

POSTŘEHY A REFLEXE Z WORKSHOPŮ NA TÉMA ÚZEMNÍ STUDIE KRAJINY PRO SPRÁVNÍ OBLAST ORP

Vladimír Mackovič

Řadu let probíhá diskuse na téma plánování krajiny, které je v zahraničí označováno jako krajinné plánování. V ČR zatím převažuje složkový přístup ke krajině. Resorty se zabývají „svou“ složkou krajiny (například plánování v oblasti vod, lesní plánování). Jen dva resorty mají v popisu své práce „celou krajinu“. Jedná se o Ministerstvo životního prostředí, jehož činnost usměrňuje zákon České národní rady o ochraně přírody a krajiny. Praxe však ukazuje, že v jeho agendě krajiny dominuje zvláštní ochrana přírody. Druhým resortem je Ministerstvo pro místní rozvoj. Jeho vazby na krajinu vyplývají ze zákona o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). V tomto případě pro změnu dominuje druhá část názvu zákona, tj. agenda související se zajištěním územní připravenosti pro výstavbu. Ostatní resorty vychází ze složkové legislativy, takže je nic „netlačí“ k hledání celostního přístupu ke krajině.

Úvodem

S ohledem na současné různorodé přístupy k plánování krajiny představují „Územní studie krajiny pro SO ORP“ (dále i studie či ÚSK) jedinečnou příležitost porovnat a vyhodnotit krajinářskou praxi. Jejich metodické zadání¹⁾ umožňuje komplexně pojetý přístup ke krajině. Z příspěvků, které byly předneseny na workshopech, je zřejmá různorodá interpretace zadání studie. Je proto žádoucí dosud zpracované studie vyhodnotit a posoudit potřebu korekce metodického zadání. Ze studií předvedených na účelově zaměřených workshopech byla patrná tradičně široce pojatá rozborová část. Příjemně překvapilo různorodé spektrum přístupu k obsahu návrhové části. Otázka spočívá v tom, zda to dokumentuje pestrost a různorodost krajiny České republiky, anebo je zadání příliš obecné a každý projektant si je interpretuje po svém. Je proto nezbytné odevzdané studie, jejich výstupy, zaměření, hloubku zpracování apod. posoudit a dohodnout se na případné korekci metodiky pro zadávání další etapy pořizování studií. A i kdyby se již nepodařilo v zadávání ÚSK pokračovat, neměly by zapadnout obecně platné zkušenosti z „projekce krajiny“. Přínosem může být aplikace poznatků ze „studií“ v oblasti územního plánování. Například co a kolik relevantních informací lze využívat při

aktualizaci územně analytických podkladů, při formulaci zadání územních plánů, v rozbořích udržitelného rozvoje území, v souvisejících kapitolách zpráv ZÚR apod.

Nutno vytknout „před závorku“ velké plus za dosavadní přístup k pořizování územních studií krajiny. Krajina potřebuje víceoborovou součinnost. Proto si zvláště cením toho, že pracovníci dvou resortů již několik let spolupracují na vytváření možnosti řešit krajinu jako samostatný úkol. To umožňuje zabývat se širokým spektrem krajinářských vazeb a souvislostí. A v návrhu pak formulovat doporučení, která mohou příznivě usměrnit další vývoj krajinářského prostředí.

Ale jak bylo řečeno v závěru letošního distančního workshopu, pochvala potěší, ale upozornění na problémy dává podnět k úvahám, kde a do jaké míry jsou potřebné úpravy. Další text proto předkládá náměty k posouzení potřeby korekce. Níže uvedené postřehy jsou odezvou na dosud uskutečněné workshopy o územních studiích krajiny.

Náměty

1) Je potřebné přesněji vymezit účel studie a její následně převažující užívání

Odůvodnění námětu

Na krajinu lze pohlížet ze širokého spektra úhlů pohledu. Například cyklus seminářů „Tvář země – krajina domova“ sledoval celou řadu tematických okruhů a každý z nich měl v těžišti zájmu krajinu (například 1 – Krajina jako přírodní prostor, 2 – Krajina jako kulturní prostor, 3 – Duchovní rozměr krajiny, 4 – Umělecká reflexe krajiny, 5 – Krajina z pohledu dnešních uživatelů, 6 – Krajina v ohrožení...). Ve stávajícím znění metodiky není dostatečně stanoven „stěžejní či cílový způsob“ následného využívání zpracované studie. V důsledku toho nelze racionálně vyhodnotit, do jaké míry studie splnila zadání, a sledovat její využívání v praxi.

Asi bude problematické ověřit si efekt studie, která dává podmínku, že pokud nebude celý návrh studie v praxi postupně uplatňován a realizován, stav krajiny SO ORP se bude zhoršovat. Nezpochybněji obsah řešení, které neznám, ale připomíná mi to Archimédův výrok: „Dejte mi pevný bod ve vesmíru a já pohnu celou Zemí.“ Může být tím pevným bodem, v případě studie, úřad územního plánování, který ji pořizoval? Ale ten přeci může zajistit jen

1) ZADÁNÍ ÚZEMNÍ STUDIE KRAJINY pro správní obvod obce s rozšířenou působností; Metodický pokyn Ministerstva pro místní rozvoj ČR a Ministerstva životního prostředí ČR.

to, na co má dány kompetence. A ty se týkají pořizování ÚPD a ÚPP. O uplatňování a realizaci jednotlivých opatření rozhodují jiní a jinde. Neexistuje „pevný bod“, o který by bylo možné se opřít, při prosazování navrženého řešení studie. A takové studie pak mohou v praxi fungovat jako zajímavý artefakt, který stojí za to jednou prolistovat, ale pak už nejsou důvody se k němu vracet.

Je proto žádoucí, alespoň rámcově, určit očekávané způsoby využití studie. To následně ovlivní i formu jejího zpracování. Pokud například má být studie podkladem pro vyjadřování dotčených orgánů, nebude časový prostor pro každé stanovisko prostudovat 300 stran textu a prohlédnout 30 grafických výstupů. Zpracovatelé musí mít empatii pro užívání studie. Ale empatičtí mohou být, pokud bude dán přehled následných způsobů jejího užívání.

Návrh

V metodice ÚSK SO ORP je žádoucí upřesnit zaměření „povinné části“ obsahu studie. Z té by mělo být zřejmé, kdo a jakým způsobem bude především studii využívat. Na druhé straně je nutné ponechat v zadání studie určitý prostor pro jejího pořizovatele, aby měl možnost zaměřit řešení i na specifické záležitosti krajiny v řešeném SO ORP.

Výstupy ze studie by měly být v první řadě přínosem pro řešení krajiny v procesu územního plánování. Důvod je zřejmý, jedná se o územně plánovací podklad. Například pro řešení krajiny v územně plánovacích dokumentech chybí řada potřebných, odborně podložených podkladů z úrovně SO ORP. Pro lepší pochopení tohoto námětu uvádím několik příkladů pozitivních přínosů pro řešení krajiny v územním plánování:

- Využit stávající potenciál ÚAP, které mají zjišťovat a vyhodnocovat stav a vývoj území – *ÚAP mají daný potenciál pro naplnění požadavku EÚoK – pravidelně hodnotit vývoj vlastních krajín na všech úrovních – ÚAP se zatím zpracovávají pro dvě úrovně, tj. úroveň kraje a úroveň SO ORP*
 - ÚAP mají poskytovat odůvodněné podklady pro omezování změn

v území z hlediska ochrany veřejných zájmů – *V krajině je potřeba vymezit, odůvodnit a chránit veřejné zájmy, které vyplývají z vlastností území (ochranu jim nelze operativně zajistit jinou formou). Výstupy ze studie by mohly přispět expertními podklady pro odůvodnění návrhu koncepce uspořádání krajiny (například pro konkretizaci a odůvodnění lokalit se zvýšeným zájmem obecné ochrany krajiny v řešeném území, pro odůvodnění stabilizace příznivých územních podmínek pro malý koloběh vody apod.).*

- ÚAP mají zjišťovat a vyhodnocovat udržitelný rozvoj území – *ÚAP lze využít pro vyhodnocení současného stavu a návrh podmínek pro udržitelný, celostní rozvoj řešené krajiny v koordinaci s rozvojem sídelní struktury. Tuto možnost exkluzivně nabízí jen územní plánování.*
- studie by měla promítnout plochy a koridory nadmístního významu z úrovně kraje (ZÚR) na úroveň SO ORP – *Vytvoří se tak jednotný (ucelený) podklad pro zpracování do koncepce uspořádání krajiny v ÚP dotčených obcí, případně pro rozhodování stavebních úřadů v lokalitách bez ÚP.*
- studie by měla promítnout a upřesnit vlastní krajiny vymezené v ZÚR na úroveň SO ORP a promítnout do krajiny SO ORP relevantní cílové kvality a územní podmínky pro jejich zachování nebo dosažení, – *Vytvoří se tak jednotný (ucelený) podklad pro zpracování vlastních krajín vymezených na úrovni kraje do koncepce uspořádání krajiny v ÚP dotčených obcí, případně pro rozhodování stavebních úřadů v lokalitách bez ÚP*
- studie by měla posoudit urbanistické koncepce a koncepce dopravní a technické infrastruktury obsažené v územních plánech jednotlivých obcí z hlediska jejich dopadu na udržitelný rozvoj krajiny na úrovni SO ORP – *Vyhodnotí se jejich vliv na udržitelný rozvoj krajiny SO ORP a komentují se jejich případné negativní vlivy*
- studie by měla vymezit a odůvodnit návrh ploch změn v krajině, které jsou ve veřejném zájmu a jsou

vymezeny na území několika obcí – *V dotčených ÚP se tak následně upřesní jejich vymezení do měřítka ÚP a na základě konzultace se zástupci veřejné správy je zahrne do řešení koncepce uspořádání krajiny v řešeném ÚP.*

- studie by měla navrhnout účelné využití a prostorové uspořádání území SO ORP jako jednu z podmínek udržitelného rozvoje území na úrovni SO ORP – *Pro vytváření podmínek udržitelného rozvoje území (URÚ) je žádoucí krajinu rozčlenit dle jejího účelného (smysluplného) využití na základě zjištěných zvýšených hodnot a potenciálů hlavních funkcí kulturní krajiny. Nabízí se základní spektrum způsobů využití kulturní krajiny (přírodní, vodohospodářské, zemědělské, lesnické, těžební, rekreační), ať už jako využití hlavní nebo jako součást spektra smíšených způsobů využití krajiny, které není v měřítku dané úrovně účelné dále diferenciovat. Smysluplně diferenciovaná krajina představuje jednu z podmínek jejího udržitelného rozvoje*
- studie by měla na úrovni SO ORP rozčlenit území podle žádoucího způsobu jeho využití – *Odůvodněnými podmínkami, které jsou vztaheny ke koncepčně vymezeným prostorovým jednotkám, lze přispět k ochraně zvýšených hodnot a potenciálů řešené krajiny na úrovni SO ORP. Územní plánování představuje jediný nástroj, kterým lze stanovit z hlediska veřejného zájmu pravidla pro užívání území. Způsob „užívání území“ determinuje řadu charakteristik kulturní krajiny. Pomocí typologického spektra krajinných okrsků lze nastavit rámcová pravidla pro užívání krajiny na úrovni SO ORP.*

Další náměty jsou uvedeny jen stručně. Uvedené pořadí neurčuje jejich význam či důležitost.

2. Nenahrazovat standardní činnosti

Studie nemá a nemůže nahrazovat standardní činnost projekčních aktivit, které mají v náplni práce řešení krajiny nebo jejich složek (lesní plánování, plánování v oblasti vod, územní plány jednotlivých obcí, komplexní pozem-

kové úpravy apod.). Jejich výstupy má studie posoudit z hlediska celostního pojetí krajiny na úrovni SO ORP. Pro nápravu zjištěných nedostatků má navrhnout a odůvodnit systémové opatření. Ale z řady důvodů studie nemůže nahradit jejich konkrétní činnost v daném segmentu krajiny.

3. Řešit problémy krajiny na úrovni SO ORP

Krajinu, její vztahy a vazby je nutné vyhodnocovat na řešené úrovni. Při návrhu koncepce uspořádání krajiny obvykle chybí informace o krajinných vazbách za správní hranici řešené obce. Podklady o problémech krajiny na úrovni SO ORP by proto měly představovat neopominutelný výstup z ÚSK. Jiný problém představuje řešení krajiny pouze na jedné úrovni a mechanicky je převést na další úroveň. Například nelze řešení krajiny z krajské úrovně mechanicky přesunout na úroveň obcí a považovat krajinu za vyřešenou. Každá úroveň výstupů územního plánování by měla mít především znalost o horizontálních vazbách a souvislostech krajiny na dané úrovni.

4. Individuální či typologické členění krajiny

Pro rozlišení různorodosti krajin se používá individuální hodnocení a členění krajiny. Jeho charakteristiky vstupují do územního plánování staticky, jako limity. Obtížněji se však jimi vyjadřuje žádoucí dynamika rozvoje krajiny. Typologické členění, podle žádoucího využití území, umožní nejen územní ochranu zvýšených hodnot a potenciálů krajiny, ale i naplňování některých cílů územního plánování (návrh vyvážených podmínek v krajině, návrh účelného využití a prostorového uspořádání krajiny, konkretizace ochrany veřejných zájmů v krajině, stanovení koncepce rozvoje krajiny apod.). Ve studii lze provést jak individuální, tak typologické členění krajiny a uvést, jaký je mezi nimi vztah.

5. Krajinný okrsek

Krajinný okrsek má být nástroj pro členění krajiny na úrovni SO ORP. Relativně „volnější“ definice umož-

ňuje projektantovi zvolit způsob členění krajiny adekvátní podmínkám řešené na úrovni SO ORP. Důležité je specifikovat, jaké je pojetí krajinných okrsků ve zpracované studii. Přílišné zpřesnění definice krajinných okrsků ponese riziko, že bude vytvořena jen jedna „raznice“ na pestré a různorodé krajině ČR.

6. Koncepce či realizace

Má být studie podkladem pro návrhy koncepcí a pravidel pro rozvoj krajiny nebo oborovým podkladem pro realizaci krajinářských opatření? Výstupy ÚSK mohou prezentovat návrh koncepce (udržitelného) rozvoje krajiny na úrovni řešeného SO ORP a předložit pravidla, jak postupovat při jejím naplňování. To lze uplatnit ve výstupech územního plánování. Využívat tuto část studie pak mohou projektanti, pořizovatelé, dotčené orgány, samospráva při sestavování strategických plánů apod.

Nebo mohou mít výstupy ze studie charakter nabídkového registru krajinářských opatření na území SO ORP? Veřejnost, samospráva, spolky, sdružení apod. pak mohou připravit jejich realizaci a zajistit následný potřebný management. Pokud nebude určen gestor „registru“, bude obtížná zpětná vazba na využití studie. Máme bohužel obdobnou zkušenost s realizací skladebných částí ÚSES. Není mi znám zdroj informací o realizovaných skladebných částech ÚSES.

7. Faktor času a stanovení priorit

Je potřeba zvážit, do jaké míry a v jakých tematických oblastech má návrh studie stanovovat či doporučovat priority u krajinných opatření. A zda má studie navrhovat „ideální“ řešení nebo má v navrženém řešení, zohledňovat časovou a finanční náročnost ve vztahu k navrženým opatřením?

Závěr

Možnost pořídit územní studii s dotací ve výši 100 % se nevyskytuje často. Tuto příležitost, z hlediska krajiny bohužel, využila jen cca čtvrtina ORP

(48 ORP z 205). Na druhé straně lze tuto situaci využít i pozitivně. Metodický pokyn na zpracování studie nebylo možné ověřit v tzv. „poloprovozních podmínkách“. Nabízí se tedy příležitost využít dosud zpracované studie jako „pilotní projekty“. Na základě jejich vyhodnocení bude případná korekce metodiky vycházet z reálných zkušeností. Analýza by měla zohlednit v čem má územní plánování silné stránky, a v čem je dokonce exkluzivní. Vyhodnotit proč se nedaří využívat potenciály, které má pro řešení krajiny. A v čem a proč má územní plánování slabé stránky.

Vrtá mi hlavou malý zájem obcí o vysoce dotovanou záležitost. Jedná se zřejmě o vícero příčin. Jednu z nich spatřuji také ve vlastních, tedy projekčních řadách. Prezentování krajiny ve výstupech územního plánování je obvykle nesrozumitelné pro většinu uživatelů územních plánů. Proto vidím potřebu směřovat zpětné vazby také k projektantům krajiny. Dovolím si určitý příměr. Když budete potřebovat opravit krov, budete shánět tesaře. S objednávkou na jídelní stůl budete hledat spíše truhláře. Přitom oba pracují s dřevem. Z řady důvodů to neplatí u krajinářské projekce a vlastně pro projektování vůbec. Tam se obvykle nerozlišuje.

Předchozí odstavce týkající se projekce mě přivedl k myšlence navázat na workshopy věnované územní studii krajiny – pravidelná setkávání osob zainteresovaných na široce pojatém tématu „územní plánování a krajina“. Klimatické změny, sucho, povodně, erozní ohroženost, ekologická labilita území, vodní retence, revitalizace velkoplošně odvodněných segmentů zemědělské krajiny, relaxace a rekreace v krajině, vlastní krajiny, ekosystémové služby, tepelné ostrovy – to jsou jen některé příklady témat, které se týkají krajiny, respektive nezastavěného území. Ale víme, zda a jak se mají týkat územního plánování? Nepřísluší jejich řešení jednotlivým resortům? A co hledání krajinářských postupů v období po rekonstrukci stavebního práva? Nesoustředí se územní plánování jen na vystavěné lidské prostředí? Myslím, že témat potřebných k oborové diskusi a koordinaci je mnohem víc.

Stavební zákon dává ministerstvu možnost zřídit organizační složku státu k řešení **konceptních otázek teorie a praxe** v oboru územního plánování. Tato organizační složka je nazvána Ústav územního rozvoje (ÚÚR). Zřizovací listina ÚÚR byla od roku 1994 upravována sedmkrát, tj. každé dva až tři roky. Z hlediska krajiny ještě v roce 1999 existovalo Oddělení **vesnice a krajiny** s devíti pracovníky, což byla cca čtvrtina ústavu. Možná, kdyby nebylo toto oddělení po roce 2 000 zrušeno, mohlo připravovat podklady pro pravidelné odborné diskuse s atomizovanou krajinářskou profesí navzájem,

s pořizovatelskou sférou, se zástupci samosprávy, s dotčenými orgány apod. A to vše pod gescí obou ministerstev. Je to pro mě velice lákavá představa. Ale chápu, že když měl celý ústav existenční nejistotu „musel být klesající balon odlehčován“.

Použité zkratky:

EÚoK Evropská úmluva o krajině
 ORP obec s rozšířenou působností
 SO ORP správní obvod obce s rozšířenou působností

ÚAP územně analytické podklady
 ÚP územní plán
 ÚPD územně plánovací dokumentace
 ÚPP územně plánovací podklady
 URÚ udržitelný rozvoj území
 ÚSES územní systém ekologické stability
 ÚSK územní studie krajiny
 ZÚR zásady územního rozvoje

Ing. Vladimír Mackovič

ENGLISH ABSTRACT

Remarks and reflections from workshops on landscape studies for administrative districts of municipalities with extended powers, by Vladimír Mackovič

Although a discussion about landscape planning has been in progress for several years, the component approach to landscape still prevails in the Czech Republic. Departments usually pursue their own components of landscape (e.g. water management, forestry and so on). Only two branches are expected to work with the ‘whole landscape’: the Ministry of the Environment, whose operations are largely directed by the Nature and Landscape Protection Act, although practice shows that the agenda is dominated by special protection of nature, and the Ministry for Regional Development, whose relation to landscape protection is based on the Act on Town and Country Planning and the Building Code (Building Act). In this case, the dominating agenda is linked to the latter part of the title, which mainly addresses spatial preparation for construction. The other departments proceed from component legislation and therefore are not forced to take a holistic approach to landscape.