

Územní systém ekologické stability v politikách a strategiích

Petr Birklen a Pavla Kůsová

Územní systém ekologické stability má v České republice již dvacetiletou historii; v roce 1992 byl včleněn do zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, a stal se tak jedním z hlavních pilířů obecné ochrany. Zákonná kodifikace ochrany a vytváření ÚSES posunula ČR v oblasti ochrany krajiny mezi přední země v Evropě a ve světě.

Zákon o ochraně přírody a krajiny definuje ÚSES v § 3 odst. 1, písm. a) jako „vzájemně propojený soubor přirozených i pozměněných, avšak přírodě blízkých ekosystémů, které udržují přírodní rovnováhu. Rozlišuje se místní, regionální a nadregionální systém ekologické stability“. Soubor ekosystémů potřebné kvality je ve významné části území ČR zatím stále nepropojený. Vymezování ÚSES je proto prováděno i tam, kde v reálném čase nejsou přítomny přírodní nebo přírodě

blízké ekosystémy, ale vybrané plochy mají potenciál pro vznik přirozeného ekosystému a je nezbytné je chránit pro následná opatření směřující k jejich obnově.

Zákon proto pamatuje i na tyto aktivity a v ustanovení § 4 odst. 1 uvádí, že „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 stanoví a jeho hodnocení pro-

vádějí orgány územního plánování a ochrany přírody ve spolupráci s orgány vodohospodářskými, ochrany zemědělského půdního fondu a státní správy lesního hospodářství. Ochrana systému ekologické stability je povinností všech vlastníků a uživatelů pozemků tvořících jeho základ; jeho vytváření je veřejným zájmem, na kterém se podílejí vlastníci pozemků, obce i stát“. Podrobnosti vymezování a hodnocení ÚSES jsou upřesněny v prováděcí vyhlášce k zákonu č. 395/1992 Sb.



Nadregionální biokoridor – údolí řeky Dyje v NP Podyjí

Foto Zdeněk Patzelt



Centrální část Labských pískovců tvoří nadregionální biocentrum.

Foto Zdeněk Patzelt

Od strategie k procesu, nebo naopak?

Posílení ekologické stability krajiny je v praxi složitý proces, kde na sebe navazuje řada nástrojů nejen resortu životního prostředí, ale i z oblasti územního plánování a zemědělské či lesnické politiky. Nástroje proto musejí být vzájemně účinně koordinovány, k čemuž významně přispívají zejména strategické dokumenty. Z hlediska ÚSES jsou zásadní strategické dokumenty MŽP, konkrétně Strategický rámec udržitelného rozvoje, Státní politika životního prostředí, Strategie ochrany biologické rozmanitosti ČR a Státní program ochrany přírody a krajiny.

Skladebné části ÚSES jsou vymezovány na základě potenciálních ekosystémů ve vazbě na abiotické podmínky a aktuální stav krajiny v podrobnosti plánu ÚSES podle prováděcí vyhlášky k zákonu č. 395/1992 Sb. Takto zpracovaný ÚSES je převzat jako podklad pro zpracování územního plánu a představuje jeden z limitů využití území, který musí být při zpracování územního plánu respektován a uveden do souladu s ostatními funkcemi daného území. Po schválení vymezení ÚSES v územně plánovací dokumentaci nastupují další, zejména motivační nástroje (dotace a osvěta) podporující jeho realizaci v krajině. Uplatnění ÚSES předurčuje zázemí, ve kterém může fungující ekologická síť vznikat a prosperovat. Tyto obecné předpoklady se pak spojují v jednotlivých cílech strategických dokumentů a ty jsou velmi podobné. Jedná se o podporu a uchování ekologické stability, vytváření a péče o ÚSES a o vytváření ekonomických nástrojů k podpoře realizace ÚSES.

Strategický rámec udržitelného rozvoje

Dokument je průřezový a počítá s implementací do dílčích resortních strategií, aby i v nich byly obsaženy principy udržitelného

rozvoje. Strategický rámec, který nahradil v roce 2010 dosavadní Strategii udržitelného rozvoje (2004–2009), chápe ochranu krajiny jako předpoklad pro ochranu druhové diverzity. K jejímu zajištění definuje dva základní cíle:

■ **Udržení a zvýšení ekologické stability krajiny a podpora jejích funkcí.** Tohoto cíle lze dosáhnout zejména udržitelným hospodařením v krajině, které minimalizuje negativní zásahy do krajiny, podporou vegetačních opatření v krajině, především výsadby a obnovy remízků, alejí, soliterních stromů, větrolamů, vodních prvků, a prostřednictvím ÚSES, a to i formou podpory pozemkových úprav, které jsou jeho základním nástrojem. V případě ÚSES nabádá k zapojení vlastníků a jejich motivaci formou dotací a příspěvků a v neposlední řadě ke zvýšení osvěty.

■ **Ochrana volné krajiny prostřednictvím využívání zastavěných území pro další rozvoj uvnitř sídel, jako jsou „brown-fields“ apod.** Cílem je zamezit výstavbě „na zelené louce“, v důsledku čehož by mělo dojít ke snížení fragmentace krajiny a ekosystémů, a tím i k posílení biodiverzity a ekologické stability v krajině.

Státní politika životního prostředí

V oblasti ochrany krajiny dokument konstatoval, že se k datu jeho schválení krajina v ČR stále potýká s nízkou ekologickou stabilitou, a je proto nutné zajistit její podporu důslednou realizací ÚSES. Mimo jiné SPŽP formulovala požadavek, aby se do roku 2003 uskutečnilo 50% projektů ÚSES zpracovaných v rámci komplexních pozemkových úprav. V následující SPŽP, schválené v roce 2004 (s platností do roku 2010), byly v oblasti ochrany přírody a krajiny stanoveny cíle týkající se zkvalitnění sítě ÚSES a podpora realizace skladebných částí ÚSES. V oblasti

sektorových politik směřovaly cíle k posílení tolik potřebných komplexních pozemkových úprav a k podpůrným programům. V současnosti je připravena navazující, verze SPŽP, která stejně jako předcházející uvádí, že přetrvává neuspokojivý stav krajiny v důsledku narůstající fragmentace, způsobené zejména budováním technické a dopravní infrastruktury. Zdůrazňuje, že je třeba zlepšit strukturu a stabilitu krajiny, aby byla schopná předcházet důsledkům extrémních klimatických jevů a poskytovat ekosystémové služby. Na základě těchto doporučení formuluje cíle, jež jsou opět spojeny s posílením ekologické stability krajiny. Chystaná SPŽP rovněž klade důraz na koordinovaný meziresortní přístup, dostatečnou informační podporu na úrovni veřejné správy a na revizi nastavení jednotlivých legislativních a ekonomických nástrojů.

Státní program ochrany přírody a krajiny

V historii resortu životního prostředí jde o první strategický dokument zaměřený na ochranu přírody a krajiny. Státní program ochrany přírody a krajiny byl schválen vládou v roce 1998 a reagoval především na potřebu zajistit plnění závazků Úmluvy o biologické rozmanitosti (Rio de Janeiro, 1992), jejíž smluvní stranou se ČR stala v roce 1993. SPOPK mj. zdůraznil nezbytnost zachovat území s vysokou ekologickou stabilitou v podobě zvláště chráněných území, biocenter a biokoridorů jako zdrojů diverzity a genofondu pro postupnou stabilizaci člo- věkem narušené krajiny. U hospodářsky využívaných ploch ve volné krajině se SPOPK zaměřil zejména na omezení eroze, obnovu vodního režimu a na nekontrolovatelné šíření škůdců. Opomenuta nezůstala ani návaznost vznikající sítě ekologicky stabilních území na slibně se rozvíjející mezinárodní projekt Celoevropské sítě EECONET (dnes PEEN), jejímž hlavním smyslem je také stanovení péče o ni a mezinárodní spolupráce.

Cíle stanovené Úmluvou o biologické rozmanitosti se ve SPOPK promítly zohledněním podpory realizace ÚSES rozšířením nabídky finančních nástrojů a v zavedení přírodě blízkého hospodaření v lesních biocentrech. Velká část úkolů SPOPK ve vztahu k obnově rozmanitosti a funkcí krajiny byla spojena s realizací komplexních pozemkových úprav, které ovšem za dobu jeho platnosti neprobíhaly v potřebné míře (do roku 2008 se uskutečnily pouze na 10% území ČR). Naopak se podařilo ÚSES zařadit mezi nosné tituly podporované dotacemi z Programu péče o krajinu či Programu revitalizace říčních systémů s výší podpory až 100% celkových nákladů vynaložených na opatření k budování ÚSES.

Upravený SPOPK (2009) nově zareagoval na potřebu aktualizace některých odborných podkladů, zejména na vymezení nadregionální úrovně (NR) ÚSES, který byl napo-

sledy koncepčně stanoven na území celé ČR v územně technickém podkladu nadregionálního a regionálního ÚSES ČR v roce 1996. Tento podklad je však nezbytné uvést do souladu zejména s vymezením v územně plánovacích dokumentacích krajů a obcí, ale také s aktuálními požadavky ochrany přírody. SPOPK rovněž zdůrazňuje potřebu zajistit dostatečnou rezervu státní půdy pro realizace skladebných částí ÚSES nebo pro případnou směnu pozemků (podle § 59 ZOPK). Takto účelově vázaná rezerva je dlouhodobě chybějícím článkem systému, který má usnadnit realizaci ÚSES. Tento úkol má významný ekonomický dopad na státní rozpočet, neboť v případě, že státní půda nebude pro tyto účely rezervována, bude nutné ve státním rozpočtu hledat prostředky na její výkup.

Od strategií k výsledkům

Uvedené strategie a politiky usilují o zajištění vhodných podmínek pro zkvalitnění a dopracování systému ekologické stability na území ČR. Praxe v oboru však naráží na mnoho komplikací, které vycházejí mimo jiné i z faktu, že ÚSES je v systému ochrany přírody a krajiny jediným nástrojem ochrany krajiny, který je zakotven v předpisech územního plánování, pozemkových úprav a lesního hospodářství. Právě tato sdílená kompetence je citlivým místem celého systému, neboť jak na úrovni státní správy, tak na odborné úrovni jsou nuceny spolupracovat odlišně orientované subjekty, což s sebou (podobně jako v ochraně vod nebo půdy) nese zvýšené nároky na komunikaci a koordinaci. Velkým nedostatkem ve vymezování ÚSES je stále chybějící informační systém, který by umožňoval ucelený přehled o vymezení a realizaci ÚSES v jednotlivých úrovních v rámci ČR a rovněž by bylo možné nahlížet do historie úprav vymezení. Nezbytné je sjednotit nejen přístup k vymezování ÚSES, ale také k jeho realizaci. Protože ÚSES je v ideálním případě především sukcesí dosažené ekologicky stabilní společenstvo, lze u mnoha skladebných částí ÚSES nechat realizaci na přírodě, tedy na postupné sukcesi (případně řízené sukcesi) lokalit. To se ovšem bude týkat především ÚSES, které jsou například částečně funkční. V případě realizací nefunkčních částí (např. na orných půdách) je vhodné přírodní procesy podpořit. K překážkám realizace skladebných částí ÚSES patří i již zmiňovaná nedostatečná rezerva státní půdy, nevyřešené majetkové vztahy a nezajištěná správa pozemků ÚSES včetně stále se vyskytujících hrubých nedostatků v projektech pozemkových úprav. Opomenout nelze ani nedostatečný systém hodnocení ÚSES. Kontroly v rámci hodnocení je potřeba zaměřit především na konečné vymezení v ÚPD dotčenými orgány, stejně

tak musí revizí projít zastaralé a metodicky nesprávně zpracované dokumentace ÚSES, které jsou používány jako podklady pro územně plánovací procesy.

Závěrem

Budování ÚSES u nás probíhá v jednotlivých úrovních systému s různou intenzitou a ukazuje se jako komplikovaný proces. Předpokladem jsou fungující meziresortní koordinace, ekonomické nástroje a dostatečná informační (osvětová) kampaň zaměřená jak na orgány státní správy, tak na širší veřejnost. ÚSES stále a zcela zaslouženě patří mezi ceněné a respektované nástroje ochrany přírody a krajiny. Bohužel nedostatečný

dohled a koordinace nad systémem jako celkem vede k různorodému pojmání ÚSES a mnohdy k jeho nesprávné interpretaci např. jako „zelených dálnic pro zajíce“. Smysl ÚSES je a musí zůstat multifunkční, nejde tedy jen o migraci savců, na kterou je často degradován. Faktem ovšem také je, že ÚSES trpí mnoha stereotypy, zastaralými metodikami a jen mizivým zájmem veřejnosti. Kdo z řad laiků, ale i poučené veřejnosti dokáže vysvětlit, co ÚSES je a k čemu slouží?

Další budoucnost ÚSES nespočívá pouze ve zlepšování systému samotného, ale také v jeho otevření se hledání aktuálního smyslu. Téma ÚSES je totiž až příliš často dogmatizováno a zkreslováno inženýrským přístupem, což ve výsledku může jeho smyslu uškodit.



Údolí Berounky pod Týřovicemi na Křivoklátsku je významným biokoridorem.

Foto Zdeněk Patzelt

ÚSES ve strategických dokumentech MŽP

1) Státní politika životního prostředí

http://mzp.cz/cz/statni_politika

III. Cíle aktualizované SPŽP v prioritních oblastech

1. Ochrana přírody, krajiny a biologické rozmanitosti

1.1.3. Posílení ekologické stability krajiny

- Zkvalitňovat územní systém ekologické stability
- Realizovat jeho chybějící části ÚSES

Z hlediska ekologické stability krajiny:

IV. Sektorové politiky

6. Zemědělství a lesní hospodářství – Environmentální opatření v oblasti zemědělství a lesním hospodářství

- Vytvořit podmínky pro rozvoj multifunkčního zemědělství na co největší ploše, posilovat mimoprodukční funkce půdy, zlepšovat možnosti rekreačního využití zemědělské krajiny (vyšší rozmanitost druhů hospodářských zvířat a zemědělských plodin, lepší prostupnost, péče o pozemky), podpořit komplexní pozemkové úpravy zlepšující ekologickou stabilitu krajiny
- Rozšířit programy pro pozemky ohrožené vodní nebo větrnou erozí a pro vyšší retenci vody v krajině v zájmu zvyšování ekologické stability krajiny

V. Nástroje realizace SPŽP

6. Nástroje strategického plánování

- Začlenit územní systémy ekologické stability
- Zabránit přílišné fragmentaci krajiny a podpořit její ekologickou stabilitu

2) Státní program ochrany přírody a krajiny – http://www.mzp.cz/cz/statni_program_ochrany_prirody_a_krajiny

3.1.3 Cíle

Ad 1. Udržet a zvyšovat ekologickou stabilitu krajiny

Ad 4. Zajistit odpovídající péči o optimalizovanou soustavu ZCHÚ a vymezený ÚSES jako o nezastupitelný základ přírodní infrastruktury krajiny, zajišťující zachování biologické rozmanitosti a fungování přírodních, a pro život lidí nezbytných, procesů

3.1.4. Opatření v sektoru krajina

Úkol K6 – Aktualizovat dokumentaci a vymezení nadregionálních ÚSES. Zajistit ponechání rezervy státních pozemků na realizaci ÚSES v rozsahu min. 3 % v každém k. ú. Posílit finanční prostředky na vytváření ÚSES v dotačních nástrojích MŽP

3.2.1.4. Opatření v sektoru lesní ekosystémy

Úkol L1 – V biocentrech vymezeného ÚSES v hospodářských lesích v majetku státu mimo ZCHÚ zachovat nebo zavést přírodě blízké formy hospodaření. K tomu uzavřít rámcovou dohodu mezi MŽP a státními podniky LČR a Vojenskými lesy, připravit metodický pokyn pro orgány ochrany přírody. V případě nestátních vlastníků využít a propracovat dotační programy v gesci MŽP a MZe k dosažení stejného cíle využitím a propracováním vhodných dotačních podpůrných programů včetně zpracování propagačních materiálů pro vlastníky

Úkol L2 – Vymezit společenskou objednávku, zahrnující mj. funkce ochrany přírody a další neprodukční funkce lesa ve vazbě na ZCHÚ a skladebné části ÚSES, pro subjekty vykonávající právo hospodaření v lesích ve vlastnictví státu (pro LČR, Vojenské lesy a lesy NP) prostřednictvím samostatných zákonů

Okrajově i 3.2.4.4. Opatření v sektoru agroekosystémy, půda

Úkol A2 – Navrhnout nový systém odvodů za vynětí pozemků z půdního fondu s ohledem na kvalitu půdy a význam pro ekologickou stabilitu krajiny

4.2.3. Opatření v sektoru ekonomické nástroje

Úkol E9 – Zajistit během následujících 10 let dostatečné finanční prostředky na postupnou realizaci vazeb v krajině, zejména v rámci naplňování cílů podle Rámcové směrnice o vodách a realizaci prvků územních systémů ekologické stability

3) Strategie biologické rozmanitosti České republiky 2005

http://www.bioinstitut.cz/documents/Strategie-CR_biodiverzita.pdf

VI. Regionální politika a územní plánování

IV. Cíle

8. Realizovat chybějící části ÚSES

X. Změna klimatu a biodiverzita

IV. Cíle

6. Podporovat význam zvláště chráněných území a ekologických sítí (zejména ÚSES) pro migraci složek biodiverzity

4) Strategický rámec – od 2010

http://mzp.cz/cz/strategie_udrzitelneho_rozvoje

4.4 Prioritní osa 4: Krajina, ekosystémy a biodiverzita

Priorita 4.1: Ochrana krajiny jako předpoklad pro ochranu druhové diversity

Cíl 1: Udržet a zvýšit ekologickou stabilitu krajiny a podporovat její funkce, zejména udržitelným hospodařením v krajině

Je nutné prosazovat šetrné využívání krajiny a minimalizovat negativní zásahy do krajinných systémů tak, aby nebyla narušena ekologická stabilita krajiny, a podporovat realizaci vegetačních opatření v krajině, zejména výsadbu a obnovu remízků, alejí, solitérních stromů, větrolamů, vodních prvků a územních systémů ekologické stability. Důležitým faktorem pro úspěšnou realizaci uvedených opatření bude podpora implementace Evropské úmluvy o krajině. Prostředkem pro dosažení tohoto cíle je podpora pozemkových úprav jakožto nástroje vytvářejícího mj. i podmínky pro zlepšení životního prostředí, ochranu a zúrodnění půdního fondu, vodní hospodářství a zvýšení ekologické stability krajiny, které usnadní realizaci výše uvedených opatření. Rovněž je třeba prosazovat ochranu systému ekologické stability krajiny, která je povinností vlastníků a uživatelů pozemků – vlastníci a uživatelé pozemků však musejí být pozitivně motivováni k efektivní spolupráci formou dotací a příspěvků. Smyslem tohoto cíle je snížení exploatace a záborů půdního a horninového prostředí, vytvoření podmínek k zabránění sesuvů půdy a hornin a podpora vyhodnocování stavu antropogenních zásahů do půdního a horninového prostředí.

Cíl 2: Chránit volnou krajinu

K naplnění cíle budou směřovat opatření zaměřená na upřednostňování zástavby uvnitř existujících sídel (nikoliv však na úkor sídelní zeleně) nebo ve vazbě na ně, podpora využívání brownfields, minimalizace fragmentace ekosystémů (především v případech, kdy dochází výstavbou infrastruktury i sídel k postupnému oddělování celých krajinných nebo orografických celků), minimalizace záborů zejména kvalitních půd a příprava a uskutečnění vzdělávacího programu zvyšujícího povědomí o hodnotě krajiny, její úloze a o jejích změnách. Problematiku fragmentace a vazeb přírodních prvků v území je také nutné důsledně zohledňovat v rámci rozvoje území.