

EVROPSKÁ ÚMLUVA O KRAJINĚ A ČESKÉ ÚZEMNÍ PLÁNOVÁNÍ

Karel Maier, Tomáš Peltan

Stavebním zákonem z roku 2006 byla do českého systému územního plánování implementována Evropská úmluva o krajině. Ta poskytuje nový přístup ke krajinám, které definuje prostřednictvím jejich vnímání veřejností, a nečiní rozdíl mezi krajinami hodnotnými, běžnými, narušenými a určenými k obnově. Všechny krajiny mají být vymezeny, analyzovány, hodnoceny a sledovány a na základě toho mají být předmětem ochrany, managementu a plánování. Základním nástrojem plánování je přitom stanovení cílových charakteristik krajiny, které by měly vytvářet sdílenou vizi krajiny a být vodítkem pro vytváření konkrétních opatření. V celém procesu plánování krajiny pak Úmluva požaduje kombinovat expertní znalost s konzultací s veřejností a dalšími aktéry.

Přestože české územní plánování nabízí dostatečné nástroje pro naplnění požadavků Úmluvy, má i několik slabých stránek. Mezi ně patří zejména nejednotná praxe implementace Úmluvy v zásadách územního rozvoje, malá expertní kapacita pro plánování krajiny zejména na lokální úrovni a malá tradice účasti veřejnosti v plánovacích procesech.

Klíčová slova: krajina, územní plánování, participace

Úvod

Stavební zákon z roku 2006 mimo řadu jiných zásadních změn v pojetí územního plánování mění vztah územního plánování a plánování krajiny. Namísto tradičního pohledu urbanisty, zaměřeného především na uspořádání a fungování sídelních útvarů zasazených do krajinového rámce, platný zákon „zrovnoprávňuje“ urbanizované prostředí sídel s tím, co obvykle označujeme jako krajinu, tedy s tou částí prostředí, v níž převládají přírodní prvky.

Stavební zákon také implementuje do českého právního systému principy Evropské úmluvy o krajině (dále též „Úmluvy“), kterou Česká republika podepsala v roce 2002 a ratifikovala v roce 2004.¹⁾

Historie uplatňování Evropské úmluvy o krajině v praxi evropských zemí od jejího vydání v roce 2000 je velmi různorodá. Úmluva sama předpokládá, že uskutečňování principů v ní obsažených se přizpůsobí národním a místním podmínkám; Úmluva neobsahuje žádný pevný model pro struktury a postupy sloužící pro její implementaci. Dokonce ani netrvá na přijetí společné jednotné definice krajiny, jak je v Úmluvě obsažena, protože řada zemí měla již v době vydání Úmluvy

vlastní definice obsaženy ve svých zákonech či dokonce v ústavách. Prakticky všechny evropské země totiž již v roce 2000 měly ochranu, management a plánování krajiny zakotveny ve svém právním systému buď v podobě specifického zákona, nebo byly tyto jednotlivé činnosti vůči krajině upraveny v různých předpisech. Tato skutečnost vedla některé evropské státy k tomu, že se k Evropské úmluvě o krajině formálně nepřipojily nebo ji neratifikovaly. Z členských zemí EU Úmluvu nepodepsalo Německo, Rakousko a Estonsko; Malta sice dokument podepsala, ale neratifikovala ho. Zatím poslední členskou zemí EU, která Úmluvu ratifikovala, bylo Švédsko v roce 2011. V důsledku toho, že ne všechny členské země EU Úmluvu ratifikovaly, se Evropská úmluva o krajině zatím nestala oficiálním společným dokumentem Rady Evropské unie.

Jakkoliv byla problematika ochrany, managementu a plánování krajiny již před vydáním Evropské úmluvy o krajině předmětem národních právních úprav a politik, Úmluva přinesla pro většinu zemí nové pohledy na některé aspekty ochrany, managementu a plánování krajiny:

- Mění se obsah zejména ochrany krajiny od její konzervace ve prospěch předávání jejích hlavních hodnot dalším generacím.

- Přístup k vymezení krajiny, určování jejích charakteristik a jejich hodnot, je založen primárně na tom, „jak je lidé vnímají“. Nejedná se tedy o výlučně expertní činnost. Roli odborníků je „po konzultaci s veřejností [...] definovat cílové charakteristiky krajiny pro vymezení a vyhodnocení krajiny“ [Rada Evropy 2000a: článek 6D].
- Všem krajinám se připisuje rovný význam a věnuje se jim rovná pozornost.
- Pod pojmem krajina je chápána nejen nezastavěná, ale i sídelní krajina.

Základem pro tento článek byl výzkumný projekt Technologické agentury České republiky Aplikace Evropské úmluvy o krajině do zásad územního rozvoje (ZÚR). Výzkum vycházel ze studia příslušných dokumentů, v případě Evropské úmluvy o krajině pak ze srovnávací analýzy jejích různých jazykových verzí. Byla provedena rozsáhlá rešerše teoretických textů vztahujících se k předmětné problematice. Práce též vycházela z praktických zkušeností autorů, kteří v oboru územního plánování působí. V aplikační části byla vypracována pilotní studie analýzy krajiny a návrhu cílových charakteristik pro Karlovarský kraj. Poznatky z pilotní studie byly zobecněny a využity pro normativní výstup v podobě certifikovaného metodického postupu k vymezení typů krajiny a cílových charakteristik krajiny v ZÚR.

1) Ratifikaci Českou republikou se Evropská úmluva o krajině stala právně závaznou pro ČR a je nadřazena národní právní úpravě.

Obsah pojmu krajina

Intepretaci toho, co všechno vlastně krajina v pojetí Evropské úmluvy o krajině je, se věnovala od vydání Úmluvy v roce 2000 řada teoretických prací [Cosgrove, 2000; Mitchell, 2002; Jones, 2003; Widgren, 2004; Wylie, 2007; Morin, 2009]. Jones a Stenseke (2011) koncepty krajiny třídí do čtyř skupin: morfologické, scénické, politické a vnímané.

Morfologický koncept krajiny vychází z hmotných forem a fyzického prostředí jimi utvářeného. Krajina je definována jako prostředí, v němž se vyskytují přírodní prvky i výtvoři lidské činnosti. Morfologicky / fyzicky pojímanou krajinu lze objektivně zkoumat a popisovat metodami přírodních věd. Pokud je ale třeba fyzickou krajinu nějak hodnotit, což je často nutné pro její ochranu, management a plánování, metody a postupy přírodních věd často nepostačují. Hodnocení pak nabývá subjektivního a normativního charakteru a probíhá v kategoriích krásná / ošklivá, atraktivní / nezajímavá, hodnotná / narušená. Zásahy člověka vedoucí k morfologickým / fyzickým změnám krajiny jsou většinou hodnoceny jako negativní; k uchování hodnot krajiny pak slouží její ochrana před negativními vlivy lidské činnosti. Krajiny, které jsou hodnoceny jako krásné, atraktivní a hodnotné, požívají ochranu ve zvláštní míře.

Fyzické prostředí je určující i pro koncept krajiny jako obrazu či scénérie. Pro takto pojímanou krajinu je určující vizuální kvalita, která zprostředkuje estetickou hodnotu. Na rozdíl od morfologického pojetí je vnímání krajiny jako obrazu / scénérie podmíněno subjektivně. Subjektivní vjem může být ovlivněn vnějšími vlivy, například počasím, ročním obdobím apod., ale vnímání a hodnocení krajiny je také ovlivněno kulturními vlivy, jakými jsou tradice, sloh a koneckonců i móda. Žádoucnost či nežádoucnost změn v krajině je posuzována podle toho, zda směřuje k dosažení ideálního, subjektivně a kulturně podmíněného obrazu, sdíleného danou komunitou

v daném kulturním a časovém období. Krajina, která co nejlépe souzní s takto formulovaným ideálním obrazem, může být zdrojem ekonomické prosperity z návštěvnického ruchu.

Politický koncept krajiny vnímá krajinu jako fyzický rámec pro společenství nebo pro vymezení společenské či politické jednotky (regionu). Souvisí s alternativními významy ekvivalentů slova označujícího krajinu v různých jazycích. Pro nás asi nejbližší a nejznámější je slovenština, v níž slovo krajina znamená též ekvivalent českého slova země ve smyslu územně politické jednotky: za první republiky existovaly země Česká a Moravsko-slezská a krajina Slovenská a Podkarpatská Rus. Obdobně ve Skandinávii slova landskap nebo landskab označují zároveň krajinu i zemi, tedy region, se kterým se lidé tradičně identifikují, ačkoliv jako územně správní jednotka už po řadu desetiletí neexistuje [Jones a Stenseke 2011]. Stejně jako ve slovenském případě, i ve skandinávských zemích význam krajina jako politická jednotka odkazuje na minulost. Obdobně i francouzský výraz pro krajinu „paysage“ je blízký označení regionu či země „pays de...“ [Antrop, 2005].²⁾ Politický koncept krajiny tak vyjadřuje kontinuitu vnímání společenstvím obyvatel a je součástí kulturní identity tohoto společenství.

Vnímaný koncept krajiny je zachycen v Evropské úmluvě o krajině [Rada Evropy, 2000a], která definuje krajinu jako „část[i] území, tak jak je vnímána obyvatelstvem, jejíž charakter je výsledkem činnosti a vzájemného působení přírodních a/nebo lidských faktorů“ (článek 1a). Krajina podle Evropské úmluvy o krajině tedy vychází z vnímání a hodnocení krajiny lidmi v krajině pobývajících a krajinu užívajících a zahrnuje také morfologickou / fyzickou stránku – utváření terénu, rostlinný pokrov a stavby na něm, vodstva; obraz krajiny jako vizuální stránku a procesy, které tyto složky ovlivňují. Evropská úmluva o krajině tedy nesměřuje výhradně k exaktnímu a objektivnímu „vědeckému“ vymeze-

ní, jehož platnost lze kdykoliv prověřit, protože „též vyjadřuje vnímání území lidmi, kteří je sdílejí, hodnotí a užívají“ [Olwig, 2007:581].

Důvodová zpráva Evropské úmluvy o krajině [Rada Evropy 2000b] v § 38 upřesňuje, že různé krajiny jsou výsledkem vývoje v čase způsobeného jak přírodními silami, tak i lidskými bytostmi, takže přírodní a kulturní součásti krajiny tvoří celek a nemají být vnímány odděleně. Evropská úmluva o krajině se tedy týká všech typů krajiny: zahrnuje „celé území [...] a pokrývá přírodní, venkovské, městské a příměstské oblasti. Zahrnuje plochy pevninského rázu, vnitrozemské vodní plochy a mořské oblasti. Týká se jak krajin, které mohou být považovány za pozoruhodné, tak krajin běžných a narušených, i vnitrozemských vodních ploch a mořských oblastí“ [Rada Evropy 2000a, článek 2]. Prostě krajinou je celé území jak je vnímáme. Plánování takto pojímané a chápané krajiny se tedy rozsahem i obsahem blíží pojetí územního plánování podle našeho stavebního zákona.

Směrnice obsažené v Doporučení Rady Evropy k implementaci Evropské úmluvy o krajině [Rada Evropy 2008] zdůrazňují, že se ke krajině má přistupovat z hlediska jejího historického vývoje a dosavadního významu. Zároveň se uvádí, že přístup Evropské úmluvy ke krajině je širší, nežli jednostranné vnímání krajiny jako odkazu minulosti, který je třeba za každou cenu zachovávat, a že také překračuje vnímání krajiny jako povýtce fyzického prostředí určeného pro využití člověkem. Krajina je podle Doporučení především tématem kvality prostředí, v němž lidé žijí; tato kvalita je nutnou podmínkou pro blahobyt jednotlivce i společenství, pro fyzickou, fyziologickou, psychologickou i intelektuální pohodu, pro udržitelnost rozvoje, a také jako zdroj napomáhající hospodářské prosperitě [Rada Evropy 2008: § I.2].

2) Tento vztah je blízký vztahu českých slov krajina a kraj, které lépe odpovídají vztahu české krajiny malého měřítka a politického členění než vztah krajina a země.

Implementace Evropské úmluvy o krajině do rozvojových politik a (územního) plánování

Vymezování krajin, jejich analýza, hodnocení a sledování

Uplatnění Evropské úmluvy o krajině v praxi plánování musí zajistit vycházet z charakteristických vlastností specifických pro každou krajinu. Prvním krokem k praktickému použití principů Evropské úmluvy o krajině v plánování tedy musí být vymezení specifických krajin, popis jejich charakteristických rysů a vlastností a jejich analýza.

Kritéria a postupy vymezování a charakterizace krajin za účelem pro ně specifické ochrany, managementu či plánování nejsou v Evropské úmluvě o krajině ani v následných dokumentech nijak stanoveny.

Jedná se o krajiny na úrovni regionálního členění, jejichž plošná velikost se může v podmínkách malého měřítka české a moravské krajiny pohybovat v řádech stovek čtverečných kilometrů. Objektivními kritérii pro vymezení krajiny mohou být specifické vedle především geologické, geomorfologické a biogeografické vlastnosti, charakter vegetačního krytu, převládající hospodářské využití a forma sídel a osídlení, popřípadě další specifické vlastnosti včetně průmětů těchto vlastností do obrazu krajiny a do rozlišitelnosti a osobitosti jejích panoramat. Protože krajina je definována také prostřednictvím vnímání lidí, bude pro vymezení krajin důležité také to, „jak je lidé vnímají“. To znamená, že se při vymezování krajin nejedná o výlučně expertní činnost.

Je zřejmé, že výsledky expertního posouzení nemusejí přesně odpovídat vnímání krajiny veřejností. Veřejností vymezované krajiny zřejmě budou často přecházet jedna do druhé a mohou mít i rozsáhlé vzájemné přesahy. Různá míra identifikace lidí s různými krajinami navíc může způsobit, že některé krajiny bude velmi těžké na základě vnímání veřejností vymezit, a v jiných krajinách bude toto vymezení sporné,

protože různé skupiny lidí je budou vnímat a vymezovat rozdílně. Navíc, protože jak samotné krajiny, tak i jejich vnímání veřejností se časem mění, krajiny nemohou být vymezeny jednou provždy platnými pevnými hranicemi. To bude platit zejména v situacích, kdy není možné stanovit jednoznačné fyzické hranice a rozhraní mezi krajinami je spíše postupné.

Pro vymezení krajiny je třeba analyzovat jejich charakteristiky, síly a tlaky, jež je přetvářejí, a sledovat změny těchto krajin. Při hodnocení vymezených krajin se má brát zřetel k „zvláštním hodnotám, které jsou jim připisovány zainteresovanými stranami a dotčeným obyvatelstvem“ [Rada Evropy 2000a: článek 6 C 1].

Ochrana, management a plánování krajiny

Evropská úmluva o krajině vymezuje politiku krajiny jako „obecné zásady, strategie a směrnice pro specifická opatření k ochraně, managementu a plánování krajiny, vyjádřené příslušnými orgány veřejné správy“ [Rada Evropy, 2000a: článek 1b]. Tentýž článek Úmluvy v bodech d) až f) vyjadřuje, co se rozumí pod ochranou krajiny, managementem krajiny a plánováním krajiny. Ochrana krajiny zahrnuje činnosti, které zachovávají a udržují významné nebo charakteristické rysy krajiny; je odůvodněna její historickou hodnotou odvozenou z přírodní konfigurace anebo z činnosti lidí. Management krajiny zahrnuje činnosti vedoucí k udržitelnému rozvoji, zajišťující pravidelnou údržbu krajiny tak, aby usměrňovala a harmonizovala změny způsobované společenskými, hospodářskými a environmentálními procesy. Plánování krajiny pak znamená „silnou akci směřující do budoucnosti, jejímž cílem je povznést, obnovit nebo vytvořit krajiny“. Důvodová zpráva k Evropské úmluvě o krajině [Rada Evropy, 2000b] upřesňuje, že se jedná o „formální proces zahrnující studium, navrhování a výstavbu (v originále: construction), jímž se utvářejí nové krajiny tak, aby uspo-

kojily touhy (aspirations) lidí“, což se zejména týká nejvíce přeměněných a těžce poškozených území, která potřebují zásadní přeměnu.

Ochrana, management i plánování krajiny v Evropské úmluvě o krajině vycházejí z principu dynamického vývoje krajin. Ochrana krajiny tedy není primárně určena k tomu, aby „zastavila čas“ anebo aby obnovila zaniklé přírodní nebo člověkem ovlivněné charakteristiky; naopak má směřovat proměny míst tak, aby předala dalším generacím lidí specifické hmotné i nehmotné jevy této krajiny. Management je popisován jako forma adaptivního plánování, jež se sama vyvíjí spolu s přeměnami ve společnosti a v životním způsobu, tak, jak se rozvíjí osídlení a zázemí sídel. Úkolem plánování je pak předvídat nové potřeby společnosti a uvědomovat si probíhající změny v území. Specifickým úkolem plánování je přitom rehabilitovat degradované plochy po těžbě, výsypky a skládky odpadů a přeměnit je na kvalitní součásti krajin [Rada Evropy 2008: § I.5].

Ochrana krajiny, její management a plánování jsou uvažovány jako nejučinnější, pokud je zodpovědnost za ně svěřena kompetentním úřadům co nejbližší k dotčeným společenstvím občanů [Rada Evropy 2000b: §§ 48–49].

Definování cílových charakteristik krajin

Pro jakoukoliv krajinou politiku, zejména pak pro plánování krajiny, je rozhodujícím vstupem pojmenování jejich cílových charakteristik. Podle Úmluvy se „každá strana (...) zavazuje, po konzultaci s veřejností v souladu s článkem 5 c, definovat cílové charakteristiky³⁾ krajiny pro identifikované a posouzené krajiny“ [článek 6 Evropské úmluvy o krajině – Zvláštní opatření; oficiální překlad]. Měly by tedy vyjadřovat sdílenou představu o uspořádání krajiny jako dlouhodobě platný etalon pro plánování a rozhodování o změnách ve využití území.

3) V anglické jazykové mutaci „landscape quality objectives“ (cíle kvality krajiny).

Cílové charakteristiky krajiny by měly popisovat a specifikovat vizi jednotlivých vymezených krajin a „tvořit předběžné vodítko pro vypracování opatření, která mají být prováděna v rámci ochrany, správy a plánování krajiny a její správy v průběhu času“ [Rada Evropy, 2008; oficiální český překlad]. Zároveň jsou uvedeny příklady možných charakteristik, které mohou mít charakter ochrany hodnot (často souvisejících s kultivací krajiny), regulace některých trendů změn v území, ovlivňování témat rozvoje měst, která mají vztah ke krajině, ale také zajištění přístupu do krajiny a její vizuální dostupnosti (ibid.). Pro samotné definování cílových charakteristik neexistují jednotná pravidla a praxe se pohybuje od expertního návrhu [Novotný, 2012] až po nestandardní techniky zapojení veřejnosti [Šantrůčková et al., 2013]. Stanovení cílových charakteristik stále zaostává i přesto, že Česká republika ratifikovala Úmluvu již před devíti lety [Šantrůčková et al., 2013].

Aktéři managementu a plánování krajiny

Evropská úmluva o krajině požaduje v bodu 5.c „zavedení procedur pro participaci veřejnosti, místní a regionální samosprávy a ostatních stran se zájmem na definici a implementaci krajinných politik (...)“ [Rada Evropy 2000a]. Tento požadavek je následně upřesněn v dalších částech Úmluvy. Úmluva klade také požadavky na vzdělávání expertů, kteří se krajinou zabývají a mezinárodní odbornou spolupráci v oblasti plánování krajiny (body II.6.B a III. 8). Do managementu a plánování krajiny (včetně její ochrany) v duchu Evropské úmluvy o krajině tedy vstupují kvalifikovaní experti a participují na něm samosprávy a veřejnost.

Z hlediska implementace Evropské úmluvy o krajině do českého systému územního plánování jsou důležité zejména dva požadavky:

- První požadavek se týká identifikace a vymezení krajin. V úvahu se mají brát „konkrétní hodnoty, přiřazené (krajinám) zainteresovanými stranami a populací“ (bod 6.C.1.b). U tohoto požadavku není

blíže specifikovaný způsob, kterým by tyto informace měly být získány, je proto možné předpokládat, že kromě některé z náročnějších metod zapojení veřejnosti mohou být legitimně využity i postupy, ve kterých jsou informace o preferencích veřejnosti získávány jednosměrným procesem (například průzkumem veřejného mínění, který jako nástroj zmiňuje i Rada Evropy (2008).

- Druhý požadavek se týká konzultace s obyvateli krajin při stanovování cílových charakteristik krajiny (bod 6.D, přitom se mají využívat postupy vytvořené podle požadavku z bodu 5.c). Pojem konzultace je obvykle chápán jako základní forma zapojení veřejnosti do procesu plánování [Arnstein, 1969; Collins a Ison, 2006; Stenseke, 2009] Také Richardson et al., 1998 zařazuje „formální konzultace“ při veřejných projednáních jako součásti pořizování územně plánovací dokumentace v České republice jako jeden z typů participace.

Pro efektivní konzultaci je třeba splnit několik požadavků formulovaných v práci [Klápště, 2012]: Především by mělo být jednoznačně známé zadání, tedy cíl, kterého má být v území dosaženo. Návrh řešení, podaný fundovanými odborníky, má nabídnout několik variant a důsledky navrhovaných variant mají být úplně a srozumitelně popsány. Veřejnost vstupuje do procesu ve chvíli, kdy se má vybrat optimální varianta řešení [Klápště, 2012: 232]. Tyto požadavky lze obvykle poměrně snadno splnit v krajinách, které můžeme považovat za sociálně a environmentálně stabilizované.

Lidé se většinou o problematiku vývoje krajiny začnou sami zajímat a jsou ochotni a schopni se angažovat v ochraně i plánování krajiny, pokud dostanou odpovídající informace zejména ve vztahu k historii krajiny. Pozornost veřejnosti se přitom upírá spíše k přírodně a krajinářsky atraktivním krajinám, k územím s bohatou a všeobecně známou historií a k venkovským krajinám. To znamená, že podmínky pro aktivní a efektivní účast veřejnosti budou nejspíše nejlepší v atraktivních, kulturně historicky bohatých venkov-

ských krajinách, tedy v krajinách, které zpravidla již nějakou formu zákonné ochrany požívají.

Naopak krajiny devastované a krajiny s málo patrnou nebo málo známou historickou stopou, tedy ty krajiny, na které především by se mělo zaměřovat pro-aktivní plánování, se předmětem zájmu a pozornosti širší veřejnosti stanou jen obtížně. Kritici participace navíc namítají, že veřejnost často zaujímá utilitární postoje, jež mohou být v rozporu s ekologickými potřebami, například biodiverzitou [Terborgh, 1999]. U krajin, které mají projít transformací, a zejména u krajin se sociálně nestabilní populací hrozí, že konzultační forma participace cíle Evropské úmluvy o krajině buď nenaplní, nebo je splní pouze formálně.

Účast veřejnosti na ochraně, managementu a plánování krajiny v evropských zemích

Pro poučení o tom, jak funguje účast obyvatel krajin na jejich managementu a plánování, byla provedena rešerše případů z některých evropských zemí [Novotný, 2012]. Následující stručný výtah ze získaných poznatků je zajisté třeba chápat jako informativní, nikoliv jako návodný, protože nepopisuje institucionální prostředí, ve kterém k účasti veřejnosti dochází, a které je kritickým faktorem pro přenositelnost jejich forem mezi národními prostředími.

Rozbor vybraných regionálních rozvojových strategií v Anglii ukázal, že strategie, které jsou pořizovány v souladu se zákonem o plánování a povinném odkupu (Planning and Compulsory Purchase Act) z roku 2004 pro území o velikosti zhruba našich krajů, vypracovávají povětšinou odborné skupiny a nanejvýše odkazují účast veřejnosti na vymezování krajin a na vytváření politik nakládání s krajinou na místní úrovni.

V Nizozemí, které patří k zemím s hlubokou tradicí v plánování krajiny, je vymezeno dvacet národních krajin, které se vyznačují jedinečnou kombinací kulturně historických a přírodních prvků. Pro tyto krajiny, které pokrývají

asi 20 % území, se pořizují tzv. krajinné biografie. Účast veřejnosti se ale týká spíše místních plánů krajinné politiky. Ty se zpracovávají pro obce od roku 1988, předmětem účasti veřejnosti se staly ale až po roce 2000. Místní plány krajinné politiky má zpracovány větší obce; v menší míře se vyskytují v urbanizované západní části Nizozemí.

Norsko přechází v posledních desetiletích od pevné („pevnostní“) ochrany vybraných částí krajiny postavené na jednoznačné preferenci ekologických hledisek v těchto územích k přístupu, který Daugstad (2011) označuje jako komunikativní. Ve skutečnosti se jedná o odstupňovanou škálu přístupů spočívajících v různé míře podílu místní veřejnosti včetně vlastníků půdy na rozhodování o využívání a ochraně krajiny. Účast veřejnosti je odůvodněna mimo jiné také tím, že snižuje náklady a problémy vyvolané konflikty mezi vlastníky, místními komunitami a ochranou přírody.

V Portugalsku byly podniknuty pokusy využít v průběhu participace explorativních scénářů, které se běžně jinak používají při formulaci vizí ve strategickém plánování. Jednalo se o participaci na lokální úrovni, v rámci jedné konkrétní, již vymezené krajiny, pro kterou byly hledány cílové charakteristiky. Použití scénářů zprostředkovalo aktérům v území lepší představu o možných budoucích vývojích krajiny a přispělo k vytvoření propracovanější vize krajiny [Ramos, 2010; obdobný případ v České republice zachycuje Šantrůčková et al., 2013]. Objevují se také snahy o zapojení veřejnosti prostřednictvím nástrojů založených na bázi GIS v prostředí WWW, zejména pro sběr dat [Sieber, 2006].

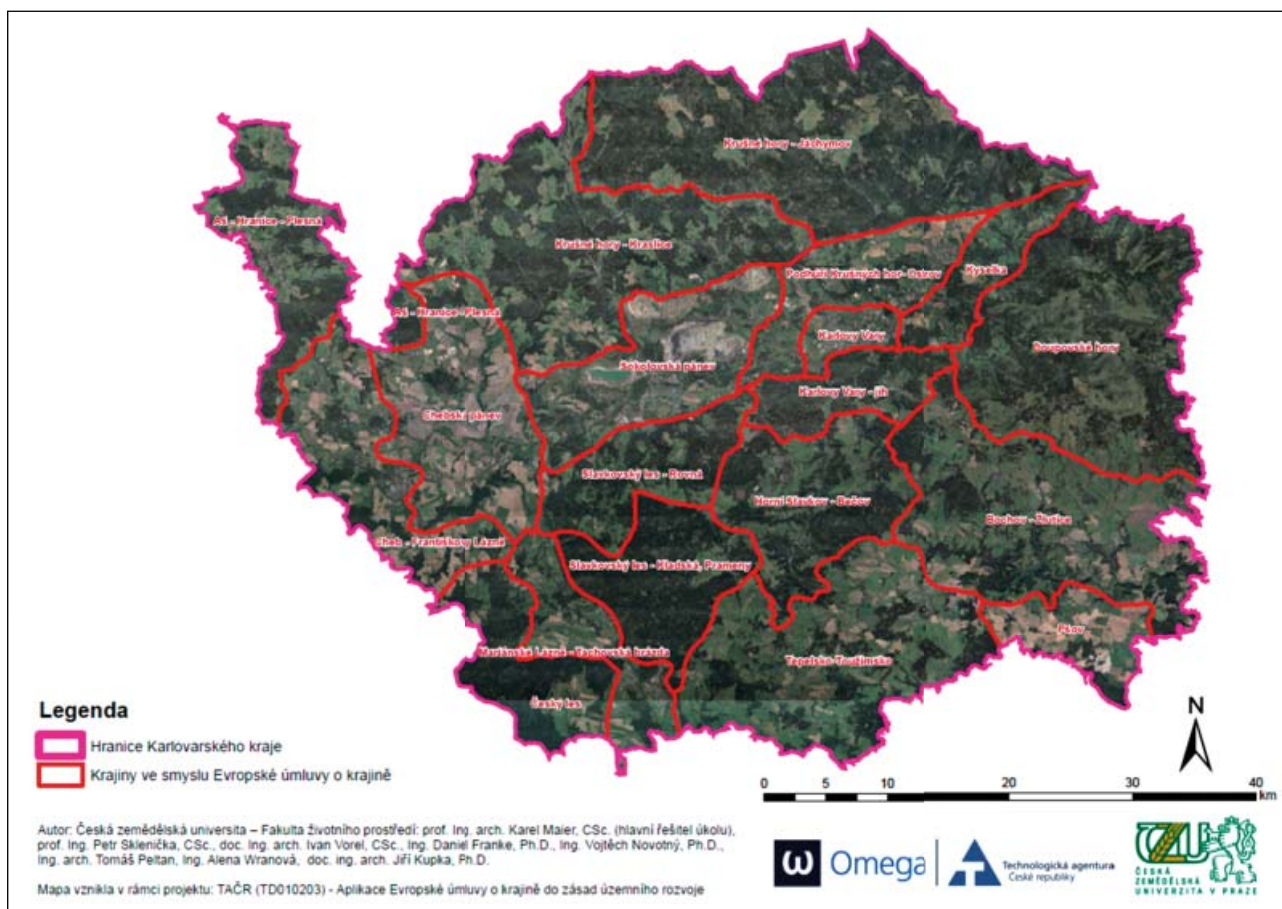
Participativní přístupy k ochraně, managementu a plánování krajiny přesahující konzultaci expertních návrhů, jak byla popsána výše, jsou tedy ve většině evropských zemí uplatňovány jen částečně a mívají spíše charakter experimentu [srovnej též Jones, 2011a]. Totéž platí také pro snahy o zapojení veřej-

nosti prostřednictvím nástrojů založených na bázi GIS v prostředí WWW, zejména pro sběr dat [Sieber, 2006].

Dosavadní poznatky z jednotlivých případových studií z různých zemí naznačují, že aktivní účast veřejnosti může přispět k identifikaci a ochraně hodnot krajiny především pro rozsahem neveliká území s vysokou stabilitou místní populace obyvatel. Za problematické jsou považovány regiony bez tradice participace veřejnosti [Ramos, 2010]

Aplikace Evropské úmluvy o krajinně v českém systému územního plánování

České územní plánování je vymezeno platným zákonem o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) č. 183/2006 Sb., v platném znění. Ze zákonného vymezení cílů a úkolů územního plánování (§ 18 a § 19 zákona) vyplývá, že se územní plánování zabývá především morfologickým (fyzickým) konceptem krajiny.



Pilotní vymezení krajín Karlovarského kraje

V prostředí České republiky byly požadavky Evropské úmluvy o krajině začleňovány v souladu s bodem II.5.d Úmluvy do systému územního plánování. Ten má k řadě požadavků Úmluvy poměrně blízko: zabývá se plošně celým územím, splňuje požadavky na vertikální koordinaci díky vztahu jednotlivých nástrojů územního plánování, prostřednictvím

sběru dat v územně analytických podkladech obcí a zapojením dotčených orgánů do procesu pořizování územně plánovací dokumentace umožňuje jednosměrnou horizontální koordinaci. Proces pořizování obsahuje také základní nástroje pro vstup veřejnosti do procesu plánování, na elementární úrovni tak plní i požadavky na konzultaci s veřejností.

Pro přehled vazby nástrojů územního plánování a ustanovení Úmluvy viz tabulku 1. Jak je patrné, český systém územního plánování neobsahuje nástroje zejména pro identifikaci hodnot, které jsou krajinám přisuzovány jejich obyvateli.

ustanovení Evropské úmluvy o krajině		nástroje územního plánování		
paragraf	požadavek	nástroj	předpis	obsah
6 C 1 a i	vymezit své vlastní [typy] krajiny na celém svém území	ÚAP	vyhláška č. 500/2006 Sb., Příloha č. 1 část A, položka 17	vymezení oblastí krajinného rázu a jejich charakteristiky
		ZÚR	vyhláška č. 500/2006 Sb. v platném znění, Příloha č. 4, bod 2c)	výkres typů krajín podle stanovených cílových charakteristik
6 C 1 a ii	analyzovat jejich charakteristiky [krajín]		Metodický postup posouzení vlivu navrhované stavby, činnosti nebo změny využití území na krajinný ráz [Vorel a kol. 2004]	preventivní analýza krajinného rázu
		ÚAP	vyhláška č. 500/2006 Sb. v platném znění, § 4, odst. 1b) 1	zjištění a vyhodnocení udržitelného rozvoje území s uvedením jeho silných a slabých stránek, příležitostí a hrozeb [...]; z hlediska uplatnění EÚK v ZÚR jsou významná zejména témata SWOT analýz horninové prostředí a geologie, vodní režim, hygiena životního prostředí, ochrana přírody a krajiny, zemědělský půdní fond a pozemky určené k plnění funkcí lesa
	analyzovat síly a tlaky, které je [krajiny] mění	ÚAP	stavební zákon § 26 odst. 1	záměry na provedení změn v území
			vyhláška č. 500/2006 Sb., § 4 a)	podklady pro rozbor udržitelného rozvoje území: zjištění a vyhodnocení záměrů na provedení změn v území
		ZÚR	vyhláška č. 500/2006 Sb. v platném znění, Příloha 4, body I.1.b a I.1.d	zprecizování vymezení rozvojových oblastí a rozvojových os vymezených v PÚR a vymezení oblastí se zvýšenými požadavky na změny v území, které svým významem přesahují území více obcí; zprecizování vymezení rozvojových ploch a koridorů vymezených v PÚR a vymezení ploch a koridorů nadmístního významu
6 C 1 a iii	zaznamenávat jejich změny [krajín]	ÚAP	stavební zákon § 28 odst. 1	„Pořizovatel průběžně aktualizuje územně analytické podklady na základě nových údajů o území a průzkumu území...“
			Metodické sdělení OÚP MMR k aktualizaci ÚAP – RURÚ ⁴⁾ , část 3.1	aktualizace SWOT analýz spočívá v prověření aktuálnosti každé tematické SWOT analýzy; z hlediska uplatnění EÚK v ZÚR jsou významná zejména témata SWOT analýz horninové prostředí a geologie, vodní režim, hygiena životního prostředí, ochrana přírody a krajiny, zemědělský půdní fond a pozemky určené k plnění funkcí lesa
6 C 1 b	vyhodnotit takto vymezené krajiny s ohledem na zvláštní hodnoty, které jsou jim připisovány zainteresovanými stranami a dotčeným obyvatelstvem	ÚAP	vyhláška č. 500/2006 Sb. v platném znění, § 4 (1) a)	podklady pro rozbor udržitelného rozvoje území: zjištění a vyhodnocení [...] hodnot [území]
6D	definovat cílové / charakteristiky/ krajiny pro vymezené a vyhodnocené krajiny, po konzultaci s veřejností	ZÚR	vyhláška č. 500/2006 Sb. v platném znění, Příloha číslo 4 I.1f	stanovení cílových charakteristik krajín, včetně územních podmínek pro jejich zachování nebo dosažení

Tab. 1: Vazby a vztahy ustanovení Evropské úmluvy o krajině s obsahem zásad územního rozvoje a dalších nástrojů územního plánování⁵⁾

4) <http://www.uur.cz/images/konzultacnistedisko/MetodickeNavody/UAP/MetodSdeleniOUP-RURU.pdf>

5) Stavební zákon stanoví povinnost pravidelně pořizovat zprávu o uplatňování zásad územního rozvoje jako podklad pro jejich aktualizaci (§ 42 odst. 1 zákona), zprávu o uplatňování územního plánu (§ 55 odst. 1 zákona) jako podklad pro jeho vyhodnocování a ve dvouletých cyklech pořizovat úplnou aktualizaci územně analytických podkladů (§ 28 odst. 1 zákona). Požadavky vyplývající z ustanovení Evropské úmluvy o krajině se zřejmě týkají nejen pořizování, ale i aktualizací předmětných nástrojů územního plánování.

Metodický postup pro implementaci požadavků Úmluvy do zásad územního rozvoje

Pro sjednocení implementace požadavků Úmluvy do zásad územního rozvoje byl vypracován návrh metodického postupu k vymezení typů krajín a cílových charakteristik krajiny v ZÚR, který byl následně certifikován Ministerstvem pro místní rozvoj. Metodika především upravuje postup vymezení jednotlivých krajín (tj. typů krajín podle bodu I (1) f) Přílohy číslo 4 k vyhlášce č. 458/2012 Sb.). Vychází přitom z identifikovaných znaků krajiny a celoplošně dostupných dat veřejných databází, zejména územně analytických podkladů, CENIA a CORINE: vymezení geomorfologických jednotek, bioregionů, rámcových sídelních krajinných typů a rozhraní generalizovaného land-use. Pokud je k dispozici vymezení oblastí krajinného rázu v souladu se zákonem č. 114/1992 Sb., využije se také toto vymezení. Pro vymezení jednotlivých krajín se využije geoanalýza GIS. Výsledkem je pro některé prostory jednoznačné vymezení rozhraní krajín; v řadě dalších míst jsou ale vymezená rozhraní diskutabilní. V těchto případech se vymezení upřesní expertně terénním průzkumem, nebo je lze stanovit ve spolupráci s obyvateli těchto krajín.

S využitím územně analytických podkladů se pro jednotlivé krajiny indikují znaky jejich kvality, trendy, které je ovlivňují a deficitní charakteristiky krajiny. Na jejich základě jsou jednotlivé krajiny zařazeny do čtyř kategorií: převážně stabilizované, stabilizované v některých pilířích udržitelného rozvoje, převážně rozvojové a určené k transformaci nebo obnově.

Při stanovení cílových charakteristik krajín se vychází z kategorie krajiny. U prvních tří kategorií se vychází z identifikovaných kvalit krajiny a jejich deficitních charakteristik (v míře odpovídající typu krajiny). Pro návrh jednotlivých cílových charakteristik je stanovena jejich základní tematizace se zohledněním možností nástrojů územního plánování krajiny ovlivňovat a předpokládá se jejich projednání s veřejností standardními procedurami pořizování ZÚR.

Pro kategorii krajín určených k transformaci nebo obnově se cílové charakteristiky stanoví za aktivní spoluúčasti zainteresovaných stran. Plánovitá přeměna krajiny se předpokládá především tam, kde člověk svojí předchozí činností udržitelný vývoj krajiny zásadně narušil – například velkoplošnou povrchovou těžbou. V takových případech odborný návrh přeměny zřejmě přesahuje standardní rozsah a obsah pořizování zásad územního rozvoje a také účast zainteresovaných stran včetně obyvatel dotčeného území by měla proběhnout způsobem odpovídajícím konkrétním místním podmínkám.

V krajínách, kde identifikované trendy, rizika či záměry v území mohou negativně ovlivnit dosažení cílových charakteristik, se v zásadách územního rozvoje stanoví opatření eliminující negativní vlivy anebo pravidla pro realizaci problematičtějších záměrů, popřípadě pro koordinaci územně plánovací činnosti dotčených obcí.

V procesu pořizování zásad územního rozvoje se promítnou stanovené cílové charakteristiky krajiny do ostatních částí ZÚR. Cílové charakteristiky se zejména využijí:

- pro posouzení záměrů změn v území, které jsou předmětem ZÚR: požadavky na využití vymezených ploch a koridorů nadmístního významu, zejména ploch a koridorů pro veřejně prospěšné stavby, veřejně prospěšná opatření; stanovení kritérií pro rozhodování o možných variantách nebo alternativách změn využití; stanovení využití územních rezerv [§ 36 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavebního zákona) v platném znění];
- pro upřesnění územních podmínek koncepce ochrany a rozvoje přírodních, kulturních a civilizačních hodnot území kraje [Příloha č. 4 k vyhlášce č. 458/2012 Sb., bod I(1)e];
- pro stanovení požadavků na koordinaci územně plánovací činnosti obcí a na řešení v územně plánovací dokumentaci obcí [Příloha č. 4 k vyhlášce č. 458/2012 Sb., bod I(1)h];
- pro vymezení ploch a koridorů, ve kterých je prověření změn jejich využití podmínkou pro rozhodování [Příloha č. 4 k vyhlášce č. 458/2012 Sb., bod I(1)i].

Diskuse a závěr

Hlavní změnou vyplývající z aplikace Evropské úmluvy o krajíně do praxe ochrany, managementu a plánování krajiny je pro většinu zemí důraz, který Úmluva klade na účast veřejnosti při vymezení krajín a jejich charakteristik, které mají být chráněny, zachovány a rozvíjeny. Přes více než desetiletí, které uplynulo od vyhlášení Úmluvy a přesto, že většina evropských zemí se k Úmluvě připojila, zdá se, že praxe vycházející z vnímání krajiny veřejností je zatím stále spíše okrajová. České územní plánování v současné podobě disponuje dostatečnými nástroji pro naplňování většiny požadavků Evropské úmluvy o krajíně. Jeho slabými stránkami vzhledem k těmto požadavkům je zejména krátká tradice účasti veřejnosti v procesu plánování a zejména na místní úrovni plánování někdy malá expertní kapacita projektantů a pořizovatelů nástrojů územního plánování ve vztahu k plánování krajiny. Změna tohoto stavu bude vyžadovat dlouhodobé systematické úsilí pro zvýšení zájmu veřejnosti o účast v plánovacích procesech a také hlubší vzdělání projektantů a pořizovatelů ve vztahu ke krajíně. Zvláštní pozornost přitom bude třeba věnovat pořizování územně analytických pokladů a územně plánovací dokumentace týkající se krajín určených k transformaci a obnově.

Poděkování

Tento článek je jedním z výstupů projektu Technologické agentury České republiky Omega TD010203 Aplikace Evropské úmluvy o krajíně do zásad územního rozvoje, zpracovávaného na Fakultě životního prostředí České zemědělské univerzity v Praze.

Použité zdroje:

- ANTROP, M. Why landscapes of the past are important for the future. *Landscape and Urban Planning*, 70/1–2: 21–34, 2005.
- ARNSTEIN, S. R. A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35/4: 216–224, 1969.

- COLLINS, K. – ISON, R. Dare we jump off Arstein's ladder? Social learning as a new policy paradigm. In: *Proceedings of PATH (Participatory Approaches in Science & Technology) Conference*, 4–7 June 2006, Edinburgh, 2006.
- COSGROVE, D. Cultural landscape. In: JOHNSTON, R.J. – GREGORY, D. – PRATT, G. – WATTS, M. (eds): *The dictionary of human geography*, 4th edition, Blackwell, Malden M: 138–141, 2000.
- DAUGSTAD, K. The participatory dimension in nature conservation processes: Examples of ideology and practice from Norway. In: JONES, M. – STENSEKE, M. (eds) *The European Landscape Convention: challenges of participation*. Springer Dordrecht: 67–80, 2011.
- JONES, M. The concept of cultural landscape: discourse and narratives. In: PALANG, H. – FRY, G. (eds) *Landscape interfaces: cultural heritage in changing landscapes*. Kluwer, Dordrecht: 21–51, 2003.
- JONES, M – STENSEKE, M. The issue of public participation in the European Landscape Convention. In: JONES, M. – STENSEKE, M. (eds) *The European Landscape Convention: challenges of participation*. Springer Dordrecht: 1–26, 2011.
- JONES, M – STENSEKE, M. European landscape and participation – rhetoric or reality?. In: JONES, M – STENSEKE, M. (eds) *The European Landscape Convention: challenges of participation*. Springer Dordrecht: 27–44, 2011.
- KLÁPŠTĚ, P. Participace jako nástroj udržitel-ného plánování a odstraňování disparit v území. In: MAIER et al. *Udržitelný rozvoj území*. Praha: Grada, 2012.
- MITCHEL, D. Cultural landscape: the dialectical landscape. *Progress in Human Geography* 26: 381–389, 2002.
- MORIN, K. M. Landscape: representing and interpreting the world. In: CLIFFORD, N. – HOLLOWAY, S. L. – RICE, S. P. – VALENTINE, G. (eds.) *Key concepts in geography*. Sage, London: 286–299, 2009.
- NOVOTNÝ, V. Rozbor rozvojových prostorových strategií v Anglii z hlediska aplikace Evropské úmluvy o krajině. Nepublikováno, 2012.
- OLWIG, K. R. The practice of landscape “conventions” and the just landscape: the case of the European Landscape Convention. *Landscape Research* 32: 579–594, 2007.
- Rada Evropy. European Landscape Convention [Evropská úmluva o krajině]. ETS No 176. <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/html/176.htm>; český text [http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/evropska_umluva_o_krajine_smlouva/\\$FILE/OZV_cesky_text_EoUK_20120125.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/evropska_umluva_o_krajine_smlouva/$FILE/OZV_cesky_text_EoUK_20120125.pdf) 3/5/2013, 2000.
- Rada Evropy. European Landscape Convention. ETS No 176: explanatory report [Evropská úmluva o krajině: Důvodová zpráva]. <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/html/176.htm>, 2000.
- Rada Evropy. Recommendation CM/Rec(2008)3 of the Committee of Minister to Member States on the guidelines for the implementation of the European Landscape Convention. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1246005>, 2008.
- RAMOS, Isabel Loupa. ‘Exploratory landscape scenarios’ in the formulation of ‘landscape quality objectives’. *Futures* 42 (7), 682–692, 2010.
- RICHARDSON, T. – DUSIK, J. – JINDROVA, P. Parallel public participation: An answer to inertia in decision-making. *Environmental Impact Assessment Review* 18 (3), 201–216, 1998.
- SIEBER, R. Public Participation Geographic Information Systems: A Literature Review and Framework. *Annals of the Association of American Geographers*, 96 (3), 491–507, 2006.
- STENSEKE, M. Local participation in cultural landscape maintenance: Lessons from Sweden. *Land Use Policy* 26 (2), 214–223, 2009.
- ŠANTRŮČKOVÁ, M. – WEBER, M. – LIPSKÝ, Z. – STROBLOVÁ, L. Participative landscape planning in rural areas: A case study from Novodvorsk, Žehušicko, Czech Republic. *Futures*, DOI: 10.1016/j.futures.2013.04.005, 2013.
- TERBORGH. Requiem for nature. Island Press, Washington DC, 1999.
- WIDGREN, M. Can landscapes be read?. In: PALANG, H. – SOOVÄLI, H. – ANTROP, M. – SETTEN, G. (eds) *European rural landscapes: persistence and change in a globalising environment*. Kluwer, Dordrecht: 455–465, 2004.
- WYLIE, J. Landscape. Routledge, London, 2007.

prof. Ing. arch. Karel Maier, CSc.
Ing. arch. Tomáš Peltan
Česká zemědělská univerzita v Praze

ENGLISH ABSTRACT

European Landscape Convention and Czech physical planning, by Karel Maier & Tomáš Peltan

The Planning and Building Act of 2006 has implemented European Landscape Convention to the Czech system of spatial planning. This provides a new approach to landscapes, which are defined through their perception by the public; no difference is made between valuable and normal landscapes, disturbed landscapes and landscapes designated for reconstruction. All landscapes are to be defined, analysed, evaluated and monitored, on the basis of which they will be subject to protection, management and planning. An essential tool for planning is the determination of the landscape quality objectives, which should create a shared vision of the landscape and guide the creation of specific measures. Throughout the process of planning the landscape the Convention requires that specialist knowledge then be combined with consultation with the public and other stakeholders. Although Czech spatial planning provides sufficient instruments to meet the requirements of the Convention, it has a few weaknesses. These include, in particular, the varied practical implementation of the Convention in the Principles of Spatial Development, limited expert capacity for planning of the landscape, in particular at local level, and little tradition of public participation in planning processes.

Keywords: landscape, spatial planning, participation