

# JAK CHRÁNIT ZPF ANEB KAM SMĚŘUJE JEHO OCHRANA?

Vladimír Mackovič

Ochrana zemědělského půdního fondu vykonává kývavý pohyb. Jedno výrazné vychýlení bylo v osmdesátých letech minulého století. Tuhý centralistický přístup měl k dispozici řadu konkrétních nástrojů (pověstný paragraf 7a zákona, institut náhradních rekultivací, odvody za odnětí apod.). Současné dění směřuje k vychýlení opačným směrem. Ve společnosti dosud chybí zřetelná, srozumitelná, sjednocující, dlouhodobá strategie ochrany zemědělského půdního fondu, včetně účinných nástrojů a opatření.

Ochranu ZPF považuje větší část současné společnosti jako překážku pro podnikání, pro zhodnocení majetku či pro rozvoj sídel, případně za prostředek, kterým „ekologisté“ blokují připravované investice. Prostě se podle jejich názoru jedná o nadbytečnou záležitost. Potřebu chránit zemědělskou půdu je nutné podepřít nejen všeobecně platnými formulacemi, ale i zdůvodnit a rozlišit míru ochrany konkrétních částí území státu, kraje a obce.

Vlastní odnímání se děje „ukusováním“ ze ZPF pro jednotlivé konkrétní záměry na různých místech a koridorech. Proti zdůvodněným záměrům stojí „samocenný“ orgán ochrany ZPF, který se může opírat jen o „zakrnělé“ předpisy z počátku devadesátých let minulého století. Z doby, kdy byly nové společenské poměry teprve „v plenkách“. Současná ochrana ZPF totiž nemá při jednání s investory legislativně a odborně podložené důvody konstatovat „tady ano, tady určitě ne a tady za určitých podmínek ano“. Orgán ochrany ZPF může se vším nesouhlasit z hlediska „vyššího principu“ nebo se nechat „ukecat“ k povolení odnětí. Pokud s ním souhlasí, tak to vlastně nevadí, zatím. Jenže nevíme, jak dlouho to **zatím** ještě nebude vadit.

## Úvod

V ochraně zemědělského půdního fondu (ZPF) nevíme, zda je za pět minut dvanáct nebo pět minut po dvanácté. O vývoji úbytku ZPF jsou k dispozici pouze sumární údaje z katastru nemovitostí. Z nich lze zjistit jen meziroční rozdíly v rozsahu evidovaných druhů pozemků v krajích nebo celé ČR, ale nelze vyhodnocovat reálné trendy úbytku zemědělského půdního fondu.

Meziroční úbytek evidované zemědělské půdy nelze totiž ztotožnit s jejím zábořem. Do evidence se mimo jiné promítají i přesuny mezi jednotlivými druhy pozemků na základě změn metodiky evidence. Například došlo k metodické úpravě v evidování pozemků ve vojenských prostorech. Původně byly evidovány jako ostatní plochy (tedy nezemědělské plochy). Po úpravě metodiky evidence se začaly vykazovat jako trvalé travní porosty, čili jako zemědělská půda. V ČR tak rázem přibýly stovky hektarů zemědělské půdy, i když v terénu zůstal stav nezměněn.

Skutečné trendy úbytku zemědělské půdy a struktura kvality odňaté zemědělské půdy nejsou v současnosti z veřejných zdrojů dostupné. Bez znalosti reálného vývoje a bez analýzy zpětné vazby nelze provádět racionální korekce a opatření v zájmu ochrany ZPF. Situace mi připomíná scénu z Formanova filmu „Hoří má panenka“, kdy se v sále zhasne, aby mohlo dojít k nápravě.

## Jaký byl výchozí stav?

Před rokem 1990 měla zemědělská půda jednoznačně danou prioritu. U zemědělského půdního fondu (ZPF) se preferovalo jeho hospodářské využití, které bylo považováno

za strategickou funkci. Zemědělství mělo totiž produkovat potravinářské komodity středního pásma v takové výši, aby byla zajištěna soběstačnost státu v této oblasti výživy. Na území celého státu proto byl ZPF považován za nenahraditelný prostředek k zajištění tohoto strategického cíle. Podíl zemědělské půdy na jednoho obyvatele v ČR patřil v Evropě mírně pod průměr. Trend úbytků ZPF se však zrychloval.

V roce 1976 byl proto přijat nový zákon o ochraně zemědělského půdního fondu. Výrazně posílil administrativní nástroje jeho ochrany. Je nutno uvést, že s administrativním přístupem souvisela i pravidelná a relativně podrobná evidence uskutečněných záborů ZPF. Každoročně byly k dispozici rámcové charakteristiky realizovaných investičních záměrů (v členění po okresech), které v daném roce vyvolaly výraznější rozsah odnětí ZPF.

Zákon ale nepřinesl očekávané zpomalení úbytku ZPF, zejména orné půdy. V osmdesátých letech byla proto přijata novela zákona, kterou byl mimo jiné doplněn pověstný § 7a. Administrativní způsob ochrany ZPF tak získal jednoznačně specifikované atributy a měl možnost klást další tvrdé ekonomické podmínky za odnětí ZPF. Konkrétně se jednalo o tyto atributy:

a) *absolutní ochrana vybraných segmentů zemědělské půdy*

- orné půdy zařazené do 1. a 2. třídy ochrany,
- odvodněných pozemků orné půdy,
- zavlažovaných pozemků orné půdy,
- rekultivované zemědělské půdy,
- intenzivních ovocných sadů,
- chmelnic,
- vinic,
- zelinářských pozemků.

Výjimky z paragrafu 7a mohla udělit pouze vláda.

### *b) možnost uložit povinnost provést náhradní rekultivace za uskutečnění zábor zemědělské půdy*

Snaha stabilizovat plošný rozsah zemědělské půdy, respektive orné půdy, rozšířila spektrum ekonomických nástrojů ochrany ZPF. K odvodům za odnětí ze ZPF přibyl institut náhradních rekultivací. Podle kvality zabírané zemědělské půdy mohl orgán ochrany ZPF nařídít provedení náhradních rekultivací až do výše trojnásobku zabírané orné půdy. Původní představa byla, že náhradní rekultivace se uskuteční na území, které „spravoval“ orgán ochrany ZPF, jenž náhradní rekultivaci nařídil. Časem se však ukázalo, že je to prakticky nerealizovatelné pro nedostatek vhodných ploch. Náhradní rekultivace tak mohly být uloženy kdekoli na území republiky. K záborům docházelo například v úrodných zázemích velkých měst a rekultivovalo se na Šumavě či jinde v podhůří.

Převážně byly rekultivovány nivy vodotečí, podmáčené louky, mokřady a další plochy, které do té doby nebylo možné velkovýrobní technikou obhospodařovat, a probíhala na nich přirozená sukcese. Možná dobrá myšlenka z hlediska zajištění zemědělské produkce, ale zaměřená nevhodným směrem, měla problematické dopady. Orná půda na rekultivovaných plochách stejně většinou nebyla vhodná pro intenzivní velkovýrobní obhospodařování. Rekultivace byly prováděny převážně v méně příznivých přírodních podmínkách pro zemědělskou produkci (klimatických, půdních a terénních). Přitom náhradní rekultivace výrazně přispívaly k úbytku nelesní vegetace v krajině, k nevhodným úpravám vodního režimu a k realizaci dalších technických opatření ke „zprůmyslnění“ krajiny. Intenzivně se tak snižovala ekologická stabilita krajiny.

Negativní dopady náhradních rekultivací na ekologickou stabilitu krajiny vyvolaly mimo jiné urychlení prací na terorii ÚSES. Územní systém ekologické stability (ÚSES) měl jako jeden z cílů zajistit v zemědělské krajině územní ochranu nelesní vegetace, ekosystémů a biotopů, které sice nesplňovaly kvalitativní parametry na jejich vyhlášení za zvláště chráněné lokality či území, ale v zemědělské krajině mají nezastupitelnou ekologickou funkci.

Z urbanistického hlediska lze konstatovat, že přirozený rozvoj řady sídel byl deformován ochranou ZPF, zejména paragrafem 7a. Plošný rozvoj sídla urbanisticky či technicky žádoucím směrem neztřídkově zablokovala ochrana ZPF. Přitom se často jednalo o relativně malý rozsah potenciálně dotčeného § 7a. Jiným příkladem úzké vazby ochrany ZPF a urbanistických koncepcí bylo přehodnocení veškeré rozpracované územně plánovací dokumentace z hlediska zastoupení § 7a na rozvojových plochách. Z těchto lokalit byly vypuštěny ty části, na které se § 7a vztahoval. Tak pouze jeden z mnoha faktorů, které podmiňují plošný rozvoj sídel, jej zablokoval a často zdeformoval. V mnoha sídlech vznikaly deficity ploch, které byly podle konkrétních podmínek potřebné pro přirozený rozvoj bydlení, vybavenosti, ploch pro výrobu apod.

Mezi další důležité kritérium ochrany ZPF patřilo hledisko organizace zemědělského půdního fondu. Ta měla vyhovovat

především jeho uživatelům a velkovýrobním formám obhospodařování. Zemědělská krajina byla souhrnnými pozemkovými úpravami postupně těmto požadavkům přizpůsobována.

To se promítalo do návrhů blokace pozemků s cílem vytvořit hony zemědělské půdy. Obdélníkový tvar se stranami nejlépe v poměru 2 : 3 a velikosti nad 100 hektarů představoval vhodné parametry honu pro kombajnovou sklizeň, leteckou aplikaci výživy či ochrany rostlin apod. Vytvoření honu v krajině bylo podmíněno například zatrubněním drobných vodotečí, odvodněním podmáčených lokalit, vyrovnáváním terénních nerovností, rekultivací polních cest, vykácením dřevin uvnitř honu, scelením pozemků s rozdílnými půdními poměry apod. Přípravoval se i přehled úseků silnic III. třídy, které byly považovány za nadbytečné a jejichž rekultivací by mohly být vytvořeny ještě větší hony. Přitom doprovodné dřeviny podél těchto cest byly v intenzivních zemědělských oblastech jedněmi z posledních zástupců trvalejší vegetace.

V druhé polovině osmdesátých let se již začaly při úpravách zemědělské krajiny výrazněji uplatňovat přírodně bližší přístupy. To se týkalo jak odborné veřejnosti, tak uživatelů ZPF. Byla vydána instrukce devíti ministerstev a ústředních orgánů, která se zabývala pravidly hospodaření v zemědělské krajině. Protierozivní ochrana se ve větší míře začíná řešit vegetačními opatřeními. Při odvodňování se začíná ustupovat od systematických drenáží. Ty byly stále preferovány prováděcími firmami jako finančně výhodné zakázky. Systematické odvodnění však zhoršovalo vodní režim území, vodní toky byly při velkoplošných odvodněních zatrubněny či technicky regulovány. Nutno přiznat, že v té době většina zemědělské půdy s nepříznivým vodním režimem již byla odvodněna.

Zemědělská družstva, která obhospodařovala rozhodující část zemědělské půdy, byla původně zastoupena prakticky v každém sídle. Postupně se zvyšoval tlak na slučování družstev s cílem vytvořit rozsáhlé hospodářské obvody zahrnující správní území několika obcí. Tím se snižovala přímá vazba mezi zemědělcem a obcí, na jejímž území hospodařil. Ztratil se každodenní kontakt uživatele zemědělské půdy se sídlem, s jeho zázemím a s jeho obyvateli. Deficit přímých, každodenních vazeb zemědělce na území, ve kterém hospodaří, snižuje pocit jeho odpovědnosti za stav a vývoj daného sídla a dané zemědělské krajiny.

## **Transformační období**

Od počátku devadesátých let minulého století začala probíhat transformace společenských poměrů. Jednotlivé společenské oblasti se lišily v průběhu a rychlosti transformace. S ochranou půdního fondu souvisí zejména dále uvedené oblasti.

### **Transformace vlastnických vazeb**

Z hlediska záležitostí, které souvisejí se ZPF, měla zásadní význam obnova institutu vlastnictví. Zemědělská půda a zemědělský majetek byl vrácen původním vlastníkům, případně jejich dědicům. Restituce a náhradní restituce byly zvoleny jako nejrychlejší forma obnovy vlastnických vazeb.

Fyzické převzetí restituované zemědělské půdy však stále komplikuje skutečnost, že pozemky původních vlastníků byly v předchozím období sceleny a jejich hranice nejsou v terénu patrné. Jejich fyzické vytyčení v území a vyznačení v katastru nemovitostí jsou zajišťovány především procesem komplexních pozemkových úprav (KPÚ). Tento proces však neprobíhá potřebným tempem. Termín jejich dokončení se dnes, při stávajícím trendu a kapacitním zabezpečení, odhaduje nejméně na 50 let.

Půda ve vlastnictví státu měla být přednostně využita pro náhradní restituace, dále pro revitalizaci zemědělské krajiny (zejména k realizaci prvků územního systému ekologické stability na zemědělské půdě, pro realizaci krajinářských opatření potřebných například pro ochranu zemědělské půdy) a zbývající část byla odstátněna. Uvažovalo se, že se vytvoří administrativní a ekonomické podmínky, které by umožnily přímému uživateli státní půdy její odkoupení.

Obnovení vlastnických vazeb k zemědělské půdě mělo být impulzem k transformaci zemědělského hospodaření. Předpokládalo se, že s restituovaným zemědělským majetkem budou hospodařit především rodinné zemědělské farmy. Očekávalo se, že tato forma hospodaření postupně získá rozhodující podíl na zemědělském trhu. Jak ukázal čas, nestalo se tak. Dosud dominuje obhospodařování nájemci, kteří užívají přes 90 procent zemědělské půdy.

Vlastník zemědělské půdy měl být přitom zárukou její ochrany. Přímé vazby zemědělce na území, ve kterém žije a hospodaří s cílem předat půdu v nezhoršeném stavu následné generaci, představovaly očekávané faktory, které měly přispět k revitalizaci zemědělské krajiny a k ochraně ZPF. Víze související s ochranou zemědělské půdy a jejím vlastnictvím spočívala v předpokladu, že vlastník půdy bude lépe chránit svůj majetek než úředník. Jenže vlastnictví zemědělské půdy bylo od padesátých let minulého století přerušeno na téměř čtyřicet let. Prakticky dvě generace žily bez přímé vazby na vlastněnou půdu. Pro většinu restituentů vrácená zemědělská půda již nebyla zdrojem obživy, který by se měl předávat z generace na generaci. Restituovaná zemědělská půda se stala hlavně zbožím, které je možné za určitých podmínek výrazně zhodnotit. Její zhodnocení souvisí s procesem územního plánování a do území se promítlo jako tzv. „restituční urbanismus“.

### **Transformace legislativy a státní správy**

V roce 1992 byl přijat nový zákon o ochraně ZPF č. 334/92 Sb. Obsahuje jak formulace o zásadním významu zemědělské půdy pro zemědělskou produkci, tak uvádí i význam mimoprodukčních funkcí ZPF.

Neobsahuje však již administrativní nástroje absolutní ochrany ZPF. Jeden z mála konkrétních nástrojů představují odvody za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu. Tento nástroj byl oslaben rozšířením spektra případů, kdy se odvody neplatí. Výše odvodů nemá zabudován instrument valorizace a jejich výše od přijetí zákona nebyla dosud prakticky valorizována. Ani po jejich zvýšení promítnutím

dotčené ekologické váhy vlivu nejsou odvody účinným nástrojem ochrany ZPF. Přitom se ceny v ČR od roku 1992 násobně zvýšily. Pokud výše odvodu v roce 1992 mohla alespoň částečně vést investora k úvahám o nezbytném odnětí, v současné době činí odvody většinou zanedbatelný podíl z celkové výše připravované investice. Řada investorů požádá o vynětí pro celou lokalitu, ale fakticky využije jen její část a se zbytkem spekuluje.

U dotčených orgánů ochrany ZPF sice ze setrvačnosti doznívá administrativní přístup, ale zákon jim k tomu již neposkytuje potřebnou oporu, jakým byl například § 7a. Ochrana ZPF má v gesci Ministerstvo životního prostředí. To mělo a má řadu tematických priorit, ale ochrana ZPF k nim dosud nepatřila. Jakoby podvědomě nebylo možné zapomenout na škody, které přírodě a krajině způsobily náhradní zemědělské rekultivace.

Ochrana ZPF neprospělo zrušení okresních úřadů. Na této úrovni měly dotčené orgány přiměřený odstup od uvažovaných změn v území. Na druhé straně však měly nezbytnou míru znalosti řešeného území a jeho vazeb, které jsou potřebné pro zasvěcené posuzování a rozhodování.

Nutno přiznat, že ochrana ZPF nepatří na resortu životního prostředí mezi hlavní témata, na které se soustřeďuje jeho pozornost. Zájem se střídavě, obvykle kampaňovitě, soustřeďuje na vybrané dílčí složky životního prostředí. Porovnáme-li množství legislativy, jejich novel u jiných složek životního prostředí, ochrana ZPF si musí vystačit prakticky s tím, co bylo přijato v první polovině devadesátých let. K výraznější novelizaci nedošlo zřejmě i proto, že existovaly politické snahy ještě výrazněji usnadnit proces odnětí zemědělské půdy. Byly obavy, že by se při projednávání novel ochrana ZPF ještě více oslabila.

### **Transformace územního plánování**

Po roce 1990 bylo územní plánování většinou společností považováno za přežilý nástroj centrálního plánování. Jako takové nemělo patřit do tržního prostředí s obnoveným institutem vlastnictví. Ochrana veřejného zájmu v území, kam patří i racionální ochrana ZPF, byla často ztotožňována s centralistickým řízením. Vlastník, respektive vlastník-investor, měl být tím rozhodujícím faktorem, který určuje rozvoj území a ochraňuje jeho hodnoty. A k tomu není územní plánování potřebné. To byl častý názor laické, ale i části odborné veřejnosti.

Stavební zákon byl po roce 1990 postupně několikrát novelizován. Současně hned začaly diskuse o přípravě zákona nového. Jednou z uvažovaných variant byla i jeho kodexová forma. Shodou různých okolností však až do roku 2006 musela postačovat novelizace stavebního zákona z roku 1976. V první polovině devadesátých let bylo územní plánování zařazeno pod resort životního prostředí. Předpokládalo se, že územní plánování bude mimo jiné nástrojem preventivní ochrany ZPF. Tu mělo obsahovat navržené řešení ÚPD. Po převodu územního plánování z resortu životního prostředí nebyl tento úmysl dále rozvíjen.



Na přelomu 80. a 90. let existovala na území České republiky síť urbanistických středisek, která pokrývala území svých zřizovatelů – krajů. Střediska měla ve svých archi-vech řadu podkladů o území a bylo v nich zastoupeno širší spektrum profesí. Mezi ně patřili i specialisté na ochranu zemědělského půdního fondu. Krátce se rozvažovalo, zda zachovat tuto síť jako nekomerční subjekty pro potřeby územního plánování. Nestalo se tak a projekce územního plánování má tedy po roce 1990 čistě komerční a tržní charakter od zpracování dokumentace k územnímu řízení až po vyhotovení územně plánovací dokumentace kraje. Kontinuální územně plánovací činnost a sledování veřejného zájmu v území tak zůstává zcela na bedrech orgánů územního plánování.

Převaha nabídky<sup>1)</sup> nad poptávkou<sup>2)</sup> postupně vede k atomizaci projekční složky územního plánování. Postupně dochází k tomu, že většinu odborných tematických oblastí zajišťuje při zpracování územních plánů autorizovaný architekt či urbanista. Tržní prostředí drží ceny za vyhotovení ÚPD nízko. Ceny územních plánů se výrazně odvíjejí od počtu obyvatel obce. Takže územní plány venkovských obcí musí zpracovat prakticky v celé šíři urbanista sám. Řada speciálních urbanistických profesí přestává v územním plánování nacházet své uplatnění. Ochrana ZPF, krajinář, geograf mezi ně patří. Redukce se však netýká jen spektra zastoupených profesí při zpracování ÚPD, ale i hloubky zpracování.<sup>3)</sup> Také zpracování urbanistické koncepce, která by měla mimo jiné představovat pomyslnou červenou niť koncepčně propojující v řešeném území jeho dosavadní vývoj (minulost), aktuální požadavky a potřeby (současnost) a formulovat principy a zásady jeho dalšího rozvoje (budoucnost), nemá při řešení ÚPD dostatečný prostor. Obsah územního plánu se totiž často determinuje na promítnutí plošných nároků právě aktuálních požadavků na změny využití území.

### Současné období

Zemědělská půda je dlouhodobě chápána především jako prostředek k zajištění výživy obyvatel. Po 2. světové válce zemědělská výroba nestačí produkovat dostatek potravin. Od 60.–70. let minulého století se však situace v Evropě začíná měnit. Zemědělství produkuje dostatek potravin a postupně dochází k nadprodukcí zemědělských komodit. Díky vyšší produktivitě práce a dalším intenzifikačním faktorům zemědělská prvovýroba poskytuje stále méně pracovních příležitostí. Z marginálních oblastí, kde zemědělství představuje rozhodující zdroj pracovních příležitostí, obyvatelé odcházejí do center osídlení za prací. Úplnému vyliďnění má zabránit zemědělství zaměřené na „údržbu“ kulturního charakteru krajiny.

V České republice se začínají řešit otázky zemědělské nadprodukce koncem devadesátých let minulého století snahou motivovat útlum zemědělské prvovýroby. Ve veřejnosti se tak posiluje dojem, že zemědělské půdy je nadbytek.

Jak citlivě se musí používat nástroj dotací, ukázala první léta druhého tisíciletí. Problém nadprodukce zemědělských komodit a jejich následného obtížného uplatnění na trhu se řešil motivací zemědělců ke snížení obhospodařovaných ploch ponecháním části zemědělské půdy ležet ladem. Další možností, jak nezvyšovat výrobu potravin a zachovat přitom pracovní příležitosti v zemědělství, bylo zainteresování zemědělců na produkci biomasy pro energetické účely. Během krátké doby převládla v ČR „žlutá“ pole osetá řepkou. Zemědělci rychle zjistili, že je výhodnější pěstovat „biopaliva“ než potraviny, nebo nechat pole ladem. Řepka má nejlépe propracovanou velkovýrobní technologii pěstování. Produkce biomasy byla finančně zajímavější, než ponechání polí v klidu. Takže i tam, kde by z hlediska dalších funkcí území byl vhodný útlum zemědělské produkce, se intenzivně zemědělsky hospodaří (sídelní aglomerace, zázemí velkých měst). V rámci EU se totiž dosud nejvyšší dotace poskytují právě na plochu obhospodařované orné půdy.

Zemědělská půda však kromě rostlinné produkce plní celou řadu dalších funkcí. V publikaci „Půda v České republice“<sup>4)</sup> jsou charakterizovány funkce zemědělské půdy. Stručně lze uvést jejich následující přehled:

- **Produkční funkce půdy**  
*Zásadní funkce půdy, je zdrojem rostlinné a potažmo i živočišné výroby.*
- **Prostorová funkce půdy**  
*Půda jako prostorová základna pro socioekonomické aktivity člověka.*
- **Hydrologická a vodohospodářská funkce půdy**  
*Půda je infiltračním a influkčním prostředím pro atmosférické srážky a nejdůležitějším prostředím pro jejich retenci, akumulaci a drenáž.*
- **Ekologická funkce půdy**  
*Pedodiverzita podmiňuje rozmanitost biotopů, a tím ve svých důsledcích rozmanitost celé krajinné mozaiky.*
- **Sanitární a hygienická funkce půdy**  
*Půda je prostředím pro řadu látkových a energetických přeměn, filtračních pochodů a pochodů samočisticích včetně transformace odpadů.*
- **Pufrační schopnost půdy**  
*Půda má schopnost odolávat změnám půdní reakce při okyselení nebo alkalizování půdy. Pufrační schopnost půdy nabývá na významu v souvislosti s výskytem tzv. „kyselých dešťů“.*
- **Transformační funkce půdy**  
*Půda je prostředím, kde dochází k rozkladu organických látek – mineralizaci. Mineralizace je hlavním zdrojem získávání energie heterotrofních organismů.*
- **Sociální funkce půdy**  
*Půda je předmětem vlastnictví a tudíž zbožím. Výraznou sociální funkci může mít půda v méně příznivých a marginálních oblastech, kde je hlavním zdrojem zaměstnanosti (při „správě krajiny“).*

1) Územní plány mohou zpracovat nejen autorizovaní urbanisté, ale všichni architekti s „velkou“ autorizací.

2) Obce si pořizují ÚPD jednou za několik let.

3) Dosud nejsou k dispozici závazné standardy, z kterých by bylo možné odvodit požadovanou míru podrobnosti zpracování ÚPD.

4) MŽP a MZe, Praha 2009; ISBN 80-903482-4-6; str. 43 Funkce půdy.

- Kulturní funkce krajiny

*Půda je archiv přírodního a civilizačního vývoje. Jsou v ní ukryté paleontologické a archeologické artefakty.*

V odborné literatuře se v současném období uvádí, že pro zajištění výživy obyvatel ČR by postačovalo 40–60 % výměry zemědělské půdy v ČR. To však nelze interpretovat tak, že zbývající část zemědělské půdy lze zastavět či jinak trvale znehodnotit její funkce. Pro konkretizaci nezbytného rozsahu zemědělské půdy z hlediska dalších funkcí neexistují potřebné podklady. Nelze tedy kvantifikovat nezbytný rozsah půdy v ČR. Pouze je zřejmé, že půda jako taková se všemi svými funkcemi a vazbami je prakticky neobnovitelná a její rozsah se bude stále jen zmenšovat. Dá se ovlivnit jen rychlost tohoto trendu, struktura a kvalita zabírané půdy a místa odnětí tak, aby z hlediska veřejného zájmu vznikla relativně nejmenší škoda. A tady je jeden z problémů současnosti, který prezentují jako soubor otázek: Co je veřejným zájmem? Kdo jej má specifikovat a chránit? Komu je zodpovědný ten, který má veřejný zájem chránit a nečiní tak? Kdo bude určovat pořadí či váhu veřejných zájmů, pokud se dostanou do střetu? A lze vůbec něco tabuizovat jako veřejný zájem?

Jak uvádí zákon o ochraně zemědělského půdního fondu, zemědělská půda je: „základním přírodním bohatstvím naší země, nenahraditelným výrobním prostředkem umožňujícím zemědělskou výrobu a je jednou z hlavních složek životního prostředí“<sup>5)</sup>.

Na význam některých dalších funkcí zemědělské půdy reagoval zákon o ochraně zemědělské půdy specifikací faktorů životního prostředí, které budou negativně ovlivněny odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu. V příloze tohoto zákona jsou uvedeny ekologické váhy těchto vlivů:

Charakteristika faktoru životního prostředí negativně ovlivněného odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu	Ekologická váha vlivu
Národní parky – I. zóna, národní přírodní rezervace a národní přírodní památky	20
Národní parky – II. zóna, chráněné krajinné oblasti – I. zóna, přírodní rezervace a přírodní památky	15
Národní parky – III. zóna, chráněné krajinné oblasti – II. zóna, územní systémy ekologické stability	10
Ochranná pásma národních parků, chráněné krajinné oblasti – III. zóna a významné krajinné prvky	5
Chráněné oblasti přirozené akumulace podzemních a povrchových vod a ochranná pásma vodních zdrojů II. stupně	10
Ochranná pásma léčivých zdrojů a minerálních vod stolních vně ochranných pásem I. stupně nebo užších prozatímních ochranných pásem	10
Území mimo plochy určené platnou územně plánovací dokumentací k zástavbě nebo pro jiné urbanistické funkce	5
Chráněná ložisková území	5

5) § 1, zákon o ochraně ZPF č. 334/1992 Sb.

6) Viz sdělení č. 17 sekce legislativy a státní správy a sekce ochrany přírody a krajiny Ministerstva životního prostředí ze dne 1. září 1997 č.j. 410/1385/97.

*Poznámka:*

*Významné krajinné prvky (VKP) mají ekologickou váhu vlivu 5. Dosud se však nepodařilo zajistit výklad závazného postupu jak vymezovat údolní nivy, které jsou VKP ze zákona. Na rozdíl od ostatních VKP ze zákona, není údolní niva evidována v katastru nemovitostí.*

Pomocí ekologické váhy vlivu se upřesňuje, respektive zvyšuje výše odvodů za odnětí zemědělské půdy. Ekonomický nástroj ochrany ZPF, tedy odvod za odnětí zemědělské půdy však není v tržním prostředí dostatečně využíván. Výše odvodů stanovená počátkem devadesátých let dostatečně nemotivuje zejména zahraniční investory k racionálnímu využití zabírané zemědělské půdy. Právě naopak. Přísnější a finančně náročnější podmínky vynětí zemědělské půdy v řadě evropských států vedou k tomu, že na území ČR jsou budována plošně náročná zařízení, jakými jsou například přízemní velkoplošné skladové areály a mezisklady.

V některých případech se dokonce účinnost tohoto nástroje záměrně oslabuje. Jedná se například o plochy pro bydlení. Po roce 1990 skončila hromadná bytová výstavba zajišťovaná státem či obcemi. S pokračující dobou narůstala potřeba bytů pro novou generaci. Pro větší zainteresování soukromých investorů byl proto zákon o ochraně ZPF doplněn o následující ustanovení:

*(6) Odvody za trvalé odnětí půdy se nepředepíše též v případech odnětí pro stavby pro bydlení v zastavitelných plochách vymezených územním plánem nebo zásadami územního rozvoje.*

Paragraf 11 odst. 3 písm. c zákona č. 334/1992 Sb. uvádí řadu staveb, pro které se nepředepisují odvody za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu. *Jedná se o komunikace, nádvoří, zpevněné plochy a zeleň při bytové výstavbě, stavby technického vybavení a stavby občanského vybavení, tj. školy všech typů, mateřské školy, kina, divadla, kulturní domy, výstavní sítě, nemocnice, polikliniky, zdravotní zařízení a střediska, ústavy sociální péče včetně ústavů pro mládež, dětské domovy, stavby církevní (kaple, kostely, modlitebny), hřbitovy<sup>6)</sup>.*

Přes všechny funkce a širší vazby zemědělského půdního fondu na obecnou ochranu krajiny zůstává ochrana ZPF v defenzivě a „osiřelá“. Je pravda, že stejně jako krajinný ráz, bývá i ochrana ZPF využívána, a chtělo by se říci zneužívána, k blokadě záměrů, u kterých nejsou k dispozici argumenty zvláštní ochrany přírody a krajiny. Nejedná se o systémový postup. Argumentuje se jen tím, co poslouží k zamítnutí, respektive nesouhlas se nezdůvodní, i když u jiného, obdobného záměru nebyly s odnětím problémy. Proto onen pocit „zneužívání“ ochrany ZPF.

Prostřednictvím záboru zemědělské půdy řeší společnost, stát, obce, kraje, právnické i fyzické osoby své skutečné i „pofiderní“ deficity, potřeby a zájmy. Jako příklady plošně náročných záměrů, které vyvolávají zábor zemědělské půdy lze uvést:

- Výstavba nadřazených dopravních systémů, které mají napojit ČR na stávající evropské dopravní síť (dálnice, železniční koridory) a doplnění silničního propojení center osídlení ČR kapacitními komunikacemi.
- Se zlepšujícím se dopravním napojením začíná být území ČR využíváno pro budování dopravních terminálů, skladových komplexů a meziskladů nadnárodních firem s evropskou působností. Využívá se přitom geograficky vhodná poloha ČR v těžišti Evropy, příznivé cenové poměry, zájem obcí o výstavbu na jejich správním území apod.
- Mění se charakter prodejní obchodní sítě. Samostatným obchodům a obchodním domům, které jsou rozloženy uvnitř zástavby, začínají konkurovat komerční zóny. Na okrajích měst vznikají plošně náročné obchodní komplexy včetně rozsáhlých parkovišť.
- Dohání se deficit ve výstavbě obytných souborů. Ze sociologických šetření vyplývá, že 80 % obyvatel by rádo bydlelo ve vlastním rodinném domě. Na okrajích sídel i volně v krajině vznikají rozsáhlé obytné soubory a obytné satelity, kterým se přezdívá „paneláky na ležato“ či „sídelní kaše“. K výstavbě těchto souborů jsou často využity pozemky, které byly vráceny v restituci. Na základě toho vzniklo i označení „restituční urbanismus“. Hospodářské noviny, které lze zařadit mezi seriózní tiskoviny, radily koncem devadesátých let, jak nejlépe zhodnotit své volné finanční prostředky. V článku se doporučovalo zakoupit levnou zemědělskou půdu a následně se snažit o její zařazení do zastavitelných ploch, čímž by se jejich hodnota zvýšila mnohonásobně.
- Stát řešil ekonomické a sociální problémy budováním strategických průmyslových zón. Dolní hranice jejich plošné výměry byla stanovena na 250 hektarů. Někteří zahraniční investoři požadovali i pětisethektarové areály. Stejně tak jako u skladových areálů komerčních zón, byly i u průmyslových zón požadovány zejména rovinné plochy s dobrými podmínkami pro zakládání staveb. Zahraniční investoři totiž uplatňují opakované projekty s vyřešenými technologiemi apod. Těmto požadavkům nejlépe vyhovují zemědělské půdy zařazené do I. či II. třídy ochrany.
- Dalším plošně náročným fenoménem, který se v ČR výrazně prosadil, jsou golfové hřiště. Golfové areály sice obvykle nevyžadují nejkvalitnější zemědělskou půdu. Mohou však v území změnit jeho vodní režim (v golfových areálech se buduje závlaha, aby byly travnaté plochy zelené i v době přísušků a odvodnění, aby mohl být areál co nejdéle v provozu tj. brzo po dešti, brzy zjara a dlouho na podzim), či ovlivnit některé mimoprodukční funkce krajiny. Ve srovnání s prvními realizacemi areálů, kdy na celé ploše docházelo ke skrývce a ke značným terénním úpravám za účelem nové modelace terénu, se postupně nacházejí přijatelné kompromisy.
- Nevýhradní ložiska nerostných surovin (ve vazbě na ochranu ZPF se jedná zejména o štěrkopísky) jsou součástí pozemku a podnět k jejich těžbě může dát jejich vlastník. Přestože existuje Surovinová politika ČR a krajské surovinové koncepce, jsou jejich výstupy do té míry obecné, že se obtížně aplikují při posuzování nových požadavků na zahájení těžby, a tím záboru půdy. Přitom štěrkopísky se vyskytují v oblastech s relativně

nejlepšími přírodními předpoklady pro vysokou zemědělskou produkci. Jedná se například o jižní Moravu či Polabí.

Ve všech výše uvedených případech se obtížně uplatňuje v zákoně ustanovená zásada ochrany ZPF – *odnímat jen nejnútnejší plochu zemědělského půdňho fondu*. Lze stanovit nejnútnejší plochu pro golfové areály či pro těžbu štěrkopísků v ČR? Teoreticky by bylo možné rámcově odhadnout potřebu štěrkopísků pro výstavbu v ČR. Ale lze v tržním prostředí EU bránit uplatnění komodity na trhu mimo ČR? Jaká je nezbytná plocha pro strategické investory? Nelze dopravní stavby, např. různé mimoúrovňové křižovatky, řešit z hlediska záboru ZPF efektivněji? Kolik obchodních zón je skutečně potřeba a musí být jejich parkoviště řešena tak extenzivně?

Dosud platný zákon požaduje, aby pořizovatelé a projektanti ÚPD *navrhli a zdůvodnili* takové *řešení*, které je z hlediska ochrany zemědělského půdňho fondu a ostatních zákonem chráněných obecných zájmů *nejvýhodnějši*. Lze tyto požadavky naplnit, když řešení determinují požadavky jednotlivých investorů? Ti si nepožijují pozemky v odpovídajících zastavitelných plochách dle platné ÚPD, ale obvykle si nejdříve zajistí pozemky a následně nárokují, obvykle s pomocí obce či nejružnějšiho lobování, jejich zařazení mezi zastavitelné plochy.

Projektant musí *dále vyhodnotit předpokládané důsledky* navrhovaného řešení na zemědělský půdňho fond, a to zpravidla ve srovnání s *jiným možným řešením*. Opět obtížně uplatňované ustanovení. Těžbař může těžít na ložisku, které vlastní, nelze tedy jeho podnikatelský záměr odkazovat na ložisko, které vlastní konkurence.

Při zpracování územních plánů dochází k jakési „degradaci“ profese ochrany ZPF na pouhé vyčíslení plošných nároků. V době počítačového zpracování územních plánů stačí jednou sestavit algoritmus a vyčíslení plošných nároků v členění po družích pozemků a dotčených tříd ochrany lze jednoduše získávat. Dosavadní trend směřuje k tomu, že již na úrovni zadání se předloží předpokládaná výše záboru a dotčené třídy ochrany. A v rámci projednání návrhu zadání již orgán ochrany ZPF rozhodne. Tak se často chápe racionalizace postupu při zajištění územní připravenosti pro zamýšlené investice. Již nyní se objevují argumenty ve stylu: „V zadání návrh prošel, tak ho tam jen zamalujte. Nějaká urbanistická koncepce, nějaké zdůvodnění, nějaký veřejný zájem? To už přece vyřešily dotčené orgány a zastupitelé při projednávání návrhu zadání a při jeho schvalování“.

## Závěrem

K základním problémům ochrany zemědělského půdňho fondu patří hledání potřebného kompromisu mezi zájmy vlastníků zemědělských pozemků a veřejným zájmem na zachování spektra funkcí zemědělské půdy. Z vlastnictví vyplývají pro jejich majitele vlastnická práva, která mohou být



omezena jen za určitých podmínek: veřejný zájem, za náhradu, v souladu se zákonem. Na druhé straně zemědělský půdní fond jako určitá entita zemědělských pozemků konkrétních vlastníků plní řadu funkcí ve veřejném zájmu. Stále se hledá přijatelný vztah mezi konkrétním vlastnictvím zemědělské půdy a ochranou veřejných zájmů vázaných na funkce ZPF.

Proces územního plánování má předpoklady potřebný kompromis hledat a specifikovat. Jen je ještě potřeba upozornit na skutečnost, že z vlastnění zemědělské půdy nevyplývá automatické právo ji změnit na stavební pozemek. Zastavitelné plochy a stavební pozemky jsou vymezovány postupem, který specifikuje stavební zákon. V současné době je však ve veřejnosti výrazně zastoupen názor, že pokud záměr vlastníka není ve střetu s nějakým limitem, který vyplývá z legislativy nebo správního rozhodnutí, nelze mu odmítnout požadavek na zařazení jeho zemědělského pozemku do zastavitelné plochy. A právě ochraně ZPF nevyplývá z legislativy konkrétní vymezitelný limit<sup>7)</sup>. Ten se měl či má hledat v dlouhodobě pojaté koncepci využití daného území, kterou by měla vyjadřovat urbanistická koncepce obsažená v ÚPD. Následné změny ÚPD by neměly výrazněji narušit či změnit přijatou koncepci, měly by ji pouze upřesňovat, etapizovat, doplňovat.

Ochranu ZPF nelze realizovat jako „jeden proti všem“. Krajinu tvoří z více než z poloviny zemědělská půda. Krajinař nemůže potřebu setrvalé existence zemědělské půdy ignorovat. Skutečného krajinaře nelze ztotožňovat se zarytým ochráncem přírody, který je úzce zaměřen například na zvlášť chráněné druhy a organismy. Tací řadí zemědělskou půdu a zemědělce mezi své hlavní nepřátele. Za krajinaře také nelze považovat ty, kteří ke krajině přistupují jako k něčemu, z čeho je potřeba udělat „anglický park“ či jinak záměrně koncipované území s dominancí „estetická“. Ti obvykle chápou zemědělskou půdu jako prostor, kde se ještě nemohli uplatnit. I když to tak může vyznívat, nejsem ani proti ochraně přírody, ani proti tvorbě kulturní krajiny. Nejdříve je však třeba dojít k rámcové shodě na prioritách, které mají být v jednotlivých částech krajiny dlouhodobě stabilizovány a ochráněny. A ochrana zemědělské půdy by měla mezi priority patřit. Dlouhodobost přitom chápou jako časový úsek delší než několik nezkrácených volebních období.

Územní plánování má stávajícím stavebním zákonem dány určité předpoklady k preventivní a systémové ochraně nejhodnotnějších částí ZPF a k formulaci veřejného zájmu v ochraně ZPF na celostátní, krajské a obecní úrovni. Lze k tomu vhodným způsobem využít jeho vybraná ustanovení.

### **Celostátní úroveň**

V politice územního rozvoje přispět k rámcové diferenciaci zemědělské půdy na území ČR. V PÚR by byly vymezeny

oblasti s celostátním významem pro zemědělskou produkci. Zvýšená hodnota těchto zemědělských produkčních oblastí by vyplývala jednak z nejpříznivějších přírodních podmínek<sup>8)</sup> pro zemědělskou produkci, a jednak z jejich celostátně významného rozsahu. Návrh PÚR by měl zajistit na celostátní úrovni těmto oblastem odpovídající územní ochranu a celistvost.

### **Krajská úroveň**

Řešení zásad územního rozvoje využít k diferenciaci zemědělského půdního fondu na území kraje prostřednictvím oblastí se shodným krajinným typem a k nim vztaženým cílovým charakteristikám krajiny. Zemědělské produkční oblasti by na krajské úrovni zahrnovaly segmenty zemědělské krajiny s přírodními předpoklady pro relativně nejvyšší<sup>9)</sup> zemědělskou produkci. Cílová charakteristika vztažená k této oblasti shodného krajinného typu by měla formulovat rámcové podmínky jejich územní ochrany na úrovni kraje. U jiných oblastí shodného krajinného typu a jejich cílových charakteristik uplatnit další mimoprodukční funkce ZPF. Například návrh ZÚR Středočeského kraje vymezil následující oblasti se shodným krajinným typem: krajina sídelní, krajina příměstská, krajina rekreační, krajina polní, krajina chmelařská, krajina vinařská, krajina vodárenská, krajina relativně vyvážená, krajina zvýšených kulturních a přírodních hodnot, krajina přírodní. Pro každý typ krajiny byla naformulována cílová charakteristika. Navržené vymezení jednotlivých typů krajiny a návrhy jejich cílových charakteristik mohou při projednávání návrhu ZÚR kompetentní veřejné orgány<sup>10)</sup> potvrdit, upřesnit či prohloubit.

### **Úroveň obcí s rozšířenou působností**

Při zpracování územně analytických podkladů vymezit na území obce s rozšířenou působností lokality s relativně nejpříznivějšími<sup>11)</sup> přírodními podmínkami pro zemědělskou produkci (viz § 26 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb.). Tyto lokality chápat jako zvýšené hodnoty území, které by se promítaly do problémového výkresu jako omezení vyplývající z vlastnosti území.

### **Obecní úroveň**

V územních plánech rozčlenit nezastavěné území pomocí ploch s rozdílným způsobem využití. Do ploch zemědělských zařadit části území, které mají v daném území nejlepší přírodní podmínky k relativně nejvyšší<sup>12)</sup> zemědělské produkci. Při vymezování dalších typů ploch s rozdílným způsobem využití (plochy přírodní, plochy vodní a vodohospodářské, plochy lesní a plochy smíšené nezastavěného území) zohlednit mimoprodukční funkce zemědělské půdy. Pokud má územní plán navrhovat uspořádání krajiny (jak lze odvodit z § 43 odst. 1), nelze v nezastavěném území mechanicky zakreslovat plochy zemědělské tam, kde katastr

7) V tomto případě by bylo možné využít § 26 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb. V něm se uvádí: „Územně analytické podklady obsahují... omezení změn v území z důvodu ochrany veřejných zájmů, vyplývajících z právních předpisů nebo stanovených na základě zvláštních právních předpisů nebo vyplývajících z vlastností území (dále jen „limity využití území“)“. Zvýšený zájem ochrany ZPF v daném území by bylo možno vyjádřit tímto způsobem.

8) Zejména klimatických, půdních a terénních.

9) Na území kraje.

10) Ve smyslu Úmluvy o krajíně.

11) Na území ORP.

12) Ve správním území obce.

nemovitostí eviduje zemědělskou půdu, plochy lesní tam, kde jsou evidovány lesy apod. Uspořádání krajiny by mimo jiné mělo zohlednit zvýšené hodnoty území, navrhnout řešení deficitů a střetů v krajině, zajistit přiměřenou obecnou ochranu krajiny, zohlednit obecné podmínky ochrany krajinového rázu apod. K tomu nepostačují údaje z katastru nemovitostí, i když jsou v digitální podobě.

A také vhodně formulovanými územními podmínkami pro využití těchto ploch vytvořit základní předpoklady diferencované ochrany zemědělského půdního fondu v řešeném území.

... na konec ...

Období dvaceti let vytvořilo dostatečný prostor pro reálnou analýzu ochrany ZPF v tržním prostředí se zohledněním práv a povinností vlastníka zemědělské půdy. Je potřeba, při zohlednění společenských a znalostních poměrů počátku třetího tisíciletí, naformulovat a navrhnout:

- strategické cíle ochrany ZPF v ČR,
- účinné nástroje ochrany ZPF,

- indikátory vývoje ochrany ZPF, jako zpětnou vazbu pro
  - zjišťování míry naplnění strategických cílů,
  - zjišťování případných odchylek od přijatých strategických cílů,
  - vyhodnocování účinnosti jednotlivých nástrojů ochrany ZPF,
  - návrhy úprav či doplnění nástrojů ochrany ZPF.

Návrhy strategických cílů projednat a bez tendenčního zkreslení schválit. Následně pravidelně vyhodnocovat jejich plnění a operativně přijímat potřebná nápravná opatření.

Článek zakončím volnou citací z vystoupení architekta Oldřicha Koláře<sup>13)</sup> na konferenci uspořádané v roce 1976 ku příležitosti přijetí nového zákona o ochraně ZPF. V témže roce už byl přijat nový stavební zákon. Architekt Kolář zahájil své vystoupení následovně: „Doufám, že přijetím obou zákonů skončí období líbánek“. Po krátké přestávce, kdy sál rozpačitě zašuměl nepochopením, pokračoval: „Věřím, že skončilo období, kdy si zástupci obou resortů budou vzka-zovat – můžete nám... a odpověď zněla vy nám taky.“ Mohu si jen povzdechnout směrem k nebesům: pane architektke Koláři, líbánky dosud neskončily.

*Ing. arch. Vladimír Mackovič  
U-24, s. r. o.*

## ENGLISH ABSTRACT

### **How to Protect Agricultural Land Resources, Or What Are the Prospects of Land Protection?** by Vladimír Mackovič

The protection of agricultural land resources is in oscillatory motion. One evident deflection was in the 1980's when the tough centralist approach used a variety of specific tools, while today's situation deflects in the opposing direction. The society still lacks in a comprehensible, unifying and continuous strategy of land resource protection, including efficient tools and measures. By the majority of the current society, land protection is considered as an obstacle to undertaking, property betterment or development, or perhaps a means for the environmentalists to block investments. Authorities responsible for land resource protection cannot but rely on obsolete regulations from the early 1990's. So, the necessity to protect agricultural land has to be supported by generally valid definitions, and the extent of protection in specific parts of the country, region or municipality must be newly substantiated and diversified.

13) V sedmdesátých a osmdesátých let minulého století býval vysokým státním úředníkem v oblasti územního plánování.