

ZELENÉ PÁSY A PROCES URBANIZACE

Vladimír Mackovič

Mezi výrazně polyfunkční území lze zařadit příměstskou krajinu. Její dlouhodobý vývoj determinuje zejména proces suburbanizace. Jako korektiv plošného rozvoje velkých měst má v jejich zázemí působit vymezování „zelených pásů“.

*Zelené pásy představují republikovou prioritu územního plánování pro zajištění udržitelného rozvoje území. Příspěvek se zaměřuje na možnosti územního plánování vymezovat v příměstské krajině zelené pásy.**

Pojem zelené pásy

Pro zajištění udržitelného rozvoje území se v Politice územního rozvoje 2008 (dále jen PÚR) uvádějí republikové priority územního plánování. Pojem zelené pásy obsahuje článek (21) PÚR, který ukládá:

„vymezit a chránit ve spolupráci s dotčenými obcemi před zastavěním pozemky nezbytné pro vytvoření souvislých ploch veřejně přístupné zeleně (zelené pásy) v rozvojových oblastech a v rozvojových osách a ve specifických oblastech, na jejichž území je krajina negativně poznamenána lidskou činností, s využitím její přirozené obnovy; cílem je zachování souvislých pásů nezastavěného území v bezprostředním okolí velkých měst, způsobilých pro nenáročnou formu krátkodobé rekreace a dále pro vznik a rozvoj lesních porostů a zachování prostupnosti krajiny“. (Viz také Lipská charta, část II.; viz také čl. 23 PÚR ČR 2006)

Z analýzy této priority lze vyvodit následující souvislosti a podmínky pro vymezování „zelených pásů“:

- V rozvojových oblastech a rozvojových osách se mají na vymezování a ochraně zelených pásů podílet dotčené obce – *logická podmínka, protože vymezení souvislých zelených pásů jen ve správním území jednoho města obvykle není možné. Problém spočívá ve způsobu jak zainteresovat dotčené obce k ochraně zelených pásů před zastavěním, které jsou vymezeny na jejich správním území.*
- Před zastavěním mají být chráněny souvislé pásy nezastavěného území v bezprostředním okolí velkých měst – *velký problém spočívá v rozdílné cenové hladině pozemků v bez-*

prostředním okolí měst. Zastavitelné plochy mají na trhu s pozemky národně vyšší cenu než pozemky v nezastavěném území. Lze tedy očekávat problémy se zajištěním pozemků, které jsou potřebné pro zelené pásy.

- Zelené pásy mají umožnit nenáročnou formu krátkodobé rekreace, zachovat prostupnost krajiny – *otázka je, zda bude v konkrétních podmínkách jednotlivých měst postačovat jen zachování stávajících účelových komunikací, nebo zda má být v zelených pásech rozšiřována síť účelových stezek (pěší, cyklisté, in-line, koně apod.).*
- Vznik a rozvoj lesních porostů – *ten to požadavek je nutné uplatňovat diferencovaně s ohledem na stávající lesnatost zájmového území, na vhodnost půdních poměrů k zalesňování. Alternativně je nutné zvažovat možnost výsadeb nelesních dřevin.*

Charakteristika příměstské krajiny

V příměstské krajině jsou zastoupeny složky živé a neživé přírody v různém podílu, který primárně předurčuje její charakter.

Voda

Většina měst byla logicky založena v blízkosti řek či jiných vodních zdrojů. Rozvoj sídel však negativně ovlivňuje vodní režim v území. To se projevuje:

- Zhoršováním kvality povrchových vod (*vypouštěním odpadních vod, povrchovým splachem nečistot ze zpevněných a zastavěných ploch často chemicky ošetřovaných apod.*)

- Snižováním zásob podzemních vod, urychlením povrchového odtoku, zvyšováním výparu v důsledku zvyšování podílu zpevněných a zastavěných ploch (*obrazně se označuje zvyšování podílu nepropustných ploch jako „zapečetění“ území*).
- Nepříznivé změny vodního režimu v důsledku technických úprav vodních toků (*opevnění břehů, technická protipovodňová opatření apod.*) v sídlech a příměstské krajině se projeví v celém dílčím povodí.
- Narušení vodního režimu v území zatrubňováním a kanalizováním drobných a občasných vodotečí při snaze získat větší a ucelenější plochy v zastavěném území.

Ke zhoršování vodního režimu v celém dotčeném povodí přispívá, když urbanistické řešení navrhuje nevhodný způsob rozvoje sídel – umožněním vzniku neadekvátního podílu zpevněných ploch, odváděním srážkových vod do kanalizace, trvalým znehodnocením půd se zvýšenou rychlostí infiltrace srážek, nerespektováním přirozeného odtoku povrchových vod při návrhu uspořádání území, přípuštěním výjimek při hospodaření s odpadními vodami apod.

Zemědělská půda

Historicky vznikalo osídlení nejdříve v oblastech, kde byly příznivé podmínky pro pěstování zemědělských plodin. V zázemí historických měst se proto často vyskytuje vysoký podíl kvalitní zemědělské půdy.

Původní potravinová vazba měst na jejich zázemí ztratila v současné době svoji nezbytnost. Potravinový trh má stále globálnější charakter. To by však neměl být důvod k trvalému znehod-

*) Redakční poznámka

Tento příspěvek představuje názor projektanta, který vyjadřuje postřehy týkající se problematiky příměstské krajiny. Autor se zaměřil především na vztah zásad územního rozvoje, politiky územního rozvoje a územního plánu. V článku tedy není reflektována problematika komplexních pozemkových úprav a Územního systému ekologické stability.

nocení zemědělské půdy v příměstské krajině. Přednostně by měla být zachována půda s vysokými produkčními předpoklady. I když v praxi je zájem právě takové pozemky využívat jako stavební parcely (*mají dobré podmínky pro zakládání, jednoduše se parcelují, mají všesměrnou orientaci apod.*).

Současná obliba farmářských trhů, zvyšující se zájem o domácí produkci, stálé trvající riziko vzniku globální potravinové krize by mělo vést k udržitelnému zachování zejména půd s vysokými produkčním potenciálem (*z trávníku lze snáze připravit záhon či políčko než ze zastavěné či vyasfaltované plochy*). Specifické příměstské zemědělství přitom může kromě vlastní zemědělské produkce přispět k „údržbě“ příměstské krajiny či rozšířit nabídku rekreačních cílů v zázemí.

Návrh koncepce uspořádání příměstské krajiny může zohlednit zvýšený produkční potenciál zemědělské půdy a vybrané zemědělské plochy dlouhodobě stabilizovat. Řešení územního plánu může na druhé straně výrazně zhoršit stávající organizaci půdního fondu (vznik pozemků s nevhodnými tvary – úzké, příliš členité, vznik nepřístupných enkláv zemědělské půdy apod.). Jedná se například o neodpovídajícím způsobem členěné zastavěné území na plochy s rozdílným způsobem využití, tvarově nevhodným vymezením zastavitelných ploch či o neúměrnou fragmentaci příměstské krajiny technickou infrastrukturou.

Les

Hospodářské využití lesa (dřevo jako surovina, palivo apod.) v zázemí měst ztratilo svoji historickou prioritu. V současné době se příměstské lesy preferují pro jejich potenciál k rekreačnímu a relaxačnímu využití.

Jeden z cílů koncepce uspořádání příměstské krajiny spočívá ve vymezení jejích segmentů, které mají příznivé podmínky a polohu pro rekreaci a relaxaci obyvatel města. Pokud se jedná o lesní porosty, měla by se jejich zvýšená mimoprodukční funkce (nepobytová rekreace a relaxace) promítnout do aktualizace lesních hospodářských plánů jako lesy zvláštního určení. Aktualizace probíhá jednou za deset let. V rekreač-

ních lesích zvláštního určení lze například realizovat potřebnou doplňkovou rekreační vybavenost (účelové komunikace, altány, vyhlídky apod.).

Přírodní a přírodě blízká společenstva

V příměstské krajině se mohou vyskytovat biotopy vhodné pro existenci a vývoj přírodních a přírodě blízkých společenstev. Některé z nich jsou chráněny jako zvláště chráněná území. U jiných se jejich zvýšená přírodní hodnota průběžně vyhodnocuje a zatím požívají jen obecnou ochranu přírody. Trvalá existence přírodní soustavy v relativně vyváženém stavu představuje jednu z nezbytných součástí každé kulturní krajiny. Zjednodušeně lze konstatovat, že v příměstské krajině by měla být zachována stávající ekologická kostra a zajištěna funkčnost všech skladebných částí Územního systému ekologické stability (ÚSES).

Proces pořizování územního plánu představuje pro příměstskou krajinu významnou příležitost k hledání kompromisu mezi potřebou dlouhodobé stabilizace vybraných přírodních segmentů krajiny a vymezením nových zastavitelných ploch. Bohužel často priority spočívají v uspokojování aktuálních potřeb a požadavků vlastníků, investorů apod..

Projevy urbanizace v příměstské krajině

Z měst směřují do jejich zázemí požadavky a činnosti, které postupně mění charakter navazující krajiny. Jako příklady lze uvést následující:

- Do zázemí jsou umístěny aktivity a činnosti, které mají v zastavěném území negativní vliv na obytný standard sídla. Jedná se například o skládky, rozsáhlé odstavné a manipulační plochy, komerční aktivity indikující vysokou dopravní zátěž, technická infrastruktura jako jsou rozvodny, transformovny, čistírny odpadních vod apod.
- Zázemí se využívá pro krátkodobou rekreaci, relaxaci či sportovní aktivity. V příměstské krajině se tak vyskytují objekty individuální rekreace (např. chatová zástavba), za-

řízení pro cestovní ruch (například ubytovací zařízení, penziony, motely, kempy, motoresty, školící zařízení apod.), přírodní koupaliště, sportovní areály a zařízení, golfová hřiště apod. Pro nepobytovou rekreaci se realizuje systém cyklostezek, běžec-kých tras apod. V příměstské krajině se také často vyskytují zahrádkářské osady.

- Největší nároky na změny v příměstské krajině vyplývají z procesu suburbanizace vymezením zastavitelných ploch.

Územní plánování a krajina

Charakter krajiny

V nezastavěném území lze v souladu s jeho charakterem umísťovat stavby, zařízení a jiná opatření pouze pro *zemědělství, lesnictví, vodní hospodářství, těžbu nerostů, pro ochranu přírody a krajiny*, pro veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, pro snižování nebezpečí ekologických a přírodních katastrof a pro odstraňování jejich důsledků a dále taková technická opatření a stavby, které zlepšují podmínky jeho využití pro účely rekreace a cestovního ruchu, například cyklistické stezky, hygienická zařízení, ekologická a informační centra (viz paragraf 18 odst. 5 stavebního zákona).

Charakter území na úrovni kraje specifikují zásady územního rozvoje (ZÚR). Stanovují základní požadavky na účelné a hospodárné uspořádání území kraje (viz § 36 odst. (1) SZ). Podrobně vyjadřuje charakter území návrh koncepce uspořádání krajiny v územním plánu (viz § 43 odst. (1) SZ).

V územně plánovací praxi se však projevuje nedostatečná komptabilita vazeb řešení krajiny v krajské územně plánovací dokumentaci (ÚPD) a v územních plánech (ÚP). Na úrovni správního území jedné obce nelze řešit potřebné souvislosti a vazby složek živé a neživé přírody a probíhajícího procesu urbanizace území.

Krajina v ZÚR

Zásady územního rozvoje se zabývají celým územím kraje obvykle v měřítku 1:100 000. V příloze č. 4 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. se požaduje v tex-

tu specifikovat cílové charakteristiky krajiny a v grafice vymezit oblasti se shodným krajinným typem. Oba nově zavedené pojmy nemají metodicky koordinován obsah.

Zásady územního rozvoje mohou ve vybraných plochách uložit prověření změn jejich využití územní studií nebo regulačním plánem. Může tedy v podrobnějším měřítku řešit i vymezení zelených pásů, které se mohou týkat správního území několika obcí.

Krajina v ÚP

Územní plán vyjadřuje charakter území návrhem koncepce uspořádání krajiny. K tomu má k dispozici plochy s rozdílným způsobem využití. Vyhláška č. 501/2006 Sb. nabízí například plochy zemědělské, plochy lesní, plochy vodní a vodohospodářské, plochy těžby, plochy přírodní, plochy rekreace. A zejména v příměstské krajině lze smysluplně vymezovat plochy smíšené nezastavěného území.

Nedílnou součástí návrhu koncepce uspořádání krajiny představují podmínky využití jednotlivých ploch s rozdílným způsobem využití. Dodržení podmínek stanovených ve vydaném územním plánu se ověřuje v územních řízeních. U záměrů projednávaných v územním řízení se ověřuje dodržení podmínek pro umístování staveb a zařízení, podmínek pro změny využití území, podmínek pro změny staveb a podmínek pro dělení nebo scelování pozemků.

Územně analytické podklady

Územně analytické podklady (ÚAP) mohou přispět ke kvalitnějšímu řešení krajiny provedením potřebných analýz v tematických oblastech přírodního pilíře. Přírodní pilíř se mimo jiné zabývá půdním fondem, vodním režimem území, ochranou přírody a krajiny, horninovým prostředím a ložisky nerostných surovin v rozsahu správního území ORP. Nabízí se tedy příležitost vyhodnotit a pro potřeby územního plánování transformovat výstupy složkového plánování v širším území než řeší jednotlivé územní plány. Pro řešení krajiny lze využít další činnosti obsažené v ÚAP:

- Formulace úkolů územního plánování, které jsou promítány do zadání dotčených územních plánů (napří-

klad vyřešit návaznost skladebných částí ÚSES, dodržet prostorové parametry apod.).

- Formulace požadavků, kterými se má zabývat aktualizace ZÚR (může se například jednat o vymezení ploch nadmístního významu, které mají potenciál plnit rekreačního zázemí velkých měst, jež obvykle zasahuje i na území sousedních obcí apod.).
- Analýza nadmístních (nadobecních) záležitostí, kterými se nezabývá krajská dokumentace.
- Pravidelná aktualizace ÚAP vytváří předpoklad sledování trendů vývoje území (vhodně zvolené indikátory mohou signalizovat potřebu korekce koncepce uspořádání krajiny, nepřiznivě směřování suburbanizace apod.).

Vymezování zelených pásů

V předchozí části textu byla charakterizována příměstská krajina a možnosti územního plánování zabývat se krajinou. Náplň pojmu zelené pásy je potřebné specifikovat a upřesnit dle konkrétních podmínek řešeného města a dotčených obcí.

I když se vymezování zelených pásů týká krajiny (nezastavěného území), pořizovat potřebnou podkladovou dokumentaci musí orgány územního plánování. Jedná se totiž o prioritu územního plánování. Samozřejmostí by však mělo být zainteresování relevantních dotčených orgánů (orgán ochrany přírody a krajiny, vodohospodářský orgán, orgán státní správy lesů, orgán ochrany zemědělského půdního fondu apod.), které sledují veřejný zájem na jednotlivých složkách krajiny.

Zelené pásy nelze v procesu územního plánování úspěšně vymezit, pokud není zajištěna dostatečná koordinace mezi jejich řešením v ZÚR a v územních plánech a neexistuje potřebná vazba na územně analytické podklady příslušné obce s rozšířenou působností (ORP).

Využití nástrojů územního plánování

Rámcově lze při projekci zelených pásů charakterizovat roli jednotlivých nástrojů územního plánování následovně:

- Územně plánovací podklady
 - jsou zdrojem informací a údajů potřebných pro zpracování územní studie;
 - územní studie zelených pásů – slouží jako podklad pro zapracování zelených pásů přímo do relevantních územních plánů;
 - nebo je výsledek územní studie zelených pásů zařazen jako *jev 118 jiné záměry* do ÚAP a určen k řešení v územně plánovací dokumentaci.
- Zásady územního rozvoje
 - dávají podnět k vymezení zelených pásů;
 - prostřednictvím pořízené územní studie předkládají k diskusi relevantním orgánům a dotčeným obcím zdůvodněné vymezení zelených pásů;
 - pro projednané řešení zajistí na území dotčených obcí závaznost vymezení zelených pásů.
- Územní plán
 - rozpracuje územní studii v řešení koncepce uspořádání krajiny na území dotčené obce;
 - po vydání územního plánu zajišťuje závaznost vymezení zeleného pásu ve správním území obce.

Základní principy a problémy při tvorbě zelených pásů

Mezi hlavní principy vymezování zelených pásů v příměstské krajině patří:

- využití stávajících zvýšených hodnot při vymezování zelených pásů (například zahrnutím vhodných ploch do zelených pásů);
- sdružení veřejných zájmů na ochranné ploch před jejich zastavěním;
- návrh musí umožnit smysluplnou etapizaci následné realizace;
- vazba na stávající systém sídelní zeleně neboť v dlouhodobém hledisku se stanou zelené pásy jeho součástí
- zainteresování dotčených samospráv na dlouhodobé ochraně zeleného pásu.

Vymezování zelených pásů procesem územního plánování vyžaduje delší období, ale stále se jedná jen o počáteční fázi. Mnohem déle bude trvat vlastní realizace zelených pásů, kterou ovlivňuje řada podmínek. Jedná se například o:

- určení garanta s potřebnými kompetencemi, který bude dlouhodobý zájem garantovat, koordinovat a vy-

- hodnocovat zpětné vazby;
- vyvážený vztah mezi navrženým obsahem a rozsahem zelených pásů na jedné straně a na straně druhé finančními možnostmi realizace a následného managementu;

- zajištění potřebných pozemků, případně dohod s vlastníky o zajištění potřebného managementu.

Proces územního plánování představuje prakticky jedinou možnost, jak vytvořit územní předpoklady k doho-

dě o vymezení zelených pásů a k postupné realizaci navrženého systému. Existence zelených pásů představuje významný faktor, který pozitivně ovlivňuje charakter příměstské krajiny. Později zvýší obytný standard města, jehož součástí se následně může stát.

*Ing. Vladimír Mackovič
U-24, s. r. o.*

ENGLISH ABSTRACT

Green belts and the process of urbanization, by Vladimír Mackovič

Suburban landscape is a type of highly multifunctional space. Its long development is mainly determined by the process of suburbanization. In the hinterlands of large cities the demarcation of green belts is supposed to act as a corrective measure to their planar development. Green belts represent a nation-wide priority of physical planning for sustainable spatial development.