

KDO PLÁNUJE A SPRAVUJE KRAJINU?

Radim Perlín

V souvislosti s přijetím dokumentu Politika krajiny, který 29. října 2025 schválila vláda České republiky, se opět otevřelo téma krajinného plánování. Polemiky o nástrojích na usměrňování rozvoje krajiny, hledání měřítek a diskuse odpovědností za stav a budoucí uspořádání krajiny je nyní na pořadu dne a dlouhodobě zůstane tématem k řešení. Text nabízí různé pohledy na aktuální problémy současného stavu uspořádání krajiny, na hledání souvislostí, překryvů i rozdílů mezi územním plánem a krajinným plánem a na roli rozdílných aktérů, kteří mohou ovlivňovat stav a uspořádání krajiny. Článek vychází z nyní platného právního stavu a otevírá možná variantní budoucí propojování tradičního nástroje – územního plánu a nově navrhovaného nástroje – krajinného plánu. Cílem příspěvku je otevřít další diskusi na téma řešení možností efektivního usměrňování rozvoje krajiny, upozornit na velmi rozdílné přístupy k plánování krajiny a na rozpor mezi existujícími koncepčními dokumenty a jejich skutečným uplatněním v praxi. Zakreslením koncepce do plánovacího dokumentu, ať se již jmenuje koncepce uspořádání krajiny a je součástí územního plánu, nebo se jedná o samostatný krajinný plán, nedojde automaticky k pozitivním změnám v krajině. Text nabízí některá možná budoucí řešení přístupu k plánování krajiny, přičemž za podstatné je možné považovat především snahu o větší koncepčnost plánovacích dokumentů, pevné propojení územního a krajinného plánování do jednoho dokumentu a zpracování takového dokumentu pro širší mikroregionální území.

Úvod

Při pohledu na nádhernou barokní krajinu je i laikům zcela zřejmé, že v 17. století museli existovat nějakí plánovači, krajináři, kteří plánovali nejen krajinu v rámci jedné velké zahrady, jednoho sadu, jako je třeba Libosad nedaleko od Jičína nebo celý Lednicko-valtický areál. Často museli existovat i krajináři, kteří plánovali nové cesty, nová spojení, aleje a jiné prvky barokní krajiny, které vedou poutníka po cestách tak, aby se před ním postupně objevovaly lokální krajinné dominanty. Pokud jedete cestou ze Sadské po staré silnici II/611 přes Kerský les, tak asi 4 km před sebou vidíte věž kostela ve Velence. To není náhoda, to je krajinářský záměr.

Kdo ale plánuje krajinu nyní? Kdo je odpovědný za to, jak se bude naše bezprostřední nezastavěné okolí dále rozvíjet, jaké tam budou cesty, jaké pohledy se budou otvírat a jaká je stabilita prostředí nyní a v budoucnosti? Krajinu, nezastavěné území nyní plánujeme nejenom pro sebe, pro naši generaci, ale pro mnoho generací budoucích. Stejně jako my dnes zcela jinými prostředky využíváme barokní krajinu, budou naši potomci jistě s jinými technickými možnostmi využívat krajinu, kterou jim ve 21. století zanecháme.

Kdo je tedy odpovědný za stav a budoucnost krajiny? Je zcela určité dobré na počátku oddělit dvě zásadní odpovědnosti. Zprvů můžeme sledovat

a hodnotit, kdo je odpovědný za plánování krajiny, tedy kdo má připravit plány a koncepty budoucího uspořádání krajiny. Z druhého je nutné sledovat i aktéry využívání krajiny, tedy ty, kteří spravují krajinu a mají, mohou nebo musí plánované záměry uvést do reality, nebo naopak odstraňovat negativní neplánované důsledky špatného využívání nezastavěného prostoru. V následujícím textu se pokusím upozornit na souvislosti a snad i nalézt alespoň některé odpovědi na to, kdo má plánovat krajinu a kdo ji má spravovat.

Kdo plánuje krajinu

Při pohledu na právní předpisy se zdá být tento problém poměrně jasně vyřešený. Stavební zákon č. 283/2021 Sb. v dosud platné verzi jasně stanovuje v § 80 odst. 2 písm. e) povinnost, aby každý územní plán jasně stanovil koncepci uspořádání krajiny, a dále v tomto bodě vymezuje, co má koncepce obsahovat, a to včetně stanovení podmínek pro využití krajiny, stanovení podmínek pro zelenou infrastrukturu, propustnost krajiny, protierozní opatření, ochranu před povodněmi a suchem, rekreaci a dobývání ložisek nerostných surovin. V příloze č. 8 k tomuto zákonu je jasně uvedena podmínka, že každý územní plán obsahuje buď jako samostatný výkres, nebo jako součást hlavního výkresu koncepci uspořádání krajiny. Tato koncepce musí být jasně vyhodnocena i v závazné části v textové podobě jako

samostatná kapitola. Protože téměř všechny obce v Česku mají svůj územní plán, mají i všechny obce svoje koncepcce uspořádání krajiny. Ale stačí to?

V Česku existuje velké množství, populačně i rozlohou, velmi malých obcí. Tak vznikají koncepcce uspořádání krajiny mozaikovitě pro různé obce, kde právě vzniká územní plán. Aniž bych se chtěl jakkoliv vyjadřovat ke koncepčnosti navrhovaných řešení, vznikají tyto koncepcce uspořádání krajiny pro sousední obce v rozdílných obdobích a jsou zpracovávány jinými autory. Často se nemusí věcně potkávat a navazovat na sebe. To si urbanisté uvědomují již velmi dlouho, a proto v mezioborňní spolupráci mezi Ministerstvem pro místní rozvoj (MMR), Ministerstvem životního prostředí (MŽP) a Státním pozemkovým úřadem (SPÚ) vznikly metodické pokyny pro tvorbu nového dokumentu s názvem územní studie krajiny (ÚSK), který je zpracováván pro celé správní území obce s rozšířenou působností (ORP). Může ale územní studie krajiny jako nezávazný, a proto i nevymahatelný podklad skutečně plánovat krajinu? Bohužel praxe do značné míry potvrzuje, že studie krajiny představuje velmi podrobný analytický podklad, shrnutí známých i méně známých informací o stavu krajiny v jednom dokumentu. Pokusy o nalezení shody a skutečném koncepčním plánování krajiny jsou velmi často zcela neefektivní, protože obce jako potenciální uživatelé tohoto dokumentu a správci krajiny mají jen velmi

omezený zájem realizovat závěry a navrhovaná řešení v ÚSK [Masojídková, 2020; Müllerová, 2021].

V rámci přípravy Politiky krajiny se výrazně promítly rozdílné postoje týmu zpracovatelů na vztah územního a krajinného plánování. V úvodních kapitolách Politiky krajiny se uvádí, že územní plánování je složkou krajinného plánování, tedy autoři tohoto dokumentu zavádějí jakýsi hierarchický vztah mezi nadřazeným krajinným plánováním a jeho složkou územním plánováním (Politika krajiny, bod 22). V dalším textu ale tento argument není rozpracován. V jiné části dokumentu autoři upozorňují na neukotvenost krajinného plánování a na nejasné postavení krajinného a územního plánování jako dvou nástrojů na usměrňování krajiny v nástrojích územního plánování (Politika krajiny, bod 164). Následně v přílohách této politiky je jasně popsána koncepce uspořádání krajiny jako jeden z cílů územního plánování (Politika krajiny, příloha I. Hlavní nástroje ochrany krajiny, péče o krajinu a krajinného plánování, část Nástroje plánovací).

Kromě územního plánování se na plánování podoby krajiny také podílejí projektanti komplexních pozemkových úprav. Výstupem jejich práce je plán společných zařízení. Orgán územního plánování je v rámci projednávání jedním z dotčených orgánů státní správy. Není-li návrh plánu společných zařízení ze závažných důvodů v souladu s územně plánovací dokumentací, je návrhem na její aktualizaci nebo změnu (č. 139/2002 Sb., § 9, odst. 15). Plán společných zařízení je ukotven v zákoně č. 139/2002 Sb. v platném znění a ve stejném zákoně je ukotvena i nutnost projednání a schválení dokumentu zastupitelstvem obce, která je pozemkovými úpravami dotčena. Plán společných zařízení se tak mění z čistě odborného dokumentu vypracovaného expertem na politický dokument schválený politickou reprezentací obce, je tedy schválen na stejné úrovni jako územní plán. Plánování krajiny se částečně dotýká i další koncepční materiály, které se zpracovávají pro jednotlivé složky krajiny (plány povodí) nebo jako územní systémy ekologické stability (ÚSES).

Kromě popsaných a již relativně dobře existujících, a tudíž i známých, dokumentů je často zmiňováno i krajinné plánování, aniž by bylo ve veřejnosti jasně ukotveno, co přesně tento pojem znamená. Různí autoři nejen v Česku, ale i v dalších zemích používají podobné pojmy a pro potřeby své práce si je sami definují.

Sklenička [2003] ve své knize Základy krajinného plánování chápe tento pojem jako soubor různých forem plánování krajiny od územního plánování přes pozemkové úpravy, lesní hospodářské plány, systémy ekologické stability až po plány péče o zvláště chráněná území, rekultivace a další formy krajinného plánování. Sklenička tedy nechápe krajinné plánování jako nový integrující nástroj. Podobně krajinné plánování v úvodních částech definuje i Politika krajiny, která považuje právě krajinné plánování jako nástroj na realizaci této politiky. Politika krajiny v bodě 22 uvádí, že krajinné plánování zahrnuje „soubor plánovacích nástrojů zaměřených na ochranu, vytváření a rozvíjení kvalit krajiny a aktivní přístup v řešení problémů krajiny“ (Politika krajiny, bod 22). V tomto duchu lze krajinné plánování chápat jako společné označení pro soubor již existujících dílčích nebo jinak koncipovaných nástrojů.

V rozporu s tím ale Politika krajiny v dalších částech krajinné plánování chápe jako nový koncepční dokument. V bodě 200 Politika krajiny uvádí, že „úkolem krajinného plánování je přispět ke koordinaci budoucích aktivit v krajině, která vychází z komplexního pohledu a holistického přístupu“ (Politika krajiny, bod 200). V tomto významu je tedy možné krajinný plán chápat jako jeden zatím nepoužívaný, nový koncepční dokument pro plánování krajiny. Tento pohled na krajinné plánování potvrzují i následující body Politiky krajiny, která v kapitole B1 Krajinné plánování akcentuje strategický a koncepční přístup k ochraně a využívání krajiny. Politika v této části doslova uvádí, že „cílem krajinného plánování je napomoci tomu, aby záměry ke zlepšení funkcí krajiny a udržení jejího dobrého stavu byly skutečně realizovány“ (Politika krajiny, body 228, 229 a další). V této části dokumentu se na krajinné plánování kladou

již úkoly nejen plánovacího charakteru, ale i realizačního charakteru. Tyto body je možné číst jako předznamenání jisté míry vymahatelnosti výsledků krajinného plánování v konkrétním území.

Autoři Politiky krajiny si byli velmi dobře vědomi rozdílů mezi územním a krajinným plánováním, a proto se po mnoha meziresortních konzultacích snaží propojit územní a krajinné plánování, a to jak v metodikách, tak i v legislativě. Svědčí o tom například bod 300 Politiky krajiny, který uvádí, že cílem je dospět k „integraci nástrojů krajinného plánování do územního plánování“ (Politika krajiny, bod 300), přičemž se očekává, že postupné zavádění krajinného plánování bude probíhat v návaznosti na probíhající rekodifikaci územního plánování (Politika krajiny, bod 299).

Podobně i Úmluva Rady Evropy o krajině chápe plánování krajiny jako „činnosti s výhledem do budoucna, které mají za cíl zvýšení hodnoty, obnovu nebo vytvoření krajin“ [Úmluva Rady Evropy o krajině, čl. 1, písm. f)]. V rámci tohoto dokumentu se používá pojem *landscape planning*, který je překládán jako plánování krajiny a zahrnuje v sobě s ohledem na národní tradice a zvyklosti rozdílné možnosti uplatněné podle konkrétních legislativně technických možností a tradic dané signatářské země. Tato definice zdůrazňuje aktivní roli plánování jako nástroje pro transformaci krajiny a chápe tento pojem jako jeden (nový) nástroj na usměrňování krajiny v konkrétním místě a čase.

Pojem plánování krajiny (*landscape planning*) je v mezinárodním vědeckém, ale i uživatelském prostředí na rozdíl od českého prostředí velmi často používán, byť mnohdy v rozdílných významech. Zpravidla je tento pojem používán jako doplněk nebo protiklad tradičnímu městskému plánování (*urban planning*). V mezinárodním vědeckém časopise *Landscape and Urban Planning* najdeme od roku 2023 celkem 29 vědeckých článků, které mají jako téma krajinné plánování. Autoři chápou tento pojem v mnoha souvislostech od historického mapování stavu a vývoje krajiny až po hledání nástrojů participace lokální komunity při usměrňování krajiny v okolí sídla. V užším slova smyslu je v aplikační rovině pojem *land-*

scape planning jako krajinné plánování v různých zemích Evropy uplatňován rozdílně – buď jako samostatný dokument, nebo jako součást územního plánování – a také s rozdílnou mírou závaznosti a různými typy hierarchické provázanosti mezi národním, regionálním a municipálním dokumentem [Salzmann, Semančíková, Smrčková, 2024].

Cílem krajinného plánování je řídit užívání prostředí způsobem, který vyvažuje lidské potřeby s ochranou přírodních systémů, charakteru krajiny a biodiverzity, přičemž podporuje udržitelný rozvoj. Je tedy nutné jednoznačně zdůraznit jeho multidisciplinaritu, integrovaný přístup jak k environmentálním, tak i sociálním a ekonomickým faktorům, které vytvářejí prostředí, ve kterém se pohybujeme. Například Steiner [2012] definuje krajinné plánování jako metodu analýzy a plánování využití krajiny, která je založena na pochopení ekologických procesů a kulturních hodnot s cílem dosáhnout udržitelné krajiny. Tento převažující mezinárodní přístup se zdá být v českém prostředí relativně blízko konceptu uspořádání krajiny tak, jak ho vymezuje stavební zákon.

Na rozdíl od evropského nebo i severoamerického prostředí, kde je krajinné plánování relativně dobře ukotveným pojmem představujícím podle lokálních specifik dané země plánovací nástroj na řízení a usměrňování rozvoje krajiny, v českém prostředí dosud není tento pojem pevně ukotven, respektive se používá ve dvou základních významech jako samostatný nástroj v duchu koncepce uspořádání krajiny v územním plánu, nebo jako volné označení souboru plánovacích nástrojů, které se všechny podílejí na tvorbě, usměrňování nebo rozvoji nezastavěné krajiny. Nově schválená Politika krajiny jasně nepropojila svůj hlavní nástroj – krajinné plánování a nástroje územního plánování. Má-li mít jakékoliv budoucí krajinné plánování v území smysl, musí být tento nástroj v souboru plánovacích dokumentů jasně vymezen, stanovena jeho role v systému plánovacích dokumentů a nalezena jasná legislativní opora. A to se zatím nestalo.

Kdo spravuje krajinu?

V duchu přirozeného práva lze očekávat, že za stav krajiny je jednak odpovědný vlastník jednotlivých prvků krajiny a dále ten, kdo krajinu využívá pro naplnění svých ekonomických nebo jiných cílů. Jak je již mnohokrát potvrzeno, vlastnictví krajiny v Česku je z důvodu napřed uzmutého vlastnictví po roce 1948 a následně vráceného vlastnictví dědicům původních zemědělských honů extrémně rozdrobené.

Kontinuita vlastnictví pozemku v nezastavěném území byla na dvě generace přerušena a jen velmi obtížně se odpovědnost za volnou nezastavěnou krajinu u dalších generací vlastníků obnovuje. Z důvodu rozdrobení vlastnických podílů na malé podílové částky mezi větší počet dědiců původních vlastníků a správců konkrétních honů je jejich odpovědnost, zájem a vůle o spravování velmi malých podílových dílů nepatrná. Drtivá většina vlastníků navíc konkrétní pozemek bezprostředně nevyužívá, nehospodaří na něm a v mnoha případech vlastně ani přesně neví, kde se malé podílové vlastnictví konkrétního pozemku nachází. Na rozdíl od států s kontinuitou vlastnictví, v Česku vlastníci v krajině nehrají významnou roli [Jeleček, Kabrda, 2015]. Jsem si ovšem vědom výjimek, kdy se jeden konkrétní vlastník spojený s konkrétní částí krajiny ve svém okolí dovede příkladně starat a systematicky zvyšovat míru udržitelnosti krajiny – a zvyšovat tak kvalitu prostředí ve svém okolí. Bohužel těchto příkladů není zatím dostatek pro systémovou změnu přístupu ke krajině.

Jako důsledky rozdrobenosti vlastnických vztahů uvádí Janovská [2016] dopad do změny ve struktuře krajiny. Parcely jsou zceleny do extrémně velkých půdních bloků, což vytváří nesoulad skutečných hranic obdělávaných pozemků v krajině s vlastnickými parcelami uvedenými v katastru nemovitostí.

Nejvýznamnějšími uživateli krajiny jsou nejen v Česku aktivní zemědělci, kteří na zemědělských honech produkují základní suroviny pro výrobu potravin. Podobně jako u role vlastníka se i v zemědělské výrobě velmi výrazně promítají důsledky 40 let socialistic-

kého hospodaření. V Česku současně hospodaří dvě základní skupiny zemědělských producentů. Na jedné straně existují obrovské zemědělské podniky s plně profesionálním řízením jako družstva, akciové společnosti nebo jiné právnické osoby, které jsou zaměřeny na tvorbu zisku. Tyto právnické osoby, podnikatelské subjekty v zemědělské výrobě hospodaří na cca dvou třetinách zemědělské půdy a velmi často relativně daleko od místa, kde společnost sídlí. Tyto společnosti hospodaří na propachtovaných zemědělských pozemcích. Na druhé straně existují mnohem menší zemědělské společnosti založené jako rodinné podniky, často restituované zemědělské farmy, které hospodaří v bezprostředním okolí svého sídla na vlastní půdě nebo na propachtované půdě několika sousedů v lokalitě.

Sledováním vztahu mezi na jedné straně rozdrobeným vlastnictvím a na druhé straně extrémně velkými zemědělskými podniky, které hospodaří na velkých scelených zemědělských pozemcích, prokázala Janovská [2016] existenci fenoménu nazvaného autory „Farmland Rental Paradox“ (FRP). Tento fenomén se projevuje tím, že velmi malé, fragmentované vlastnické parcely mají tendenci vytvářet extrémně velké produkční bloky, což je způsobeno jejich propachtováním velkým zemědělským subjektům. Čím menší a roztržitější jsou vlastnické parcely, tím větší produkční bloky vytvářejí. To má velmi významné dopady na strukturu krajiny a je příčinou časté environmentální degradace zemědělské půdy. Janovská [2016] uvádí, že v Česku je možné tento jev sledovat až na 40 procentech rozlohy zemědělské půdy.

Z uvedeného je proto možné doložit, že některé zemědělské podniky, a to zvláště velké podnikatelské subjekty v zemědělské prvovýrobě jako uživatelé zemědělských pozemků, nejsou většinou schopné nebo ochotné se dlouhodobě starat o udržitelnou ekonomickou i environmentální kvalitu prostředí. Velké byznysové agropodniky jako uživatelé krajiny mají jen velmi omezený zájem o udržitelný rozvoj krajiny.

Zákon o obcích svěřuje péči o tvorbu prostředí ve správním území obce také

lokálním samosprávám. Zákon o obcích č. 128/2000 Sb. svěřuje v § 2, odst. 2 obcím povinnost pečovat o všestranný rozvoj svého území. To znamená, že péče jak o zastavěné, tak i nezastavěné území obce je samosprávnou kompetencí obce a orgány obce (starosta, zastupitelstvo) mají o ně pečovat, tedy udržovat v dobrém stavu a rozvíjet jak zastavěné, tak i nezastavěné území, a to bez ohledu na to, v čím majetku toto území je. Toto ustanovení zákona o obcích má především deklaratorní charakter a není bezprostředně soudně vymahatelné, ale umožňuje orgánům obce aktivně vstupovat do rozhodování o využití území a uplatňovat svoje požadavky vůči dalším uživatelům prostředí. Velmi slabá síla tohoto ustanovení ve spojení s vysokou fragmentací veřejné správy v Česku však vede k tomu, že obce jen velmi omezeně uplatňují svoje práva vůči nezastavěnému území a jen v omezené míře prosazují svůj zájem na péči o všestranný rozvoj celého správního území obce. Role obcí jako konkrétních investorů při zajišťování aktivit vedoucích k posílení ekologické stability prostředí a zlepšení stavu krajiny je relativně slabá a je omezena i s ohledem na povinnosti účelného hospodaření s veřejnými prostředky pouze na občasnou intervenci tam, kde se jedná o majetek obce. Pro samosprávy je velmi obtížné investovat veřejné prostředky, ať už do udržitelnosti krajiny či do soukromého vlastnictví půdy. Malá vůle představitelů obce o prosazování krajinných opatření, která posilují stabilitu krajiny, snižují její zatížení nebo vedou k větší prostupnosti krajiny, je dobře patrná na jejich malém zájmu o realizaci navržených opatření například v územní studii krajiny nebo prosazování koncepce uspořádání krajiny v územním plánu. Role obcí jako správců krajiny je proto relativně slabá a pouze omezená.

Některé prvky nebo celé systémy v krajině mohou být předmětem ochrany ze zákona a péči o jejich užitečnost nebo rozvoj tak zajišťují orgány státní správy. Zákon o ochraně přírody a krajiny (č. 114/1992 Sb.) vymezuje celou řadu prvků, linií nebo i celých systémů v krajině, které jsou předmětem ochrany ze strany státu a například do územního plánu vstupují jako limity využití prostředí. Relativně komplexní ochrana z titulu

státní správy je pak zajištěna pro zvláště chráněná území, kde velkoplošné chráněné území (NP, CHKO) vytvářejí a se samosprávami projednávají Plán péče, který může představovat komplexní dokument ochrany a tvorby prostředí ve vymezeném území. I pro maloplošná chráněná území existují obdobné dokumenty, které ale jsou obvykle soustředěny kromě analytické deskriptivní části pouze na jasně vymezený předmět ochrany v konkrétní rezervaci nebo přírodní památce. Péče o krajinu jako celek je prostřednictvím péče o zvláště chráněná území neúplná a neumožňuje nalézt řešení pro péči o krajinu jako celek.

Odpovědnost za krajinu bychom ale měli mít my všichni obyvatelé naší země. Je přece naším společným zájmem rozvíjet a udržovat kvalitní a pestrou krajinu v našem bezprostředním i širším okolí a podílet se každý podle svých schopností a možností na efektivní a účinné péči o krajinu. To se na jednu stranu velmi dobře daří prostřednictvím dílčích akcí, které se zaměřují na řešení konkrétního problému, jako je aktivita Čistá řeka, Uklidme Česko nebo dalších lokálních či regionálních aktivit. Na druhou stranu ale také existuje celá řada nevhodných, nešetrných nebo dokonce devastujících zásahů do krajiny, kterých se my jako občané dopouštíme. Dopady nešetrného rekreačního využívání terénních čtyřkolek a na lesních nebo polních cestách a především v nivách potoků jsou velmi časté. Ani jako veřejnost, tedy občané jako celek, nejsme schopni se souvisle a dlouhodobě starat o rozvoj krajiny, ve které žijeme.

Co může a nemůže zajistit územní plán

Koncepce uspořádání krajiny je povinnou součástí územního plánu. To ale neznamená, že opatření zakreslená v územním plánu se bezprostředně promítnou do krajiny. Územní plán je základní dokument, který slouží jako podklad pro rozhodování stavebních úřadů, může se tedy velmi dobře uplatnit tam, kde se rozhoduje o stavebních projektech v krajině. Uživatelé krajiny, ať se již jedná o zemědělce, správce lesních pozemků a další subjekty, kteří se ve volné krajině pohybují, rozhodují

o aktivitách a činnostech podle svého vlastního uvážení a řídí se pouze vlastními prioritami, cíli nebo ekonomickými záměry. Pokud se jedná o rozhodování nestavební povahy, vůbec se nepotkávají s rozhodováním stavebních úřadů. Zda konkrétní kroky uživatelů krajiny přitom naplňují cíle uvedené v územním plánu a v jeho části koncepce krajiny, v jiném koncepčním dokumentu, nebo jsou s touto koncepcí zcela v rozporu, již stavební úřad nemůže ovlivnit.

Další orgány státní správy, které mají také kompetence dotýkající se volné krajiny, se při svém rozhodování musí řídit podle své legislativy, podle předpisů a pravidel, které se jejich oblasti týkají. Orgány státní správy mají z definice především regulační (povolovací) roli a jejich působnost v oblasti koncepčního rozhodování je spíše omezená. Konkrétní úřad státní správy rozhoduje zejména v těch případech, kdy se na něj žadatel s nějakou žádostí obrátí. Úřad pak posoudí, zda je jeho požadavek v souladu s obecně platnými právními předpisy, které upravují jeho působnost. Většina rozhodování o využití pozemku nebo o způsobu hospodaření na konkrétním pozemku v nezastavěném území ale nepodléhá žádnému vyjádření orgánů státní správy. Zemědělci nejsou vázáni vyjádřeními státní správy o tom, jak budou hospodařit na konkrétní parcele, zda pole ve svahu využijí pro širokořádkové plodiny nebo zda bude tento pozemek sloužit jako zatravněný pro pastvu. Jediné omezení způsobu hospodaření je možné z důvodu erozního ohrožení zemědělské půdy. Ke snížení míry eroze vydalo MŽP v roce 2021 pod č. 240/2021 vyhlášku o ochraně zemědělské půdy před erozí, která stanovuje přípustnou míru erozního zatížení pozemku. Výpočet erozního zatížení podle této vyhlášky provádí zemědělský subjekt, který také má na erozně ohrožených pozemcích hospodařit podle Plánu opatření ke snížení erozního ohrožení. Novela vyhlášky, která bude zahrnovat i riziko větrné eroze, bude platná od 1. července 2027. Vyhláška ovšem neuvádí sankce na nedodržení například Plánu opatření ke snížení erozního ohrožení. Pozemkové úřady jako typické orgány státní správy na úseku zemědělské výroby nemají žádné kompetence, které by mohly stanovo-

vat např. osevní plány nebo další podmínky pro využití konkrétního pozemku. Územní plán tedy může v koncepci uspořádání krajiny označit konkrétní část katastrálního území jako potenciálně erozně ohrožené, ale jako podmínka pro hospodaření v krajině se tento závěr nemusí promítnout. A také, jak ukazuje praxe, se nijak nepromítá.

Prosaditelnost výsledků územního plánu je v nezastavěném území na rozdíl od zastavěného a zastavitelného území relativně slabá. Cíle územního plánování, které se dotýkají udržitelného rozvoje v nezastavěném území vyjádřené například v § 38, odst. 4 zákona č. 283/2021 Sb. v platném znění „zajištění ochrany nezastavěného území a ochrany a rozvoj zelené infrastruktury,“ lze definovat v úrovni plánu, ale jen velmi obtížně se v krajině skutečně realizují.

To jsou kromě velmi parciálního pohledu na krajinu pouze v rámci správního území jedné obce nejčastější kritiky územního plánování uvedené i ve schválené Politice krajiny. Schválená politika jako koncepční dokument se snaží překonat tyto nedostatky návrhem nového dokumentu, a to krajinového plánu. V rámci projednávání politiky jak mezi resorty, tak i v odborné veřejnosti se ale nepodařilo nalézt shodu o tom, jak má krajinový plán jako nový nástroj na usměrňování krajiny vypadat, jaká má být jeho role v systému rozhodování o území, v jakém územním rozsahu se má připravovat a co vlastně má a může být jeho obsahem. Z hlediska územního rozsahu se při formování Politiky krajiny vedly diskuse o novém dokumentu od relativně velké podrobnosti v rámci správního území obce a detailního řešení krajiny v konkrétní lokalitě až po koncepční pohled pro zpracování pro větší území, podobně jako současné územní studie krajiny. Stejně tak se vedly i poměrně široké diskuse o roli takového dokumentu, tedy zda má mít především evidenční, analytický charakter a shromažďovat na jednom místě, v jednom dokumentu všechny roztržité informace o krajině, nebo zda to má být více koncepční, návrhový dokument, který vychází ze současného stavu a který se soustředí na budoucí uspořádání krajiny.

Jak ze začarovaného kruhu

Lze s ohledem na změnu politického kurzu předpokládat, že další diskuse na téma krajinového plánování nejsou nyní aktuální. Přesto, pokud by došlo k budoucímu uplatnění tohoto zatím nejasně formulovaného dokumentu, lze doporučit některé kroky, které by mohly lépe vyjasnit roli a význam krajinového plánování.

Koncepčnost plánování

Chceme-li skutečně smysluplně plánovat udržitelnost krajiny jako celku, nelze řešit samostatně jednotlivá správní území obcí v Česku, tedy se pohybovat na rozsahu několika km². Vodní tok, údolí, hřeben nebo jiné fyzickogeografické, ale i krajinné prvky (lesy, stromořadí, meze) nekončí na hranici jednoho katastru, jednoho správního území – pokračují v širším území. Řešit jeden environmentální problém na malém území obvykle pouze znamená jeho přesunutí do jiného sousedního území. Pouze komplexní řešení v širším zázemí může přinést systémové řešení, které se uplatňuje stejně napříč rozdílnými katastry, a při jeho uplatnění může dojít ke skutečné koncepční změně v území. Povodňová ochrana na toku v rámci jedné obce obvykle vede ke zhoršení povodňové situace v další obci podél toku. To není skutečné řešení. Plánování pro širší území typicky pro mikroregionální celky na úrovni ORP nebo třeba budoucích společenství obcí by mohlo umožnit nalézt koncepci uspořádání krajiny pro širší krajinový celek. To současně umožňuje plánovat i detailní regulační krajinné plány, které řeší detailní uspořádání krajiny v konkrétní lokalitě a které přesně navrhují skladbu vhodných dřevin, detailní řešení zasakování a zpomalení odtoku vody na pozemku a další detailní řešení. Krajinový plán by mohl být koncepční dokument územního plánování, regulační plán krajiny je regulační nástroj podobně jako regulační plán v zastavěném území.

Krajinné vs. územní plánování

Diskuse o tom, zda potřebujeme nástroj, který bude efektivně a současně realisticky i s ohledem na náklady řešit uspořádání a využití krajiny, je snad de-

batami okolo přípravy Politiky krajiny ukončena. Je zcela zřetelné, že nástroj systematicky řešící stav a uspořádání krajiny mimo zastavěné území je nutný. Podle mého názoru je velmi efektivní, pokud tento nástroj bude existovat na bázi již existujících a relativně známých a užívaných dokumentů, tedy bude jako svého hlavního vehiklu využívat územní plánování a nebude se snažit vedle územního plánování konstruovat další, jiný typ dokumentu v gesci např. MŽP. Aby ale bylo možné krajinné plánování pevněji propojit s územním plánováním, musí se i územní plánování proměnit. Míra koncepčnosti územního plánování v krajině, a to i přes uplatňovanou koncepci uspořádání krajiny, je relativně slabá. Územní plán se při řešení krajiny orientuje více na hodnocení stavu než na stanovení regulativů využití území, případně do územního plánu dále propisuje další prvky krajiny uvedené v ÚAP. Představuje tak spíše hodnotící analytický rámec nebo zdroj informací o krajině, nikoliv však důsledně koncepci budoucího uspořádání.

Rozhodování o krajině

Pokud chceme dobrá řešení z krajinových plánů promítnout i do konkrétních území, musí existovat jasně vymezený orgán státní správy, který je ochoten a schopen výsledky krajinového plánu skutečně v území od uživatelů krajiny vymáhat a sankcionovat případná porušení. Pokud je nějaké území z jasně identifikovaných důvodů vymezeno jako potenciálně ohrožené a v krajinovém plánu je toto uvedeno jako podmínka využití krajiny, tedy jako krajinový regulativ, je to informace pro uživatele, že se v takto vymezeném území musí chovat tak, aby jeho činnost nepřispívala ke zvyšování rizika. Na podobném principu je nyní koncipována protierozní vyhláška MŽP. Pokud tato doporučení nebude uživatel respektovat, může být orgánem státní správy sankcionován. Dosavadní model chování ke krajině musí skončit. V nezastavěném území můžeme dělat prakticky cokoli, jen nesmíme překračovat konkrétní zákonem stanovené a úzce vymezené limity využití území, tedy nesmíme ničit chráněné prvky krajiny. Krajina není samoobsluha bez placení.

Závěr

Změnu rozhodování o krajině je nutné postupně prosazovat a prosadit do praxe koncepčního rozhodování. Tyto změny není možné prosazovat v rámci gesce jednoho resortu a v rámci jedné vládní působnosti. Pokud chceme zajistit kvalitní prostředí i pro další generace obyvatel naší krásné země, musíme pro to teď a tady něco udělat. Tím minimem je podle mého názoru nalezení shody o obsahu koncepčního (nikoliv popisně analytického) dokumentu mezi územním plánováním a gescemi životního prostředí a jeho postupné prosazení do praxe. Ve střednědobém horizontu je nutné postupně prosadit, že odpovědnost za stav krajiny i její potenciální ohrožení má uživatel krajiny – a ten nese také odpovědnost za nedodržování omezení využití krajiny, které např. jako regulativy předepisuje krajinný plán.

Krajinné plánování může být velmi efektivní nástroj na usměrňování rozvo-

je, tedy na koncepční řešení budoucího dlouhodobého uspořádání krajiny. Stejně tak je možné od krajinného plánování požadovat efektivní stanovení podmínek pro využití krajiny, tedy regulaci nevhodných zásahů do krajiny. Pokud se takové kroky podaří dlouhodobě prosazovat, tak se možná jednou v roce 2526 mohou budoucí generace podívat na krajinu v Česku a pochvalovat a oceňovat řešení, která kdysi dávno plánovali, urbanisté a krajináři v krajinných plánech navrhli.

Použité zdroje:

FORMAN, R. T. T.; GODRON, M. 1993. *Krajinná ekologie*. 1. vyd. Praha: Academia. 583 str. ISBN 80-200-0464-5.

JANOVSKÁ, V. 2016. *Příčiny a důsledky fragmentace zemědělské půdy*. Disertační práce. Praha: Fakulta životního prostředí, Česká zemědělská univerzita v Praze.

JELEČEK, L.; KABRDA, J. 2015. Změny ve využití ploch Česka 1990–2010 a jejich společenské hybné síly. In: *Geografické informácie*, roč. 19, č. 2, str. 38–61. ISSN 1337-9453.

MASOJÍDKOVÁ, P. 2020. *Územní studie krajiny jako nástroj řešení krajiny v územním plánování*. Diplomová práce. Praha: Přírodovědecká fakulta, Univerzita Karlova.

MÜLLEROVÁ, M. 2021. Analýza územních studií krajiny. In: *Urbanismus a územní rozvoj*, roč. XXIV, č. 2, str. 11–15. Brno: Ústav územního rozvoje. ISSN 1212-0855.

Politika krajiny České republiky s výhledem do roku 2050. In: *Politika krajiny on-line*. Text Politiky krajiny – schváleno usnesením vlády ČR č. 845. [cit. 2026-04-20].

SALZMANN, K.; SEMANČÍKOVÁ, E.; SMRČKOVÁ, A. 2024. Možnosti plánování krajiny. In: *Fórum ochrany přírody*, roč. 10, č. 4, str. 32–35. Liběchov: Fórum ochrany přírody. ISSN 2336-5056.

SKLENIČKA, P. 2003. *Základy krajinného plánování*. 2. vyd. Praha: Naděžda Skleničková. 321 str. ISBN 80-903206-1-9.

STEINER, F. R. 2012. *The living landscape: An ecological approach to landscape planning*. 2. vyd. Washington: Island Press. ISBN 978-1-59726-396-2.

RNDr. Radim Perlín, Ph.D.
Výzkumné centrum RURAL
Přírodovědecká fakulta
Univerzita Karlova

ENGLISH ABSTRACT

Who Plans and Manages the Landscape? By Radim Perlín

The issue of landscape planning has once again come to the forefront following the adoption of the Landscape Policy, approved by the Government of the Czech Republic in September 2026. Debates on the instruments for guiding landscape development, the search for appropriate planning scales, and discussions concerning responsibility for the current state and future spatial organisation of the landscape are the priority on the agenda and will remain an important topic for years to come. This article presents different perspectives on the current challenges related to landscape organisation. It examines the interrelationships, overlaps, and differences between spatial planning and landscape planning, as well as the roles of the various stakeholders who can influence the landscape condition and organisation. The article is based on the current legal framework and explores the alternative future approaches to integrating the traditional planning instrument – the spatial plan – with the newly designed landscape plan. Its objective is to stimulate further discussion on effective approaches to guiding landscape development, to highlight the considerable diversity of approaches to landscape planning, and to draw attention to the inconsistency between existing strategic policy documents and their practical implementation. Simply embedding a landscape concept into a planning document – whether called a landscape organisation concept forming part of a spatial plan or in a separate landscape plan – will not automatically bring positive changes in the landscape. The paper, therefore, outlines several possible future approaches to landscape planning. In particular, it argues for a more strategic and integrated approach to planning documents, stronger interconnection of spatial and landscape planning within a single planning framework, and the development of such a document for broader micro-regional territories.