

KRAJINA V ÚZEMNÍCH PLÁNECH A POZEMKOVÝCH ÚPRAVÁCH - INFORMACE O NOVÝCH METODIKÁCH ÚSTAVU ÚZEMNÍHO ROZVOJE

Ing. Igor KYSELKA CSc.,

Ústav územního rozvoje, Jakubské náměstí 3, 601 00 Brno

kyselka@uur.cz

ABSTRAKT

Jedním z hlavních cílů Evropské úmluvy o krajině a potažmo i Společné zemědělské politiky EU je dosažení hospodářské, environmentální udržitelnosti i obyvatelnosti evropské krajiny. Zásadními plánovacími nástroji v ČR, které nejvíce ovlivňují podobu krajiny, jsou územní plány a pozemkové úpravy. Jde o nástroje s propracovanými, a s dlouhou tradicí. Novelizace obou klíčových zákonů, tedy stavebního a o pozemkových úpravách vyvolala naléhavou potřebu již třetí aktualizace mezi odbornou veřejností poměrně známé metodiky "Koordinace územních plánů a pozemkových úprav". Vznikla po 15 letech za spolupráce odborníků Ústavu územního rozvoje a Výzkumného ústavu meliorací a ochrany půdy. Cílem této příručky jen seznámit projektanty i úředníky obou oborů s procesy a postupy tvorby těchto důležitých dokumentů, ale zejména vymezit optimální, pravidla pro vzájemnou spolupráci. Dalším příspěvkem ÚÚR k práci s krajinou v územních plánech je rozpracovaný a projednávaný návrh obsahu územní studie krajiny pro správní obvody obcí s rozšířenou působností. Jejím hlavním cílem při respektování a zdůraznění cenných specifík krajiny daného území stanovit předpoklady udržitelného rozvoje, zohlednit veřejné zájmy a stanovit rámcové řešení hlavních problémů v krajině. Tento významný materiál pro budoucí plánování krajiny představuje syntézu prací více odborníků na dané téma.

ABSTRACT

Landscape in land use plans (master plans) and in land consolidation projects - Information about new methodologies from Institute for Spatial Development
Ing. Igor Kyselka PhD., Institute of Spatial Development, ÚÚR Brno

One of the main aims of the European Landscape Convention and, by extension, the common agricultural policy of the EU is to achieve economic, environmental sustainability and livability of the European landscape. The key planning tools in the Czech Republic, which most affect the appearance of the landscape are land use plans (master plans) and land consolidation projects. They are tools with sophisticated and long tradition. Amendment of two key laws, thus planning act and land consolidation act sparked an urgent need for the third update of the already between professionals quite well known methodology "Coordination of land use plans and land consolidation". It was created after 15 years with the cooperation of experts of the Institute for Spatial Development and Research Institute of Soil and Water Conservation. The aim of this guide is just to bring an information to planners and public administration in both fields with the processes and procedures of these important documents, but in particular to define optimal rules for mutual cooperation. Another contribution of the Institute for Spatial Development for work with the landscape in land-use plans (master plans) is unfinished text of the content of the

territorial landscape studies for municipalities with extended powers. Its main objective while respecting and highlighting valuable specifics of the landscape of the area is to establish the prerequisites for sustainable development, to take into account public interests and to establish a framework addressing the main problems in the landscape. This important material for future landscape planning work represents a synthesis of several experts on this topic.

ÚVOD

V plánování a přetváření nezastavěného území, zejména venkovské krajiny mají svou pevnou a nezastupitelnou pozici nejen v ČR, ale v celé střední Evropě územní plán a pozemkové úpravy.

Územní plán je koncepční dokumentem, který řeší ve stejném měřítku celé správní území obce, pracuje s plochami a koridory, nejsou oslovováni všichni vlastníci pozemků, ale jen dotčené orgány. Nemůže být tedy zpracováván do podrobnosti, jaká by někdy s ohledem na problémy v krajině byla žádoucí a jaká přísluší až regulačnímu plánu.

Pozemkové úpravy naproti tomu mohou využívat podstatně podrobnější technické podklady o podmínkách území a navíc je celé řešení podrobně projednáváno s vlastníky. Logicky tedy mohou být objeveny půdní, vodohospodářské, ale i vlastnické překážky, které je třeba s územním plánem koordinovat.

První příručka k tomuto tématu nesla název "Koordinace postupu zpracování územně plánovací dokumentace a návrhu komplexních pozemkových úprav" a byla zpracována ve spolupráci Ústavu územního rozvoje a Výzkumného ústavu meliorací a ochrany půdy v roce 1999. Nová legislativa (Zákon č. 183/2006 Sb. O územním plánování a stavebním řádu ve znění pozdějších předpisů, Stavební zákon, - dále též SZ a Zákon č. 139/2002 Sb. O pozemkových úpravách a pozemkových úradech a o změně zákona č. 229/1991 Sb. O úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku – dále též ZoPú), která procesy obou nástrojů významně mění jak po obsahové, tak po procedurální stránce, vyvolala nové vydání této příručky v roce 2010. Jsou zde však i další podstatné, níže uvedené důvody. Opětovná novelizace obou zákonů, ale rovněž jisté zkušenosti z dosavadní koordinace obou procesů vedla k již třetí, tentokrát již ne tak zásadní aktualizaci v roce 2014.

Pevnějšímu uchopení dosud jen volněji vymezeného plánování krajiny v územním plánu by měla pomoci Územní studie krajiny pro obec s rozšířenou působností. Řešení vodního režimu, ekologické stability, prostupnosti území i jeho využití pro rekreaci vyžaduje koordinaci v rozsáhlejší měřítku, než z úrovně jednotlivých územních plánů. Tento rozpracovaný materiál je syntézou prací více odborníků a obsahuje základní vstupy a data potřebné k analýze území a osnovu návrhové části. Materiál ještě musí projít mezirezortním projednáním.

Oba dokumenty budou sloužit jak pracovníkům veřejné správy, tak i projektantům obou nástrojů.

První příručka o koordinaci územních plánů a pozemkových úprav z roku 1999

Tento materiál byl postaven na skutečnosti, že styčnými body obou procesů jsou zejména návrhy společných zařízení pozemkových úprav a návrh veřejně prospěšných staveb a opatření územních plánů. Klíčovou kapitolu příručky tvořil vlastní popis koordinace obou nástrojů reprezentovaný na jednotlivých typech společných opatření (protierozní opatření, vodohospodářská opatření, cestní síť, územní systémy ekologické

stability a krajinný ráz). Významnou kapitolu tvořila informace o řešení problematiky plánování krajiny v SRN a Rakousku.

PŘÍRUČKY Z ROKU 2010 A 2015

Změna obou klíčových zákonů a jejich následná novelizace vyvolala změnu příručky, která je i jinak strukturována. Její uspořádání sledovalo zejména možnosti koordinace a vzájemnou posloupnost pořizování územních plánů a pozemkových úprav v různých variantách. To vyvolává nové postupy při řešení možných konfliktů v nezbytných styčných bodech. Dosavadní nekoordinovanost a z toho plynoucí nedorozumění je dána tím, že vzájemnému působení obou procesů chybí legislativní rámec.

Dalším důvodem je poměrně častá situace, kdy se **po zpracování a zapsání pozemkových úprav do katastru nemovitostí ukazuje obvykle jako nezbytné pořídit v dané obci ještě změnu územního plánu, protože umístění navržených společných zařízení (hlavně cesty, protierozní opatření a skladebné části ÚSES) doznalo v rámci pozemkových úprav patrných změn oproti územnímu plánu** v důsledku jednání s vlastníky nebo díky upřesnění umístění těchto zařízení na základě podrobnějších přírodních, hydrogeologických či pedologických údajů, které zpravidla má projektant PÚ oproti projektantu ÚP k dispozici. To značně prodražuje i časově protahuje již tak dosti náročné pořízení pozemkových úprav. **Stavby a opatření navržené v územním plánu (dále též ÚP) v nezastavěném území, tedy i skladebné části ÚSES, by tedy měly být vymezeny a zakresleny natolik obecně, aby jejich zpřesnění v rámci pozemkových úprav (dále též PÚ) nemuselo být chápáno jako podnět pro změnu územního plánu.** Rovněž nebylo jasno, jak postupovat, v případě, je-li jeden z obou dokumentů hotov a druhý se připravuje nebo je rozpracován. Objevují se i případy, kdy obě dokumentace jsou v daném území pořizovány současně. Otázky kdo, kdy a jak má vstupovat do jednání, poskytovat a vzájemně projednávat, případně korigovat své návrhy a především být informován o specifikách vzniku obou dokumentů posloužily jako další argumenty a výzvy pro vznik této aktualizované příručky.

Název příručky byl zjednodušen na **"Koordinace územních plánů a pozemkových úprav"**.

OBSAH PŘÍRUČKY – V ČEM SE LIŠÍ PŘÍRUČKY Z ROKU 2010 A 2015

Snahou autorů bylo ztíhnutí textu z roku 2010. Odstraněny tedy byly kapitoly popisující oba procesy samostatně a to jak v textu, tak i v přílohách. Hlavní pozornost byla soustředěna na kapitolu -

Uzlové body koordinace pozemkových úprav

Kapitola rozebírá v jednotlivých bodech vzájemnou návaznost a koordinaci územních plánů a pozemkových úprav ve čtyřech nejčastějších případech následnosti jejich vzájemného zpracování takto:

5.1. Obec má platný územní plán, je zahájena pozemková úprava

Územní plán je využit jako závazný podklad pro návrh plánu společných zařízení. Projektant PÚ tyto záměry upřesní s ohledem na vlastnické vztahy a na podrobnější znalosti o území, které má k dispozici. Dle potřeby spolupracuje s projektantem ÚP. **Není-li plán společných zařízení ze závažných důvodů v dostatečném souladu s ÚP, je třeba pořídit změnu ÚP.**

5.2. V řešeném území je pozemková úprava zapsaná do Katastru nemovitostí a poté dochází ke změně, případně pořízení nového územního plánu

Projektant ÚP převezme a zpracuje plán společných zařízení PÚ do návrhu ÚP. V tomto případě je zpracování nové PÚ na základě nových záměrů v ÚP velmi málo pravděpodobná.

5.3. Územní plán nebo jeho změna jsou pořizován a zpracovávány současně s pozemkovou úpravou

Na základě vzájemné dohody úřadu ÚP a pozemkového úřadu je **schválen systém vzájemné spolupráce při souběžné práci na obou dokumentacích**. Koncepce uspořádání krajiny ÚP včetně případných úprav ve vymezení skladebných částí ÚSES je zpracována v koordinaci s projektantem PÚ. ÚP by neměl být, je-li to možné, vydán dříve, než bude schválen plán společných zařízení.

5.4. Územní plán je pořízen s ohledem na možnost budoucího zpracování pozemkové úpravy

Projektant ÚP se v doplňujících průzkumech a rozborech podrobněji zaměří na nezastavěné území. Dále **vymezi skladebné části ÚSES, cesty, poldry apod. natolik obecně** (formou osy, plochy či širšího koridoru), **aby je projektant PÚ pak mohl umístit definitivně s ohledem na vlastnické vztahy a přírodní podmínky**. Vymezené plochy a koridory na druhé straně nesmí neodůvodněně blokovat nadbytečnou část území pro jiné způsoby využití. **Bude-li tímto způsobem dosaženo shody PÚ s ÚP, nebude pak nutné v mnoha budoucích případech následně pořizovat změnu ÚP.**

Z kapitoly vyplývá mimo jiné i poznatek, jak velmi potřebné a mnohdy nezbytné je pořizování územních studií zaměřených např. na protierozní a protipovodňovou ochranu, jakož na řešení dalších, krajinářských aspektů území.

Územní studie krajiny správního území obcí s rozšířenou působností – osnova

Krajina nezná hranic a jejímu oddělenému řešení po jednotlivých územních plánech je třeba přece jen dát širší rámec a nadhled. Prezentovaný materiál je výsledným kompilátem poměrně nesourodých materiálů na dané téma od J. Vorla, Ekotoxy, V. Dujky, V. Mackoviče, V. Poláčkové a mnoha dalších a bude dále posuzován příslušnými odbory MMR a MŽP.

Úvod

V úvodu dokumentu jsou vymezeny všechny podstatné národní legislativní dokumenty i mezinárodní úmluvy nebo jejich části týkající se krajiny a jejího plánování a správy včetně definic základních pojmů.

Základní vstupy a data

Následuje výčet všech potřebných podkladů vedle územně analytických podkladů. Týká se to zejména nejrozumnějších tematických map, které jsou či nejsou dálkově dostupné včetně historických. Je třeba zdůraznit nezbytnost terénních průzkumů za všech okolností nehledě na roční dobu a počasí už jen pro poznání genia loci území.

Analytické vstupy a syntézy

Poté co jsou všechny potřebné dokumenty shromážděny, je třeba je správně analyzovat, interpretovat a formulovat potenciály území – především produkční, rekreační, přírodní, vodohospodářský, sídelní, ale i estetický, duchovní a případně další, které nám v průběhu zpracování podkladů přirozeně vyplynou. Analytická část tedy bude obsahovat

zjištěné problémy řešeného území a hlavní cíle, kterých má být při řešení krajiny dosaženo s ohledem na:

- stanovení koncepce uspořádání krajiny včetně stanovení jejich základních hodnot a způsobu jejich ochrany,
- vymezení základních ploch a určení jejich převažujícího využití včetně možného stanovení jejich nepřípustného využití,
- řešení prostupnosti krajiny zejména ve vazbě na její možné rekreační využití,
- řešení protierozních opatření a ochrany před povodněmi,
- řešení potenciálů využití krajiny včetně využívání ložisek nerostných surovin,
- řešení střetů zájmů a odůvodnění jejich priorit,
- řešení ochrany zemědělské půdy a ochrany krajiny před její fragmentací,
- řešení obnovy znehodnocených částí krajiny.

Návrhová část

Vyústěním celé studie je návrhová část představující ucelenou koncepci uspořádání krajiny území ORP, jejíž součástí je mj. i vymezení menších krajinných jednotek dle charakteru krajiny a jejich místně specifických přírodních i kulturních jevů a hodnot. Pochopitelně vymezí základní plochy a koridory, systém ekologické stability, prověří a navrhne zvýšení možnosti prostupnosti krajiny (jak pro koho) a navrhne rámcová a koncepční řešení pro snížení rizik přírodních a ekologických katastrof, protierozní a protipovodňové ochrany. Vymezí a navrhne podmínky využívání pro jednotlivé krajinné potenciály. Vymezí prostory se zvýšeným potenciálem pro nepobytovou rekreaci a území komponovaných krajin, případně území obzvláště vysoké estetické hodnoty. Specifikuje prostory vyžadující podrobnější řešení. V grafické části pak navrhne mimo jiné krajinné limity.

Závěry a doporučení

Ze závěrů studie vyplyne snadnější formulace veřejných zájmů na upořádání krajiny a podněty k aktualizaci, korekci či doplnění ÚAP včetně ÚSES.

Samozřejmostí je při zpracování studie multidisciplinarita zpracovatelského týmu a nezbytná koordinace a návaznost na území sousedních ORP.

ZÁVĚR

Po mnohaletých snahách o zajištění větší pozornosti ohledně řešení krajiny v územních plánech se zdá, že se přece jen něco děje. Územní plány a pozemkové úpravy jsou propracované svébytné dokumenty se zásadním vlivem na charakter krajiny našeho státu. Každý z nich je ve svém působení nenahraditelný, současně však existuje prostor, v němž se oba dokumenty prolínají a je nezbytné jim vymezit jejich specifické role a působnost. O nutnou vzájemnou koordinaci obou nástrojů a stanovení jejich pravidel se pokouší tato již třetí aktualizovaná příručka.

Příručka je k dispozici na stránkách Ústavu územního rozvoje na následujícím odkaze <http://www.uur.cz/images/5-publikacni-cinnost-a-knihovna/metodicke-prirucky-a-publikacni-materialy/2015/metodika-up-a-pu-2-aktual-zneni.pdf>

Stejně tak pozitivním dílem je Návrh osnovy územní studie krajiny pro ORP. Je zřejmé, že řešit krajinu po jednotlivých územních plánech a následně nějak koordinovat není příliš praktické. Současně měřítko Zásad územního rozvoje nemůže postihnout některá dílčí specifika. Předložená osnova bude ještě zřejmě nějakou dobu upřesňována pozměňována při mezirezortním projednávání a zejména po prvních takto pořízených územních studiích.

Dále již záleží hlavně na uživateli obou dokumentů, jak je přijmou, co v nich naleznou a co jim bude chybět. Autoři budou vděční za všechny konstruktivní připomínky vedoucí k jejich žádoucímu zdokonalení a tím také k všestrannějšímu použití.

LITERATURA

BALABÁNOVÁ P., DRBUŠEK J.: *Územní studie krajiny ORP – osnova, pracovní materiál, ÚÚR Brno 2015*

KOLEKTIV: *Koordinace postupu zpracování územně plánovací dokumentace a návrhu komplexních pozemkových úprav, Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, Ministerstvo zemědělství ČR, Ústav územního rozvoje, Výzkumný ústav meliorací a ochrany půdy, Brno 1999*

KOLEKTIV: *Koordinace územních plánů a pozemkových úprav – 2. aktualizované vydání, Ústav územního rozvoje, Výzkumný ústav meliorací a ochrany půdy, v.v.i., oddělení pozemkové úpravy, Brno 2015*

KYSELKA I.: *Územní systém ekologické stability v územních plánech a pozemkových úpravách – informace o aktualizované příručce o koordinaci obou nástrojů, příspěvek do sborníku konference ÚSES – zelená páteř krajiny, MENDELU, 2010*

STEJSKALOVÁ D., PODHRÁZSKÁ J., KYSELKA I.: *Koordinace územních plánů a pozemkových úprav v nové metodické příručce, článek v časopise Urbanismus a územní rozvoj č. 3/2010, Brno, 2010*