

MOŽNOSTI A LIMITY ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ PŘI ŘEŠENÍ KRAJINY

Vladimír Mackovič

S přípravou nového znění stavebního zákona zesílila diskuse o způsobech řešení krajiny v územních plánech. Následující příspěvek se zaměřuje na hodnocení současných možností a limitů územního plánování při řešení krajiny.

Pojmy

Důležitý předpoklad účelné diskuse spočívá ve vyjasnění používaných pojmů. Běžně se hovoří například o plánování krajiny či krajinném plánování. Oba pojmy jsou české a na první pohled jednoznačně pochopitelné. Přesto existuje řada představ o jejich náplni či obsahu. Tak se stává, že dva lidé spolu diskutují o krajinném plánování, ale každý má na mysli obsahově cosi jiného. Úvodní část článku z tohoto důvodu objasňuje autorovu interpretaci významu vybraných pojmů.

Krajina

Stavební zákon ani navazující vyhlášky pojem krajina nepoužívají, nevysvětlují. Nepřímo se jí zabývají první dva paragrafy zákona. Ty jsou věnované území a územnímu plánování jako celku, jeho základním cílům a funkcím. Další část zákona a vyhlášky se již zaměřují na stavební a investorskou činnost v území a na záležitosti, které s nimi souvisí. Pro investice označené v územním plánu jako veřejný zájem zajišťuje územně plánovací činnost územní předpoklady pro jejich realizaci. Právní výklad tohoto institutu se však ne-

týká opatření, která souvisí s přírodními funkcemi území, s opatřeními a změnami v krajině. Například ani vymezení územního systému ekologické stability, který je dle zákona o ochraně přírody a krajiny veřejným zájmem, nelze v územním plánu vyznačit ve výkrese veřejně prospěšných staveb (realizace ÚSES není stavba). Pro všechny investice a záměry směřované do řešeného území formuluje územní plán regulativy (funkční, prostorové apod.), kterými jsou nepřímo usměrňovány a regulovány (*po schválení ÚPD jsou územní regulativy závazné a mají pomoci při ochraně a naplňování hlavních úkolů a cílů územního plánování*). Postupné soustředování zájmu územního plánování na investiční činnost potvrdila i poslední novela stavebního zákona. Ta v řešeném území rozlišuje tři základní prostory – zastavěné území, zastavitelné území a nezastavitelné území. V celém území se vyznačují limity, které zahrnují omezení či vyloučení investiční činnosti vyplývající z legislativy a správních rozhodnutí.

Pojem krajina vymezuje zákon o ochraně přírody a krajiny. Dle této definice jsou součástí krajiny i sídla (*krajina je část zem-*

ského povrchu s charakteristickým reliéfem, tvořena souborem funkčně propojených ekosystémů a civilizačními prvky). V tomto příspěvku se krajinou míní nezastavitelné území ve smyslu stavebního zákona. Toto území plní široké spektrum funkcí, je do něj směřována řada aktivit a činností. Zaslouží si proto přiměřenou pozornost i v územních plánech.

Ochrana a tvorba krajiny

Pojem, který ze svých hledisek a kritérií vysvětluje obory zabývající se územím. Ochranu a tvorbu krajiny například vyučují zemědělské univerzity, přírodovědecké fakulty či fakulty architektury.

První část pojmu, „ochrana“ představují v praxi dvě hlavní oblasti činností.

– „SPRÁVNÍ OCHRANA“

Spektrum právních a správních rozhodnutí má zajistit dlouhodobou ochranu nejceněnějších částí krajiny, obvykle na celostátní a regionální úrovni. Zbývající hodnotné části krajiny nejsou systémově chráněny. Preventivní ochranu hodnotných částí krajiny na místní úrovni by bylo možné zajistit prostřednictvím územních plánů. Je však otázkou do diskuse, do

jaké míry lze využít pro ochranu krajiny územní regulativy obsažené v závazné části územně plánovací dokumentace. Územně plánovací praxe totiž nepovažuje za dostatečně zdůvodněný regulativ omezující či vylučující změny v území, pokud se „neopírá“ o konkrétní správní rozhodnutí či jiný právní podklad. Tato „obava“ se týká zejména změn v nezastavitelném území. Oblasti s kvalitní půdou, hodnotné ekosystémy, přírodě blízké vodní plochy, mokřady či vodoteče nejsou dostatečným argumentem v diskusi o požadovaných změnách stávajícího stavu či urbanizace území.

– „AKTIVNÍ OCHRANA“

Realizace konkrétních opatření (např. technických, biologických) v „kritických“ a „citlivých“ místech území má ochránit krajinu snížením rizika jejího poškození. Tato opatření jsou již součástí i druhého části pojmu „tvorby“, protože charakter opatření, jeho technické, estetické a ostatní parametry ovlivňují utváření krajiny.

Pojem „**tvorba**“ krajiny naplňuje řada aktivit a činností v území. Do této skupiny patří například přizpůsobení či úprava území pro ekonomické aktivity jako je zemědělská prvovýroba, produkce dřeva, těžba nerostných surovin. Jiný příklad úprav krajiny souvisí s jejím rekreačním či sportovním využitím. Současně by krajina měla splňovat parametry potřebné pro existenci a vývoj přírodních a přírodě blízkých společenstev, zajištění přirozeného koloběhu vody, příznivý vodní režim území a funkce obdobného charakteru.

Pro ochranu a tvorbu krajiny jsou tedy zjednodušeně řečeno dvě hlavní skupiny důvodů, které se vzájemně prolínají, doplňují, ale i střetávají. Na jedné straně krajina plní řadu funkcí, které jsou dány přírodními zákonitostmi. Tyto funkce, jejichž existence závisí na specifických atributech a parametrech krajiny, mají ve svém souhrnu celoplanetární charakter a význam. Jsou ovlivňovány a podmiňovány mimo jiné místním a regionálním uspořádáním a způsobem využití území, které může regulovat územní plánování.

Druhá skupina důvodů ke tvorbě (*spíše ve smyslu úpravy*) krajiny souvisí s jednotlivými záměry lidské společnosti na využití území. Podněty lidské společnosti jsou v tomto případě míněny požadavky, potřeby, zájmy a záměry jednotlivců, skupin obyvatel, fyzických i právnických osob na využití, úpravy či změny území. Ty mohou být ve vzájemném střetu nebo ve střetu s první skupinou. Územní plánování

představuje jeden ze systémových nástrojů, kterým lze formulovat potřebné postupy ochrany a tvorby krajiny. Při hledání potřebného kompromisu nesmí být opomenut podstatný faktor – čas. Doba potřebná pro dosažení požadovaného efektu, či potřebné změny a setrvačnosti než se změna projeví žádoucím efektem nebo negativním dopadem je rozdílná. Procesy, které se řídí přírodními zákonitostmi mají délku trvání, která se obvykle rovná násobkům délky jedné lidské generace. Ve druhé skupině se jedná většinou o činnosti, které mají přinést výsledek či efekt pokud možno co nejrychleji a nepřesahují období jedné lidské generace (*mezi výjimky patří pěstování lesa pro těžbu dřeva*).

„Tvorba“ krajiny, rozčleněna na jednotlivé činnosti, se skládá především z řady opatření a změn v území (*například výsadba dřevin, zalesnění, terénní úpravy, změny druhů pozemků, odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu, výstavba účelových staveb např. vodohospodářských, účelových cest, zřízení hřišť, rekreačních zařízení, těžba nevýhradních surovin, zřizování skládek, odstavných ploch apod.*), které musí obvykle projít procesem územního či stavebního řízení. Základním podkladem pro vydání územního rozhodnutí je územně plánovací dokumentace. Z toho lze odvodit, že i o nezastavitelném území má ÚPD poskytovat vstupy pro územní řízení. (*Stavební úřady jsou neopomenutelným účastníkem dalších správních řízení, která se týkají nezastavitelného území např. vodoprávní řízení, projednání a schvalování komplexních pozemkových úprav, výstupů z lesního plánování apod. Je otázkou, zda má stavební úřad v těchto případech hájit pouze záměry v zastavěném a zastavitelném území nebo má prezentovat a hájit urbanistickou koncepci nezastavitelného území – krajiny jako celku*).

Podmínky realizace krajinářských opatření a změn

Ochrana a tvorba krajiny se skládá z komplexu dílčích opatření a změn v území. Realizaci jednotlivých opatření či změn v krajině podmiňují následující skutečnosti:

- musí existovat účel, funkce, důvod, cíl, zadání, poptávka, po krajinářských úpravách,
- musí existovat zájem na realizaci krajinářských úprav jako systému opatření v území,
- odborné rozpracování zadání do konkrétní koncepce krajinářských úprav,

z které vyplynou potřebná opatření a změny v krajině.

K odbornosti řešitele krajinářských úprav patří především:

- pochopení přírodní podstaty krajiny,
 - pochopení vazeb v polyfunkčním charakteru krajiny,
 - znalost základních funkcí, aktivit a činností v krajině,
 - znalost nároků vegetačních opatření na realizaci a jejich vývoj v čase,
 - znalost estetických a kompozičních kritérií,
 - znalost sortimentu vegetačního materiálu,
- souhlas vlastníka pozemku s připravovaným záměrem nebo vlastnictví pozemku, na kterém má být opatření realizováno,
 - zajištění finančních prostředků na realizaci a na následnou údržbu.
- Koncepce krajiny navržená či řešená bez vazby na pozemky, které jsou potřebné pro realizaci krajinářských opatření a bez zajištění finančních prostředků na jejich realizaci zůstává jen vizí.

Možnosti

Možnosti, či předpoklady územního plánování pro řešení krajiny vyplývají z jeho dále uvedených předností:

– **vytváření územních předpokladů**

Jeden z cílů, které jsou vyjmenovány v zákoně, ukládá územnímu plánování **vytváret předpoklady** k zabezpečení trvalého souladu všech přírodních, civilizačních a kulturních hodnot v území (*obdobný cíl nemá zákonem stanovená žádná jiná činnost, která se zabývá krajinou*). Logicky lze odvodit, že jednak tento cíl má územní plánování plnit v celém řešeném území a nejen v zastavěném a zastavitelném území. A jednak, že potřeby přírodního prostředí mají být při řešení ÚP ve stejné významové pozici tak, jako jsou potřeby environmentální. Přesto při zpracování územního plánu nemívají profese zabývající se krajinou obvykle takový prostor na zpracování jako jej mají profese zabývající se urbanizací území. To je důsledek faktu, že v krajině se sledují a při projednávání územního plánu kontrolují především dílčí, resortní zájmy a potřeby. V praxi neexistuje orgán, který by v územních plánech kontroloval, zda byly vytvořeny předpoklady pro trvalý soulad přírodních, civilizačních a kulturních hodnot v území. Tato možnost územního plánování není v potřebné míře využívána.

– **vertikální provázanost územních plánů**

Spektrum nástrojů územního plánování, specifikovaných v zákonu a v příslušné vyhlášce, má předepsané vzájemné **vertikální vazby**. Případné záměry úprav či opatření v krajinně promítnuté do urbanistické koncepce území tak lze uplatňovat a sledovat od úrovně velkého územního celku, přes území obce, až k jednotlivým pozemkům, kterých se týká řešení v regulačních plánech a kontrolovat způsob naplňování koncepce při územním rozhodování (*Právě úpravy či zásahy do krajiny vyžadují koncepční řešení v územních souvislostech. Tato možnost územního plánování se využívá při vymezování ÚSES. Územně technický podklad regionálního a nadregionálního ÚSES, který je rámcově vymezen na území celé republiky, je postupně upřesňován ve velkých územních celcích, územních plánech obcí, v regulačních plánech. Části ÚSES, které jsou součástí plochy, na které se realizuje investiční záměr, jsou projektově řešeny jako součást dokumentace k územnímu řízení. Jiným příkladem, kde by bylo vhodné využít vertikální vazbu, představuje revitalizace říčních systémů. Potřebná opatření by byla promítnuta z oborových podkladů do řešení VÚC a postupně rozpracována v územních plánech obcí, regulačních plánů. Konkrétní opatření na jednotlivých pozemcích by byla promítnuta do dokumentace k územnímu řízení*). Kromě vymezování ÚSES v územních plánech (a i přitom je řada nejasností, jejichž charakteristika by naplnila jiný příspěvek) se tento předpoklad pro řešení krajiny nevyužívá.

– **horizontální provázanost řešení územních plánů**

Rozpracované územní plány jsou prodávány s pořizovateli sousedních územních plánů. Tímto způsobem má být zajištěna **horizontální provázanost** urbanistického řešení v sousedících územích. Přírodní ekosystémy, říční systémy apod. je nutné řešit systémově, v souvislostech. V praxi se občas na horizontální vazby zapomíná (zejména na hranicích okresů) nebo se k němu přistupuje formálně a nedůsledně (není výjimkou případ, kdy se z řešeného území jedné obce posune vymezení ÚSES za hranici a do řešení územního plánu sousední obce se tato skutečnost nepromítne. Územní plány jednotlivých obcí jsou zpracovávány v rozdílných termínech a tak nejsou výjimkou případy, že na sebe nenavazují ani navržené přeložky komunikací).

– **všeobecná závaznost schválené urbanistické koncepce**

Koncepce obsažená ve schválené územně plánovací dokumentaci se stává **závaznou pro většinu aktivit**, které vstupují do území. Její dodržování lze kontrolovat prostřednictvím dalšího nástroje územního plánování – územního řízení. U jiných správních řízení, která se také týkají území, je příslušný stavební úřad účastníkem řízení. Tak má možnost při takovém řízení prosazovat urbanistickou koncepci obsaženou ve schválené ÚPD. V současném znění stavebního zákona však mezi závazné části ÚPD zařazuje z hlediska krajiny pouze vymezení ÚSES. Stále chybí rozpracování koncepce a obsah řešení krajiny v územních plánech.

– **síť stavebních úřadů**

Proces územního plánování má dlouhodobou tradici, je v obecném povědomí a systémově je navázán na stavební úřady. Síť stavebních úřadů pokrývá prakticky celé území (výjimkou jsou např. vojenské újezdy) a má i vertikální posloupnost (každá změna či úprava soustavy stavebních úřadů je citlivá záležitost, která se může na delší dobu negativně promítnout do státní správy území). Celkem logicky jsou stavební úřady vybaveny zejména specialisty na stavební činnost. Přitom se však územní řízení mohou týkat také rozhodování o využití území, které stanoví podmínky zejména pro:

- terénní úpravy (kterými se může například ovlivnit vodní režim v území),
- zřizování, výsadbu a větší úpravu vinic, chmelnic, lesů, sadů a zahrad.

V rozhodnutí o využití území se mimo jiné uvede:

- jaké jsou podmínky pro nové využití území,
- způsob úpravy území (krajiny) po ukončení povoleného užívání, pokud nejde o opatření trvalé.

V rozhodnutí o chráněném území nebo o ochranném pásmu se zakazují nebo omezují určité činnosti z důvodů ochrany ovzduší, ochrany vodních zdrojů, formulují se podmínky ochrany. Z uvedených příkladů vyplývá, že i stavební zákon má k dispozici nástroj na činnosti směřované do území, do krajiny. Je otázkou do jaké míry se tento nástroj v praxi využívá pro řešení krajiny.

– **možnost variantního řešení**

Územně plánovací dokumentace se zpracovávají v několika etapách. Koncept může být zadán k variantnímu vypracová-

ní. Koncepce, řešení některých složek, či vybrané detaily, lze ověřit formou územně plánovacího podkladu. Jsou tak vytvořeny předpoklady k důkladnému prověření navrženého řešení. Takový přístup je však finančně a časově náročný. Obce, které zpracování ÚPO financují, obvykle takový postup nevolí.

– **víceprofesní skupina řešitele územního plánu**

Polyfunkční charakter krajiny vyžaduje víceprofesní přístup k řešení. Většinu oborových materiálů zpracovávají specialisté zaměřeni pouze na danou záležitost. Územní plány tradičně zpracovávají pracovní skupiny, ve které jsou zastoupeni specialisté z více oborů. Konkurenční prostředí na jedné straně a velmi rámcově specifikovaný závazný obsah ÚPD na straně druhé vede k zužování zpracovatelských skupin ÚPD. Územní plány menších obcí v současné době zpracovává často již jen architekt – urbanista (za případné konzultace s potřebnými specialisty) proto, aby mohl nabídnout konkurenčně schopnou cenu.

– **souvisle řešené území**

Územně plánovací dokumentace se má ze zákona zabývat všemi složkami a funkcemi, které jsou zastoupeny v řešeném území. Oborové dokumentace rozpracovávají v území příslušnou složkou. Jako příklad lze uvést lesní plánování, ochranné plánování, vodohospodářské plánování. Územní plánování poskytuje prostor pro jejich **koordinaci** a pro hledání potřebného **kompromisu**. Územní střety lze zjistit v etapě průzkumů a rozborů, které jsou zakončeny problémovým výkresem. K územním plánům se v rozpracovanosti a před jejich schválením vyjadřují jednotlivé dotčené orgány státní správy, jejichž prostřednictvím by bylo možné kompromis hledat. Územní plánování se však více soustřeďuje na výkres limitů, z kterého vyplývá, kde nelze uvažovat s novou investiční činností. Územní střety a problémy zjištěné a vyznačené v problémovém výkresu lze specifikovat, ale nelze systémově hledat jejich vyřešení.

– **veřejný zájem, veřejnost**

Krajina plní řadu funkcí, které jsou ve veřejném zájmu a je proto žádoucí, aby měla veřejnost možnost se k řešení vyjadřovat a tím ho ovlivňovat. Do procesu pořizování územně plánovací dokumentace vstupuje veřejnost několikrát (*projednání zadání územně plánovací dokumentace, projednání konceptu řešení a projednání etapy návrhu*). V takovém rozsahu nemů-

že vstupovat veřejnost do jiných koncepčních materiálů, které se zabývají krajinou (např. *vodohospodářské plánování, lesnické plánování – vlastníci; komplexní pozemkové úpravy – vlastníci*). Důsledkem této možnosti je narůstající délka projednávání územních plánů. A nejsou vyjímecné případy, kdy ve jménu veřejnosti je prosazován individuální nebo úzce skupinový zájem. Hledání potřebného mechanismu, který na jedné straně umožní veřejnou kontrolu a na straně druhé zajistí vypracování a schválení územního plánu v reálně nezbytném čase a za reálně nezbytné náklady. Optimalizace vzájemných vztahů a vazeb práv a povinností jedince, vlastníka, investora na jedné straně a veřejných potřeb a zájmů na straně druhé, má dlouhodobý charakter.

Limity

Tvorba krajiny má při územním plánování zejména tyto limity:

– vazba na finanční prostředky

Zjednodušeně řečeno řešení předložené v územním plánu nemá přímou vazbu na finanční prostředky, které jsou potřebné na jeho realizaci. Na jedné straně tak není urbanistické řešení limitováno penězi, ale na straně druhé nemá schválené řešení jeden ze základních předpokladů na jeho realizaci tj. finanční zdroje. (*Situace by mohla být jiná, pokud by územnímu plánu předcházelo vypracování reálného plánu strategického rozvoje obce či města. Realnost strategického plánu by spočívala v posouzení zdrojů, které lze využít na postupnou realizaci předložené strategie. Vymežit záměry, které je nutné realizovat z veřejných prostředků, které lze nárokovat u místních investorů a pro které záměry bude nutné „přilákat“ volný kapitál.*) Trochu jiná situace nastává u regulačních plánů, ve kterých je rozpracováván konkrétní záměr a existuje přímá vazba na potencionální investory. V současné době však chybí investoři, z jejichž podnětu by byl vypracován regulační plán nezastavitelného území resp. krajiny. To souvisí i s následujícím bodem, který se týká neukončeného restitučního procesu. Trochu jiné možnosti nabízí komplexní pozemkové úpravy. Schválená podoba tzv. „společných opatření“ má být postupně realizována z veřejných prostředků nebo lze žádat o příslušné dotační tituly (*skutečný rozsah prostředků na realizaci komplexních pozemkových úprav se upřesňuje každoročně podle výše a skladby schváleného státního rozpočtu na příslušný rok*).

– chybí pozemky potřebné pro realizaci krajinářských opatření

Územní plánovací dokumentace může „vnutit“ vlastníkům nemovitosti řešení jen pro stavby ve veřejném zájmu. Respektive pro tyto stavby je možné pozemky vyvlastnit, pokud je vlastník nechce investovat prodat. Krajinářské úpravy nejsou zařazeny mezi veřejně prospěšné stavby. Územní plán nemůže vlastníka „nutit“ zrealizovat řešení v něm obsažené. Záměr, který by bylo možné označit jako krajinářské úpravy vyžaduje, ve srovnání s výstavbou objektů a zařízení, větší rozsah pozemků. V současné době ještě není dořešen restituční proces. Řada pozemků nemá dosud jednoznačného vlastníka, pozemky jsou zablokovány pro náhradní restituci apod. Potencionální investor krajinářských úprav tak obtížně jedná s vlastníky. Například k časově nejnáročnějším etapám komplexních pozemkových úprav patří zjištění vlastnických vazeb v řešeném území.

– chybí koordinace zadávání krajinářských opatření a úprav krajiny

Současný pohled a přístup ke krajině se skládá z dílčích, resortních zájmů a záměrů (*své záměry do území promítá ochrana přírody a krajiny, vodohospodáři, těžaři, rekreační, vlastníci nemovitostí, zemědělci, lesáci, myslivci, dopraváci, správci technické infrastruktury apod.*) a podle konkrétní situace společenské, politické a zejména finanční jsou dílčí záměry prosazovány a realizovány. Krajina nemá zkoordinovanou dlouhodobou koncepci, která by pro krajinu jako celek stanovila všeobecně závazná rámcová pravidla pro investory, formulovala její dlouhodobé a střednědobé cíle a limity pro její užívání a změny. Neexistuje orgán, který by měl možnosti a dostatečné kompetence přijatou koncepci prosazovat, naplňovat a kontrolovat, zda realizace dílčích záměrů vyhovuje pravidlům a limitům. Územní plánování tuto roli v daných podmínkách neplní.

– rozdíly ve vymezení řešeného území v ÚPD a přirozeném členění krajiny

Jednotlivé typy územně plánovacích dokumentací mají ve svém řešeném území následující možnosti zabývat se krajinou:

• REGULAČNÍ PLÁN

Vyhláška ani zákon nevylučují možnost zpracovat regulační plán nezastavitelného území. Na druhé straně základní obsah regulačního plánu specifikovaný v příloze k vyhlášce je formulován tak, že vy-

hovuje především řešení v zastavěném a zastavitelném území (*jako příklady regulativů jsou uvedeny uliční a stavební čary, výšky, objemy a tvary zástavby, ukazatele využití pozemků, nadzemní podlažnost, možné využití podzemí, a další podmínky pro umístění staveb*). Nejpodrobnější měřítko z územně plánovacích dokumentací by umožnilo především rozpracovat jednotlivá opatření v krajině a dílčí změny jejího využití v rozsahu několika pozemků. Rozsah řešeného území v regulačním plánu lze vymezit v územním plánu obce nebo vyplývá z potřebných ploch pro realizaci prověřovaného záměru.

• ÚZEMNÍ PLÁN OBCE

Řeší správní území obce, jehož hranice obvykle nemá přímou vazbu na přirozené funkční členění krajiny (*biogeografické členění, biotopy přírodních společenstev, dílčí povodí případně další členění pro vodohospodářskou funkci krajiny, lesní oblasti, kompoziční členění území apod.*). Měřítko a rozsah řešené dokumentace dává předpoklady zabývat se vzájemnými vazbami zastavěného, zastavitelného a nezastavitelného území. Dále v tomto měřítku se lze zabývat dílčím kompozičním řešením území. Opatření a změny, které vyplynou z řešení disproporcí, střetů či deficitů v krajině často přesahují správní území jedné obce. Pokud má být navržena koncepce celistvosti, musí ji schválit všichni zastupitelstva obcí, kterých se záměr dotkne. V praxi je to však víceméně ne realizovatelné (*územní plány se řeší v různých termínech, různými zpracovateli, zadání jednotlivých územních plánů formulují rozdílní pořizovatelé apod.*).

• ÚZEMNÍ PLÁN VELKÉHO ÚZEMNÍHO CELKU

Rozsah a měřítko řešeného území sice umožňuje postihnout řadu přírodních vazeb a funkcí, ale příslušná vyhláška, která specifikuje závaznou část ÚPD, z nich uvádí pouze regionální a nadregionální úroveň ÚSES. Vymezení regionálního a nadregionálního ÚSES ve VÚC je závazné pro ÚPD obcí, protože pouze ve VÚC lze zajistit úkony naznačené v ÚTP regionálního a nadregionálního ÚSES (vymezit regionální biocentra k doplnění, vymezit regionální biokoridory ve směrech k propojení, upřesnit ochranná pásma os nadregionálních biokoridorů apod.). Obdobně by bylo vhodné provázat další funkce a činnosti v krajině, jako jsou například opatření související s revitalizací říčních systémů, protipovodňovou ochranou.

– **nedostatek odborných podkladů**

Územní plánování má vycházet z poznatků přírodních, technických a společenských věd. Aplikovaný výzkum těchto věd však neposkytuje dostatek přímo aplikovatelných výstupů (v krajíně například nezbytný podíl zatravnění, zalesnění v konkrétních přírodních podmínkách, prostorové parametry interakčních prvků, doporučené režimy hospodaření v cülivých prostorech krajiny, v zastavěném a zastavitelném území nezbytný podíl nezpevněných ploch v daných podmínkách, podíl veřejně přístupných ploch zeleně apod.), z kterých lze operativně vycházet při zpracování územního plánu a lze se o ně opřít jako o exaktně ověřený podklad. V projekční praxi také chybí vyhodnocení a zobecnění zpětné vazby jako například zkušenosti s druhovou skladbou v různých přírodních a pozměněných podmínkách, ověřené způsoby zakládání vegetačních výsadeb na orné půdě v intenzivní zemědělsky využívané krajíně apod. Proces územního plánování se dotýká vlastnictví. Územní regulativy vymezují a limitují vlastníkům možnosti využití jejich nemovitostí. Z tohoto důvodu podklady, z kterých regulativy vychází, by měly být v maximální míře objektivizované, autorizované, odborně podložené, obhajitelné. Je nedostatečná nebo zcela chybí zpětná vazba mezi územně plánovací praxí a její teorií. Při komerčním způsobu zpracování územních plánů se stává informace zbožím, zkušenosti a poznatky obchodním tajemstvím. Předání poznatků a zkušeností jednotlivých zpracovatelů k zobecnění brzdí obavy z konkurence. Přitom je potřeba mít pro jednání s potencionálními investory, kteří formulují a obhajují své záměry zcela reálné, exaktní argumenty. Úřednický přístup státní správy, v tom kladném smyslu, potřebuje pro své rozhodování mít jednoznačně vyjádřené limity a regulativy. Na jejich podkladě může posoudit požadavky investora a zaujmout nezapadnutelné stanovisko.

– **nedostatečná odbornost zpracovatele**

V ideálním případě by měla existovat samostatná profese urbanista – krajínář či krajínář – urbanista. Tento specialista by měl na jedné straně ovládat základní principy a postupy procesu územního plánování. Druhá část pojmu – krajínář nemá dosud jednoznačně vymezenou pracovní náplň. Krajina jako komplex funkcí, činností a vlastností, její potřeby, předpoklady a limity, trendy vývoje v čase, priority, mechanismy hledání potřebných kompromi-

sů, vazba na vlastnictví a další skutečnosti úzce spojené s krajínou nejsou na úrovni územního plánování dostatečně prezentovány jako komplexní systém a samostatný obor. S krajínou, jejími dílčími funkcemi a prioritami, specifickými nároky apod. se seznamují zejména studenti zemědělských, lesnických, přírodovědeckých, architektonických fakult. Absolventi některé z těchto škol nejčastěji řeší krajínu v územních plánech. (Ve zpracovatelských skupinách pro řešení územního plánu se začali objevovat specialisté, které by bylo možné označit jako krajínáře, v druhé polovině 70tých let minulého století. V současném období z výše uvedených důvodů se redukuje počet specialistů, kteří se podílí na zpracování územního plánu. Současní absolventi, kteří mají zaměření na krajínu a mají úmysl projektovat krajínu v územních plánech, nenachází pracovní uplatnění. Po určité době může nastat situace, že po odchodu stávajících krajínářů do důchodu vznikne v projekční praxi profesní vakuum. V současné době se například územní plán již téměř nezabývá zemědělstvím. Přitom zemědělská prvovýroba výrazně ovlivňuje utváření a funkce krajiny.) Zpracovatele a pořizovatele územního plánu však nic nenutí řešit krajínu jako soustavu systémů. Úspěšné projednání územního plánu závisí na souhlasném vyjádření jednotlivých dotčených orgánů státní správy. Ty sledují v krajíně jim svěřené záležitosti, které mají dílčí, složkový charakter. (Zvláště chráněná území přírody, ochrana ZPF, ochrana lesa, ochrana ložisek nerostných surovin, vodohospodářská ochranná pásma, záplavové území apod.). Úspěšné projednání územního plánu s DOSS tedy obvykle spočívá v zajištění či dohodě o jejich dílčích požadavcích. Stačí se tedy soustředit na dohodu s nimi. Často jsou jejich požadavky tak formální, že na jejich splnění není potřebné mít příslušnou odbornost. (Komplexní pozemkové úpravy lze považovat za jeden z nejreálnějších nástrojů tvorby krajiny na území jednoho katastru. Na realizaci krajínářských opatření jsou přidělovány veřejné prostředky, při jejich zpracování lze řešit i vlastnické vazby k pozemkům. Přesto zpracovatelé pozemkových úprav jsou nejčastěji geodeti. Mezi rozhodující kritéria a podmínky úspěšného zpracování komplexních pozemkových úprav nepatří vyřešení krajínářských úprav, ale rozhodují správné výměry pozemků, jejich vytýčení v terénu, zpracování grafického elaborátu v kvalitě, kterou požaduje katastrální úřad apod.) Z těchto

důvodů, zejména u územních plánů malých obcí, je profese krajínáře suplována. Často ani ÚSES nezpracovává do územního plánu specialista s příslušnou autorizací i když s tímto záměrem byla autorizace zavedena.

– **neurčitě (obecně) vymezený veřejný zájem v krajíně**

Územní plánování má mimo jiné v území chránit veřejný zájem. Co je však veřejným zájmem v krajíně? Jsou to jevy, které již mají ochranu danou zákonem či správním rozhodnutím (chráněná území přírody, vodohospodářská ochranná pásma, dobývací prostory, chráněná ložisková území apod.)? Co je v takovém případě přínosem územního plánování v krajíně? Stačí zajistit ochranu územního systému ekologické stability? V krajíně existuje řada jevů, které sice nedosahují svými parametry na ochranu správním rozhodnutím, ale přesto jsou nadprůměrné hodnoty či kvality a je ve veřejném zájmu zajistit jim podmínky pro dlouhodobou existenci v přirozeném vývoji. Krajina zajišťuje soubor funkcí, kterému nepostačuje jen dílčí ochrana vybraných složek. Územní plánování má předpoklady k systémovému pojetí. Takový přístup ke krajíně však není v územních plánech běžnou záležitostí. Na půdním fondu lze uvést příklad potřeby systémového přístupu k jedné složce krajiny. Každý chápe, že výměra půdy má konečný rozsah, který lze v absolutním měřítku pouze jen snižovat. Existence půdního fondu přirozeného charakteru (protipólem jsou zastavěné a zpevněné plochy, různým způsobem degradované půdy) podmiňuje nejen jeho hospodářské využití (produkce dřeva, zemědělských plodin pro výrobu potravin, technických plodin, produkce biomasy pro energetické využití), ale i funkčnost řady přírodních procesů (koloběh vody, tvorba kyslíku, biotop pro řadu organismů apod., které jsou nezbytné pro trvale udržitelný vývoj společnosti) jejichž nenahraditelnou součástí je půda. Půda je z výše uvedených důvodů zřejmý veřejný zájem, z kterého společnost „ukrajuje“ pro své další potřeby. Problém spočívá v hledání argumentů při projednávání konkrétních záborů. Nároky jednotlivých investorů, kteří připravují změny v území jsou konkrétně specifikovány a lokalizovány (např. vlastní určitý pozemek a na něm chtějí realizovat svůj záměr), požadují konkrétní rozsah plochy k odnětí. Mají spočítanou návratnost investice, její přínos pro společnost vytvořením pracovních příležitostí, nových bytových jednotek apod. Jak

v této situaci vyjádřit veřejný zájem na zachování půdy? Ponechat vše na tržních principech? (Vlastníci půdy a jejich potomci nejsou přímo existenčně závislí na jejím vlastnictví, tak jak tomu bylo před nástupem globalizace a tak dávají přednost okamžitému přínosu). Jak tržně vyjádřit potřeby „dosud nenarozených generací“, které budou také závislé na nezbytném rozsahu (který však nelze v současnosti ani odhadnout) půdního fondu? Systémovým přístupem je možné diferencovat v území plochy z hlediska jejich veřejné prospěšnosti a územními regulativy a limity chránit relativně hodnotnější části krajiny.

– **relativně jednoduchá možnost změny schválené ÚPD**

Pořízení územního plánu od jeho zahájení, přes hledání potřebného kompromisu až po jeho schválení je složitý proces a nejsou výjimky, že trvá i několik let. Podle dosavadních zkušeností však lze přijatý kompromis relativně snadno upravit či narušit změnou územního plánu. Slovo přiměřeně uvedené v § 31 stavebního zákona, který se týká změny ÚPD, je vysvětlováno v praxi jako zjednodušeně. Obvykle se nedaří pohlížet na připravovanou změnu systémově. (Několikrát se stalo, že pořizovatel připravil a projednal zadání změny s DOSSy a po zpracovateli chtěl jen, aby to opravil v grafice a vyměnil v textu stránku či dvě. Jiným příkladem je změna, která převedla plochu vymezenou pro ÚSES na zastavitelné území. Jediný, dosud nezastavěný pruh podél potoka byl v rámci zpracování územního plánu složitě projednáván rezervován pro lokální biokoridor. Po schválení územního plánu majitelka pozemku projevila zájem o výstavbu. Pozemek byl vrácen v restituci a nebylo společensky vhodné neumožnit majitelce zhodnotit vrácený majetek. Tak se dostaly do střetu dva veřejné zájmy společnosti. Náprava vlastnických vazeb a územní systém ekologické stability.) Obvykle nejsnadněji dochází ke změně regulativů, které se týkají krajiny, přírodních parametrů (podíl nezpevněných ploch apod.). V případě, že by byly pro krajinu schváleny územní regulativy, bylo by relativně jednoduché je změnit. Přitom právě záležitosti, které mají přírodní podstatu, potřebují pro svoji existenci relativně stabilizované podmínky.

Závěr

- Úrovně řešení

Tvorba a ochrana krajiny má rámcově dvě základní úrovně řešení a v diskusi je nutné obě roviny rozlišovat. Snáze si lze

představit úpravy krajiny na úrovni jejího „detailu“. (Na základě potřeb a požadavků vlastníka či uživatele pozemků jsou realizována komponovaná krajinářská opatření jako například účelové výsadby dřevin, zatravnění, zalesnění, tvorba nových vodních ploch, úpravy vodotečí, výstavba účelových komunikací, realizace prvků architektonického detailu tak, aby vyhovovaly potřebám, požadavkům, zadání vlastníka či uživatele konkrétní části krajiny a jeho finančním možnostem.) Tvorba a ochrana krajiny na regionální a vyšší úrovni již výrazně ovlivňuje globální funkce a vlastnosti krajiny. Na této úrovni se krajinou, jejími funkcemi a složkami zabývají například oborové konceptní dokumenty jako je lesní plánování na úrovni oblastních plánů rozvoje lesů, vodo hospodářský plán ČR a jeho dílčí výstupy jako jsou revitalizační studie říčních systémů, plány rozvoje velkoplošných chráněných území. Územní plány velkých územních celků na této úrovni přispívají k řešení krajiny upřesněním vymezení regionální a nadregionální úrovně ÚSES. Do závazné části tohoto typu ÚPD nebylo z hlediska ochrany a tvorby krajiny více zařazeno.

V současné době prakticky pouze komplexní pozemkové úpravy mají předpoklady pro koncepční, vlastnické a finanční předpoklady pro realizaci úprav krajiny ve veřejném zájmu. Jakým způsobem své předpoklady využívají nebo mohou využívat je již jiná záležitost. Rozsahem řešeného území a realizací tzv. společných opatření představují komplexní pozemkové úpravy přechod mezi lokální a regionální úrovní úprav krajiny.

- Podmínky řešení

Na obou úrovních podmiňuje a ovlivňuje ochranu a tvorbu krajiny:

- obsah a formulace zadání a cílů řešení,
- odborná úroveň zpracovatele,
- vazba řešení na pozemky, na kterých se mají potřebná opatření realizovat,
- finanční prostředky na realizaci opatření či na kompenzaci vzniklé újmy vlastníkům pozemků.

- Předpoklady územního plánování

Územní plánování působí na obou úrovních, ale tvorbu a ochranu krajiny může ovlivnit jen částečně.

- zadání územního plánu má obsah předepsaný v osnově, která je uvedena v příslušné vyhlášce. (Krajiny se týká především bod h), ve kterém mají být formulovány požadavky na tvorbu a ochranu životního prostředí, zdravých životních podmí-

nek, na využitelnost přírodních zdrojů a ochrany krajiny. Naplnění osnovy se odvíjí od kvality a komplexnosti zpracování průzkumů a rozborů, ze kterých zadání ÚPD vychází. Pořizovatelé bod h) pro konkrétní úkolování úprav krajiny nevyužívají.)

– profese krajinář má u řešitelů územních plánů určitou tradici, ze které lze vycházet i do budoucna. V současné době se však zastoupení krajinářů ve zpracovatelských skupinách postupně snižuje. (Přínos krajináře pro řešení územního plánu se mimo jiné odvíjí od časového prostoru na zpracování. V tržním prostředí platí, že čas jsou peníze což znamená i zpětně, že z ceny územního plánu se odvíjí čas na vypracování díla. Na běžném územním plánu obce obvykle přidělený čas umožní krajináři zajistit záležitosti související se zpracováním zvláště chráněných území přírody a vymezením ÚSES v řešeném území. Průzkum v terénu, potřebné ohodnocení stávající vegetace, analýza kritických míst v krajině jako například erozivní ohrožení území, deficity vodního režimu, kompoziční rozbor území, rozbor vlastnických vazeb apod..., jsou časově náročné záležitosti, které nelze při zpracování územního plánu zajistit, ale na druhé straně bez nich nelze navrhnout reálné krajinářské úpravy.)

– vlastníky pozemků může územní plán ovlivnit nepřímo formou územních regulativů. (Obsah a zaměření regulativů, které se mají vztahovat k obecné ochraně a tvorbě krajiny nejsou praxí ověřeny a nemají ani dostatečný teoretický základ. Další požadavek na regulativy spočívá v možnosti kontroly jejich dodržení, což v případě územního plánu znamená při územním řízení, ve kterém vlastník či investitor formuluje své záměry.)

– na řešení obsažené v územních plánech nejsou vázány finanční prostředky, pokud není do řešeného území směřován aktuální stavební záměr ve veřejném zájmu. To se však netýká krajinářských opatření. (Na druhé straně stát motivuje vlastníky prostřednictvím různých rezortních dotačních titulů k realizaci dílčích krajinářských opatření. Kdyby byl soulad připravovaného krajinářského opatření s řešením územního plánu nebo komplexních pozemkových úprav jedním z rozhodujících kritérií pro přidělení dotace, mohla by mít dotovaná opatření systémový a konceptní charakter a naopak územní plán reálnější vazbu na finance.)

- Zaměření územního plánování

Územní plánování se stále více soustřeďuje na záležitosti související s investiční činností a získává charakter resortní dokumentace „výstavby“. Územní plány v nezastavitelném území mohou prakticky pouze přebírat resortní koncepce. To však neznamená, že není potřeba vytvářet předpoklady k zabezpečení trvalého souladu přírodních, civilizačních a kulturních hodnot, komplexně řešit funkční využití území, koordinovat funkce a činnosti v krajině, hledat kompromisy a priority v území, stanovovat středně a dlouhodobé cíle v krajině a jejich územní zabezpečení.

- Atributy systémového přístupu ke krajině

Pokud se nový stavební zákon soustřeďí na „stavební“ charakter územních plánů a neposílí úlohu a polohu územního plánování v ochraně a tvorbě krajiny, bude nutné hledat nový institut, který bude mít:

- veřejnou objednávku a specifikované zadání ochrany a tvorby krajiny,
- dostatečnou pravomoc pro koordinaci resortních záměrů v krajině,
- zpětnou vazbu a možnost vyhodnocování realizovaných opatření,
- dostatečnou finanční autonomii, která umožní nezávislost na lobistických tlacích,
- k dispozici spektrum odborníků a specialistů potřebného zaměření a kvality,
- k dispozici aktuální poznatky přírodních, technických a společenských věd,
- předpoklady pro finanční zabezpečení projednaných a schválených opatření v krajině.

- Modelový přístup

V závěru předkládám modelový přístup k systémovému a integrovanému řešení ochrany a tvorby krajiny na globální úrovni. Ta musí být řešena z hlediska strategických funkcí krajiny jako vstupní podklad pro krajinářské úpravy na místní úrovni. Modelový přístup předpokládá rozpracování principů „Úmluvy o krajině“ na konkrétní podmínky státu a následně na jeho dílčích částí. Pro tento účel vychází členění krajiny z přírodních hranic – povodí. Vodohospodářská funkce patří k základním atributům krajiny a lze ji považovat za společného jmenovatele vývoje přírodních společenstev a rozvoje lidské společnosti. Poloha ČR na rozvodí tří úmoří zvyšuje strategický význam vodních srážek a doby jejich zdržení na území státu, které výrazně ovliv-

ňuje uspořádání krajiny. Vyhodnocení vodního režimu v území, zjištění jeho kritických míst a deficitů, návrh potřebných opatření představuje jeden ze základních a určujících vstupů pro úvahy o tvorbě a ochraně krajiny. Kvalitní analýzu přírodního koloběhu vody lze provést optimálně na úrovni povodí. Provedení analýz ostatních sledovaných jevů po povodích má menší komplikace než v opačném případě (v současné době se zpracovávají Plány hlavních povodí ČR podle § 24 a Plány oblastí povodí podle § 25 vodního zákona. Například toto členění území by bylo možné využít pro dílčí „úmluvy“). Výsledky analýzy a vyhodnocení trendů hlavních složek a funkcí území představují exaktní podklady pro hledání podmínek trvale udržitelného vývoje sledovaného území. Kromě již uvedeného vodního režimu je nutné v daném území analyzovat další hlavní složky životního prostředí, trendy vývoje přírodních společenstev, demografický vývoj obyvatel, ekonomické trendy, záměry výstavby veřejně prospěšné technické infrastruktury, rekreační potenciál, kulturní hodnoty území atd.

Navržený kompromis, na základě komplexního posouzení (jeden ze základních nedostatků současného přístupu k řešení krajiny spočívá v nesourodých, neúplných, kvalitativně i časově nevyrovnaných vstupních informacích o jednotlivých složkách a funkcích území) představuje pro příslušné období nezbytnou podmínku trvale udržitelného rozvoje území. Výstup by obsahoval zejména:

- konkretizaci veřejného zájmu ve sledovaném území,
- vymezení územních rezerv pro veřejně prospěšné stavby, které mají být realizovány v příslušném období,
- rámcové limity a regulativy pro změny stávajícího využití území,
- formulaci a lokalizaci opatření, která jsou potřebná pro nápravu zjištěných střetů a deficitů v území,
- vyjádření rovnováhy mezi soukromými a veřejnými zájmy v daném území a návrhovém období,
- závazné podklady a vstupy pro resortní koncepční materiály.

Činnost pracovních skupin by měla permanentní charakter, který by umožňoval mimo jiné cyklickou aktualizaci „úmluvy“. Průběžné vyhodnocování vývoje příslušné oblasti, zajistí a umožní:

- zpětnou vazbu na realizovaná opatření v území,

- promítnutí nových vědeckých poznatků do „úmluvy“,
- upřesnění indikátorů trvale udržitelného rozvoje v daném území,
- promítnout do území nové záměry celostátního a regionálního významu,
- reagovat na sociální vývoj společnosti.

Navržená opatření ve veřejném zájmu, vyjádřená v úmluvě, musí mít reálnou vazbu na disponibilní veřejné prostředky v příslušném období. Průběžnou činnost zajišťuje trvalá pracovní skupina, do které delegují své zástupce, na celostátní i regionální úrovni, příslušná vědecká a výzkumná pracoviště, garantující jednotlivé sledované oblasti. Jedna z podmínek trvalé činnosti a objektivních výstupů spočívá v potřebné míře finanční autonomie procesu na každoročně schvalovaném státním rozpočtu.

Úmluva by měla vést k harmonizaci zájmů společnosti, skupin obyvatel a jednotlivců v ochraně a tvorbě krajiny.

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

Komentář k článku L. Mackoviče:

Autor textu na základě svých dlouholetých zkušeností z oboru, zastoupeného v územním plánování, upozorňuje na řadu problémů současné praxe. Některé z nich vyplývají z nedostatečného uplatňování platné právní úpravy územního plánování. Např. vyhláška č. 135/2001 Sb., o územně plánovacích podkladech a územně plánovací dokumentaci ukládá v průzkumech zjistit hodnoty v území, v zadání územně plánovací dokumentace stanovit požadavky na jejich zohlednění a v této dokumentaci ukládá stanovit podmínky jejich ochrany. Tento požadavek se pochopitelně vztahuje na celé území, tedy i na krajinu.

Další okruh problémů krajiny vyplývá z nedostatečné osvěty, motivace i právní úpravy „dobré praxe“ hospodaření v krajině, pravidel činnosti, které se v krajině odehrávají a kterými je ovlivňován její stav. Toto téma je v posledních letech často diskutováno, uspokojivé řešení však je nad rámec účelu a poslání územního plánování, jehož cílem je:

- zjišťovat stav území, jeho hodnoty, kolize, střety, problémy, potřebu provedení změn;
- prověřovat přijatelnost změn v území, jejich přínosy, zápory, rizika;
- prokazovat veřejný zájem na provedení změn v území;

- *navrhovat podmínky pro povolování a provádění změn.*

Připravený nový stavební zákon, jehož věcný záměr vláda schválila usnesením č. 612 z 21.6.2001 (k dispozici na

www stránkách MMR) si klade za cíl zlepšit podmínky pro ochranu krajiny a umožnit lépe řešit problémy území, které by mělo být s ohledem na jeho nenahraditelné hodnoty chráněno před ne-

odůvodněnou přeměnou stavební činnosti.

*Ing. arch. Martin Tunka
MMR Praha*