

ŘEŠENÍ ÚZEMNÍHO SYSTÉMU EKOLOGICKÉ STABILITY V POZEMKOVÉ ÚPRAVĚ - FORMALITA NEBO ZÁSADNÍ ZÁLEŽITOST?

RNDr. Jiří KOCLÁN

AGERIS s. r. o., Jeřábková 5, 602 00 Brno, jiri.kocian@ageris.cz

ABSTRAKT

Poněkud nepřehledná současná situace v oblasti pozemkových úprav se dotýká i problematiky řešení územního systému ekologické stability v pozemkových úpravách. Cílem příspěvku je přispět k osvětlení nezastupitelného významu pozemkových úprav v procesu vytváření funkčního územního systému ekologické stability. Smyslem řešení územního systému ekologické stability v rámci pozemkových úprav by nemělo být pouze formální potvrzení platného řešení územního systému ekologické stability v územně plánovací dokumentaci obcí, nýbrž i hledání a nacházení nových kvalit řešení odrážejících jak aktuální stav území, tak i jeho potenciál.

ABSTRACT

Somewhat confusing the current situation in land adjustments touches upon topics addressing the territorial system of ecological stability in land adjustments. This paper aims to contribute to the lighting irreplaceable importance of land adjustments in the process of creating a functional territorial system of ecological stability. The purpose of solving the territorial system of ecological stability in the land adjustments would not be a formal confirmation of a valid solution of the territorial system of ecological stability in the regional plans, but also seek out and find new quality solutions as reflecting the current status of the territories, as well as its potential.

ÚVOD

Situace v oblasti pozemkových úprav po zřízení Státního pozemkového úřadu na počátku letošního roku je poněkud nepřehledná. Objevují se různé nápady a spekulace ohledně zrychlení procesu pozemkových úprav a jejich obsahu. Tyto záležitosti se pochopitelně dotýkají i problematiky územního systému ekologické stability (dále většinou jen "ÚSES") a jeho pojetí v procesu pozemkových úprav. Nebude tedy na škodu poněkud si osvěžit povědomí o významu pozemkových úprav pro ÚSES a vztahu řešení ÚSES v pozemkových úpravách k jeho řešení v územně plánovací dokumentaci (dále většinou jen "ÚPD") obcí.

LEGISLATIVNÍ SITUACE

Stávající zákon, kterým se řídí zpracování pozemkových úprav platí od 1. ledna 2003 (Zákon č. 139/2002 Sb. o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech a o změně zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku). V průběhu uplynulých let byl několikrát novelizován, naposledy v minulém roce (Zákon č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu a o změně některých souvisejících zákonů), s účinností od 1. ledna 2013.

Pozice ÚSES v rámci zákona č. 139/2002 Sb. (dále většinou jen "Zákona") zůstala po celou dobu stabilní, nezměněná. Konkrétně je ÚSES zmíněn v § 9 odst. (8) Zákona, kde se

hovoří o místních územních systémech ekologické stability jako příkladu opatření ke zvýšení ekologické stability zahrnutých do plánu společných zařízení (dále většinou jen "PSZ"). Poněkud nešťastné slovo "místních" se však stalo zdrojem řady nedorozumění a různých výkladů týkajících se obsahové stránky ÚSES v rámci PSZ. Objevily se i výklady, že PSZ a celé pozemkové úpravy tím pádem neřeší problematiku skladebných částí nadregionální a regionální úrovně ÚSES, ale pouze a jedině vymezení skladebných částí úrovně místní (rozuměno "lokální biocentra", "lokální biokoridory" a případně "interakční prvky"). Z pohledu běžné situace s nedostatečným rozsahem disponibilních pozemků pro společná zařízení jde o výklad vcelku pochopitelný, nicméně z pohledu problematiky ÚSES zcela nesprávný. Nevydělitelnost hierarchicky vyšších úrovní z řešení úrovní nižších je totiž jedním ze základních metodicky zakotvených principů tvorby ÚSES.

K různým pohybům v Zákoně v průběhu doby došlo z pohledu vztahu pozemkových úprav k územnímu plánování.

Hned dvě změny prodělala poslední věta § 2 Zákona, kde se v původním znění hovořilo o výsledcích pozemkových úprav jako "závazném" podkladu pro územní plánování, v následném novelizovaném znění jako "nezbytném" podkladu pro územní plánování a po poslední novele snad konečně správně jako "neopomenutelném" podkladu pro územní plánování.

Zásadní je rovněž nová formulace § 9 odst. (15) Zákona umožňující jisté odchylky v řešení PSZ ve srovnání s platnou ÚPD (pouze "ze závažných důvodů"), které pak jsou návrhem na aktualizaci nebo změnu ÚPD. Tím byl odstraněn nedostatek jistě dobře míněného, avšak reálně neuskutečnitelného předchozího znění (původně odst. 12), dle kterého bylo možno PSZ přímo projednat jako regulační plán nebo změnu ÚPD obce.

Původní povinnost součinnosti pozemkových úřadů s orgány územního plánování ohledně návaznosti pozemkových úprav a ÚPD obcí přešla po poslední novele Zákona na Státní pozemkový úřad.

Prováděcí vyhláška k Zákonu (Vyhláška č. 545/2002 Sb. o postupu při provádění pozemkových úprav a náležitostech návrhu pozemkových úprav) zatím v návaznosti na poslední úpravu Zákona novelizována nebyla. Zůstává tak v platnosti původní znění Vyhlášky se všemi jejími přednostmi a nedostatky. Z pohledu ÚSES tak nadále jako velký problém přetrvává především ne zcela dořešený vztah mezi vymezením ÚSES v plánu společných zařízení a jeho promítnutím do návrhu nového uspořádání pozemků.

ÚSES V PLÁNU SPOLEČNÝCH ZAŘÍZENÍ

Stávající legislativa je z pohledu ÚSES nastavena v zásadě tak, že nejdůležitější je vymezení ÚSES v ÚPD obcí a že úkolem pozemkové úpravy je víceméně převzít ÚSES z ÚPD a nezasahovat do něho vůbec v koncepční rovině a jen minimálně v detailu vymezení jednotlivých skladebných částí. V řadě případů to takto skutečně může fungovat i v praxi. Stejně tak ovšem existuje řada případů, kdy to prakticky není možné, a kdy se projektant ÚSES v rámci pozemkové úpravy musí vypořádat s nutností více či méně přizpůsobit řešení ÚSES různým faktorům a okolnostem provázejícím řešení pozemkové úpravy.

Představme si ideální výchozí situaci, kdy pozemková úprava vstupuje do území s relativně čerstvě vydaným územním plánem (dále většinou jen "ÚP"), v němž řešení ÚSES zpracovávala odborně způsobilá osoba, v němž je řešení ÚSES v souladu s řešením ÚSES v krajských zásadách územního rozvoje (dále většinou jen "ZÚR") a v němž je zároveň ÚSES vymezen "správně", tedy jako potenciálně funkční systém. Zdánlivě není v pozemkové úpravě z pohledu ÚSES co řešit, jen se pod plochami ÚSES dle ÚP vymezi

parcely a vysměňují se do majetku příslušné obce. Jenže řešení ve skutečnosti není tak jednoduché, jak by se mohlo na první pohled zdát.

Vymezení ÚSES v pozemkové úpravě neleží ve vzduchoprázdnu. V první návrhové fázi je třeba ho konfrontovat minimálně s ostatními náležitostmi PSZ - opatřeními sloužícími ke zpřístupnění pozemků (tedy zejm. stávající a navrhovanou cestní sítí), protierozními opatřeními (např. mezemi, průlehy, příkopy, zasakovací pásy atd.), vodohospodářskými opatřeními (zejm. protipovodňovými), příp. jinými opatřeními k ochraně a tvorbě životního prostředí. Všechny tyto záležitosti řeší PSZ v daleko větší podrobnosti než běžný ÚP. To znamená, že je nebylo možno v takovémto rozsahu zohledňovat už při řešení ÚSES v ÚP. Jako druhý podstatný faktor pak působí majetkoprávní vztahy k pozemkům. Zodpovědný projektant sice zohledňuje vlastnictví k pozemkům již při řešení ÚSES v ÚP, nicméně pracuje toliko s aktuálně platnou pozemkovou držbou. Teprve v pozemkové úpravě lze sáhnout k rozsáhlejší směnám pozemků za účelem převedení společných zařízení (a tedy i vymezených ploch ÚSES) v co největší možné míře do vlastnictví příslušné obce.

Jak tedy přistoupit k řešení ÚSES v PSZ v území s platnou ÚPD příslušné obce? V zásadě se dají rozlišit dva základní přístupy.

První přístup by bylo možné nazvat legislativně (a zároveň formálně) korektním. Takové řešení se drží zásady, že je vymezení ÚSES v ÚPD obce řešením pozemkové úpravy v podstatě nedotknutelné. V rámci PSZ se tudíž projektant prakticky vůbec nezabývá věcnou stránkou řešení ÚSES a jen řeší detaily vymezení jeho dílčích skladebných částí a ostatním náležitostem plánu společných zařízení je přizpůsobuje jen tehdy, je-li to v intencích podmínek pro zpřesnění stanovených územním plánem. Výhodou takového přístupu je shoda s řešením ÚPD obce bez nutnosti její aktualizace (změny). Nevýhodou je naopak možnost vzniku celé řady rozporů mezi aktuálními i potenciálními podmínkami pro tvorbu ÚSES v území a jeho skutečným vymezením (např. nepřizpůsobení vymezení skladebných částí ÚSES zaměření skutečného stavu využití území, vymezení problematických ploch ÚSES ve vztahu k obhospodařovatelnosti zemědělských pozemků, zachování případných věcných pochybení v řešení ÚSES z ÚPD atd.). Je spravedlivé zmínit, že volba tohoto přístupu nemusí být přímou volbou projektanta, ale může vyplývat ze stanovisek dotčených orgánů.

Druhý přístup by bylo možné nazvat invenčním, aktivním či věcně korektním. Analytická část pozemkových úprav (rozběr současného stavu) v tomto případě není pro projektanta jen formálním krokem nutným k naplnění požadovaných náležitostí pozemkové úpravy, ale především krokem, který mu pomáhá odhalit nesrovnalosti ve vstupních podmínkách řešení. I z pohledu ÚSES může existovat celá řada skutečností, které by měl projektant ÚSES v pozemkové úpravě znát (např. že platné řešení ÚSES v ÚPD obce je již věcně zastaralé, neodpovídající podmínkám v území ani aktuálnějším koncepčním materiálům a třeba ani platnému řešení ZÚR). Na základě analýzy podkladových materiálů, skutečné znalosti území i spolupráce s celým týmem zpracovávajícím návrh PSZ pak může projektant ÚSES hledat a nalézat takové řešení, které bude zjednodušeně řečeno zároveň věcně v pořádku a zároveň pro všechny zúčastněné strany akceptovatelné. Na druhé straně je ovšem třeba přiznat, že tento přístup vnáší do území alespoň na určitou dobu rozpor mezi platnou podobou ÚSES v ÚPD obce a vymezením ÚSES v pozemkové úpravě.

Při ne zcela správném pochopení druhého popsaného přístupu by se mohlo zdát, že je jím popřena důležitost územního plánování v procesu vymezování ÚSES. Tak tomu ovšem není. Územní plánování je a snad i budoucnu zůstane hlavním právním nástrojem ochrany vymezení ÚSES. Mělo by být ovšem nástrojem, který chrání pokud možno vymezení věcně

správné a zároveň reálné, nikoliv vymezení věcně pochybné či hypotetické. Pakliže je jedním z výsledků pozemkové úpravy profesionálně zpracované řešení ÚSES s řádně odůvodněnými změnami či úpravami řešení oproti platné ÚPD, mělo by se uplatnit jako zpětná vazba a být zapracováno do změn platné ÚPD či do zcela nové ÚPD, a to dle reálných možností a potřeb (nehrozí-li nebezpečí dotčení zájmových ploch nevratnými změnami, netřeba plýtvat finančními prostředky).

Rozhodnutí, zda jít při zpracování problematiky ÚSES v rámci pozemkové úpravy jednou či druhou cestou, možná vypadá na první pohled složitě. Nejsme-li schopni se rozhodnout, můžeme si položit otázku, o co nám jde. Chceme si dělat co nejméně problémů při projektování bez ohledu na to, zda naše řešení jsou životaschopná či nikoliv? Nebo chceme přemýšlet a vytvářet řešení, o kterých budeme přesvědčeni, že krajíně prospívají, a to nejen na papíře, ale posléze i v realu?

POZEMKOVÉ VYPOŘÁDÁNÍ ÚSES

Po schválení plánu společných zařízení vstupuje pozemková úprava do své závěrečné fáze, fáze, která většinu vlastníků dotčených pozemků zajímá nejvíce a kterou je návrh nového uspořádání pozemků. Do tohoto návrhu by se měly promítnout i vymezené plochy společných zařízení, tedy i vymezené plochy ÚSES (ať už byl zvolen jakýkoliv přístup k jeho zapracování do PSZ). Měly, ale na první pohled možná překvapivě se ne vždy promítnout (nebo se často promítnou v neúplném rozsahu).

Pokud v území není k dispozici na vypořádání ploch společných zařízení dostatečná výměra využitelných pozemků ve veřejném vlastnictví (zejm. obecním a v omezené míře státním) a pokud zároveň nejsou vlastníci ochotni se spolupodílet na vypořádání ploch společných zařízení svými pozemky, první ze společných zařízení, která se nevypořádají, jsou obvykle plochy skladebných částí ÚSES. Vysvětlení toho, jak je to možné, je vcelku prosté.

Prvním důvodem je skutečnost, že je ÚSES obecně považován za nejméně důležitou součást plánu společných zařízení. Při jeho nevymezení totiž nevzniká žádný zásadnější vnímaný problém. Nevymezíme-li pozemek pro cestu, nedostaneme se k obhospodařovaným pozemkům. Nevymezíme-li pozemky pro protipovodňová opatření, dojde k záplavám. Nevymezíme-li pozemky pro protierozní opatření, může dojít ke splachům ornice. Nevymezíme-li pozemek pro tříhektarový lesík s přirozenou druhovou skladbou, nestane se vcelku nic, co by mohlo v území působit viditelnou újmu.

Jako druhý důvod je třeba uvést naprosto zásadní věc, která může působit možná až neuvěřitelně. Vymezení pozemků pro ÚSES nepodléhá žádné kontrole ze strany kompetentních orgánů ochrany přírody. Ty se vyjadřují jako dotčený orgán k vymezení ÚSES v plánu společných zařízení, návrh nového uspořádání pozemků však již jejich vyjádření nepodléhá. Vzniká tak smutně paradoxní situace - ten, kdo je zodpovědný za vymezení ÚSES, nemusí vědět, jak toto vymezení po pozemkové úpravě vypadá.

ZÁVĚREČNÉ SHRNTÍ

Zkušenosti s přístupy ke zpracování problematiky ÚSES v rámci pozemkových úprav ukazují, že význam pozemkových úprav v procesu vymezování ÚSES není vždy dostatečně doceněn.

Z hlediska zapracování ÚSES do plánů společných zařízení lze rozlišit dva základní přístupy - přístup preferující převzetí ÚSES z ÚPD obcí bez výraznějších úprav a přístup preferující důkladnější analýzu výchozí situace s hledáním co nejvhodnějšího řešení bez

ohledu na rozpory s ÚPD obcí. Komplikovanější druhý přístup na jedné straně přináší rozpory v řešení dvou dokumentací zásadního významu pro totéž území (pozemkové úpravy a územního plánu), ale na straně umožňuje lepší využití potenciálu konkrétního území, a tím pádem dlouhodobě životaschopnější řešení.

Nedořešeným problémem zůstává vymezení ÚSES v rámci návrhu nového uspořádání pozemků. Vymezení skladebných částí ÚSES v plánu společných zařízení zjevně ještě nemusí znamenat jejich následné pozemkové vypořádání.

Celkově lze říci, že na význam zpracování problematiky ÚSES v rámci pozemkových úprav lze pohlížet dvojím způsobem. Buď je možné řešení ÚSES v rámci KPÚ považovat za formální záležitost, potvrzující vymezení ÚSES v ÚPD příslušné obce (se všemi jeho pochybeními a nedostatky), nebo je možné řešení ÚSES v rámci KPÚ považovat za natolik zásadní, že je třeba hledat a nalézat nové kvality jeho řešení.