty vyšší právní síly, komunikativnost stanovišť a na ně vázaných společenstev atd.). Jde tedy o vysoce profesně odbornou a složitou činnost.

Dále se v etapě konceptu a pak dále i v návrhu objevuje požadavek grafického odlišení minimálního rozsahu ÚSES, který je limitem využití území. Pojem „minimální rozsah ÚSES“ je „evergreen“, který se objevuje v metodikách ÚSES minimálně od počátku 90. let minulého století. Problémem je, že žádný objektivně daný minimální rozsah ÚSES neexistuje. Z toho vyplývá, že ho nelze definovat a tudíž ani při projektování ÚSES vyžadovat. Podílím se na projektování ÚSES už více než deset let a zatím jsem se (kromě zkoušky odborné způsobilosti v roce 1992) ještě nesetkal s tím, že by po mně někdo chtěl, abych vymezil ÚSES v minimálním rozsahu. Je to vcelku logické, protože si nedovedu představit, jak bych to dělal a jak by mě dotyčný žadatel kontroloval.

V komentáři k etapě návrhu se píše, že jsou prvky ÚSES podle možnosti navrhovány s ohledem na hranice pozemkových parcel. Tento požadavek je vzhledem ke skutečností, že se územní plány obcí obecně nezabývají vlastnickými vztahy a že hranice parcel mnohdy nekopírují skutečný stav využití území, vcelku neopodstatněný. Zde se dostáváme k důležité otázce přesnosti vymezení ÚSES v územních plánech obcí. Obecně se dá říci, že jednoznačně vymezené mohou být v územním plánu jen ty prvky, u nichž vyslovil přímý souhlas s jejich vymezením vlastník pozemků.

Požadavek, aby výsledný návrh plánu ÚSES v grafické části územního plánu obce obsahoval rozlišení biocenter a biokoridorů na existující, částečně existující a chybějící, nemá v souvislosti s funkcemi územního plánu obce žádné opodstatnění.

V komentáři ke změnám územního plánu chybí podstatná zmínka o tom, že aktualizace ÚSES může též vyplývat ze schváleného plánu společných zařízení v rámci KPÚ.

Závěrem své zběžné analýzy Metodiky zpracování ÚSES do územních plánů obcí bych rád zmínil skutečnost, že podrobnost zpracování ÚSES v územních plánech obcí je vzhledem k nedostatečným legislativním podkladům obecně podmíněna množstvím prostředků, které je pořizovatel (či objednatel) územního plánu ochoten vynaložit. Situace, že by územní plán obce z hlediska ÚSES zahrnoval všechny činnosti a náležitosti popsané v metodice (tedy třeba i tabulky jednotlivých prvků ÚSES), je při současných tendencích ve financování územních plánů v řadě případů prakticky nepředstavitelná. Na druhé straně je ovšem potřeba si uvědomit, že současný stav, kdy je ÚSES v mnohých územních plánech obcí pouhou kopií či zvětšeninou předchozího generelu ÚSES (nezřídka

s opomenutím některých důležitých skladebných částí ÚSES), není pro tvorbu ÚSES právě optimální.

B. Metodický návod pro pozemkové úpravy a související informace (Dumbrovský, Mezera a kol., VÚMOP Praha, 2000)

Tento metodický návod je poměrně obsáhlý. Z hlediska ÚSES jsou ovšem podstatné jen pasáže zabývající se průzkumnými pracemi a plánem společných zařízení, k nimž se vztahují i mé následující kritické poznámky.

V kapitole týkající se průzkumných prací je uvedeno, že se v rámci provádění průzkumu navrhne upřesnění lokalizace všech prvků ÚSES navržených v generelu ÚSES a že se navrhnou pozemky na realizaci tohoto návrhu. Domnívám se, že cílem průzkumných prací je především analyzovat aktuální stav ve vymezení ÚSES, nikoliv se zabývat zpřesňováním vymezení jednotlivých prvků ÚSES.

V kapitole týkající se plánu společných zařízení je v podstatě opsaná část předběžných zásad navrhování ÚSES v rámci KPÚ, na jejichž tvorbě jsem se v první polovině 90. let osobně významně podílel. Od doby vzniku těchto předběžných zásad se ovšem ledačco změnilo jak na poli ÚSES, tak i na poli KPÚ, takže by tvorba metodického návodu chtěla poněkud více tvůrčí přístup. Některé drobné kosmetické úpravy, které byly provedeny, kvalitu metodiky spíše snižují (např. věta typu: „Vyhodnotí se návaznost na ÚSES vyššího stupně – regionální, nadregionální.“).

Za důležitý nedostatek metodického návodu považuji skutečnost, že se v něm neobjevuje popis náležitostí, které by měla dokumentace ÚSES v rámci návrhu společných zařízení obsahovat. Věta „Doporučuje se zpracovat jednotlivé prvky ÚSES v tabelární formě“ nemůže obstát. Na obhajobu metodického návodu je ovšem třeba objektivně poznamenat, že určení závazných náležitostí nemá dostatečnou legislativní oporu.

C. Koordinace postupu zpracování územně plánovací dokumentace a návrhu komplexních pozemkových úprav (Kolektiv zpracovatelů, MMR ČR, MZe ČR, ÚÚR Brno, VÚMOP Praha, 1999)

Poslední z analyzovaných publikací se sice věnuje ÚSES nejméně detailně (jako součásti širšího okruhu problémů), avšak k vlastnímu tématu mého příspěvku má nejbliže. Jde o útlou publikaci, zpracovanou opět poměrně širokým kolektivem odborníků a poukazující na nedostatečnou provázanost procesů územního plánování a komplexních pozemkových úprav, a to jak legislativní, tak i faktickou. Tato negativní skutečnost platí i pro koordinaci tvorby ÚSES v rámci obou procesů. Zmínku si zaslouží závěrečná pasáž publikace, upozorňující na příkladu Bavorska na potřebu legislativního zakotvení krajinného plánu. Deklarované koordinace postupů zpracování ÚPD a návrhu KPÚ se však publikace dotýká jen okrajově. Dovolím si tedy vyjádřit svůj vlastní základní názor na koordinaci zpracování ÚSES do územních plánů obcí a návrhů komplexních pozemkových úprav.

Z hlediska časové posloupnosti zpracování územních plánů obcí a komplexních pozemkových v jednom území mohou nastat v zásadě tři případy:

- zpracování KPÚ navazuje na schválený ÚPO
- zpracování ÚPO navazuje na schválenou KPÚ
- zpracování ÚPO a KPÚ probíhá současně

Každý z těchto případů vyžaduje specifický přístup ke koordinaci činností a tedy i ke koordinaci zpracování ÚSES. Pokusím se osvětlit základní aspekty těchto specifíků.

1) Zpracování KPÚ navazuje na schválený ÚPO

Návrh ÚSES v územním plánu obce nemusí být až na dílčí výjimky (zejm. v zastavěném území obce) zásadněji ovlivněn vlastnickými vztahy. Z tohoto důvodu má projektant při návrhu ÚSES v ÚPD na jedné straně relativně volnou ruku (samozřejmě za předpokladu respektování legislativních a metodických východisek tvorby ÚSES), na straně druhé ale nemůže žádný z prvků ÚSES ve volné krajině (s výjimkou těch, na které existuje územní rozhodnutí) vymezit jednoznačně, neboť by tím značně ztížil pozici projektantovi ÚSES v KPÚ. Ten totiž v takovém případě buď musí vymezení prvku ÚSES beze zbytku převzít, což v drtivé většině případů narazí na celou řadu problémů (např. již při zaměření skutečného stavu, které ukáže, že prvek je ve skutečnosti poněkud jinde a že má trochu jiný tvar), nebo jeho vymezení upraví, což ovšem vždy v případě regulativy posvěceného jednoznačného vymezení znamená rozpor s územním plánem a nutnost jeho změny. A měnit územní plán obce kvůli každé drobné změně vymezení prvku ÚSES by jistě nebylo účelné.

Návrh ÚSES obsažený ve schváleném územním plánu tvoří pro návrh ÚSES v komplexní pozemkové úpravě (resp. v plánu společných zařízení) závazný podklad. Míra zohlednění tohoto podkladu ovšem není dostatečně legislativně ani metodicky osvětlena a je tudíž předmětem řady polemik. Osobně se domnívám, že zde významnou roli hraje správné pojetí regulativů v závazné části ÚPO. Regulativy ÚPO pro ÚSES by měly být nastaveny tak, aby chránily celkovou koncepci návrhu ÚSES (zjednodušeně řečeno „počet a rozložení prvků ÚSES“) a zároveň aby bylo možno v rámci plánu společných zařízení upřesňovat a měnit polohu a vymezení jednotlivých prvků ÚSES (pochopitelně při respektování metodických kritérií tvorby ÚSES). Nejasnou zůstává otázka, co je možno považovat ještě za upřesnění polohy prvku ÚSES a co za změnu polohy. Od vyřešení této otázky se pak odvíjí zpětná vazba na územní plán (potřeba jeho změny). Návrh ÚSES v KPÚ je možno oproti schválenému ÚPO dokonce i vhodně rozšířit, což pak pochopitelně vyvolá nutnost změny územního plánu.

Je třeba se zmínit i o skutečnosti, že pro projektanta ÚSES v KPÚ obvykle nebude stačit jako podklad pouze schválený územní plán obce. V územním plánu totiž nezřídka nebývají dostatečně rozvedeny přírodovědné principy tvorby ÚSES. V tomto ohledu mají nezastupitelný význam základní koncepční dokumentace ÚSES (generely).

Specifická, i když zřejmě ne zcela neobvyklá situace bude tam, kde je návrh ÚSES ze staršího územního plánu obce (či dokonce ještě sídelního útvaru) „překryt“ novější koncepční dokumentací ÚSES (např. okresním generelem). V těchto případech není potřebné (a vlastně ani žádoucí) při zpracování KPÚ vymezení ÚSES v územním plánu obce zohledňovat. Naopak bude nutné iniciovat projednání schváleného plánu společných zařízení jako změny územního plánu obce.

2) Zpracování ÚPO navazuje na schválenou KPÚ

Návrh ÚSES jako součásti plánu společných zařízení není ovlivněn obecně závazným předpisem obsahujícím ÚSES (s možnou, ale dosud málo častou výjimkou prvků ÚSES, pro něž existuje platné územní rozhodnutí). Tato skutečnost může být (a často i je) pro tvorbu ÚSES v rámci KPÚ velmi nepříjemná. Není-li totiž v území dostatek „volných“ disponibilních ploch (zejm. státních a obecních pozemků) pro společná zařízení, je třeba přistoupit ke krácení nároků soukromých vlastníků. Třebaže nový zákon o pozemkových úpravách tuto možnost jednoznačně připouští, projektanti KPÚ se do možného konfliktu se soukromými vlastníky pochopitelně nepouštějí rádi. V těchto případech je potřeba

postupovat velmi citlivě, ve spolupráci s orgánem ochrany přírody, a snažit se ušájit z ÚSES maximum možného při zachování funkční celistvosti systému (nikoliv izolované, navzájem málo komunikující prvky, nýbrž ucelené větve ÚSES). Projektant ÚSES si musí velmi fundovaně stanovit žebříček priorit, aby nebyl ÚSES degradován na soustavu náhodně zachovaných a navrhovaných segmentů, bez atributů systému.

Územní plán obce zpracováváný v území, kde je schválená komplexní pozemková úprava, musí návrh ÚSES obsažený v KPÚ plně respektovat. V rámci zpracování ÚPO je dokonce možno návrh ÚSES z KPÚ rozšířit, ale v tom případě je třeba počítat s komplikacemi při schvalování územního plánu a s velkou pravděpodobností i s budoucí nutností výkupu pozemků.

3) Zpracování ÚPO a KPÚ probíhá současně

Souběžné zpracovávání územního plánu obce a komplexní pozemkové úpravy v jednom území není ojedinělým případem. Možnosti řešení jsou v těchto případech značně složité. V každém případě je nutná úzká spolupráce zpracovatelů ÚPO a KPÚ a zároveň jejich specialistů na ÚSES. Projektanti musí navzájem reagovat na všechny vzniklé podstatné skutečnosti a předávat si informace.

V zásadě je možné různé prolínání jednotlivých etap zpracování obou dokumentací, ale je třeba počítat s tím, že se tvorba obou dokumentací bude zpomalovat a že některé etapy bude nutno projednávat i vícekrát. Jako ideální návaznost jednotlivých etap se jeví ta, kdy jsou nejprve známy základní rozvojové záměry projednané v konceptu řešení územního plánu, pak je upřesněn obvod komplexních pozemkových úprav a zpracován a schválen plán společných zařízení a následně jsou již v zásadě nezávisle na sobě dokončeny jak územní plán, tak i pozemkové úpravy.

Závěrem bych chtěl zdůraznit, že je potřeba směřovat úsilí projektantů a příznivců ÚSES k tomu, aby se změnily příslušné legislativní předpisy (zejména pak vyhláška k zákonu o ochraně přírody a krajiny) v tom smyslu, že by lépe formulovaly vztah ÚSES k územně plánovací dokumentaci a komplexním pozemkovým úpravám (případně i lesním hospodářským plánům a osnovám) a náplň těchto dokumentací z hlediska ÚSES. Důležité pak je věnovat se i navazujícím metodickým nástrojům, které budou ve vazbě na kvalitní legislativní předpisy obsahovat co nejjednodušší pravidla pro tvorbu ÚSES a zároveň nebudou vyžadovat věci nemožné či zbytečné tak, aby ÚSES mohl naplňovat své deklarované posáání. Na orgány ochrany přírody apelují, aby při zpracování územně plánovací dokumentace a návrhu komplexních pozemkových úprav vyžadovaly účast autorizovaného projektanta ÚSES.

RNDr. Jiří Kocián, AGERIS s. r. o. Klicperova 16, 628 00 Brno