

EVROPSKÁ ÚMLUVA O KRAJINĚ A MOŽNOSTI JEJÍ IMPLEMENTACE V OBLASTI KONCEPČNÍCH A PLÁNOVACÍCH NÁSTROJŮ PRO REALIZACI KRAJINNÝCH POLITIK

Martin Weber

Evropská úmluva o krajině (European Landscape Convention CETS No.176) je novým nástrojem, zasvěceným výhradně ochraně, správě a plánování krajiny ve všech evropských zemích. Od 1. října 2004 se stala Úmluva závaznou i pro Českou republiku. V příspěvku je uvedena myšlenková náplň dokumentu včetně citace vybraných částí z oficiálního překladu Úmluvy. Jako součást návrhu Strategie odpovědnosti za českou krajinu minulosti, dneška a budoucnosti jsou představeny možnosti implementace Úmluvy v oblasti koncepčních a plánovacích nástrojů pro realizaci krajinných politik.

Civilizační rozvoj přináší obecně se zvyšující intenzitu využívání území. Každý asi uzná, že s tím dlouhodobě roste napětí mezi vznášenými požadavky na území a na využití jeho potenciálních zdrojů. Není však jednoty v tom, zda souběžně s rostoucí intenzitou využívání území roste také význam koordinačních činností motivovaných celospolečenskými dlouhodobými zájmy, činnostmi vykonávaných orgány státní správy a uplatňovaných mj. též některými občanskými sdruženími. (Michal 2002)

Evropská úmluva o krajině, připravená z iniciativy orgánů Rady Evropy ve Štrasburku a podepsaná 20. října 2000 ve Florencii, vstoupila v mezinárodní platnost 1. března 2004. Do konce roku 2006 ji podepsalo 34 členských států Rady Evropy, z čehož byla ve 26 zemích ratifikována. Od 1. října 2004 se stala úmluva závaznou i pro Českou republiku. Její plné znění v anglickém a českém jazyce bylo publikováno 24. ledna 2005 ve Sbírce mezinárodních smluv ČR (částka 6) pod číslem 13. – Sdělení Ministerstva zahraničních věcí o sjednání Evropské úmluvy o krajině.

Myšlenkový potenciál Evropské úmluvy o krajině

S obsahem a předběžným neoficiálním překladem Evropské úmluvy

o krajině (EÚoK) byli čtenáři tohoto časopisu podrobně seznámeni již v roce 2001 (Kyselka 2001). Z tohoto důvodu jsou v následující části uvedeny pouze dílčí myšlenky a vybrané části dokumentu, vztahující se k zaměření příspěvku.

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. To je zřejmé již z preambule, kde je mj. zdůrazněno, že krajina hraje významnou úlohu z hlediska veřejného zájmu v oblasti kultury, ekologie, životního prostředí a v sociální oblasti a představuje zdroj příznivý pro hospodářskou činnost. Její ochrana, správa a plánování mohou napomáhat k vytváření pracovních příležitostí. Krajina přispívá k vytváření místních kultur a je základní součástí evropského přírodního a kulturního dědictví. Krajina je klíčovým prvkem blaha jednotlivce i společnosti a její ochrana, správa a plánování jsou spojeny s právy a povinnostmi pro každého. Úmluva navazuje na řadu již dříve přijatých mezinárodních smluv a dokumentů dotýkajících se ochrany a správy přírodního a kulturního dědictví, regionálního a územního plánování, místní samosprávy a přeshraniční spolupráce.

V úvodním článku Úmluvy jsou definovány pojmy krajina, krajinná politika, cílová charakteristika krajiny,

ochrana krajiny, správa krajiny a plánování krajiny.

Předmětem zájmu Úmluvy je celá krajina, tj. přírodní, venkovské, městské a příměstské oblasti; jinak řečeno pokrývá Úmluva svým zájmem krajiny pozoruhodné, ale i běžné a narušené.

Cílem Úmluvy je podpořit ochranu, správu (management) a plánování krajiny a organizovat evropskou spolupráci v této oblasti. K dosažení tohoto cíle se členské státy Rady Evropy, které podepsaly tuto Úmluvu, zavazují harmonizovat její plnění se svými vlastními politikami. Provádění Úmluvy v jednotlivých zemích musí být přizpůsobeno vlastnímu rozdělení pravomocí. To vychází z ústavních principů a administrativního uspořádání při respektování principu subsidiarity (delegování pravomocí na co možno nejnižší stupeň řízení).

V rámci všeobecných opatření (článek 5) se každá smluvní strana zavazuje:

- a) právně uznat krajinu jako základní složku prostředí, v němž obyvatelé žijí, jako výraz rozmanitosti jejich společného kulturního a přírodního dědictví a základ jejich identity;
- b) zavést a provádět krajinné politiky, zaměřené na ochranu, správu a plánování krajiny, prostřednictvím přijetí specifických opatření uvedených v článku 6;
- c) zavést postupy pro účast veřejnosti, místních a regionálních orgánů a jiných stran, které jsou zainteresované

sovány na definování a provádění krajinných politik zmiňovaných v písmenu b výše;

- d začlenit krajinu do svých politik územního a urbánního plánování, do své kulturní, environmentální, zemědělské, sociální a hospodářské politiky, jakož i do ostatních politik s možným přímým či nepřímým dopadem na krajinu.

V rámci zvláštních opatření (článek 6) jsou specifikovány závazky smluvních stran k zavádění a provádění krajinných politik:

- a zvyšovat povědomí občanské společnosti, soukromých organizací a veřejných orgánů o hodnotě krajiny, její úloze a jejích změnách;
- b podporovat vzdělávání a výchovu odborníků v oboru hodnocení krajinných celků a činností v krajině; multioborové vzdělávací programy v oblasti krajinné politiky, ochrany, správy a plánování krajiny, určené pro profesionály v soukromém i veřejném sektoru a pro dotčená sdružení; školní a vysokoškolské vzdělávací programy, které se v rámci příslušných disciplín zaměří na hodnoty spjaté s krajinou a na otázky týkající se její ochrany, správy a plánování;
- c za aktivní účasti veřejnosti, místních a regionálních orgánů a jiných stran, které jsou zainteresovány na definování a provádění krajinných politik a na základě mezinárodních zkušeností a spolupráce v metodo-

logické oblasti vymezit své vlastní typy krajiny na celém svém území; analyzovat jejich charakteristiky, síly a tlaky, které je mění; zaznamenávat jejich změny; vyhodnotit takto vymezené krajiny s ohledem na zvláštní hodnoty, které jsou jim připisovány zainteresovanými stranami a dotčeným obyvatelstvem;

- d za aktivní účasti veřejnosti, místních a regionálních orgánů a jiných stran, které jsou zainteresovány na definování a provádění krajinných politik definovat cílové charakteristiky krajiny pro vymezené a vyhodnocené krajiny;
- e pro realizaci krajinných politik zavést nástroje zaměřené na ochranu, správu a/nebo plánování krajiny.

Významný prostor věnuje Úmluva evropské spolupráci, dotýkající se zohledňování krajinného rozměru mezinárodních politik, vzájemné pomoci a výměny informací, jakož i přeshraniční spolupráce na místní a regionální úrovni.

Strategie odpovědnosti za českou krajinu minulosti, dneška a budoucnosti

Příspěvkem k přípravě a implementaci Úmluvy na půdě MŽP ČR byla realizace výzkumného projektu Zajištění realizace Evropské úmluvy o krajině v další činnosti MŽP. Na jeho řešení se podílely Výzkumný ústav Silva Taroucy pro krajinu a okrasné

zahradnictví Průhonice, Ústav aplikované ekologie v Kostelci nad Černými lesy, Löw & spol. Brno a další spolupracovníci. 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 (s předmětem veřejného zájmu), ve které se naplňují teze Evropské úmluvy o krajině v podmínkách České republiky.

Strategie odpovědnosti za českou krajinu minulosti, dneška a budoucnosti je strukturována do těchto oblastí:

- a) zvyšování povědomí občanské společnosti, soukromých organizací a veřejných orgánů o hodnotě krajiny, její úloze a jejích změnách;
- b) vzdělávání a výchova odborníků specialistů, jakož i dalších pracovníků soukromého a veřejného sektoru, sdružení a organizací včetně školních vzdělávacích programů všech stupňů škol (od základních po vysoké);
- c) vymezení typů krajiny na území ČR, zpracování jejich charakteristik, sil a tlaků, které tyto krajinné typy mění, sledování jejich vývoje (dopadů v krajině); vyhodnocení vymezených typů krajiny s ohledem na hodnoty odborné i laické veřejnosti;
- d) definování cílových charakteristik výše vymezených a vyhodnocených krajín za účasti odborné i laické veřejnosti;



Obr. 1: Jedinečná krajina Českého ráje je nejenom naší nejstarší chráněnou krajinnou oblastí, ale i 25. evropským geoparkem UNESCO (Hruboskalsko)



Obr. 2: Krajina Žďárských vrchů odráží na mnoha místech stopy tradiční zemědělské kultivace vrchovin, které je třeba udržet (Jimramovsko)

e) nástrojové vybavení pro realizaci krajiných politik (nástroje na ochranu, správu a/nebo plánování krajiny):

- legislativa (právní prostředí),
- výzkum a metodologie,
- koncepční a plánovací nástroje,
- ekonomické nástroje,
- organizační nástroje,
- přeshraniční a mezinárodní spolupráce.

V další části příspěvku je představena dílčí oblast strategie, dotýkající se koncepčních a plánovacích nástrojů pro realizaci krajiných politik. Úplné znění návrhu Strategie odpovědnosti za českou krajinu minulosti, dneška a budoucnosti je publikováno ve sbornících 3. ročníku konference Tvář naší země – krajina domova (Weber, Novotná 2005 a, b).

Možnosti implementace EÚoK v oblasti koncepčních a plánovacích nástrojů pro realizaci krajiných politik

Příprava koncepčních a plánovacích nástrojů pro realizaci krajiných politik je významnou oblastí implementace EÚoK na národní úrovni. V rámci výzkumu opírajícího se o vyhodnocení silných a slabých stránek současného stavu, jakož i potenciálních hrozeb a příležitostí byly navrženy následující strategické kroky:

Na všech úrovních rozhodování vytvářet koncepce, plány a projekty v oblasti ochrany, správy a plánování krajiny, soustavně je aktualizovat a zvyšovat jejich účinnost, jako významného preventivního nástroje k eliminování škod na majetku, přírodních a kulturních hodnotách krajiny a organizačního a motivačního nástroje k zachování a rozvoji těchto hodnot.

V tomto směru:

- a) usměrňovat rozvoj urbanizace a forem využívání krajiny,
- b) chránit a rozvíjet hodnoty krajiny a minimalizovat negativní dopady lidské činnosti na krajinu,
- c) nabízet a podporovat rozmanité, územně diferencované a z ekologického pohledu šetrné (trvale udržitelné) způsoby využívání krajinového potenciálu,
- d) rozvíjet a uplatňovat ve všech formách výstavby a využívání krajiny aspekty odpovědného nakládání s přírodními zdroji a krajinou jako celkem.

Zpracovat Návrh krajinné politiky ČR, vycházející z projednaného a odsouhlaseného návrhu Strategie odpovědnosti za českou krajinu minulosti, dneška a budoucnosti

- a) v návrhu pro vymezené časové období především definovat závaznou politickou vizi pro práci s krajinou a nástroje jejího naplňování (přípravit a vyhodnotit možné scénáře vývoje krajiny, principy

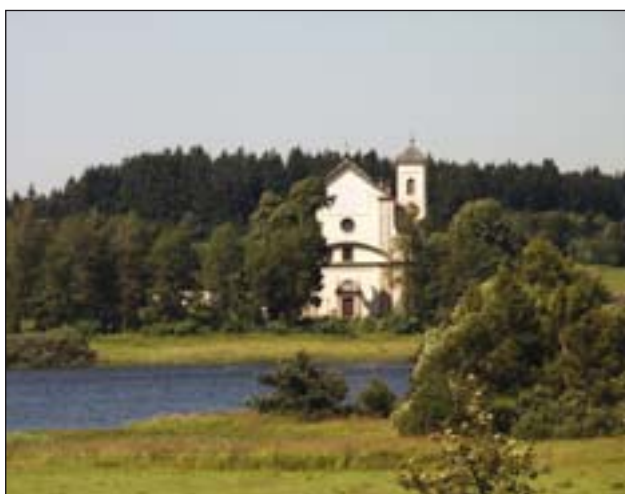
a cíle krajinné politiky, přístupy a provázaný systém nástrojů pro její realizaci),

- b) zpracovat územní průmět krajinné politiky ve vazbě na výše uvedenou politickou vizi, opírající se o zpracovanou typologii krajiny, hodnocení vymezených typů a definování cílových charakteristik krajiny,
- c) dosáhnout programové shody hospodářských a nehospodářských resortů v oblasti cílů a územních průmětů krajinné politiky, výsledný návrh krajinné politiky integrovat do stávajících a připravovaných politik a koncepcí s vazbou na krajinu (např. Státní politika životního prostředí ČR, Politika územního rozvoje ČR, Koncepce agrární politiky ČR pro období po vstupu do EU, Státní program environmentálního vzdělávání, výchovy a osvěty v České republice, Národní politika výzkumu a vývoje České republiky na léta 2004–2008, a dalších),
- d) krajinnou politiku periodicky vyhodnocovat a aktualizovat.

Vyhodnotit výsledky Státního programu ochrany přírody a krajiny ČR a obdobných programů a ve vazbě na přijatý návrh krajinné politiky připravit Státní program odpovědnosti za krajinu, definující prioritní úkoly v oblasti ochrany, správy a plánování krajiny. Program přiměřeným způsobem promítnout do dalších resortních



Obr. 3: Součástí zájmu Evropské úmluvy o krajině je i krajina sídel (lázeňský park v Poděbradech)



Obr. 4: Do krajiny českého pohraničí se postupně vrací život, což může být příležitostí i hrozbou pro tamní krajinu (Novobystřicko)

programů a rozpracovat na úrovni regionální (kraje) a místní (mikroregiony, obce).

Ve vazbě na koncepci krajinné politiky vytvořit jednotný, jasně strukturovaný, a provázaný systém plánovacích nástrojů pro oblast ochrany, správy a plánování krajiny.

Při jeho koncipování vycházet:

- a) z legislativních předpokladů obsažených v kap. 2.6.1. předložené strategie,
- b) z důkladného zhodnocení využitelnosti stávajících plánovacích nástrojů průřezového i oborového charakteru a možností zvýšení jejich účinnosti (s ohledem: na úroveň postižení ochrany, správy a plánování krajiny; na požadovanou úroveň pořizovatelů a zpracovatelů plánů; na způsob projednávání, schvalování a závaznost dokumentace, na návaznost a propojenost v rámci potřeb naplňování krajinné politiky, na možnost zapojení a participace veřejnosti při jejich přípravě a schvalování a další kritéria),
- c) z vyhodnocení nejnovějších domácích i zahraničních poznatků a zkušeností z oblasti obsahové náplně i efektivity fungování plánovacích systémů.

Do doby vytvoření nového systému plánovacích nástrojů plně využívat všech institutů dotýkajících se krajinné politiky ve stávajících koncepcích a plánech.

V rámci dílčích inovací stávajících plánovacích systémů:

- a) usilovat o zvýšení účinnosti stávajících nástrojů ochrany přírodního a kulturního dědictví krajiny a jejich vzájemné provázání (např. ÚSES, krajinný ráz, chráněná území přírody, krajinné památkové zóny apod.),
- b) připravit návrh nových nástrojů (krajinný plán, zóny zvýšené péče o krajinu, krajinařské úpravy jako neopominutelná součást ÚPD, všech stupňů projektové dokumentace staveb a využití území,

rozpracování Agendy 21 apod.),

- c) doplnit stávající převážně konzervačně a složkově orientované plánovací pohledy na krajinu o pohledy zohledňující integrovaný a celostní přístup ke krajině,
- d) při návrhu opatření v krajině uplatňovat s ohledem na situaci motivační, iniciační a inovační přístupy a až po jejich vyčerpání přístupy regulační a restriktivní,
- e) posilovat možnosti týmové a multidisciplinární spolupráce ve zpracovatelských týmech, jakož i profesní předpoklady a rozhled pořizovatelů,
- f) zabezpečit odpovídající předpoklady a finanční krytí pro koncepční přípravu ochrany, správy a plánování krajiny.

Vrátit a posilovat důvěru odborné i laické veřejnosti ve všechny koncepční a plánovací nástroje s vazbou na krajinu:

- a) informovaností odborné i laické veřejnosti (vč. aktivních forem, např. pracovních dílen, panelových diskusí, pořádáním seminářů, výstav, prezentací apod.),
- b) transparentností průběhu pořizování, zpracovávání a realizace plánů a koncepcí (mj. veřejné soutěže na výběr zpracovatele, dodržování profesní etiky apod.),
- c) participací veřejnosti na tvorbě a při rozhodování (např. podpora participativních forem plánování – akční plánování, veřejná projednávání a slyšení, podpora účasti veřejnosti v procesech EIA, SEA apod.),
- d) delegováním spoluodpovědnosti za přípravu a realizaci plánů a opatření (účast v pracovních skupinách, komisích, možností spolurozhodo-



Obr. 5: Odcizení a nezájem uživatelů o krajinu vyžaduje změnu přístupu (Radonicko)

- vání a spolufinancování apod.),
- e) dohledem a participací státu, veřejných orgánů, profesních komor i sdružení občanů nad přípravou a dodržováním platné legislativy, standardů zpracování, profesních řádů apod.,
- f) posilováním povědomí veřejnosti i zadavatelů a zpracovatelů všech koncepcí a plánů s vazbou na krajinu o nutnosti respektování hodnot krajiny a potřebě jejího rozvoje na základě trvalé udržitelnosti.

Vytvářet, doplňovat a vyhodnocovat datovou a dokumentační bázi o krajině a jejím vývoji.

Závěr

Evropská úmluva o krajině je výzvou k odpovědnému nakládání s krajinou. Krajina je zde chápána v celém kontextu souvislostí, podmiňujících dlouhodobě udržitelné soužití člověka a přírody. Pomocí Úmluvy jsme nabádáni k identifikaci krajinných hodnot a vytvoření účinných nástrojů k ochraně, správě a plánování krajiny. Tyto nástroje by měly být součástí krajinných politik připravovaných za aktivní účasti veřejnosti, místních a regionálních orgánů a dalších stran. Krajina má být začleněna do politik územního a úrbánního plánování, do kulturní, environmentální, zemědělské, sociální a hospodářské politiky, jakož i do ostatních politik s možným přímým či

nepřímým dopadem na krajinu.

Jako součást návrhu Strategie odpovědnosti za českou krajinu minulosti, dneška a budoucnosti byly představeny možnosti implementace EÚoK v oblasti koncepčních a plánovacích nástrojů pro realizaci krajinných politik. Návrh této strategie byl připraven v rámci výzkumu pro MŽP ČR, jako podklad pro další práci v oblasti implementace EÚoK. Ke zvládnutí implementace EÚoK je především potřeba posílit politické, uživatelské i občanské povědomí o krajině a ve spolupráci se všemi zainteresovanými resorty vytvořit odpovídající prostor a moderní nástroje k ochraně, správě a plánování krajiny. V kontextu nového stavebního zákona a z něho se odvíjejících vyhlášek v oblasti územního plánování je zřejmá naděje na posílení vyváženého rozvoje naší krajiny. Jak bude tato příležitost využita, ukáže nejbližší budoucnost.

Použité zdroje:

KYSELKA, I. *Co pro nás vyplývá z přijetí Evropské úmluvy o krajině*. Urbanismus a územní rozvoj 3/2001. s. 25–32. Brno : Ústav územního rozvoje, 2001.

MÍCHAL, I. *Účast veřejnosti v územním rozhodování*. (Příspěvek pro konferenci Development v podmínkách ČR), in: Tvář naší země – krajina domova, dodatky, sborník 2. ročníku konference o krajině konané 8.–11. října 2002 na Pražském hradě a v Průhonicích, 2002. Česká komora architektů a Společnost pro krajinu, 28–29 s.

Návrh na podpis a ratifikaci Evropské úmluvy o krajině. Soubor materiálů pro schůzi vlády, č.j.: M/100808/02. MŽP ČR, 2002.

WEBER, M. – NOVOTNÁ, G. *Strategie odpovědnosti za českou krajinu minulosti, dneška a budoucnosti – východisko implementace Evropské úmluvy o krajině*. In: Plos J. [ed.]: Tvář naší země – krajina domova 2: Trendy urbanizace evropského prostoru. – Sbor. 3 roč. konf., Praha a Průhonice, 8.–10. března 2005. s. 12–16.

WEBER, M. – NOVOTNÁ, G. *Strategie odpovědnosti za českou krajinu minulosti, dneška a budoucnosti*. In: Dejmal I. [ed.]: Tvář naší země – krajina domova 0 – Sbor. 3 roč. konf., Praha a Průhonice, 8.–10. března 2005. s. 131–159.

[Fotodokumentace: archiv autora.]

Ing. Martin Weber
Výzkumný ústav Silva Taroucy
pro krajinu a okrasné zahradnictví
Průhonice

ENGLISH ABSTRACT

The European Landscape Convention and the Options of its Implementation in View of the Concept and Planning Tools for the Realization of Landscape Policies, by Martin Weber

The European Landscape Convention, CETS No. 176, is a new tool, destined exclusively for the protection, administration, and planning of the landscape in all European countries. On 1 October 2004 the Convention became obligatory for the Czech Republic. This contribution presents the contents of the document, quoting selected parts from the Convention's official translation. As part of the draft of the *Strategy of the Responsibility for the Czech Landscape of the Past, Today, and the Future*, some possibilities of the implementation of the Convention are discussed in view of the concept and planning tools of landscape policies.