

Ochrana krajiny. Úloha a možnosti územního plánování

Landscape Protection. The Role and Potential of Land Use Planning

Dagmar Saktorová

Abstract:

Landscape protection has been entrusted by the Czech Republic law to the environment conservation domain in particular, and to historical monuments preservation and land use planning administration as well. Landscape protection is treated in its own special way by each of these departments. The environment conservation puts a strong emphasis on the natural aspect of the landscape while the historical monuments preservation is concentrated on particular objects or ensembles protection out of the context of natural environment.

In the Czech Republic is a lack of a comprehensive attitude to the landscape. The conception of the landscape in land use planning is close to the spirit of the European Landscape Convention. The landscape is understood as the people's lives environment and their identity basis, planning documentation is negotiated with the public participation.

What are the possibilities of the landscape preservation and forming in planning documentation? What is the aim of planning documentation tools in relation to the landscape? Are these tools exploited enough? The role of the land use planning in the process of the landscape preservation and forming is essential. The landscape is mostly affected by the way and extent of the built-up area, especially the technical and transport infrastructure. Despite of the legislation and competency limitations, the land-use planning administration has to deal the landscape forming and preservation with more consistency and responsibility.

Keywords:

European Landscape Convention; landscape protection; environment conservation; historical monuments preservation; land-use planning

SAKTOROVÁ, Dagmar (2016). Ochrana krajiny. Úloha a možnosti územního plánování. In: HOLUBEC, Pavel, ed. *Člověk, stavba a územní plánování 9*. ČVUT v Praze, Fakulta stavební pp. 104-117. ISBN 978-80-01-06002-5. ISSN 2336-7687.

Článek je licencován pod licencí Creative Commons BY-NC-ND 4.0 (Uveďte autora-Neužívejte komerčně-Nezpracovávejte 4.0 Mezinárodní). Licenční podmínky: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.cs>

1 Úvod a cíle

O ochranu krajiny v České republice se dělí několik oborů. Krajina je hájena především v rámci ochrany životního prostředí, dále jako předmět památkové péče, ale také jako hodnota území v územním plánování. Evropská úmluva o krajině (European Landscape Convention, 2000), kterou Česká republika ratifikovala, chápe krajinu jako důležitou součást kvality života lidí a ukládá jejím signatářům starat se o ni, a to nejen o krajinu výjimečných hodnot, ale i o krajinu obyčejnou, běžnou. Myšlenková báze Úmluvy je založena na komplexním uchopení krajiny, vycházejícím z principů trvale udržitelného rozvoje. K ekonomickému, ekologickému a sociálnímu pilíři tohoto rozvoje však přidává ještě pilíř kulturní (Weber, 2007). Cílem práce je zjistit, zda je krajina v České republice hájena v duchu úmluvy dostatečně a komplexně a jaká je role územního plánování v ochraně a tvorbě krajiny.

2 Co je krajina

Krajina je v pojetí Evropské úmluvy o krajině základní součástí evropského přírodního a kulturního dědictví a především místem, kde žije člověk. Podle úmluvy „krajina“ znamená část území, tak jak je vnímána obyvatelstvem, jejíž charakter je výsledkem činnosti a vzájemného působení přírodních a lidských faktorů. Krajina je výrazem rozmanitosti společného kulturního a přírodního dědictví a základem identity jejich obyvatel. Koncept krajiny a jeho manifestace formou Evropské úmluvy o krajině jsou v podstatě reakcí na postupnou atomizaci činnosti v plánování území. Snaží se navrátit celostní pohled na krajinu (Maier, 2012).

Krajina je až na výjimky přetvořená po tisíciletí trvajících činností člověka. Ani to, co dnes vnímáme jako přírodu, není původní krajinou, ale prostředím organizovaným a měněným hospodařením lidí, kteří je obývali (Kupka, 2010). Podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny je krajina částí zemského povrchu s charakteristickým reliéfem, tvořená souborem funkčně propojených ekosystémů a civilizačními prvky, přitom z dikce zákona vyplývá, že důraz je kladen na přírodní složku krajiny (viz dále). Naproti tomu památková péče je zaměřena na kulturní krajinu, tj. krajinu člověkem přetvořenou, kterou dělí do tří základních kategorií, odkazujících na různý původ a charakteristiku. Jde o (1) komponovanou kulturní krajinu, navrženou a vytvořenou záměrně člověkem (území navazující na významné architektury, křížové cesty apod.), (2) organicky vyvinutou krajinu, dále ještě členěnou na (2a) reliktní (nebo zkamenělou) a (2b) kontinuální (stále se vyvíjející), a (3) asociativní kulturní krajinu, což jsou území zaměřená na ochranu paměti na historické události (Chaloupka, 2014).

Územní plánování nemá vlastní definici krajiny. Podle stavebního zákona chrání krajinu jako podstatnou složku prostředí života obyvatel a základ jejich totožnosti. S ohledem na to určuje podmínky pro hospodárné využívání zastavěného území a zajišťuje ochranu nezastavěného území a nezastavitelných pozemků. Cílem územního plánování je vytvářet podmínky pro udržitelný rozvoj území. Krajina v souvislostech udržitelného rozvoje nabývá nejen přírodní, ale i sociální a ekonomický rozměr (Maier, 2012).

Definice krajiny by mohla znít tak, že krajina je dlouhodobě stabilizovaný, relativně jednotný soubor přírodních a antropogenních charakteristik vázaný na určitý reliéf a mající nějaký společný historický základ (Cílek, 2004).

Jak je zřejmé, pohledy na to, co je krajina, mohou být velmi různé. Často se totiž zaměřují pouze na její vybrané dílčí charakteristiky (např. prostorovou, časovou nebo historickou, ekologickou či estetickou stránku). Stále více se však prosazuje názor, že to, co jako krajinu chápeme a vnímáme, je teprve jejich souhrnem, celkem s vlastními specifickými vlastnostmi (Kučera, 2008). Na krajinu neexistuje úhel pohledu, který by ji dokázal plně vysvětlit, a proto není k dispozici ani obor, který by toho byl schopen. Problematika krajiny je

široká a komplikovaná a neobstojí koncepce, podle níž je každý dílčí problém věci úzkého okruhu výlučných expertů oborově oprávněných jej řešit (Sádlo, 2005).

3 Legislativní rámec ochrany krajiny v České republice

Pojem *krajina* se v legislativě ČR objevuje v mnoha právních předpisech, jen zákonů jsou řádově desítky. Nejdůležitější jsou následující:

- Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů

V dalších zákonech je ochrana krajiny zmiňována obecně v tom smyslu, že „krajinu je třeba chránit“ s odkazem na zákon č. 114/1992 Sb., nebo je důraz kladen na jednotlivé funkce krajiny – územní systém ekologické stability, odtokové poměry, retenční schopnost, produkční funkci, případně odstraňování škod na krajině způsobených lidskou činností.

4 Metodika

Metodický postup spočívá v porovnání chápání krajiny, předmětu zájmů a cílů v souvislosti s krajinou v oblasti ochrany životního prostředí, památkové péče a v územním plánování. Součástí práce je také zhodnocení praktického dopadu postupů podle příslušných právních předpisů na ochranu a tvorbu krajiny. Smyslem není učinit zásadní objev, ale zhodnotit působení nástrojů ochrany a tvorby krajiny s důrazem na územní plánování a jeho úlohu.

5 Ochrana krajiny jako součást ochrany životního prostředí

Legislativou ČR je svěřena ochrana krajiny především rezortu životního prostředí. Nástrojem k jejímu prosazování je zejména zákon o ochraně přírody a krajiny (ZOPK), který má ochranu krajiny přímo v názvu. Již z textu jeho § 2 je zřejmé, že předmětem péče je především „přírodní složka“ krajiny, jako je územní systém ekologické stability, planě rostoucí rostliny a volně žijící živočichové, naleziště nerostů a paleontologických nálezů, dřeviny rostoucí mimo les, půdní fond, ekologicky vhodné lesní hospodaření atd. Jedině pod písmenem g) zmíněného paragrafu je přímo jmenována krajina, a to v rámci spoluúčasti dotčených orgánů na procesu územního plánování a stavebního řízení s cílem prosazovat vytváření ekologicky vyvážené a esteticky hodnotné krajiny. S krajinou bývá v pojetí orgánů ochrany životního prostředí často zacházeno reduktivně, tj. tak, že je rozložena na jednotlivé složky, a pak vnímána pouze jako součet těchto složek (Pokorný, Hájek, Sádlo, Cílek, Dreslerová, 2005).

V § 12 ZOPK se objevuje termín „krajinný ráz“, který má být chráněn před činností snižující jeho estetickou a přírodní hodnotu. Pojem krajinného rázu, který má svůj význam i v běžně užívané řeči, je zároveň zákonným termínem s přesně vymezeným obsahem. Vnitřně souvisí s pojmy charakter, identita, význam či paměť krajiny, jež odkazují na neopakovatelnost rázu každé krajiny, ale i na její proměnlivost, která se projevuje zejména v jejím obraze. Hodnotami krajinného rázu, které je třeba chránit, nejsou jen hodnoty „přírodní“ (kopce, údolí, lesy, skupiny stromů, aleje, meze, louky, pole, potoky, řeky, rybníky nebo jezera, ale též soulad přírodního prostředí a zástavby, soulad zemědělského využití s podmínkami, které krajina poskytuje (Vorel, Kupka, 2011). Odborná literatura, metodika a vzdělávání dotčených orgánů se v posledním desetiletí velmi zlepšily (např. odborné kurzy KuKr pořádané každoročně Katedrou urbanismu a územního plánování na FSv ČVUT v Praze), v praxi však bohužel někdy přetrvává přístup dotčených orgánů zaměřený pouze na přírodní složku území nebo vycházející z osobních romantických představ úředníka o architektuře a urbanismu.

K ochraně krajinného rázu může orgán ochrany přírody zřídit obecně závazným právním předpisem *přírodní park* a nikoli *krajinný park*, jak by z logiky jazyka vyplývalo (§ 12 ZOPK). Podobně *chráněná krajinná oblast* v kategorii zvláště chráněných území je definována v § 25 ZOPK jako území s harmonicky utvářenou krajinou s akcentem na charakteristicky vyvinutý reliéf, významný podíl přirozených ekosystémů lesních a trvalých travních porostů, hojné zastoupení dřevin. Jediná zmínka vztahující se ke kulturní krajině jako výsledku hospodaření člověka je obsažena v sousloví „*popřípadě s dochovanými památkami historického osídlení*“. Hospodářské využívání území chráněných krajinných oblastí se podle znění § 25 odstavce (2) ZOPK provádí tak, aby se udržoval a zlepšoval *přírodní stav* a byly zachovány a vytvářeny optimální ekologické funkce těchto území. Rekreační využití je v chráněné krajinné oblasti přípustné pokud nepoškozuje *přírodní hodnoty* chráněných krajinných oblastí. Opět je v centru pozornosti ochrana přírody, hodnoty kulturní krajiny jako prostředí formovaného a užívaného člověkem zůstávají poněkud stranou pozornosti dotčených orgánů.

V chráněných územích se projevují mnohde snahy o regulaci jednotlivých staveb, vyjádřené například určením sklonu střech, materiálu krytiny, tvaru půdorysu, někdy dokonce členění oken. Takové regulace ale mají často negativní vliv na kvalitu architektury a rozvoje území. Pouze některá chráněná území mají pro svou potřebu pořízen komplexní dokument zpracovaný renomovanými odborníky – krajináři, urbanisty a architekty, který zohledňuje nejen přírodní prostředí, ale také sídla, jejich půdorysnou a výškovou strukturu a stanovuje pravidla pro umístování staveb. Pozitivními příklady jsou např. *Urbanistická příručka Národního parku Šumava* (Löw a spol., 2009) a *Preventivní hodnocení území CHKO Jeseníky z hlediska krajinného rázu* (Vorel a kol., 2011). Absence odborníků – krajinářů a současně architektů – urbanistů ve správních orgánech chráněných oblastí by měla být nahrazena alespoň odborně zpracovaným materiálem jako podkladem pro rozhodování.

Ze všech zvláště chráněných území se nejvyššímu stupni ochrany těší národní park. Také krajina národních parků je převážně krajinou kulturní, v minulosti člověkem přeměněnou. Orgánem, zajišťujícím ochranu území národního parku, který projednává a posuzuje všechny důležité dokumenty ochrany a řízení národního parku, je podle ZOPK rada národního parku. Členy rady jsou zástupci obcí a krajů, na jejichž území se národní park a jeho ochranné pásmo nachází, v horských oblastech zástupci Horské služby a další členové z nejvýznamnějších právnických a fyzických osob s podnikatelskou činností na území národního parku, zejména z oblasti lesnictví, zemědělství, obchodu a cestovního ruchu, odborníci z vědeckých a odborných pracovišť, popřípadě z jiných orgánů státní správy, které jmenuje orgán ochrany přírody národního parku. V takto cenném území by bylo na místě, kdyby členem rady byl také krajinář a architekt – urbanista. To ovšem zákon nestanovuje.

Národní přírodní rezervace, přírodní rezervace a přírodní památky jsou vyhlášovány výslovně jako území mimořádných resp. soustředěných přírodních (nikoli krajinných) hodnot, a proto zde nejsou zmiňovány.

6 Ochrana krajiny v pojetí památkové péče

V zákoně o státní památkové péči¹ se uvádí, že historické prostředí nebo části krajinného celku, které vykazují významné kulturní hodnoty, může Ministerstvo kultury po projednání krajským úřadem prohlásit za památkovou zónu a určit podmínky její ochrany. Vyhláškami č. 484/1992 Sb., 208/1996 Sb., a č. 157/2002 Sb. bylo tak postupně prohlášeno památkovými zónami krajinného celku dohromady 19 lokalit a v roce 2014 k nim přibýly další 4 lokality prohlášené formou opatření obecné povahy dle správního řádu. Jedná se o území vybraných částí krajinných celků, kde má být zajištěna ochrana historických

¹ § 6 zákona č. 20/1987 Sb.

prostředí, která se sídly, architektonickými soubory, jednotlivými památkovými objekty, strukturou pozemků, komunikacemi, vodními plochami, vodními toky, trvalými porosty a realizovanými kompozičními záměry v krajině vykazují významné kulturní hodnoty. Ochrana se týká mj. respektování vzájemného prostorového uspořádání, krajinných dominant, měřítka jednotlivých objektů, sídelních útvarů a krajiny.

Krajinných památkových zón je vzhledem k rozloze území ČR relativně velmi málo (z toho žádná na území Zlínského, Olomouckého a Moravskoslezského kraje). Památková péče se totiž zaměřuje především na ochranu jednotlivých objektů – kulturně historických památek a jejich souborů – městských a vesnických památkových rezervací a zón. Hranice těchto památkových rezervací a zón probíhá obvykle tam, kde končí památkově hodnotné stavby a soubory, což je nešťastné hlavně u vesnických rezervací a zón. Kulturně a historicky cennou vesnici si nelze představit bez jejího okolí, bez krajiny, která ji obklopuje a jíž je sídlo součástí, včetně stop někdejšího hospodaření, např. hranic pluziny, přístupových cest lemovaných alejemi atd. Totéž platí i pro městská sídla, vždyť u některých z nich je nejcennější právě jejich poloha, ať už se jedná o malebné údolí nebo naopak vyvýšeninu v krajině. Z počtu krajinných památkových zón na území ČR lze soudit, že není příliš velká vůle chránit krajinu pomocí tohoto nástroje, a to zřejmě z obavy před administrativní zátěží kvůli požadavku správního řízení při jakýchkoli úpravách nemovitostí na území těchto zón (Kučová, Stroblová, Weber, 2013).

7 Pozemkové úpravy

Positivní výsledky v tvorbě a ochraně krajiny přinášejí komplexní pozemkové úpravy, které se sice primárně zaměřují na vyřešení vlastnických vztahů k pozemkům, ale díky nim se daří realizovat ekologická, půdoochranná či krajino tvorná opatření. Mezi ně patří například obnova nebo realizace polních cest a jejich všestranné využití jako cyklotras a naučných stezek, zvýšení ekologické stability a pestrosti krajiny díky výsadbě dřevin, protierozní a vodohospodářská opatření. Pozemkové úpravy se řídí zákonem č. 139/2002 Sb. Stupeň pokrytí území ukončenými nebo zahájenými pozemkovými úpravami se v jednotlivých krajích liší, obecně lze však říci, že zbývá ještě mnoho katastrů bez realizovaných pozemkových úprav (viz webové stránky Ministerstva zemědělství) a proces jejich provádění je zvláště u komplexních pozemkových úprav velmi náročný a proto pomalý. Pozemkové úpravy posilují osobní vztah lidí ke krajině a tím vytvářejí předpoklady pro její ochranu a kultivaci.

8 Chybějící komplexnost v ochraně krajiny

Striktní oddělování přírodních a kulturních hodnot v ochraně a tvorbě krajiny nepřináší žádoucí výsledky. Nejvíce je nesmyslnost tohoto „škatulkování“ vidět na rozdělené péči o dominanty v krajině, které jsou současně přírodními hodnotami (kopec, sopka) a hodnotami kulturními (poutní kostel na kopci, rozhledna). Jen výjimečně je chráněn celý komplex dominanty, např. poutní kostel včetně aleje stromů na přístupové cestě k němu (jedním z mála pozitivních příkladů je kostel Panny Marie Pomocné na Uhlířském vrchu u Bruntálu). Stává se, že neudržovaná zeleň zcela zakryje kulturní památku, která byla historicky pohledově přístupná, a znemožní její pohledové uplatnění v krajině (např. zbytky hradu Melechova na Vysočině, Libeňský plynajem, dříve též hrad Seeberg na Chebsku aj.).

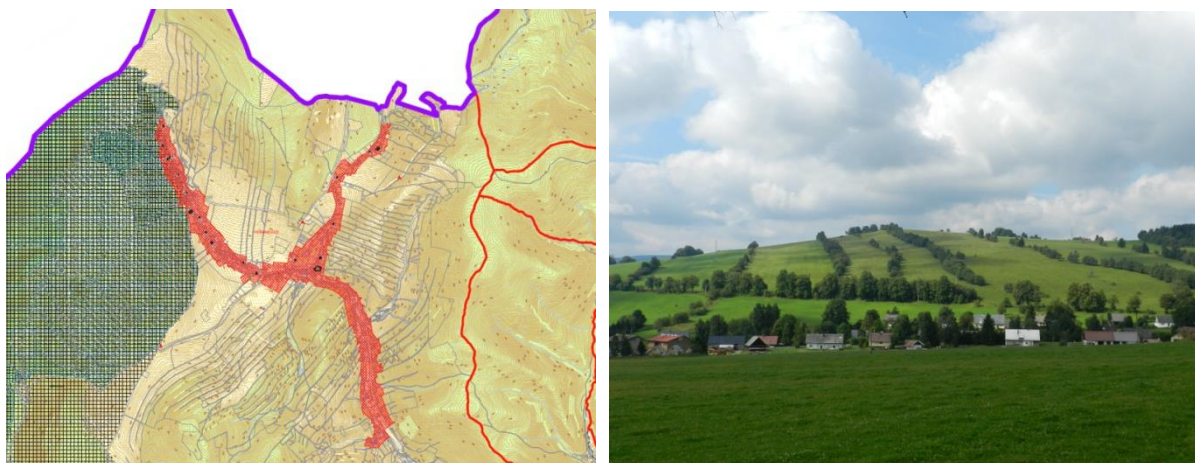
Problematická je ochrana prvků drobné architektury v krajině, například zastavení křížových cest, která jsou chráněna jako jednotlivé sochy nebo kapličky bez ohledu na to, že křížová cesta představuje komplex nejen kulturního, ale též duchovního rozměru, a měla by být chráněna jako celek včetně krajinného kontextu. Kalvárie na Křížovém vrchu v Rudě u Tvrdkova (Moravskoslezský kraj) je jednou z mnoha křížových cest, které jsou dokladem této nedostatečné ochrany. Zastavení křížové cesty jsou umístěna na soukromých pozemcích,

chráněny jsou pouze jednotlivé pískovcové sochy. Trasa křížové cesty vede vyšlapanou cestou, která není místní, ani veřejnou účelovou komunikací (viz obr. 1).



obr. 1 – Unikátní křížová cesta na Křížovém vrchu v Rudě u Tvrdkova (Zdroj: autor)

Krajiny s dochovanými stopami historického členění plužiny, typické pro území pozdně středověké kolonizace a dochované například na Jesenicku, by rovněž měly být vyhlášeny krajinnými památkovými zónami. Příkladem je vesnická památková rezervace Heřmanovice, kde se památková ochrana omezuje pouze na zastavěnou část sídla bez ohledu na skutečnost, že tato typická lesní lánová ves je tvořena nejen domy, ale také charakteristickou strukturou záhumenicové plužiny (viz obr. 2).



obr. 2 – Vesnická památková rezervace Heřmanovice, chráněná pouze v hranicích zastavěného území (červená plocha podél páteřních komunikací) a dochované členění plužiny (Zdroj: NPÚ a autor)

Pro účinnou a komplexní ochranu a tvorbu krajiny stále chybí v ČR zastřešující dokument. Příspěvkem k přípravě a implementaci EÚOK na půdě MŽP ČR byla realizace výzkumného projektu Zajištění realizace Evropské úmluvy o krajině v další činnosti MŽP. Na jeho řešení se podílely výzkumné ústavy a přední experti. V rámci závěrečného výstupu řešení projektu byl zpracován návrh Strategie odpovědnosti za českou krajinu minulosti, dneška a budoucnosti. Snahou autorů bylo předložit strategickou vizi nakládání s krajinou, ve které se naplňují teze Evropské úmluvy o krajině v podmínkách České republiky. Strategie je strukturována do 4 oblastí, zahrnuje zvyšování povědomí společnosti o hodnotě krajiny,

vzdělávání a výchovu na všech stupních včetně základních škol, vymezení typů krajiny na území ČR, zpracování charakteristik jednotlivých krajin, definování cílových charakteristik krajin za účasti odborné i laické veřejnosti, nástrojové vybavení pro realizaci krajinných politik (legislativa, výzkum a metodologie, koncepční a plánovací nástroje, ekonomické a organizační nástroje atd.). Z projednaného a odsouhlaseného návrhu *Strategie odpovědnosti za českou krajinu* měl vycházet dokument *Návrh krajinné politiky ČR, dneška a budoucnosti*, který bohužel dosud zpracován nebyl (Weber 2007).

9 Územní plánování a ochrana a tvorba krajiny

Územní plánování chrání krajinu ve shodě s textem Evropské úmluvy o krajině mimo jiné také jako podstatnou složku prostředí života obyvatel a tím vyjadřuje skutečnost, že krajina je tu také pro člověka, že je ji třeba chránit a zvelebovat také z jeho úhlu pohledu, tj. zvyšovat její estetickou a významovou hodnotu, a to i tehdy, když krajina nemá deklarovanou vysokou hodnotu přírodní nebo historickou.

Nástroje územního plánování jsou dvojího druhu: Závaznými nástroji jsou Politika územního rozvoje ČR jako celostátní koncepce a územně plánovací dokumentace, tj. zásady územního rozvoje jako územně plánovací dokumentace kraje, územní plány jako územně plánovací dokumentace obce a regulační plány krajské a obecní. Nezávaznými, ale neopominutelnými podklady pro plánování v území jsou územně analytické podklady na úrovni krajů i obcí s rozšířenou působností a územní studie. Stavebním zákonem a prováděcími předpisy jsou přesně stanoveny kompetence jednotlivých nástrojů². Zároveň platí jejich hierarchie – Politika územního rozvoje ČR je závazná pro všechny typy územně plánovací dokumentace a pro rozhodování v území, zásady územního rozvoje jsou závazné pro územní a regulační plány a pro rozhodování v území, územní plány jsou závazné pro regulační plány a pro rozhodování v území.

9.1 Politika územního rozvoje

Politika územního rozvoje České republiky ve znění Aktualizace č. 1 (PÚR ČR) se věnuje ochraně a tvorbě krajiny zejména v ustanovení priorit územního plánování pro zajištění udržitelného rozvoje území. Explicitně je zájem o krajinu vyjádřen v článku 14 – „*Zachovat ráz jedinečné urbanistické struktury území, struktury osídlení a jedinečné kulturní krajiny, které jsou výrazem identity území, jeho historie a tradice... .. Krajina je živým v čase proměnným celkem, který vyžaduje tvůrčí, avšak citlivý přístup k vyváženému všestrannému rozvoji tak, aby byly zachovány její stěžejní kulturní, přírodní a užitné hodnoty*“, v článku 20 – „*Rozvojové záměry, které mohou významně ovlivnit charakter krajiny, umísťovat do co nejméně konfliktních lokalit... .. V rámci územně plánovací činnosti vytvářet podmínky pro ochranu krajinného rázu s ohledem na cílové charakteristiky a typy krajiny a vytvářet podmínky pro využití přírodních zdrojů*“, v článku 20a – „*Vytvářet územní podmínky pro... .. zajištění přístupnosti a prostupnosti krajiny*“ a v článku 23 – „*Podle místních podmínek vytvářet předpoklady pro lepší dostupnost území a zkvalitnění dopravní a technické infrastruktury s ohledem na prostupnost krajiny*“. Nepřímo je zájem o krajinu vyjádřen dále v článcích 16, 19, 21, 22, 25, 28 a 32 (přednostní uplatňování komplexních řešení s ohledem na hodnoty území, ochrana nezastavěného území, vytváření podmínek pro zvýšení přirozené retence vody v krajině, požadavek plánování v dlouhodobých souvislostech, vymezení ploch přestavby). Konkrétnější požadavky na respektování hodnot území, jejichž součástí je i hodnota krajiny, jsou obsaženy v článcích věnovaných rozvojovým oblastem, rozvojovým osám a specifickým oblastem.

² Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti

Priority PÚR ČR je třeba promítnout do územně plánovací dokumentace všech stupňů, tj. například nevymezovat zastavitelné plochy tak, aby docházelo ke srůstání sídel a zhoršování neprůchodnosti krajiny.

9.2 Zásady územního rozvoje

Zásady územního rozvoje (ZÚR) jsou nástrojem, který v podrobnosti závazně pro tuto dokumentaci může ovlivnit zacházení s krajinou vlastními prioritami územního plánování, které zohledňují a rozvíjejí priority obsažené v PÚR ČR. Podrobněji se ZÚR věnují krajině v kapitole stanovující koncepci ochrany a rozvoje přírodních, kulturních a civilizačních hodnot území a v kapitole zahrnující cílové charakteristiky krajiny včetně územních podmínek k jejich zachování nebo udržení³. Přitom se nejedná jen konzervaci současného stavu jednotlivých krajin, ale vytyčení cílového „ideálního“ stavu, ke kterému má krajina směřovat. Takto náročnému zadání by měla předcházet důkladná analýza území, nejlépe prostřednictvím územní studie. Je žádoucí, aby zpracovatelem studie byl odborník nebo tým, který disponuje nejen znalostmi z oboru ochrany přírody, ale také architektury, urbanismu, územního plánování a památkové péče.

Snaha ochránit krajinu před zásahy, které by ji mohly znehodnotit, naráží v krajské územně plánovací dokumentaci v některých případech na plány obecních samospráv hospodařit na svém správním území bez jakýchkoli omezení „shora“. To se týká například umístování záměrů velkých vertikálních rozměrů, stožárů větrných elektráren. Při projednávání návrhu Zásad územního rozvoje Moravskoslezského kraje (ZÚR MSK) uplatnilo více než 10 obcí v zásadě shodné námítky proti regulaci umístování větrných elektráren v nich obsažených a následně některé obce napadly tuto část dokumentace žalobou u nejvyššího správního soudu. Nejvyšší správní soud rozsudkem č. j. 7 Ao 2/2011 část ZÚR MSK zrušil, ale přiznal kraji právo regulovat umístování větrných elektráren jakožto záměrů nadmístního významu.

9.3 Územní plán

Územní plán (územní plán obce) je dokumentací, která je obecně nejrozšířenější a má největší dopad na rozhodování v území. Ochrana a tvorba krajiny se promítá do všech koncepcí, které územní plán podle prováděcí vyhlášky obsahuje: do základní koncepce rozvoje území obce, urbanistické koncepce, koncepce veřejné infrastruktury a koncepce uspořádání krajiny. Rozdělení základní koncepce územního plánu do několika „podkoncepcí“, není příliš šťastné, protože téma krajiny je obsažené v každé z nich. Krajina je součástí sídla a sídlo je součástí krajiny, urbanistickou koncepci od koncepce krajiny nelze oddělit, urbanistická struktura sídla je nedílnou součástí krajiny. Koncepce veřejné infrastruktury také významně ovlivňuje krajinu, a to nejen koncepce dopravní a technické infrastruktury, ale i umístění a prostorová regulace občanské vybavenosti a veřejných prostranství. Samostatně ve vyhlášce jmenovaná koncepce krajiny jakoby naznačovala, že krajina je to, co zbyde, vymezíme-li zastavěné území a zastavitelné plochy a koridory, tj. v podstatě pouze nezastavěné území v územním plánu. Podle toho vypadá řešení většiny územních plánů v Moravskoslezském kraji – v nezastavěném území (v území, které zbylo po umístění všech záměrů) je nově v krajině vymezen většinou pouze územní systém ekologické stability. Tuto skutečnost je možné si ověřit například na oficiálních webových stránkách Moravskoslezského kraje, kde je umístěna aplikace pro prohlížení územních plánů na území kraje v bežešvé mapě včetně textových částí⁴.

³ Příloha č. 4 k vyhlášce č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti

⁴ <http://www.msk.cz/cz/mapy/uzemni-plany-obci-58306/>

9.3.1 *Koncepce krajiny v územním plánu*

Plánování krajiny by v územním plánu mělo být vždy součástí urbanistické koncepce, která zastřešuje ostatní dílčí koncepce územního plánu. Urbanistická koncepce je základní a cílevědomá představa o rozvoji území obce, ochrany jeho hodnot a jeho plošného a prostorového uspořádání. Je to jakési „krystalizační jádro“ kolem kterého vyrůstá řešení územního plánu (Mackovič, 2014), které determinuje mj. vymezení zastavitelných ploch. Územní plány v ČR řeší uspořádání měst a vesnic již existujících, kde koncepce byla založena v minulosti a postupem doby byla buď rozvíjena, nebo rozbíjena. Koncepce sídla by měla být ještě před zadáním územního plánu analyzována a požadavky z této analýzy vyplývající by měly být součástí zadání územního plánu. Analýzu by logicky měl provést odborník s komplexním vzděláním a autorizovaná osoba (Mackovič, 2014). Stavební zákon ovšem tvorbu zadání svěřuje pořizovateli (viz § 47 stavebního zákona), který je především úředníkem, tj. v podstatě administrátorem procesu projednávání územního plánu, a k analýze území z hlediska urbanistické koncepce a struktury zástavby mu většinou chybí odbornost, zkušenosti a mnohdy i čas (úřady územního plánování v menších obcích jsou personálně poddimenzované). Výsledkem je, že požadavky na koncepci se v zadáních omezují na požadavek „vymezit zastavitelné plochy“ pro různé způsoby využití. Pro koncepci krajiny v územně plánovací dokumentaci navíc neexistuje dostupná metodika a projektanti nejsou zvyklí se krajinou komplexně zabývat. Podle předchozí právní úpravy, tj. stavebního zákona č. 50/1976 Sb., je zpracována řada ještě stále platných územních plánů a tehdy nebyla koncepce krajiny součástí územně plánovací dokumentace.

9.3.2 *Co by měl řešit územní plán ve vztahu ke krajině*

Největší hrozbou pro krajinu je nekontrolované rozšiřování zástavby do volné krajiny, známé též pod názvem „urban sprawl“, česky „sídelní kaše“ (Hnilička, 2005). Volná krajina je hodnota, která není v horizontu lidského života obnovitelná. Sídelní kaše pohlcuje volnou krajinu ve prospěch zástavby s relativně nízkou hustotou (ve srovnání s jádrovým územím měst a vesnic) a z toho plynoucí neefektivní obsluhností dopravní a technickou infrastrukturou (Maier, 2012). Posiluje závislost obyvatel na individuální automobilové dopravě a způsobuje další fragmentaci krajiny jak silnicemi, tak zástavbou. Přírůstek zastavěného území se děje hlavně na úkor zemědělské půdy, obtížně nahraditelného přírodního zdroje. V evropském kontextu zdůrazňují potřebu řešení „nekontrolovaného rozpinání sídel“ resp. důležitost udržení „kompaktnosti sídel jako předpoklad efektivního využívání zdrojů“ dokumenty *Územní agenda Evropské unie 2020* (Territorial Agenda of the European Union 2020, 2011) a *Lipská charta o udržitelných městech* (Leipzig Charter on Sustainable European Cities, 2007). Je tedy vysoce aktuální nutností zařadit tuto problematiku do všech relevantních koncepčních materiálů a především do dokumentů územního plánování. Nové zastavitelné plochy je třeba vymezovat uvážlivě, omezovat další zástavbu mimo hranice dnešních sídel a podporovat a zlepšovat výstavbu v intravilánech obcí a měst (Cílek, 2004).

Důležitým tématem, které by koncepce krajiny v územním plánu měla řešit, je ve smyslu priorit PÚR ČR a požadavků na obsah územního plánu podpora prostupnosti krajiny. Obecně se má za to, že prostupnost krajiny je omezována liniovou dopravní a technickou infrastrukturou a že prostupnost je důležité zachovat zejména pro migraci živočišných druhů. Prostupnost je však neméně důležitá také pro člověka jako obyvatele krajiny. V posledních desetiletích je neprostupnost území čím dál více způsobována zastavěnými plochami, a to jak komerční, tak obytnou zástavbou. S prostupností krajiny souvisí potřeba cest, které propojí zastavěné území s volnou krajinou a sídla mezi sebou. Mnoho polních cest bylo v době kolektivizace zrušeno, ale v katastru nemovitostí řada z nich ještě zůstala a je možné prostřednictvím územního plánu přispět k jejich obnově. Nemusí jít zrovna o nákladné cesty pro motorovou dopravu, někdy postačí jen cesty vyznačené v katastru přestat rozorávat, aby

vznikla komunikace pro pěší a cyklisty, která přispěje k rekreačnímu využití krajiny. Účinnějším nástrojem obnovy cestní sítě jsou pozemkové úpravy, které však bohužel postupují pomalu a někdy také bez koordinace s územně plánovací činností.



obr. 3 – Cestní síť podle pozemkového katastru a ve skutečnosti (Zdroj: ČÚZK a Geodis Brno, spol. s r.o.)

Prostorová regulace v územním plánu je omezena ustanovením § 43 odst. 3 stavebního zákona, které v územním plánu zakazuje podrobnost regulačních plánů a územních rozhodnutí. Ve spojení s přílohami prováděcí vyhlášky⁵, které určují, co je obsahem územního plánu a regulačního plánu, lze dovodit, že územní plán může regulovat pouze výšku zástavby, charakter a strukturu zástavby, rozsah výměry stavebních pozemků a intenzitu jejich využití. Vše nad tento rámec je podrobností regulačního plánu. Územní plán tedy reguluje zástavbu, regulační plán stavby a jejich umístění na pozemcích. Formulovat charakter zástavby a její strukturu v územním plánu bez toho, aby byl zmíněn např. objem a tvar staveb nebo uliční čára, je značně obtížné. Jednotná metodika prozatím neexistuje, což má za následek rezignaci většiny nových územních plánů na účinnou prostorovou regulaci. Regulace se omezuje zpravidla na stanovení výškové hladiny a procenta zastavění pozemků, jak je možné se přesvědčit například v aplikaci zpřístupnění územních plánů na webu Moravskoslezského kraje.

Prostorová regulace v územním plánu musí citlivě usměrňovat budoucí zástavbu s ohledem na charakter a hustotu stávající zástavby a přitom brát ohled na principy udržitelného rozvoje, tj. mimo jiné na přiměřenou intenzitu využití obytného území (Maier, 2012). Příliš řídká zástavba, například typická rozptýlená slezská zástavba, naráží na prahy efektivity dopravní a technické infrastruktury, nehledě na neúměrný zábor volné krajiny. Zde je třeba zvážit, zda je účelné pokračovat v zastavování území podle tradičního vzoru.

V plánování nezastavěného území by měla být věnována péče také ochraně bezlesí a zemědělské kulturní krajiny. Zatímco plocha lesa mírně roste, zemědělská půda mizí závratným tempem⁶. Zvláště orná půda není dostatečně doceněna, vždyť ve vzorci koeficientu ekologické stability (KES) zaujímá stejné místo jako zastavěná plocha. Zalesňování je pro vlastníky pozemků výhodnější než zemědělská produkce, nebezpečí ztráty kulturního bezlesí tedy hrozí. Proto by i plochy v nezastavěném území měly být regulovány tak, aby mozaika lesa a luk a polí z krajiny nezmizela.

⁵ Příloha č. 7 a č. 11 k vyhlášce č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti

⁶ Celková výměra zemědělského půdního fondu postupně klesá, meziročně v roce 2013 poklesla o cca 4,5 tis. ha (0,1 %) od roku 2000 o 1,4 %. Přibližně polovina tohoto záboru ZPF nastává v důsledku transformace zemědělské půdy na zastavěné a ostatní plochy, které v současné době zaujímají 10,6 % území ČR. Jejich rozsah se zvýšil v období 2000-2013 o 3,5 %, meziročně v roce 2013 o 2,4 tis. ha, tj. 0,4 % (Cenia, 2014).



obr. 4 – Ztráta bezlesí – porovnání stavu území v r. 1955 a v r. 2012 (Zdroj: <http://kontaminace.cenia.cz/> a Geodis Brno, spol. s r.o.)

9.4 Regulační plán

Regulační plány mohou řešit území prakticky v jakékoli podrobnosti bez omezení, mohou navrhovat uliční čáry, výšky římsy, aleje kolem cest, odstupy budov, požadavky na oplocení atd. Z hlediska prostorové regulace sídla se jeví jako ideální nástroj. Projednání regulačních plánů je obecně pokládáno za komplikované, přestože novelou stavebního zákona⁷ byl postup zjednodušen. Pro obce je pořízení regulačního plánu dalším nákladem z rozpočtu, který se na rozdíl od územního plánu nejeví jako nezbytný. O malé oblibě regulačních plánů svědčí skutečnost, že v Moravskoslezském kraji, který má 300 obcí, je zapsáno v evidenci územně plánovací činnosti na stránkách Ústavu územního rozvoje pouze 28 regulačních plánů (viz <http://www.uur.cz/iLAS/iLAS.asp>).

9.5 Územní studie

Územní studie jsou proti regulačním plánům pořizovány častěji, jsou totiž zpravidla pro obec „levnější“ a odpadá povinnost jejich projednávání. Na území Moravskoslezského kraje je evidováno 185 územních studií (viz <http://www.uur.cz/iLAS/iLAS.asp>), což je proti počtu regulačních plánů zjevný nepoměr. Většina územních studií řeší ve větší podrobnosti plochy vymezené územním plánem. Nevýhodou územních studií je, že nejsou závazným, pouze neopominutelným podkladem pro rozhodování v území. Stavební úřad se od nich může odchýlit, ale musí tento krok řádně zdůvodnit. Pořizování územních studií krajiny pro správní území obcí s rozšířenou působností má napomoci podpora pořizování územních studií z Integrovaného regionálního operačního programu Evropské unie⁸. Slabinou tohoto projektu je omezení rozsahu studie na správní obvod obcí s rozšířenou působností. Krajina totiž není utvářena podle administrativních hranic a některé významné krajinné celky zasahují do správních území několika obcí s rozšířenou působností nebo dokonce několika krajů (např. Hrubý Jeseník, Moravskoslezské Beskydy aj.).

9.6 Územně analytické podklady

Územně analytické podklady (ÚAP) jsou zde zmíněny pro úplnost jako jeden z nástrojů územního plánování. ÚAP se na plánování krajiny přímo nepodílejí, jejich úkolem je shromažďovat data a informace o území na krajské a obecní úrovni. Některé ze sledovaných jevů ÚAP přímo souvisí s ochranou krajiny. Kromě limitů, kterými jsou

⁷ Zákon č. 257/2013 Sb.

⁸ viz <http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Kalendar-akci>

chráněná území a objekty dle zvláštních právních předpisů (podle zákona o ochraně přírody a krajiny, zákona o ochraně památek, zákona o vodách, zákona o lesích aj.) je pozornost věnována také urbanistickým hodnotám, regionům lidové architektury, významným stavebním dominantám, oblastem a místům krajinného rázu, místům významných událostí, významným vyhlídkovým bodům a dalším hodnotám území dle uvážení pořizovatele. Kvalitní územně analytické podklady jsou nepochybně dobrou základnou pro kvalitní územně plánovací dokumentaci včetně koncepčního řešení krajiny. Předpokladem je, že obsahují nejen evidované jevy, ale jsou doplněny o důkladný odborný průzkum a zhodnocení území.

10 Závěr

Téma krajiny, související téma prostorové regulace a urbanistické koncepce obecně v územním plánování je v poslední době hodně diskutováno jak na úrovni profesního sdružení projektantů a pořizovatelů územně plánovací dokumentace (AUÚP), tak mezi odborníky z oboru ochrany přírody, architektury, tvorby krajiny aj. Zřejmě všichni zúčastnění cítí, že stav krajiny a sídel v ČR se nezlepšuje a používané nástroje nejsou dostatečně účinné. Problematické je samo rozdělení kompetencí mezi jednotlivé obory.

Úloha územního plánování v ochraně a tvorbě krajiny je nezastupitelná. V územním plánování se ochrana a tvorba krajiny blíží nejvíce duchu Evropské úmluvy o krajině v tom smyslu, že krajina je chápána nikoli jako součet jednotlivých prvků, ale jako vzájemně se ovlivňující komplex přírodních, kulturních, civilizačních, estetických i emocionálních hodnot a významů. Současně je do procesu projednávání územně plánovací dokumentace zapojena také veřejnost, která má možnost vyjádřit své priority a požadavky ve vztahu k plánování území a tedy i krajiny. Krajině by měla být v územně plánovací dokumentaci věnována větší pozornost než dosud, a to nejen kvůli závaznosti Evropské úmluvy o krajině. Nástroje územního plánování mají ve vztahu k plánování krajiny sice určitá omezení, ale přesto disponují potenciálem, který není dostatečně využíván. Územně plánovací podklady a územně plánovací dokumentace jsou podkladem pro rozhodování v území. Škody způsobené nesprávnými rozhodnutími se v krajině obtížně napravují. Tam, kde byl vylit beton, se málokdy vrací louka nebo pole, silueta města zničená nevzhlednou stavbou může být poškozena navždy.

Literatura

- CÍLEK Václav, MUDRA Pavel, LOŽEK Vojen et al (2004). *Vstoupit do krajiny: o přírodě a paměti středních Čech*. In: www.krajina.kr-stredocesky.cz [online]. Středočeský kraj. [vid 6. 12. 2015]. Dostupné z: <http://krajina.kr-stredocesky.cz/article.asp?id=25/>
- ČESKÁ REPUBLIKA. MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ (2007). *Lipská charta o udržitelných evropských městech / Leipzig Charter on Sustainable European Cities* (český překlad)
- ČESKÁ REPUBLIKA (2015). *Politika územního rozvoje České republiky, ve znění Aktualizace č. 1*. ISBN 978-80-7538-006-7 Ministerstvo pro místní rozvoj. Praha. ISBN 978-80-87318-36-2
- ČESKÁ REPUBLIKA (2006). Vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti. Ministerstvo pro místní rozvoj.
- ČESKÁ REPUBLIKA (1992). Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny
- ČESKÁ REPUBLIKA (2006). Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)
- ČESKÁ REPUBLIKA (1987). Zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči
- RADA EVROPY (2000). *Evropská úmluva o krajině*. European Treaty Series - No. 176. Florencie.

- HNILÍČKA Pavel (2005). *Sídelní kaše*. Otázky k suburbánní výstavbě kolonií rodinných domů. Era. ISBN 80-7366-028-8
- CHALOUPKA Jakub (2014). *Kulturní krajina*. In: www.npu.cz [online]. Národní památkový ústav. [vid 6. 12. 2015]. Dostupné z <http://www.npu.cz/krusnohori/kulturni-krajina/>
- UUR (2015). *iLAS (evidence územně plánovací činnosti ČR)*. In: www.uur.cz [online]. Ústav územního rozvoje. [vid 8.12.2015]. Dostupné z: <http://www.uur.cz/iLAS/iLAS.asp>
- ISSAR (2014). *Klíčové indikátory životního prostředí České republiky: Půda, krajina, zemědělství*. [online]. In: issar.cenia.cz. Cenia - Česká informační agentura životního prostředí [vid 8.12.2015]. Dostupné z: <http://issar.cenia.cz/issar/page.php?id=1598>
- NIKM (2010) *Kontaminovaná místa* [online]. In: kontaminace.cenia.cz. Cenia - Česká informační agentura životního prostředí [vid 8.12.2015]. Dostupné z: <http://kontaminace.cenia.cz>
- KRATOCHVÍL Petr, NOVÝ Otakar (1989). *Město jako kulturní fenomén - dějiny a přítomnost*. Československá akademie věd.
- KUČERA Zdeněk (2008). *Jak vnímáme krajinu a její paměť*. Geografické rozhledy, roč. 18, č. 4/08-09, str. 6. ISSN 1210-3004, Česká geografická společnost
- KUČOVÁ Věra, STROBLOVÁ Lenka, WEBER Martin (2013). Ochrana a péče o historickou kulturní krajinu v České republice prostřednictvím institutu krajinných památkových zón (SWOT analýza). *Zprávy památkové péče*, roč. 73, číslo 4, str. 340 - 246. ISSN 1210-5538
- KUPKA Jiří (2010). *127UR2B – URBANISMUS 2 – ZS 2015*. [přednáška]. Praha: ČVUT, 1. 10. 2015
- KUPKA Jiří (2010). *Krajiny kulturní a historické*. ČVUT v Praze. ISBN 978-80-01-04653
- LÖW Jiří et al (2009). *Urbanistický manuál sídel na území NP Šumava*. In: www.npsumava.cz [online]. Ministerstvo životního prostředí ČR, SFŽP ČR a Správa NP Šumava. [vid 8.3.2010]. Dostupné z: <http://www.npsumava.cz/cz/1444/2170/clanek/urbanistica-prirucka---obecne-zasady-ochrany-krajiny/>
- MACKOVIČ Vladimír (2014). *Urbanistická koncepce*. In: www.urbanismus.cz [online]. Asociace pro urbanismus a územní plánování ČR. [vid 11.2.2014]. Dostupné z: <http://www.urbanismus.cz/diskuse/>
- MAIER Karel et al (2012). *Udržitelný rozvoj území*. Grada Publishing. ISBN 978-80-247-4198-7
- MINISTERSTVO ZEMĚDĚLSTVÍ (2010). *Pozemkové úpravy. Nástroj pro udržitelný rozvoj venkovského prostoru*. 2. aktualizované vydání. Praha. ISBN 978-80-7084-944-6
- NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD. *Rozhodovací činnost / rozhodnutí správních soudů*. In: www.nssoud.cz [online]. Nejvyšší správní soud. [vid 8.12.2015]. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz/main0Col.aspx?cls=JudikaturaSimpleSearch&pageSource=0/>
- SÁDLO Jiří, POKORNÝ Petr et al (2008). *Krajina a revoluce*. 3. upravené vydání. Malá Skála. ISBN 978-80-86776-06-4
- ÚZEMNÍ AGENDA EVROPSKÉ UNIE 2020 (2011). *Územní agenda Evropské unie 2020. K inteligentní a udržitelné Evropě rozmanitých regionů podporující začlenění, Schváleno na neformálním setkání ministrů odpovědných za územní plánování a územní rozvoj 19. května 2011 v Gödölő, Maďarsko*. Brno: Ústav územního rozvoje, 2011, 13 s. ISBN 978-80-87318-19-5
- MORAVSKOSLEZSKÝ KRAJ. Územní plány obcí. In: www.msk.cz [online]. Moravskoslezský kraj. [vid 8.12.2015]. Dostupné z: <http://www.msk.cz/cz/mapy/uzemni-plany-obci-58306/>
- VOREL Ivan, KUPKA Jiří (2011). *Krajinný ráz. Identifikace a hodnocení*. České vysoké učení technické v Praze. ISBN 978-80-01-04766-8

- VOREL Ivan et al (2011). *Preventivní hodnocení území CHKO Jeseníky z hlediska krajinného rázu*. In: jeseniky.ochranaprirody.cz [online]. Agentura ochrany přírody a krajiny ČR. [vid 8.12.2015]. Dostupné z: <http://jeseniky.ochranaprirody.cz/cinnost-spravy-chko/krajiny-raz-a-vystavba/>
- WEBER Martin (2007). Evropská úmluva o krajině a možnosti její implementace v oblasti koncepčních a plánovacích nástrojů pro realizaci krajinných politik. *Urbanismus a územní rozvoj*, roč. 10, číslo 1, str. 42 – 46. ISSN 1212-0855, MK ČR E 7021

Informace o autorovi

Ing. arch. Dagmar Saktorová

Krajský úřad Moravskoslezského kraje, Ostrava

dagmar.saktorova@msk.cz