

METODIKA VYMEZOVÁNÍ ÚZEMNÍHO SYSTÉMU EKOLOGICKÉ STABILITY

Eva Voženílková

V souvislosti s vyhlášením 52. výzvy Operačního programu Životní prostředí 2014–2020 byla Ministerstvem životního prostředí na přelomu dubna a května 2017 zveřejněna Metodika vymezení územního systému ekologické stability. Ta představuje odborný metodický nástroj k vymezení ÚSES ve smyslu zákona o ochraně přírody a krajiny podle ustanovení § 4 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, k vymezení systému ekologické stability zajišťujícího uchování a reprodukci přírodního bohatství, příznivé působení na okolní méně stabilní části krajiny a vytvoření základů pro mnohostranné využívání krajiny. Jeho hodnocení provádějí orgány územního plánování a ochrany přírody ve spolupráci s orgány vodohospodářskými, ochrany zemědělského půdního fondu a státní správy lesního hospodářství.

Metodika vymezení ÚSES není de facto metodikou novou, která by přinesla zásadně odlišný přístup k vytváření územního systému ekologické stability, než tomu bylo doposud. Metodika vymezení ÚSES však koncept ÚSES formulovaný v 80. letech 20. století podrobněji rozpracovává. Při práci na metodice byly revidovány a aktualizovány postupy popsáné v dosud vydaných dílčích metodických textech, zejména v Rukověti projektanta místního ÚSES z roku 1995. Byla aktualizována základní přírodovědná východiska a podrobněji popsány principy vymezení ÚSES, postupy stanovení prostorových i funkčních parametrů i vztah ÚSES k biogeografickým jednotkám. Metodika se v biogeografických souvislostech zabývá vyme-

zováním nadregionálního, regionálního a místního ÚSES především v oborových dokumentacích (plánech ÚSES), ale věnuje se také jeho vymezení v navazujících dokumentacích. Metodika reflektuje současnou právní úpravu i metodické postupy v oblasti územního plánování i pozemkových úprav a využívá praktické zkušenosti autorizovaných projektantů ÚSES.

Cílem uplatňování aktuálně vydané Metodiky vymezení ÚSES je sjednocení přístupů k vytváření ÚSES jak při výkonu státní správy, tak v projekční praxi. Vymezení ÚSES v souladu s touto metodikou má zároveň zajistit efektivní využití finančních prostředků Operačního pro-

gramu Životní prostředí 2014–2020 (dále jen „OPŽP“) při pořizování plánů ÚSES, tedy oborové dokumentace orgánů ochrany přírody, která slouží jako neopomenutelný podklad pro vymezení ÚSES v územně plánovací dokumentaci.

Metodika vymezení ÚSES je s ohledem na působnost k vymezení ÚSES podle zákona o ochraně přírody a krajiny určena především orgánům ochrany přírody, orgánům územního plánování a odborně způsobilým osobám oprávněným podle § 2 odst. 3 vyhlášky č. 395/1992 Sb. zpracovávat plány a projekty ÚSES, ale slouží také dalším orgánům veřejné správy (např. pozemkovým úřadům) a osobám, které zpracovávají dokumentace obsahující vymezení ÚSES (např. plány společných zařízení pozemkových úprav, oblastní plány rozvoje lesa).

Důvody pro vydání metodiky a zajištění dotační podpory pořízení nebo aktualizace plánů ÚSES

Ministerstvo životního prostředí se pro vydání aktualizované metodiky vymezení ÚSES a pro zajištění dotační podpory na pořízení plánů ÚSES rozhodlo především na základě množství zaznamenaných problémů a nedostatků v procesu vymezení ÚSES, resp. upřesňování vymezení vyšších hierarchických úrovní ÚSES v souladu s nadřazenou územně plánovací dokumentací, a to jak v praxi orgánů ochrany přírody, tak v projekční praxi zpracování návrhů územních plánů. Reaguje tedy na neuspokojivý stav vymezení ÚSES v praxi. V této souvislosti je třeba připomenout, že vymezení ÚSES je v širším slova smyslu činnost průběžná a neukončená. Pojem „vymezení ÚSES“ je v Metodice vymezení ÚSES používán jak pro primární vymezení ÚSES (v území, kde dosud vymezen nebyl), tak pro průběžné změny a úpravy vymezení v území, kde již ÚSES vymezen byl, ale kde byla v návaznosti na proces hodnocení ÚSES i na proces vyhodnocování uplatňování územně plánovací dokumentace shledána potřeba stávající vymezení revidovat.

Jedním z opakujících se nedostatků na straně ochrany přírody je uplatňování neaktuálních či dokonce zastaralých dokumentací, tzv. generelů ÚSES, které již dávno neodpovídají aktuálnímu stavu krajiny a ekosystémů, byly pořízeny v minulosti v kontextu odlišné právní úpravy, a formou i podrobností již zdaleka nevyhovují dnešním potřebám územně plánovací praxe. Využití těchto dokumentací v současnosti již Ministerstvo životního prostředí nepovažuje za vhodné – v konkrétních případech jejich uplatnění v územně plánovacích dokumentacích považuje dokonce za škodlivé.

Neméně závažným nedostatkem je pak úplná rezignace na pořízení oborového podkladu (plánu ÚSES) příslušným orgánem ochrany přírody pro svůj správní obvod s odkazem na nedostatek finančních prostředků, případně přenesení odpovědnosti za vymezení ÚSES na orgán územního plánování. Mezi časté nežádoucí důsledky takového přístupu patří vymezení ÚSES jen pro území jednotlivých obcí v rámci zpracování návrhu územního plánu, což s sebou bezpro-

středně nese riziko nespojitosti ÚSES na hranicích obecních katastrů. Ve vydaných územních plánech jsou bohužel často zaznamenána odborně chybná vymezení ÚSES, která v závažné míře ignorují základní metodické principy.

Ministerstvem životního prostředí zjištěné chyby a nedostatky významně znehodnocující ÚSES jako nástroj obecné ochrany přírody a krajiny zacílený na zachování a obnovu ekologické stability krajiny byly hlavním motivem pro metodickou a dotační podporu k pořizování plánů ÚSES.

Jak již bylo uvedeno, v § 4 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny je zakotvena sdílená působnost orgánů územního plánování a orgánů ochrany přírody k vymezení ÚSES. Tuto sdílenou působnost je však třeba vnímat v kontextu příslušné právní úpravy, tj. především v kontextu zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, stanovujícího působnost pro orgány ochrany přírody a zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, stanovujícího působnost pro orgány územního plánování.

Za návrh vymezení systému ekologické stability ve smyslu ustanovení §§ 2 a 3 Vyhlášky č. 395/1992 Sb. (tedy za věcně odborný obsah vymezení ÚSES) jsou primárně odpovědné orgány ochrany přírody, které svou působnost k „vymezení a hodnocení ÚSES“ vykonávají prostřednictvím pořizování a aktualizací plánů ÚSES. Plány ÚSES jako oborové dokumentace ochrany přírody a krajiny jsou pak podkladem pro zpracování územně plánovací dokumentace a orgánem ochrany přírody mohou být uplatněny zejména prostřednictvím územně analytických podkladů, případně v rámci stanovisek k zadání územně plánovací dokumentace. Orgány územního plánování jsou pak odpovědné za proces územního plánování a dohlížejí na naplňování jeho cílů a úkolů podle §§ 18 a 19 stavebního zákona.

Sdílená působnost orgánů územního plánování a orgánů ochrany přírody k vymezení ÚSES je tedy spíše komplementární, nikoliv alternující.

Závaznost ÚSES v konkrétním území tedy nevzniká správním aktem orgánu ochrany přírody příslušného k vymezení ÚSES, ale vydáním příslušné územně plánovací dokumentace formou opatření obecné povahy, ve kterém je ÚSES závazně vymezen, případně rozhodnutím o pozemkové úpravě.

Co podstatného metodika obsahuje

Za přínos Metodiky vymezení ÚSES lze považovat skutečnost, že v jedné publikaci shrnuje revidované dílčí v minulosti vydané metodické postupy, uvádí je do souvislosti se základními přírodovědnými východisky, přehledně rekapituluje základní pojmy související s ÚSES, vysvětluje posloupnost vymezení a vzájemnou vazbu jednotlivých hierarchických úrovní ÚSES (nadregionálního, regionálního a místního) odvozenou od biogeografického členění České republiky, vysvětluje strukturu a typologii ÚSES, uvá-

dí limitující hodnoty parametrů skladebných částí ÚSES z hlediska jejich funkčnosti, popisuje specifické přístupy k vymezení ÚSES v různých typech krajinného prostředí (zejména v silně urbanizovaném prostředí, v lesích a v zemědělské krajině) a uplatnění vymezení ÚSES v různých typech navazujících dokumentací.

V přílohách metodiky jsou pak zařazeny základní pomůcky k naplnění základních principů vymezení ÚSES, zejména přehled biogeografických regionů ČR, přehled typů biochor doplněný charakteristikami georeliéfu a kategorií půdního substrátu, přehled skupin typů geobiocénů, převodní klíče umožňující převod vybraných typologických jednotek (bonitovaných půdně ekologických jednotek – BPEJ, souborů lesních typů – SLT) na skupiny typů geobiocénů ke stanovení potenciální vegetace a základní přehled o pohybech organismů v různých typech ekosystémů.

Metodika vymezení ÚSES je členěna do 13 kapitol, má 131 stran textu a 54 stran příloh.

Jakkoliv je celý obsah Metodiky vymezení ÚSES pro expertní autorizovanou činnost významný, z hlediska uživatelů výstupů této činnosti lze za klíčové kapitoly Metodiky vymezení ÚSES považovat kapitolu 6 Principy vymezení ÚSES a kapitolu 11 Plán ÚSES.

Principy vymezení ÚSES

Metodika v této kapitole formuluje sedm základních principů vymezení ÚSES, které vycházejí z ekologických zákonitostí a z biogeografického členění krajiny a možností daných konkrétními podmínkami území, a podrobně popisuje a vysvětluje způsob jejich uplatnění:

1. princip biogeografické reprezentativnosti
2. princip funkčních vazeb ekosystémů
3. princip přiměřených prostorových nároků
4. princip zohlednění aktuálního stavu krajiny
5. princip zohlednění jiných limitů a zájmů v krajině
6. princip posloupnosti a vzájemné návaznosti hierarchických úrovní ÚSES
7. princip přiměřené konzervativnosti

Prvních pět principů, resp. hlavních zásad odpovídá prostorově funkčním kritériím pro vymezení ÚSES dle Rukověti projektanta místního ÚSES, metodiky pro zpracování dokumentace (MŽP, 1995). Zbývající dva nově formulované principy (princip posloupnosti a vzájemné návaznosti hierarchických úrovní ÚSES a princip přiměřené konzervativnosti) reagují na některé zásadní problémy spojené s vymezením, jež se často objevují při praktické projekční činnosti.

Princip biogeografické reprezentativnosti odpovídá původnímu kritériu rozmanitosti potenciálních ekosystémů. Vychází z biogeografického členění krajiny a jeho uplatnění slouží k vytvoření základního rámce pro vymezení soustavy reprezentativních biocenter všech hierarchických úrovní ÚSES. Respektování tohoto principu zajišťuje vymeze-

ní úplné soustavy reprezentativních biocenter vztažených k biogeografickým jednotkám. V reprezentativním biocentru musejí být zastoupeny všechny charakteristické potenciální přírodní ekosystémy příslušné biogeografické jednotky. Uplatnění tohoto principu směřuje k vymezení nezbytného počtu reprezentativních biocenter.

Princip funkčních vazeb ekosystémů odpovídá původnímu kritériu prostorových vztahů potenciálních ekosystémů. Také vychází z biogeografického členění krajiny a jeho uplatnění slouží ke stanovení základních reprezentativních tras větvi ÚSES všech hierarchických úrovní a zároveň s tím i k dílčímu zpřesnění (redukci, konkretizaci) základních rámců pro vymezení reprezentativních biocenter. Uplatnění tohoto principu zajišťuje, aby byly při vymezení větvi ÚSES a jejich jednotlivých biokoridorů preferovány přirozené migrační trasy s minimálním zastoupením přirozených migračních bariér. Aplikace tohoto principu navazuje na princip biogeografické reprezentativnosti a společně s ním vede k vymezení základní reprezentativní sítě ÚSES všech hierarchických úrovní.

Princip přiměřených prostorových nároků odpovídá původnímu kritériu nezbytných prostorových parametrů. Jeho uplatnění slouží ke stanovení základních parametrů ÚSES (tvaru a velikosti biocenter, délky biokoridorů mezi biocentry a jejich šířky, resp. hustoty sítě ÚSES) v přiměřených hodnotách. Uplatnění tohoto principu zajišťuje, aby základní skladebné části ÚSES (biocentra a biokoridory) měly z hlediska funkčnosti vyhovující rozměry, tvar a rozlohu, a aby byla zároveň síť vymezených skladebných částí ÚSES přiměřeně hustá. Uplatnění tohoto principu vede ke konkretizaci vymezení jednotlivých skladebných částí ÚSES a k nezbytnému doplnění soustavy biocenter všech hierarchických úrovní pro zajištění funkčnosti systému.

Princip zohlednění aktuálního stavu krajiny odpovídá původnímu kritériu aktuálního stavu krajiny. Uplatněním tohoto principu jsou k vymezení skladebných částí ÚSES v maximální možné míře využity vhodné existující ekologicky cenné biotopy s cílem urychlit vytváření a rozvoj plně funkční sítě ÚSES s pozitivními dopady na biodiverzitu území. Tento princip se uplatní při výběru konkrétních segmentů krajiny způsobily k začlenění do skladebných částí ÚSES. Znalost aktuálního stavu krajiny a v ní se nacházejících ekosystémů, biotopů, případně i jednotlivých druhů a jejich populací, je důležitým faktorem zejména při konkrétním umístování a vymezení jednotlivých skladebných částí ÚSES.

Princip zohlednění jiných limitů a zájmů v krajině odpovídá původnímu kritériu společenských limitů a zájmů. Jeho uplatnění slouží zejména k identifikaci aktuálně známých limitů využití území a zájmů na využití území (krajiny) ke koordinaci vymezení jednotlivých skladebných částí ÚSES se zjištěnými limity či zájmy využití území a podle možností k eliminaci střetů vyplývajících z konkrétního řešení, i když je nelze při vymezení ÚSES pochopitelně zohlednit v celé šíři. Princip zdůrazňuje potřebu při vymezení ÚSES vyhodnotit míru omezení související s konkrétními limity a zájmy a současně s tím možnost jiného územního nebo funkčního řešení.

Princip poslušnosti a vzájemné návaznosti hierarchických úrovní ÚSES vychází ze síťové struktury územního systému ekologické stability, který je definován jako vzájemně propojený soubor přírodních a přírodě blízkých ekosystémů. Uplatnění tohoto principu vede k zachování logiky vymezování a prostorových návazností ÚSES tak, aby hierarchicky nižší úrovně ÚSES územně i funkčně navazovaly na hierarchicky vyšší úrovně ÚSES, což umožňuje vytvoření vzájemně propojeného funkčního systému. Součástí principu je i automatická systémová příslušnost skladebných částí ÚSES hierarchicky vyšších úrovní k hierarchicky nižším úrovním. Při tvorbě koncepce ÚSES je určující poslušnost od nejvyšší k nejnižší úrovni – od nadregionální přes regionální až k místní (lokální) úrovni. Logickým důsledkem vzájemného propojení rozlišovaných hierarchických úrovní ÚSES je fakt, že se vymezování skladebných částí jednotlivých hierarchických úrovní ÚSES vzájemně ovlivňují a při zpřesňování koncepčně vymezeného ÚSES je vzájemně ovlivňování všech úrovní již obousměrné.

Princip přiměřené konzervativnosti vychází z relativní neměnnosti přírodních podmínek ovlivňujících vymezení ÚSES a zároveň ze skutečnosti, že ÚSES je na většině území našeho státu již vymezen (nutno současně dodat, že v některých případech ve vztahu k hlavním přírodovědným principům věcně nesprávně). Uplatnění tohoto principu slouží především k minimalizaci zásahů jak do stávajících vyhovujících koncepčních řešení, tak do vymezených skladebných částí ÚSES. Pro vytvoření funkčního ÚSES je žádoucí, aby jeho vymezení bylo dlouhodobě stabilizováno jak z hlediska ekosystémového (přírodního), tak z hlediska společenského. Aby tedy byly zajištěny rozhodující přírodní podmínky s pevnou vazbou na konkrétní stanoviště umožňující rozvoj potenciálních ekosystémů a byla na tom závazná dlouhodobě fixovaná společenská shoda zakotvená v územně plánovací dokumentaci, případně v parcelním vymezení v pozemkových úpravách.

Metodika zdůrazňuje, že každý z uvedených principů má neopomenutelný a nezastupitelný význam a jejich dodržení je základním předpokladem pro vymezení funkčního ÚSES. Žádný z uvedených principů přitom nelze uplatnit jednostranně nebo izolovaně, ale vždy pouze komplementárně k ostatním principům.

Plán ÚSES

Metodika vymezování ÚSES směřuje proces vymezování ÚSES, v němž se uplatní odborné znalosti a základní principy vymezování ÚSES, k vytvoření nebo aktualizaci oborové dokumentace orgánů ochrany přírody ve smyslu § 2 vyhlášky č. 395/1992 Sb., tedy plánů ÚSES. Tato dokumentace je podkladem pro závazné vymezení ÚSES především v územně plánovací dokumentaci (v zásadách územního rozvoje a územních plánech, případně v regulačních plánech), což lze považovat za **hlavní účel plánu ÚSES**. Kromě toho je plán ÚSES podkladem pro plán společných zařízení komplexních pozemkových úprav, oblastní plány rozvoje lesa nebo lesní hospodářské plány a lesní hospodářské osnovy.

Vzhledem k uvedenému hlavnímu účelu plánů ÚSES se plán ÚSES zpracovává ve dvou úrovních, a to v úrovni **nadmístní (plán nadmístního ÚSES)** je podkladem pro vymezení ÚSES v zásadách územního rozvoje) a **místní (plán místního ÚSES)** je podkladem pro vymezení ÚSES v územních plánech obcí).

Plán nadmístního ÚSES obsahuje koncepci řešení nadregionálního a regionálního ÚSES a základní vymezení nadregionálních a regionálních biocenter a biokoridorů. Je pořizován orgány ochrany přírody příslušnými dle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, k vymezení a hodnocení regionálního ÚSES (krajskými úřady, újezdními úřady a na území zvláště chráněných území a jejich ochranných pásem správami národních parků a Agenturou ochrany přírody a krajiny ČR – Správami chráněných krajinných oblastí). Plán nadmístního ÚSES je řešen v podrobnosti odpovídající měřítku zpracování a hlavnímu využití; s ohledem na jeho využití je výstupem jednak **relativně přesné vymezení** ploch biocenter a biokoridorů, které slouží jako podklad pro upřesněné vymezení ÚSES v plánech místního ÚSES a následně v územních plánech obcí, jednak **rámčové vymezení ploch** a koridorů pro vymezení nadregionálního a regionálního ÚSES v zásadách územního rozvoje (plochy pro upřesnění biocenter, koridory pro upřesnění biokoridorů).

Plán místního ÚSES obsahuje koncepci řešení všech hierarchických úrovní ÚSES a vymezení biocenter a biokoridorů všech hierarchických úrovní, případně doplněné o vymezení interakčních prvků. Je pořizován orgány ochrany přírody příslušnými dle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, k vymezení a hodnocení místního ÚSES (obecními úřady obcí s rozšířenou působností, újezdními úřady a na území zvláště chráněných území a jejich ochranných pásem správami národních parků a Agenturou ochrany přírody a krajiny ČR – Správami chráněných krajinných oblastí). V plánech místního ÚSES dochází ke zpřesnění vymezení skladebných částí nadregionálního a regionálního ÚSES v souladu s koncepcí obsaženou v zásadách územního rozvoje, resp. plánech nadmístního ÚSES, a doplnění místní (lokální) úrovně ÚSES. Všechny tři úrovně ÚSES jsou v plánu místního ÚSES řešeny v podrobnosti odpovídající měřítku územního plánu. Výsledkem je vymezení funkčně propojené sítě ÚSES zahrnující konkrétní (tj. upřesněná) plošná vymezení jednotlivých biocenter a biokoridorů všech tří hierarchických úrovní ÚSES, případně i plošná či liniová vymezení interakčních prvků.

Bez ohledu na různou podrobnost, rozsah řešeného území a další specifické požadavky související s jejich využitím pro určitou úroveň územně plánovací dokumentace metodika rozlišuje čtyři základní etapy zpracování plánů ÚSES – shromáždění podkladů, rozborů, návrh a projednání.

Významnou součástí zpracování plánů ÚSES jsou terénní průzkumy. Zatímco v době zpracování prvních dokumentací (generelů) ÚSES byly terénní průzkumy často jediným, zcela nenahraditelným zdrojem informací, v současnosti, s rostoucí kvalitou a dostupností podkladových informací o úze-

mí z jiných zdrojů (elektronická data dostupná na mapových serverech) slouží terénní průzkumy především k ověřování a doplňování zjištěných dat potřebných mj. pro popisné údaje návrhů plánů ÚSES.

Závěr

Ministerstvo životního prostředí považuje plány ÚSES zpracované odborně způsobilými osobami za základní nástroj orgánů ochrany přírody k tomu, aby v odpovídající míře v kontextu stavebního zákona naplnily svou působnost k vymezování a hodnocení ÚSES podle zákona o ochraně přírody a krajiny a přispěly tak k udržení a obnově ekologické stability krajiny, tedy schopnosti krajiny odolávat vnějším vlivům a zachovávat své přirozené vlastnosti a funkce.

Bez aktuálních oborových podkladů pro zajištění základní potřeby území z hlediska posílení ekologické stability krajiny, které zohledňují aktuální stav území a širší územní souvislosti, však orgán ochrany přírody nemůže odpovídajícím způsobem zabezpečit funkční vymezení ÚSES všech hierarchických úrovní v územně plánovacích dokumentacích a v komplexních pozemkových úpravách v potřebných prostorových parametrech a zajistit spojitost systému především na hranicích katastrů jednotlivých obcí. Zpracování, resp. aktualizace plánu ÚSES jako oborového podkladu ochrany přírody v souladu s Metodikou vymezování ÚSES může zároveň posloužit k identifikaci problematického vymezení ÚSES v územních plánech, nebo dokonce v nadřazené územně plánovací dokumentaci a jeho uplatněním v procesu územního plánování umožnit nápravu.

Vymezování ÚSES je po odborné stránce náročná a komplexní činnost, která vyžaduje značnou sumu znalostí z krajinné ekologie, biogeografie, botaniky i z dalších přírodovědných oborů a zkušeností s přesahem do oblasti územního plánování, zemědělství i lesnictví. Metodika vymezování ÚSES zdaleka nemůže tyto znalosti a zkušenosti nahradit, pouze je usměrňuje tak, aby vymezení ÚSES bylo z hlediska potenciálního zajištění ekologicko-stabilizačních funkcí efektivní, patřičně zdůvodněné a obhajitelné a respektující princip proporcionality k jiným veřejným či oprávněným zájmům v území.

Metodika vyšla ve Věstníku Ministerstva životního prostředí (ročník XXVII, částka 5, květen 2017) a lze ji stáhnout na stránkách Ministerstva https://www.mzp.cz/cz/vestnik_2017 nebo na stránkách Operačního programu životního prostředí mezi dokumenty 52. výzvy (<http://www.opzp.cz/vyzvy/52-vyzva/dokumenty>).

Ing. Eva Voženílková
Ministerstvo životního prostředí

ENGLISH ABSTRACT

Methodology for delimitation of territorial systems of environmental stability, by Eva Voženílková

As part of Call 52 of the Operational Programme Environment 2014–2020, in early May 2017 the Ministry of the Environment published the document Methodology for delimitation of territorial systems of environmental stability. This is a professional methodology tool for the delimitation of territorial systems of environmental stability under the terms of Act 114/1992 on Nature and Landscape Protection for the defining of systems of environmental stability that make possible the preservation and reproduction of natural wealth, influence less stable parts of the landscape and create a basis for its varied use. The assessment is carried out by bodies of spatial planning and environmental protection in cooperation with authorities responsible for water management, land resource protection and forestry administration.