

VEŘEJNÝ ZÁJEM V ZEMĚDĚLSKÉ KRAJINĚ A PROCES ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ

Vladimír Mackovič

Území ČR má převážně charakter kulturní krajiny a její podstatný podíl představují krajiny zemědělské. Jejich utváření výrazně determinují územní průměty ekonomických aktivit vázaných na hospodaření se zemědělskou půdou.

Zemědělská krajina přitom plní řadu mimoprodukčních funkcí, jejichž udržitelná existence a kvalita je veřejným zájmem. Zemědělskou výrobu a další formy hospodářského využití ZPF provádí privátní sféra na základě tržních principů. Zajištění ochrany veřejného zájmu v území přísluší státu a samosprávě, kterou prezentují obce a kraje. Zisk z hospodářských činností na ZPF a ochrana mimoprodukčních funkcí ZPF sledují většinou protichůdné cíle. Udržitelné využívání území proto vyžaduje hledání oboustranně přijatelného kompromisu.

Článek se zaměřuje na specifikaci a ochranu veřejného zájmu v zemědělské krajině s využitím procesu územního plánování. Je obsahově členěn na čtyři části.

První část charakterizuje tematické oblasti veřejného zájmu v zemědělské krajině.

Druhá část rekapituluje atributy zemědělství z hlediska jejich dopadů na utváření zemědělské krajiny.

Třetí část představuje územní plánování a resort zemědělství jako dva významné faktory ovlivňující veřejný zájem v zemědělské krajině.

Ve čtvrté části jsou komentovány vybrané vize resortu zemědělství týkající se krajiny z hlediska jejich potenciálních vazeb na proces územního plánování.

Veřejné zájmy v zemědělské krajině

Ve své primární podstatě se krajina skládá z komplexu pozemků, převážně v soukromém vlastnictví. Udržitelné zajištění potřebného standardu¹⁾ mimoprodukčních funkcí krajiny představuje strategicky významný veřejný zájem. Tržně hospodařící zemědělec chápe mimoprodukční funkce území jako omezení, která limitují jeho podnikání. Zajištění a respektování mimoprodukčních funkcí krajiny tak představuje určitou formu omezení vlastnických práv.

Stát, kraje a obce mohou k výkonu své odpovědnosti vůči mimoprodukčním

funkcím krajiny využít i proces územního plánování.

Následující rekapitulace uvádí příklady veřejného zájmu v zemědělské krajině, které jsou ovlivněny způsobem řešení územního plánu.

- **Vodní režim území** – zajištění udržitelných podmínek pro potřebný vodní režim území. Z tohoto hlediska se jedná zejména o:

- **výši vodní retence.** Zásoby podzemních vod jsou doplňovány prostřednictvím vodní retence atmosférických srážek. Výše vodní retence ovlivňuje mimo jiné uspořádání, strukturu a charakter půdního fondu. Jedná se zejména o:

- velikost, tvar a umístění zemědělských pozemků v terénu – ÚP může *odůvodnit a stanovit podmínky pro případné dělení či slučování pozemků apod.;*

- délku nepřerušného povrchového odtoku – ÚP může *odůvodnit a omezit územní podmínky pro nevhodné slučování zemědělských pozemků, navrhnout koridory pro nové účelové komunikace tak, aby se zkrátila délka nepřerušného odtoku, která je významným faktorem ovlivňujícím vodní erozi, apod.;*

- spektrum a rozmístění druhů zemědělských pozemků v krajině – ÚP může například *odůvodnit a stanovit podmínky omezující v exponovaných po-*

lohách (jako jsou nivy, pramenité oblasti apod.) převod stávajících trvalých travních porostů na ornou půdu.

- **Erozní ohroženost území.** Eroze degraduje orniční horizont půdy, zanáší vodní plochy a vodní toky, vyplavuje pesticidy a hnojiva z půdy a následně snižuje kvalitu okolních vod. Územní plán může přispět ke snížení erozní ohroženosti řešeného území:

- *vhodným návrhem koncepce uspořádání krajiny;*

- *vymezením ploch s rozdílným způsobem využití, ve kterých je potřeba odůvodněně lokalizovat protierozní opatření.*

- **Protipovodňovou ochranu** sídel. Zemědělských krajin se týkají zejména návrhy přírodě blízkých forem protipovodňových opatření. V územním plánu lze územně ochránit plochu vhodnou pro realizaci například:

- *rozlivových území²⁾;*
- *suchých poldrů.*

- **Biota** – udržitelné zajištění příznivých podmínek pro přírodní funkce zemědělské krajiny. Z hlediska krajinné ekologie, obecné ochrany přírody a krajiny lze v územním plánu:

- *upřesnit vymezení územního systému ekologické stability;*

- *stanovit plochy a koridory pro veřejně prospěšná vegetační opatření v krajině;*

- *zajistit územní ochranu hodnotných, přírodě blízkých biotopů, které však nemají statut zvláště*

1) Potřebný standard však nelze stanovit na základě exaktních procesů, ale jen empiricky odhadnout. To může být problém při stanovování a odůvodnění podmínek pro využití ploch vymezených v územním plánu a při jejich argumentační opoře v soudních sporech.

2) Viz vodní zákon č. 254/2001 Sb., § 68 „Území určená k řízeným rozlivům povodní“.

chráněných území, jejich odůvodněným zařazením do ploch přírodních.

- **Obytnost krajiny** (pro relaxaci a nepobytovou rekreaci) – ochrana nebo posílení obytného charakteru kulturní krajiny. Územní plán může:
 - přispět k zajištění územních předpokladů pro veřejnou průchodnost územím, (zejména pro pěší a cyklisty);
 - vymezit prostory v zázemí sídel a v zemědělské krajině, které jsou svými charakteristikami a potenciálem vhodné pro krátkodobou rekreaci a relaxaci (například vymezením plochy smíšené nezastavěného území a zajistit jim územní ochranu.

Atributy zemědělství z hlediska možných dopadů na utváření krajiny

Pro pochopení širších souvislostí jsou rekapitulovány vybrané atributy zemědělství z hlediska jejich vlivu na utváření krajiny.

Hospodářské užívání zemědělské půdy

Zemědělské užívání půdy se promítá do území zejména tím, že:

- determinuje prostorové charakteristiky jednotlivých pozemků a průchodnost zemědělskou krajinou dle potřeb efektivního využívání velkovýrobní zemědělské techniky (jedná se například o tvary a velikosti zemědělských pozemků, jejich umístění a rozlohu s ohledem na vertikální členitost území, trasování účelových cest a jejich případný vegetační doprovod patří mezi faktory, které se podílejí na utváření matrice zemědělské krajiny);
- dotváří charakteristiky zemědělské krajiny (například uspořádáním zemědělských druhů pozemků – kultur v území, rozsahem a lokalizací nezemědělských ploch s nelesními dřevinami v zemědělské krajině, výsadbou alejí podél účelových cest apod.);

- výrazně ovlivňuje kvalitu a rozsah mimoprodukčních funkcí, které plní zemědělská krajina (například ovlivněním koloběhu vody v území a kvality povrchových a podzemních vod způsobem a intenzitou výživy a ochrany pěstovaných plodin, používanou technologií, apod.).

Vybrané charakteristiky zemědělského hospodaření

Cíle, formy a možnosti zemědělského obhospodařování půdy se promítají do způsobu užívání zemědělské půdy. Jedná se zejména o následující skutečnosti.

- Byl obnoven **institut vlastnictví**. Zemědělská půda již nepatří „všem“. Vlastník zemědělské půdy opět primárně rozhoduje, jak je, či jak bude s jeho vlastnictvím nakládáno. Nutno připomenout, že institut vlastnictví má nejen práva, ale i povinnosti.
- Podstatný podíl zemědělské půdy (více než 80 %) je obhospodařován na základě **nájemní smlouvy**³⁾ (nájemce nemá dostatečnou motivaci udržitelně hospodařit. Převažují u něj krátkodobé zájmy a rychlé finanční efekty, které mohou být ve střetu s mimoprodukční funkcí území).
- Zemědělskou produkci zajišťují pouze **privátní subjekty** na základě **tržních principů**. Státní statky byly zrušeny a jimi obhospodařovaná půda byla restituována či odstátněna. (Prostřednictvím státních statků bylo mimo jiné dotováno z veřejných prostředků zemědělské hospodaření v méně příznivých přírodních podmínkách. V nich nemožnou konvenční formy zemědělství úspěšně konkurovat na trhu zemědělských komodit.)
- Tržní zemědělské podnikání je determinováno zejména následujícími faktory:
 - Z krátkodobého hlediska **poptávka a nabídka** na trhu potravinářských komodit. Jako příklad operativní reakce zemědělců na poptávku trhu lze uvést rozšiřující se zaměření na pěstování řepky olejné. Jedná se o do-

tovanou komoditu, jejíž velkovýrobní technologie pěstování byla k dispozici již koncem osmdesátých let minulého století. Zemědělské krajiny ČR jsou proto v květnu výrazně žluté. (Řepka olejná byla v roce 2012 po pšenici druhou nejrozšířeněji pěstovanou plodinou v naší republice.)

- Z hlediska dlouhodobého chybí zřetelně formulovaná, soustavně a systematicky podporovaná **strategie a koncepce** zemědělství na území ČR. S obměnami politických reprezentací se mění i priority a preference zemědělské politiky.
- Probíhající globalizace trhu ovlivňuje samozřejmě i zemědělství. Zemědělskou produkci v globálním měřítku výrazně determinují rozdílné přírodní, dotační a další podmínky. Z hlediska evropského měřítku převažují v ČR pro zemědělskou produkci přírodní podmínky slabě podprůměrné.
- Mezi dominantní cíle tržního podnikání patří **zisk**. U nájemců zemědělské půdy se jedná o co nejrychlejší návratnost vložených prostředků, pokud možno s nejvyšším ziskem. (Mimoprodukční funkce zemědělské půdy se tak mohou snadno dostat do střetu se snahou o zajištění rychlého zisku. Například tím, že se pěstují v erozně ohrožených územích aktuálně žádané, ale z hlediska eroze nevhodné plodiny, protože je právě po nich na trhu poptávka.)
- Spektrum, výše a zaměření **dotačních titulů**, které představují jeden z nástrojů, jež má veřejná správa k dispozici pro usměrňování mimoprodukčních funkcí zemědělské krajiny. Jejich účelné využití závisí mimo jiné na jejich souladu se strategickými cíli a jejich smysluplné lokalizaci. Dotace „na krajinu“ jsou však výrazně nižší než jsou dotace na výrobu.
- **Potenciál přírodních podmínek** daného území z hlediska možnosti jejich tržního využití (v málo příznivých přírodních podmínkách se zemědělsky pod-

3) Rozdíl mezi pachtem a klasickou nájemní smlouvou je ten, že pachtýř se zavazoval propachtovanou půdu zušlechťovat, zatímco nájemce tuto povinnost nemá. Nový občanský zákoník pacht opětovně upravuje v § 2332–2357. Pachtovní smlouvou přenechává propachtovatel určitou věc pachtýři k dočasnému užívání, který o ni pečuje jako řádný hospodář a za její užívání platí buď dohodnuté pachtovné, nebo poměrnou část výnosu z věci.

nikající subjekt nemůže bez dotací na produkci prosadit na trhu potravinářských komodit).

Dva významné faktory ovlivňující veřejný zájem v zemědělské krajině

Územní plánování a jeho potenciál pro koordinaci veřejných zájmů v území

Ze stavebního zákona přísluší územnímu plánování následující vazby na veřejný zájem v území:

- Územnímu plánování vyplývá ze zákona povinnost **vymezit a chránit** veřejný zájem v území, čímž se splňuje jedna z podmínek pro omezování vlastnických práv – jednat při jejich omezení v souladu se zákonem.
- V procesu územního plánování se posuzuje rozhodující podíl záměrů, které mohou změnit stávající **způsob využití území**. (*Institut územního řízení se týká nejen umístování staveb, ale i změn využití území, dělení a scelování pozemků. Jedná se tedy o rozhodnutí, která přispívají ke změnám způsobu využití území a tím tedy ovlivňují stávající charakteristiky krajiny.*)
- Územnímu plánování přísluší návrh **komplexního využití** území⁴⁾, což mimo jiné znamená koordinaci záměrů, které vyplývají z oborových koncepcí (*například vodní plánování, lesní plánování, koncepce obecné ochrany přírody a krajiny, koncepce na využití nerostných surovin apod.*).
- Územní plánování stanovuje a promítá do území **koncepci** (*urbanistickou koncepci, koncepci uspořádání krajiny, koncepci veřejné infrastruktury apod.*).

Resort zemědělství jako gestor⁵⁾ realizace veřejných zájmů v zemědělské krajině

Státní správa pro zemědělství ovlivňuje veřejné zájmy v zemědělské krajině vícero způsoby. Resort zemědělství pů-

sobí zejména:

- Formulací **dlouhodobých koncepcí** v oblasti zemědělství. Přijetí a (ne) sledování strategických cílů adekvátně ovlivňuje aktivity hospodářských subjektů⁶⁾ v zemědělské krajině.
- Vytvářením přímých i nepřímých (**motivačních**) nástrojů, které mohou přispět k realizaci cílů formulovaných v koncepcích (přípravou dotačních titulů, příspěvků, úlev).
- Zajišťováním celého procesu komplexních pozemkových úprav (KPÚ) od stanovení jejich obsahu, výběru projektanta, až po **finanční zabezpečení** realizace vydaného řešení „Plánu společných zařízení“.

Nezastupitelnou roli má zejména v realizaci veřejného zájmů v zemědělské krajině, která požívá obvykle obecnou ochranu (ve srovnání se zvláště chráněným územím). Konkrétní průmět veřejného zájmu do zemědělské krajiny formulují „Plány společných zařízení“, které představují významný výstup projektů komplexních pozemkových úprav.

Komentáře vybraných vizí „Koncepce zemědělství v ČR“⁷⁾

Ministerstvo zemědělství představilo v roce 2010 materiál, který formuluje vize zemědělství po roce 2010. Z tohoto dokumentu jsou vybrány ty „dlouhodobé vize“, jež mají výraznou vazbu na proces územního plánování (zvýrazněno tučným písmem). Jedná se zejména o tematické oblasti krajina a osídlení. Zvýrazněné vazby jsou v navazujícím odstavci komentovány.

Vazby spočívají zejména v tom, že územnímu plánování přísluší transformace dlouhodobých vizí do územních koncepcí a následně jejich projekce prostřednictvím zásad územního rozvoje (v měřítku 1:100 000) a územního plánu (v měřítku 1:5 000) do konkrétních oblastí a segmentů krajiny.

Citované vize – produkční a mimoprodukční funkce krajiny, veřejné statky a jejich vazby na řešení ZÚR a ÚP

- Vhodně **vyvážit produkční a mimoprodukční funkce** a odpovídajícím způsobem ocenit veřejné statky poskytované zemědělstvím.
- Identifikovat nezbytné kroky k **zajištění veřejných statků** a stanovit základní podmínky k jejich nezbytné podpoře.
- Posílit připravenost na řešení nových výzev, zejména změny klimatu, **zachování biodiverzity a řízení vodních zdrojů**.
- Hledat konsensuální řešení environmentálních problémů mezi produktivitou hospodaření a udržením **vysoké úrovně biodiverzity**.

Komentář

K zachování segmentů krajiny s regionálně významným potenciálem území pro biodiverzitu, pro zemědělskou produkci či pro vodní zdroje lze využít krajskou územně plánovací dokumentaci – zásady územního rozvoje (ZÚR). Kraj může na svém území vymezit a územně ochránit segmenty krajiny, u kterých na regionální úrovni převažuje veřejný zájem. Zásady územního rozvoje totiž stanovují segmentům krajiny jejich cílové charakteristiky. Na základě exaktních podkladů tak lze v ZÚR odůvodnit vymezení relevantních krajin (segmentů krajiny), navrhnout jim požadované či potřebné cílové charakteristiky a stanovením podmínek využití území jim zajistit na regionální úrovni adekvátní územní ochranu. Na úrovni měst a obcí lze využít jako vhodný nástroj povinný krajinářský výstup územního plánu, tj. promítnout do návrhu koncepce uspořádání krajiny. Její konkrétní vyjádření se do území promítá prostřednictvím ploch s rozdílným způsobem využití.

Z vyhlášky nabídnutého spektra ploch s rozdílným způsobem využití představují plochy přírodní základní možnost pro územní ochranu mimoprodukčních funkcí (zejména pro zachování biodi-

4) Stavební zákon § 18 odst. (2): 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.

5) Ten, kdo je pověřen výkonem určité činnosti; viz <http://slovník-cizich-slov.abz.cz/web.php/slovo/gestor>.

6) MZe ČR je ústředním orgánem státní správy pro zemědělství, vodní hospodářství a pro správu lesů, myslivosti a rybářství.

7) „Vize českého zemědělství po roce 2010“; Ministerstvo zemědělství; 27. 5. 2010; Ing. Jiří Šír, předseda Skupiny pro strategické otázky v zemědělství.

verzity) ve správním území řešené obce. Pro ochranu dalších mimoprodukčních funkcí krajiny lze využít plochy vodní a vodohospodářské s odůvodněně stanovenými podmínkami využití území. Naopak výrazně produkční předpoklady území lze v územním plánu stabilizovat plochami zemědělskými, lesními či plochami těžby nerostů, které jsou odpovídajícím způsobem vymezené a odůvodněné.

Pro případy, kdy nelze (například s ohledem na výrazně polyfunkční charakter řešeného segmentu území) jednoznačně vymezit či preferovat jeden dominantní způsob využití území (produkční nebo mimoprodukční) existuje možnost vymezit plochy smíšené nezastavěného území. A pomocí indexů vztahovaných k těmto plochám pak vyjádřit, které dílčí funkce mají tyto plochy vyváženě plnit (mimoprodukční i produkční).

Společnou vazbu zemědělství a územního plánování v tomto případě představuje specifikace veřejného zájmu v konkrétním území. Cílem je navrhnout v řešeném území odůvodněné vymezení ploch jednak s převahou produkčních a jednak s dominancí mimoprodukčních funkcí krajiny.

K tomuto cíli lze využít územně plánovací dokumentaci. Na regionální úrovni (v ZÚR) stanovením cílových charakteristik pro relevantně vymezené krajiny. A na místní úrovni (v ÚP) stanovením koncepce uspořádání krajiny. Může tak vzniknout nezbytný exaktní podklad, ve kterém je specifikován rozsah a lokalizace segmentů území s odůvodněným podílem mimoprodukčních funkcí. Vytvoří se tak konkrétní podklady pro diskusi související s oceňováním veřejných statků poskytovaných zemědělstvím na území konkrétní obce či kraje.

Citované vize – péče o krajinu, biodiverzita, povodně, eroze a jejich vazby na ÚAP

- Zajistit nezbytnou podporu veřejných statků, například **péče o krajinu**, zachování **biodiverzity**, **ochrany zemědělské půdy** před erozí, udržování vysoké kvality a dostup-

nosti vody a půdy, zvládnání změn klimatu, kvality vzduchu, **opatření vedoucí k zabránění povodní** atd.

- Zvyšovat **mozaikovitost krajiny** a podíl přechodných společenstev, rozvíjet proměnlivou strukturu krajiny.
- Chránit biodiverzitu – zvrátit pokles populací a počtu indikátorových druhů a degradaci **cenných biotopů na zemědělské půdě**.
- Zajistit **přístup ke krajině jako multifunkčního systému**, kde budou minimalizovány dopady extrémních jevů a kde bude zajištěn funkční lokální koloběh vody a živin.
- Budovat preventivní **protipovodňová opatření** s důrazem na **posílení retence vody v krajině** (výstavba poldrů a malých vodních nádrží). Dále využívat území k **řízeným rozlivům povodní**, ve kterých zemědělci v nich hospodařící mají ze zákona zajištěnu náhradu škody na půdě, polních plodinách a lesních porostech a rovněž za finanční újmu vzniklou pozbytím nároku na dotaci.
- **Omezit vznik a rozvoj erozních procesů** na zemědělských pozemcích, a to podchycením a neškodným odvedením povrchově odtékající vody ze srážek, dále vhodnou volbou pěstovaných plodin vzhledem k morfologickým a půdním podmínkám dané lokality, zejména **výstavbou dřívě zrušených protieročních opatření** (mezí, křovina-tých remízků atp.).

Komentář

Uvedené vize lze do území promítat opět prostřednictvím ploch s rozdílným způsobem využití či cílových charakteristik krajiny. K analýze veřejných statků či mimoprodukčních funkcí, které přináší či plní krajina, lze využít institut územně analytických podkladů (ÚAP).

Územně analytické podklady se zpracovávají pro správní území obcí s rozšířenou působností (ORP) a krajů. V rámci pravidelně aktualizovaných ÚAP se shromažďují podklady pro rozbor **udržitelného rozvoje území**. Jedná se o zjištění, **vyhodnocení stavu a vývo-**

je území se zaměřením na hodnoty a limity jeho využití. Vlastní rozbor udržitelného rozvoje území se zabývá jak významnými složkami krajiny (horninové prostředí a geologie, vodní režim, živá i neživá příroda, zemědělský půdní fond, les), tak sociodemografickými a hospodářskými podmínkami daného území. Závěry rozboru jsou posuzovány z hlediska potřeby jejich řešení v územně plánovacích dokumentacích.

Citovaná vize – ochrana ZPF a její vazba na řešení ZÚR, ÚP a ÚAP

- Nevyužívat vysoce **bonitní půdy** pro jiné než zemědělské účely.

Komentář

Územní plánování bohužel přestalo využívat svůj potenciál k preventivní ochraně ZPF a poskytuje jen kvantifikaci průmětu zastavitelných ploch a koridorů na ZPF. Možnost stabilizovat vysoce bonitní půdy pro zemědělské účely má územní plánování na několika úrovních:

- na krajské úrovni v ZÚR vymezit segmenty krajiny s vysoce bonitními půdami jako krajiny zemědělské a stanovit jim jako cílovou charakteristiku trvale udržitelné využívání pro zemědělské účely;
- obdobně na úrovni obce lze ve správním území obce vyznačit okrsky s vysoce bonitními půdami jako plochy zemědělské a stanovit jim podmínky pro změny jejich využití tak, aby byl územně ochráněn jejich vysoký produkční potenciál;
- na úrovni obce s rozšířenou působností (ORP) lze v územně analytických podkladech pro správní území ORP vymezit segmenty krajiny s vysoce bonitními půdami a označit je jako limity využití území⁸⁾.

Citované vize – eroze, vodní retence, významné krajinné prvky (VKP) a jejich vazba na ÚAP

- Zpomalit proces degradace půd, zejména **vodní a větrnou erozí**, a to i přes možný negativní vliv postupující klimatické změny.

8) Viz § 26 stavebního zákona, který uvádí, že ÚAP obsahují omezení změn v území z důvodů ochrany veřejných zájmů vyplývajících mimo jiné z vlastností území, což vysoká bonita ZPF představuje.

- **Snížit výrazně erozi půdy** v celé ploše ČR, a tím i eutrofizaci povrchových vod, především vodárenských nádrží a koupacích vod.
- **V krajině** a u vodních toků hospodařit takovým způsobem, že se prokazatelně zmenší **důsledky přívalových událostí**.
- **Zvyšovat retenci vody v krajině**, omezit a zpomalit povrchový odtok srážkových vod a podpořit infiltraci.
- Provést **pasportizaci údolních niv** z hlediska možnosti jejich využití k řízeným i přirozeným rozlivům – posouzení možných objemů, bonity půdy, vlastnické vztahy, zastavěnost.
- **Nezrychlovat odtok vody z krajiny** prostřednictvím nešetrných technických opatření.
- **Vytvářet krajinné prvky**, které budou snižovat riziko a následky eroze, a to zejména zatravněné, nebo zalesněné pásy podél vodních toků, tůň, drobné rybníčky, meze a remízky.
- Zvýšit zacílení agroenvironmentálních opatření prostřednictvím procesu **zatravnování na nejzranitelnější lokalitě** (svahy, typy půd, blízkost vod atd.) a zavést další tituly cíleného zatravnování (např. jen nejzranitelnější část bloku) či posílit podporu pěstování meziplodin a šetrného hospodaření.

Komentář

Půdním fondem, vodním režimem území, jejich slabými stránkami a jejich ohrožením se ve správních územích ORP zabývají územně analytické podklady. Na této úrovni lze analyzovat diferenciaci území z hlediska vodního režimu, jeho potenciálu k erozi a navrhovat relevantní úkoly pro územní plánování v územně plánovacích dokumentacích kraje a obcí. V ÚAP se tak nabízí dostatečný prostor pro potřebné analýzy, které nelze plně provést na úrovni katastrálního území (komplexní pozemkové úpravy) či správního území obce (územní plán). Na úrovni územních plánů lze vymezit plochy a koridory potřebné pro veřejně prospěšná opatření v krajině.

Citované vize – venkovské oblasti, struktura osídlení, veřejná vybavenost a jejich vazby na řešení ZÚR

- Zvýšit a udržet stabilní úroveň míry zaměstnanosti ve **venkovských oblastech**.
- Dostatečně diverzifikovat ekonomiku **venkovských oblastí** a **zajistit podporu činností nezemědělské povahy**.
- Zachovat odpovídající příjmy životaschopných zemědělských podniků a **snižovat sociálně ekonomické rozdíly mezi regiony**.
- Minimalizovat **rozdíly mezi oblastmi rurálními a oblastmi urbánními** v kvalitě života, nabídce služeb a infrastruktury.
- Směřovat zemědělství v České republice k **naplnění principů udržitelného rozvoje**, kdy jsou respektovány **aspekty ekologické, ekonomické a sociální**, včetně přihlídnutí k aspektu **regionálnímu**, které v rovnováze povedou k dosažení jeho maximální multifunkčnosti.
- **Jasně definovat úlohu venkova** se všemi vazbami zejména z národohospodářského pohledu, jeho financování. Na úrovni ČR mít kompetenčního gestora, jenž bude politiku venkova obhajovat.
- V souvislosti s **venkovem** obhajovat a prosazovat nezastupitelnou úlohu zemědělství, zejména socio-ekonomickou, a všech ekonomických, spolkových a kulturních aktivit na něj navazujících.
- Zvýšit přitažlivost **venkovských oblastí** zajištěním lepší **občanské vybavenosti** na venkově.

Komentář

Citované vize je potřeba postupně promítat do území. Krajská územně plánovací dokumentace se obdobnými vizemi zabývá a promítá je do území kraje. Konkrétně se jedná například o:

- *stanovení priorit územního plánování kraje pro zajištění udržitelného rozvoje území;*
- *zpřesnění vymezení rozvojových oblastí a rozvojových os [§ 32 odst. 1*

písm. b) stavebního zákona] vymezených v politice územního rozvoje a vymezení oblastí se zvýšenými požadavky na změny v území, které svým významem přesahují území více obcí (nadmístní rozvojové oblasti a nadmístní rozvojové osy);

- *zpřesnění vymezení specifických oblastí [§ 32 odst. 1 písm. c) stavebního zákona] vymezených v politice územního rozvoje a vymezení dalších specifických oblastí nadmístního významu;*
- *upřesnění územních podmínek koncepce ochrany a rozvoje přírodních, kulturních a civilizačních hodnot území kraje;*
- *stanovení cílových charakteristik krajin, včetně územních podmínek pro jejich zachování nebo dosažení.*

Závěr

V komentovaných vizích resortu zemědělství jsou naznačeny jejich potenciální vazby na proces územního plánování z hlediska ochrany a tvorby veřejného zájmu v zemědělské krajině.

Využití tohoto potenciálu by mělo být oboustranným zájmem. Vize (bez jejich koncepčního promítnutí do konkrétního území) zůstanou jen vizemi na papíře. A stejně tak na papíře zůstane sebelepší koncepce veřejného zájmu v území, kterou navrhne ÚPD bez znalosti dlouhodobých resortních záměrů, jež mají obvykle i finanční zabezpečení. Finance na veřejně prospěšná opatření jsou totiž obvykle zahrnuté do rozpočtových zdrojů relevantních resortů. Na realizaci záměrů ve vydaných ÚPD nejsou veřejné finanční zdroje⁹⁾ přímo navázány.

Výsledný efekt vložených veřejných prostředků do krajinářských opatření tak závisí jak na resortech, tak na přístupu projektantů a pořizovatelů ÚPD k ochraně a tvorbě veřejného zájmu v krajině.

Vzájemná koordinace resortních vizí v procesu územního plánování a využití koncepčního potenciálu územní

9) Finance potřebné na realizaci opatření ve veřejném zájmu nejsou totiž na řešení územně plánovací dokumentace vázány. Pouze v § 43 odst. 5) stavebního zákona je uvedeno, že poskytování prostředků z veřejných rozpočtů podle zvláštních předpisů na provedení změn v území nesmí být v rozporu s vydaným územním plánem.

ho plánování ve vazbě na ekonomické možnosti jednotlivých resortů tak může přispět k:

- vymezení, stabilizaci a ochraně veřejného zájmu v zemědělské krajině;
- využití procesu územního plánování pro hledání potřebného konsensu složkových (resortních) veřejných zájmů, které mohou být ve vzájemném střetu (ochrana půdy x ochrana přírody; ochrana přírody x vodní hospodářství apod.), případně pro hledání systémových opatření kompenzace negativních dopadů na mimoprodukční funkce krajiny;
- vytvoření územních podmínek pro realizaci potřebných či chybějících opatření v krajině, jež jsou ve veřej-

ném zájmu a finanční zabezpečení jejich realizace.

V opačném případě hrozí riziko, že jednotlivé vize a resortní koncepce směřující do krajiny zůstanou vzájemně mimoběžné, roztržité a nepřinesou krajině potřebný efekt. Pořizování územně plánovacích dokumentací sice nabízí prostor k diskusi subjektů zainteresovaných na ochraně a tvorbě veřejného zájmu v krajině. Ale v běžné praxi není tato příležitost dostatečně využívána.

Důvodů je celá řada. Jak na straně resortů, tak na straně územního plánování. Primárně převažuje ke krajině

„složkový přístup“. Také dokumenty územního plánování získávají postupně „složkový“ charakter jako nástroj pro zajištění výstavby.

Obecná ochrana kulturní krajiny, která plní rozhodující podíl mimoprodukčních funkcí je (možná s výjimkou ochrany krajinného rázu) vůči exaktně formulovaným požadavkům na změny využití území prakticky bezbranná. Přitom ani ochrana zemědělského půdního fondu, který představuje základní složku zemědělských krajin, není pro tržní prostředí adekvátně vybavena.

Ing. Vladimír Mackovič

ENGLISH ABSTRACT

Public interest in agricultural landscape and the process of physical planning, by Vladimír Mackovič

The territory of the Czech Republic has predominantly the character of cultural landscape, an important part of which is agricultural. Its shaping is determined by spatial projections of economic activities related to the management of agricultural land. At the same time, agricultural land fulfils a number of non-productive functions and its sustainable existence and quality are in the public interest. Agricultural production and other forms of use of agricultural land resources are carried out by the private sector, based on market principles, while protection of the public interest is a matter of state administration represented by municipalities and Regions. In most cases, profit from economic activities in agricultural land resources and protection of their non-productive functions follow contradictory objectives. Sustainable land use therefore entails the finding of a reasonable compromise.