

MÁ SE ZMĚNIT ZPŮSOB VYMEZOVÁNÍ ÚSES V ÚZEMNĚ PLÁNOVACÍCH DOKUMENTACÍCH?

Ing. Vladimír MACKOVIČ

Zeyerova alej 10, 162 00 Praha 6, vladimir@mackovic.cz

ABSTRAKT

Vztah územního systému ekologické stability a územního plánování byl zakotven již v zákoně č. 114/1992 Sb., který uzákonil institut ÚSES. Od té doby v oblasti ÚSES nedošlo k významnějším právním úpravám. Výrazné legislativní změny však nastaly v územním plánování. Stavební zákon byl od roku 1992 několikrát novelizován a v roce 2006 byl vydán zcela nový. Příspěvek se zabývá významnými vazbami procesu vymezování ÚSES a procesu územního plánování.

Příspěvek charakterizuje význam územního plánování pro územní ochranu ÚSES, komentuje rozdíly mezi pojmy upřesňování a vymezování, uvádí příklady problematicky uplatňovaných vazeb. Hlavním tématem článku jsou záležitosti související s 5. metodickým kritériem (kritérium společenských limitů a požadavků).

V závěru je k odborné diskusi předložena změna způsobu vyjadřování skladebných částí ÚSES v zásadách územního rozvoje a v územních plánech. V těchto typech ÚPD by neměly být vymezovány přímo jednotlivé prvky ÚSES, ale jen plochy a koridory pro relevantní skladebné části ÚSES. Navržený způsob je v souladu s terminologií stavebního zákona a umožňuje upřesňování ÚSES v míře podrobnosti, která odpovídá významu a funkci dané dokumentace (od zásad územního rozvoje, přes územní plán, regulační plán či komplexní pozemkové úpravy až po úroveň dokumentace k územnímu řízení).

ABSTRACT

The relation between Territorial System of Ecological Stability and Town&Country Planning was set already in Act No. 114/1992 Coll., which has enacted the institute of Territorial System of Ecological Stability (TSES) by law. Since that time no important law adjustments were made in the field of TSES. Distinctive legislative changes were made in Town&Country Planning though. The Building Act was amended several times since 1992 and a brand new was issued in 2006. The Article goes through the important relations in the process of delimiting TSES and the process of Town&Country Planning.

The article characterize the importance of Town&Country Planning for territorial protection of TSES, comments the differences between terms „specifying“ and „delimiting“, brings examples of problematically used relations. The main topic of the article are matters connected to the 5th methodical criterion (criterion of social limits and demands).

In the end a change of method of expressing structural parts of TSES in principles of country development and zoning plans is presented for discussion. In these types of documentation should not be delimited directly particular parts of TSES but just areas and corridors for relevant structural parts of TSES. Proposed method goes along with terminology of the Building Act and allows to specify TSES in a detail corresponding to the importance and function of the specific documentation (beginning with principles of

country development, zoning plan, regulative plan or complex land adjustments to the level of planning permit documentation).

ÚVODEM

Teorie územního systému ekologické stability (ÚSES) se do reálného života promítá již více než dvacet let. Zákon č. 114/1992 Sb., který uzákonil institut ÚSES, má účinnost od 1. června 1992. Podstatnou úlohu při uplatňování ÚSES v praxi plní či má plnit územní plánování.

Nový stavební zákon z roku 2006 nepřinesl zásadní změny v náhledu na územní plánování. K významným nástrojům územního plánování stále patří územně plánovací dokumentace (ÚPD). Z hlediska vymezování ÚSES jsou významné zejména zásady územního rozvoje (dokumentace krajů) a územní plány (dokumentace obcí).

Zásadní změna spočívá ve skutečnosti, že vydanou územně plánovací dokumentaci lze napadnout u správního soudu. Výstupy územního plánování se tak výrazně posouvají od autorského díla směrem k právnímu dokumentu. Z dosavadních rozsudků vyplývá, že v ÚPD často chybí dostatečné odůvodnění navrženého řešení. Požadavek odůvodnění se samozřejmě vztahuje i na vymezování ÚSES. To je jeden postřeh z uplatňování nového stavebního zákona (NSZ).

Druhý postřeh se týká možností, které NSZ nabízí ve vztahu k tématu vymezování ÚSES. Jedná se zejména o:

- příležitost závazně stanovit podmínky pro aktivity v území tak, aby nemohly výrazně omezit či zcela znemožnit:
 - o plnění požadovaných funkcí skladebných částí ÚSES
 - o realizaci skladebných částí ÚSES, které je nutno založit
- příležitost zajistit územní ochranu ÚSES jako systému, a to pro regionální a nadregionální úroveň na celém území ČR
- nástroj, kterému nejvíce přísluší hodnocení a koordinace společenských limitů a záměrů vázaných na území (viz 5. kritérium metodického postupu pro vymezování ÚSES)

Příspěvek rekapituluje vazby ÚSES a územního plánování. Přitom se zaměřuje na uplatňování 5. kritéria, tj. společenských limitů a záměrů při vymezování ÚSES. V závěru je navržena změna přístupu k řešení ÚSES v zásadách územního rozvoje a v územních plánech.

VYMEZENÍ ÚSES VE VZTAHU K JEHO ZMĚNÁM A UPŘESŇOVÁNÍ

Upřesnění lze zjednodušeně interpretovat jako možnou (přípustnou) oscilaci systému a jeho skladebných částí v „mantinelech“, které jsou dány přírodovědnými kritérii, jež byly uplatněny při vymezování systému v daném segmentu území. Pokud se koriguje (upravuje) lokalizace ÚSES v „mantinelech“, jedná se tedy o jeho upřesnění. V případě, že dané „mantinely“ nejsou dodrženy, jedná se o změnu vymezení ÚSES.

Změny ve vymezení ÚSES jsou požadovány buď z důvodů přírodovědných, nebo na základě uplatnění 5. kritéria. V obou případech by měly být změny akceptovány jen na základě racionálního a reálného odůvodnění. Časté změny ve vymezení ÚSES snižují kredibilitu institutu ÚSES jako takového.

PROČ JE POTŘEBNÉ KRITÉRIUM SPOLEČENSKÝCH LIMITŮ A ZÁMĚRŮ?

Území ČR pokrývá převážně kulturní krajina. Její charakter a utváření významně ovlivňují aktivity společnosti. Bylo by tedy nelogické tento faktor, který výrazně ovlivňuje utváření krajiny, opominout v procesu vymezování ÚSES.

V kulturní krajině, zejména v intenzivně urbanizovaném území (například v zázemí městských aglomerací), nelze z praktických důvodů (například proto, že prostory s nejvhodnějšími přírodovědnými podmínkami jsou zastavěny či jinak pozměněny) prosazovat a lpět na přírodovědně „čistém“ vymezení ÚSES. To snad lze uplatňovat ve velkoplošně chráněných územích (*Ale i tam může docházet k názorovému střetu přírodovědců z hlediska charakteru managementu, který by měl být na plochách ÚSES prováděn*). V kulturní krajině obvykle nelze trvat na přírodovědně optimálním řešení, ale je nutné hledat přírodovědně přijatelné (přípustné) vymezení ÚSES. Prosazování přírodovědně puristického vymezení ÚSES, bigotním až militantním způsobem, škodí systému více, než jeho kompromisní vymezení. To sice nemusí splňovat všech pět přírodních „P“, ale lze je v kulturní krajině dlouhodobě stabilizovat.

Za hranicí zástavby měst a obcí se hospodaří na zemědělské půdě a v lesích. Krajina je využívána jako zdroj nerostných surovin či vody. Jiná část krajiny má atributy vhodné pro protipovodňovou ochranu sídelní soustavy nebo pro rekreaci či relaxaci obyvatel. Výstavba, hospodaření na půdě, těžba, rekreace v krajině, protipovodňová ochrana, apod. jsou příklady společenských limitů a záměrů, které ovlivňují a spoluvytváří kulturní charakter krajiny.

JAKÉ JE SPEKTRUM SPOLEČENSKÝCH LIMITŮ A POŽADAVKŮ?

Nejširší spektrum záměrů na využití území se shromažďuje při pořizování územně plánovací dokumentace (ÚPD). Řešení navržené v ÚPD se projednává s dotčenými orgány, vlastníci mohou podávat námitky. Územní plánování proto představuje nejvhodnější prostor pro hledání přírodovědně a společensky přijatelného vymezení ÚSES.

Společenské limity a záměry lze třídit z různých hledisek. Jedno z nich vyplývá z institutu správy území, tj. zda se jedná o záměry státní správy či samosprávy. V tomto případě se může jednat o záměry celostátní, krajské či obecní. Jiným třídicím kritériem jsou oborové záměry, které jsou vyjádřeny v resortních (oborových) koncepcích. Nejedná se jen o záměry související s další urbanizací, která se do území promítá výstavbou (například koncepce dopravní infrastruktury, technické infrastruktury). Jiné oborové koncepce řeší těžbu nerostných surovin, úpravy vodního režimu území, lesní hospodářství apod. Dosud jsou uvedeny příklady záměrů, které mají atribut veřejného zájmu.

Jak však pohlížet na aktivity vlastníků, soukromých investorů, realitních kanceláří, developerů apod., které nejčastěji vyvolávají změny využití území. Jsou součástí společnosti, respektive ji tvoří. Tyto záměry lze v jejich souhrnu označit také jako společenské. Správní soudy ve svých rozhodnutích velmi přísně sledují, zda byla vlastnická práva dotčena oprávněně.

Tady je dobré upozornit na skutečnost, která vyplývá z ústavy. Vlastnická práva mohou být omezena za splnění tří podmínek. Musí být jednak v souladu se zákonem, jednak ve veřejném zájmu a jednak za náhradu. V první polovině devadesátých let, kdy byl uzákoněn veřejný zájem na existenci ÚSES, vlastnil stát zemědělskou půdu v takovém rozsahu, že na ní mohla být založena většina skladebných částí, které byly vymezeny na ZPF. Situace se za dvacet let změnila. Zemědělská půda ve vlastnictví státu byla postupně privatizována. „Blokační paragraf pro ÚSES“ byl zrušen. V současné době je již při řešení komplexních pozemkových úprav problém s nedostatkem veřejné půdy. Je tedy nutné mít názory a požadavky soukromých vlastníků půdy na zřeteli již při vymezování ÚSES v územně plánovacích dokumentacích.

PROČ JSOU NUTNÉ VAZBY ÚSES NA ÚPD?

Lze diskutovat o řadě problémů, které se odvíjí od zapracování ÚSES do územně plánovacích dokumentací. Ale na druhé straně je nutné si uvědomit, že zatím není k dispozici jiný nástroj územní ochrany funkce ÚSES. Na proces územního plánování je ÚSES napojen „pupeční šňůrou“, bez které není jako systém dlouhodobě životaschopný. ÚSES, jako tří úroňová soustava biocenter a biokoridorů, nemá a zřejmě nikdy nebude mít status ochrany obdobné právní síly, jako mají zvláště chráněná území přírody či soustava Natura 2000. I kdyby se podařilo resortu životního prostředí vytvořit a v aktuálním stavu udržovat celostátní databázi ÚSES, nebude se jednat o právně závazný dokument. Soudy by při řešení střetů ÚSES s dotčenými právy vlastníků posuzovali tento zdroj jen jako jeden z oborových podkladů. Obsah vydané územně plánovací dokumentace má všeobecnou závaznost, která vyplývá ze stavebního zákona.

PŘÍKLADY PROBLEMATICKÝCH VAZEB ÚSES A ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ

K ÚSES zapracovanému do ÚPD se vznáší široké spektrum připomínek. Poukazují na chybné vymezování ÚSES v územních plánech či v zásadách územního rozvoje. Pokud vyhodnotíme příčiny skutečných či domnělých chyb zjistíme, že mají zejména následující důvody:

- ÚSES nezpracovala do ÚPD autorizovaná osoba.

Charakteristika problému

Zejména u menších obcí je cena za vyhotovení územního plánu tak nízká, že není zaangažována příslušná odbornost. Zákon 114/1992 Sb. ukládá povinnou účast autorizované osoby jen u plánu ÚSES a projektu ÚSES, které mají být podkladem pro vyhotovení ÚPD a komplexních pozemkových úprav. A i když se na vyhotovení územního plánu podílí autorizovaná osoba, vyhotovení ÚPD jí neposkytuje dostatečný prostor na kontrolu přírodovědných kritérií, podle kterých byl vymezen ÚSES v řešeném území.

- nejedná se o chyby, ale jen rozdíly mezi tzv. přírodovědně „čistým“ vymezením na „zelené louce“ a po uplatnění 5. kritéria.

Charakteristika problému

Je nutné, aby ÚPD obsahovaly charakteristiku a dostatečné odůvodnění provedených korekcí ve vymezení ÚSES. Musí doložit projednání změny ve vymezení ÚSES s příslušným dotčeným orgánem. V případě upřesnění musí doložit, že jsou dodržena přírodovědná kritéria, na základě kterých byl upřesňovaný prvek ÚSES vymezen. Jinak mohou působit, že mají chybně vymezený ÚSES.

- není systémově zajištěno zpracování plánu ÚSES, který je ze zákona oborovým podkladem pro vyhotovení územního plánu (ÚP),

Charakteristika problému

V plánech ÚSES mají být do měřítka plánu upřesněny regionální a nadregionální skladebné části ÚSES a vymezena lokální úroveň ÚSES. Plány ÚSES proto mají být zpracovány pro území, ve kterém lze postihnout širší biogeografické vazby v rámci bioregionů a biochor. K prokazatelnému postižení reprezentativnosti místních ÚSES je nutno primární vymezení provádět v jejich přirozených rámcích, tj. biochorách. Tato skutečnost se supluje následujícím způsobem. Projektant územního plánu vymezí ve správním území obce lokální úroveň ÚSES v rámci prací na vyhotovení ÚP. Chybí mu však potřebné přírodovědné souvislosti (například neví, zda jsou již vymezena všechna lokální biocentra, která mají reprezentovat STG, jež jsou zastoupeny v dotčené biochoře). V rámci ceny územního plánu, nelze splnit všechny náležitosti, které má plán ÚSES obsahovat (rozmanitost potenciálních ekosystémů-reprezentativnost, prostorové vazby potenciálních ekosystémů, nezbytné prostorové parametry, aktuální stav krajiny včetně vymezení ekologické kostry apod.).

- nejednotně uplatňované požadavky na charakteristiky vymezených skladebných částí v ÚPD (plošný rozsah, míra přesnosti jejich vymezení apod.)

Charakteristika problému

ÚSES se primárně vymezuje na základě přírodovědných kritérií. Přírodovědnou lokalizaci má korigovat 5. kritérium, tj. společenské limity a záměry. Z toho vyplývá, že přírodovědné vymezení má mít určitou prostorovou flexibilitu, ve které je možné provést odůvodněnou korekci vymezení (upřesnění). Situace je však obvykle opačná. Již na úrovni ZÚR, tj. v měřítku 1:100 000, je vyžadován zakres prvků ÚSES s přesností na pozemky. Digitální zpracování ZÚR umožňuje dotčeným orgánům přejít až do měřítka katastrální mapy a překontrolovat, zda jsou skladebné části vymezeny na konkrétní pozemky. Zde se však jedná o principiální otázku, která je dosud opomíjena.

V kterých případech a za jakých podmínek je možné vyžadovat vymezení prvku ÚSES s přesností na pozemky či parcely?

Dle mého názoru jsou v současné době tři možnosti, při kterých lze upřesnit ÚSES až na pozemky či parcely. Jedná se o proces komplexních pozemkových úprav, pořízení regulačního plánu a v územním rozhodnutí. V těchto procesech jsou zastoupeny i vlastníci dotčených pozemků. A jimi musí být odsouhlasena změna využití jejich nemovitosti, která vyplývá z vymezení ÚSES na jejich pozemku. Tyto procesy nemůže nahradit vymezení ÚSES až na konkrétní pozemky v jiných dokumentech či materiálech, byť jsou provedené autorizovaným projektantem ÚSES. To se týká jak oborového podkladu ochrany přírody a krajiny, tak i zásad územního rozvoje (grafické výstupy se vyjadřují v plochách a koridorech nadmístního významu¹²) či územního plánu (ÚP se vyjadřuje v plochách¹³ a koridorech¹⁴).

¹² viz § 2 písm. h) zákona č. 183/2006 Sb., v aktuálním znění

¹³ viz § 2 písm. g) zákona č. 183/2006 Sb., v aktuálním znění

¹⁴ viz § 2 písm. i) zákona č. 183/2006 Sb., v aktuálním znění

- rozporuplná odborná úroveň přírodovědného vymezení ÚSES v platných územně plánovacích dokumentacích

Charakteristika problému

Chyby ve vymezení ÚSES z přírodovědných důvodů vyvolává vícero příčin. Jednou z nich je skutečnost, že dvacetileté uplatňování přírodovědných kritérií v praxi nemá systematicky vyhodnocovanou zpětnou vazbu. Aktuální oborové podklady a informace by měly být dostupné co nejširší odborné veřejnosti. To se týká jak projektantů, tak dotčených orgánů. Stále chybí zobecnění širokého spektra konkrétních poznatků z dosavadní projekce ÚSES. Žádoucí je zpětnou vazbu promítnout do aktualizace metodických pokynů. Není dostatečně využíván institut odborných oponentních posudků rozpracovaných dokumentací a podkladů.

PODNĚT K DISKUSI

Příspěvek dává k odborné diskusi návrh změny přístupu k vymezování ÚSES v ZÚR a ÚP. Návrh může působit jako slovíčkaření či jako formální záležitost. O co se tedy jedná?

V ZÚR a ÚP se nebudou uvádět prvky ÚSES (například lokální biocentrum LBC 151), ale plochy a koridory pro prvky ÚSES (například plocha pro LBC 151). Plochy a koridory budou vymezeny v takových parametrech, které umožní v navazující dokumentaci jejich upřesňování (jak podle podrobnější znalosti území a přírodních podmínek, tak společenských limitů uplatněných při pořízení navazující dokumentace). K plochám a koridorům budou vztaženy regulativy. Jejich cílem je ochránit vymezené prostory před využitím, které by mohlo výrazně ztížit nebo zcela znemožnit funkce ÚSES.

Konkrétní prvky ÚSES budou upřesněny na pozemky či jejich části až v následných procesech. Může se jednat o komplexní pozemkové úpravy, regulační plány či územní řízení, které se dotýká ploch či koridorů.

Lze očekávat, že přírodovědná poloha celého systému bude rámcově stabilizována. Časem by tedy mělo převažovat upřesňování vymezeného ÚSES nad jeho změnami. Proces územního plánování vytváří prostor k odůvodněnému upřesňování ÚSES. Je k tomu možno využít skutečnost, že nejméně jednou za 4 roky se provádí aktualizace vydaných územních plánů a zásad územního rozvoje. Obsah vydané ZÚR je závazný pro řešení ÚP. Zpětnou vazbu mezi územním plánem a zásadami územního rozvoje zprostředkovávají územně analytické podklady, jejichž aktualizace se provádí každé dva roky.

• **Postup v zásadách územního rozvoje (ZÚR)**

Dokumentaci pořizuje, schvaluje a vydává kraj. To znamená, že v ZÚR se posuzují a schvalují společenské záměry, které přísluší kraji. Na úrovni krajské územně plánovací dokumentace se vymezení ÚSES upřesňuje s ohledem:

- na společenské limity a záměry celostátní a regionální úrovně
- na požadavky obcí, které jsou vyjádřené a odůvodněné v aktualizaci ÚAP ORP

ÚSES je ve vydané ZÚR vyjádřen prostřednictvím ploch a koridorů nadmístního významu. Rozsah nadregionálních ploch a koridorů vymezených pro ÚSES musí být na jedné straně do té míry flexibilní, že umožní upřesňování na úrovni územního plánu. Na

druhé straně nesmí plochy a koridory nadmístního významu neodůvodněně limitovat území pro jiné způsoby využití.

V případě, že se do řešení ZÚR zpětně přebírají skladebné části upřesněné v územních plánech, lze míru flexibility snížit až na úroveň vymezení v ÚP.

• **Postup v územním plánu (ÚP)**

Dokumentaci pořizuje, schvaluje a vydává obecní či městské zastupitelstvo. V územním plánu se tedy rozhoduje o společenských záměrech daných obcí či měst. Na úrovni územního plánu se vymezení ÚSES upřeshňuje s ohledem:

- na společenské limity a záměry dané obce či města
- na vymezení ÚSES ve vydaných komplexních pozemkových úpravách, vydaných regulačních plánech a v územních rozhodnutích.

V územním plánu je ÚSES vyznačen prostřednictvím ploch a koridorů. V nich je zahrnuto území potřebné pro vymezení příslušných biocenter a biokoridorů. Autorizovaný projektant ÚSES do nich zahrne potenciálně nejvhodnější biotopy pro potřebné prvky ÚSES a odůvodní vymezený rozsah. Plochy a koridory vymezené pro ÚSES musí být na jedné straně do té míry flexibilní, že umožní upřeshňování na úrovni komplexních pozemkových úprav, v regulačních plánech a územních řízeních. *(Na jejich úrovni vstupují do procesu upřeshňování ÚSES dotčení vlastníci. Ti mohou mít se svou nemovitostí záměry. Vlastníci jsou součástí společnosti, je tedy nutné mít prostor pro upřeshňování ÚSES na základě posouzení jejich záměrů).* Na druhé straně nesmí plochy a koridory neodůvodněně limitovat území pro jiné způsoby využití. V případě zpětného převzetí skladebných částí, které byly upřesněny a vymezeny v komplexních pozemkových úpravách, regulačních plánech či územních rozhodnutích lze míru flexibility snížit až na úroveň vymezení v uvedených dokumentech.

ZÁVĚR

Uvedený postup umožňuje uplatňovat základní principy pro vymezení ÚSES. Současně však odstraňuje některé problémy, které vznikají při přebírání ÚSES do podrobnějších dokumentací (do územního plánu ze ZÚR, do komplexních pozemkových úprav z územních plánů apod.). Snazším způsobem umožňuje uplatňování 5. kritéria.

Je sníženo riziko střetu s vlastnickými právy, který může nastat, pokud je konkrétní prvek ÚSES vymezen přímo v územním plánu či dokonce v ZÚR. Navržený postup a použitá terminologie odpovídá požadavkům stavebního zákona z roku 2006.

Určitá míra flexibility vyhovuje i dotčeným orgánům ochrany přírody. Ty mají vyhodnocovat funkčnost systému a v případě potřeby zvětšit jejich parametry. Pokud budou koridory a plochy v ÚPD poskytovat přiměřený prostor pro upřeshňování, nebude nutné uplatňovat komplikovanějším způsobem změny jednoznačně vymezených prvků ÚSES.