

ÚZEMNÍ PLÁN A PLOCHY ZMĚN V KRAJINĚ

Vladimír Mackovič

Článek se zaměřuje na téma „změna v krajině“. Z obecného hlediska se jedná o pojem, který lze velmi široce interpretovat. Je proto žádoucí diskuse na téma, jaký význam, účel či cíl má v územním plánu vymezení ploch změn v krajině. Článek, ve kterém prezentuji své názory na změny v krajině, předkládám jako podnět pro odbornou diskusi. Ta by se měla mimo jiné týkat otázek jako například: Které typy změn v krajině vyznačovat v územním plánu? Je či není změna v krajině ve veřejném zájmu? Je potřeba při vyhotovení územního plánu vědět, kdo změnu inicioval a jakým způsobem má být realizována? Kdo bude zodpovědný za vyřešení vlastnických vazeb k ploše změny?

Úvod

Stavební zákon z roku 2006 sjednotil v územním plánu formální stránku způsobu řešení zastavěného a nezastavěného území. Od roku 2007 pokrývá územní plán celé správní území řešené obce plochami s rozdílným způsobem využití. Základní typové spektrum ploch s rozdílným způsobem využití specifikuje vyhláška č. 501/2006 Sb. (Vyhláška o obecných požadavcích na využívání území). Přitom každé vymezené ploše stanovuje územní plán podmínky pro její využití.

Tedy i v krajině mají plochy s rozdílným způsobem využití určovat převážující účel jejich využití (hlavní využití), pokud je možné jej stanovit. Dále se podmínky mohou týkat přípustného a nepřípustného využití, popřípadě mají stanovit okolnosti pro podmíněně přípustné využití těchto ploch. Územní plán dále může pro vymezenou plochu stanovit podmínky prostorového uspořádání, včetně základních podmínek ochrany krajinného rázu (například výškové regulace zástavby, charakteru a struktury zástavby, stanovení rozmezí výměry pro vymezení stavebních pozemků a intenzity jejich využití).

Z hlediska řešení koncepce uspořádání krajiny je dále důležité specifikovat, ve kterých plochách je z důvodu ochrany veřejných zájmů vyloučeno umístování staveb, zařízení a jiných opatření pro účely uvedené v § 18 odst. 5 stavebního zákona. A pro nevyložené stavby je dle potřeby vhodné stanovit základní podmínky ochrany krajinného rázu.

Další sjednocení formy vyjádření návrhu řešení ÚP spočívá v tom, že územní plán pro umístění záměrů stavebního

charakteru vymezuje zastavitelné plochy, případně plochy přestavby, a pro nestavební záměry vymezuje **plochy změn v krajině**.

Rozvaha

Právní východiska

Pojem plochy změn v krajině uvádí stavební zákon v ustanovení § 43. V tomto ustanovení je změna v krajině uvedena v souvislosti se stanovením obsahu územního plánu.

S pojmem plocha změny v krajině dále pracuje příloha č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. Specifikuje jejich ukotvení v textových a grafických výstupech územního plánu.

Stavební zákon prvoplánově nepoužívá pojem krajina. Územní plán člení správní území řešené obce či města na zastavěné území, zastavitelné plochy a zbývající část označuje jako nezastavěné území. Lze tedy dovodit, že v územním plánu se volná krajina překrývá s pojmem nezastavěné území. Z hlediska stavebního zákona je proto nutno chápat změnu v krajině zejména jako **změnu v nezastavěném území**. Co míní stavební zákon pojmem změna v území uvádí v § 2:

§ 2 SZ

změnou v území je změna jeho využití nebo prostorového uspořádání, včetně umístování staveb a jejich změn

Územní plán pro umístování staveb vymezuje zpravidla zastavitelné plochy. Pro změny stávající zástavby, k obnově nebo opětovnému využití znehodnoceného území vymezuje plochy přestav-

by. Z citované definice změny v území zbývá na změny v krajině – změna **využití území** a případně **změna prostorového uspořádání území**.

Z toho vyplývá 1. dílčí závěr:

Změnu v krajině vyznačenou v územním plánu je nutno chápat jako **změnu využití území** případně jako **změnu prostorového uspořádání území**.

Přitom vymezení plochy změny v krajině bude zpravidla vyžadováno v případech, které uvádí § 80 SZ, a které jsou tučně zvýrazněny. Rozhodnutí o **změně využití území** se dle § 80 vyžadují pro:

- a) **terénní úpravy** podle § 3 odst. 1,
- b) **stanovení dobývacího prostoru**,
- c) **odstavné, manipulační, prodejní, skladové nebo výstavní plochy**,
- d) **veřejná a neveřejná pohřebiště**,
- e) **změny druhu pozemku nebo způsobu využití pozemků**, zejména zřizování, rušení a úpravy vinic, chmelnic, lesů, parků, zahrad a sadů, pokud podmínky nejsou stanoveny schválenými pozemkovými úpravami nebo jiným územním rozhodnutím,
- f) **úpravy pozemků, které mají vliv na schopnost vsakování vody**.

Z výše uvedeného textu vyplývá, že podmínky stanovené pro plochy změn v krajině musejí být „posouditelné“ v řízeních o změně využití území, o dělení či scelování pozemků a o ochranném pásmu. Kromě **změny využití území** se jako změna v krajině může projevit i **změna prostorového uspořádání území** výsadbou či rušením **trvalých dřevin** (např. zřizování, rušení a úpravy vinic, chmelnic, lesů, parků, zahrad a sadů). Také **dělení nebo scelování pozemků**

ovlivňuje prostorové uspořádání území (například determinuje velikost „krajinných zrn“¹⁾ apod.). Případně i stanovení ochranného pásma ovlivňuje způsob využití území. Podmínky stanovené pro ochranné pásmo mohou vyžadovat jiný management ochranného pásma než okolní území. To může vyvolat změny přírodních podmínek pro biotu (ochranné pásmo se může stát jiným typem biotopu) či pro vodní režim území apod. Nebo naopak, aby ochranné pásmo mohlo plnit svoji ochrannou funkci, je zapotřebí provést změnu v krajině (například výsadbu izolačních dřevin, změna druhu pozemku z orné na trvalé travní porosty apod.).

Z výše uvedeného textu vyplývá 2. dílčí závěr:

Spektrum změn krajiny, které může být promítnuto do řešení ÚP, určují zejména § 77 a § 80 SZ

Diskuse

Na základě výše uvedených dílčích závěrů z legislativních východisek lze specifikovat pojem „plocha změny v krajině vymezená v územním plánu“ následovně:

Návrh definice

Plocha změny v krajině, která je vymezena v územním plánu, vyznačuje prostor, ve kterém může dojít k navržené změně stávajícího způsobu využití území nebo ke změně prostorového uspořádání území. Změny v krajině se mohou týkat:

- terénních úprav;
- stanovení dobývacího prostoru;
- změn druhu pozemku nebo způsobu využití pozemků;
- úprav pozemků, které mají vliv na schopnost vsakování vody;

- dělení nebo scelování pozemků;
- stanovení ochranného pásma.

Jen o takovýchto typech změn v krajině lze rozhodovat v územně plánovacím procesu. Tím je zodpovězena otázka z úvodu: „Které typy změn v krajině vyznačovat v územním plánu?“ Na další otázky související se změnami v krajině je potřeba hledat vzájemně provázanou odpověď. Jedná se o tyto otázky:

Je či není změna v krajině ve veřejném zájmu? Je potřeba při vyhotovení územního plánu vědět, kdo změnu inicioval a jakým způsobem má být realizována? Kdo bude zodpovědný za vyřešení vlastnických vazeb k ploše? Změny v krajině lze rámcově rozčlenit do dvou skupin.

1. Změna je v zájmu vlastníka

Změnu v krajině iniciuje vlastník dotčených pozemků, či jejich uživatel se souhlasem vlastníka. Má úmyslu změnit „nestavební“ užívání nemovitostí v krajině. Jako příklady lze uvést záměry založit ovocný sad, chmelnici či vinici; vysadit lesní dřeviny či vybudovat rybník na stávající orné půdě. Je zřejmé, že vlastnické vazby a provedení změny v krajině bude zajišťovat vlastník. Záměr změny v krajině je žádoucí prezentovat tak, aby mohl být posouzen v rámci pořizování územního plánu či jeho změny. V územním rozhodnutí musí být stanoveny takové podmínky, které zajistí, aby změna v krajině nebyla ve střetu s veřejnými zájmy.

2. Veřejný zájem na provedení změn v krajině

Změny v krajině mohou vyplynout z potřeby řešit problémy, za jejichž společného jmenovatele lze doložit odůvodněný veřejný zájem. Jako příklady lze

uvést protipovodňovou ochranu území, optimalizaci vodního režimu v území (například snížení míry ohrožení území vodní erozí; posílení vodní retence území; revitalizace či renaturace vodních toků apod.) zvýšení biodiverzity a ekologické stability území (například výsadbou nelesních dřevin apod.).

Nejprve je potřeba zjistit, zda a kam do řešeného území jsou směřovány záměry na změny v krajině, které vyplývají z oborových²⁾ (resortních, složkových) podkladů. V těchto případech lze určit „garanta“ změn v krajině ve veřejném zájmu a zdroj financování. Financování krajinných opatření má systémově řešeno plánování v oblasti vod³⁾ či Plán společných zařízení jako součást komplexních pozemkových úprav.⁴⁾ V případě odůvodněného veřejného zájmu na změně v krajině by měl být logickým nositelem či garantem změny v krajině relevantní orgán veřejné správy.

Další typ veřejného zájmu na změnách v krajině tvoří podněty od místních obyvatel (občanských aktivistů, spolků, sdružení apod.). I v těchto případech je potřeba konkretizovat, kdo bude garantem či nositelem (místního) zájmu na změny v krajině. Obvykle se jedná o požadavky na výsadbu dřevin, zatravnění, změnu managementu segmentu krajiny apod. Garantem a nositelem dohodnutých změn v krajině by se měla stát zejména samospráva obce.

Samostatnou kapitolu představují „autorské“ návrhy změn v krajině. Dle mého názoru zhotovitel územního plánu musí pro takové změny získat či přesvědčit zástupce samosprávy řešené obce nebo státní správy. Cílem by mělo být zajištění „garance“ za dohodnuté změny. Pojmem „garance“ se v tomto příspěvku míní garance za řešení vlastnických vazeb k relevant-

1) Krajinnou matici může tvořit krajinná mozaika z opakujících se individuálních prvků. V daném případě se míní použitým pojmem „krajinná zrna“ individuální prvky, které tvoří v řešeném území krajinnou mozaiku. Velikost a způsob využití „krajinných zrn“ může v řešeném území ovlivnit charakteristiky jeho krajinného rázu; úroveň jeho biodiverzity; výši potenciálu jeho erozní ohroženosti; ekologické vazby v území; intenzitu a výši vodní retence v území; prostupnost krajiny apod.

2) Např. viz Vodní zákon č. 254/2001 Sb. § 23 odst. (2) V rámci plánování v oblasti vod se pořizují plány povodí a plány pro zvládání povodňových rizik. Tyto plány jsou podkladem pro výkon veřejné správy, zejména pro územní plánování a vodoprávní řízení.

3) Viz Vodní zákon č. 254/2001 Sb. § 26 Programy opatření (1) Programy opatření jsou hlavním nástrojem k dosažení cílů uvedených v plánech povodí a plánech pro zvládání povodňových rizik. Opatření přijatá k dosažení cílů ochrany vod v programu opatření je nutno uskutečnit do 3 let od schválení plánů povodí.

4) Viz zákon č. 139/2002 Sb. Zákon o pozemkových úpravách ... § 17 Náklady na pozemkové úpravy odst. (1) Náklady na pozemkové úpravy (dále jen „náklady“) hradí stát. Na úhradě nákladů se mohou podílet i účastníci pozemkových úprav, popřípadě i jiné fyzické a právnické osoby, mají-li zájem na provedení pozemkových úprav; stát jim může poskytnout subvence nebo dotace podle zvláštních právních předpisů.

ním pozemkům, zajištění potřebných financí na realizaci krajinného opatření a za provedení změny⁵⁾ v krajině. **Domnívám se, že „autorské“ změny v krajině, bez zajištění jejich garancie samosprávou či státní správou nepatří do vydaného územního plánu.** Autor územního plánu musí při řešení koncepce uspořádání krajiny zvážit, kterými nástroji územního plánu vyjádří svou představu o řešení krajiny.

K vyjádření názoru na řešení krajiny má územní plán sadu nástrojů. Je proto potřeba zvažovat, který nástroj v daném případě použít. Nabízí se následující možnosti (a jejich kombinace):

- Aktuální „garantované“ záměry řešit:
 - vymezením plochy pro veřejně prospěšná opatření,
 - vymezením plochy změny v krajině.
- Aktuální „negarantované“ záměry řešit:
 - vymezením plochy územní rezervy
 - pro veřejně prospěšná opatření,
 - pro změny v krajině.
- Koncepci uspořádání krajiny řešit prostřednictvím:
 - žádoucího způsobu vymezení jednotlivých ploch s rozdílným způsobem využití,
 - stanovení relevantních podmínek vztažených k jednotlivým plochám s rozdílným způsobem využití.

Výběr způsobu řešení záleží na invenci, znalostech, schopnostech a pracovních možnostech projektanta, který řeší v územním plánu krajinu. Nestací však jen odborná zdatnost v oboru krajinářské architektury. Je také nutná znalost proč a jak použít nástroje, které má k dispozici územní plán.

Poznámka:

Jak komplikovaná bývá situace s realizací žádoucí změny v krajině lze doložit na příkladu vytváření chybějících prvků ÚSES. Od roku 1992, kdy byl v zákoně o ochraně přírody a krajiny⁶⁾ stanoven veřejný zájem na vytváření ÚSES, se dosud nedaří dohodnout

a v praxi uplatňovat jednotný systémový přístup k vytváření a evidenci vytvořených skladebných částí ÚSES.

Shrnutí požadavků na posuzování změn krajiny

Ad) Vztah uvažované změny krajiny k cílům a úkolům územního plánování

Základní rámeček pro záměry změn v území, tedy i volné krajině, vyplývá z §§ 18 a 19 SZ. Relevantní cíle a úkoly územního plánování, které souvisejí se změnou v území a s veřejným zájmem, lze shrnout následovně:

- koordinovat **veřejné** a soukromé záměry **změn v území**;
- konkretizovat ochranu **veřejných zájmů v území** prostřednictvím
 - prověřování a posuzování
 - potřeb **změn v území**,
 - existence **veřejného zájmu** na provedení **změny v území**,
 - **přínosu** provedené **změny v území**;
 - stanovení požadavků na prostorové uspořádání území a na jeho změny,
 - prověřování hospodárného vynakládání prostředků z veřejných rozpočtů na změny v území.

Je žádoucí vyhodnotit uvažované změny v krajině z hlediska jejich vztahu k citovaným cílům a úkolům územního plánování. Výše uvedené posouzení ovlivní způsob a stanovení podmínek pro zapracování změny v krajině do řešení územního plánu. K dispozici jsou následující možnosti a jejich kombinace:

- vymezení plochy pro veřejně prospěšná opatření;
- vymezení plochy pro změny v krajině;
- vymezení územní rezervy
 - pro veřejně prospěšná opatření,
 - pro změny v krajině;
- vymezení žádoucími způsobem jednotlivé plochy s rozdílným způsobem využití;

- stanovit žádoucí podmínky vztažené k relevantním plochám s rozdílným způsobem využití.

Ad) Posouzení časového horizontu předpokládané realizace požadované změny

Návrh řešení územního plánu má z hlediska časového horizontu dvojí charakter. Jednak vyjadřuje dlouhodobé (strategické) záměry rozvoje řešeného území jako jsou udržitelný rozvoj území, urbanistická koncepce rozvoje území, včetně jejího promítnutí do koncepce veřejné infrastruktury. A také obsahuje koncepci uspořádání krajiny řešenou v koordinaci s urbanistickou koncepcí. **Pravidla či mantinely** pro žádoucí dlouhodobý (strategický) rozvoj řešeného území vyjadřuje územní plán spektrem použitých ploch s rozdílným způsobem využití, způsobem jejich rozložení a vymezení v území. Podstatnou a nedílnou součástí je stanovení podmínek, které jsou vztaženy k jednotlivým plochám.

Dále pak územní plán promítá do území odůvodněné aktuální požadavky na změny stávajícího způsobu využití území, které vyplynou z procesu porovnání daného územního plánu (záměry vlastníků, investorů, státní správy a samosprávy, veřejnosti, nebo z tvůrčího přístupu autora územního plánu apod.). Takové záměry se promítají do území vymezením a kombinací těchto nástrojů:

- zastavitelných ploch;
- ploch změn v krajině;
- ploch pro veřejně prospěšné stavby;
- ploch pro veřejně prospěšná opatření;
- ploch přestavby.

Jako pomyslnou přechodovou fází mezi aktuálními požadavky a vizí rozvoje území lze chápat vymezení územních rezerv. Rezervy se vymezují zejména v případech, kdy není požadavek na změnu využití území dostatečně specifikován či odůvodněn, nebo není dořešeno financování či případně chybí další informace potřebné pro konkrétnější specifikaci požadavku na změnu území.

5) Bohužel tvůrčímu potenciálu autora obvykle chybí možnost vyjádřit a odůvodnit svůj přístup formou územně plánovacího podkladu (např. v krajinářské studii) či v již zrušené fázi ÚP, tj. v konceptu.

6) Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

Ad) Vztah uvažované změny krajiny ke krajinným strukturám.

Z hlediska názornějšího objasnění vazeb v krajině jsou rozlišovány tři krajinné struktury. Pracovně lze první z nich označit jako „Enviromentální krajinnou strukturu“. Ta by se bez vlivu lidských aktivit vyvíjela na základě přírodních procesů a zákonitostí. Jedná se o živou a neživou přírodu a o jejich vzájemné interakce (horninové prostředí, voda, biota, klima apod).

Druhou lze označit jako „Exploatační krajinnou strukturu“. Ta se vyvíjí přetvářením či využíváním „Enviromentální krajinné struktury“. Jedná se například o výstavbu plošnou a liniovou, zemědělské a lesní hospodaření, těžbu nerostů, spotřebu vody, úpravy vodních poměrů apod.

Třetí lze označit jako „Vědomou (vnímanou)⁷⁾ krajinnou strukturu“. Ta úzce souvisí s definicí krajiny v Evropské úmluvě o krajině, která uvádí, že: „*krajina*“ znamená část území, tak jak je vnímána lidmi, jejíž charakter je výsledkem činnosti a vzájemného působení přírodních a/nebo lidských faktorů; Mezi jednotlivými krajinnými strukturami existuje řada vzájemných vazeb a vlivů.

Požadovanou změnu krajiny je potřeba vyhodnotit z hlediska jejích vazeb a vlivů na jednotlivé struktury krajiny. A na základě tohoto vyhodnocení stanovit potřebné podmínky pro její provedení.

Závěr

V úvodní části příspěvku bylo vymezení plochy pro změnu v krajině postaveno na úroveň vymezení zastavitelné plochy. Zásadní rozdíl při aplikaci obou nástrojů územního plánu spočívá v následující skutečnosti:

- Hodnota nemovitostí, které jsou zařazeny do zastavitelné plochy se výrazně zvýší. To obvykle pomáhá vyřešit jednu z nezbytných podmínek realizace záměru – dosažení kladného postoje vlastníka.
- Hodnota nemovitostí, které jsou zařazeny do ploch změn v krajině ve veřejném zájmu se nejen nezvýší, ale obvykle se omezí jejich využívání. V konečném důsledku to obvykle komplikuje jednu z nezbytných podmínek realizace záměru – zajištění kladného postoje (souhlasu) vlastníka.

V případě vymezení změny krajiny v územním plánu je proto potřeba zvážit jakým způsobem se předpokládá řešení vlastnických vazeb k dotčeným pozemkům. V opačném případě budou mít vyznačené změny krajiny jen formální či proklamativní charakter a pomyslně „zaplevelí“ řešení územního plánu. V současné době je přístup k řešení veřejných zájmů v krajině nastaven následovně:

Finance na realizaci krajinných opatření mají zejména jednotlivé resorty. Ty se soustřeďují na řešení resortních priorit a resortních zájmů. Ale udržitelný rozvoj krajiny nelze dosáhnout izolovaným řešením jednotlivých složek krajiny bez ohledu na to, že stavební zákon přisoudil koordináční roli územnímu plánování (viz například § 18 odst. (2) či (4)). Ale i v procesu územního plánování dominují zejména resortní priority. Ty lze charakterizovat citací úvodní části odstavce (1) § 18 *Cílem územního plánování je vytvářet předpoklady pro výstavbu.* A následuje tečka.

Ing. Vladimír Mackovič

ENGLISH ABSTRACT

The spatial plan and the areas of change in the landscape, by Vladimír Mackovič

This article is focused on the topic of change in the landscape. Generally, it is a notion that can be interpreted very broadly. It is therefore necessary to open a discussion on the importance, purpose and aim of the delimitation of areas for change in the landscape. This article, in which I present my opinions on landscape change, should stimulate a professional discussion over questions such as which types of change should be marked in spatial plans, whether change in the landscape is in the public interest, whether knowledge of who has initiated the change and how it is implemented is indispensable for the elaboration of a spatial plan, and who is responsible for the solution of ownership problems in the areas of change in the landscape.

7) Terciární krajinnou strukturu tvoří například legislativa, vlastnictví, požadavky obyvatel na krajinu (viz Úmluva) a jiná nehmotná jsoucna. „Perceived“ (vnímaná) v Úmluvě nevede nutně k subjektivismu, nýbrž spíše odkazuje k vědomí. Perceived = become aware, tj. být si vědom, uvědomit si.