

# KRAJINA JAKO POPELKA. BUDE JEJÍM PRINCEM ÚZEMNÍ PLÁNOVÁNÍ?

Dagmar Saktorová

*Ochranou krajiny se zabývá několik resortů – životní prostředí, zemědělství, památková péče. Problémem je jejich přílišná specializace na určitý okruh problémů z jejich hlediska podstatných. Územní plánování by mělo všechna tato hlediska zahrnout, hodnotit krajinu komplexně a současně chránit a zlepšovat stav krajiny jako prostředí, v němž žijí lidé.*

Územní plánování ve veřejném zájmu chrání a rozvíjí přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území, včetně urbanistického, architektonického a archeologického dědictví. Přitom chrání krajinu jako podstatnou složku prostředí života obyvatel a základ jejich totožnosti [§ 18 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)].

Krajinu vnímáme většinou jako samozřejmost, jako něco, co tady je a bylo, a začínáme se o ni více zajímat zpravidla až v okamžiku, kdy ji někdo nebo něco chce narušit nebo změnit způsobem, který se nám nelíbí.

Mám rád/a – nemám rád/a – to je nejčastější hodnocení, kterým vyjadřujeme vztah ke krajině. Jakkoli je toto hodnocení subjektivní, můžeme se asi dohodnout na tom, že objektivně existují hodnoty krajiny, o nichž panuje všeobecná shoda, třebaže je nedokážeme úplně přesně vyjádřit a klasifikovat.

Vztah ke krajině se utváří a formuje mimo jiné v závislosti na tom, kde jsme vyrostli. Lidem, kteří vyrostli v nížinách, nemusí horská krajina připadat ničím zajímavá, a naopak horalé by mohli být nešťastní z výhledu na velké širé rodné lány. Krajina je vždy s výjimkou pralesa více nebo méně ovlivněná člověkem, více nebo méně antropomorfní neboli kulturní, přírodní čili divoká. Obliba „divokosti“ nebo „kulturnosti“ krajiny je individuální, ale většina se asi cítí dlouhodobě lépe v krajině kulturní, poznamenané způsobem života a hospodařením našich předků, v krajině členěné cestami, mezemi polnos-

tí, remízky, se záchytnými body dominant v podobě zdálky viditelných staveb, ale i drobných kapliček a božích muk kolem cest. Přírodní a kulturní složky krajiny přitom nelze od sebe oddělit, jedna působí na druhou a vzájemně se ovlivňují.<sup>1)</sup> Krajina přitom není jenom „to kolem“ sídel, její nedílnou součástí je sídlo samo. Krajina tedy není jen příroda, její součástí jsou města a vesnice, cesty, dráty a potrubí, které je spojují a všechny stavby mimo ně, ve volné krajině. Krajina je součástí sídla a sídlo je součástí krajiny.

Ochrana krajiny je primárně svěřena zákonu č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. V pojetí tohoto zákona však výrazně převažuje orientace na přírodní složku krajiny, což je zřejmé jak z textu jeho § 2, kde se klade důraz na ekologii, tak z vymezení pojmů v § 3, kde např. významnými krajinnými prvky pro potřeby tohoto zákona jsou pouze prvky více či méně „přírodní“: lesy, rašeliniště, vodní toky, rybníky, jezera, údolní nivy, skalní útvary atd., mohou jimi být i cenné plochy porostů sídelních útvarů včetně historických zahrad a parků. Naproti tomu zřícenina hradu na skále, poutní kostel na kopci, silueta sídla nebo krásná vyhlídka v tomto pojetí významnými krajinnými prvky nejsou, třebaže se jednoznačně v krajině uplatňují. To se projevuje mj. v hodnocení vlivů záměrů a koncepcí na přírodu a krajinu (EIA, SEA), kdy např. u větrných elektráren téměř



Foto © Dagmar Saktorová

Nízký Jeseník – ilustrační foto

nikdy není konstatován jejich významný negativní vliv, protože jednotlivým sledovaným živočichům a rostlinám nevadí. Moták pochop<sup>2)</sup> chápe krajinu jinak než člověk.

Velmi problematický je výklad § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny, týkající se ochrany krajinného rázu. K tomuto zřejmě těžko legislativně uchopitelnému paragrafu, užívajícímu nejednotně definovatelné pojmy a neměřitelná kritéria, nebyla za dobu platnosti zákona vydána vyhláška. V důsledku toho vzniklo široké spektrum odborných názorů, výkladů a přístupů. Jednou krajní polohou je názor, že problematiku, která nemá jednoznačné významy, má velký podíl subjektivních hledisek a poskytuje proto různé možnosti výkladu, nelze legislativně uchopit a neměla by být řešena zákonem. Takový názor je podpořen nekonzistentním přístupem orgánů ochrany přírody k rozhodování ve věci ochrany krajinného rázu a též využívání § 12 pro záležitosti, které s krajinným rázem nemají nic společného.

1) CÍLEK, Václav a kol. *Krajina a revoluce. Významné přelomy ve vývoji kulturní krajiny Českých zemí*. Malá Skála 2005.

2) Moták pochop – *Circus aeruginosus* – dravec z čeledi jestřábovitých. Ve střední Evropě hrozí motákoví pochopovi nebezpečí v podobě ničení jeho stanovišť – bažin s rákosovými porosty (<http://www.priroda.cz/lexikon.php?detail=860>).

S tím souvisí i kritické výhrady vůči odbornému vybavení orgánů ochrany přírody a jejich kompetenci k posuzování otázek estetiky krajiny a kulturně-historických hodnot. Na opačné straně spektra stojí (v praxi uplatňované) postoje, v jejichž důsledku pracovníci orgánů ochrany přírody a krajiny zasahují do řešení staveb – tedy do problematiky, která je výhradně v kompetenci autorizovaných osob.<sup>3)</sup>

Zákon č. 20/1987, o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů, se dívá na krajinu zase z jiného pohledu. Soustřeďuje se kromě jednotlivých objektů především na vesnické nebo městské památkové zóny a rezervace, čili zastavěná území památkově chráněná. Památková péče se sice týká i kategorie krajinných památkových zón, ale těch je na území České republiky vyhlášeno pouze 19 a s novými se příliš nespěchá, zejména z obavy před

administrativní zátěží kvůli požadavku správního řízení, jež by mělo být zahajováno pro jakékoli úpravy všech nemovitostí na území těchto zón.<sup>4)</sup> Ochrana je v krajinných památkových zónách pro změnu soustředěna zejména na nemovitosti, nikoli na krajinu jako celek. Tak dochází k paradoxnímu stavu, kdy jsou např. chráněna jednotlivá zastavení cenné křížové cesty, ale prostor mezi nimi a soubor jako celek, tedy křížová cesta jako taková, chráněna není. V praxi by tak soukromý vlastník pozemku mohl mezi jednotlivé kapličky nebo sochy křížové cesty nastavět třeba posedy, stánky nebo kůlny pro uskladnění zemědělských výpěstků, cestu rozorát a celý areál znehodnotit.

Územnímu plánování bylo chránění krajiny „dáno do vínku“ stavebním zákonem (viz úvodní odstavec). S odkazem na Evropskou úmluvu o krajině<sup>5)</sup> je zde zdůrazněna úloha krajiny jako prostředí života obecně. Evropská úmluva o krajině neakcentuje pouze přírodní složku krajiny, ale považuje ji za důležitou součást kvality života lidí: v městských oblastech a na venkově, v narušených oblastech stejně jako v oblastech vysoce kvalitních, v oblastech pozoruhodných i běžných. Krajina má v tomto smyslu svou hodnotu, i když to není krajina vysloveně „krásná“. Odhlédneme-li od nepříliš přesného českého překladu, z úmluvy vyplývá povinnost územního plánování krajinu zkoumat, nalézt její hodnoty a ty chránit, případně navrhnout opatření pro zhodnocení krajiny (cílové charakteristiky). Jakým způsobem územní plánování krajinu chrání, resp. může chránit?

Politika územního rozvoje ČR 2008 (PÚR ČR 2008) zmiňuje hned v první z republikových priorit (14) potřebu zachovat ráz jedinečné kulturní krajiny. Přitom vyžaduje tvůrčí, ale citlivý přístup ke krajině jako k živému, v čase proměnlivému celku. V odstavci (20) pak požaduje vytvářet podmínky pro ochranu krajinného rázu s ohledem na cílové charakteristiky a typy krajiny. V kapitole 3 Rozvojové oblasti a rozvojové osy, v oddíle Koncepce je v souvislosti s krajinou uváděna explicitně pouze ochrana a využití jejího rekreačního potenciálu, v kapitole 4 Specifické oblasti je odkazováno pouze na ochranu specifických přírodních, kulturních a civilizačních hodnot území. To ovšem neznamená, že se krajiny netýkají i jiné priority a kritéria obsažené v PÚR ČR 2008, vždyť krajina je tvořena všemi složkami území, zastavěným územím sídel, dopravní a technickou infrastrukturou i nezastavěným územím.

Zásady územního rozvoje řeší problematiku krajiny zejména prostřednictvím vymezení specifických krajin v řešeném území a stanovením jejich cílových charakteristik včetně územních podmínek pro jejich dosažení. Opět však (stejně jako u PÚR ČR 2008) platí, že téma krajiny je více či méně součástí téměř všech podmínek a požadavků v zásadách územního rozvoje obsažených. Zásady územního rozvoje ovšem nemohou řešit podrobnosti, které jim nepřísluší, podrobnosti územního a regulačního plánu nebo územního rozhodnutí. Chránit krajinu a rozvíjet její hodnoty je za těchto podmínek velmi obtížné, zvláště když správní soudnictví často pohlíží na snahu regulovat něco na území obcí jako zásah do jejich kompetencí. Nejen soudy, ale i obce a některé vrcholné orgány veřejné správy si zřejmě dostatečně neuvědomují, že území kraje se skládá z obcí, a že žádný prostor mezi obcemi, ve kterém by kraj mohl svrchovaně hájit zájmy, k nimž má zákonné zmocnění, neexistuje. Kraj tedy musí do působnosti samospráv zasahovat, pokud chce plnit cíle



Foto © Dagmar Šaktorová

Ruda u Tvrdkova – křížová cesta

3) VOREL, Ivan. Krajinný ráz a jeho ochrana. In: *Ochrana přírody 2006*.

4) KUČEROVÁ, Věra et al. Ochrana a péče o historickou kulturní krajinu v České republice prostřednictvím institutu krajinných památkových zón (SWOT analýza). *Zprávy památkové péče 2013*, roč. 73, číslo 4, str. 340–246.

5) ETS 176 – Evropská úmluva o krajině, 2000.

územního plánování – „chránit krajinu jako podstatnou složku prostředí života obyvatel“. Krajinu nelze rozparcelovat podle hranic obcí a svěřit ji do péče pouze samosprávě.

Územní plán ve smyslu vyhlášky č. 500/2006 Sb. obsahuje koncepci uspořádání krajiny, včetně vymezení ploch a stanovení podmínek pro změny v jejich využití... Obsahuje však územní plán skutečně koncepci krajiny? Z praxe znalosti územních plánů na území Moravskoslezského kraje mohu říci, že většinou ne. Řešení krajiny se omezuje na vymezení územního systému ekologické stability (ÚSES) a zakreslení aktuálního stavu: ploch lesa, ploch zemědělské půdy, vodních ploch a ploch zeleně. Kromě ÚSES se v tomto území zpravidla nic nenavrhne. V některých územních plánech jsou vymezeny plochy přírodní, které se sice dále dělí a jejich využití se různým způsobem reguluje (územní plán obsahuje více druhů přírodních ploch, některé „s průchodem zvěře“), ale s koncepcí to nemá nic společného. Požadavky na základní koncepci rozvoje území obce, vyjádřené zejména v cílech zlepšování dosavadního stavu, tedy i na koncepci krajiny, by měly být obsaženy už v zadání územního plánu. Tam by měla být vyjádřena vize, idea rozvoje, nebo alespoň idea zachování současných hodnot a požadavky na jejich ochranu. Návrh územního plánu by měl být naplněním těchto požadavků.

Co vlastně územní plán v rámci koncepcie krajiny může řešit? Koncepcie by neměla být pouze pasivní, ale měla by se pokusit o zlepšení tam, kde je to nástroji územního plánování možné. Domnívám se, že koncepcie by mohla například řešit prostupnost krajiny, a to jak té zastavěné a zastavitelné, tak nezastavěného území. V územních plánech by neměly být navrhovány rozsáhlé zastavitelné plochy, které vytvoří bariéry v území, zlikvidují přirozené a léta používané spojnice sídla s volnou krajinou, způsobí srůstání sídel a vznik tzv. „sídelní kaše“.<sup>6)</sup> Územní plán by měl naopak aktivně přispívat ke zlepšení průchodnosti území navr-



Zdroj: ČÚZK

**Kelníky – výřez z archivní mapy vojenského mapování (ČÚZK)**



Foto © Dagmar-Sektorová

**Kelníky – obnovená cesta**

hování nových cest. Nemusí jít o nákladná technická řešení, mohou to být jen stezky pro pěší a cyklisty. Mnohdy stačí navrhnout obnovu cesty, která je zakreslená v mapě pozemkového katastru, ale při vynucené kolektivizaci zemědělství byla v druhé polovině minulého století rozorána. Územní plán sám o sobě sice cestu do území „nedostane“, ale může vytvořit podmínky pro její realizaci. Takové příklady nových cest ve stopě cest historických skutečně existují, v malé obci Kelníky na Zlínsku se podařilo obnovit někdejší cestu a učinit z ní dokonce silnici pro

motorová vozidla, která zpřístupňuje území obce lépe než jediná dosavadní poněkud krkolomná příjezdová cesta.

V rámci řešení koncepcie krajiny je možné uvažovat i o ochraně a rozvíjení tradiční struktury sídla. Zdaleka ne každé sídlo vykazuje hodnoty, které je třeba chránit, na druhé straně i sídla, která nejsou chráněna jako památkové rezervace nebo zóny, mohou mít nenápadné kvality, které na první pohled možná nejsou zjevné, ale jejichž narušením sídlo ztrácí určitou hodnotu. Opomíjenou kvalitou jsou

6) HNILIČKA, Pavel. *Sídelní kaše*. ISBN 978-80-7294-592-4.

například historické krajinné struktury, zachované stopy dřívějšího hospodaření v podobě hranic polností – plužin, které jsou v krajině zřetelné jako více méně rovnoběžné pásy zapojené vyšší zeleně. Nová zástavba by v takové krajině měla být umístěována ve vazbě na toto původní členění polností. Zastavitelné plochy by neměly být vymezovány bez ohledu na historický půdorysný typ sídla, bez citlivé urbanistické koncepce a v rozložení nepřiměřeném existující půdorysné struktuře. Nové rozvojové plochy by měly být navrhovány pouze v rozsahu odpovídajícím velikosti sídla, nikoli s kapacitou, která by, pokud by byla naplněna, velikost sídla znásobila. Před masivní zástavbou by měly zůstat chráněny zvláště hodnotné pozice, jakými jsou pohledově exponované horizonty, volné plochy bez optických bariér, nebo otevřené průhledy do krajiny.<sup>7)</sup>

Les je často vnímán jako dokonalá příroda. Většina lesů na území ČR jsou však lesy hospodářské, s druhovou skladbou, která vyhovuje především produkci dřeva.<sup>8)</sup> Rozloha lesních pozemků v ČR v posledních desetiletích stále mírně, ale přece roste.<sup>9)</sup> Je ekonomicky výhodné mít na pozemku les tam, kde zemědělská výroba není efektivní. Naproti tomu je již od samého počátku člověkem podmíněné bezlesí nedílnou součástí kulturní krajiny. I když zemědělství nebylo ve vyšších polohách hlavním, bylo však vždy nezbytným zdrojem obživy, proto bezlesí doprovázelo každé vznikající sídlo, ba i každou samotu. Je tedy neodmyslitelnou součástí kulturní krajiny. Z tohoto pohledu je potřebné zachovat zejména bezlesí, která obklopují existující vesnice, vsíky i skupiny o několika domech.<sup>10)</sup>

Obranou krajiny před jejím „znešvažením“ může být v územním plánu také podmínka detailního řešení určité části území, vymezení plochy, pro niž je uloženo zpracování územní studie nebo regulačního plánu. Představuje



Foto © Dagmar Saktorová

### Plužiny v podhůří Jeseníků

to sice pro obec zvýšení nákladů, ale domnívám se, že tato investice se vyplatí, pokud se tak zabrání nežádoucím nevratným změnám. Hodnota parcel v obci je přece neodmyslitelně spojena s celkovou kvalitou prostředí obce, tedy i s krajinou a začleněním sídla do krajiny.

O kompozici krajiny v územním plánování je možné hovořit v ideálním případě, kdy obci jde o zachování a rozvíjení jejích hodnot. Pokud projektant dostane od obce, pro niž zpracovává územní plán nebo jeho změnu, hotový seznam pozemků, z nichž se mají stát automaticky plochy bydlení, je pro něj těžké obhájit sebemenší redukci těchto ploch.

Jedinou nadějí zůstává, že je z návrhu vyloučí dotčený orgán (nejčastěji z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu). Zadání územního plánu, v němž je urbanistická koncepce omezena pouze na požadavky vlastníků, je nedostatečné a krátkozraké. Avšak odmítnout takovou zakázku si může z existenčních důvodů dovolit jen málokdo. Krajský úřad ja-

ko nadřízený orgán má v tomto případě pouze omezené kompetence – ve svém stanovisku hodnotí nadmístní souvislosti – soulad s PÚR, s územně plánovací dokumentací kraje, koordinaci využití území. Znehodnocení krajiny není vyslovenou nezákonností (pokud je potřeba zastavitelných ploch řádně zdůvodněna), nelze tedy použít nástroj státního dozoru podle § 171 stavebního zákona. V takové situaci je tvůrcem kompozice krajiny především samospráva obcí.

Hodnotou krajiny je samotná její nezastavenost. Tempo, jakým ubývá volná krajina, je alarmující a neodpovídá nárůstu počtu obyvatel.<sup>11)</sup> O tom, že je třeba přednostně využívat již vymezené



Zdroj: Geodis Brno, spol. s r. o.

### Letecký snímek rozptýlené zástavby v blízkosti Ostravy

7) LÖW & spol., s.r.o. *Urbanistický manuál sídel na území NP Šumava*. SFŽP 2009.

8) Skladba lesů ČR se od rekonstruované přirozené skladby výrazně liší. Zatímco v současné skladbě dominují jehličnaté lesy, v přirozené skladbě převažují listnaté lesy, jejichž podíl by měl tvořit 65,3 % z celkové plochy lesů ČR, tzn. o 40 % více než je současné zastoupení (Cenia – Klíčové indikátory životního prostředí 2013).

9) Mezi lety 2000–2007 vzrostla plocha lesních pozemků v ČR o 14 tis. ha, zatímco plocha zemědělské půdy poklesla za stejné období o 31 tis. ha. Zpráva o stavu lesa a lesního hospodářství ČR v roce 2010, MZe ČR, ISBN 978-80-7084-995-8.

10) LÖW & spol., s.r.o. *Urbanistický manuál sídel na území NP Šumava*. SFŽP 2009.

11) Rozsah zastavěných a ostatních ploch se v ČR meziročně v roce 2012 zvýšil o 2 204 ha, tedy o 0,26 %, od roku 2000 o 26 366 ha, tj. o 3,3 % (Cenia – Klíčové indikátory životního prostředí 2013). Přitom počet obyvatel za stejné období vzrostl pouze o 2,3 % (ČSÚ 2013).

zastavitelné plochy a rezervy v zastavěném území, hovoří nejen stavební zákon, ale celá řada metodických doporučení. Proč jsou tedy vymezovány stále nové plochy, jež opět zůstávají dlouhé roky nevyužity? Jedním z důvodů je, že nezastavitelné pozemky jsou mnohem levnější, než pozemky, kde se stavět může. Pro stavebníka je pak výhodné koupit pozemky v nezastavitelném území a poté vyřídit změnu územního plánu. Jsme tak svědky absurdní situace, kdy se staví všude, jen ne v územích k tomu určených.<sup>12)</sup> Dalším důvodem je historické vlastnictví pozemků. Pronájem orné půdy hospodářickému zemědělci není pro vlastníka zvláště výhodný. Pomocí územního plánu (zdarma nebo vcelku levně) se pozemky mohou stát mnohem lukrativnějšími. Je také pochopitelné, že vlastníka pozemku chce stavět na svém a ne si drazě kupovat stavební parcelu.

Domnívám se, že v dané situaci nemůže krajinu zachránit pouze územní plánování, potřebná je skutečná spolupráce všech resortů, které v krajině působí, kromě územního plánování přinejmenším životního prostředí, zemědělství a památkové péče. Legislativa upravu-



Foto © Dagmar Saktorová

### ***Nekoncepční zastavování orné půdy***

jící jejich působnost by měla být lépe provázána a umožňující účinnější a operativnější opatření. Užitečná by byla také změna právních předpisů, která by znevýhodnila (např. daňově) vlastnictví nevyužitých stavebních pozemků – zastavitelných ploch. Přes výše naznačené překážky by však územní plánování nemělo boj o hodnoty krajiny vzdávat. Územní plánování totiž chápe krajinu

z výše uvedených oborů nejkomplexněji, v souladu s Evropskou úmluvou o krajině považuje krajinu za základní složku prostředí, v němž obyvatelé žijí, jako výraz rozmanitosti jejich společného kulturního a přírodního dědictví a základ jejich identity.

*Ing. arch. Dagmar Saktorová  
Odbor územního plánování,  
stavebního řádu a kultury  
Krajský úřad Moravskoslezského kraje*

## **ENGLISH ABSTRACT**

### **Landscape like Cinderella: Is physical planning going to be her prince?** by Dagmar Saktorová

Various fields such as environment protection, agriculture and heritage conservation are concerned with landscape preservation. A problem is their excessive specialization in certain issues that are important in their perspective. Physical planning should comprise all these viewpoints, evaluate the landscape in a comprehensive way and, at the same time, protect and improve the state of the landscape as a milieu in which people live.

12) VACULÍKOVÁ, Marie. *Vliv územního plánu na ochranu přírody a krajiny*. Ekocentrum Koniklec, 2012.