

## **ŘÍZENÍ A DOKUMENTACE POZEMKOVÝCH ÚPRAV VE VZTAHU K ÚZEMNÍMU PLÁNOVÁNÍ**

JANA PODHRÁZSKÁ - ALENA TICHÁ - RADMILA GRMELOVÁ

Oddělení pozemkových úprav Brno, Výzkumný ústav meliorací a ochrany půdy Praha, Česká republika - Fakulta stavební, Vysoké učení technické v Brně, Česká republika - Ústřední pozemkový úřad, Ministerstvo zemědělství, Česká republika

### **Abstract in original language**

Úkolem pozemkových úprav je mimo jiné řídit se podklady územního plánování a realizovat je prostřednictvím uspořádání vlastnických práv k pozemkům. Cílem příspěvku je analýza problémů, které vyvstávají nebo mohou vyvstat v koordinaci a řízení pozemkových úprav a ve vztahu k územnímu plánování.

### **Key words in original language**

Pozemkové úpravy; územní plán; správní řízení; koordinace postupů; dotčené zájmy; plán společných zařízení.

### **Abstract**

The aim of the land consolidation, among others, is to follow the land planning projects and to implement them through the arrangement of plot reallocation with respect to the property rights. The purpose of this paper is to analyze that problems, they can arise in the coordination and proceedings of the land consolidation process and in relation to the land planning.

### **Key words**

Land consolidation; land planning; administrative procedure; coordination of the procedures; respective interests; project of common facilities.

## **1. ÚVOD**

Problematikou využití, rozvoje a ochrany venkovské krajiny se v současné době zabývají zejména tři ministerstva: Ministerstvo zemědělství, Ministerstvo životního prostředí a Ministerstvo pro místní rozvoj. Již z uvedeného je zřejmé, že prosazování rozličných opatření v krajině je podmiňováno různými zájmy jednotlivých oborů. Jejich realizace však je prováděna z velké míry prostřednictvím pozemkových úprav, to znamená prostorovým a funkčním uspořádáním pozemků tak, aby byly zabezpečeny podmínky pro hospodaření vlastníků zároveň s potřebami zachování a zlepšení ekologické stability krajiny. Tento proces je spjat s uspořádáním vlastnických práv k jednotlivým pozemkům, což často komplikuje naplňování představ, vizí a koncepcí týkajících se venkovské krajiny, zpracovávaných bez vazby na vlastnické vztahy v území. Pokud se týká podrobnosti zpracování, jsou pozemkovým úpravám nejbližší územní plány obcí, které však zpracovávají rozvojové plány také bez ohledu na vlastnické

vztahy. Úkolem pozemkových úprav je řídit se mj. podklady územního plánování a realizovat je prostřednictvím uspořádání vlastnických práv k pozemkům. Tento postup zákonitě naráží mnohdy na nepochopení, neochotu vlastníků či na faktickou nemožnost zapracování některých návrhů z důvodů jejich rozporuplné funkce. Cílem příspěvku je analýza problémů, které vyvstávají nebo mohou vyvstat v koordinaci a řízení pozemkových úprav a ve vztahu k územnímu plánování.

## **2. PROCES POZEMKOVÝCH ÚPRAV**

Proces pozemkových úprav je po organizační, věcné a dokumentační stránce velmi složitým správním řízením. Řízení o pozemkových úpravách je upraveno zákonem č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech (dále jen zákon o pozemkových úpravách, ZoPÚ) v aktuálním znění. Ve smyslu zákona **se pozemkovými úpravami ve veřejném zájmu prostorově a funkčně uspořádávají pozemky, scelují se nebo dělí a zabezpečuje se jimi přístupnost a využití pozemků a vyrovnání hranic tak, aby vytvořily podmínky pro racionální hospodaření vlastníků půdy.** Současně se jimi zajišťují podmínky pro zlepšení životního prostředí, ochranu a zúrodnění půdního fondu, vodní hospodářství a zvýšení ekologické stability krajiny. Součástí procesu pozemkových úprav je uspořádání vlastnických práv a s nimi souvisejících věcných břemen. Výsledky pozemkových úprav slouží pro obnovu katastrálního operátu (zákon č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky ve znění pozdějších předpisů, dále jen katastrální zákon, KZ) a jako nezbytný podklad pro územní plánování (zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, dále jen stavební zákon, SZ).

Předmětem pozemkových úprav jsou všechny pozemky v obvodu pozemkových úprav bez ohledu na dosavadní způsob využívání a existující vlastnické a užívací vztahy k nim. **Obvod pozemkových úprav** je území dotčené pozemkovými úpravami, které je tvořeno jedním nebo více celky v jednom katastrálním území. Řízení o pozemkových úpravách vždy zahajuje pozemkový úřad. Účastníky řízení jsou:

- **vlastníci pozemků**, které jsou dotčeny řešením v pozemkových úpravách, a jiné právnické a fyzické osoby, jejichž práva mohou být ve správním řízení přímo dotčena
- **stavebník**, je-li provedení pozemkových úprav vyvoláno v důsledku stavební činnosti,
- **obce**, v jejichž územním obvodu jsou pozemky zahrnuté do obvodu pozemkových úprav.

Pozemkové úpravy se provádějí zpravidla formou komplexních pozemkových úprav, pouze v případě nutnosti řešit jenom některé

hospodářské nebo ekologické potřeby v krajině, provádějí se formou jednoduchých pozemkových úprav.

### **3. KOORDINACE PROCESU POZEMKOVÝCH ÚPRAV**

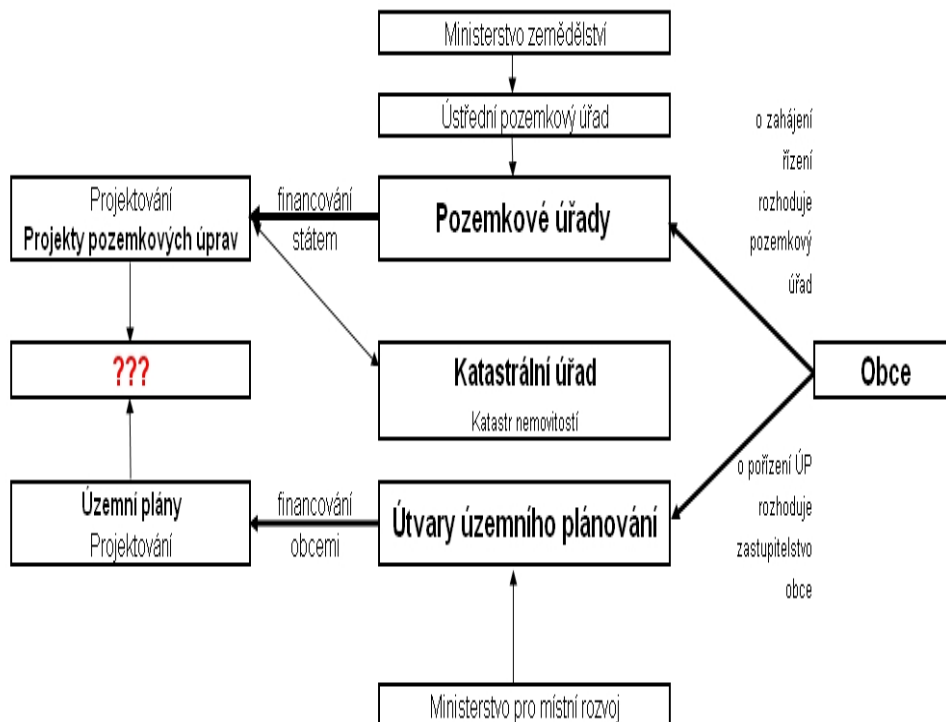
#### **3.1 KOMPETENCE ÚŘADŮ A ORGÁNŮ V PROCESU POZEMKOVÝCH ÚPRAV**

Složitost celého procesu pozemkových úprav vyvolává potřebu nezbytné vzájemné koordinace mezi účastníky procesu na všech kompetenčních úrovních. Na nejvyšší úrovni se jedná o nutnou spolupráci ministerstev podle jejich kompetencí:

- **Ministerstvo zemědělství** má v kompetenci řízení Ústředního pozemkového úřadu, který řídí 77 pozemkových úřadů v jednotlivých okresech. Ústřední pozemkový úřad zabezpečuje, po dohodě s krajským úřadem, vazbu pozemkových úprav na zásady územního rozvoje. Pozemkové úřady na základě získaných podnětů zahajují řízení o pozemkových úpravách.
- **Ministerstvo pro místní rozvoj** koordinuje činnost územního plánování. Působnost ve věcech územního plánování vykonávají orgány obcí a krajů. Ministerstvo může zasahovat do jejich působnosti jen v záležitostech týkajících se rozvoje území státu.
- **Ministerstvo životního prostředí** metodicky vede odbory životního prostředí na pověřených obcích, které se vyjadřují k projektům pozemkových úprav.

Na obrázku 1) jsou znázorněny vazby mezi jednotlivými útvary, které se do procesu pozemkových úprav zapojují. Mezi jednotlivými účastníky procesu vznikají často komplikované situace.

V tomto článku se zaměřují autorky na problém spolupráce projektantů pozemkových úprav a územních plánů. Vzhledem k tomu, že tvorba územních plánů se řídí stavebním zákonem a projektování pozemkových úprav se řídí zákonem o pozemkových úpravách, bylo by jistě vhodné, kdyby oba zákony byly kompatibilní. Místy se zdá, že legislativci obou předpisů neměli vůbec tendenci vytvořit komplexní právní úpravu problematiky územního plánování a pozemkových úprav. Pro ilustraci je v dalším popsán proces pozemkových úprav a dále proces tvorby územního plánu.



Obrázek 1 Kompetence jednotlivých útvarů při pozemkových úpravách

### 3.2 PRŮBĚH A DOKUMENTACE POZEMKOVÝCH ÚPRAV

Proces pozemkových úprav řídí pozemkové úřady. V následující tabulce je schematicky zaznamenán průběh pozemkových úprav z hlediska pozemkového úřadu.

<p><b>Zahájení řízení</b></p>	<p>Řízení zahajuje vždy pozemkový úřad.</p> <p>Zahájení řízení se oznamuje veřejnou vyhláškou.</p> <p>Pozemkový úřad vyrozumí o zahájení řízení dotčené správní úřady s tím, aby stanovily podmínky k ochraně zájmů podle zvláštních právních předpisů. Přestože zákon o pozemkových úpravách nestanoví pro vyrozumění žádnou lhůtu, mělo by k němu dojít bezprostředně po provedení oznámení. (§ 6 ZoPÚ)</p>
-------------------------------	---

<b>Úvodní jednání</b>	Svolává je pozemkový úřad. Slouží k seznámení účastníků s účelem, formou a předpokládaným obvodem pozemkových úprav. Pozemkový úřad obvykle nezve zástupce dotčených správních úřadů. (§ 7 ZoPÚ)
<b>Soupis a ocenění nároků vlastníků</b>	Pozemkový úřad zajišťuje vypracování soupisu nároků vlastníků pozemků. (§ 8 ZoPÚ)
<b>Návrh pozemkových úprav</b>	<p>Pozemkový úřad zajišťuje zpracování návrhu pozemkových úprav. (§ 9 odst. 1 ZoPÚ)</p> <p>Svolává nejméně jednou za 6 měsíců kontrolní den, na který zve zástupce dotčených správních úřadů i obce (§ 9 odst. 20 ZoPÚ)</p> <p>Předkládá dotčeným orgánům státní správy k vyjádření zpracovaný plán společných zařízení. (§ 9 odst. 10 ZoPÚ)</p> <p>Plán společných zařízení může pořizovatel regulačního plánu projednat jako regulační plán a rovněž pořizovatel územního plánu jej může projednat jako změnu stávajícího územního plánu obce (zasahuje-li do něj). (§ 9 odst. 12 ZoPÚ)</p> <p>V ostatních případech musí být plán společných zařízení dohodnut s úřadem územního plánování. (§9 odst. 12 ZoPÚ)</p>
<b>Rozhodnutí o pozemkových úpravách</b>	Po vystavení návrhu k veřejnému nahlédnutí z hlediska vznesení případných námitek a připomínek a následném závěrečném jednání vydá pozemkový úřad rozhodnutí o schválení návrhu pozemkových

	<p>úprav. Rozhodnutí se oznamuje veřejnou vyhláškou a doručuje všem účastníkům řízení. (§ 11 odst. 1, 3, 5 ZoPÚ)</p> <p>O nabytí právní moci uvedeného rozhodnutí (v případě podaného odvolání proti rozhodnutí prověření, zda proti němu nebyla podána žaloba), vydá pozemkový úřad rozhodnutí o výměně nebo přechodu vlastnických práv. Rozhodnutí se oznamuje veřejnou vyhláškou a doručuje všem účastníkům řízení. (§ 11 odst. 8, 9, 10 ZoPÚ)</p>
<b>Provádění pozemkových úprav</b>	<p>Pozemkový úřad stanoví postup realizace pozemkových úprav (po projednání se sborem zástupců vlastníků a za jeho průběžné spolupráce a s ohledem na potřeby vlastníků a se zřetelem na finanční zajištění). (§ 12 odst. 1 ZoPÚ)</p> <p>Pro změny druhů pozemků, výstavbu polních a lesních cest, ochranu a zúrodnování půdního fondu a další společná zařízení zahrnutá do schváleného návrhu pozemkových úprav se upouští od vydání územního rozhodnutí o umístění stavby a od rozhodnutí o využití území. (§ 12 odst. 3 ZoPÚ)</p> <p>Společná zařízení realizovaná podle schváleného návrhu pozemkové úpravy vlastní (obvykle) obec. (§12 odst. 4)</p>
<b>Péče o uskutečněná opatření</b>	Provádí vlastník společného zařízení

Tabulka 1 Průběh pozemkových úprav z hlediska pozemkového úřadu

Návrh pozemkových úprav musí splňovat náležitosti dané vyhláškou č.545/2002 Sb., o postupu při provádění pozemkových úprav a náležitostech pozemkových úprav jak vyplývá ze změn provedených vyhláškou č.122/2007 Sb. (dále jen vyhláška o postupu při provádění pozemkových

úprav VoPÚ). V příloze VoPÚ jsou vymezeny tyto náležitosti návrhu pozemkových úprav:

1. Průvodní list pozemkových úprav
2. Souhrnná zpráva
3. Dokumentace o přípravě řízení o pozemkových úpravách
4. Rozbor současného stavu
5. Dokumentace k určení obvodu pozemkových úprav
6. Dokumentace k soupisu nároků vlastníků pozemků
7. Plán společných zařízení
8. Návrh nového uspořádání pozemků
9. Ostatní grafické přílohy, které nejsou součástí plánu společných zařízení
10. Dokladová část.

### **3.3 PROCES TVORBY A DOKUMENTACE ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ**

Cílem územního plánování je vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území tak, aby byly uspokojeny potřeby současné generace a nebyly ohroženy podmínky života generací budoucích ve smyslu stavebního zákona.

Územní plánování zajišťuje předpoklady pro udržitelný rozvoj území soustavným a komplexním řešením účelného využití a prostorového uspořádání území s cílem dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území.

**Nástroje územního plánování** jsou:

- územně plánovací podklady,
- politika územního rozvoje,
- územně plánovací dokumentace.

**Územně plánovací dokumentací** se ve smyslu stavebního zákona rozumí:

- zásady územního rozvoje,
- územní plán,

- regulační plán.

Pořizovatelem územně plánovací dokumentace je příslušný obecní úřad, krajský úřad, Ministerstvo pro místní rozvoj. Obecní úřad obce s rozšířenou působností (dále jen „úřad územního plánování“) v přenesené působnosti:

- pořizuje územní a regulační plán pro území obce
- pořizuje územně plánovací podklady
- pořizuje územní plán, regulační plán a územní studii na žádost obce ve svém správním obvodu
- je dotčeným orgánem v územním řízení z hlediska uplatňování záměrů územního plánování, pokud nevydává územní rozhodnutí
- je dotčeným orgánem v řízení podle zvláštního předpisu, v němž se rozhoduje o změnách v území
- podává návrh na vložení dat do evidence územně plánovací činnosti.

Pořízení územně plánovací dokumentace není ze zákona povinné. O pořízení územně plánovací dokumentace rozhoduje zastupitelstvo obce.

Nejdůležitější územně plánovací dokumentací ve vztahu k pozemkovým úpravám je **územní plán a regulační plán**. Jak pozemkové úpravy, tak i územní plán řeší území v měřítku katastrálního území.

V procesu pořizování územního nebo regulačního plánu jsou ve smyslu výše uvedeného hlavními účastníky:

- **obec**, která zadává zpracování územního nebo regulačního plánu,
- **pořizovatel**, kterým je obecní úřad, ten vede procesní postup pořizování a sleduje soulad zejména s cíli a úkoly územního plánování,
- **projektant**, který zpracovává územní plán nebo regulační plán.

<b>Návrh na pořízení územního plánu</b>	Návrh se podává u obce, pro jejíž území se územní plán pořizuje.  Splňuje-li návrh všechny stanovené náležitosti, pořizovatel jej předloží k rozhodnutí zastupitelstvu obce (§ 46 SZ)
---	---



<b>Zadání územního plánu</b>	<p>Na základě rozhodnutí zastupitelstva obce o pořízení územního plánu a doplňujících průzkumů a rozborů pořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem zpracuje návrh na vydání územního plánu. \obsah zadání je stanoven ve vyhlášce 500/2006 Sb.</p> <p>Pořizovatel projedná návrh zadání s dotčenými orgány a veřejností. (§47 SZ)</p>
<b>Koncept územního plánu</b>	<p>Pokud je stanoveno v zadání územního plánu, zajistí pořizovatel pro obec zpracování konceptu územního plánu, jinak není zpracování konceptu povinné. (§48, 49 SZ)</p>
<b>Návrh územního plánu</b>	<p>Na základě schváleného zadání územního plánu pořizovatel pořídí pro obec zpracování návrhu územního plánu.</p> <p>Pořizovatel oznámí místo a dobu konání společného jednání o návrhu územního plánu dotčeným orgánům. Dotčené orgány a sousední obce mohou v dané lhůtě 30 dnů ode dne jednání uplatnit připomínky.</p> <p>Návrh územního plánu dále posuzuje krajský úřad z hlediska koordinace využívání území. Podle výsledku projednání projektant upraví návrh a tento se předkládá veřejnosti.</p> <p>(§50,51 SZ)</p>
<b>Řízení o územním plánu</b>	<p>Návrh územního plánu je 30 dní před veřejným projednáním vystaven k nahlédnutí. Každý k němu může podat písemnou připomínku. Náklady spojené s projednáním územního plánu hradí pořizovatel. (§52,53 SZ)</p>
	<p>Jsou-li všechny náležitosti územního plánu v pořádku, vydává jej</p>

<b>Vydání územního plánu</b>	zastupitelstvo obce formou opatření obecné povahy podle správního řádu. (§54 SZ)
<b>Ukládání a poskytování územního plánu</b>	Územní plán opatřený záznamem o účinnosti ukládá pořizovatel u obce, pro kterou byl pořízen. Poskytuje jej rovněž příslušnému stavebnímu úřadu, úřadu územního plánování a krajskému úřadu.
<b>Změny územního plánu</b>	Při pořizování a vydávání změn územního plánu se postupuje obdobně podle §43 až §46 a §50 až §54 SZ a přiměřeně podle §47 až 49 SZ. (§55 SZ)  Územní plán může být měněn pouze změnou, která je pořizována obdobně jako územní plán. Nelze jej změnit rozhodnutím podle § 97 odst.3 správního řádu.
<b>Platnost územního plánu</b>	Územní plán sídelního útvaru schválený před 1.7.1992 je platný maximálně do 31. 12.2009.  Územní plán sídelního útvaru schválený před 1.1.2007 je platný maximálně do 31.12.2015.  Územní plán vydaný po 1.1.2007 je platný zatím bez dalšího omezení.

Tabulka 2 Průběh pozemkových úprav z hlediska pozemkového úřadu

**Regulační plán** (§61 až §75 SZ) se zpracovává zpravidla pro zvlášť stavebně exponovaná území ve větší podrobnosti než územní plán. Postup je obdobný jako u územního plánu.

Z hlediska návaznosti na pozemkové úpravy je však nutné zdůraznit, že **regulační plán může nahradit plán společných zařízení** pozemkových úprav podle zákona o pozemkových úpravách, ZoPÚ.

Návrh plánu společných zařízení (dále jen PSZ) je souhrn opatření, která mají zabezpečit a naplnit §2 ZoPÚ. Soubor opatření zahrnuje:

- **cestní síť**, tj. opatření k zabezpečení přístupnosti pozemků (polní cesty, lesní cesty, mostky, propustky, brody, železniční přejezdy),
- **protierozní opatření** na ochranu půdního fondu (protierozní meze, zasakovací pásy, záchytné příkopy, terasy, větrolamy, protierozní zatravnění, zalesnění apod.),
- **vodohospodářská opatření** k neškodnému odvedení povrchových vod a k ochraně území před záplavami (suché poldry, nádrže, rybníky, odvodnění, ochranné hráze apod.),
- **místní Územní systém ekologické stability (ÚSES)**, tj. opatření pro zvýšení ekologické stability (biocentra, biokoridory, interakční prvky),
- **opatření k ochraně a tvorbě životního prostředí**, například doplnění zeleně, terénní úpravy,
- **další** výše nevyjmenovaná opatření.

Navrhovaná opatření se vzájemně doplňují tak, aby byly zajištěny podmínky pro zlepšení životního prostředí, ochranu a zúrodnění půdního fondu, vodní hospodářství a zvýšení ekologické stability krajiny. Na realizaci návrhu PSZ je přednostně využita **státní, obecní půda** případně **adekvátní rozsah výměry půdy vlastníků** (pokud je nedostatek státní nebo obecní půdy). Při tvorbě PSZ je nezbytné reflektovat širší územní vztahy – povodí, biochory, propojení cestní sítě s navazujícím územím. Plán společných zařízení je však navrhován pouze v obvodu pozemkové úpravy. Zájmy ochrany půdy, vody a krajiny mají vždy přednostní význam před jinými požadavky na pozemky.

Zpracovaný plán společných zařízení pozemkových úprav může být převzat do územně plánovací dokumentace jako regulační plán. Ve smyslu § 9 odst. 12 ZoPÚ může pořizovatel regulačního plánu projednat plán společných zařízení jako regulační plán a rovněž pořizovatel územního plánu jej může projednat jako změnu stávajícího územního plánu obce (zasahuje-li do něj). V ostatních případech musí být plán společných zařízení dohodnut s úřadem územního plánování.

Ve smyslu § 70 SZ zastupitelstvo obce může v odůvodněných případech rozhodnout o souběžném pořízení a vydání regulačního plánu pořizovaného z podnětu a změny územního plánu, která je vyvolána tímto regulačním plánem. Regulační plán nemusí být v tomto případě v souladu s částmi územního plánu, které jsou měněny souběžně pořizovanou změnou územního plánu. Vydání změny územního plánu je podmínkou pro vydání regulačního plánu, který změnu vyvolal.

#### **4. ZÁVĚR**

Při zpracování pozemkových úprav musí být respektovány zásady územního rozvoje a současně pozemkové úpravy jsou jedním z nezbytných podkladů územního plánování. Podle právních předpisů není jednoznačně definován postup a v některých případech dochází k procesním „zádrhelům“ z důvodů mnohdy jen obtížně dosažitelné možnosti realizace návrhů územního plánu nástroji pozemkových úprav. Následně je vyvolána změna územního plánu, což znamená další finanční náklady, hrazené obcemi a časové prodlevy v postupu pozemkové úpravy. Takto může nastat situace, že vyprojektování některých společných zařízení je vlastně zapláceno třikrát: poprvé v původním územním plánu, podruhé v procesu navrhování společných zařízení pozemkové úpravy a potřetí změnou územního plánu.

Nemalou úlohu v celém složitém procesu pozemkových úprav také hrají zdroje financování projektů. Zatímco projektování pozemkových úprav je hrazeno projektantům z prostředků Ministerstva zemědělství, tedy ze státních prostředků, tak náklady na zpracování územního plánu projektantem (a tedy i změny územního plánu v souvislosti s pozemkovými úpravami) hradí obec.

Je zřejmé, že katastrální mapy, územní plán a dokumentace pozemkových úprav musí být v souladu. Je nezbytné vytvořit metodickou pomůcku ke koordinaci tohoto procesu a nejlépe pak vypracovat právní normu či soubor s komplexní úpravou pohledu na plánování, tvorbu a užívání krajiny. Autorky předpokládají, že uvedený text k tomuto cíli přispěje.

#### **Literature:**

- KOLEKTIV. Koordinace postupu zpracování územně plánovací dokumentace a návrhu komplexních pozemkových úprav. Brno, ÚUR a VÚMOP Brno, 1999. 36 s
- ČMKPÚ. Metodický návod pro vypracování návrhů pozemkových úprav. Praha, MZe- ÚPÚ 2004. 194 s.
- Podhrázká, J. a kol. Projektování pozemkových úprav. Brno, Učební texty MZLU v Brně, 2006. ISBN 80-7375-011-2. 213 s.
- TNV 75 0144 Terminologie pozemkových úprav. Hydroprojekt a.s., Praha 1996.
- Zákon č.139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech, účinnost 1.1.2003 ve znění pozdějších novel
- Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu., dále jen stavební zákon, (SZ).

- Vyhláška č. 122/2007 Sb., o postupu při provádění pozemkových úprav
- Vyhláška č. 500/2006 Sb. o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti
- Vyhláška č.545/2002 Sb., o postupu při provádění pozemkových úprav a náležitostech pozemkových úprav jak vyplývá ze změn provedených vyhláškou č.122/2007 Sb.

**Contact – email**

*podhrazska@vumopbrno.cz - ticha.a@fce.vutbr.cz -  
radmila.grmelova@mze.cz*