

# KRAJINA V ZÁSADÁCH ÚZEMNÍHO ROZVOJE ANEB PŘÍKLAD PŘÍSTUPU K ŘEŠENÍ KRAJINY V ÚZEMNĚ PLÁNOVACÍ DOKUMENTACI REGIONÁLNÍ ÚROVNĚ<sup>1)</sup>

Vladimír Mackovič

Stavební zákon a navazující legislativa z roku 2006 stanovily obsah zásad územního rozvoje (dále i ZÚR). Zásady územního rozvoje zpřesňují a rozvíjejí cíle a úkoly územního plánování na území kraje. Jedním z cílů územního plánování je vytváření předpokladů pro udržitelný rozvoj území (dále i URÚ). Pokud mají zásady územního rozvoje vytvářet předpoklady pro udržitelný rozvoj území, je nutné zabývat se i udržitelným rozvojem krajiny. Podstatnou část řešeného území totiž tvoří krajina. (Rozsah „volné krajiny“ orientačně zjistíme jako podíl základních složek krajiny, tj. zemědělských pozemků, lesních pozemků a vodních ploch z celkové výměry řešeného území. V ČR k 31. 12. 2019 činil jejich podíl 89,3 %). Lze tedy logicky očekávat, že součástí řešení ZÚR bude návrh zásad pro udržitelný rozvoj krajiny na regionální úrovni. V souvislosti s tím si autor klade otázky:

- Jak územní plánování může ovlivňovat jednotlivé složky krajiny?
- V čem má územní plánování výlučný potenciál pro řešení krajiny?
- Jaký význam má krajina pro udržitelný rozvoj území?
- Lze předpoklady udržitelného rozvoje krajiny stanovit při řešení jedné složky krajiny (plánování v oblasti vod, lesní plánování, komplexní pozemkové úpravy, zvláštní ochrana přírody, rozvoj osídlení apod.)?
- Má ZÚR nástroj na vytvoření předpokladů udržitelného rozvoje krajiny?

Príspevok prezentuje autorův názor na výše položené otázky. Článek dále objasňuje autorův přístup k řešení krajiny v ZÚR. Autor si jej v praxi ověřil jako projektant krajiny v ZÚR Středočeského kraje a při jejich úplné aktualizaci.

## Úvod

Úvodní část příspěvku je věnována autorovým opovědím na výše položené otázky.

### Jak územní plánování může ovlivňovat složky krajiny?

Územní plánování má možnost ovlivňovat složky krajiny následujícími způsoby:

- **Ve veřejném zájmu chránit a rozvíjet** přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území.
- Posilováním **obecné ochrany** přírody a krajiny (ÚSES, **preventivní ochrana** krajinného rázu, významné krajinné prvky ze zákona apod.).
- **Stanovováním podmínek** pro provedení **změn v nezastavěném území**.
- **Prověřováním a posuzováním potřeb změn** v území. Z toho například vyplývá, že má v odůvodněných případech možnost požadovanou změnu **nepřipustit**, a tím zajistit danému prostoru **územní ochranu** před nevhodnou změnou území.

- Stanovováním podmínek pro odůvodněné **způsoby využití území**.
- Stanovováním požadavků na využívání a prostorové **uspořádání území** a na jeho změny.

### V čem má územní plánování výlučný potenciál pro řešení krajiny?

a) Má možnost zabývat se problémy v krajině na několika úrovních a řešit je ve vertikální návaznosti.

Proces územního plánování má výstupy na několika úrovních, které se liší rozsahem řešeného území a tím tedy i **mírou podrobnosti** řešení (celostátní úroveň – Politika územního rozvoje; územně analytické podklady ČR; regionální úroveň – zásady územního rozvoje, územně analytické podklady kraje; subregionální úroveň – územně analytické podklady ORP; územní studie krajiny ORP; obecní úroveň – územní plán).

Zásadní problémy udržitelného rozvoje krajiny na jednotlivých úrovních by bylo možné posuzovat a vyhodno-

covat v územně analytických podkladech ČR, krajů a ORP. Jejich územní průmět následně zpřesňovat či se jimi zabývat v územně plánovacích dokumentacích krajů a obcí. Jednotlivé úrovně by měly plnit funkci pomyslné soustavy sít s různě velkými oky v sítěch. Na každé úrovni by měly být „zachyceny“ a řešeny problémy v území, které svou velikostí, rozsahem či významem dané úrovni odpovídají.

#### Poznámka:

*Potenciál vertikální návaznosti není dosud pro řešení krajiny v procesu územního plánování příliš využíván. Pozitivním příkladem může být vymezení územního systému ekologické stability.*

### Jaký další výlučný potenciál má územní plánování pro řešení krajiny?

b) Má jedinečnou možnost zabývat se vertikálními i horizontálními vazbami krajinných složek.

Na každé z uvedených úrovní je možnost zohlednit a zabývat se **jak vertikálními, tak i horizontálními** souvislostmi

1) „Definice a hodnocení krajin, analýza procesů a tlaků, které je formují, mohou napomoci ke stanovení priorit péče o zjištěné typy prostředí. Vymezení konkrétních environmentálních jednotek a stanovení jejich reprezentativnosti a vzácnosti pak usnadňuje prostorové plánování a strategické rozhodování v managementu krajiny.“ In: Dušan Romportl, disertační práce „TYPOLOGIE KRAJINY ČESKÉ REPUBLIKY“.

a vazbami krajinných složek. Z legislativy vyplývá povinnost sledovat a vyhodnocovat vertikální vazby ÚPD jednotlivých úrovní. Jako příklad vertikálních vazeb lze uvést cíle a úkoly územního plánování. V zákoně jsou formulovány obecně, protože vyjadřují „společného jmenovatele“ pro území ČR. Pro řešení území je potřebné na jednotlivých úrovních doplnit údaje a informace v „čitatele“. Ten může vyjádřit charakteristiku, specifika území a dílčí části cíle, které lze na dané úrovni a v daném území plnit. V současné době je však patrná přílišná obava z fenoménu práva. Tato obava se na základě možnosti soudního přezkumu ÚPD promítá do procesu územního plánování. V územně plánovacích dokumentacích tak narůstá počet textových stran plných prázdných, obecných floskulí. Z právního hlediska možné, ale pro praktické využití bez potřebného efektu, který by měla ÚPD přinášet pro územní rozvoj.

### ***Jaký další výlučný potenciál má územní plánování pro řešení krajiny?***

c) Má možnost zabývat se kompenzací, pokud nelze navrhnout nekonfliktní uspořádání zájmů v území.

Územní plánování poskytuje možnost konfrontovat zvýšené hodnoty a potenciály krajiny se záměry, které vyžadují změnu využití území, případně které vytvářejí v krajině bariéry prostupnosti nebo vyžadují nevhodný management území (například noční intenzivní osvětlení; slučování zemědělských pozemků do neúměrně velkého bloku orné půdy, zvýšené riziko negativního ovlivnění vodního režimu území apod.). Územně plánovací dokumentace může navrhnout nekonfliktní uspořádání území, případně se zabývat kompenzačními opatřeními.

### ***Jaký další výlučný potenciál má územní plánování pro řešení krajiny?***

d) Má zákonem daný potenciál odvodnit, vymezit a územně ochránit veřejné zájmy v krajině.

Mezi cíle územního plánování patří konkretizace ochrany veřejných zájmů v území. Ve veřejném zájmu má chránit

a rozvíjet přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území. V krajině je potřeba systémově chránit její některé části, jako například pro územní systém ekologické stability či přírodní potenciály vodních toků v údolních prostorech. Prostřednictvím územního plánování lze také chránit v krajině její zvýšené hodnoty a potenciály, které dosud nemají zvláštní ochranu (například půdní poměry se zvýšeným významem pro vodní režim území apod.).

### ***Jaký význam má krajina pro udržitelný rozvoj území?***

Krajina svým uspořádáním a způsobem využívání může pozitivně ovlivňovat udržitelný rozvoj území. Jedná se zejména o následující:

- Zajištění podmínek pro plnění **mimoprodukčních funkcí krajiny**, které determinují řadu kvalitativních a kvantitativních parametrů životního prostředí. Lidské společenství je limitováno existenčním spektrem parametrů prostředí (kvalita a kvantita dostupné vody; míra znečištění ovzduší; teplotní režim apod.). Uspořádání krajiny a způsobu využívání území ovlivňují například vodní režim území – záplavy, sucho, kvalitu a kvantitu **vodních zdrojů**; mikro a mezoklimatické poměry, provětrávání území; teplotní režim v území apod.). Potenciály mimoprodukčních funkcí krajiny v daném území lze vyhodnocovat na jednotlivých úrovních v územně analytických podkladech jako součást přírodního pilíře URÚ.
- Zachování v krajině alespoň nezbytného rozsahu přírodních podmínek, které umožní trvalou existenci a vývoj přírodních a **přírodě blízkých společenstev**. Od jejich existence se odvíjí míra ekologické stability území. Pro udržitelnou existenci lidského společenství je potřebná nezbytná míra biodiverzity a ekologické stability území. Vazby v rámci přírodního pilíře URÚ.
- Zachování nezbytného rozsahu segmentů krajiny, které budou užívány jako přírodní výrobní prostředek **potravinových** komodit. Každé trvalé znehodnocení zemědělské půdy

zvyšuje míru závislosti obyvatel daného území na globálních potravinových zdrojích. Produkční potenciál půd je potřebné vyhodnocovat ve vazbě na hospodářský pilíř URÚ.

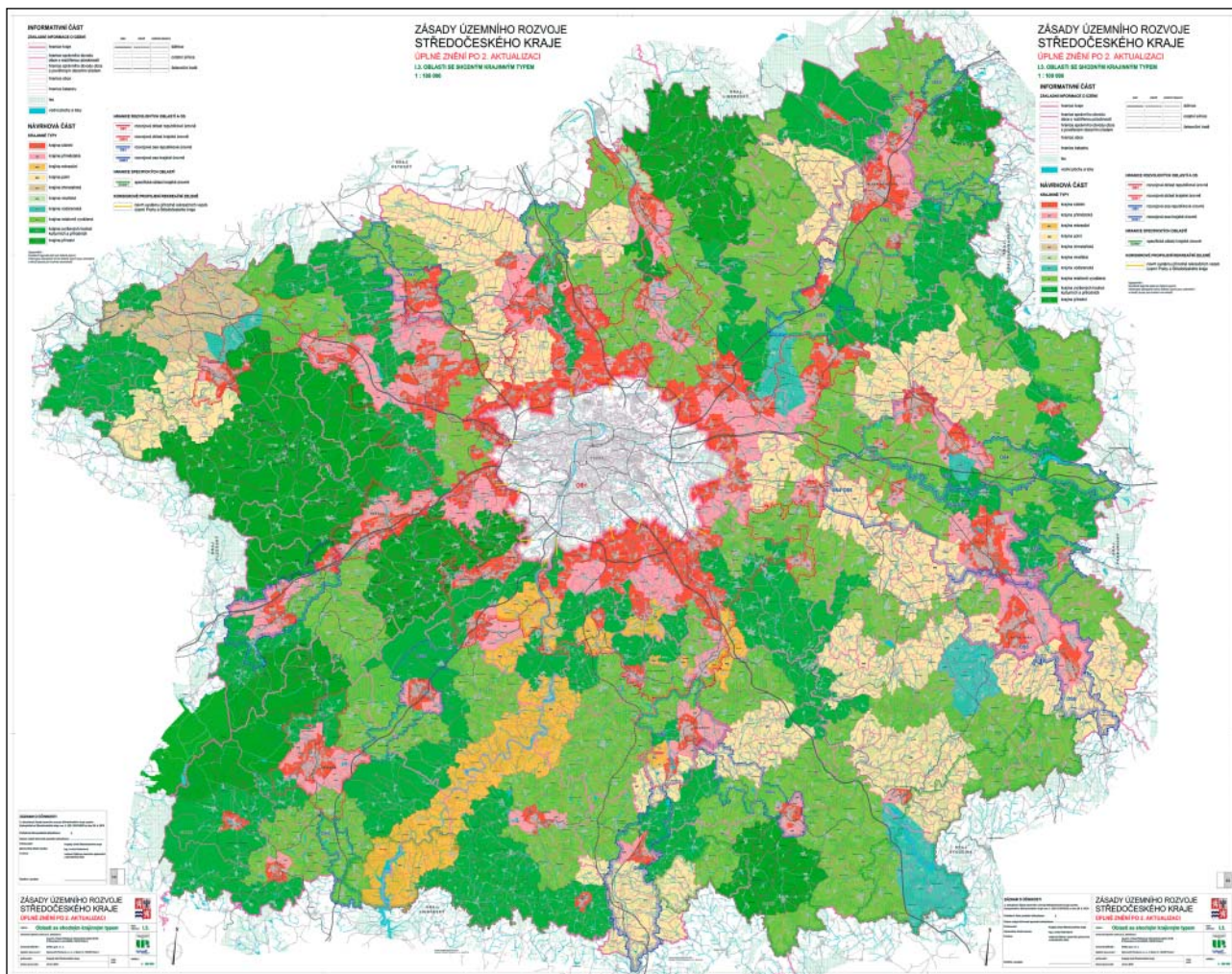
- Zachování krajinného prostředí vhodného pro relaxaci a **rekreaci obyvatel**. S ohledem na trend prodlužování volného času poroste tlak na zvyšování kvantity a kvality prostorů s přírodním rekreačním potenciálem. Lze vyhodnocovat jako součást pilíře soudržnosti společenství obyvatel území.
- Krajina je využívána jako vyčerpateľný zdroj **nerostných surovin**. Obvykle složité a komplikované hledání dohody o vztahu veřejných zájmů v daném území a o stanovení podmínek pro vytěžení ložiska nerostných surovin s ohledem na další veřejné zájmy v dané lokalitě.
- Krajina představuje vyčerpateľný zdroj ploch pro kvantitativní rozvoj osídlení, technické a dopravní infrastruktury. ZÚR umožňuje souběžně a v koordinaci řešit rozvoj krajiny a **rozvoj osídlení**. Nutno posuzovat z hlediska vazeb na druhý a třetí pilíř URÚ.

### ***Lze udržitelný rozvoj krajiny vyřešit optimalizací jedné složky krajiny?***

Krajina má vícesložkový charakter, který je potřebné začít řešit s **celostním přístupem**. Samozřejmě je nezbytné se následně zabývat **jednotlivými složkami** krajiny podrobněji. Ale stanovení dlouhodobé koncepce či strategie krajiny vyžaduje celostní přístup.

Například v krajině posuzované, vyhodnocené a členěné na základě morfologie terénu, charakteru vodních toků a ploch, vegetačního pokryvu a osídlení lze definovat jedinečné rysy a znaky, které odlišují tuto určitou krajinu od navazujícího území. Územní plánování má potenciál specifikované rysy, znaky, hodnoty takto vyhodnocené krajiny následně ochránit. Ale opačně je komplikované pomocí charakteristik **krajinného rázu** formulovat zásady **udržitelného rozvoje** krajiny.





Oblasti se stejným krajinným typem (ZÚR Středočeského kraje, 2018)

### Má ZÚR nástroj na vytvoření předpokladů URÚ krajiny?

ZÚR mají možnost řešit krajinu následující nástroji:

- Součástí grafických výstupů ZÚR je **výkres krajin**, pro které se stanovují **cílové kvality**.
- V textové části mají být vymezeným krajinám stanoveny
  - cílové kvality krajiny;
  - územní podmínky pro zachování nebo dosažení cílových kvalit.
- V textové části jsou k dispozici tři tematické oblasti věnované krajině, ve kterých lze stanovit **podmínky** udržitelného rozvoje krajiny. Jedná se o tematické oblasti:
  - zásady péče o krajinu a úkoly pro územní plánování na úrovni regionu;
  - cílová kvalita krajiny a zásady péče o vymezené krajiny;

– grafika i text má být zpracován s odkazem na „Evropskou úmluvu o krajině“.

Bližší určení způsobu implementace odkazu na „Evropskou úmluvu o krajině“ není v příslušné vyhlášce uvedeno. Vazba na „Evropskou úmluvu o krajině“, jak ji chápe autor článku, je komentována v samostatné kapitole.

### Východiska přístupu k řešení krajiny v ZÚR

Autorův přístup vychází z úvahy, že v územně plánovacích dokumentacích (i ÚPD) musí jejich řešení akceptovat nezbytnost vytváření územních předpokladů pro udržitelný rozvoj krajiny. Pro řešení krajiny v ÚPD kraje si autor zvolil následující zásady a principy:

- Návrhem uspořádání krajiny vytvořit územní předpoklady jejího **udržitelného rozvoje** prostřednictvím
  - **účelného a hospodárného uspořádání** krajiny vyjádřeného
    - účelovým spektrem typů krajin,
    - způsobem vymezení jednotlivých krajin,
    - stanovenými cílovými kvalitami pro vymezené krajiny;
  - stanovených podmínek pro **ochranu a rozvoj** přírodních, kulturních a civilizačních hodnot v území.
- Navrhnout diferenciaci území kraje s ohledem na žádoucí postoj v dané krajině k **potenciálním změnám** využití území. Na jednom pólu stupnice zvolit konzervativní přístup a na druhém pólu liberální přístup.
- Řešení krajiny nechávat jen **staticky** (ochranářsky), ale zohlednit

- i **dynamickou** (rozvojovou) funkci územního plánování. Obrazně řečeno, řešení krajiny nemá být jen brzdou, ale i spojkou pro možnost zařadit různé „rychlostní stupně“ odpovídající územním podmínkám řešeného prostoru.
- Spektrum stanovených územních podmínek formulovat tak, aby bylo dobře **aplikovatelné** při řešení podrobnějších úrovní územně plánovacího procesu (v územních studiích krajiny ORP, v územních plánech při návrhu koncepce uspořádání krajiny či při územním řízení).
  - Orientačně rozlišit **převažující způsoby managementu**, které jsou v daném segmentu území žádoucí.

## Vymezení krajín v ZÚR Středočeského kraje

Uvedené principy a zásady si autor ověřil v praxi jako projektant krajiny v ZÚR Středočeského kraje. Pro daný úkol navrhl účelové spektrum typů krajín. Spektrum obsahuje typy krajiny, které jsou charakteristické převažujícím způsobem využití území. Zvolené spektrum dále zohledňuje fenomény řešeného území, jež mají svým rozsahem, kvalitou či koncentrací regionální význam. Způsob vymezení jednotlivých krajín zohledňuje jejich koncentraci, kvalitu, potenciál či intenzitu (například prostory vyžadující velkoplošnou zvláštní ochranu přírody a krajiny; intenzivně urbanizované území s výrazně zastoupenou veřejnou infrastrukturou; území s přírodním potenciálem pro vysokou či specifickou zemědělskou produkci apod.).

V ZÚR Středočeského kraje bylo použito níže uvedené spektrum typů krajín:

- S – krajina sídelní
  - U – krajina příměstská
  - R – krajina rekreační
  - PR – krajina přírodně rekreační
- Krajina s komparativní výhodou pro zemědělskou produkci (krajina zemědělská):
- O – krajina polní
  - C – krajina chmelařská
  - V – krajina vinařská
- W – krajina vodárenská
  - H – krajina zvýšených přírodních a kulturních hodnot

- P – krajina přírodní
- N – krajina výrazně polyfunkční

Vazbu mezi grafickým výstupem, textem a tabulkovými přílohami vyjadřují kódy s číselným indexem, který odkazuje na pasport individuálních charakteristik dané krajiny.

Každá vymezená krajina má svůj individuální pasport. V něm jsou uvedeny specifické charakteristiky dané krajiny, které ji odlišují od ostatních krajín daného typu. Pasport obsahuje zejména:

- identifikační údaje krajiny (označení; výměra; zastoupené ORP a obce apod.);
- charakteristiku struktury půdního fondu;
- přírodní hodnoty a jejich podíl na rozloze krajiny;
- kulturní hodnoty a jejich podíl na rozloze krajiny;
- vodní hospodářství – vybrané charakteristiky;
- vazbu krajiny na strukturu osídlení;
- oblasti a místa krajinného rázu zasahující do dané krajiny.

Ve svém komplexu se tedy jedná o typologické členění regionální úrovně krajiny s uvedenými specifickými (individuálními) znaky.

Následuje ukázka obsahu a formy pojetí typu krajiny aplikovaná v ZÚR Středočeského kraje:

### S – krajina sídelní

*Charakteristický fenomén krajiny sídelní představuje značný (převažující) podíl zastavěného území, vysoká hustota obyvatel a soustředění ekonomických aktivit. Jedná se o urbanistickými aktivitami nejvíce pozměněný typ krajiny. V řadě sídelních krajín se nalézájí přírodní a kulturní krajinnářské hodnoty. Ve většině sídelních krajín jsou zastoupeny významné krajinné prvky ze zákona. Jedná se zejména o lesy a údolní nívy.*

*Z regionálního hlediska je žádoucí rozsáhlejší plošný rozvoj sídelní struktury realizovat především v krajínách sídelních. Vymezení sídelních krajín koreluje zejména s návrhem rozvojových oblastí, rozvojových os a center osídlení. Rozvoj osídlení regionálního významu v krajínách sídelních lze pro-*

*to považovat za výrazný veřejný zájem za podmínky, že je dostatečně odůvodněn racionálním a smysluplným využitím veřejných investic. Rozsah, charakter a intenzitu změn využití území v sídelních krajínách determinuje také jejich poloha na území kraje. Konkrétní forma plošného rozvoje sídel a lokalizace rozvojových prostorů v krajínách sídelních bude upřesňována v územně plánovacím procesu při pořizování podrobnější územně plánovací dokumentace (zejména v územních plánech).*

### Vztah typů krajín k pilířům udržitelného rozvoje

Principy udržitelného rozvoje krajiny promítá do řešeného území způsob rozmístění zvoleného spektra typů krajín. Jednotlivé typy krajín lze rámcově agregovat do tří skupin dle jejich vztahu k pilířům udržitelného rozvoje území.

- **Přírodní pilíř URÚ** kraje má těžiště v **krajínách přírodních a krajínách vodárenských**, které mají nastaveny příznivé územní podmínky pro vývoj přírodních a přírodně blízkých společenstev.

- **Socioekonomický pilíř URÚ** je nejintenzivněji zastoupen v **krajínách sídelních a krajínách příměstských**. Do tohoto pilíře také výrazně přispívá zemědělská prvovýroba uskutečňovaná v **krajínách zemědělských** s komparativní výhodou. Zemědělské krajiny mají pomyslnou funkci „krajské rezervy“ zemědělské půdy. Je potřeba zajistit i pro budoucí generace zemědělské produkční plochy pro udržitelné pěstování potravinářských komodit v místě jejich potenciální spotřeby, tj. pro obyvatele kraje. Představují také nezbytnou pojistku pro případy, kdy globální trh potravin postihnou dlouhodobé výpadky (přírodní katastrofy globálního dopadu, mezinárodní krizové situace apod.). Zahrnují ty části území kraje, u kterých je patrná regionálně významná agregace zvýšeného přírodního potenciálu pro zemědělskou prvovýrobu. I v jiných typech krajín se zemědělsky hospodaří, ale přírodní podmínky v zemědělských krajínách představují komparativní výhodou, kterou by si společnost měla v co největším rozsahu zejména zachovat.



*Poznámka:*

*U lesních porostů, které mají samozřejmě také hospodářský přínos, je v tomto pojetí typologie krajiny preferován jejich význam pro plnění mimoprodukčních funkcí krajiny. Lesy determinují míru ekologické stability krajiny či vodohospodářský režim krajiny. Mají výrazně příznivý vliv na mezoklimatické poměry, na rekreační potenciál krajiny apod. Na rozdíl od zemědělství proto nebyly odlišeny krajiny lesní se zvýšeným potenciálem k produkci dřeva.*

### **Vztah typů krajín ke změnám využití území**

Další atribut krajín souvisí s jejich podmínkami pro uvažované změny využití území. Rámcová pravidla stanovená pro jednotlivé typy krajín se vztahují na skutečnosti, fenomény a hodnoty krajín, které by mohly být negativně ovlivněny změnou využití území, novou výstavbou apod. Zohledňují zejména:

- účelné využití a prostorové uspořádání území kraje,
- obecně prospěšný soulad veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území,
- příznivý potenciál společenského a hospodářského rozvoje,
- pozitivní charakteristiky nezastavěného území na regionální úrovni,
- převažující fenomén dané krajiny.

Jednotlivé typy krajín mají vyjádřeny rozdílnou míru přípustnosti uvažovaných změn stávajícího využití území. To představuje další kritérium diferenciací typů krajín. Výrazně konzervativní přístup je nastaven pro krajiny přírodní. Na straně druhé relativně liberální přístup se předpokládá v krajínách sídelních. Ostatní typy krajín se pohybují na stupnici mezi těmito póly.

### **Pasporty krajín**

Jednotlivé krajiny jsou jednoznačně identifikovány prostřednictvím kódu, který je vyznačen ve výkresové části. Písmeno vyjadřuje typ krajiny a číslo pořadí krajiny daného typu a její vazbu na pasport krajín. Typologické členění krajín je doplněno prostřednictvím pasportů vymezených krajín o jejich in-

dividuální charakteristiky. Jako zdroj informací byly využity aktuální datové sady aktualizovaných ÚAP Středočeského kraje.

Atributy evidované v pasportu krajiny je možno využít jako dílčí kritéria při posuzování (variant) lokalizace krajinských a celostátních záměrů do dané krajiny. Údaje evidované v pasportu signalizují míru pravděpodobnosti střetu záměru se zvýšenými hodnotami dané krajiny, které představují veřejný zájem (ochrana ZPF, ochrana přírody, ochrana kulturních hodnot, ochrana vodních zdrojů, ochrana krajinného rázu apod.).

Další skupina atributů uvedená v pasportu signalizuje vybrané potenciály území (podíl ZPF jako jedno z kritérií míry významu krajiny pro zemědělství, míra zastoupení vodních zdrojů, vazbu na rekreační potenciál území mají lesy rekreační a příměstské nebo domy využívané k rekreaci apod.). Presentovány jsou dále údaje o rozvojovém potenciálu, respektive o specifických oblastech, hustotě obyvatel či o sídelní struktuře.

### **Cílová kvalita krajiny a zásady péče o vymezené krajiny**

Cílová kvalita krajiny je pojem, který zavedla Evropská úmluva o krajíně.

#### **Evropská úmluva o krajíně**

Evropská úmluva o krajíně definuje tento pojem následovně: „*cílová kvalita krajiny*“ – *znamená vyjádření požadavků a přání lidí na charakter prostředí, v němž žijí, formulované pro danou krajinu kompetentními veřejnými orgány.*

V „Pokynech pro implementaci Evropské úmluvy o krajíně“<sup>2)</sup> se mimo jiné uvádí:

*Cílové kvality krajiny by měly být pro jednotlivé úrovně (celostátní, regionální, místní atd.) definovány pomocí všeobecných nástrojů krajině politiky a měly by být formálně implementovány v dokumentech územního plánování a rozvoje území, jakož i v odvětvových*

*nástrojích. Tyto dokumenty mohou naopak konkrétně přispět k formulování cílových kvalit krajiny.*

V prezentovaném příkladu stanovené cílové kvality krajín vyjadřují požadavky na přístup k rozvoji dané krajiny. Typy krajín, způsob jejich vymezení a stanovené cílové kvality mají přímou vazbu na pilíře udržitelného rozvoje území. To koresponduje s požadavky preambule „Evropské úmluvy o krajíně“, která uvádí zájem na dosažení udržitelného rozvoje, založeného na vyvážených a harmonických vztazích mezi sociálními potřebami, hospodářskou činností a životním prostředím.

## **Příklad formulace cílových kvalit krajiny uvedené v ZÚR Středočeského kraje**

### **SÍDELNÍ KRAJINY**

#### **Cílová kvalita sídelní krajiny**

*Cílová kvalita sídelní krajiny spočívá ve vytváření kvalitního obytného standardu sídelní krajiny. S tím souvisí promítnutí nezbytného rozsahu mimoprodukčních funkcí sídelní krajiny do urbanistické koncepce rozvoje zastavěného území a zastavitelných ploch. Jedná se zejména o potřebnou míru retence atmosférických srážek; vytváření vhodných mikroklimatických podmínek (oslunění; provětrávání území apod.) a zejména zajištění nezbytné míry ekologické stability sídelní krajiny. K tomu lze v územním plánu využít především koncepčně řešený a dostatečně odůvodněný návrh systému sídelní zeleně.*

- ZÚR stanovují tyto zásady pro plánování změn v území a rozhodování o nich:
  - *V případě plošného rozvoje sídla přispívat ke zvýšení kvality obytného standardu sídelní krajiny.*
  - *Změny využití území v sídelní krajíně nesmějí snižovat její obytný standard ani likvidovat*

2) Doporučení CM/Rec(2008)3 Výboru ministrů členským zemím o pokynech pro implementaci Evropské úmluvy o krajíně (přijaté Výborem ministrů 6. února 2008 na 1017. setkání zástupců ministrů).

či znehodnocovat její stávající zvýšené krajinářské a kulturně historické hodnoty.

- V územním plánu navrhnout, odůvodnit a územně ochránit koncepčně vymezený systém sídelní zeleně, který bude představovat významný územní předpoklad udržitelného rozvoje dané sídelní krajiny.
- Změny využití území nesmějí ohrozit cílovou kvalitu sídelní krajiny či její dosažení, snižovat její obytný standard (například snižovat podíl veřejné zeleně na obyvatele; zvyšovat vzdálenost obytných ploch k plochám veřejné zeleně; zvyšovat zatížení stávající veřejné plochy zeleně obyvateli z připravované výstavby; zhoršit mikroklimatické poměry v zastavěném území; zhoršit vodní retenci v dané lokalitě apod.) a likvidovat či významně znehodnocovat její existující krajinářské hodnoty.
- Změny využití území je nutné posoudit a vyhodnotit z hlediska jejich vlivu na vodní režim území v dané sídelní krajině, v případě nezbytného a odůvodněného negativního vlivu na vodní režim území je potřeba navrhnout a realizovat od-

povídající kompenzační opatření. Jedná se zejména o vlivy:

- na protipovodňovou ochranu osídlení v relevantním útvaru tekoucích povrchových vod;
  - na vodní retenci území;
  - na kvalitu a kvantitu zdrojů pitné vody.
- Záměry rozsáhlejšího plošného rozšiřování osídlení směřovat přednostně do sídelních krajín, kde je lze z hlediska rozvoje struktury osídlení regionu vyhodnotit jako veřejný zájem (racionální využití veřejné infrastruktury; příznivější ekonomické parametry managementu sídelní krajiny, menší nároky na přepravu obyvatel, zboží apod.).
  - Stabilizaci a rozvoj osídlení v sídelních krajinách lze chápat jako veřejný zájem, který ve svých důsledcích přispěje k ochraně ostatních typů krajín před intenzivními formami jejich urbanizace.

#### Komentář cílových kvalit krajiny

Cílové kvality krajiny stanovené v ZÚR Středočeského kraje specifikují pro regionální úroveň přístupy k užívání území kraje, které jsou žádoucí pro udržitelný rozvoj krajiny. Ten je determinován:

- způsobem vymezení jednotlivých krajín, jejich rozmístěním a rozsahem;
- stanovením cílových kvalit jednotlivých typů krajín.

Navržené zásady pro činnost v území a rozhodování o změnách v území stanovují podmínky pro udržitelný rozvoj krajiny na úrovni regionu. URÚ se váže na harmonické a vyvážené vztahy mezi sociálními potřebami, hospodářskou činností a životním prostředím (viz preambule „Evropská úmluva o krajině“).

Na území kraje jsou stanoveny diferenciované podmínky pro případné změny využití území. Rozdílné podmínky souvisí s uplatněním principu udržitelného rozvoje území. Na jedné straně cca 13 % území kraje má stanoveny relativně liberální podmínky. Jejich těžiště tvoří již silně urbanizované či suburbanizované části území. Druhý pól představují krajiny s výrazně konzervativními podmínkami pro změny využití území, které pokrývají 16 % území kraje. Mezi oběma póly jsou navrženy další dva mezistupně. Podmínky spíše konzervativní se týkají cca 55 % území kraje. Naopak spíše liberální přístup ke změnám využití území se týká 45 % území kraje. Podrobnější přehled viz tabulková sumarizace.

Sumární vyhodnocení krajské úrovně vymezených typů krajín v ZÚR SK			
Typy krajín	kód	Počet	% z rozlohy kraje
<b>Krajiny s liberálními podmínkami pro změny využití území</b>			<b>13,2</b>
z toho krajiny sídelní	S	S01 – S53	7,6
z toho krajiny příměstské	U	U01 – U48	5,6
<b>Krajiny s méně liberálními podmínkami pro změny využití území</b>			<b>31,8</b>
z toho krajiny rekreační	R	R01 – R07	3,5
z toho krajiny výrazně polyfunkční	N	N01 – N19	28,3
<b>Krajiny s výrazně konzervativními podmínkami pro změny využití území</b>			<b>16,0</b>
z toho krajiny přírodní	P	P01 – P07	12,8
z toho krajiny vodárenské	W	W01 – W05	1,9
z toho krajiny přírodně rekreační	PR	PR01 – PR15	1,3
<b>Krajiny s méně konzervativními podmínkami pro změny využití území</b>			<b>39,0</b>
z toho krajiny zvýšených hodnot	H	H01 – H19	21,1
z toho krajiny s komparativní výhodou pro zemědělskou produkci – polní	O	O01 – O11	16,3
z toho krajiny s komparativní výhodou pro zemědělskou produkci – chmelařské	C	C01	1,4
z toho krajiny s komparativní výhodou pro zemědělskou produkci – vinařské	V	V01	0,1

#### Tabulková sumarizace

## Závěrečné shrnutí

Použití účelového spektra typů krajín v územně plánovací dokumentaci kraje má dle autora následující pozitivní stránky:

- Umožňuje záměrně a účelově členit území kraje s cílem nastavit uspořádání krajiny s předpoklady pro udržitelný rozvoj krajiny.

### Poznámka:

*U krajín, které jsou vymezeny na základě individuálních a neopakovatelných atributů, nelze prvoplánově nastavovat předpoklady pro udržitelný rozvoj řešeného území. Individuálně členěné krajiny vstupují do procesu územního plánování převážně staticky, jako soubor limitů, který má primárně ochránit v krajině zejména její zvýšené kulturní, historické, estetické a prostorové hodnoty.*

- Vazby účelově vymezených krajín na pilíře udržitelného rozvoje území jsou dobře patrné. To usnadňuje posuzování a hodnocení stanovených podmínek pro jednotlivé typy krajín. V uvedeném příkladě lze uvést následující zastoupení typů krajín na území kraje:
  - Krajiny sídelní a krajiny přiměstské (cca 13 % území kraje) zohledňují navrženou strukturu osídlení kraje, v daném případě zejména centra osídlení. Jejich rozvoj umožní efektivně využívat prostředky vložené do veřejné infrastruktury. Odpovídající rozvoj center osídlení lze považovat za veřejný zájem.
  - Krajiny přírodní a vodárenské (cca 14 % území kraje) mají ochránit příznivé podmínky pro existenci a vývoj bioty na regionální úrovni. Jejich rozmístění stabilizuje a podporuje rozvoj biodiverzity a udržení žádoucí míry ekologické stability území.
  - Krajiny s komparativní výhodou pro zemědělskou výrobu (cca 18 % území kraje) mají na úrovni kraje dlouhodobě stabilizovat prostory s výrazně příhodnými podmínkami pro zemědělskou prvovýrobu. Setrvalá existence

odpovídajícího rozsahu zemědělské krajiny v regionu s možností produkovat potravinářské komodity představuje významnou podmínku jeho udržitelného rozvoje.

- Vazbu na třetí pilíř udržitelného rozvoje mají krajiny rekreační (cca 5 % území kraje) s vyšším potenciálem pro rekreaci obyvatel v přírodním prostředí.
- V krajínách zvýšených hodnot (cca 21 % území kraje) a krajínách výrazně polyfunkčních (cca 28 % území) nejsou důvody k účelové preferenci či ochraně jen jednoho fenoménu krajiny. Oba typy mají polyfunkční charakter a vzájemně se odlišují koncentrací zastoupených zvýšených hodnot krajiny (přírodních, kulturních, historických, architektonických apod.). Oba typy krajín plní více či méně vyváženě funkce pro všechny tři pilíře (přírodní, hospodářský a společenský).
- Výstupy zvoleného přístupu mají ambice být snáze a jednoznačněji přijatelné pro aktéry procesu územního plánování (pořizovatel, projektant, dotčené orgány apod.) nebo při rozhodování státní správy a samosprávy o koncepcích rozvoje správního území či o lokalizaci veřejných záměrů výstavby a změn území na regionální úrovni.
- Pasport krajín může být výchozím podkladem pro posuzování trendu jejich vývoje na základě pravidelného vyhodnocování vybraného spektra evidovaných údajů (např. při úplné aktualizaci ZÚR).

### Závěrečná poznámka

*Cui bono?* je latinská fráze, znamenající *V čí prospěch?* nebo *Čemu ku prospěchu?* Aplikaci nové legislativy začalo po roce 2006 vznikat 13 přístupů k řešení krajiny v ZÚR. Byly vytvořeny grafické výstupy, nazvané dle příslušné vyhlášky „Výkres oblastí se shodným krajinným typem“. Měl výkres vzniknout ve prospěch některé složky krajiny? Jaké využití měl mít? Jaké vazby v území měl vyjadřovat? Řada dalších podobných otázek by si i po letech zasloužila diskusi a poučení ze zpětné vazby.

Zpět ke *Cui bono?* Čemu má výkres krajiny v ZÚR přinést prospěch? Dominuje-li jedna složka krajiny, jedná se o materiál na úrovni oborového podkladu. Tím může být například „Plán ÚSES kraje“ jako podklad pro dosažení nezbytné míry ekologické stability území; „Preventivní hodnocení krajinného rázu kraje“ jako podklad pro posuzování lokalizace větrných či slunečných elektráren na území kraje; Plány povodí, jako podklad pro optimalizaci vodního režimu v povodí; Komplexní pozemkové úpravy jako podklad pro optimalizaci vlastnické držby zemědělských nemovitostí apod. To jsou příklady složkových přístupů ke krajině. U nich je zřejmé, jaký zájem či prospěch sledují. Ale jak „uchopit krajinu“ v ZÚR?

Cíle a úkoly územního plánování obsahují požadavek na vytváření podmínek pro udržitelný rozvoj území. Také Evropská úmluva o krajině cílí k udržitelnému rozvoji území. Celostní přístup vedoucí k udržitelnému rozvoji krajiny by mohl být pomyslný katalyzátor „prospěchu“ řešení krajiny v ZÚR. Výše komentovaný přístup měl snahu ověřit možnosti krajské ÚPD vytvořit územní předpoklady udržitelného rozvoje krajiny na regionální úrovni.

Autor pocítuje nedostatek víceoborové diskuse napříč společnostmi na téma „Zajištění systémového řešení veřejných zájmů v krajině“. Systémový přístup by měl postupně umožnit:

- specifikaci, vymezení a odůvodnění veřejného zájmu v krajině,
- realizaci potřebných opatření
- a následný nezbytný management.

V takovém systémovém přístupu by měla být také vymezena a zakotvena role územního plánování. První, a bohužel zatím poslední, pokus o systémový přístup k řešení veřejného zájmu v krajině představuje územní systém ekologické stability. Z jeho aplikace v praxi, z jeho problémů a chyb by bylo možné se poučit. Jen chyba, z které se nepoučíme, zůstane chybou.

V současné době je více než aktuální potřeba systémově řešit „sucho“ v krajině. Je otázkou, zda a kdo bude

mít danou pravomoc smysluplně zkoordinovat a usměrnit „finanční toky do krajiny“ z jednotlivých resortů tak, aby v ní přinesly žádoucí kumulativní efekt. Současné územní plánování má dáno stavebním zákonem řadu předpokladů pro vymezování a odůvodňování veřejných zájmů v krajině. V současnosti však platí, komu byl svěřen zdroj veřejných financí, ten rozhoduje o jeho uplatnění.

*A Cui bono* naposled. Přinese rekonstrukce stavebního práva prospěch krajině? Nebo se řešení krajiny stane „paravánem“ v oborovém podkladu výstavby?

#### **Použité zdroje:**

ZÁSADY ÚZEMNÍHO ROZVOJE STŘEDOČESKÉHO KRAJE; I. NÁVRH; AURS spol. s r.o.; 2011.

Návrh 3. Aktualizace ZÚR Středočeského kraje; T-plan s.r.o.; září 2019.

Doporučení CM/Rec(2008)3 Výboru ministrů členským zemím o pokynech pro implementaci Evropské úmluvy o krajině (přijaté Výborem ministrů 6. února 2008 na 1017. setkání zástupců ministrů).

Překlad EVROPSKÉ ÚMLUVY O KRAJINĚ ve SDĚLENÍ Ministerstva zahraničních věcí 12/2017 Sb. m. s., kterým se mění a doplňuje sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 13/2005 Sb. m. s. DŮVODOVÁ ZPRÁVA.

*Ing. Vladimír Mackovič*

#### **ENGLISH ABSTRACT**

#### **Landscape in the principles of spatial development, or an example of the approach to landscape arrangement in documents of spatial planning at regional level, by Vladimír Mackovič**

The Building Act and ensuing legislation as of 2006 laid down the content of the Principles of Spatial Development. These Principles specify and develop objectives and tasks of spatial planning in the territories of Czech Regions. One of the objectives of spatial planning is to create conditions for sustainable development in territories, including sustainable landscape development. Pertaining to this, the author asks the following questions: How can spatial planning affect particular components of the landscape? In what does spatial planning have exclusive potential for landscape arrangement? What is the importance of landscape with respect to sustainable spatial development? Can conditions for sustainable landscape development be determined when only one landscape component is being arranged? Do the Principles of Spatial Development contain a tool for creating conditions for sustainable landscape development? The article sums up the author's opinions on these issues and clarifies his approach to landscape arrangement within the Principles, which he advocated as landscape planner for Principles of Spatial Development of the Central Bohemia Region and during the update process of the Principles.