

VYBRANÉ ASPEKTY ZAPRACOVÁNÍ ÚSES DO ÚZEMNÍCH PLÁNŮ OBCÍ

RNDr. Jiří KOCIÁN

AGERIS s. r. o., Jeřábkova 5, 602 00 Brno

jiri.kocian@ageris.cz

Úvod

Jednou z nejdůležitějších činností při vytváření územního systému ekologické stability (ÚSES) je jeho zapracování do územně plánovací dokumentace (zejména do územních plánů obcí). Cílem příspěvku je především zdůraznit, že zapracování ÚSES do územních plánů není zcela primitivní, mechanickou činností, kterou může běžně provádět v podstatě kdokoli, bez příslušných kvalifikačních předpokladů, a dále vyvolat diskusi nad dosud nedořešenými problémy zapracování ÚSES do územně plánovací dokumentace.

Úskalí procesu zapracování ÚSES do územních plánů obcí je v příspěvku rozebráno prostřednictvím následujících vybraných aspektů:

- aspekt existujících podkladových dokumentací ÚSES a jejich vzájemných vztahů;
- aspekt celkového postavení ÚSES v rámci územně plánovací dokumentace;
- aspekt podrobnosti zpracování návrhu ÚSES;
- aspekt přesnosti vymezení ÚSES a jeho jednotlivých skladebných částí;
- aspekt vztahu ÚSES k funkčním plochám;
- aspekt členění skladebných částí ÚSES;
- aspekt regulativů;
- aspekt odbornosti.

Aspekt existujících dokumentací ÚSES a jejich vzájemných vztahů

Základním úkolem projektanta ÚSES na počátku procesu zpracování územního plánu je shromáždění informací o všech dosavadních řešeních ÚSES, která mohou ovlivnit zapracování návrhu ÚSES do územního plánu. Tento zdánlivě jednoduchý úkol se může v konkrétních případech velmi výrazně komplikovat.

K nejdůležitějším typům podkladových dokumentací ÚSES pro zpracování územního plánu obce patří především:

- územně technický podklad regionálních a nadregionálních ÚSES ČR (dále jen ÚTP R+NR ÚSES);
- územní plány velkých územních celků (VÚC);
- generely či plány místního (lokálního) ÚSES;
- okresní (oblastní) generely ÚSES;
- dosud platný předchozí územní plán obce či sídelního útvaru;
- návrhy komplexních pozemkových úprav.

Zastoupení zpracovaných a schválených dokumentací uvedených typů se přitom v různých územích liší. Na jedné straně stále ještě existují území, kde je jedinou podkladovou dokumentací ÚTP R+NR ÚSES. Naproti tomu výjimkou zcela nejsou ani území, kde jsou zastoupeny všechny uvedené typy dokumentací, které zároveň mohou obsahovat (a bohužel

také často obsahují) vzájemně obtížně slučitelné či přímo zcela neslučitelné návrhy vymezení ÚSES. To se ovšem zatím stále pohybujeme uvnitř řešeného správního území obce. Pro návrh funkčního ÚSES jsou však velmi podstatné také návaznosti řešení na hranicích správního území obce. Další skupinu nezbytných podkladových dokumentací ÚSES tedy tvoří dokumentace zpracované pro všechna navazující území.

Následující krok tvoří analýza směřovatosti podkladových dokumentací ÚSES pro návrh ÚSES v územním plánu obce. Součástí analýzy je především porovnání dokumentací z hlediska jejich právní závaznosti, z hlediska časové posloupnosti jejich vzniku, z hlediska jejich věcného řešení a z hlediska vzájemné provázanosti jejich řešení. Provedení analýzy vyžaduje fundovaný přístup projektanta. Vzhledem k variabilitě situací, které mohou nastat, není totiž možné stanovit jednoznačný návod, jak při analýze postupovat.

Řešení návrhu ÚSES v rámci územní plánu pak velmi závisí mj. i na kvalitě provedení uvedené analýzy.

Aspekt celkového postavení ÚSES v rámci územně plánovací dokumentace

Územní plánování pracuje s určitými specifickými jevy, které třídí do několika skupin. K základním skupinám jevů patří především funkční plochy a limity využití území, většinou jsou ale rozlišovány i další skupiny jevů, jako např. překryvné funkce či režimy.

V případě ÚSES žádný zákonný předpis jednoznačně neříká, do které skupiny jevů v rámci územního plánování skladebné části ÚSES patří. I z tohoto důvodu bývá ÚSES zařazován v jednotlivých územních plánech různě.

Poměrně běžně bývá ÚSES zařazován mezi limity využití území. V této souvislosti je třeba připomenout, že podle platné legislativy v oblasti ochrany přírody a krajiny hraje při schvalování vymezení ÚSES rozhodující roli právě územní plánování. Z toho víceméně vyplývá, že se ÚSES stává limitem využití území až po schválení příslušné územně plánovací dokumentace. Tady ovšem nastává určitý problém ve vztahu k platným zákonným předpisům týkajícím se územního plánování, které primárně nepočítají se skutečností, že by limit využití území mohl vzniknout prostřednictvím schválení právě zpracovávané územně plánovací dokumentace. V poslední době se z tohoto důvodu výrazněji prosazuje názor, že je třeba v procesu zpracování územně plánovací dokumentace rozlišovat vstupní a výstupní limity. V případě ÚSES je za vstupní limit považován ÚSES schválený v nadřazené územně plánovací dokumentaci – v případě územního plánu obce tedy regionální a nadregionální ÚSES obsažený v platném územním plánu velkého celku.

Postavení ÚSES jako výstupního limitu využití území schváleného územně plánovací dokumentací, jakkoliv se zdá být logické, ovšem také není zcela jednoznačné. Rozhodujícím argumentem pro toto tvrzení je skutečnost, že územní plán nezohledňuje vlastnické vztahy k pozemkům. Vlastníci dotčených pozemků tudíž návrh ÚSES na svých pozemcích přímo neschvalují a dokonce o něm nezřídka ani nemají tušení. Striktní uplatňování limitu, který nebyl přímo schválen vlastníkem dotčeného pozemku, pak může narážet v budoucnu na řadu problémů (včetně případných soudních sporů) a v konečném důsledku může celému procesu navrhování a realizace ÚSES přinést více škody než užitku.

Méně běžným případem jsou územní plány obcí, v nichž jsou skladebné části ÚSES pojaty jako specifické funkční plochy. Toto pojetí se ovšem nejeví jako příliš vhodné, neboť do ÚSES jsou obecně začleňovány různorodé plochy, často plnící vedle funkce ekologické i jiné důležité funkce. Jako příklad lze uvést třeba plochy lesů, které i v případech, že je na nich navržený ÚSES, dále plní především všechny funkce lesů, vyplývající z lesního zákona.

Vzhledem k uvedeným problémům pojetí ÚSES jako limitu využití území či funkčních ploch se objevují i různé další snahy o specifická pojetí ÚSES v rámci ÚPO – např. jako překryvné funkce nebo zvláštního režimu.

Na základě uvedeného je zřejmé, že postavení ÚSES v rámci ÚPD je oproti ostatním jevům poněkud atypické a že tudíž vyžaduje určitý specifický, avšak zároveň metodický jednotný přístup.

Aspekt podrobnosti zpracování návrhu ÚSES

Dlouhodobou bolestí celé oblasti územního plánování v naší republice je její velmi různorodé pojetí z hlediska podrobnosti zpracování. To platí v plném rozsahu i o ÚSES, pro jehož podrobnost zpracování jsou stanoveny jen velmi hrubé legislativní rámce.

Ve vyhlášce č. 135/2001 Sb. o územně plánovacích podkladech a územně plánovací dokumentaci je obsaženo ustanovení, že závazná část územně plánovací dokumentace obsahuje mimo jiné:

- u územního plánu VÚC vymezení regionálních a nadregionálních ÚSES;
- u územního plánu obce vymezení ÚSES;
- u regulačního plánu prvky ÚSES.

Tyto formulace jsou jen mírně rozvedeny v příloze č. 2 vyhlášky o základním obsahu územně plánovací dokumentace, kde se praví, že:

- textová a grafická část územního plánu VÚC obsahuje mj. návrh regionálních a nadregionálních ÚSES;
- textová část územního plánu obce obsahuje mj. návrh místního ÚSES a grafická část návrh ÚSES (podle potřeby případně v samostatném výkrese);
- textová a grafická část regulačního plánu prvky ÚSES.

Jelikož vyhláška neobsahuje ani žádný odkaz na jiný legislativní předpis ohledně způsobu a podrobnosti zpracování návrhu ÚSES v územně plánovací dokumentaci, umožňují uvedené formulace logicky velmi různorodé přístupy k tvorbě ÚSES v rámci ÚPD.

Nedostatečné legislativní zabezpečení podrobnosti zpracování návrhu ÚSES v rámci ÚPO se snaží nahradit „Metodika zpracování ÚSES do územních plánů obcí (Kolektiv zpracovatelů, MMR ČR + ÚÚR Brno, 1998)“, přiměřeně se vztahující i na regulační plány (pokud se pořizují pro celé správní území obcí). Rozborem této metodiky se zabýval můj příspěvek na prvním ročníku semináře.

Ve vztahu k dané problematice je potřeba zdůraznit skutečnost, že obecným trendem v současné době je minimalizace obsahové náplně územních plánů na nezbytně nutnou míru, v odpovídající podrobnosti, bez doplňujících či balastních informací. Tomu je třeba přizpůsobit i pojetí návrhu ÚSES. Situace, že by územní plán obce z hlediska ÚSES zahrnoval všechny činnosti a náležitosti popsané ve zmíněné „Metodice zpracování ÚSES do územních plánů obcí“, je při současných tendencích ve zpracování územních plánů 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 (nežádá s opomenutím některých důležitých skladebných částí ÚSES), není pro tvorbu ÚSES právě optimální.

Aspekt přesnosti vymezení ÚSES a jeho jednotlivých skladebných částí

Jednoznačná situace neexistuje ani v oblasti přesnosti vymezení ÚSES a jeho jednotlivých skladebných částí v rámci územních plánů obcí. Současná pojetí územního plánování na úrovni obce předpokládá v zásadě jednoznačné vymezení všech zobrazovaných jevů v podrobnosti katastrální mapy. Toto pojetí, tradičně uplatňované v urbanizovaném území, ovšem ve volné krajině často naráží na řadu problémů.

Přistupuje-li projektant k návrhu ÚSES ve volné, neurbanizované krajině v rámci územního plánu obce zodpovědně, nutně si musí uvědomit, že v celé řadě případů může jednotlivé skladebné části ÚSES vymezit velmi různorodým způsobem, aniž by to mělo zásadní vliv na funkčnost ÚSES. Jinými slovy řečeno, v podstatě v každém území existuje celá řada možných, věcně správných řešení ÚSES. Z pohledu územního plánu je ovšem projektant postaven před úkol vybrat řešení jediné, přičemž při tomto řešení ještě obvykle nemůže zohlednit celou řadu pro návrh ÚSES podstatných faktorů. Za všechny tyto faktory je možno uvést již zmíněné vlastnické vztahy k pozemkům.

Velice důležitým faktorem ovlivňujícím přesnost vymezení ÚSES v územním plánu obce je vztah územního plánu k pozemkovým úpravám. Není-li v území zpracována komplexní pozemková úprava (KPÚ), ze které by bylo možno do územního plánu převzít již jednoznačně vymezené skladebné části ÚSES, pak se jeví jako nanejvýš vhodné ponechat v územním plánu prostor pro následné zpřesnění vymezení jednotlivých navržených skladebných částí v rámci KPÚ.

Na tomto místě je potřeba zmínit i převážně nedostatečnou kvalitu mapových podkladů, které zatím většinou nezobrazují příliš přesně skutečný stav využití území. To pak umožňuje různé interpretace i zdánlivě jednoznačně vymezených jevů – jejich hranice mohou tvořit jak reálně existující linie v krajině, tak i ve vztahu k současné krajině různě deformované linie mapového podkladu.

Skutečnosti uvedené v předchozích odstavcích tak nahrávají spíše volnějšímu přístupu k přesnosti vymezování ÚSES v územních plánech obcí.

Aspekt vztahu ÚSES k funkčním plochám

Nejsou-li skladebné části ÚSES v územních plánech obcí pojaty jako specifické funkční plochy, stojí projektant před otázkou, jaké typy funkčních ploch pro skladebné části ÚSES použít.

Obecná shoda vcelku panuje v případech, kdy jsou skladebné části ÚSES navrženy na pozemcích, kde současné využití odpovídá požadavkům na cílovou podobu ÚSES – zejm. na funkčních plochách lesa, na vodních tocích a plochách a na plochách stávající krajinné (příp. sídelní) zeleně.

Poněkud odlišná je však situace v případě návrhu skladebných částí ÚSES na zemědělsky obhospodařované půdě nebo v zastavěném (či zastavitelném) území.

Pokud jsou skladebné části ÚSES navrhovány na zemědělsky obhospodařované půdě, používá se z pohledu vymezení funkčních ploch v zásadě dvojí přístup. Jeden přístup spočívá v tom, že jsou pro plochy zahrnuté do ÚSES vyčleněny návrhové funkční plochy krajinné zeleně. Druhý přístup ponechává stávající využití a možnost využití pro ÚSES řeší prostřednictvím regulativů. Oba přístupy mají své výhody i nevýhody a oba tudíž mají své zastánce a odpůrce. Výhodou prvního přístupu je především to, že více odpovídá jednomu ze základních principů územního plánování, kdy pro určité využití jsou vyčleňovány funkční plochy co nejvíce odpovídající tomuto využití. Nevýhodou tohoto přístupu je pak jeho malá operativnost, neboť každé budoucí zpřesnění vymezení ÚSES zpětně vyvolává potřebu změny územního plánu. U druhého přístupu je situace opačná.

Jsou-li navrhovány skladebné části ÚSES v zastavěném či zastavitelném území (např. biokoridory vedené ve vazbě na vodní toky), jejich vymezení se pokud možno vyhýbá stavebním funkčním plochám a využívá stávajících i navrhovaných funkčních ploch vodních a zeleně (krajinné, sídelní, příp. i lesní). Otázkou ke zvážení ovšem je, zda je nutno pro ÚSES vyčleňovat uvedené typy funkčních ploch vždy, zda v některých případech nepostačí zabezpečit funkčnost ÚSES v rámci některých typů stavebních ploch (např. funkčních ploch rekreace a sportu) pomocí regulativů.

Aspekt členění skladebných částí ÚSES

Složitost problematiky zpracování ÚSES do územních plánů obcí lze doložit i obtížností přizpůsobení členění skladebných částí ÚSES typické legendě územních plánů, která v současné době prakticky všechny zobrazované typy jevů člení do dvou kategorií – stav a návrh (nyní se již obvykle nepracuje s dříve používanou třetí kategorií – výhled).

Zachováme-li základní členění skladebných částí ÚSES podle funkčních ploch a biografického významu (regionální biocentrum, lokální biokoridor atd.), pak stojíme před problémem, jak transformovat různá další používaná členění skladebných částí ÚSES podle funkčnosti, přesnosti vymezení, existence apod. do urbanistických kategorií stav a návrh.

Nejobvyklejší přístup k transformaci legendy spočívá v tom, že jsou ty skladebné části ÚSES, které jsou v základní podkladové dokumentaci ÚSES (většinou generelu či plánu místního ÚSES) označené jako funkční, vymezené, existující apod., zařazeny do kategorie stav, a skladebné části ÚSES, označené v základní podkladové dokumentaci ÚSES jako nefunkční, chybějící, neexistující apod., zařazeny do kategorie návrh. Určité úskalí této transformace spočívá v tom, že jsou v legendách podkladových dokumentací ÚSES nezdůvodněně používány i různé přechodové typy kategorií, jako např. částečně funkční, částečně vymezené, částečně existující, u kterých se rozhodování, zda jde o stav či návrh, může ubírat různými směry.

Na daleko zásadnější problém ovšem narazíme, podíváme-li se na členění skladebných částí ÚSES do kategorií stav a návrh z pohledu platné legislativy. Prakticky pro všechny ostatní jevy zobrazované v územních plánech jako limity či režimy (např. různé typy chráněných území či ochranných pásem) platí, že jejich vyhlášení probíhá legislativně předepsanou cestou mimo působnost územního plánování. Tak je zcela zřejmé, že vyhlášené zvláště chráněné území či ochranné pásmo patří do kategorie stav, zatímco zvažované zvláště chráněné území či ochranné pásmo přísluší do kategorie návrh. V případě ÚSES ovšem stávající zákonné předpisy neobsahují žádná ustanovení, která by hovořila o jeho vyhlášení. Ve vyhlášce č. 395/1992 Sb. se hovoří pouze o schvalování ÚSES (plánu a projektu), a to právě prostřednictvím územního plánování (příp. územního rozhodnutí). Z toho ovšem logicky vyplývá, že ÚSES, pokud nebyl schválen územním rozhodnutím, vstupuje do procesu územního plánování jako návrh. V tomto kontextu je tedy zřejmé, že zařazování skladebných částí ÚSES v rámci územních plánů do kategorie stav pouze na základě funkčnosti či přesnosti vymezení není správné. Jednou z nevyřešených otázek zatím zůstává, jak např. přistupovat k těm skladebným částem ÚSES, které už předepsaným procesem schvalování prošly, které však dosud svou funkci v rámci ÚSES neplní (např. územním rozhodnutím schválené, avšak dosud nerealizované biocentrum na orné půdě – z hlediska procesního jde velmi pravděpodobně o stav, z hlediska funkčního jednoznačně o návrh).

Vzhledem k popsané složité situaci v zařazování do kategorií stav x návrh stojí za úvahu jistě i možnost členit ÚSES a jeho skladebné části v rámci územních plánů jiným způsobem, případně zachovat pouze členění podle funkčních ploch a biografického významu (regionální biocentrum, lokální biokoridor atd.), bez dalšího rozlišení stavu, funkčnosti, existence apod., které ostatně do značné míry vyplývají z charakteru funkčních ploch zahrnutých do skladebných částí ÚSES.

Aspekt regulativů

Stanovení regulativů patří vedle vlastního věcného řešení k nejdůležitějším úkolům územního plánu. Kvalita soudobého územního plánování ovšem výrazně trpí celkově nejednotným pojetím tvorby regulativů a v jednotlivých případech zároveň jejich často nejednoznačným stanovením, umožňujícím velmi různorodé výklady.

Z pohledu ÚSES je zásadní otázkou, co vlastně má být v územně plánovací dokumentaci zařazeno do závazné části. Přístupy mohou být velmi různorodé – od ochrany systému jako celku přes rámcovou územní ochranu jednotlivých skladebných částí až po ochranu vymezení jednotlivých skladebných částí. Každý z používaných přístupů má své výhody a nevýhody. Ochrana ÚSES prostřednictvím územního plánování by však bezesporu prospěla, kdyby byly pro obsah územně plánovacích regulativů přijaty jednotné standardy.

Aspekt odbornosti

Předchozí vybrané aspekty se snažily mj. poukázat na skutečnost, že zapracování ÚSES do územních plánů není pouhou mechanickou činností, spočívající v překreslení ÚSES z podkladové dokumentace do územně plánovacích výkresů. Z tohoto titulu je zřejmé, že dosud často opomíjená účast autorizovaného projektanta při zpracování územně plánovací dokumentace není příliš vhodným zvykem. Orgány ochrany přírody a územního plánování, pokud mají zájem na kvalitním začlenění návrhu ÚSES do územně plánovací dokumentace, by tudíž měly při zpracování územně plánovací dokumentace vyžadovat účast autorizovaného projektanta ÚSES.