

Ochrana volné krajiny v procesu územního plánování

Landscape Protection Issue in Spatial Planning

Hana Vavrouchová

Abstract:

Contemporary legislation on spatial planning provides sufficient protection measures which could be applied in landscape protection. The term landscape means the area that is both without legal protection and in uninhabited areas. The aim of this paper is to evaluate the suitability and effectiveness of these measures in landscape protection in terms of the legislation and planning practice. This paper is focused on the analysis of individual provisions. The content is completed by critical evaluation with regard to the effect in practice and by proposals for the improvement.

Keywords:

landscape protection; spatial planning; European Landscape Convention

VAVROUCHOVÁ, Hana (2018). Ochrana volné krajiny v procesu územního plánování. In: KUGL, Jiří, ed. *Člověk, stavba a územní plánování 11*. ČVUT v Praze, Fakulta stavební. pp. 180-190. ISBN 978-80-01-06482-5. ISSN 2336-7687.

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

1 Úvod

V územním rozvoji České republiky bylo možné po roce 1989 – zejména ve dvou následujících dekadách – pozorovat specifické projevy ekonomické transformace, v současné době s doznívajícím efektem. Nejviditelnější symptomy této proměny lze zaznamenat v rámci dvou komplementárních a multiplikačních procesů územního rozvoje: **suburbanizace** a vzniku tzv. **brownfields**. Na jedné straně tedy docházelo k nekontrolovatelnému strmému nárůstu zastavěných ploch, nejčastěji na zemědělském půdním fondu vysoké kvality a na druhé straně v důsledku ekonomického útlumu a přesunu kapitálu vznikaly opuštěné areály různého primárního využití (průmysl, zemědělství, komerce ad.), mnohdy spojené s ekologickou zátěží. Zmírnění těchto trendů lze jednoznačně připisat nové právní úpravě územně plánovací činnosti platné od 1. 1. 2007 ve formě zákona 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu včetně prováděcích právních předpisů. Přesto lze konstatovat, že ochrana volné krajiny (krajiny mimo zvláštní ochranný režim, např. zvláště chráněná území či území NATURA 2000 dle zákona 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů) je stále opomíjena. Mírou zohlednění ochrany volné krajiny v územně plánovací činnosti a zhodnocením její efektivity v plánovací praxi se zabývá tento článek.

Ochrana volné krajiny je komplikována vnímáním společnosti, která nemá zakořeněnou nezastavěnou krajinu jako hodnotu samu o sobě. Společnost bez přímé vazby na půdu ztratila povědomí o přirozené genezi krajiny a tomu odpovídají myšlenkové vzorce postrádající kontinuitu v plánování vývoje prostoru. Apelů na ochranu volné krajiny ale existuje mnoho, připomeňme např. úlohu volné krajiny v regionálním a lokálním rozvoji jako faktor identifikace s místem či jako prostředek zajištění potravinové soběstačnosti. Přesto chybí politická podpora na nejvyšší úrovni, typické jsou protichůdné postoje zainteresovaných resortů. Ochranařské principy musejí být obhajovány ve společnosti i v současnosti.

Volnou krajinou se v kontextu tohoto příspěvku myslí ta část území, která není koncepčně chráněna na základě platné české legislativy a zároveň se nejedná o zastavěné území.

Samostatné prvky ochrany volné krajiny můžeme nalézt v zákoně 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (ve znění pozdějších předpisů), v rámci obecné územní ochrany. Koncepční řešení ochrany volné krajiny chybí, územní plánování má tak v rámci této problematiky zcela unikátní postavení. Zejména s ohledem na skutečnost, že krajinné plánování plně akceptující krajinné ekologické optimum je v České republice pouze expertní disciplínou stojící mimo právní úpravu (v mezinárodním prostředí je obsaženo v Evropské úmluvě o krajině). Zásadní změnu přístupu však představují tzv. územní studie krajiny.

2 Instituty ochrany volné krajiny ve stavebním zákoně

Následující text lze chápat jako přehled institutů stavebního zákona a souvisejících právních předpisů, které lze považovat za perspektivní v ochraně volné krajiny. Tyto instituty jsou zde zhodnoceny z hlediska jejich obecné relevance v právní úpravě a jejich efektivity (zhodnocení, zda zamýšlený účel je naplňován v praxi) a v případě potřeby doplněny návrhem řešení.

2.1 Ochrana nezastavitelných území uplatňovaná v územním plánu

Ve stavebním zákoně je proklamovaná ochrana nezastavitelného území (tedy v užším pojetí i volné krajiny), konkrétně se jedná o ustanovení § 55 odst. 4 stavebního zákona. *Toto ustanovení je konkretizací jednoho z cílů územního plánování, dle kterého je ve veřejném zájmu chránit a rozvíjet přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území a současně chránit krajinu jako podstatnou složku prostředí života obyvatel a základ jejich totožnosti, stejně tak jako dbát na hospodárné využívání zastavěného území a zajištění ochrany nezastavěného území a nezastavitelných pozemků (§ 18 odst. 4 stavebního zákona). Kogentní ustanovení § 55 odst. 4 stavebního zákona vyjadřuje zájem na ochraně hodnot v území včetně krajiny a*

současně stěžejním způsobem předurčuje průběh přijímání a obsah opatření obecné povahy, neboť nejsou-li naplněny požadavky tohoto ustanovení, nelze vůbec ve změně územního plánu vymezit nové zastavitelné plochy (Rozsudek Nejvyššího správního soudu 8 AOs 1/2012 – 68).

V posledních dvou desetiletích jsme mohli sledovat značně disperzní a disproporcionální rozvoj sídelních útvarů, často akcentující výhradně soukromé zájmy. Uvedené ustanovení je tedy třeba chápat jako průlomové. Formulace zcela odpovídá potřebám a možnostem právního předpisu, pro plánovací praxi je však potřeba jej dále rozvést. Z povahy věci lze vyvodit, že nemožnost využít již vymezené zastavitelné plochy a potřebu vymezení ploch nových prokazuje pořizovatel územního plánu. Není však již formálně uloženo, jakým způsobem se tato nemožnost a potřeba prokazuje. V roce 2008 vydalo Ministerstvo pro místní rozvoj ve spolupráci s Ústavem územního rozvoje metodický návod s názvem *Vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch*.¹ Metodika je však již v současné době opatřena dovětkem *neaktuální*, přesto zůstává skutečností, že podle tohoto pokynu jsou zpracovány změny územních plánů řady obcí. Tento metodický pokyn je postaven na základě výpočtu potřebné rozvojové plochy vyplývající především z předpokládaného demografického vývoje obce a známého nechtěného soužití. Dále je zohledňována poloha obce v rámci rozvojové oblasti, přičemž jsou předpokládány vyšší nároky na změny v území přímo úměrné vzdálenosti od centra. Dalším zohledněným faktorem byl podíl bytových a rodinných domů stanovený ad hoc charakteru obce.

Judikatura Nejvyššího správního soudu se v této věci zpravidla odvolává právě na tento metodický pokyn z roku 2008. Například Rozsudek Nejvyššího správního soudu (NSS) 8 Ao 6/2011-87 konstatuje, že *požadavky uplatňované dotčenými orgány, krajským úřadem a připomínky veřejnosti k zadání jsou jedním z ukazatelů, zda je potřeba nových ploch reálná. Součástí odůvodnění návrhu změny územního plánu by mělo být „komplexní zdůvodnění přijatého řešení a vybrané varianty, včetně vyhodnocení předpokládaných důsledků tohoto řešení, zejména ve vztahu k rozboru udržitelného rozvoje území“*. Podle metodiky je ve vyhodnocení nutno porovnávat vždy nabídku a poptávku zastavitelných ploch pro jeden účel. Např. *dostatek vymezených zastavitelných ploch pro výrobu nemůže být důvodem nevymezení nových zastavitelných ploch např. pro bydlení*. Tamtéž NSS dále uvádí: *Podmínkám § 55 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006 neodpovídá obecné konstatování o nemožnosti využití již dříve vymezených zastavitelných ploch a potřebě vymezit plochy jiné. Obec tedy musí v potřebné a přezkoumatelné míře podrobností zdůvodnit nejen to, které zastavitelné plochy jsou dosud nevyužity a proč je použít k nové výstavbě nelze, ale i to, proč se u konkrétních pozemků mění jejich charakteristika z nezastavitelných na zastavitelné, a proč se jeví být vhodnou náhradou za pozemky nevyužité*. Rozsudek 8 AOs 1/2012 – 68 tuto tezi dále potvrzuje.

V současné době tedy absentuje závazný metodický pokyn, na základě kterého by bylo možné precizně odůvodnit nově vymezené plochy. **Pro přímou vynutitelnost vhodného postupu a jeho sjednocení se jeví jako efektivní začlenit postup odůvodnění nově vymezených ploch do vyhlášky 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a evidenci územně plánovací činnosti**. Zohledněny by přitom měly být vedle ryze lokálních charakteristik (nad rámec uvedeného metodického pokynu dále např. věková struktura a index stáří, podíl objektů druhého bydlení apod.) i regionální vazby se zvláštním akcentem k přesahům mezi sousedními obcemi a obcemi podél hlavní dopravní tepny zajišťující obsluhu obcí směrem od spádového centra. Při tvorbě metodického pokynu je možné vycházet např. z francouzské legislativy. Maier (2015),

¹ Vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch, metodický pokyn. MMR, ÚÚR. 2008:

http://www.uur.cz/images/konzultacnistedisko/MetodickeNavody/ZU/ZU_RozborPotrebyPloch_20080901.pdf

zmiňuje tzv. plány územní soudržnosti (SCOT; pořizované na základě zákona o solidaritě a urbánní obnově z roku 2000; Loi sur la solidarité et le renouvellement urbain, SUR.), které zajišťují koordinaci prostorového uspořádání ploch bydlení, podnikání a infrastruktury v desetiletém horizontu pro sídelní celky či aglomerace přesahující 15 000 obyvatel.

2.2 Koncepce uspořádání krajiny jako součást územního plánu

Koncepce uspořádání krajiny (KUK) je jednou z dílčích koncepcí *rozvoje území obce, vyjádřené zejména v cílech zlepšování dosavadního stavu, včetně rozvoje obce a ochrany hodnot jejího území, v požadavcích na změnu charakteru obce, jejího vztahu k sídelní struktuře a dostupnosti veřejné infrastruktury* (příloha č. 6 k vyhlášce č. 500/2006 Sb., písmeno a). Koncepce uspořádání krajiny je v příloze 6 vyhlášky 500/2006 Sb. specifikována důrazem na *prověření plošného a prostorového uspořádání nezastavěného území a na prověření možných změn, včetně prověření, ve kterých plochách je vhodné vyloučit umístování staveb, zařízení a jiných opatření pro účely uvedené v § 18 odst. 5 stavebního zákona*. V příloze č. 7 zmiňované vyhlášky věnující se obsahu územního plánu, je pro návrh uspořádání krajiny v bodě *e* položen důraz na vymezení ploch a stanovení podmínek pro změny v jejich využití, na návrh územního systému ekologické stability, řešení prostupnosti krajiny, dále na protierozní opatření a ochranu před povodněmi, rekreaci a dobývání ložisek nerostných surovin. Koncepce uspořádání krajiny má svoji oporu v textové i grafické části, zpracovává se na základě požadavků vyplývajících z Politiky územního rozvoje, ze zásad územního rozvoje a na základě zjištění v územně plánovacích podkladech a požadavků obce.

Ačkoliv se institut *koncepce uspořádání krajiny* objevil ve stavebním zákoně v souvislosti s přijetím **Evropské úmluvy o krajině** a skýtá vysoký potenciál pro koncepční plánování, ochranu a správu krajiny, není tento koncept dopracován do precizní podoby efektivně uplatnitelné v praxi. Opět je zde patrný deficit obsahového zpřesnění a metodologického rozvedení. Okruhy jmenované v příloze 7 vyhlášky 500/2006 Sb. byly obsahem územního plánu i před vymezením samostatné koncepce zaměřené na uspořádání volné krajiny, nikoliv však v takto ucelené kapitole umožňující zohlednit souvislosti a synergie. Právě ty jsou vedle často neřešených důležitých okruhů ovlivňující kvalitu krajinného prostředí nevyužity a kapitola bývá většinou řešena popisně-analytickým obsahem. Nové perspektivy však otevírá institut *územní studie krajiny* (viz dále), který vytváří podklad pro zpracování KUK a zároveň předurčuje i její strukturu.

Koncepce uspořádání krajiny upravená ve stavebním zákoně má velký potenciál k ochraně volné krajiny a jejímu koncepčnímu rozvoji, lze ji chápat jako velmi zásadní nástroj ochrany veřejného zájmu. **Nutné je ale dopracovat již mimo legislativní prostor formální metodologické doporučení zaručující jednotící linku zpracovávaných územních plánů a garantující skutečně koncepční charakter kapitoly** (navazující na existující metodický pokyn k zadání územní studie krajiny a vytvářející koncepční nadstavbu tohoto analyticko-syntetického základu, základem by se měla stát certifikovaná metodika autorského kolektivu Doc. Kučery, 2015). Zásadním problémem, který by však měl být řešen právě legislativním postupem, je provázanost kapitoly KUK s ostatními plánovacími procedurami na úrovni obce týkající se volné krajiny (např. s návrhem konkrétních kompenzačních opatření v rámci procedury posuzování vlivů na životní prostředí a veřejné zdraví na projektové úrovni a s plány rozvoje obce).

Inspirativní z pohledu legislativy i metodologie je německý spolkový zákon na ochranu přírody a krajiny přijatý v roce 1976.²

² Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz; BNatSchG).

Obecně lze však doporučit následující okruhy, které by bylo možné učinit součástí koncepce uspořádání krajiny (konceptně navazující na podklad ve formě územní studie krajiny):

- zonace území z hlediska ekologické stability a citlivosti území,
- stanovení potenciálu a únosnosti krajiny dle zonace území včetně vyloučení konkrétních činností prováděných v území,
- vymezení citlivých oblastí se specifickým managementem (stanoveným formou konkrétních opatření),
- riziková analýza kolizních činností a synergických vlivů a procesů v území (obecně),
- koncepční řešení rekreačního potenciálu,
- stanovení cílových kvalit krajiny (konkretizované na základě územně analytických podkladů obce (viz dále).

2.3 Udržitelný rozvoj území

Udržitelný rozvoj území a jeho hodnocení je do stavebního zákona včleněn jako pojistka naplňování cílů a plnění úkolů územního plánování. Obecně se tato forma ochrany území jeví jako účinná, umožňuje posouzení a následnou ochranu v širších souvislostech. Bylo by potřeba rozšířit povinné posouzení vlivů na životní prostředí i na úroveň územních plánů, je však třeba uznat, že časová a finanční náročnost zůstává jasným argumentem současného stavu. **Zásadním předpokladem udržitelného rozvoje území je rovnováha všech pilířů – environmentálního, ekonomického i sociálního.** V případě hodnocení udržitelného rozvoje území dochází k procedurálnímu průniku stavebního zákona, zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (na projektové i strategické úrovni) a zákona o ochraně přírody a krajiny. **Je nutné připustit, že environmentální pilíř v komplexním posouzení území převládá, zejména z důvodů propracované legislativy. Nicméně tato skutečnost odporuje principu udržitelného rozvoje a i to je důvodem pro vyvolání zpracování závazného metodického pokynu.**

Současná úprava metodických aspektů vyhodnocení vlivů na životní prostředí je velmi povrchní, zpracovatelé územně analytických podkladů si musejí vystačit s velmi vágními ustanoveními stavebního zákona, konkrétnější je vyhláška 500/2006 Sb. Ovšem i zde zcela logicky absentují ucelené rysy, které by odpovídaly vyhodnocení tohoto charakteru a které by mohly sloužit jako jednotící vodítko pro plánovací praxi. Již při zpracování územně analytických podkladů by přitom měl být brán zřetel na problémy nadmístního významu a na souvislosti mezi katastry sousedních obcí i nad rámec správního obvodu obce s rozšířenou působností.

Systém sledovaných jevů je v rámci vyhlášky 500/2006 Sb. nastaven poměrně komplexně, lze je nazývat také indikátory udržitelného rozvoje území. Problémem je však jejich vyhodnocení. Tak jak platí v obecném konceptu udržitelného rozvoje, platí i při aplikaci na rozvoj území – zhodnotit trend či stav udržitelného rozvoje lze jen na základě hodnotící škály a ta neexistuje. Tímto směrem by se také měla vydat tvorba metodologie.

2.4 Regulační plán

Regulační plán poskytuje velký prostor k ochraně a tvorbě volné krajiny. V § 61 stavebního zákona je explicitně definován účel regulačního plánu, který mimo jiné spočívá v *ochraně hodnot a charakteru území a stanovení podmínek pro tvorbu příznivého životního prostředí*. Podrobnější informace jsou obsahem vyhlášky 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a evidenci územně plánovací činnosti, zejména přílohy č. 11 řešící obsahové náležitosti. V kontextu ochrany volné krajiny jsou nejpodstatnějšími okruhy textové části regulačního plánu:

- **podrobné podmínky pro využití pozemků:**

Zde můžeme spatřovat prostor pro ovlivnění širšího kontextu území a pohledových souvislostí krajinného celku a to formou vymezení dostatečného podílu veřejných prostranství, vymezení výsadby zeleně, stanovení jednotného vizuálního i materiálového stylu novostaveb, maximálního podílu zastavěné plochy apod.

- **podrobné podmínky pro ochranu hodnot a charakteru území:**

Velmi úzce související problematikou, pro jehož ochranu je zde otevřen velký potenciální prostor, je *krajinný ráz*. Krajinný ráz primárně řeší zákon 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (ZOPaK, ve znění pozdějších předpisů), konkrétně v ustanoveních § 12. Krajinný ráz je zde vymezen jako daná charakteristika území definovaná přírodními, historickými a kulturními hodnotami. V § 12 odst. 4 je dána vazba mezi SZ a ZOPaK: *Krajinný ráz se neposuzuje v zastavěném území a v zastavitelných plochách, pro které je územním plánem nebo regulačním plánem stanoveno plošné a prostorové uspořádání a podmínky ochrany krajinného rázu dohodnuté s orgánem ochrany přírody.*

Ochrana krajinného rázu již tedy v území, které je řešeno územním nebo regulačním plánem, nespadá do přímé kompetence orgánů ochrany a přírody, ale regulativy jsou formulovány po dohodě s nimi úřady územního plánování a ty také následně vykonávají v této věci dozor. Vhodné by bylo doplnění návrhem souvisejících regulativů (např. označení konfliktních či naopak žádoucích činností v individualizovaných územních jednotkách), které by tvořily nabídku pro uplatnění při tvorbě územního či regulačního plánu.

- **podrobné podmínky pro vytváření příznivého životního prostředí:**

Zde může být uplatněn např. požadavek na monitoring hygienických limitů pro potřeby ploch vymezených v územních plánech (zejména se zřetelem k plochám rekreace a plochám bydlení).

- **vymezení veřejně prospěšných staveb a veřejně prospěšných opatření:**

Velmi podstatný okruh, v jehož rámci je možné stanovovat podmínky zejména pro realizaci územního systému ekologické stability, protierozních a protipovodňových opatření.

Regulační plán poskytuje obrovský potenciál pro ochranu krajiny, nicméně s ohledem na neexistenci metodického rámce tvořícího nadstavbu zákonem a vyhláškou stanoveným obsahem, zůstává nevyužit. **Řešení by mohla přinést aktualizace obsahového a charakterového rámce územně analytických podkladů obce, které by vedle analytické části již obsahovaly i návrh regulativů.**

2.5 Územní studie

Územní studie je územně plánovacím podkladem, který podrobně ověřuje možnosti a podmínky změn v území. Je možné ji pořizovat pro jakýkoliv typ území, obsah a formu zpracování určuje pořizovatel. Obsah územní studie tedy není stanoven žádným právním předpisem a je konstruován ad hoc řešenému problému, který v kontextu koncepčního plánování vyžaduje poznání hlubších souvislostí a tomu je i přizpůsoben rozsah řešeného území. Pro ochranu volné krajiny jsou perspektivní územní studie řešící nezastavěné a nezastavitelné území a plochy přestavby týkající se zastavěného území, mezi které můžeme zařadit tzv. brownfields. Zvyšováním efektivity využití zastavěného území logicky dochází k eliminaci ohrožení volné krajiny nekontrolovatelnou zástavbou.

Za velmi perspektivní lze v současné době považovat tzv. *územní studie krajiny* zpracovávané pro správní obvod obcí s rozšířenou působností a vytvářející podklad pro zpracování koncepce uspořádání krajiny v územních plánech. Vzhledem ke skutečnosti, že

tyto studie pořizují úřady územního plánování, mají povahu nástroje územního plánování dle § 25 a § 30 stavebního zákona. Za účelem sjednocení postupu tvorby tohoto podkladu vytvořila Ministerstva pro místní rozvoj a životního prostředí společný metodický pokyn. Struktura zadání této podoby studie vytváří velmi vhodný podklad zavádějící základní principy krajinného plánování do průzkumů a rozborů v územním plánování (zejména vymezení krajinných potenciálů, stanovení cílové vize krajiny, aplikace konceptu primární, sekundární a terciární struktury krajiny). Přelomové je také ustanovení spolupráce autorizovaného architekta jak pro obor územního plánování a tak i pro krajinářskou architekturu.

Obecně je hodné využívat územní studii, kromě zákonem nastíněných okruhů, jako podklad pro rozhodování mezi různými druhy využití území. Zda ale bude využit potenciál územní studie, záleží na přístupu pořizovatele.

2.6 Plánovací smlouva

Stavební zákon v § 66 odst. 2 stanoví, že *obec nebo kraj mohou podmínit vydání regulačního plánu uzavřením smlouvy o spoluúčasti žadatele na vybudování nové nebo na úpravách stávající veřejné infrastruktury (dále jen „plánovací smlouva“)*. Problematika plánovací smlouvy je dále rozvinuta v § 88 SZ a to v souvislosti s další možností přerušit územní řízení nad rámec případů uvedených ve správním řádu, a to *pokud záměr klade takové požadavky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, že jej nelze bez vybudování příslušných nových staveb a zařízení nebo úpravy stávajících realizovat, a zároveň vyzve žadatele k předložení plánovací smlouvy*. Podrobnosti k obsahu smlouvy uvádí příloha 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a evidenci územně plánovací činnosti.

Ze stavebního zákon tedy můžeme dovodit dva různé způsoby ustanovení plánovací smlouvy. Prvním případem je plánovací smlouva jako potenciální podmínka vydání regulačního plánu na žádost (§ 66 SZ; z pohledu ochrany volné krajiny perspektivnější varianta) a plánovací smlouva jako podmínka vydání územního rozhodnutí (§ 88 SZ). V obou případech je obec (či kraj) tím subjektem, který plánovací smlouvu vyžaduje a určuje její podmínky.

Význam plánovací smlouvy pro ochranu volné krajiny je však jen okrajový – chrání totiž území již určené k výstavbě, na straně obce (případně kraje) však existuje možnost značně regulovat konečný výsledek (např. ovlivnit podíl skutečně zastavěné půdy, podíl veřejných prostranství a prvků veřejné infrastruktury a zajistit postupný, nikoliv kontrastní přechod zastavěného území do volné krajiny). Využití tohoto institutu navíc velmi záleží na přístupu představitelů obce, důležitou roli zde sehrává informovanost starostů a ostatních zastupitelů. **Svaz měst a obcí by mohl na tomto poli hrát významnou úlohu ve smyslu organizace vzdělávání zastupitelů v problematice právní a krajinářské.**

2.7 Cílové kvality krajiny ve stavebním zákoně a plánovací praxi

Cílové kvality krajiny (CKK, v originále úmluvy *Landscape quality objective*) představují oficiální formulaci cílového stavu krajiny po konzultaci s místním obyvatelstvem (Článek 1, písmeno c EÚoK: *“cílová kvalita krajiny” znamená vyjádření požadavků a přání lidí na charakter prostředí, v němž žijí, formulované pro danou krajinu kompetentními veřejnými orgány*). Významný je přesah právě do volné krajiny. Článek 6 oddíl D EÚoK deklaruje závazek členských států tyto cílové kvality definovat pro vymezené a hodnocené krajiny. V této souvislosti vyplývá z Článku 5 písmena c EÚoK závazek zavádět účelné postupy pro zapojení veřejnosti a dalších aktérů rozvoje území do procesů plánování, správy a ochrany krajiny.

Cílové kvality krajiny jsou dle stavebního zákona obligatorní součástí *Zásad územního rozvoje* každého kraje. Pro každý kraj jsou tedy již CKK formulovány. Zpracování této části

Zásad však v době svého vzniku způsobilo značný chaos zapříčiněný opět absencí jednotného metodického pokynu ke zpracování cílových kvalit krajiny (tehdy ještě cílových charakteristik krajiny) a míry zapojení veřejnosti. Formulace těchto pasáží je pak spíše formálním plněním neodpovídající původnímu záměru Úmluvy. V rámci koncepčního dokumentu Zásad územního rozvoje je zpravidla kapitola věnovaná cílovým kvalitám krajiny zpracovávána formálním způsobem s jediným cílem splnit požadavky *de lege lata*. Tento nedostatek je odstranitelný návrhem jednotného metodického pokynu, jehož garantem by mělo být **Ministerstvo životního prostředí** (týká se též dalších vágních formulací a požadavků vyplývajících z transpozice EÚoK do stavebního zákona).

Potřebu precizní definice cílových kvalit krajiny pro rozhodování a plánovací praxi přitom zdůrazňuje např. Selman (2012) či publikace Council of Europe (2006).³ Cílové kvality ve vazbě na typologii krajiny nacházejí také uplatnění v dalších souvisejících vědních disciplínách, příkladem můžeme uvést oceňování krajiny ve smyslu hledání ekonomické hodnoty krajiny (Heide, Heijman 2013).

Nejproblematictější je míra zapojení veřejnosti, absence jednotného postupu může ale být též způsobena interpretační nesrovnalostí zakládající se již v EÚoK. V Článku 1, písmeno c je uvedeno: „cílové kvality krajiny” jsou definovány jako: *...přání a požadavky obyvatel týkající se charakteristických rysů krajiny, v níž žijí, formulované pro danou krajinu kompetentními veřejnými orgány*. Článek 6, oddíl D pak ve vztahu k míře zapojení veřejnosti uvádí poněkud fádňěji: *Každá Strana se zavazuje, po konzultaci s veřejností ... definovat cílové kvality krajiny pro vymezené a vyhodnocené krajiny*. Konzultace s veřejností pak může být vykládána povrchnějším způsobem (než-li přání a požadavky obyvatel) a tato fáze může být ztotožňována s etapou veřejného projednání, přičemž na tomto místě je třeba spíše využívat metod a postupů komunitního plánování (ad Článek 5 c). *CKK se pak vztahují na vyhodnocení smyslu a významu krajinných vlastností a jejich následnou formulaci* (van der Heide, 2013). Nezbytná je totiž účast veřejnosti pro významové propojení smyslového vnímání individuálních hodnot a sociální požadavků. Teprve tyto komplexní požadavky by měly být podkladem pro politické formulace a rozhodování. Problémem je ale na druhé straně absence ustanovení váhy, která má být požadavkům veřejnosti ve výsledném návrhu přisouzena. Ministerstvo pro místní rozvoj certifikovalo v roce 2014 dokument s názvem „Metodická pomůcka pro pořizování a zpracování Zásad územního rozvoje v kontextu Evropské úmluvy o krajině.“ Jde o zpřesnění a sjednocení vymezení krajinné typologie a analýzy krajinného rázu v kontextu vymezení cílových kvalit krajiny, postupy k zapojení veřejnosti však obsaženy nejsou.

Zde však musíme pracovat s otázkou, zda je v tomto směru dobře nastavená legislativa a zda je účelné a možné tyto přání a požadavky zjišťovat na úrovni tak rozsáhlého území, jakým je kraj. Zde by mělo existovat účelnější propojení nižších úrovní územně plánovacích podkladů a územně plánovací dokumentace. Jako účelná se jeví úroveň obcí s rozšířenou působností – tuto roli na sebe aktuálně převzaly územní studie krajiny, jejich přínos a provázanost i v meziregionálním měřítku teprve ukáže dlouhodobější zkušenost. Zjišťování cílových kvalit krajiny je však možné přenést i na nejnižší úroveň – konzultace s veřejností probíhají výhradně na místní úrovni např. ve Velké Británii, Nizozemí, Portugalsku. Viz. Maier, K. Peltan, T. (2015).

³ Council of Europe. Landscape and sustainable development: challenges of the European European Landscape Convention. Council of Europe. 2006. 213 pp. ISBN 9287159890.

3 Úloha krajského úřadu v ochraně volné krajiny v regionálních souvislostech

Jak již bylo zmíněno, při plánování v krajině jsou velmi podstatné přesahy mezi sousedními obcemi a obecně souvislosti v rámci širšího regionu (např. kraje). Administrativně právní hranice obcí jsou pro ucelenou koncepci krajiny naprosto nevyhovující, jejich současná podoba je výsledkem historického vývoje, fyzicko-geografické charakteristiky území jsou logicky ignorovány. Přesto právě tyto vazby je potřeba respektovat pro vyvážený vývoj krajiny vycházející z principů udržitelného rozvoje. Důležitou úlohu v této problematice sehrává při pořizování územního plánu tzv. společné jednání upravené § 50 odst. 2 stavebního zákona. V rámci něj mohou sousední obce již v iniciační fázi zpracování územního plánu upozornit na nedostatky a přeshraniční (mezi katastry) nesrovnalosti. Sousední obce jsou také přizvány k veřejnému projednání pozměněného návrhu územního plánu (§ 52 odst. 1 stavebního zákona). Právní relevance jejich případných intervencí je v obou případech však ve smyslu připomínek jen velmi omezená. Navíc je při plánování a ochraně (nejen) volné krajiny nutné akcentovat ještě širší územní kontext. Tento požadavek je částečně saturován ustanovením § 53 odst. 1, které ukládá povinnost posouzení návrhu územního plánu před řízením o jeho vydání krajským úřadem, kterému pořizovatel předloží návrh územního plánu a zprávu o jeho projednání. Krajský úřad jej posuzuje právě i z hlediska zajištění koordinace využívání území, a to s ohledem na širší územní vztahy a požadavky na ochranu nezastavěného území.

4 Hodnoty a limity území

Za klíčový pojem v ochraně volné krajiny lze považovat **hodnoty území**. Pokud má být naplněn cíl ochrany maximálního podílu volné krajiny, je třeba stanovit objektivní podmínky, na jejichž základě je možné ochranu garantovat. Co se týče samotného pojmového vymezení, hodnota území je pojmem hojně v obecné rovině uváděným ve stavebním zákoně, zejména v kontextu územně analytických podkladů. Rozvinut je pak tento pojem ve vyhlášce č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti. Vyhláška využívá obdobně stavebnímu zákonu slovní spojení „hodnota/hodnoty území“ pouze jako jednu z kategorií evidovaných v územně analytických podkladech. Lze však dovodit, že hodnotou území jsou tzv. *sledované jevy* uvedené v příloze 1 vyhlášky (Část A pro měřítka obcí a Část B pro měřítka kraje). Pro účely ochrany volné krajiny by však bylo potřeba pojem zúžit na podkategorii **hodnoty krajiny** a jejich výčet rozšířit nad rámec současných sledovaných jevů. Pojem „hodnota krajiny“ je užit v Evropské úmluvě o krajině, chybí zde však bližší specifikace. Hodnota krajiny je dána souborem znaků, které podmiňují její využití (vystupuje v roli limitu či vstupního faktoru rozvoje). Lze ji kategorizovat na subjektivní hodnoty (dle hodnotících soudů hodnotícího subjektu) a objektivní hodnoty (expertně objektivizované na základě právním norem a konsensu ve společnosti). Kategorizací hodnot krajiny na teoreticko-metodologické bázi se zabývá např. Kupka (2010), v mezinárodním kontextu se typologií krajinných hodnot zabývá např. Brown (2012, 2014). Pro ochranu krajiny je velmi důležitý – jak již bylo řečeno – průmět hodnot území v plánovací praxi ve formě limitů území. Hodnoty, resp. limity nevycházejí v územním plánování výhradně z právních předpisů a norem. Prostor pro individuální posouzení území z hlediska limitů vztažených ke konkrétní lokalitě bez vazby na právní předpisy a normy (např. nestabilní podloží, záplavová území apod.) je ovšem vytvořen také a tuto skutečnost je třeba vnímat jako progresivní.

5 Závěr

Lze konstatovat, že Stavební zákon obsahuje dostatečné množství institutů, které jsou přímo uplatnitelné v ochraně volné krajiny. Díkce zákona je zcela v souladu s trendy vývoje území. Existují ovšem vybrané aspekty, které by bylo vhodné v právní úpravě změnit.

Zásadní problém koncepční ochrany volné krajiny vázané téměř výhradně na stavební zákon lze spatřovat jednoznačně ve **formálnosti** zpracování legislativou nastavených nástrojů (či jejich součástí) územního plánování. Typické je to zejména při zpracování *koncepce uspořádání krajiny* jako součásti *územního plánu* či při formulaci *cílových kvalit krajiny* v rámci *zásad územního rozvoje* jednotlivých krajů. Úroveň propracovanosti a užitá metodika závisí na konkrétním zpracovateli, byť i zde lze spatřovat postupné zlepšování situace zavedením progresivního nástroje v podobě územní studie krajiny.

Neuspokojivý stav je zapříčiněn mimo jiné také **nekoordinovaností průnikové agendy Ministerstva pro místní rozvoj (MMR)**, které primárně řeší a komplexně zastřešuje územně plánovací praxi a *Ministerstva životního prostředí (MŽP)*, kterému přísluší otázky ochrany krajiny jako jedné ze složek životního prostředí. Měly by být jasně vymezené a formálně ustanovené kompetence s formulací jednoznačných úkolů a to komplexně v celém procesu územního plánování, zatím můžeme velmi kladně hodnotit spolupráci ministerstev na úseku průzkumů a rozborů. Dále by měly být vypracovány závazné metodické pokyny zpřesňující obsah zavedených institutů v těchto případech (s vyznačením kompetentního ministerstva):

- **vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území** (s důrazem na posílení tzv. Social Impact Assessment a hodnocení ekonomické udržitelnosti, **MMR**)
- **metodika zapojování veřejnosti do územně plánovací činnosti (MMR)**
- **metodika pro koordinaci zpracování územního plánu a plánu rozvoje obce (MMR)**
- **koncepce uspořádání krajiny (MŽP)** ve vazbě na územní studii krajiny a již existující certifikované metodiky
- **zpřesnění identifikace cílových kvalit krajiny (MŽP)**, včetně jejího začlenění do **územně analytických podkladů obce s rozšířenou působností** (na úrovni zjišťování vstupních údajů) a jejího následného průmětu v územním plánu (důležité je určit míru jejich závaznosti), ve vazbě na metodiku zapojování veřejnosti do územně plánovací činnosti

Literatura

- ČESKO (2006). Zákon 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). In: *Sbírka zákonů, Česká republika*. 2006, částka 63, s. 2226 – 2290
- BROWN, G., WEBER, D., DE BIE, K. (2014). Assessing of land use public participation GIS (PPGIS) and social landscape metrics. In. *Applied Geography* 53. Elsevier. s. 77-89
- BROWN, G., BRABYN, L. (2012). An analysis of the relationships between multiple values and physical landscape at a regional scale used public participation GIS and landscape character classification. In. *Landscape and Urban Planning* 107. Elsevier. s. 317-331
- HEIDE VAN DER, M. C., HEIJMAN, W. (2013). *The Economic Value of Landscapes*. Routledge. 360 pp. ISBN 1135125112
- KUČERA, P., FLEKALOVÁ, M., TRPÁKOVÁ, L., SEDLÁČEK, J., MATĚJKA, D., LACINA, D. *Koncepce uspořádání krajiny pro ochranu a obnovu kulturních, historických a přírodních hodnot území. Certifikovaná metodika Ministerstva kultura ČR*. 2015. 46 s. ISBN 978-80-7509-407-0

- KUPKA, J. (2010). Krajiny kulturní a historické. Vliv hodnot kulturní a historické charakteristiky na krajinný ráz naší krajiny. Tiskárna Nakladatelství ČVUT. Praha. 1. vydání. s. 180. ISBN 978-80-01-04653-1
- MAIER, K. PELTAN, T. (2015). Evropská úmluva o krajině a české územní plánování. Urbanismus a územní rozvoj. Ročník XVIII. 2/2015. ISSN 1212-0855, MK ČR E 7021. s. 9-16
- MAIER, K., SKLENIČKA, P., VOREL, I., NOVOTNÝ, V., FRANKE, D., WRANOVÁ, D. (2014). Metodická pomůcka pro pořizování a zpracování Zásad územního rozvoje v kontextu Evropské úmluvy o krajině. ČZU. Praha. 26 s. dostupné z webových stránek Ministerstva pro místní rozvoj
- SELMAN, H. P. (2012). Sustainable Landscape Planning. Routledge. 162 pp. ISBN 9781849712620
- Council of Europe. Landscape and sustainable development: challenges of the European Landscape Convention. Council of Europe. (2006). 213 pp. ISBN 9287159890.
- Rada Evropy. European Landscape Convention (Evropská úmluva o krajině). ETS No. 176. <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/html/176htm>
- Rada Evropy. European Landscape Convention. (2000). ETS No. 176: explanatory report (Důvodová zpráva k Evropské úmluvě o krajině) <https://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/html/176.htm>
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu 8 AOs 1/2012 – 68
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu 8 AOs 6/2011-87
- Vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch, metodický pokyn. MMR, ÚÚR. 2008: http://www.uur.cz/images/konzultacnistedisko/MetodickeNavody/ZU/ZU_RozborPotrebyPloch_20080901.pdf

Informace o autorce

Mgr. Ing. Hana Vavrouchová, Ph.D.

Mendelova Univerzita v Brně, Agronomická fakulta, Ústav aplikované a krajinné ekologie
hana.vavrouchova@mendelu.cz