

# ÚZEMNÍ SYSTÉMY EKOLOGICKÉ STABILITY V ÚZEMNÍCH PLÁNECH

Vladimír Dujka, Petr Dujka, Jiří Dujka

*Cílem článku je poskytnout přehled o současném stavu a možnostech zapracování územních systémů ekologické stability (ÚSES) do územních plánů. V první části jsou uvedeny příklady pojetí ÚSES v územních plánech zpracované bez znalosti principů ÚSES. Je zde také naznačen vztah ÚSES k lesním hospodářským plánům a přístupy k projektování ÚSES v lesních porostech. Druhá část nabízí základní informace jak projektantům, tak pořizovatelům, jak přistupovat k ÚSES, aby byl zajištěn fungění ÚSES v souladu s ostatními záměry v území.*

**Klíčová slova:** územní systém ekologické stability; ÚSES; územní plán, lesní hospodářský plán

## Úvod

Je neoddiskutovatelnou skutečností, že jsme přímými účastníky probíhající klimatické změny, jejímiž viditelnými projevy jsou teplé zimy, sucho, přívalem povodně, absence přechodových období jaro/podzim apod. O tom, že se jedná o velmi vážný problém, svědčí i skutečnost, že vláda ČR schválila v r. 2017 *Národní akční plán adaptace na změnu klimatu*.

Je zpracována řada prognostických modelů, z nichž vyplývá, že bude docházet k dalšímu prohlubování klimatické změny, která velmi výrazně změní prostředí, v němž žijeme (viz např. Macků [2018] *Dopady scénáře klimatické změny HadGEM na lesy ČR*).

Základem našeho života je voda. Nemůže nám být lhostejné, jestli jí bude dostatek či nedostatek, resp. jestli bude účelně využita nebo ponechána bez povšimnutí. Česká republika je střechou Evropy, řeky, které zde pramení, se vlévají do tří úmoří. Voda, která zde naprší, rychle odtéká. Cílem našeho směřování by však mělo být její zdržení na našem území. Jednou z možností jsou i krajinné segmenty označované jako územní systém ekologické stability (ÚSES), které jsou na vodě, stejně jako my, životně závislé. Pokud nebude voda, nebude ani ÚSES, resp. pokud se nám podaří ÚSES udržet při životě, je zde větší naděje, že nám tady část vody zůstane.

ÚSES je v naší legislativě zakotven již téměř tři desetiletí. Po počáteční euforii v devadesátých letech, kdy

byl vymezen nadregionální a regionální ÚSES na území celé republiky a v jednotlivých okresech byly pořízeny generely lokálního/místního ÚSES, však došlo v oblasti plánování a realizace ÚSES k určitému ochlazení. Významným krokem k jejich legislativní stabilizaci byly zásady územního rozvoje (ZÚR) ve druhé polovině nultých let 21. století, pořízené v intencích nového stavebního zákona č. 183/2006 Sb. (dále SZ) pro území krajů vzniklých v roce 2000. Na ně navázaly aktualizované nebo nové územní plány jednotlivých obcí. Bohužel, jak na úrovni obcí, tak i krajů, docházelo k disproporcím a neprovozanosti jednotlivých hierarchických úrovní ÚSES.

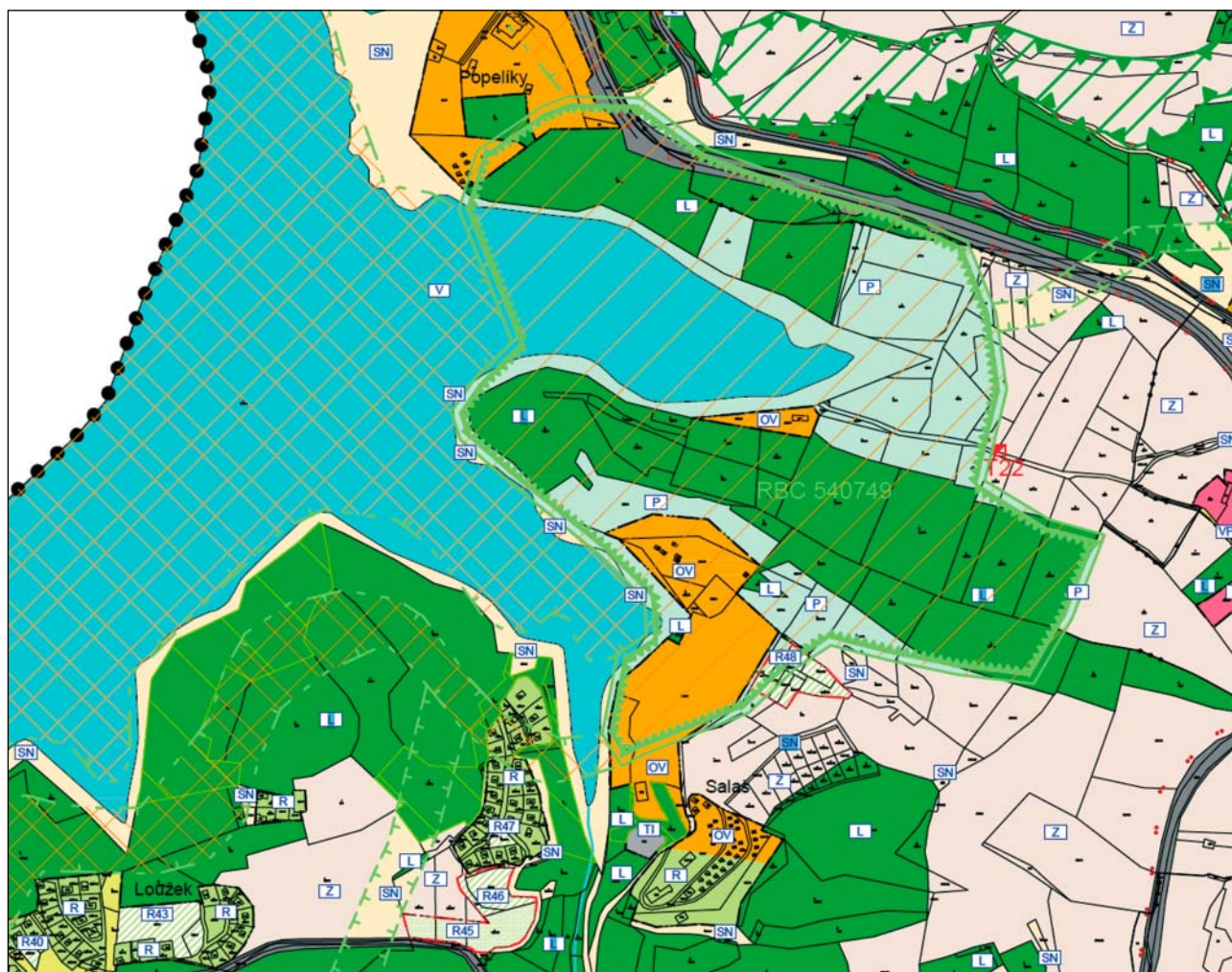
## Vymezování ÚSES v územních plánech

Územní systém ekologické stability (ÚSES) by měl být jednoznačně samostatnou plochou s rozdílným způsobem využití. Jeho význam a celospolečenská důležitost je definován již v zákoně č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Jeho ochrana a tvorba jsou ve smyslu ustanovení § 4 odst. 1 citovaného zákona veřejným zájmem. Současně se zdůrazňuje význam systému ekologické stability (SES), kdy jednotlivé prvky ÚSES (biocentra a biokoridory) nejsou jen anonymními loukami, lesy nebo krajinnou zelení, ale skladebnými prvky základního (tj. v území neopominutelného) ekologického systému, na něž jsou navazovány další ekologicky spolupůsobící plochy nebo linie, kte-

ré jsou žádoucí (ale nejsou povinné) a které dotvářejí, rozvíjejí nebo podporují SES, ale z hlediska metodiky ÚSES jsou jen interakčními prvky bez zásadnější opory v zákoně.

Poměrně častým jevem je chápání plochy ÚSES jako jakéhosi ochranného pásma či limitu na úrovni ložisek nerostných surovin. ÚSES v tomto pojetí je překryvnou plochou, která je vymezena nad libovolnými plochami s rozdílným způsobem využití (podle vyhl. č. 501/2006 Sb.) – viz obr. 1. To v praxi znamená, že ÚSES může být vymezen například přes stabilizované nebo nově navrhované zastavitelné plochy, aniž by na první pohled docházelo k nesrovnalostem či konfliktům v území. Na druhý pohled je ovšem vytvořen střet dvou neslučitelných funkcí, patrný již při zevrubné znalosti principu ÚSES – mělo by se jednat primárně o plochy nezastavěné, směřující k potenciálně přirozenému stavu, a jakákoliv zástavba v ploše ÚSES je nutně omezení nebo znemožnění funkce celého systému.

Chápání ploch ÚSES jako ploch překryvných vede v některých případech dokonce k vrstvení jednotlivých úrovní ÚSES bez ohledu na jejich vzájemnou provázanost. Takovouto situaci lze vidět v obr. 2, kde jsou v územním plánu zapracovány prvky ÚSES převzaté z původního generelu ÚSES, včetně trasy regionálního biokoridoru (RBK). Výroková část ÚP obsahuje tabulky jednotlivých prvků ÚSES, včetně dílčích úseků složeného RBK. V ZÚR z roku 2008 byla v řešeném území vymezena trasa nadregionální-



**Obr. 1:** Výřez z hlavního výkresu územního plánu z roku 2014. Na obrázku je patrné vymezení regionálního biocentra (RBC) překrývající mimo jiné i stabilizované plochy občanského vybavení (OV) a navrhované plochy rekreace (R).

ho biokoridoru (NRBK) K 132. Tento biokoridor je v ÚP zobrazen pouze formou koridoru (tj. osa a její obalová zóna – buffer), který však není chápán jako složený biokoridor, tj. s vloženými dalšími prvky ÚSES (lokální, případně regionální biocentra). Tabulkovou část dílčích segmentů NRBK K 132 územní plán neobsahuje. Uvedená situace vznikla mechanickým zapracováním více zdrojů, navíc s různou dobou zpracování a různou aktuálností, tedy převzetím generelu lokálního ÚSES a dat z územně analytických podkladů, bez věcné a funkční implementace do ÚP. Navíc, prvky ÚSES nejsou vymezeny jako plochy přírodní (viz obr. 2.) a plní pouze funkci překryvné vrstvy nad lesními plochami (NL).

Plochy ÚSES nejsou a nemohou být pouhým překryvným režimem, protože jsou na ně kladeny jiné (přísnější) požadavky než na ostatní produkční zemědělské nebo lesní pozemky, tj. podléhají, nebo jsou cíleně směřovány k plnění specifické (ekologické) funkce. Plocha s funkčním využitím „ÚSES“ je analogická s plochami s rozdílným způsobem využití typu „smíšené plochy“, které mají rovněž heterogenní charakter, ale namísto jednotlivých ploch bydlení, občanské vybavenosti, místních komunikací apod. jsou souhrnně označeny např. jako „plocha smíšená obytná – městská“. V případě systému ekologické stability to tedy nejsou louka, remízky nebo les, ale samostatná plocha ÚSES s jednoznačně definovaným hlavním, přípustným či podmíněně přípustným využitím.

Současné pojetí stavebního zákona, vymežující pouze plochy přírodní (viz § 16 odst. 2 vyhl. č. 501/2006 Sb.) zahrnující kromě „pozemků národního parku, pozemků v 1. a 2. zóně chráněné krajinné oblasti, pozemků v ostatních zvláště chráněných územích, pozemků evropsky významných lokalit včetně pozemků smluvně chráněných“ také „pozemky biocentra“ a výjimečně také „pozemky související dopravní a technické infrastruktury“ se z hlediska ochrany zájmů ÚSES jeví jako zcela nedostatečné. Biokoridory, které mají zajišťovat podporu migrace rostlin a živočichů a jsou jakýmsi mikro-migračními koridory, svou samostatnou plochu s rozdílným způsobem využití nemají vůbec. Z toho nepřímo vyplývá, že vlastně mohou být „kdekoliv“ a to de facto snižuje a zlehčuje jejich skutečnou roli a význam. Před nabytím účinnosti nového stavebního zákona (zákon č. 183/2006 Sb.) bylo poměrně rozšířenou praxí vymežování samostatného typu „ploch územního systému ekologické stability“.

Plochy ÚSES nejsou a nemohou být pouhým překryvným režimem, protože jsou na ně kladeny jiné (přísnější) požadavky než na ostatní produkční zemědělské nebo lesní pozemky, tj. podléhají, nebo jsou cíleně směřovány k plnění specifické (ekologické) funkce. Plocha s funkčním využitím „ÚSES“ je analogická s plochami s rozdílným způsobem využití typu „smíšené plochy“, které mají rovněž heterogenní charakter, ale namísto jednotlivých ploch bydlení, občanské vybavenosti, místních komunikací apod. jsou souhrnně označeny např. jako „plocha smíšená obytná – městská“. V případě systému ekologické stability to tedy nejsou louka, remízky nebo les, ale samostatná plocha ÚSES s jednoznačně definovaným hlavním, přípustným či podmíněně přípustným využitím.





**Obr. 2:** Výřez z hlavního výkresu územního plánu z roku 2014. Na obrázku je patrné vymezení nadregionálního biokoridoru K 132 bez zapojení do systému místního ÚSES, což vede mimo jiné k překryvu NRBK, LBK a LBC (LBC 13).

Pokud by byly prvky ÚSES územně stabilizovány ve formě samostatných ploch s rozdílným způsobem využití (funkčních ploch), došlo by současně také ke zvýraznění jejich významu. Již ze stanovení podmínek funkčního využití by bylo patrné, že se bude jinak hospodařit na ploše, která bude vymezena jako biokoridor, než na ploše vymezené jako louka (plocha zemědělská) nebo les (plocha lesní). Funkce plochy ÚSES by tak mohla (měla) být vnímána spíše jako „nezisková“, naopak funkce ploch typu louka či les jako „zisková“ (ekonomická, hospodářská).

Výrazným negativem je skutečnost, že plochy ÚSES vymezené v odůvodněném, projednaném, připomínkováném a schváleném územním plánu, se vůbec nemusí promítnout do Lesních hospodářských plánů a osnov (LHP/LHO). Takto vymezené biocentrum potom zůstává pouze „na papíře“. Les je v takovém případě i nadále veden jako hospodářský (tj. s primárně produkční funkcí), ačkoliv by mohl být orgánem státní správy lesů na návrh

vlastníka (nebo z vlastního podnětu) vyhlášen podle § 8 odst. 2 písm. f) zákona 289/1995 Sb. (lesní zákon) jako les zvláštního určení s upraveným režimem hospodaření ve prospěch zachování a rozvoje biodiverzity a dalších mimoprodukčních funkcí lesa.

Pro zvýšení povědomí o významu a nezbytnosti prvků ÚSES a posílení jejich obecné prospěšnosti nepomůže pouze jejich vymezení v územních plánech či pozemkových úpravách, kde jsou často pouze jejich trpěnými součástmi, ani šíření osvěty formou nových kánónů zelené infrastruktury. Je nezbytné přistoupit také k jejich ekonomickému (daňovému) zvýhodnění jako ekosystémové služby.

### **Implementace ÚSES do územních plánů**

Implementace ÚSES do územních plánů v podmínkách platného stavebního zákona se vůbec nepovedla. Původně samostatně zamýšlený odborný

podklad Plán ÚSES časem splynul s územním plánem, aniž by byl fakticky zpracován. Častými důvody byl nedostatek finančních prostředků potřebných pro zpracování Plánu ÚSES, nedostatek zpracovatelů s autorizací ÚSES a také tlak na co nejnižší ceny územních plánů. Poslední kapkou byla pozdější možnost autorizovat ÚSES v rámci tzv. velké autorizace (A0).

V územních plánech jsou prvky ÚSES velmi často zpracovány pouze formálně, způsobem mechanického převzetí z předcházejícího územního plánu, případně z nějakého dřívějšího generelu ÚSES, či formou překreslení (převzetí) dat z územně analytických podkladů (ÚAP). Pokud je v ÚAP několik vrstev, jsou do územního plánu někdy pro jistotu zapracovány všechny, aniž by bylo zpracovatelem (nebo dotčeným orgánem) ověřeno, zda jsou ještě aktuální a zda se nezměnilo jejich vymezení nebo hierarchické zařazení např. v ZÚR nebo plánu ÚSES obce s rozšířenou působností (ORP).

Vymezení ÚSES musí být řádně odůvodněno, tzn., že musí být dohledatelné a přezkoumatelné, proč zrovna tam kde je daný prvek ÚSES vymezen, je to správné, obhajitelné a nezpochybnitelné. Potřeba zdůvodnění ÚSES vyplývá ze stále většího množství soukromých i veřejných zájmů, které mohou být vzájemně neslučitelné, a jejichž koordinace je pro udržitelný rozvoj území nezbytná. Pouhou implementací ÚSES z nadřazené dokumentace (ZÚR), ÚAP či generelu ÚSES bez dalšího rozpracování do měřítka územního plánu (tj. zapracování do aktuální katastrální mapy) nelze v žádném případě považovat za dostatečné odůvodnění veřejného zájmu. Jednak je zde rozdíl v měřítkových úrovních, ve kterých jsou jednotlivé dokumenty a podklady zpracovány, jednak v území mohlo dojít ke změnám a tyto dokumenty a podklady nemusejí být aktuální.

Případné nejednoznačnosti vymezení ÚSES lze v územních plánech řešit formou návrhu variant řešení (při existenci více rovnocenných řešení) – po společném jednání o návrhu územního plánu (§ 50 SZ) rozhoduje (i na základě stanovisek dotčených orgánů) zastupitelstvo obce o výběru nejvhodnější varianty.

V odůvodnění řešení územního plánu je třeba doložit, že veřejný zájem na vymezení (a následné realizaci – ať již formou založení či zlepšení současného stavu) je nadřazen zájmu soukromému. Odůvodnění musí zahrnovat jak odbornou a věcnou stránku (na základě samostatně zpracovaného plánu ÚSES, kde bude dokumentován a odůvodněn postup dle principů vymezení ÚSES [princip biogeografické reprezentativnosti,

princip funkčních vazeb ekosystémů, princip přiměřených prostorových nároků, princip zohlednění aktuálního stavu krajiny, princip zohlednění jiných limitů a zájmů v krajině, princip posloupnosti a vzájemné návaznosti hierarchických úrovní ÚSES, princip přiměřené konzervativnosti] uvedených v Metodice vymezení územního systému ekologické stability [MŽP, 03/2017]), tak stránku legislativní, zejména v intencích § 18 a 19 stavebního zákona (§ 18 odst. 1 SZ [udržitelný rozvoj], odst. 3 [konkretizace ochrany veřejných zájmů vyplývajících ze SZ a zvláštních právních předpisů], odst. 4 [ochrana a rozvoj přírodních hodnot území, ochrana krajiny]; § 19 odst. 1 písm. g [vytváření podmínek pro snižování nebezpečí ekologických a přírodních katastrof a pro odstraňování jejich důsledků, a to především přírodě blízkým způsobem – klimatická změna, povodně i kůrovce jsou přírodními katastrofami]).

Obdobně tak jak je tomu v zásadách územního rozvoje, také v územních plánech vymežovat všechny prvky ÚSES (biocentra, biokoridory), a to návrh i stav, jako veřejně prospěšná opatření.

### Závěr

Pokud má dojít ke zlepšení stávajícího stavu zapracování ÚSES do územně plánovací dokumentace, je nezbytné, aby byl nejprve zpracován plán ÚSES (osobou, která má příslušnou autorizaci, a hlavně dané problematice rozumí) a teprve následně proběhlo jeho zapracování do územního plánu, který autorizuje projektant s oprávněním autorizovat územní plány. Je téměř pravidlem,

že zpracovatel ÚSES toho o územních plánech moc neví, protože ke svému dílu přistupuje především z pohledu svého odborného (přírodovědného či technického) zaměření, stejně tak zpracovateli územního plánu uniká problematika ÚSES, který (v tom lepším případě) vnímá územní plán jako koncepční a právní dokument, jehož jednou, povinnou, avšak nepříliš důležitou součástí je i ÚSES. ÚSES je nicméně zcela specifickým prvkem územně plánovacích dokumentací, a byť bývá přirovnáván k veřejné infrastruktuře (zejména dopravní) či k limitům území, ve skutečnosti se jedná o zcela svébytný systém vyžadující odpovídající odborný přístup. Je tedy třeba, aby při implementaci ÚSES došlo k diskusi mezi zpracovatelem Plánu ÚSES a zpracovatelem územního plánu, protože Plán ÚSES je pouze podkladem, který musí být do územního plánu zapracován, nikoli pouze převzat.

### Použité zdroje:

KOLEKTIV AUTORŮ. 2017. Metodika vymezení územního systému ekologické stability. Metodický podklad pro zpracování územního systému ekologické stability v rámci PO4 OPŽP 2014–2020. Ministerstvo životního prostředí, 185 s.

MACKŮ, J. 2018. Dopady scénáře klimatické změny HadGEM na lesy ČR. In: HRUBÁ V., FRIEDL M., ed. Geobiocenologie a lesnická typologie a jejich aplikace v lesnictví a krajinářství. Sborník recenzovaných prací z mezinárodní konference konané 15.–16. února 2018 v Brně, Česká republika. Brno: Ústav lesnické botaniky, dendrologie a geobiocenologie, Lesnická a dřevařská fakulta Mendelovy univerzity v Brně. ISBN: 978-80-88184-15-7.

*Ing. arch. Vladimír Dujka  
Ing. Petr Dujka  
RNDr. Jiří Dujka*

## ENGLISH ABSTRACT

### Territorial systems of environmental stability in spatial plans, by Vladimír Dujka, Petr Dujka & Jiří Dujka

The aim of this article is to provide an outline of the current state of things and options in elaboration of territorial plans of environmental stability within spatial plans. The opening part presents examples of a varied approach to territorial plans of environmental stability that have been elaborated despite insufficient knowledge of their key principles. Also, the relation between these territorial plans and forest industry plans is indicated, as are attitudes to the design of territorial plans of environmental stability in areas of forest cover. Part two provides basic information to designers and the awarding authorities in terms of a proper approach to plans of environmental stability so that they are in functional harmony with other territorial plans.