

# KRAJINA A PROCES ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ PO ROCE 1990

*Príspevek se zabývá vztahem územního plánování k řešení krajiny. Je zaměřen na období transformace společnosti po roce 1990. Úvodní část článku prezentuje autorova názorová východiska k pojmu plánování krajiny a jeho hodnocení současného potenciálu územního plánování pro řešení krajiny.*

*Těžiště příspěvku představuje část nazvaná „Komentář vybraných vlivů na řešení krajiny v procesu územního plánování“. Hodnotí tři tematické oblasti z hlediska specifických vazeb a vlivů na řešení krajiny. Oblast společenských podmínek se zabývá vlastnictvím, veřejným zájmem, veřejnou správou a právním prostředím. Část věnovaná projekci se zabývá atomizací projekce, tržním prostředím a využití informačních technologií(IT) v projekci. Třetí část je věnována vztahu územního plánování k vybraným atributům krajiny. Příspěvek je ukončen závěrečným komentářem třicetiletého vývoje vztahu krajiny a územního plánování.*

## Východiska

### Základní funkce krajiny

Krajina plní dvě základní skupiny funkcí. Jedná se o tzv. produkční a mimoprodukční funkce krajiny. Kvantita a kvalita mimoprodukčních funkcí výrazně ovlivňuje charakteristiky a parametry environmentálního prostředí. Udržitelnost lidského společenství je odvislá, zda exploatace krajiny lidskou společností zachová mimoprodukční funkce krajiny alespoň v nezbytném rozsahu. Existence lidského společenství (a dalších živých organismů) je totiž možná pouze v určité části spektra parametrů životního prostředí (teplota, dostatečná dostupnost vody v krajině, podlimitní míra znečištění ovzduší; rozsah reziduí nebezpečných látek v prostředí apod.). Problém je ten, že stále nevíme, jak velký musí být „nezbytný rozsah“. Územní plánování je nástroj, kterým společnost rozhoduje o změnách využití území a může korigovat způsob využití území. Tím je daná jedna z vazeb na krajinu a její funkce.

### Rozvoj krajiny

Krajina se vyvíjí, mění či rozvíjí na základě určitých faktorů (procesů, zákonitostí a nahodilostí). Při plánování krajiny je proto potřeba mít na zřeteli všechny faktory, které přispívají k formování výhledového charakteru krajiny. Jedná se o:

1. *Přírodní procesy a zákonitosti* určující vývoj přírodních složek krajiny (sukcese; ekologické vazby živé a neživé přírody; přírodní disturbance; přirozené<sup>1)</sup> koloběhy vod; přirozený vývoj klimatu; apod.)
2. *Společenské zákonitosti a procesy* větší či menší mírou určující rozvoj a charakter krajiny. Vývoj území ovlivňují zejména:
  - intenzitou a směřováním plošného rozvoje urbanizace území na úkor „volné“ krajiny;
  - formou a intenzitou ekonomických aktivit v krajině jako jsou například zemědělské a lesní hospodaření na půdním fondu;

- hospodářská exploatace složek krajiny jako například těžba nerostných surovin, jímání a spotřeba vody;
- lokalizace, intenzita a formy rekreačních aktivit a cestovního ruchu v krajině;
- charakter záměrů investorů a developerů vyžadující změny využití území;
- názory a přístup společnosti k ochraně přírodních složek krajiny, k ochraně estetických, kulturních, historických hodnot krajiny apod.

Je proto žádoucí, aby společnost průběžně zajišťovala územní podmínky nezbytné pro trvalou existenci relevantních mimoprodukčních funkcí krajiny. K tomu má společnost zejména nástroj nazvaný Územní plánování.

### Proces územního plánování

Proces územního plánování není primárně účelový nástroj pro plánování krajiny. Je v něm však „zazipována“ řada možností a důvodů proč a jak se účelně krajinou zabývat. Vybrané důvody jsou uvedeny v další části textu. Z cílů a úkolů územního plánování<sup>2)</sup> (jako jsou například udržitelný rozvoj území či stanovování koncepcí rozvoje území) je však zřejmé, že se územní plánování musí krajinou zabývat tak jako tak. Je však otázkou, jak implementaci cílů promítnout do krajiny. Možností je více. Od formálně pojatých floskulí až po racionální využití potenciálu územního plánování pro řešení krajiny.

### Pojem krajina v procesu územního plánování

Stačí letmá nahlédnutí do Atlasu krajiny a je hned zřejmé, jak široké je spektrum možných náhledů na pojem krajina. Je proto nezbytné již na začátku tohoto příspěvku uvést, jaká interpretace je v daném případě myšlena. Pro lepší ozřejnění tématu příspěvku vycházím ze základních pojmů stavebního zákona. Ten pro řešení územního plánu rozlišuje tři kategorie území.<sup>3)</sup> A to zastavěné území, zastavitelné

1) Pojem přirozené (-ý, -á) se zde míní bez ovlivnění lidskými aktivitami a/nebo činnostmi.

2) Viz §18 a §19 SZ.

3) Viz § 2 Základní pojmy, písmeno f) stavebního zákona.

plochy a nezastavěné území. Krajinou v územním plánu je tedy míněno zejména nezastavěné území. Především v něm se má návrh koncepce uspořádání krajiny zabývat územním systémem ekologické stability, prostupností krajiny, protierozní ochranou, ochranou před povodněmi, rekreaci, dobýváním ložisek nerostných surovin a podobně (jak ukládá vyhláška 500/2006 Sb. v příloze č.7).

## Pojem plánování

Plánování chápou jako stanovení postupu a pravidel pro dosažení požadovaného cíle či stavu. Z hlediska plánování krajiny v územním plánování je potřeba při zadávání úkolu zohlednit zejména následující skutečnosti:

- Úroveň řešeného území a měřítko úkolu (například ÚPD může řešit úroveň krajů a úroveň obcí)
- Stanovení cílů a priorit v krajině na úrovni řešeného území
- Specifikace veřejného zájmu v řešené krajině

## Významné atributy plánování krajiny

Za jedinečné<sup>4)</sup> atributy plánování krajiny v rámci procesu územního plánování považují zejména:

- závaznost vydané územně plánovací dokumentace a tím i všeobecnou závaznost řešení krajiny, které je obsažené ve vydané dokumentaci.
- proces pořízení územně plánovací dokumentace může být využit, respektive měl by být využit, pro:
  - lokalizace a odůvodnění veřejných zájmů v řešeném území tedy i krajině
  - vzájemnou koordinaci urbanistické koncepce, koncepce rozvoje veřejné infrastruktury a krajinářské koncepce v řešeném správním území.

## Současný potenciál územního plánování pro řešení krajiny

*V této kapitole je provedena rešerše územního plánování z hlediska možnosti využít jeho potenciál pro řešení krajiny. Hodnoceny jsou skutečnosti, které mohou proces územního plánování výrazněji ovlivnit.*

## Územní plánování jako nástroj veřejné správy

Z ústavy a navazujících právních předpisů vyplývá pro státní správu a samosprávu zodpovědnost za vytváření a zajištění základních podmínek pro rozvoj společnosti. Územní plánování proto představuje významný nástroj, který má veřejná správa k dispozici pro specifikaci a lokalizaci veřejného zájmu v území, tím i v krajině.

## Územní plánování má oporu v právních předpisech

Stavební zákon a navazující předpisy vymezují obsah a formu výstupů z územního plánování. Mít oporu v zákoně je důležité zejména v současné době, kdy je možné požadovat soudní přezkum vydané územně plánovací dokumentace. Řešení krajiny se v krajských ÚPD týká **vymezování krajin** v souladu s Evropskou úmluvou o krajině a stanovování **cílových kvalit krajin** včetně územních podmínek pro jejich zachování nebo dosažení. V územních plánech obcí a měst je navrhována **koncepce uspořádání krajiny**.

## Závaznost vydané územně plánovací dokumentace

Zjednodušeně lze konstatovat, že návrh obsažený ve vydané územně plánovací dokumentaci má všeobecnou závaznost. Princip aplikace podmínek stanovených v ÚPD lze připodobnit ke dvojkové soustavě. Zákaz změny stávajícího způsobu využití území připomíná „nulu“. Vyjadřuje tedy územní ochranu. „Jednička“ stanovuje podmínky, za kterých je možné provést změny stávajícího způsobu využití území. Vyjadřuje tedy možný rozvoj. Algoritmy podmínek tvořené z uvedených „0 a 1“ mohou být stanoveny individuálně pro jednotlivé plochy s rozdílným způsobem využití a jednotlivé požadavky. V celém souboru vyjadřují územní pravidla pro užívání řešeného území. Jejich společným jmenovatelem má být soulad s cíli a úkoly územního plánování.

## Územní plánování pokrývá celé území ČR

Celé území ČR povinně pokrývají PÚR a územně plánovací dokumentace krajů. Rámcová celoplošná diferenciací krajiny z hlediska celostátních priorit produkčních a mimoprodukčních funkcí krajiny dosud chybí. Například s ohledem na to, že ZPF je vyčerpátný zdroj může nastat za současného tempa jeho úbytku situace, že 5. či 6. generace bude bez půdy. Na dalším vývoji ochrany ZPF se ukáže, do jaké míry je v ČR udržitelný rozvoj myšlen vážně. Rozvaha kolik, kde a jakým tempem může ubývat ZPF musí začít na úrovni ČR. A postupně promítnout udržitelné trendy do regionů a na úroveň ORP.

## Využití vertikálních vazeb v procesu územního plánování při řešení krajiny

Územní plánování má výstupy na úrovni správních obvodů ČR, krajů, obcí. Výstupy z jednotlivých úrovní mají stanovené rámce pro vyjádření vertikálních vazeb. Z hlediska potřeby promítat vazby v krajině mezi jednotlivými úrovněmi (ČR → kraje → ORP → obec) však dosud nejsou uživatelsky příznivě nastavené, nemají onu pověstnou červenou nit.

4) Tj. atributy, které nemají jiné procesy, v nichž se plánuje krajina nebo její složky. Uvedené atributy vyplývají ze stavebního zákona a mají tedy právní oporu.

## Možnost kontroly horizontální návaznosti

Při zpracování a projednávání návrhu územně plánovací dokumentace je možnost kontroly návaznosti relevantních jevů se sousedními správními obvody (např. ÚSES, protipovodňovou ochranu apod.).

## Možnost požadovat při řešení krajiny plnění relevantních cílů ÚP

Stavební zákon stanovil územnímu plánování cíle. Řada z nich má možnost být aplikována v krajině. Jedná se zejména o tyto cíle a úkoly:

- vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území,
- soustavné a komplexní řešení účelného využití a prostorového uspořádání území
- dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území.
- koordinace veřejných i soukromých záměrů na změny v území,
- ve veřejném zájmu chránit a rozvíjet přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území,
- chránit krajinu jako podstatnou složku prostředí života obyvatel a základ jejich totožnosti.

## Možnost sledovat trendy vývoje krajiny

Územně analytické podklady jsou v pravidelných intervalech aktualizovány. V rámci rozboru udržitelného rozvoje území, (na úrovni krajů a na úrovni ORP) by tak mohly vznikat trendy vývoje vybraných atributů krajiny a dle potřeby vyhodnocovat zpětnou vazbu. Rozbor se zabývá složkami krajiny jako je příroda, horninové prostředí, voda a vodní režim území, půdní fond. Dle potřeby se nabízí možnost vyhodnocovat jejich zpětnou vazbu na probíhající rozvoj osídlení a na změny v krajině (úbytek ZPF, vývoj lesnatosti, vývoj koeficientu ekologické stability apod.).

## Možnost koordinovat záměry směřované do krajiny

V rámci pořizování ÚPD lze konfrontovat územní dopady aktuálních záměrů na stávající hodnoty krajiny, na její cílové kvality a na její koncepci uspořádání. Orgánům územního plánování přísluší koordinace záměrů změn v území, výstavby a jiných činností, které ovlivňují rozvoj území (SZ § 18 (3)).

## Možnost projednání koncepce uspořádání krajiny

Návrh ÚPD je nutno projednat s dotčenými orgány a veřejností. Zapojení veřejnosti do procesu pořizování ÚPD patří mezi

výrazné atributy vývoje územního plánování v posledních 30 letech. Existují oba názorové póly na roli veřejnosti, tj. veřejnost má moc pravomocí x veřejnost má málo pravomocí.

## Komentář vybraných vlivů na řešení krajiny v procesu územního plánování

*V intencích výše popsaných východisek a rešerší potenciálu územního plánování jsou komentovány vybrané vlivy a podmínky pro řešení krajiny v „lůně“ územního plánování. Jedná se o společenské podmínky reprezentované „Institutem vlastnictví“, „Veřejnými zájmy“, „Roli veřejné správy“ a „Právním prostředím“. Druhý okruh vybraných vlivů souvisí s projekcí. Jedná se o atomizaci projekce, o projekci v tržní prostředí a o vztahu projekce k informačním technologiím. Třetí okruh se modelově zabývá vztahem územního plánu ke třem atributům krajiny. Jedná se o ZPF, ÚSES a o „Krajinný ráz“. Vybraný vliv je v první části charakterizován (SITUACE). A následně je komentován z hlediska plánování krajiny (KOMENTÁŘ). Společným jmenovatelem komentářů je snaha racionálně posoudit potenciál územního plánování pro řešení krajiny. Hodnocen je potenciál, ne jeho reálné využívání. To je již jiné téma.*

### Společenské podmínky

Před třiceti lety se společenské prostředí začalo výrazně měnit. Změny se samozřejmě dotkly i územního plánování. Tento příspěvek se zabývá jen vybranými společenskými podmínkami, které mají výraznou vazbu na plánování krajiny.

- *Institut vlastnictví*, aneb od „společného vlastnictví krajiny“<sup>5)</sup> k úplnému obnovení institutu vlastnictví

### *SITUACE*

Po roce 1989 byl plně obnoven institut vlastnictví. Vlastnická práva mohou být dotčena, pokud jsou splněny tři podmínky. Záměr omezit vlastnická práva musí být ve veřejném zájmu, musí se „opírat“ o zákon a musí to být za náhradu. Pokud je řešení krajiny součástí územně plánovacích dokumentací je dána příležitost splnit dvě podmínky. A to soulad s právními předpisy a veřejný zájem. Současné právní prostředí upřednostňuje dohodu zainteresovaných před „silovým“ vyvlastněním.

V krajině je situace z hlediska vlastnických práv komplikovaná. Pro některé záměry lze sice dohledat konečný počet identifikovatelných vlastníků. Jako příklady lze uvést:

- Zemědělsky hospodařící subjekt si může půdu od vlastníků propachtovat.
- Těžař nerostných surovin musí před zahájením těžby prokázat, že s vlastníky pozemků, na kterých má zájem těžit, je smluvně dohodnut.

5) V druhé polovině minulého století byla veřejnosti krajina prezentována jako „společný“ majetek.

- Lokality zvláště chráněných či zvýšených zájmů ochrany přírody musí mít vlastnická práva vyřešena.

Výrazně složitější je však situace u mimoprodukčních funkcí krajiny. Zde nejde exaktně odvodnit konečný počet relevantních pozemků, potažmo dotčených vlastníků. Jako příklad lze uvést doplňování zásob podzemních vod z atmosférických srážek. Zjednodušeně lze konstatovat, že tento proces se děje prakticky u všech zemědělských a lesních pozemků. Jen s rozdílnou intenzitou.

Tady je nutné upozornit na skutečnost, že od vlastnictví se odvíjí nejen práva, ale i povinnosti. Vlastnictví zavazuje. Mimo jiné výkon vlastnictví nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem.

## KOMENTÁŘ

*V současné době, kdy se stále intenzivněji diskutuje potřeba adaptovat krajinu na klimatické změny, stává se otázka mimoprodukčních funkcí krajiny stále více aktuálnější. Ohrožení území záplavami či naopak nedostatkem vody a řada dalších problémů v krajině je podmíněno řešením napříč vlastnickými poměry. A také napříč resorty. Pro lepší názornost lze problémy uvést na konkrétních příkladech (ÚSES, Komplexní pozemkové úpravy):*

### ÚSES

*Na zajištění územních podmínek, které jsou nezbytným předpokladem pro existenci a vývoj bioty v kulturní části krajiny (tj. systémová realizace či vytváření skladebných částí ÚSES), lze ukázat obtížnou cestu k naplňování veřejného zájmu v krajině. Bohužel za 28 let se realizace ÚSES příliš neposunula. Jedním z důvodů je nedostatek pozemků ve veřejném vlastnictví. Konkrétní údaje, o již vytvořených skladebných částech ÚSES bohužel nejsou k dispozici. I když jsou realizovány obvykle z veřejných prostředků. Dosud neexistuje jejich jednotná evidence. Například v Katastru nemovitostí jsou realizované prvky ÚSES evidovány jako ostatní plocha.*

### Komplexní pozemkové úpravy

*Jiným příkladem realizace veřejných zájmů v krajině jsou opatření zahrnutá do plánu společných zařízení, který je navržen při řešení komplexních pozemkových úprav. Bohužel ani tento nástroj se nedaří používat s potřebnou rychlostí a intenzitou. Řadu důvodů pomalého postupu (například nalezení společenské dohody o lokalizaci veřejného zájmu, zajištění potřebných pozemků a financí) lze vztáhnout na většinu krajinářských opatření prováděných ve veřejném zájmu.*

*Jeden ze zásadních důvodů pomalého řešení problémů v krajině souvisí s vlastnickými právy. Na jedné straně často se ke krajině přistupuje, jako by stále platilo, že patří*

*všem. Na druhé straně z vlastnictví vyplývají nejen práva, ale i povinnosti. Ne všichni vlastníci si to připouští.*

- **Veřejný zájem v krajině**, aneb umíme specifikovat, odvodnit a realizovat veřejné zájmy v krajině?

## SITUACE

Obvykle se začíná od Adama, v této části textu od Ústavy. V článku 7 se uvádí: „Stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství.“ A v Listině práv a svobod se v článku 35 uvádí: „Každý má právo na příznivé životní prostředí“. Mezi přírodní zdroje lze zařadit i čisté ovzduší; dostatek (pitné) vody; nezávadné potravinářské komodity apod. Garance za přírodní zdroje a příznivé životní prostředí na území ČR přísluší veřejné správě na úrovni státu (za globální atributy krajiny, za široké spektrum různorodých vazeb a vztahů v krajině na celostátní úrovni).

Mezi kardinální úkoly patří specifikace a odůvodnění veřejného zájmu v krajině, které obstojí při soudním přezkumu, tj. musí být specifikován v zákoně. To možná koresponduje se základními ustanoveními Ústavy.<sup>6)</sup> Ale lze v zákonech vyčerpávajícím způsobem uvést všechny možné variace veřejného zájmu pro celé území ČR?

Krajiny se týká řada právních předpisů, ve kterých jsou specifikovány veřejné zájmy jednotlivých složek krajiny. Mezi stěžejní předpisy lze zařadit zejména: zákon o ochraně přírody a krajiny, vodní zákon, zákon o ochraně zemědělského půdního fondu, lesní zákon, horní zákon, památkový zákon, zákon o ovzduší. Při pořizování územně plánovací dokumentace je nutné relevantní veřejné zájmy vzájemně konfrontovat a hledat hierarchii veřejných zájmů v daném území pro případy vzájemných střetů. Potřebný holistický (celostní) přístup ke krajině však nemohou zajistit jen složkové zákony a „izolované“ jednající resorty.

## KOMENTÁŘ

*Veřejný zájem v krajině, jeho odůvodněná lokalizace a zajištění územní ochrany patří mezi zásadní důvody, proč by měla být alespoň určitá fáze plánování krajiny součástí územně plánovací dokumentace. V současné době totiž nemá společnost k tomu jiný nástroj, než je proces územního plánování. Jako příklady potřeby plánovat krajinu jako součást procesu územního plánování lze uvést:*

- *V územně plánovací dokumentaci se závazně navrhuje územní rozvoj konkrétní obce nebo konkrétního kraje. Nabízí se tak příležitost posoudit a vyhodnotit potenciální střety priorit urbanistického rozvoje s krajinářskými prioritami.*
- *V nezastavěném území je dle potřeby možné odvodnit veřejný zájem na vyloučení staveb a zařízení, které jinak připouští § 18 odst. (5) SZ.*

6) Článek 2 ustanovení (3) *Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon* a (4) Každý občan **může činit, co není zákonem zakázáno**, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.

- *Od roku 2017 přibyla potřeba dalšího porovnávání veřejných zájmů. Novela zákona o ochraně ZPF má ustanovení, které požaduje v případě záboru 1. a 2. třídy prokázat, že tento jiný veřejný zájem výrazně převažuje nad veřejným zájmem ochrany zemědělského půdního fondu.*

*Na druhé straně je potřeba v územních plánech krajinu „plánovat“ a ne „projektovat“. Občas je v územních plánech lokalizace a vymezení krajinných opatření navržena v podrobnosti pozemků a parcel. To odpovídá úrovni regulačního plánu. Neodůvodněná přesná lokalizace krajinného opatření komplikuje projekci navazujících komplexních pozemkových úprav. Přitom § 43 odstavec (3) SZ uvádí:*

*... Územní plán ani vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem regulačnímu plánu nebo územním rozhodnutím ...*

- **Role veřejné správy**, aneb od vlády jedné strany k volebnímu zacyklení

#### SITUACE

V moderní demokratické společnosti se vytvořil systém veřejné správy, který má dvě větve, a to větev samosprávy a větev státní správy. Veřejná správa využívá územní plánování a plánování krajiny pro záležitosti, které souvisejí se správou území (státu, kraje, obce). Zjednodušeně lze konstatovat, že samosprávě přísluší vydávání ÚPD. Státní správě kontrola dodržování předepsaného postupu při pořizování ÚPD. K tomu má k dispozici institut pořizovatele a systém dotčených orgánů (DO).

K výraznému negativnímu dopadu na proces územního plánování došlo při transformaci veřejné správy. Podstatná část agend okresních úřadů, které ukončily k 31. prosinci 2002 činnost, přešla na pověřené obce. Zhruba pětinu práce bývalých okresních úřadů převzaly krajské úřady. Dotčené orgány byly z okresních úřadů převedeny na ORP a kraje, kde plní úkoly státní správy v rámci přenesené působnosti. Předností okresních úřadů byl přiměřený odstup od řešeného území. Okresní dotčené orgány byly obvykle dostatečně profesně vybaveny. Personální vybavení umožňovalo operativní zastupitelnost v oboru a byly i větší předpoklady pro odborný růst v daném oboru. Negativní vnější či vnitřní vlivy na činnost dotčených orgánů byly na okresních úřadech méně intenzivní, než tomu bývá na úrovni obce s rozšířenou působností. V současné době se v rámci rekodifikace stavebního práva diskutuje, do jaké míry přenášet v procesu územního plánování působnost státní správy na samosprávu.

Volby obvykle mění politické zastoupení v samosprávě. Na splnění slibů mají vítězové voleb k dispozici cca 4 roky. Preferovány jsou proto záležitosti, u kterých lze za 4 roky dosáhnout viditelných výsledků, které lze následně uplatnit ve volební kampani. Vítězná politická reprezentace proto často po volbách připravuje změnu územního plánu. Má snahu jeho návrh přizpůsobit svým volebním slibům. Důsledkem toho může být skutečnost, že z hlediska naplňová-

ní dlouhodobých koncepcí a strategických vizí dané obce či města je prakticky stále v počáteční fázi. Přitom řešení zásadních krajinařských problémů vyžaduje mnohem delší čas, než je volební období. Je proto žádoucí, aby koncepce a strategické cíle stanovené v ÚPD byly přijaty výraznou většinou, napříč politickým spektrem.

#### KOMENTÁŘ

*Dotčené orgány se k řešení krajiny v ÚPD vyjadřují z hlediska souladu jeho řešení se složkovými zákony. Ve svých požadavcích často nehlídají na formu, kterou má projektant ÚPD předepsanou a tvrdošjně trvají na svém. Jako příklad lze uvést přístup k plochám s rozdílným způsobem využití. Jejich účel a způsob vymezení specifikuje příslušná vyhláška. Například dotčený orgán (DO) nesouhlasí, aby plocha určená pro biocentrum ÚSES, která je vymezená na lesních porostech, byla vyznačena jako plocha přírodní. Požaduje, aby to byla plocha lesní. Jiný DO vyžaduje, aby plocha smíšená nezastavěného území byla vyhodnocena z hlediska ochrany ZPF. A zemědělskou půdu zahrnutou do této plochy vykázat jako zábor. Vyhlášku o obecných požadavcích na využívání území, z které musí vycházet projektant, neberou na vědomí. Projektant tak nemůže plnohodnotně využívat nástroje, které mu specifikuje příslušná vyhláška.*

*Také se příliš nerozlišuje, zda se jedná o krajinu ve správním území jedné obce nebo celého kraje. Nelze se mechanicky vyjadřovat „stejným algoritmem“ k rozdílné míře podrobnosti řešení (územní plány řešené obvykle v měřítku 1:5 000 a ZÚR řešené obvykle v měřítku 1:100 000). Například atributy udržitelného rozvoje krajiny na úrovni obce nelze vyřešit na úrovni kraje a naopak. Náhorně to lze přiblížit k vymezení územního systému ekologické stability (ÚSES). Pro systémové posouzení vazeb a prostorových parametrů nadmístní úrovně ÚSES nepostačuje území jedné obce. A naopak, nelze splnit všechny náležitosti potřebné pro lokalizaci jednotlivých skladebných částí ÚSES v měřítku dokumentace kraje. Přitom je však potřeba řešit jak systémové vazby skladebných částí ÚSES, tak jejich lokalizaci v přesnějším měřítku. Obdobně některé krajinařské záležitosti nelze vyřešit na území jedné obce (řada opatření ve vodním režimu musí být posuzována v rámci dotčeného povodí apod.). Na druhé straně v krajském měřítku se nelze zabývat jednotlivými protierozními opatřeními. Nebo jiný příklad. Prostupnost krajiny pro vyšší savce. Migrační koridory lze zkoumat a vymežovat v krajském měřítku (ještě lépe na úrovni ORP). Překonání migračních bariér již vyžaduje podrobnější měřítko. Z hlediska řešení krajiny je výhodné, když lze po vertikále zpodrobnovat sledované řešení. A k tomu má územní plánování daný určitý potenciál. Většinou však není dostatečně využíván.*

*Samospráva má obvykle největší zájem o zastavěné území a zastavitelné plochy. V sídlech je více „tlačí bota“ a platí, že „blíže košile než kabát“ (řešení deficitů v inženýrských sítích, místních a účelových komunikacích, řešení veřejných prostorů v sídlech apod.). V současné době však již přibývá obcí, kde samospráva hledá přístup ke „své krajině“.*

Obecní majetek přírodního charakteru (jako například les, rybník, louka, pastvina,) měl dříve především hospodářský význam pro obyvatele dané obce. Současnou terminologií by bylo možné takový majetek označit jako zelenou infrastrukturu, která může obci poskytovat ekosystémové služby. Obecní majetek v krajině by měl dále přispívat k obytnému charakteru krajiny. Na rozdíl od stavební činnosti vyžadují krajinářská opatření delší čas k realizaci a následně účinnosti. A ten obvykle přesahuje jedno volební období.

- **Právní souvislosti a územní plánování**, aneb územně plánovací dokumentace na cestě k soudům

## SITUACE

Na základě stavebního zákona z roku 2006 se výrazně změnila situace z hlediska závaznosti ÚPD. Územně plánovací dokumentace se začaly vydávat formou opatření obecné povahy podle správního řádu. Vyjadřuje tak určitou konkrétní situaci v oblasti veřejné správy, přičemž okruh adresátů je vymezen obecně. Podstatná změna spočívá v tom, že opatření obecné povahy lze do 1 roku od účinnosti posoudit v přezkumném řízení. Návrh na přezkum může podat každý, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech. Soud posuzuje, zda je ÚPD v napadnuté záležitosti proporcionální, právní regulace přiměřená, sledovaný cíl je související a dosažitelný a zda případně nelze sledovaného cíle dosáhnout jinými, mírnějšími prostředky (volně citováno z [https://cs.wikipedia.org/wiki/Opatření\\_obecné\\_povahy](https://cs.wikipedia.org/wiki/Opatření_obecné_povahy)).

Společnost, tedy soudy, projektanti, pořizovatelé a dotčená veřejnost, se od té doby učí, jak v praxi reagovat na tento právní instrument. Primárně se sleduje „právní čistota“ ÚPD tj., aby dokumentace prošla algoritmem přezkumu opatření obecné povahy. Konkrétně se posuzuje pravomoc správního orgánu, zákonem vymezené meze působnosti, dodržení správního procesního postupu, zda není v rozporu s hmotným právem. Pokud splňuje vydaná ÚPD tyto čtyři formální náležitosti, posuzují se výše uvedené záležitosti proporcionality.

## KOMENTÁŘ

*S řešením krajiny souvisí také několik skutečností, které se stávají podnětem pro soudní přezkum ÚPD. Jedná se zejména o vymezování ÚSES a posuzování vlivu na krajinný ráz. Jsou to skutečnosti, které mají tzv. „měkký“ charakter. Proto lze u přezkumu snáze požadovat jiné vymezení ÚSES a tvrdit, že sledovaného cíle lze dosáhnout jinými, mírnějšími prostředky. Nebo naopak, ÚSES je záměrně vymezen tak, aby zabránil určité výstavbě či jiné změně využití území. Obdobně bývá zneužíván institut krajinného rázu.*

*Zejména na přelomu tisíciletí negativně působil na charakteristiky krajiny tzv. „restituční urbanismus,“ což je označení pro suburbanizaci, která není koordinovaná na regionální úrovni. Zastavitelné plochy byly vymezovány primárně podle požadavků vlastníků, kteří restituovali zemědělskou půdu, respektive ji od restituentů koupili. Urbanistické sou-*

*vislosti, vztah k veřejné infrastruktuře, uspořádání krajiny apod. byly zohledněny jen okrajově nebo byly zcela opomenuty. V krajině a zejména na okrajích sídel tak vznikla řada obtížně se „hojících jizev“.*

*Bohužel dosud nebylo racionálně vyhodnoceno, jak k tomu vlastně mohlo dojít. Většina tzv. „sídelní kaše“ je v souladu s ÚPD daných obcí. Jedná se tedy o hromadné individuální pochybení nebo o systémovou chybu v procesu územního plánování? K čemu je autorizace? K čemu je systém dotčených orgánů? Není vertikální provázanost ZÚR a ÚP jen formální? Nebo se jedná o důsledek nezájmu o kvalitu ÚPD? Pomohlo by, kdyby byl v týmu geograf, který by uměl vyhodnotit trendy vývoje obyvatel, odůvodnit deficity a potřebu nové bytové výstavby, posoudit trendy ve vývoji veřejné vybavenosti? Nechyběl specialista zaměřený na urbanistickou ekonomii, který by veřejné správě vyčíslil rámcové náklady na zajištění veřejné infrastruktury pro tak rozsáhlou výstavbu? Anebo neviditelná ruka trhu jen jemně naznačila, „koho chleba jíš, toho píseň zpívej“? A v návrhu ÚP byl zakreslen plošný rozvoj sídel v rozsahu dle požadavku developera?*

## Projekce

Projekci lze chápat jako nezbytný převodník z oblasti, myšlenek, nápadů, zásad, principů, čili toho „nehmotného duchovna“ do reálného života.

- **Atomizace projekční složky**, aneb od urbanistických středisek k IČO

## SITUACE

Ještě v roce 1990 existovala krajská urbanistická střediska, která od roku 1967 zajišťovala vyprojektování rozhodujícího podílu územně plánovacích výstupů v daném kraji. Střediska měla obvykle široké profesní složení, jehož stálou součástí byla i profese krajináře.

Na začátku 90. let se rozhodlo, že územně plánovací projekce bude fungovat na tržních principech. Kraje byly zrušeny a krajská urbanistická střediska přestala mít svého zřizovatele. Urbanistická střediska hledala novou pozici na projekčním trhu. Jejich dosavadní přednosti, jako například profesní vybavenost, dlouhodobá znalost daného území nebyly na trhu žádané. Naopak se stávalo, že byli označeni za „staré struktury“ či za „pohrobky“ předchozího systému. Postupně docházelo k výrazné redukci počtu projektantů či k úplnému rozpadu firmy, kterou se nepodařilo transformovat.

V současné době na trhu územně plánovací projekce výrazně převažují malé firmy příslušně autorizovaných projektantů. Ti do výběrových řízení vytváří „ad hoc“ zpracovatelské týmy ze specialistů - jednotlivců. Krajinář s autorizací na ÚSES má být jejich povinnou součástí. Tady je ale nutno zdůraznit dvě skutečnosti. Jednak nelze ztotožnit vy-

mezování ÚSES s komplexním řešením krajiny. A jednak vývoj udělování autorizací dospěl do stadia, kdy původně zamýšlená speciální odbornost (pro vymezení a vytváření územních systémů ekologické stability) se stala běžnou součástí autorizace krajinářská architektura A3 a tím i všeobecné autorizace A0.

## KOMENTÁŘ

*Projektant „krajinář“ již obvykle není trvalým členem firmy zaměřené na územní plánování. Dle potřeby bývá smluvně<sup>7)</sup> zaangažován jen na vyhotovení konkrétní zakázky. Tento „model“ má své přednosti (např. nezatěžuje kmenovou firmu v době, kdy nemá zakázky s potřebou řešit krajinu) i své slabé stránky (řada krajinářů musela z existenčních důvodů korigovat či změnit obor své působnosti).*

- **Projekce územního plánování vstoupila do tržního prostředí,** aneb fenomén nejnižší ceny

## SITUACE

Nejnižší nabídková cena obvykle bývá v protikladu s kvalitou výstupů. Výrazné problémy vznikají zejména u zakázek, jejichž plnění vychází z tvůrčího potenciálu. U takových typů zakázek se obtížně stanovují „tvrdá“ kritéria kvality. Poptávající má obvykle obavy, že bude vyšetřován, zda kritéria kvality nezneužil. Což se u nejnižší nabídkové ceny nemůže stát.

Jeden z důsledků kritéria nejnižší ceny se mimo jiné projevil redukcí zpracovatelských týmů. V územních plánech, zejména menších obcí, často supluje urbanista většinu odborných profesí, včetně krajináře. Jinak by nebyla jeho nabídka při kritériu nejnižší cena konkurenceschopná. Nutno dodat, že problémy, které vznikají v souvislosti s kritériem nejnižší ceny, se týkají nejen veřejných zakázek pro územní plánování, ale jsou všeobecným problémem naší společnosti.

## KOMENTÁŘ

*Profese krajina je často suplována urbanistou (řada nositelů územně plánovacích zakázek má tzv. „velkou autorizaci“ A0, která pokrývá i autorizaci krajinářského architekta). A tak nedochází k dialogu dvou odborností na téma koordinace koncepce urbanistického rozvoje a krajinářských koncepcí. Takzvaný „zakopaný pes“ spočívá v kritériu nejnižší cena, která nutí uchazeče snižovat náklady. Obecně se jedná o potřebný tlak. Ale chybí dostatek exaktních kritérií pro kvalitativní parametry požadovaných výstupů. A tak kritérium nejnižší ceny přispělo k redukcí profesního obsazení zpracovatelských týmů.*

- **Projekce územního plánování a fenomén informačních technologií,** aneb v zajetí nul a jedniček

## SITUACE

S územním plánováním souvisí stále větší množství informací, údajů a dat, které je potřeba analyzovat. Využití informačních technologií má tedy v územním plánování logické opodstatnění. V běžné projekční praxi je z hlediska IT potřeba řešit následující záležitosti:

- Finanční náklady na pořízení potřebného hardware a software
- Dovednost v používání relevantních software
- Schopnost formulovat zadání účelové analýzy
- Schopnost vyhodnocovat a interpretovat účelové analýzy

Polyfunkční podstata krajiny indukují množství dat a údajů. Účelné využití IT při plánování krajiny může přinést výstupy operativněji a ve výrazně vyšší kvalitě. Dále může přispět ke exaktnějšímu odůvodnění krajinářské koncepce a navržených krajinářských opatření. Smysluplná aplikace IT zvyšuje kvalitu výstupů, s její pomocí lze operativně reagovat na podněty a požadavky. Na druhé straně hrozí riziko formálních floskulí či povrchních výstupů. Například pokud převládá snaha o maximalizaci zisku či jsou aplikovány nedostatečné či nevhodně formulované algoritmy postupu řešení. O informačních technologiích v územním plánování platí pověstné „Dobrý sluha, špatný pán“. (*S masivnějším nástupem informačních technologií do procesu územního plánování se začaly objevovat obavy, že vznikne sada algoritmů, jejichž použití nahradí činnost urbanisty. Pořizovatel a zástupce obce vyznačí, kde mají být vymezeny zastavitelné plochy. Bude následovat pokyn „Jáchyme hod' to do stroje“ a počítač vytiskne hotový územní plán.*)

V souvislosti s IT je také nutno zmínit vývoj dostupnosti vstupních podkladů. V 90. letech minulého století začínali projektanti práce na ÚPD etapou průzkumů a rozborů. Její podstatná část spočívala v hledání zdrojů relevantních podkladů a jejich získání. Postupem času se dostáváme do opačného gardu. K dispozici je stále větší spektrum informací a podklady, které jsou pro danou záležitost věrohodné a odůvodněné. Vytvoření institutu územně analytických podkladů má potenciál řešit operativní přístup k autorizovaným podkladům a údajům potřebných v územním plánování.

Z hlediska krajiny není v ÚAP dostatečně využita část týkající se rozboru udržitelného rozvoje (RUR). Ten byl metodicky směřován na vytvoření jednou raznicí „sbírky RUR“ za jednotlivé obce. Větší přínos by měl RUR celého území ORP (problémy v ekologické stabilitě a nedostatečné biodiverzity; protipovodňová ochrana; nedostatky v prostupnosti krajiny; erozní ohroženost; adaptace krajiny na klimatické změny apod.) a relevantní problémy promítnuté na území jednotlivých obcí. Při řešení krajiny v ÚP obce je potřebná znalost širších krajinářských vazeb. Na úrovni ORP je potřeba analyzovat krajinářské záležitosti a souvislosti, které přesahují hranice jednotlivých obcí (protipovodňová opatření,

7) Např. smlouva o dílo apod.

revitalizaci říčních systémů, větrná erose, prostorové vazby územního systému ekologické stability, prostupnost krajiny pro vyšší savce apod.), které zpracovatel územního plánu nemůže vyřešit ve správním území jedné obce. V letech 2017–2018 bylo možné tyto záležitosti řešit v rámci územních studií krajiny ORP. Alespoň u té cca třetiny ORP, které si studii pořídily (což bylo pro krajinu ČR bohužel malý rozsah, zvláště když byla poskytnuta 100% dotace).

## KOMENTÁŘ

*Počítačová „negratnost“ se týká více starší generace krajinářů. Absolventi VŠ cca posledních 15 let již zdatně užívají potřebné softwary. Ti, co to neumějí, si musí někoho znalého zaangažovat. Problémy s náklady na pořízení potřebného hardware a software mají, jak mladí, tak starší krajináři.*

### Vybrané atributy krajiny a územní plánování

Na příkladu tří atributů či složek krajiny je naznačena složitost vazeb krajiny na územní plánování. Vybrán je zemědělský půdní fond, se kterým se musí zabývat prakticky každá územně plánovací dokumentace. Vždyť na rozloze ČR se podílí více než 55 %. Přírodní složku krajiny, biotu, prezentuje v příspěvku územní systém ekologické stability. Jeho význam je zejména v obecné ochraně krajiny, která se týká více než 75 % území ČR. A třetí sledovanou záležitost představuje krajinný ráz, který lze hodnotit na celém území ČR. Emoční část hodnocení KR představuje lidskou nadstavbu vnímání krajiny, čímž se odlišují od ostatních živočichů. Ti „posuzují“ krajinu primárně z hlediska dostupnosti potravy, vody, bezpečí, možnosti výměny genetických informací apod.

- **Zemědělský půdní fond**, aneb tři v jednom (produkční funkce, mimoprodukční funkce a možnost metamorfózy na zastavitelnou plochu)

### SITUACE

V územním plánování výrazně chybí systémovější přístup k zemědělskému půdnímu fondu. Přitom jeho preventivní ochranu by právě mohlo suplovat územní plánování. Odborné polemiky při vymezování zastavitelných ploch nejen z hlediska kvality dotčené zemědělské půdy, ale i o dopadu na organizaci půdního fondu (nepřímé zábory, nepřístupné enklávy ZPF apod.), vliv na kvalitu a kvantitu mimoprodukčních funkcí je potřeba uskutečnit v souběhu se zpracováním urbanistického řešení, a ne až s DO při projednání etapy návrhu. Další příležitost pro zapojení půdoznalce do týmu ÚP se nabízí při stanovování podmínek, které budou vztaženy k jednotlivým zemědělským plochám v územních plánech a krajinných okrsků v územní studii krajiny pro ORP. Jako první je proto komentován zemědělský půdní fond. Jedná se o složku krajiny, s absolutními dopady (miněno soustavné snižování neobnovitelného zdroje) vyplývající z procesu územního plánování.

Zemědělský půdní fond představuje podstatnou složku krajiny, která plní jak její produkční, tak i mimoprodukční funkce. V procesu územního plánování se rozhoduje o nových zastavitelných plochách, které se vymezují zejména na zemědělské půdě. Přeměna na zastavitelnou plochu, je třetí funkce zemědělské půdy. V období „ranného“ kapitalismu je nejpřitažlivější. Rychlý ekonomický přínos z vymezení zastavitelné plochy uspokojí jak prodávajícího, tak i kupujícího. V budoucnu může vzniknout deficit v plnění prvních dvou funkcí ZPF.

Státní správa výrazně změnila a zpřísnila ochranu ZPF v roce 1976. V praxi byl aplikována rigiditní<sup>8)</sup> ochrana zemědělské půdy. Pověstný byl zejména §7a, jenž specifikoval atributy zemědělského fondu, které nesměly být odnímány (orná půda 1. a 2. bonity; chmelnice, vinice, zelinářské půdy a intenzivní ovocné sady a meliorovaný ZPF). Trvalo však několik let, než byly atributy ZPF specifikované v § 7a jednoznačně vymezeny, zakresleny a staly dostupné veřejnosti. Po přijetí tohoto zákona ale byly několik let vykazovány ještě vyšší úbytky ZPF. Dobíhaly předchozí přísliby, a tak paradoxně po přijetí přísnějších podmínek ochrany narůstaly zábory.

Po roce 1992 přišla v novém zákoně ochrana ZPF o exaktní specifikaci toho, co se nesmí zabírat. Ochrana půdy se stala „bezzubou“. Nebylo tehdy žádoucí, aby brzdila nápravu urbanistických deficitů v osídlení, které vznikly rigidním uplatňováním §7a. Náprava deficitů však postupně přerostla v restituční urbanismus a „sídelní kaši“. Ochrana půdy se však stále nezpříšňovala. Bylo ještě potřeba vytvořit přitažlivé podmínky pro zahraniční investory velkých (nadměrných) logistických a průmyslových zón. A tak ochrana ZPF ještě dlouho nebyla v těžišti zájmu těch, kteří by ji mohli zpřísnit.

K určitému posílení významu ochrany ZPF bohužel došlo až v roce 2017 (*zábor 1. a 2. třídy ochrany je možný jen pro jiný veřejný zájem, který výrazně převažuje nad veřejným zájmem ochrany zemědělského půdního fondu*). V roce 2019 se projednává další novela, která má podmínit odnětí ZPF provedením náhradní rekultivace. Za paradox považují, že v obnoveném tržním prostředí, neměl zákon o ochraně ZPF ekonomické stimuly ochrany srovnatelné s ochranou ZPF v centrálně plánovaném hospodářství (výše odvodů, náhradní rekultivace, náhrada ekonomické újmy).

Po roce 1990 se uvažovalo, že územní plánování bude preventivně chránit ZPF se zvýšenými produkčními a mimoprodukčními hodnotami. S takovými představami vznikl v první polovině devadesátých let nový zákon o ochraně ZPF a byl novelizován stavební zákon (v té době spadalo územní plánování pod MŽP řízené Ivanem Dejmallem). Nastavený směr však nebyl po parlamentních volbách dále sledován. Vztah mezi ochranou ZPF a urbanistickým řešením se přesunul až do návrhové fáze ÚP. Zpracování územního plánu začíná rovnou návrhovou fází. Etapu průzkumů

8) V běžné řeči vyjadřuje **rigidita** přísmost, strohost v jednání, neúprosné vymáhání pravidel, případně jistý formalismus.



a rozborů nahrazují údaje obsažené v územně analytických podkladech. Po redukcí řešitelských týmů však chybí specialista, který by údaje související s ochranou ZPF profesionálně aplikoval a interpretoval. Vytvořený urbanistický návrh promítne „počítač“ na atributy sledované ochrany ZPF. Dle zadaného algoritmu údaje zpracovává do předepsaných tabulkových a grafických výstupů. A ochrana je hotová.

## KOMENTÁŘ

*Vývoj vazeb územního plánování na zemědělský půdní fond má slabou stránku zejména v ochraně ZPF. Projevuje se tak nedostatečná vůle či spíše nevůle politické sféry dostatečně zajistit ochranu ZPF. Krátkodobé zájmy s rychlým efektem jsou pro politiky důležitější než potřebná míra ochrany neobnovitelného zdroje. To lze doložit na přístupu k rozvoji strategických zón (výrobní, logistické zóny). Poloha ČR ve středu Evropy generuje požadavky na umístění logistických center. Ve svém důsledku se jedná se o značný trvalý zábor nejkvalitnějších půd (typové halové objekty vyžadují rovnou, mnohahektarovou plochu, což je atribut zejména kvalitních půd). Vzniklé zastavěné plochy mají obvykle extenzivní využití. Z hlediska ochrany ZPF jsou obdobně problematické strategické průmyslové zóny. Hlavním motivem investorů lokalizovat tato zařízení v ČR byla nižší cena pracovní síly a nabídka výhodných ekonomických podmínek. Jedná se převážně o montovny, které přináší nízkou přidanou hodnotu. Lze očekávat, že až investor využije benefity na území ČR, přestěhuje svoji výrobu na území státu, který mu nabídne nové benefity. V krajině ČR pak mohou zůstat jen rozsáhlé brownfieldy.*

*Příležitost příznivě posílit vazby ZPF a územního plánování nabízí způsob řešení koncepce uspořádání krajiny, která je součástí návrhu územního plánu. Pokud nemá být pojem udržitelný rozvoj území pouze floskulí, je potřeba stanovit územní podmínky potřebné pro udržitelné užívání řešeného území.<sup>9)</sup> S tím souvisí jak ochrana produkčního potenciálu ZPF, tak zajištění jeho mimoprodukčních funkcí. Prostřednictvím ploch s rozdílným způsobem využití lze nastavit v území pravidla pro udržitelný rozvoj krajiny. Konkrétně jej ÚP může vyjádřit systémovým rozmístěním, způsobem vymezení ploch s rozdílným způsobem využití a stanovením podmínek jejich využití.<sup>10)</sup> Podmínky jsou nezbytnou součástí každé plochy, přičemž určují převažující účelu využitím přípustného využití, nepřípustného využití atd.)*

*Zde by se uplatnil specialista na půdní fond, zejména při vymezování zemědělských ploch, ploch smíšených nezastavěného území a při stanovování podmínek, které se k nim vztahují. Plochy zemědělské by měly zahrnovat především území s vysokým a zvýšeným produkčním potenciálem a ko-*

*respondovat s morfologií terénu a dalšími vlivy na zemědělské obhospodařování (tvar pozemku, relativní homogenita půdních poměrů na dané ploše apod.). Naopak zemědělská půda zahrnutá do ploch smíšených nezastavěného území má ve větší míře plnit mimoprodukční funkce ZPF.*

- **Biota prezentovaná územním systémem ekologické stability**, aneb bez živé přírody nemá lidstvo šanci

## SITUACE

Systémový přístup k obecné ochraně a rozvoji bioty v krajině přináší od roku 1992 procesy vymezování a vytváření územního systému ekologické stability (ÚSES). Vazba ÚSES na územní plánování je stanovena v oborové legislativě.

Zejména pro kulturní část krajiny,<sup>11)</sup> která v ČR plošně dominuje, navrhuje teorie ÚSES systémový přístup k řešení biodiversity a krajině ekologie. Tato teorie stanovuje a odůvodňuje principy pro vymezování částí území s cílelou převahou přírodních nebo přírodě blízkých společenstev (biocentra). Rozloha a režim v biocentrech má umožnit existenci a vývoj rostlinných společenstev a na ně navázaných organismů. Tří úrovněnou soustavu biocenter propojuje systém biokoridorů. Sestava funkčních skladebných částí ÚSES představuje rozsah přírodních společenstev, který je nezbytný pro existenci a další vývoj bioty<sup>12)</sup> na území ČR. Ze zákona představuje ÚSES veřejný zájem.<sup>13)</sup> Vymezení ÚSES nemělo být jediným přírodním opatřením s vazbou na územní plánování. Gesce MŽP za územní plánování však záhy skončila a tím byly přerušeny přímé vazby MŽP na řešení krajiny v územním plánování.

## KOMENTÁŘ

*Na územním systému ekologické stability lze prezentovat vztah obecné ochrany přírody a územního plánování. Ochranu systémového charakteru ÚSES a jeho jednotlivých skladebných částí zajišťují vydané územně plánovací dokumentace. Územnímu plánování dále přísluší korekce ÚSES dle „Principu zohlednění jiných limitů zájmů v krajině“.*

*S tím také souvisí otázka, jaká odbornost má provádět nejen tyto korekce, ale všechny činnosti související s promítnutím ÚSES do řešení územního plánu. Původně udělovalo MŽP speciální autorizaci ÚSES. Následně přešlo udělování autorizace na ČKA. Názorovým vývojem dospěla Autorizační rada ČKA k rozhodnutí zahrnout projektování ÚSES do autorizace A3 – krajinářská architektura. V důsledku vazeb mezi jednotlivými autorizacemi tak dnes může projektovat ÚSES i architekt s autorizací A0 tj. „Autorizace se všeo-*

9) Jeden z cílů územního plánování uvedený ve stavebním zákoně.

10) Při vymezování ploch s rozdílným způsobem využití se zohledňuje široké spektrum kritérií. Jedná se například o: morfologii terénu, zvýšené hodnoty a potenciály jednotlivých složek krajiny, převažující způsob využití území a jeho případná žádoucí korekce, přírodní a technické linie v krajině, míra homogenity či různosti charakteristik plochy, potřebná míra biodiversity řešeného území apod.

11) Kulturní krajina je typ krajiny, která vznikla kombinací činností přírody a člověka; viz [https://cs.wikipedia.org/wiki/Kulturní\\_krajina](https://cs.wikipedia.org/wiki/Kulturní_krajina).

12) Biota je soubor všech prvků flóry i fauny v daném prostředí (oblasti) viz <https://cs.wikipedia.org/wiki/Biota>.

13) § 4, odst. (1) zákona č. 114/1992 Sb.

becnou působností“. Je otázkou, do jaké míry je to správné rozhodnutí. Absolventi lékařských fakult také ví, co je zloženina, ale její léčení zajistí ortopéd.

Primárním cílem zákresu ÚSES není krajinářská či kompoziční invence autora. Pro ÚSES je determinující proces vymezování. Jeho součástí je posuzování a vyhodnocování přírodních podmínek řešeného území z hlediska principů a kritérií daných příslušnou metodikou. Cílem je optimalizovat a odůvodnit rozmístění relevantních skladebných částí ÚSES v řešené části krajiny. Zjednodušeně řečeno ÚSES se nenavrhuje, ale vymezuje podle daných principů.

- **Krajinný ráz**, aneb jak se vám líbí

## SITUACE

Charakteristika určitého místa či oblasti, zejména přírodní, kulturní a historická, determinuje jeho krajinný ráz. Ten je chráněn před činnostmi, která by snížila jeho estetickou a přírodní hodnotu. Činnosti, které vstupují do území posuzuje proces územního plánování, z čehož je zřejmá vazba ochrany krajinného rázu na územní plánování.

Ochrana krajinného rázu vychází z § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny. Od 1. října 2004 má krajina ČR významnou oporu v „Evropské úmluvě o krajině“, která k tomuto datu vstoupila v platnost. Článek 6 v bodě C.1 odstavec a.i) zavazuje smluvní strany vymezit vlastní krajiny na celém svém území. Ráz krajiny patří mezi výrazná rozlišovací kritéria pro vymezování vlastních krajin.

Zjednodušeně lze rozlišit dva typy hodnocení krajinného rázu. Jednak preventivní hodnocení krajinného rázu zadaného území a jednak posuzování vlivu konkrétního záměru na krajinný ráz území, kde má být záměr realizován, tzv. kauzální hodnocení krajinného rázu. Preventivní ochranu je potřeba promítnout do řešení ÚPD. Na úrovni územního plánu se jedná zejména o stanovení relevantních prostorových podmínek pro jednotlivé plochy s rozdílným způsobem využití.

Příklady požadavků OOP na ochranu vymezených hodnot krajinného rázu v území, které se mají promítnout do územního plánu uvádí „Metodický pokyn k uplatňování § 12 odst. 4 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny“. Konkrétní záměry jsou posuzovány na úrovni územního řízení a s jejich hodnocením z hlediska vlivu na krajinný ráz území jsou větší praktické zkušenosti. Náklady na kauzální posouzení jdou k tíži investora.

## KOMENTÁŘ

Krajinný ráz představuje s ÚSES druhou tematickou oblast, která výrazně „vtáhla“ záležitosti krajiny do procesu územního plánování. V současné praxi se aplikuje několik metodických přístupů, které si v zásadních záležitostech neodporují.

Preventivní hodnocení krajinného rázu, jako oborový podklad pro územní plánování, má několik kritických míst. Jedná se zejména o následující záležitosti:

- K preventivnímu hodnocení krajinného rázu dosud neexistuje závazná metodika.

K dispozici je několik metodických doporučení, které se zabývají krajinným rázem. V současné době jsou jejich postupy v zásadních záležitostech obdobné. I když se postupně daří promítat do hodnocení řadu exaktních vstupů, stále má výrazný vliv individuální přístup hodnotitele. Na druhé straně vnímání krajiny lidmi bude vždy obsahovat individuální prvek. Možná proto by nemusela být stanovena jen jedna závazná metodika. Mohlo by být k dispozici několik závazných metodických postupů, které vedou k ochraně základních hodnot krajinného rázu v posuzovaném území. Hodnotitel by si mohl vybrat, který postup je mu bližší.

- Finanční náročnost plošně rozsáhlého preventivního hodnocení.

Resort životního prostředí postupně zajišťuje preventivní hodnocení krajinného rázu zvláště chráněných území přírody (CHKO, NP) a v přírodních parcích. Hodnocení obecně chráněné krajiny však není dořešeno. Sice některé kraje zajistily hodnocení svého území tak, aby ve své územně plánovací dokumentaci mohly vymezit prostor, ve kterých bude na základě ochrany krajinného rázu odůvodněn zákaz výstavby větrných elektráren. Financování preventivního hodnocení krajinného rázu, jako oborového podkladu pro územní plánování, však není systémově dořešeno. Je však žádoucí, aby výsledky preventivního hodnocení KR byly k dispozici při posuzování záměrů výstavby na podkladě § 18 odst. 5) SZ.

V nezastavěném území dává tento paragraf možnost umístit celé spektrum staveb, zařízení, a jiných opatření. Možnosti se týkají zemědělství, lesnictví, vodního hospodářství, těžby nerostů, ochrany přírody a krajiny, veřejné dopravní a technické infrastruktury, přípojek a účelových komunikací, snižování nebezpečí ekologických a přírodních katastrof a odstraňování jejich důsledků. Dále takových technických opatření a staveb, které zlepšují podmínky pro účely rekreace a cestovního ruchu, například cyklistické stezky, hygienická zařízení, ekologická a informační centra. Uvedené stavby, zařízení a jiná opatření včetně staveb, které s nimi bezprostředně souvisejí včetně oplocení, lze v nezastavěném území umístit v případech, pokud je územně plánovací dokumentace z důvodu veřejného zájmu výslovně nevyklučuje.

Původní znění § 18 odstavec 5) novelami SZ se rozbujelo jako pomyslný nádor, který může výrazně „znetvořit“ nejen krajinný ráz daného segmentu krajiny.

## Závěr

### SITUACE

Dle mého názoru územní plánování a tím i plánování krajiny od roku 1990 výrazně ovlivňují dále uvedené skutečnosti:

- V nových společenských podmínkách dosud chybí všeobecná názorová shoda:
  - O společenské potřebě, účelu a cílech plánování (uplatňování práv a povinností vlastníků; odůvodnění a lokalizace veřejného zájmu v území – například v krajině plní ve veřejném zájmu mimoprodukční funkce nemovitosti v soukromém vlastnictví apod.).
  - O vůli přijímat a naplňovat koncepce a strategií napříč politickým spektrem (dosud převládají záměry, které lze rozpracovat za jedno volební období. Což na koncepce související s krajinou nepostačuje. Jedná se například o systémové řešení protipovodňové ochrany sídelní struktury, adaptace krajiny na klimatické změny, dosažení žádoucí biodiverzity vytvářením skladebných částí ÚSES, protierozní ochranu zemědělské půdy apod.).
  - Na charakteru a obsahu územního plánování (na jednom pólu je chápána ÚPD jako autorské dílo s právem veta autora, druhý pól chápe územní plánování jako „volební program“ politiků – projektant má zajišťovat jen adjustaci a prezentaci tohoto programu).
  - Na potřebě přistupovat ke krajině celostně, nejen složkově. (pokud chybí celostní přístup ke krajině, obtížně se stanovuje hierarchie veřejných zájmů v krajině a stanovování veřejných priorit).
  - Na způsobu financování veřejně prospěšných opatření v krajině (převažuje financování přes resorty, které není dostatečně vzájemně koordinováno).
  - Na způsobu zajištění managementu krajiny v potřebném rozsahu a kvalitě (týká se nejen lokalit se zvýšeným zájmem ochrany přírody, ale i forem a intenzit hospodaření v lesích, na zemědělské půdě, či hospodářské využití nerostných surovin a vodních zdrojů).
- Ryze složkový přístup ke krajině. Jednotlivé resorty nemají krajinu jako svoji prioritu.
- Nejnižší cena jako jediné kritérium pro výběr projektanta ÚPD.
- Možnosti, které nabízí digitalizace a počítačové zpracování.
- Možnost přezkumu vydané ÚPD.
- „Atomizace“ projektové sféry.

### KOMENTÁŘ

+

Za 30 let získalo územní plánování řadu předpokladů zabývat se krajinou intenzivněji.

- Předpoklady vyplývající z rozvoje techniky a technologií (např. rozvoj informačních technologií a její běžné využívání v projekční praxi, vývoj a dostupnost vhodných software, digitalizace dat a údajů, možnost využívat letecké snímky a historické mapy, operativně přístupné oborové geoportály apod.).
- Legislativa související s územním plánováním ustanovila v obsahu ÚPD a ÚPP výstupy, které přímo souvisí s řešením krajiny (jako například rozbor udržitelného rozvoje na úrovni krajů a ORP, územní systém ekologické stability jako nezbytná součást návrhu ÚPD, návrh koncepce uspořádání krajiny v územních plánech, stanovení cílových kvality krajin v ZÚR).
- Územní plánování se zabývá úrovní republiky (PUR), krajskou úrovní (ZÚR) a úrovní obcí (ÚP). Výstupy z každé úrovně se určitým způsobem zabývají krajinou. Mezi jednotlivými úrovněmi jsou stanoveny vazby.
- Zavedení nástroje „Územně analytické podklady“, jejichž potenciál však není dostatečně naplněn.

-

Za 30 let však také územní plánování ztratilo řadu předpokladů pro řešení krajiny.

- Jedná se například o redukci profesí, které se podílejí na zpracování ÚPD. Krajinář již obvykle není stálým členem pracovního týmu.
- Snížila se možnost autorské kontinuity při aktualizacích či změnách jím zpracované dokumentace. Kontinuita působení v určitém území umožňuje promítat zpětnou vazbu z vývoje území, což je z krajinářského hlediska významný faktor. Na každou změnu či úpravu ÚPD je totiž potřeba hledat ve výběrovém řízení nového řešitele, obvykle za nejnižší cenu. Častá obměna autorů se promítá do kvality výstupů. Čím rozsáhlejší a složitější území, tím je náročnější pro nového řešitele navázat ve změně ÚPD na koncepci stanovené v upravované dokumentaci (viz například aktualizace ZÚR).
- Projektant ÚPD již nemá k dispozici etapu průzkumů a rozborů, které mají pro řešení krajiny mimo jiné empatický přínos. Zejména urbanista a krajinář se potřebují „vcítit do území“ a poznat v něm *genia loci*. ÚAP na úrovni ORP mohou sice poskytnout údaje o území, rozbor problémů či trendy vývoje územím, formulovat úkoly. Ale nemohou suplovat potřebný, osobně provedený průzkum území řešené obce v terénu. Bez pochopení *genia loci* mívají navržené koncepce univerzální, unifikovaný charakter. Což asi nebude ta pravá cílová kvalita krajiny.
- Vypuštění fáze konceptu. Ta umožňovala projednání dosud rozpracované ÚPD s veřejností, s DO včetně ověření možnosti variantního řešení. I to je jeden z důvodů brzkých požadavků na změny ÚP.
- Specialisté, mezi nimi i krajináři, museli svoje vazbu na územní plánování často nahradit jinou, ekonomicky stabilnější aktivitou. Při řešení ÚPD tak jejich oblast

často supluje urbanista. Výstupy tím získávají plošší charakter. Což asi nevádí, protože společnost hodnotí ÚPD zejména podle toho, jak rychle umožní výstavbu. Ale to asi není ten správný komplexní<sup>14)</sup> přístup k území.

A co si přát do dalších 30 let?

- Stablního garanta holistického přístupu ke krajině v ČR.

*S odpovídající pravomocí a zodpovědností za koordinaci a racionální plnění závazků ČR, které vyplývají z Evropské úmluvy o krajině. Na jeho pozici by mohl být navázán „Fond krajina“, který by finančně zajišťoval víceúčelová veřejně prospěšná opatření v krajině.*

- Systémové vyřešení veřejného zájmu na plnění mimo-produkčních funkcí krajiny.

*Záležitostí, které souvisejí s odůvodněním a vymezením veřejného zájmu, vlastnictvím, financemi, managementem krajiny apod.*

- Stablní urbanistická pracoviště na úrovni krajů a ORP.

*Jejich pracovní náplň zaměřená a související s ÚAP, ZÚR a územní studií krajiny ORP. Z hlediska krajiny pravidelné aktualizace rozboru udržitelného rozvoje; vyhodnocování vývoje cílových kvalit krajiny; vyhodnocování zpětných vazeb z provedených veřejných investic ochrany a tvorby krajiny; na úrovni krajů a ORP koordinace krajinných opatření ve veřejném zájmu apod.*

- Holisticky pojaté územní studie krajiny jako standardní podklad pro vyhotovení ÚPD.

*Podmínkou pro zahájení prací na ÚPD či její změně je pořízení oborového podkladu (nebo jeho aktualizace) – územní studie krajiny zájmového území.<sup>15)</sup> Studie shromáždí, vyhodnotí a navrhne koordinaci připravovaných*

*dílčích a resortních krajinářských opatření směřovaných do zájmového území. Doporučí přístup k řešení zjištěných deficitů a střetů. Odůvodní případnou potřebu korekce uspořádání krajiny.*

- Samosprávy obcí a měst jsou garanty udržitelného rozvoje krajiny na lokální úrovni.

*Obce a města chápou „svou krajinu“ jako „štafetový kolík“ přenášený z generace na generaci s cílem předávat krajinu s pozitivně přidanou hodnotou. V krajině uplatňují princip subsidiarity. Rozhodují a zodpovídají ve veřejných záležitostech krajiny na stupni veřejné správy, který je nejbližší občanům obcí a měst. Obce a města nežijí na úkor budoucí generace. Udržitelný rozvoj správního území jejich obce či města nepovažují za prázdnou floskuli. Za „rodinné stříbro“ považují a chrání ekologicky vyváženou krajinu, vodní zdroje, kvalitní environmentální prostředí, jedinečnost či specifčnost jejich krajiny, nadprůměrný produkční potenciál půdního fondu apod.*

Odstavec na úplný závěr

*Současné plánování krajiny lze přirovnat k soukolí, které však dobře nefunguje (plánování v oblasti vod, lesní plánování, koncepce ochrany přírody a krajiny, komplexní pozemkové úpravy, koncepce surovinové politiky, krajinné plánování, územní plánování; plošné a liniové požadavky urbanizace území apod.). Je proto nutné vyjasnit pozice, vazby a funkce jednotlivých „koleček“ v systému tak, aby mohlo celé soukolí smysluplně fungovat. Zatím jednotlivá „kolečka“ do sebe příliš nezapadají. Nebo se točí pomaleji či opačným směrem. Ale moc času nemáme. Neboť pokud již Damoklův meč klimatických změn na krajinu nedopadl, tak visí na velmi tenké niti.*

Ing. Vladimír Mackovič

## ENGLISH ABSTRACT

### Developments in the relationship between spatial planning and landscape planning after 1990, by Vladimír Mackovič

Focused on the period of societal transformation after 1990, this article deals with the relation between spatial planning and landscape design. The opening part presents the author's starting points for his discussion of landscape planning and the potential of spatial planning for landscape design. A crucial part of the article is the chapter Commentary on selected influences on landscape design in the process of spatial planning, which considers three thematic spheres of specific relations with and influence on landscape design. First, the sphere of social context deals with phenomena such as ownership, public interest, public administration and legal setting. Second, the sphere of design deals with atomization, marketing and information technologies as important constituents of planning. The third sphere consists in the relationship between spatial planning and selected attributes of the landscape. In conclusion, the article considers the last thirty years in terms of relation between landscape and spatial planning.

14) Viz §18 odst. (2) Územní plánování zajišťuje předpoklady pro udržitelný rozvoj území soustavným a **komplexním** řešením účelného využití a prostorového uspořádání území.

15) Zájmové území obvykle přesahuje hranice řešeného území, aby tak bylo možné posoudit a vyhodnotit nezbytné relevantní vazby v řešené krajině.