

PROČ MÁ ÚZEMNÍ PLÁN ŘEŠIT USPOŘÁDÁNÍ KRAJINY?

Vladimír Mackovič

Územní plánování postupně vytváří stále větší spektrum možností, jak se v procesu územního plánování zabývat krajinou. Jedná se o zdlouhavý trend, který se příznivě posunul po vydání stavebního zákona v roce 2006.

Ve smyslu Evropské úmluvy o krajině mají Zásady územního rozvoje stanovovat pro krajskou úroveň cílové kvality krajin, včetně územních podmínek pro jejich zachování nebo dosažení. Složkami krajiny (biotou, vodním režimem území, půdními poměry, horninovým prostředím) se mají zabývat rozborů udržitelného rozvoje kraje a ORP při úplné aktualizaci územně analytických podkladů. Složky krajiny tak lze analyzovat jak na úrovni krajů, tak u správních obvodů obcí s rozšířenou působností. To nabízí možnost vyhodnocovat krajinu v potřebných vazbách či souvislostech a sledovat její vývojové trendy na dvou úrovních.

Vlastní příspěvek je zaměřen na úroveň obcí. Jejich územní plány navrhuji koncepci uspořádání krajiny ve správním území řešené obce. V praxi je tento úkol územního plánu uplatňován již od roku 2007. Bohužel dosud převažuje formální přístup k jeho plnění. Odborná diskuse hledající názorový průnik na zaměření, cíle, obsah a formu vyjádření koncepce uspořádání krajiny v územním plánu, tj. v územně plánovací dokumentaci, je nedostatečná. Článek má přispět k výměně názorů na toto téma.

Obecné požadavky na řešení krajiny

Koordinace základních funkcí krajiny

Ke krajině lze přistupovat z celé řady hledisek. Mezi ta významná patří funkce krajiny, respektive způsoby jejího využití. Spektrum funkcí, které krajina v ČR plní či má plnit, lze rozdělit do dvou základních skupin. Jedná se o skupinu funkcí produkčních, tj. například zemědělské a lesní hospodaření, vodní hospodářství, těžba nerostných surovin, ukládání odpadů. Do druhé skupiny, nazvané jako funkce mimoprodukční (mimoprodukční atributy krajiny), patří například „malý“ koloběh vody a vodní režim území, či ovlivňování části spektra klimatických poměrů (v závislosti na velikosti posuzovaného segmentu krajiny). Krajina přitom musí poskytovat prostředí (biotopy) s vhodnými podmínkami pro udržitelnou existenci a vývoj přírodních a přírodě blízkých společenstev dané krajiny. Dále má splňovat požadavky lidské společnosti na pocitové a estetické charakteristiky krajiny. A neopominutelně má obyvatelům nabízet možnost relaxace a rekreace v přírodním prostředí.

Produkční a mimoprodukční funkce jsou často ve střetu. Dále se do krajiny průběžně promítají civilizační prvky související s urbanizací území. V krajině se tak zvyšuje podíl intenzivně urbanizovaných ploch a koridorů související s plošným rozvojem sídelní struktury. Je tedy potřebné hledat udržitelnou existenci rozdílných způsobů využití území (krajiny), stanovit v daném území podmínky pro jeho udržitelný rozvoj a zajistit územní ochranu takové dohody. Z toho vyplývají otázky jako například: na jaké platformě lze potřebný konsensus hledat, či jak zajistit územní ochranu dohodnutému řešení?

Dílčí komentář

Vhodnou platformu nabízí proces územního plánování a potřebnou územní ochranu může poskytnout vydaná územně plánovací dokumentace. Potenciál územního plánu řešit základní funkce krajiny vyplývá ze stavebního zákona, který v § 18 stanovuje úkoly územního plánování. V daném případě se jedná zejména o vytváření předpokladů pro udržitelný rozvoj území soustavným a komplexním řešením účelného využití a prostorového uspořádání území. K vyjádření pravidel a podmínek pro udržitelné využívání území má územní plán nástroj v podobě koncepce uspořádání krajiny.

Zohlednění mozaikového charakteru krajiny

Krajina ČR má mozaikovitě uspořádání, z kterého je potřeba vycházet při stanovování koncepcí. Jednotlivá „zrna“ lze rozlišovat a specifikovat na různých úrovních s přesností odpovídající dané úrovni (například územní plánování nabízí úroveň ČR, krajů, ORP a obcí). Velikost, rozmístění a způsob vymezení jednotlivých „zrn“ je rozdílný a obvykle charakteristický. Charakteristiky jednotlivých „zrn“ výrazně závisejí na tom, jak je daná část území užívána, či jakou funkci „zrno“ v daném segmentu území plní.

Dílčí komentář

V současné době je v ČR k dispozici pouze jeden nástroj, kterým lze závazně vyjádřit názor na žádoucí způsob diferenciací (mozaikovitosti) krajiny. Tím je územní plánování. Explicitně je tato možnost nabídnuta pro úroveň obcí. V jejich územních plánech je navrhována koncepce uspořádání krajiny. Koncepci lze do řešeného území promítnout prostřednictvím ploch s rozdílným způsobem využití (dále také „plochy“) a stanovením podmínek jejich využití. Jednotlivé „plochy“ lze chápat jako „zrnka“ krajiny na úrovni obce, kterým je stanoven žádoucí způsob využití.

Společný jmenovatel pro stanovování žádoucího způsobu využívání jednotlivých ploch představuje udržitelný rozvoj řešeného území (viz § 18 odst. (1) a (2) stavebního zákona).

Koordinace soukromých a veřejných zájmů v krajině

Krajina představuje soubor pozemků se širokým spektrem vlastníků. Vlastníci mají obvykle zájem využívat produkční funkce svých nemovitostí. Každý majitel má svá vlastnická práva, která mohou být dotčena či omezena jen za určitých podmínek. Patří mezi ně prokázání veřejného zájmu, soulad se zákony a poskytnutí náhrady. Problémy s uplatňováním veřejných zájmů lze naznačit na příkladu komplikací při realizaci dálniční sítě.

Veřejný zájem na plnění mimoprodukčních funkcí krajiny lze spatřovat zejména:

- v zajištění územních podmínek pro udržitelnou existenci a vývoj potřebného spektra přírodních a přírodě blízkých společenstev,
- v umožnění žádoucího koloběhu vody a stabilizaci územních podmínek pro příznivý vodní režim území,
- v umožnění nepobytové rekreace a relaxace obyvatel v přírodním prostředí „jejich“ krajiny (kterou mají „za humny“).

K mimoprodukčním atributům krajiny ve veřejném zájmu lze také přiřadit zachování kulturního dědictví v krajině, územní ochranu vybraných estetických, historických, pocitových hodnot krajiny a zvláštních hodnot, které jsou krajině připisovány dotčeným obyvatelstvem.

Krajina plní mimoprodukční funkce většinou jako celek, nebo jako její rozsáhlé segmenty. Na prokázání a odůvodnění veřejných zájmů je proto potřeba na jednotlivých úrovních diferenciovat řešené území (např. stát, kraje, ORP, obce) s cílem specifikovat a odůvodnit zvýšené veřejné zájmy v krajině. Mezi zásadní kritéria diferenciací patří zvýšená míra potenciálu krajiny pro tu kterou mimoprodukční funkci. Tedy jaké předpoklady pro plnění té které funkce dané území má.

Analýzou území lze také zjistit, v kterých jeho částech existují zvýšená rizika pro plnění té které funkce ve veřejném zájmu.

Produkční a mimoprodukční funkce se mohou dostávat do vzájemného střetu. Omezení vlastnických práv, která sledují zejména ekonomický efekt z produkčních funkcí krajiny lze omezit, pokud je v dostatečné míře prokázán veřejný zájem na přednostním plnění mimoprodukční funkce v dané lokalitě či v daném segmentu krajiny.

Dílčí komentář

Potenciál územního plánu zabývat se veřejnými zájmy v území a řešit jejich vazbu na soukromé vlastnictví vyplývá z § 18 stavebního zákona. V něm je stanoven cíl dosáhnout obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území.

Krajina a relevantní nástroje územního plánování

Účelová analýza území

Bez potřebných analýz území není možné navrhnout racionální a reálné řešení. Z hlediska krajiny je důležité analyzovat jednotlivé složky krajiny včetně jejich vertikálních a horizontálních vazeb a komplexně je vyhodnotit s dalšími složkami území (např. s rozvojem sídelní struktury, vztahem k dopravní a technické infrastruktuře).

Dalším důležitým výstupem analýz je vyhodnocení a vzájemná koordinace koncepcí a strategií jednotlivých složek území. To je důležité zejména s ohledem na resortní přístupy k rozvoji území, které v ČR dominují.

Dílčí komentář

Územní plánování nabízí v podstatě jedinečnou možnost komplexně analyzovat využití území, včetně podchycení nezbytných vertikálních a horizontálních vazeb. Tato možnost se odvíjí od pravidelných úplných aktualizací územně analytických podkladů (ÚAP). Jedná se o ÚAP na úrovni celostátní, krajské

a obcí s rozšířenou působností. V ÚAP se má provádět analýza tří pilířů udržitelného rozvoje území. V přírodním pilíři jsou jmenovitě uvedeny přírodní složky krajiny, tj. přírodní společenstva, voda, půda, horninové prostředí. Pravidelný cyklus aktualizace ÚAP nabízí možnost vytvářet trendy vývoje a vyhodnocovat zpětné vazby koncepcí stanovených v územně plánovacích dokumentacích.

Na úrovni obce existuje možnost před pořízením územního plánu vyhotovit doplňující průzkumy a rozborů řešeného území, případně před zahájením prací na územním plánu pořídit územní studii krajiny pro část území, která si vyžaduje ověření v podrobnějším měřítku či v podrobnějších souvislostech.

Je nezbytné na každé úrovni analyzovat krajinu v územních souvislostech dané úrovně. To například znamená:

- *V ÚAP ČR specifikovat a odůvodnit veřejné zájmy krajiny na celostátní úrovni.*
- *Krajské ÚAP celostátní veřejné zájmy krajiny promítnou do úrovně kraje. Dále mají specifikovat a odůvodnit veřejné zájmy v krajině (její zvýšené potenciály a hodnoty) v regionálním měřítku.*
- *Na úrovni ORP se do příslušného měřítka mají promítnout odůvodněné veřejné zájmy ČR a kraje. ÚAP ORP mají dále specifikovat a odůvodnit veřejné zájmy v krajině (její zvýšené potenciály a hodnoty) v měřítku obce s rozšířenou působností.*
- *V rámci doplňujících průzkumů a rozborů před zpracováním územního plánu lze specifikovat a odůvodnit veřejné zájmy v krajině na úrovni správního území obce (například zjistit pocitové hodnoty krajiny a zvláštní hodnoty, které jsou krajině připisovány obyvateli dané obce).*

Návrh koncepce uspořádání území

Jak již bylo výše uvedeno, krajina ČR má mozaikový charakter, který je nutno zohledňovat při průmětu koncepcí a strategií do území.

Před zpracováním návrhu územního plánu je nezbytné posoudit a vyhodnotit, zda na úrovni obce je stávající způsob využití krajiny v souladu s udržitelným rozvojem území. Primárně se posuzuje, zda stávající způsoby využití území umožňují žádoucí plnění mimoprodukčních funkcí.

Následně má územní plán možnost promítnout návrh koncepce uspořádání krajiny do pořizované územně plánovací dokumentace prostřednictvím:

- výběru a způsobu rozmístění konkrétních ploch s rozdílným způsobem využití ze spektra, které nabízí příslušná vyhláška.
 - To znamená odůvodněně pokrýt správní území obce plochami zemědělskými, plochami lesními, plochami přírodními, plochami vodními a vodohospodářskými, plochami těžby a plochami smíšeného nezastavěného území.
 - Z jejich rozmístění má vyplývat **žádoucí** způsob využití území. Cílem je navrhnout takovou koncepci uspořádání krajiny, která bude v souladu s udržitelným rozvojem území.
- způsobu vymezení jednotlivých ploch (tj. velikost či rozsah plochy, průběh její hranice), který reaguje na konkrétní situaci a podmínky v řešeném území
- stanovení podmínek pro využití dané plochy (dle konkrétní potřeby i prostorové podmínky pro stavby povolené dle §18 odst. 5 stanovením základních podmínek ochrany krajinného rázu). Jednotlivé plochy mohou mít jak obligatorní podmínky, které se vztahují ke všem plochám daného typu. Ale nabízí se i možnost stanovit individuální podmínky, které mohou vyjadřovat specifické charakteristiky vztahované k dané ploše. Vyhláška rozlišuje následující spektrum potenciálních podmínek vztahovaných k dané ploše:
 - převažující způsob využití;
 - pokud lze stanovit přípustné využití, tak za jakých podmínek;
 - nepřípustné využití.

Mezi další nástroje, které lze také využít při řešení krajiny v územním plánu patří:

- stanovení ploch pro změny využití krajiny,
- vymezení veřejně prospěšných opatření v krajině,
- vymezení ploch a koridorů v krajině, ve kterých je rozhodování o změnách v území podmíněno zpracováním územní studie.

Samozřejmě i při vymezení změny využití krajiny či veřejně prospěšného opatření v krajině je potřeba zohlednit vlastnická práva a odůvodnit veřejný zájem. Samostatnou kapitolu představuje záležitost finančního zabezpečení realizace navržených změn či veřejně prospěšných opatření v krajině. Tím se liší řešení veřejného zájmu v územním plánu od řešení krajiny v plánu společných zařízení, který je součástí komplexních pozemkových úprav. Řešení krajiny obsažené ve vydaných pozemkových úpravách je financováno z veřejných prostředků.

Závěr

Způsoby využívání krajiny představují jeden z významných faktorů, které určují charakteristiky kulturní krajiny (kulturní krajina jako protipól krajiny přírodní). Přesto je přístup k výhledovému způsobu využívání krajiny (k návrhu pravidel pro „land use“) většinou formální. Neexistuje totiž nadresortní orgán, který by posuzoval navrženou koncepci uspořádání krajiny v žádoucích souvislostech a vazbách. Návrh řešení ÚP tak musí vyhovět jen dílčím (resortním) hlediskům, jakými jsou například zvláštní ochrana přírody a krajiny, ochrana lesů či z hlediska ochrany krajinného rázu. Pouhá ochrana však nemůže vyjadřovat žádoucí vývoj krajiny v daném segmentu území. Kromě zajištění ochrany je totiž potřeba dohodnout a stanovit pravidla pro užívání krajiny. K tomu lze využít jeden z úkolů územního plánu a odůvodněně navrhnout pro řešené území koncepci uspořádání krajiny. Územní plán v ní musí na jedné straně ve veřejném zájmu zajistit územní ochranu zvýšených hodnot a potenciálů dané krajiny. Na druhé straně nesmí nadbytečně omezovat či

dokonce rušit vlastnická práva majitelů nemovitostí, které ve svém souhrnu tvoří řešenou krajinu.

Územní plánování není velkou částí odborné veřejnosti považováno za vhodný či možný nástroj pro řešení krajiny. Článek proto specifikuje řadu potenciálů, které územní plánování pro řešení krajiny má. Je však potřeba zjišťovat, proč je tento potenciál využíván jen formálně, a zajistit nápravu. Jinak oprávněně převládá názor, že je nutné vytvořit na řešení krajiny jiný nástroj, jako například krajinné plánování. Ale pomohl by nový nástroj, když nebudou racionálně vyhodnoceny nedostatky stávajícího nástroje a důvody, proč není dostatečně využíván? Neměl by nový nástroj „staré“ problémy?

Příprava nové úpravy stavebního práva představuje vhodný prostor k odborné diskusi na téma, jak dál s krajinou v procesu územního plánování.

Ing. Vladimír Mackovič

Poznámky k textu V. Mackoviče „Proč má územní plán řešit uspořádání krajiny?“

Článek Vladimíra Mackoviče otevřel významné téma plánování krajiny, kterému až doposud naše odborná veřejnost nevěnovala větší pozornost. Text důkladně analyzuje prostředky, které současná právní úprava obsahu nástrojů územního plánování, zejména pak územního plánu, dává k dispozici pro management změn krajiny. Z analýzy vyplývá, že územní plánování má dostatek účinných prostředků pro tuto činnost, a že tudíž cíle územního plánování vyjádřené v § 18 odst. 2 stavebního zákona jako vytváření předpokladů pro udržitelný rozvoj území „soustavným a komplexním řešením účelného využití a prostorového uspořádání území“ lze prostřednictvím územního plánování naplnit i v krajině mimo sídla. Poněkud překvapivě pak vynívá tvrzení v závěru článku, že „...neexistuje nadresortní orgán, který by posuzoval navrženou koncepci uspořádání krajiny v žádou-

cích souvislostech a vazbách“. Domnívám se, že problém netkví v neexistenci jakéhosi nadřádu, který by dohlížel nad provázaností oborových koncepcí a zájmů v krajině, ale spíše v nerozvinuté profesionální kapacitě projektantů územního plánování v tomto ohledu. Postavení plánování krajiny na roveň plánování sídel, jak je zakládá stavební zákon z roku 2006, klade na zpracování územních plánů nové nároky, respektive vyžaduje širší vymezení odborností týmu, který se na tomto zpracování podílí. To naráží nejen na často kritizované podhodnocení nákladů na zpracování územně plánovací dokumentace, ale také na převažující jednostrannou orientaci profesní přípravy projektantů autorizovaných pro územní plánování. Na otázku, položenou v závěru článku, totiž zda by pomohl nový nástroj, například krajině plánování, proto odpovídám, že určitě ne. Problém nespočívá ani v (nad)rezortním řízení, ani v institucionálním začlenění činnosti plánování krajiny, ale v absenci profesionálů, kteří by byli schopni krajinu plánovat v souladu s principy udržitelného rozvoje, respektive takovéto plánování krajiny jako týmovou činnost efektivně koordinovat. V širším pohledu pak v obecném jednostranném chápání krajiny jako zdroje pozemků pro výstavbu popřípadě pro rekreaci.

prof. Ing. arch. Karel Maier, CSc.

Článek Vladimíra Mackoviče „Proč má územní plán řešit uspořádání krajiny?“ otevírá diskusi o potížích s řešením koncepce uspořádání krajiny v územním plánu. V závěru článku je otázka, proč jsou možnosti územního plánování (územního plánu) řešit krajinu využívány a zpracovávány jen formálně. Hledat v debatě pojmenování a pochopení příčin je potřeba. Bez debaty, která prověří současné možnosti územního plánování a územních plánů ovlivňovat vývoj krajiny, se lehce rodí představy, že krajině lépe než územní plánování pomůže např. nový/jiný nástroj (např. krajině plánování), že (snad) pomůže nějaká nová instituce, která se bude o krajinu starat lépe než ty dosavadní.

Výstižný přehled stávajících možností a nástrojů územního plánování obsažený v textu Vladimíra Mackoviče dle mého názoru vhodně doplňuje článek Dagmar Saktorové „Krajina jako Popelka – bude jejím princem územní plánování?“, uveřejněný v č. 2/2014 časopisu Urbanismus a územní rozvoj. Příčin problémů s řešením krajiny v územních plánech je celá řada. Na podporu započaté diskuse nabízím i další témata. Koncepce uspořádání krajiny v územním plánu je někdy vnímána (projektanty, ale i pořizovateli a obcemi) jako „povinné (leč nepotřebné) cvičení“. Možná je to tím, že na první pohled nemá tato koncepce zřejmé uživatele, kteří mají zájem v souladu s ní realizovat změny v krajině.

Ing. arch. Martin Tunka, CSc.

V protikladu k tomu je o zastavitelné plochy velký zájem, vymezení plochy bydlení nebo výroby ovlivní někdy velmi výrazně hodnotu nemovitosti. Rozhodování stavebního úřadu o výstavbě velmi pozorně sledují investoři i odpůrci. Vymezení ploch v nezastavěném území, v krajině v žádném případě srovnatelné očekávání nevyvolává. Přitom je významné, že územní plán je závazný nejen pro stavební úřady, ale také pro jakékoliv rozhodování v území, tedy i v krajině. Je velmi pravděpodobné, že povědomí o závaznosti ÚP v krajině je spíše nevalné, a že také proto řešení krajiny v územních plánech nevyvolává velkou pozornost správních úřadů, které rozhodují o změnách krajiny, např. o změně kultury, změně kategorie lesa nebo o komplexních pozemkových úpravách. Kolik projektantů územních plánů má znalost o druzích změn v krajině, o kterých se má podle územního plánu závazně rozhodovat, a kterým správním úřadům toto rozhodování přísluší?

Na základě zkušeností těch, kteří za proměny krajiny nesou zodpovědnost, by bylo vhodné bez iluzí ověřit, co lze územním plánem v krajině skutečně ovlivnit a ovlivňovat. Domnívám se, že věcné zjištění a realistické vyhodnocení těchto možností by mohlo přispět k hledání odpovědi na otázku proč (a jak) má územní plán řešit uspořádání krajiny.

ENGLISH ABSTRACT

Why a spatial plan should propose landscape arrangement, by Vladimír Mackovič

Spatial planning creates more and more options for how to approach landscape. It is a continuous trend that has undergone positive changes since the publication of the Building Act of 2006. According to the European Landscape Convention, the principles of spatial development should stipulate target qualities of landscapes for the regional level of planning, including the spatial conditions under which these qualities can be achieved and preserved. The constituents of a landscape (biota, water regime, soil and rock conditions) should be taken into consideration by analyses of sustainable development performed by regions and municipalities with extended powers when they update documents of spatial analysis. Therefore, landscape can be evaluated in relevant contexts on two different levels, regional and municipal. This article is focused on the latter; spatial plans of municipalities should propose the arrangement of landscape within the territory of their administration. This task has been an obligatory part of spatial plans since 2007, but the approach most planners apply to it is still very formal. The level of expert discussion seeking coordination of opinions on the orientation, objectives, content and form of the concept of landscape arrangement in documents of spatial planning is insufficient. This article is a contribution to the debate on this topic.