

POZEMKOVÉ ÚPRAVY A INTEGROVANÝ MANAŽMENT ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA

LANDSCAPE PROJECT CONSOLIDATION AND INTEGRATED ENVIRONMENTAL MANAGEMENT

ANTON JULÉNY

ABSTRACT

Land consolidation project model solves problem of new ownerships of land, create new economics and social relates. Land ownership is effectively enforce integrated environment management in practice for government. One way to land ownership is the landscape consolidation projects.

KEYWORDS

Environmental management, land consolidation, parcel, ownership, optimalization, GIS

Úvod

Motto: Predmetem zájmu psychohistorie nebyl člověk, ale zástupy lidí. Byla to věda o masách, o masách čítajících miliardy jedinců. Reakce na podněty dovedla předpovědět asi s takovou přesností, s jakou by věda méně významná dospěla k předpovědi odrazu koule v kulečnicku. Reakce jednotlivce se s pomocí známých matematických postupu předpovědět nedaly, reakce miliardy je ovšem něco úplně jiného. (ASIMOV, I. 1952)

Manažment ŽP by mal začínať projektom pozemkových úprav ako nástrojom na riešenie nového usporiadania krajiny. Neznamená to, že inde nemôže fungovať, ale cez projekty pozemkových úprav ma vyššie šance na úspech. Projekty pozemkových úprav nie sú nutným a ani postačujúcim nástrojom manažmentu, ale patria k málo využívanému prostriedku. Z formálneho hľadiska sú blízke územnému plánovaniu, obsahovo sú však silnejšie, lebo dokážu zabezpečiť plnenie úloh územného plánu aj vlastnícky.

Moje poznámky sú istým spôsobom zovšeobecňujúce a môj pohľad nepresahuje projekty, ktorých som bol účastníkom alebo zodpovedným projektantom a nemusí sa zhodovať so všeobecne prijímaným názorom na pozemkové úpravy.

Na pozemkové úpravy sa dá pozrieť aj pohľadom ekonomických teórií – nové usporiadanie pozemkov je akt čistého kapitalizmu, kde dôjde podstatnému prerozdeleniu výrobného prostriedku – pôdy. Takýto pohľad nie je uvedený priamo v zákone č.330/1991 Zb. a vyhýba sa mu, ale dôležitosť pozemkového vlastníctva mu dáva význam. Vo všeobecnosti sa vyzdvihuje pri projektoch ich užitočnosť, verejný záujem, ochrana prírody, rozvoj trhu s pôdou a podobne, ale chýba práve zdôraznenie princípu výrobného nástroja. A ak sa budeme baviť o výrobnom nástroji, tak sa dostávame k štandardným ekonomickým nástrojom. Takémuto spojeniu sa spravidla vyhýbame, lebo pôde priradíme iné hodnoty a možno to je dôvod, prečo sa k nej správame tak, ako sa správame.

1. Pozemkové úpravy

Projekty pozemkových úprav sa vyvíjali postupne, od jedinečného spracovania každého projektu až po súčasné manufaktúrne spracovanie. Prvé projekty boli rizikovou činnosťou, neexistovala žiadna záruka trvania projektu, nehovoriac o nejakom plánovanom zisku alebo iných ekonomických ukazovateľoch. V každom okrese platili rôzne pravidlá, boli rôzne požiadavky a podmienky. V každom okrese bol iný „vzorový“ spracovateľ, podľa ktorého museli robiť všetci ostatní. Časom sa všetky požiadavky takmer zjednotili na úrovni správnych orgánov pre pozemkové úpravy, ale požiadavky a predstavy jednotlivých pracovísk správy katastra naďalej nie sú rovnaké.

Projekty pozemkových úprav spravidla vykonávajú firmy, ktorých náplň práce sú geodetické činnosti a prístup k riešeniu problémov manažmentu je inžiniersky. V častiach MÚSES a Všeobecných zásadách funkčného usporiadania participujú krajinní inžinieri, ekológovia a ďalší odborníci, ale zodpovednosť nesie projektant pozemkových úprav a vo väčšine prípadov je to geodet a preto je pohľad na projekty pozemkových úprav orientovaný technicky.

A. Kritériá úspešnosti projektov

Základným kritériom zadania projektu pozemkových úprav a dôležitým kritériom úspešnosti projektov sú kvantitatívne ukazovatele. Tým najdôležitejším je počet parciel a vlastníckych vzťahov (rozdobenosť). Pomer medzi počtom pôvodných vlastníckych vzťahov a nových vlastníckych vzťahoch, nech je akokoľvek dobrý, nehovorí nič o tom, ako sa zmenila štruktúra erózných vplyvov. Vieme kvantifikovať plochy určené na ochranu pred eróziou, ale nevieme, do akej miery budú účinné. Z modelov GIS to síce odhadneme, ale určite neodhadneme všetky dôsledky zmien.

B. Ekologický egoizmus

Toto je dosť vratká otázka a mnoho ľudí sa možno nahnevá, lebo uvediem príklad, ktorého dôsledkom je znižovanie výmery poľnohospodárskej pôdy. Na jednej strane sme sa rozhodli, že sa bude chrániť rôznorodosť prírody a spravidla sa za predmet ochrany považovala pôda označená v katastri nehnuteľnosti ako ostatná plocha. Druhotným dôsledkom tohto stavu bola expanzia rozvojových a developerských záujmov na poľnohospodárskej pôde, ktorá by akoby pre svoju jednoduchosť a množstvo nemusela byť predmetom ochrany.

C. Pozemkový egoizmus

Projekt pozemkových úprav obsahuje nástroje, ktoré môžu využiť vlastníci v neprospech akýchkoľvek zmien. Ich možnosti začínajú už pri povolení pozemkových úprav, pri registri pôvodného stavu, pri návrhu zásad na umiestnenie nových pozemkov a tvorbe registra nového stavu. Najčastejšími požiadavkami je zachovanie pôvodného umiestnenia, prehlasovanie užívacích práv za vlastnícke, svojvoľné pričleňovanie si častí susedných pozemkov bez ohľadu na vlastnícke práva, obmedzovanie práva prechodu a podobne.

Vlastníctvo pozemkov je z pohľadu vlastníkov skoro jediným miestom, kde sa môžu postaviť a úspešne brániť voči štátu a tak projekty na základe svojich negatívnych skúseností so štátom vnímajú ako ďalšiu krivdu.

D. Štatistika a ciele pozemkových úprav

Pozemkové úpravy sa vykonali zhruba na 1/10 katastrálnych území, ktoré sa vyhli lokalitám v relatívnej blízkosti veľkých miest. Početnosť vykonávania projektov verzus dosahovanie požadovaných cieľov je možné štatisticky sledovať len pri veľkom počte projektov.

Princíp, ktorý je v opozícii proti štatistike je holisticky princíp. Ak niekde zablúdite, tak cestu domov nájdete tak, že budete nasledovať náhodne vybraného chodca v dave ľudí. Projekty pozemkových úprav sa vykonávali živelným spôsobom, častokrát sa vydali náhodným smerom. V zásade sa projekty ukázali ako dostatočne adaptívne na akékoľvek podmienky aj v rámci relatívne obmedzujúcom rámci zákona.

Pozemkové úpravy sa tykajú ucelených časti krajiny, spravidla časti definovanej ako katastrálne územie, alebo obec či väčšia skupina katastrálnych území s rovnakým historickým vývojom, rodinnými vzťahmi alebo prírodnými podmienkami, napr. skupina katastrálnych území Nemšová/Horné Srnie a ktoré by sa mali riešiť v rovnakom čase a jedným projektantom. Aj keď projekt pozemkových úprav sa týka len jedného územia, a výmena pozemkov priamo medzi rôznymi katastrami nie je v súčasnosti možná, štát má priamo v projekte nástroje na zjednodušenú výmenu pozemkov medzi katastrami. Pre menších vlastníkov je to vyrovnanie v peniazoch (nie je potrebný zápis do katastra), ale v novom území, kde sa tiež vykonáva projekt pozemkových úprav sa pre štát vytvoria nové pozemky podľa dispozícií nových vlastníkov a tie sa po zápise na nich prevedú.

E. Mechanický princíp pozemkových úprav

V projekte pozemkových úprav predpokladáme tzv. mechanistickú kauzalitu ako dôsledok inžinierskeho prístupu. Naučili sme sa predvídať pôsobenie prírodných podmienok, predpokladať účinnosť protieróznych opatrení, predpokladať spôsob užívania pozemkov, ale v konečnom dôsledku nevieme predpokladať správanie systému zvaného príroda. Na jednej strane sme sa nevymanili z osídíel predstav jednoduchej kauzality a spravidla predpokladáme, že zmeny ktoré vykonáme budú mať priamy vplyv na zmenu, hlavne pozitívnu zmenu životného prostredia. Bohužiaľ, aj keď sa tvárime optimisticky, skutočnosť je trocha iná. Z pozície projektanta pozemkových úprav môžem povedať, že pozemkové úpravy neprinášajú priamy a viditeľný efekt, ten sa dostaví minimálne po desiatich krokoch od ukončenia projektu. A aby som nebol úplne negativistický, ak je subjekt, napr. obec, užívateľ alebo vlastník pripravený na pozemkové úpravy, tak z nich dokáže získať úžitok.

V tomto bode by som ocenil prístup ekológov, pedológov, krajinných inžinierov a mnohých ďalších, ktorí sa projektov pozemkových úprav zúčastnili.

Takisto nevieme predpokladať, ako sa budú správať jednotlivé subjekty v projekte a po ukončení projektu už vôbec, preto som použil úvodné motto. V tomto bode by mali pomôcť dva nástroje: štatistické vyhodnotenie a predpokladané správanie sa účastníkov a nástroje pre simulované modelovanie (napr. PowerSim), ktoré pomocou mentálnych modelov dokáže zjednotiť odborníkov z rôznych odborov.

2. Výsledky a možnosti projektov pozemkových úprav

Existujú viditeľné výsledky pozemkových úprav, spravidla im však prisudzujeme vyššiu hodnotu ako majú. V konečnom dôsledku sa v krajine skoro nič nemení. Zmeny vo využití územia po projektoch pozemkových úprav sú viditeľné hlavne vtedy, ak sa pozemkové úpravy využijú na majetkoprávne vysporiadanie a rozbehne sa výstavba. Ďalším viditeľným výsledkom sú pozemkové úpravy v katastrálnom území Zavar (koncern Citroen/Peugeot).

Vzhľadom na spôsob financovania projektov pozemkových úprav v poslednom čase, teda žiadne peniaze na realizáciu spoločných opatrení sa z núdze stala cnosť. V rámci spracovania projektu sme navrhovali také opatrenia, ktoré nevyžadujú žiadne alebo minimálne investície, ktoré môžu realizovať aj užívatelia pozemkov. Na druhej strane sme však vytvorili podmienky pre vznik väčších objektov (napr. suché poldre), ktorých realizácia presahuje rámec projektu.

3. Štát a pozemkové úpravy

Najväčším zadávateľom pozemkových úprav je štát. ten však tento inštitút nevyužíva tak ako by mohol. Štát má dve možnosti ako riešiť manažment ŽP, zákonmi alebo vlastníctvom vhodných pozemkov.

Pomocou zákona o pozemkových úpravách a pomocou neho získať požadovanú výmeru cez vyrovnanie v peniazoch od vlastníkov, ktorých výmera je na poľnohospodárskej pôde menšia ako 400 m² a na lesnej pôde menšia ako 2000 m² a to hlavne za vlastníkov, ktorých zastupuje (známi vlastníci s neznámym pobytom), čím zmenší počet vlastníckych vzťahov v údajoch katastra. Pritom za projekt sa v zásade nemusí vykonať, postačuje ak sa za výsledok projektu vyhlási existujúci stav a tým pádom sa môžu realizovať vyrovnania v peniazoch.

Ak štát nedokáže čeliť útokom developerov zákonmi alebo keď zlyhávajú zákony, môže nastúpiť hrubá sila v podobe tzv. blokačných parciel, mimochodom takto sa správajú voči sebe komerčné subjekty. Ukazuje sa že, najlepším spôsobom, ako presadzovať manažment ŽP je presadzovať ho vlastnícky. Preto by štát mal v maximálnej miere využívať inštitút vlastníctva pôdy.

4. Možnosti manažmentu ŽP

Projekt pozemkových úprav prebieha v niekoľkých etapách, ale prvý kontakt s manažmentom ŽP je v etapách MÚSES a Všeobecných zásadách funkčného usporiadania. Všeobecne zásady funkčného usporiadania je etapa kde dochádza k prieniku MÚSES a požiadavkám na využitie územia, ktorá stanovuje funkčne limity územia, definuje plochy určené na spoločné a verejné zariadenia a opatrenia, určuje ich vlastníctvo, určuje limity hospodárenia na pôde a podobne. Spravidla sa na nej podieľa obec, zložky ŽP, ekológovia, užívatelia a vlastníci, v zásade všetci, ktorých sa týka aj územné plánovanie. Rozdiel projektov pozemkových úprav voči Územnému plánu je ale zásadný, projekt mení aj vlastnícke vzťahy v území.

V tejto etape manažment ŽP prostredníctvom štátu určuje vlastníctvo spoločných a verejných zariadení a opatrení, ktoré sa týka dvoch rovín vlastníctva, umiestnenie vlastných pozemkov štátu v zmysle vyššie uvedeného a využitie inštitútu vyrovnania v peniazoch za zastupovaných

vlastníkov. Negatívom tohto procesu sú rezortné záujmy správcov pozemkov s ktorými sa stretávame v projektoch, napr. SPF nemá záujem na vyrovnanie v peniazoch za vlastníkov, ktorých zastupuje, lebo sa mu zníži výmera pozemkov, ktoré prenajíma. LSR zasa sleduje dosahovanie hospodárskych výsledkov a nákup lesných pozemkov predstavuje zlé ekonomické čísla pre určovanie odmien z výsledku hospodárenia v lesoch. Nelogický správaním sa vyznačuje aj Správa vodných tokov. Požaduje, aby do jej správy prešli pozemky v presnom 5 metrovom páse od brehovej hrany a nie podľa reálnych hraníc a tak sa do vlastníctva obci dostávajú brehové porasty/porasty s minimálnou výmerou. V projektoch sa musia riešiť aj nezhody medzi Štátnou melioračnou správou a Správou vodných tokov, lebo Melioračná správa má záujem len o funkčné závlahy. Problematické sú vodné stavby bez stavebnej alebo akejkoľvek inej dokumentácie, ktoré nechce ani jedna správa a tak prechádzajú do vlastníctva obce, čím sa znižuje možnosť štátu realizovať svoje záujmy prostredníctvom vlastníctva. Ďalším argumentom, prečo štát prostredníctvom svojich zástupcov nechce tieto plochy sú dane, ktoré nechce obciam platiť, lebo sa jedná spravidla o ostatné plochy, kde sú sadzby vyššie.

Ďalšia možnosť využitia pozemkových úprav je umiestnenie blokačných pozemkov s kódom spoločného opatrenia (teda zamedzenie scudzenia týchto pozemkov). Takýmto spôsobom sa dá bez väčších nákladov získať kľúčové umiestnenie pozemkov a nimi územie „ovládnúť“. Táto možnosť je ako posledná v prípade, že štát nedokáže zákonnými prostriedkami zamedziť nežiadúcim zmenám v krajine.

Významnou možnosťou manažmentu ŽP je etapa plánu prechodu na nové hospodárenie. Tu podľa mňa štát zlyháva ako koordinátor zmeny a prechod ponecháva na dohodu užívateľov a vlastníkov. Nerieši ani patovú situáciu v užívaní pozemkov a poslednými usmerneniami pre projekty pozemkových úprav zvyhodňuje pôvodné usporiadanie užívania a stavia vlastníkov pozemkov do úlohy štatistov, ktorí nemôžu so svojou pôdou nakladať podľa svojich predstáv a zámerov.

5. Štát a vlastníctvo

PPU je nástrojom, ktorý štát využíva aj ako nástroj na zjednodušenie vlastníckych vzťahov a zjednodušenie správy majetku (bez ohľadu na typ vlastníka). Štát obmedzuje výkon vlastníckeho práva a vlastníci hľadajú cesty na jeho obídenie. Ak sa pozrieme na úspešnosť týchto zákonov, tak sa štátu nepodarilo eliminovať vstup zahraničného kapitálu do pozemkového vlastníctva a nepodarilo sa mu opatreniami zabrániť zmenšovaniu výmer parciel, nedarí sa mu obmedzeniami zabrániť predaju pôdy, napr. registre predaja pôdy nad 2000 m² (na ich obídenie postačujú jednoduché právne úkony, napr. dajú sa tiež jednoducho realizovať aj cez PPU, nové pozemky budú menšie ako 2000 m², prehlásenie o kupujúcom, že je blízka osoba, zámenné zmluvy za hnutelný majetok a podobne), takže štát spravil len teatrálny gesto, Cieľom malo byť to, aby sa cez tento register dostali k pôde poľnohospodárske družstvá a noví hospodári na pôde. Dlhú dobu bolo v zákone uvedené, že zápisom projektu do katastra nájomné zmluvy končia, ale v ostatných novelizáciách zákona sa pôvodným užívateľom prisúdilo právo zachovania nájomných zmlúv za rovnakých podmienok, pričom vlastník túto povinnosť nemá. Usmernenie Ministerstva pôdohospodárstva sa však uvádza, že nesúhlas vlastníka sa dá nahradiť rozhodnutím súdu.

Záver

Projekty pozemkových úprav sú silným nástrojom pre použitie v manažmente životného prostredia. Musia sa však vykonávať systematicky a s dopredu určenými merateľnými cieľmi. V súčasnej situácii je vlastníctvo pozemkov, pomocou ktorých štát zabezpečuje svoju činnosť, najlepším nástrojom manažmentu životného prostredia a projekty pozemkových úprav nástrojom, ktorý tieto podmienky zabezpečí. Projekty pozemkových úprav by sa preto mali vykonávať v maximálnom rozsahu.

LITERATÚRA:

Zákon SNR č. 330/1991 Z. z. o pozemkových úpravách v znení neskorších predpisov

Zákon NR SR č.543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny

Zákon NR SR č. 220/2004 Z. z. o ochrane a využívaní poľnohospodárskej pôdy

Usmernenie k platnosti nájomných vzťahov po schválení projektu pozemkových úprav, z 12.11.2014, Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoje vidieka SR

Kolektív autorov. 1996. Powersim Users Guide, Powersim Press, Herndon.

Kolektív autorov. 1996. Powersim Reference Manual, Powersim Press, Herndon.

WILD, J. 1996. Simulátor CASH-FLOW – softvér.

ŠUSTA, M. 1996. The System Dynamics in Czech Republic, Newport University of California.

JULÉNY, A., JULÉNY, A., PAVLÍKOVÁ, S. 2003. Matematický model projektu pozemkových úprav, In Akademická Dubnica.

HRNČIAROVÁ, T. 2001. Ekologická optimalizácia poľnohospodárskej krajiny (modelové územie Dolná Malanta). Veda : Bratislava.

HRNČIAROVÁ, T., IZAKOVIČOVÁ, Z., a kol. 2001. Metodický postup spracovania krajinoekologického plánu v rámci prieskumov a rozborov územného plánu obce. Metodické usmernenie, MŽP SR Bratislava.

FORRESTER, J. W. 1971. World Dynamics, The MIT Press, Cambridge.

IZAKOVIČOVÁ, Z., MIKLÓS, L., DRDOŠ, J. 1997. Krajinoekologické podmienky trvalo udržateľného rozvoja, Veda : Bratislava.

MEADOWS, D. H., MEADOWS, D., RANDERS, J. 1995. Prekročenie medzí, ARGO.

JULÉNY, A.. 2005. MATEMATICKÝ MODEL DYNAMICKÝCH SYSTÉMOV, In Mechatronika 2005, Trenčianske Teplice.

VOTRUBEC, J., VLASÁK, J. 2005. Výpočet eroznej ohrozenosti pôdy s využitím gridu, Acta Montanistica Slovaca, ročník 10 (2005), číslo 2, s. 247-255.

WISCHMEIER, W. H., SMITH, D. D. 1978. Predicting rainfall erosion losses – a guide to conservation planning. Technical report, Agriculture Handbook, 537. Washington D.C., US Department of Agriculture. 58 s.

ALENA, F. 1991. Protierózna ochrana na ornej pôde. Metodická pomôcka. Štátna melioračná správa, Bratislava, 191 s.

STYK, J., PÁLKA B. 2006. Soil erosion assessment at the concrete cytchment using GIS technology, Proccedinga of Soil and Conservation Reasearch Institute No.28.

ADRESA AUTORA

RNDr. Anton Julény, projektant pozemkových úprav, M. R. Štefánika 40/402, 901 01 Trenčín, email: anton@juleny.eu