

VYMEZENÍ ÚSES V NÁVRZÍCH KOMPLEXNÍCH POZEMKOVÝCH ÚPRAV, CO KONKRÉTNĚ TO ZNAMENÁ?

Ing. Daniel DOUBRAVA, Ing. Jaroslav MARTĚNEK

Agroprojekt PSO, s .r. o., Slavičkova 1b, 638 00 Brno

daniel.doubrava@agroprojektspo.cz, jaroslav.martenek@agroprojektspo.cz

ABSTRAKT

Pozemkové úpravy, zejména však komplexní pozemkové úpravy (KPÚ), jsou jedinečným dostatečně silným, a proto také efektivním nástrojem k vymezování a vytváření ÚSES. To má obzvláštní význam zejména pro chybějící prvky v zemědělsky intenzivně využívané krajině. Požadavky na formálně korektní řešení ÚSES spočívající v důsledném respektování územně plánovacích dokumentací návrhem plánu společných zařízení (PSZ) jsou kontraproduktivní. To platí i v situaci kdy zadavatelé KPÚ mají tendence požadavku vyhovět se skrytou motivací minimalizace ceny projekčních prací. Takovýto postup však může mít ve výsledku výrazně negativní dopad na věcnou správnost a akceptovatelnost řešení a negativní vliv na ÚSES jako fungující systém.

ÚVOD

Nutno připomenout, že ÚSES je jediný nástroj ochrany přírody, který pouze nechrání stávající hodnoty, plochy a území, ale naopak je aktivně doplňuje a vytváří. Což může mít obrovský přínos především v územích člověkem silně ovlivněných, čímž může být pozitivně ovlivněna nejviditelněji tzv. agrární poušť.

Pomineme-li prakticky ojedinělý výkup pozemků, kýmkoliv pro funkce v souladu s ÚSES, jedná se v komplexních pozemkových úpravách (KPÚ) prakticky o jediný potenciálně silný a efektivní nástroj pro umístění a realizaci ÚSES, především prvků v krajině zcela chybějících.

POHLED NA VYTVÁŘENÍ A FUNGOVÁNÍ ÚSES Z TŘÍ RŮZNÝCH STRAN VEŘEJNÉ SPRÁVY

Do procesu vymezování u utváření ÚSES vstupují kromě obcí a vlastníků, s oporou v příslušných obecnějších zákonných normách, především orgány státní správy. Jsou to především ochrana přírody a krajiny (MŽP), územní rozvoj, územní plánování (MMR) a pozemkové úpravy (Státní pozemkový úřad, MZe). Obecným nosným principem státní správy je spolupráce ve veřejném zájmu. Proto, nebo také přes to, se tyto organizační struktury státní správy řídí každá podle „svého“ zákona. Přes nosný princip státní správy nejsou výjimkou postupy spíše protichůdné než synergické.

Orgány ochrany přírody a ÚSES

ÚSES z pohledu rezortního zákona (zákon č. 114/2002 Sb.) spadá do kategorie obecné ochrany přírody. Orgány resortu MŽP mají za povinnost ochranu a vytváření ÚSES. K tomu jsou vybaveny kompetencí vymezovat a hodnotit ÚSES. Na tomto místě je prospěšné zdůraznit, že zákonodárce primárně uložil státní správě povinnost - ochraňovat a

vytvářet ÚSES. Vymezení místního, regionálního i nadregionálního systému ekologické stability stanoví orgány ochrany přírody v plánu systému ekologické stability.

Předmětem samostatných diskusí může být ochrana a vytváření ÚSES, uskutečňování tohoto veřejného zájmu orgány státní správy. Samostatným předmětem diskuse může také být vymezování ÚSES. Je přinejmenším politováníhodné, že OOP obvykle prakticky žádným plánem ÚSES nedisponují. Podkladem pro jejich činnost jsou jim, podle míry zájmu, buď ZÚR, nebo ÚP, ÚAP či různé veřejné mapové portály. Jen někde si zachovaly pro svoji práci, a případná doporučení, dřívější generely ÚSES, či ještě nedávno aktualizované tzv. okresní generely. Podle rezortního zákona obecní úřady obcí s rozšířenou působností vymezují a hodnotí místní systém ekologické stability, mimo území národních parků, chráněných krajinných oblastí a ochranných pásem národních parků. Toto vymezení probíhá v praktické rovině v rámci procesu řízení o územním plánu. A jediným závazným podkladem je ÚP.

Územní rozvoj, územní plánování

Výkresy, které jsou součástí grafické části územního plánu na úrovni obcí, se zpracovávají nad mapovým podkladem v měřítku katastrální mapy nebo v měřítku 1 : 5 000 a vydávají se v měřítku 1 : 5 000 nebo 1 : 10 000. Výkres širších vztahů se zpracovává a vydává v měřítku výkresu ploch a koridorů zásad územního rozvoje nebo větším. Výkresy obsahují jevy zobrazitelné v daném měřítku. Ve výkresech se vyznačí hranice řešeného území (vyhláška č. 500/2006 Sb). Prakticky to znamená, že v ÚP na úrovni obce se pracuje s „plochami zeleně“, pro něž se stanoví podmínky využití (nikde není specifikováno o jaké podmínky se jedná, je to tedy otázka zkušeností a odborné zdatnosti autora i zadavatele ÚP). Tyto plochy se vymezují podle hranic parcel katastrální mapy. Podkladem jsou tedy nejčastější digitální mapy (mapy různých kvalit a přesností DKM, KMD, KM-D), KN mapa ZE (PK, GP), KN mapa. ÚSES často bývá vymezen jako veřejně prospěšné opatření, existují dokonce případy s vloženým předkupním právem. Územní plán ani vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem regulačnímu plánu nebo územním rozhodnutím.

Pozemkové úpravy, plán společných zařízení

Pomineme-li prakticky ojedinělý výkup pozemků pro realizaci prvků ÚSES, jedná se v případě pozemkových úprav o jediný dostatečně silný a efektivní nástroj pro umístění a realizaci ÚSES, především jeho chybějících prvků, v krajině. Potenciál pozemkových úprav, působit aktivně při vytváření ÚSES, je značně vysoký, se silnou oporou vyplývající z resortního zákona o pozemkových úpravách. V pozemkových úpravách se vymezování jednotlivých prvků ÚSES uskuteční právně precizními kroky na konkrétních pozemcích s jednoznačným vlastnictvím. Zákon o pozemkových úpravách ovšem vedle závazného vymezení obsahuje také závazek státu vytvářet prvky ÚSES jako rovnocennou integrální součást společných zařízení pozemkových úprav.

Pozemkové úpravy, v souladu se stavebním řádem, jednoznačně územně umísťují skladebné prvky ÚSES (stavební zákon), a současně uspořádají majetkoprávní vztahy. Zákon o pozemkových úpravách umožňuje, aby po zápisu pozemkových úprav do KN bylo u parcel pro plnění funkce ÚSES v poznámce uvedeno "pozemek je určen pro realizaci společných zařízení podle zákona č. 139/2002 Sb." Kromě skutečnosti, že se jedná o technicky i právně nejpřesnější možné vymezení prvku ÚSES, je tím umožněno také

příslušné omezení vlastnického práva. Tak je dosaženo nejvyšší možné územní ochrany prvku ÚSES. Toto je vysoce významné zejména v početně rozhodující množině případů, kdy prvek ÚSES ještě nemá jiný statut územní ochrany, - např. MZCHU.

Pro svou podrobnost a komplexnost je pozemková úprava procesem, v němž se při vymezování ÚSES nejsnáze a efektivně uplatňuje významným způsobem právě páté kritérium postupného vymezování ÚSES. Jedná se o kritérium společenských limitů a záměrů. Při uplatnění a respektování předchozích kritérií vstupuje do řešení ÚSES mnoho dalších zájmů a požadavků a přichází na řadu právě vzájemná provázanost a polyfunkčnost jednotlivých opatření (cestní síť, úprava vodohospodářských poměrů, protierozní opatření) – to vše v plánu společných zařízení (PSZ). Takovéto komplexní řešení ve veřejném zájmu, ob stojí také ve vztahu k zájmům spíše individuálním, spočívajícím v nové organizaci půdní držby včetně způsobů hospodaření vlastníků či dalších subjektů. Zákon o pozemkových úpravách doslova vyžaduje, aby území bylo řešeno detailně po všech stránkách, tj. skutečně komplexně.

Zda a jak se projednaný a schválený PSZ podaří promítnout do nového uspořádání pozemků, nechme stranou. To je jiný problém.

Domněnka „petrifikování ÚSES“ již v územních plánech se nutně jeví jako nedostatečně podložená a může působit řadu komplikací. Územní plánování ve vztahu k ÚSES nemá, a snad ani nemůže mít, náležitou hloubku propojení s vlastnickými právy k pozemkům. Téměř vždy je nutné v pozemkových úpravách umístění ÚSES více či méně upravovat, což naráží na problém, kdy orgán územního plánování požaduje projednání změny územního plánu, což je další komplikace pro již tak náročný proces řízení o pozemkových úpravách.“ (KULICH Kamil, 2013)

POSTUP VYMEZENÍ ÚSES V POZEMKOVÝCH ÚPRAVÁCH, JEHO PROBLÉMY A DŮSLEDKY?

Paradoxně největší problémy a nejasnosti s umístěním navrhovaných opatření v krajině nastávají v případě zadání pozemkových úprav v území s platným územním plánem (což je dnes převažující množství případů). Tuto skutečnost si zadavatel zhotovení návrhů pozemkových úprav (SPÚ) dosti často náležitě neuvědomuje. Má obvykle, zřetelně mylně, za to, že je vše vyřešeno, především ÚSES. Domnívá se, že zhotovitel návrhu pozemkových úprav splní svoji povinnost pouhým převzetím řešení z ÚP.

V praxi se lze setkat s několika možnostmi přístupu k této problematice. Podrobně je popsal RNDr. Jiří Kocián v roce 2013. Nejčastější dva přístupy lze v souladu s jeho slovy zformulovat následovně:

Formálně korektní přístup

Převzetí řešení ze závazného podkladu – z ÚP. Není třeba nic vyhodnocovat ani řešit. V nejlepším případě lze řešení upravit podle zaměření skutečného stavu. To někdy může být samo o sobě významnou změnou oproti ÚP. Toto řešení plně naplňuje představy SPÚ, a orgánu ÚP. Někdy bývá toto řešení striktně vyžadováno DOSS. Je však často v rozporu s faktickou správností řešení ÚSES, často nerespektuje aktuální stav krajiny a potenciální možnosti území, omezuje nebo dokonce vylučuje možnosti multifunkčnosti a synergického efektu řešení.

Tento přístup může mít za následek například absurdní umístění prvku ÚSES dle řešení ÚP (vymezení BK na parcele č. XY, kterážto parcela leží dle ÚP vedle parcely toku).

Reálný, vytyčený pozemek (parcelní č. XY) však leží cca 30 m daleko od skutečného koryta toku v bloku orné půdy.

Nebo vymezení RBC provedené KPÚ (30 ha na obecních pozemcích v ochranném pásmu vodárenského zdroje I. stupně; PSZ schválen 2010). Návrh ZÚR JMK k projednání (říjen 2014) tuto skutečnost nereflektoval a totéž RBC je vymezeno zhruba o 0,5 km jinde v prostoru orné půdy na pozemcích mnoha vlastníků. Z pohledu prostorových vztahů a biogeografických vazeb se jedná o prakticky totožné podmínky.

Aktivní a věcně korektní přístup

V rozboru současného stavu (samostatná fáze KPÚ, kterou však lze pojmout i jako nutné zlo, převzít ÚP a odevzdat „seno v deskách“) lze provést analýzu podkladů a zjistit nesrovnalosti předloženého závazného řešení z ÚP. Prostým proložením podkladů včetně podkladů okolních obcí (ZÚR, ÚP, ÚAP, KPÚ/PSZ) lze odhalit řadu nepřesností a nejjasností, či chybějící vazby na okolí.

Ve vymezení ÚSES územním plánem lze shledat řadu skutečností, které se mohou jevit z pohledu projektanta KPÚ jako nedomyšlené a nekoncepční. V krajních případech dokonce „otrocká“ aplikace územního plánu s dopady na práva a zájmy vlastníků pozemků, může pozemkové úpravy zablokovat. Je nutno dodat, že se většinou jedná o případy, které jsou z pohledu ÚP pod jeho rozlišovací schopností. Podrobnost podkladů, ze kterých vychází urbanista a jeho specialisté, neumožňuje vnímat konkrétní případy v takovém detailu, jak je umožněno projektantovi pozemkových úprav.

Prvek ÚSES, v rámci řešení pozemkových úprav, může být při optimalizaci umístění, či při doplnění technickým opatřením, zároveň jiným opatřením. Např. protierozním opatřením (větrná i vodní eroze) či vodohospodářským opatřením. V procesu pozemkových úprav, na základě zodpovědné analýzy současného stavu, s dobrou znalostí území, na základě podrobného geodetického zaměření území, s pomocí sboru zástupců vlastníků a místních znalců, dlouhodobými zkušenostmi většinových uživatelů, je možno hledat za podpory specialistů z různých oborů vhodné kombinace řešení, které jsou nejen z pohledu ÚSES věcně v pořádku, ale především pro většinu zúčastněných pochopitelné a přijatelné.

Takové řešení ovšem naráží na fakt, že může vzniknout zdánlivý rozpor s platným ÚP. Je však veřejně prospěšné uskutečnit nezaujatou úvahu a přijmout tento fakt. Je prospěšné odbourat resortizmus a nepřizpůsobivost. Je nutno přijmout nové informace a využít příležitost k dopracování detailu, nad rámec ÚP. Následně přijmout PSZ jako podklad pro změnu či aktualizaci ÚP. Jeví se jako nezbytně nutné přijmout tuto skutečnost jako fakt a vyřešit ji legislativně včetně nalezení odpovídajících finančních zdrojů.

Pro dokreslení aktuálního stavu zde stojí opět za připomenutí skutečnost, že podle zákona č. 139/2002 Sb.: Výsledky pozemkových úprav slouží pro obnovu katastrálního operátu a jako neopomenutelný podklad pro územní plánování (V postupných novelizacích se přídavné jméno „neopomenutelný“ vyvinulo od slova „závazný“ přes slovo „nezbytný“).

JAK TYTO ROZDÍLNÉ PŘÍSTUPY VIDÍ ZÚČASTNĚNÉ STRANY?

Jak se tyto rozdílné přístupy mohou projevit na kvalitě, hodnotě, společenské akceptovatelnosti a trvalosti řešení asi není nutné zdůrazňovat.

Orgány ochrany přírody

Orgán ochrany přírody je z procesu vymezování ÚSES v pozemkové úpravě prakticky vyloučen. ÚSES je obsažen v ÚPD a je tak závazný. Vyjádření OOP tak tedy mívají zpravidla jen doporučující charakter a konstatují nutnost dodržet ÚPD. Své zájmy tedy prosazují především prostřednictvím ÚP.

Problém však konkrétní pracovníci OOP většinou vnímají šířeji. Poučení a aktivnější pracovníci vnímají a cítí potřebu řešení ÚSES v souladu s potřebami a možnostmi místních obyvatel a aktuálními potřebami území. Většinou se tedy jedná o zastánce druhého – aktivního a věcně korektního přístupu. Podle zákona orgány ochrany přírody ÚSES sice vymezují a hodnotí, ale fakticky pro to však v procesu pozemkové úpravy nemají účinný nástroj.

Orgány územního plánování

Postupují téměř výhradně podle stavebního zákona. Pro zpracovatele Návrhu ÚP většinou bývá PSZ vítaným podkladem pro koncepci uspořádání krajiny. Pozemkové úpravy přesto bývají vnímány jako zdroj komplikací a případně neúměrného dlouhého a opakovaně zastavovaného procesu pořizování Návrhu ÚP – to především v případě současně probíhající pozemkové úpravy. Pokud již probíhá samotné řízení o ÚP, většinou se již na výsledek pozemkové úpravy (ani PSZ) nečeká. V jiném případě je situace z pohledu těchto orgánů státní správy jasná a očekává se první (formálně korektní) přístup projektanta pozemkové úpravy.

SPÚ, pozemkové úpravy, Plán společných zařízení

Pohled zadavatele pozemkových úprav na tuto problematiku není jednotný ani v rámci jednotlivých krajů. Nejsou výjimkou jednotlivé pobočky SPÚ, které vidí smysl, a mají zájem na druhém (aktivním a věcně korektním) přístupu. Převažuje však požadavek na přístup první.

Neodpovídá tomu však zadávací řízení, výše předpokládané ceny projekčních prací, ani smluvní podmínky (často přes úsměvnou deklaraci nutnosti dodržení všech zákonů, vyhlášek, norem, předpisů a metodik – i těch, které teprve vzniknou v průběhu prací).

Obecně lze konstatovat, že se z procesu pozemkových úprav vytratila snaha zadavatele (SPÚ) a zpracovatele (projektant pozemkové úpravy) o dosažení společného cíle – společnou prací prospět vlastníkům pozemků, uživatelů, obci i krajině. Zadavatelé a zpracovatelé nespolupracují, ale bojují. Jeden proti druhému. Katalyzátorem tohoto problému je především tlak na čas a cenu. Výsledkem tohoto stavu je hledání snadných a rychlých řešení, uhýbání problémům a řešení cestou nejmenšího odporu. Tedy první (formálně korektní) přístup. Nutno dodat, že na toto řešení často přistupují obě strany (zadavatel i zpracovatel). To stavu ani pověsti oboru projektování ÚSES rozhodně neprospívá.

ZÁVĚR

Z uvedeného vyplývá, že územní plánování potřebnou hloubku pro řešení krajiny nemá a ani mít nemůže. Je tak zřejmé, že konečné umístění nových prvků v krajině (hovoříme především o prvcích ÚSES) je systematicky možné jen prostřednictvím pozemkových úprav. Pozemková úprava umožňuje komplexní řešení, které umožňuje

zhodnocení a využití místních podmínek a umožňuje polyfunkční řešení. Výsledek je vždy projednán s vlastníky a je pro něj ve většině případů vymezen obecní pozemek. Výsledkem je dlouhodobě všestranně akceptovatelné řešení s otevřenou cestou i připravenými finančními zdroji pro realizaci nového prvku ÚSES.

Aktuální i dlouhodobé zkušenosti z procesu projektování ÚSES v pozemkových úpravách jednoznačně ukazují, že ani zúčastněné strany, často nejsou schopny význam vymezování ÚSES v pozemkové úpravě docenit.

Profesní čest, zodpovědnost ani sama krajina nám nemohou dovolit aplikovat jiný než druhý (aktivní a věcně správný) přístup, kterým si však při plném vědomí současného stavu na poli projektování ÚSES mnohdy nasazujeme oprátku.

POUŽITÁ LITERATURA

KAULICH, KAMIL. *Komplexní pozemkové úpravy jako nástroj k vytváření ÚSES, Ochrana přírody: Zvláštní číslo _Ekologická síť v ČR/2012 [online]; 2013 [cit. 7.8.2015];*
Dostupné z: <http://www.casopis.ochranaprirody.cz/zvlastni-cislo/komplexni-pozemkove-upravy-jako-nastroj-k-vytvareni-uses/>

KOCIÁN, JIŘÍ. *Řešení ÚSES v pozemkové úpravě – formalita nebo zásadní záležitost, sborník ze semináře ÚSES – zelená páteř krajiny a Ekologické sítě v krajině. Brno, 2013. s 70-74. ISBN 978-80-86636-39-9*