

Volná krajina a sídla v přípravě politiky krajiny ČR

Markéta Šantrůčková

Výzkumný ústav pro krajinu, v.v.i.

Základní premisa – SPOLEČNOST PRO KRAJINU, KRAJINA PRO SPOLEČNOST

Česká kulturní krajina je výsledkem několika tisíc let dlouhého vývoje a vzájemného působení přírodních sil a vlivu člověka.

Základní premisy

Čtyři R:

- Respekt ke krajině znamená autonomii přírody – prostory pro novou divočinu, ne vše je nutné mít v krajinném plánu pod kontrolu, větší důvěra v přírodní procesy a jejich vývoj, než k plánům za každou cenu.
- Respekt k antropogenním změnám krajiny, k potřebě společnosti vytvářet své vlastní vize.
- Respekt k měřítku krajiny – upřednostnit lokální vize před mohutnými zásahy do všech složek ŽP na regionální nebo celostátní úrovni.
- Respekt k vlastnictví x respekt k regulační roli krajinné politiky pro udržitelnou krajinu.

Základní premisy

Vztah sídla a krajiny je zároveň vztahem krajiny a sídla.

Aby to byl vztah oboustranně udržitelný, musí být určeny jasné priority

- Regulační – krajinná politika musí být založena na několika málo regulačních opatřeních. Krajinný plán chrání krajinné struktury ve smyslu jejich degradace stavební, těžební a zemědělskou činností.
aktér – stát
- Normativní – vytváření vize krajiny a jejích nových společenských a dalších funkcí.
aktér – obecní a vyšší občasná participace
- Motivační – podpora obnovy a vytváření normativních struktur krajiny.
aktér – obecní a vyšší občasná participace

Definované problémy

Absence fungujícího krajinného plánování zaměřeného na volnou krajinu a rozhraní sídlo-krajina

- V České republice není krajinné plánování jasně definováno ani zakotveno v plánovacích procesech. Proces tvorby krajinného plánu by měl být výsledkem syntézy pohledů z různých odborných disciplín a zájmů.
- Převládají analytické a popisné přístupy k hodnocení krajiny, chybí syntéza a koncepce. I když existuje řada nástrojů, jejich účinnost je omezená kvůli nedostatečné odborné kapacitě. Mezi tyto nástroje patří cílové kvality krajiny, koncepce uspořádání krajiny, územně analytické podklady a územní studie krajiny.

Definované problémy

Absence celospolečenského konsensu udržitelné krajiny a nástrojů k jejímu dosažení

- Podle Evropské úmluvy o krajině by se kulturní krajina měla rozvíjet jako symbióza přírodního a sociálního prostředí. Důležité je posilovat udržitelnost a resilienci krajiny, což je základní předpoklad pro její adaptaci na klimatické a společenské změny.
- Je třeba vytvářet a rozvíjet hodnoty krajiny, na nichž se shodnou její uživatelé (koncepční role), a zároveň chránit hodnoty krajiny definované právními předpisy (regulatorní role).
- Krajina je komplexní systém, což paradoxně vede k tomu, že spadá do gesce mnoha institucí, které se zaměřují pouze na úzké aspekty krajinné problematiky, které mají ve své odpovědnosti, a výsledek není nijak koordinován.
- Legislativní rámec v oblasti územního plánování a ochrany životního prostředí se zaměřuje převážně na regulaci a zamezení nežádoucích zásahů, místo aby aktivně podporoval žádoucí koncepční rozvoj.

Definované problémy

Ztráta kulturních hodnot krajiny

- Z krajiny postupně mizí kulturně-historické jevy a charakteristiky, přičemž aktéři si často neuvědomují jejich skutečnou hodnotu.
- Chybí celospolečenské povědomí o významu historického dědictví kulturní krajiny (což lze ostatně říci i o mnohých památkově chráněných objektech stavebního nebo urbanistického rázu).
- Dochází k ničení drobných kulturních symbolů v krajině a jejich nahrazování konzumními prvky, což vede k jejich izolaci v cizím prostředí, kde již nemohou plnit původní funkci. Prázdná krajina bez symbolů, hodnot a příběhů pro místní obyvatele negativně ovlivňuje kvalitu života. Taková krajina pak postrádá identitu.
- Historické krajinné struktury, jako jsou stromořadí, plužiny, staré sady, zahrady, humna, meze či cesty, bývají často slabě legislativně chráněny a jejich správa je roztříštěna mezi více orgánů státní správy. Zájmu unikají rozsáhlé krajinné celky se specifickou sídelní strukturou, tradičními formami hospodaření, stopami historické exploatace, ale i krajiny asociativní či komponované.

Definované problémy

Zastavování krajiny

- Zastavování území úzce souvisí s nadměrným rozšiřováním sídel (tzv. suburbanizací) a výstavbou průmyslových a skladových hal.
- Důsledkem tohoto trendu je trvalá ztráta půdy, což vede k poklesu její produkční i ekologické funkce, snižování biodiverzity a narušení krajinného rázu. Kromě toho dochází k omezení schopnosti půdy zadržovat vodu, což zvyšuje riziko lokálních povodní a narušuje obnovu hladiny podzemních vod. Nová výstavba rovněž přináší riziko znečištění, například odpadních vod nebo zvýšením dopravní zátěže.

Definované problémy

Nekoncepční rozvoj sídel

- Současná sídla nejsou dostatečně přizpůsobena změně klimatu, zejména pokud jde o zvládání teplotního stresu nebo hospodaření s dešťovou vodou. Chybí multifunkční a propojená síť zelené infrastruktury.
- Předměstské oblasti často fungují jako zóny nekoordinovaného rozvoje projektů a zástavby, což ovlivňuje jak celkový vzhled sídla v širším krajinném kontextu, tak i funkční uspořádání těchto území.
- Veřejná správa není připravena efektivně spolupracovat s investory v rámci možností, které nabízí legislativa a v případě dobrého právního zázemí také plánovací smlouvy.
- Chybí koncepční dohody mezi více obcemi, a to i v metropolitních oblastech, a také mezi malými obcemi a regionálními centry. Rovněž neexistuje funkční platforma pro širší regionální spolupráci.
- Menší města a obce navíc trpí nedostatkem personálních kapacit. Formalizovaná společenství obcí, legislativně ukotvená od roku 2024, dosud nejsou plně funkční.

Definované problémy

Snižování kapacit a roztržitost veřejné správy

- Dlouhodobě dochází ke snižování počtu zaměstnanců v institucích odpovědných za ochranu přírody i územní plánování.
- Výsledkem je přetížení úředníků, kdy se při nižším počtu pracovníků zvyšuje objem agendy. To vede k častému odkládání rozhodnutí, rozdílné interpretace zákonů a předpisů mezi různými úřady a k nízké informovanosti o možnostech řešení opakujících se problémů. Výsledkem je neúměrné prodlužování rozhodovacích procesů, což komplikuje realizaci a zvyšuje finanční rizika pro investory, přičemž mnoho projektů ani nevznikne.
- Obce jako zástupci lokální veřejné správy mají ve své samostatné působnosti správu a údržbu krajiny, ale velmi malé obce nejsou schopny efektivně spravovat volnou krajinu nebo jejich zásahy jsou místně velmi omezené.

Definované problémy

Absence participace veřejnosti a aktérů na plánování krajiny

- Veřejnost často projevuje neochotu zapojovat se do veřejného života, pokud se nejedná o osobní zájmy jednotlivců.
- Na druhé straně má veřejná správa potíže s navrhováním participativních procesů, které by řešily aktuální témata včas a zároveň nezvýhodňovaly hlasitou menšinu.
- Kompetence aktérů, jako jsou projektanti, politici či státní správa, v oblasti komunikace a zapojování veřejnosti zůstávají na nízké úrovni. Chybí zavedené nástroje, které by umožnily společenskou dohodu kodifikovat a realizovat, což snižuje důvěr v celý proces a zájem lidí věnovat mu svůj čas.

Priority politiky krajiny

A. Koordinovaně spravovat krajinu

B. Plánovat krajinu s respektem k přírodním a kulturním hodnotám

Strategické cíle

- **Institucionální rámec umožňující realizaci politiky krajiny**

Reorganizace kompetencí ve prospěch efektivnější ochrany, péče a obnovy přírody

Politika krajiny představuje příležitost pro zavedení organizačních opatření, zejména v oblasti kompetencí týkajících se ochrany krajiny (rozmezí pravomocí mezi MŽP, MMR, MK a MZe) a činností spojených s využitím obnovitelných zdrojů energie (MPO a MŽP).

Posílení aktivní role Agentury ochrany přírody a krajiny a Národního památkového ústavu v obnově a péči o přírodu a krajinu

Obě organizace by měly úzce spolupracovat na rozvoji a péči o historickou kulturní krajinu. K tomu bude potřeba formalizovat možnost vzájemných konzultací, zejména v otázkách ochrany krajinného rázu a poskytování údajů o kulturních hodnotách krajiny pro územně analytické podklady, což podpoří efektivní koordinaci jejich činnosti.

Zajištění kapacit ve veřejné správě

Strategické cíle

- **Odpovědnost vlastníků pozemků v nezastavěném území jako součást správy krajiny**

Udržitelné hospodaření na půdě ve vlastnictví státu a obcí

Při implementaci Politiky krajiny musí veřejná správa začít především u sebe. Ústřední orgány státní správy zajistí, aby jim podřízené organizační složky státu a státní podniky hospodařící se státní půdou upřednostňovaly ekologické funkce území a regenerativní formy hospodaření před finančním ziskem.

Úprava obsahu věcných práv k pozemkům v nezastavěném území

Opatření dodá vlastníků zemědělské půdy nástroje pro efektivnější ochranu jejich vlastnictví, konkrétně informace potřebné pro efektivní výkon jejich práv.

Pokud mají na svém pozemku krajinné prvky, opatření zvrátí trend nepřiměřeného daňového zatížení.

Strategické cíle

- **Odpovědnost vlastníků pozemků v nezastavěném území jako součást správy krajiny**

Racionalizace vlastnických vztahů zlepšením podmínek pro pozemkové úpravy a zvýšením podílu skutečně realizovaných opatření navržených v pozemkových úpravách

Pozemkové úpravy jsou efektivním nástrojem řešení fragmentace půdy, která dnes ztěžuje postavení vlastníků půdy směrem k jejím uživatelům a komplikuje majetkoprávní přípravu investic v krajině.

Realizace společných zařízení bude mít meziresortní podporu, která zvýší zájem o realizace opatření v krajině i dalšími subjekty mimo SPÚ.

Současně je třeba se zabývat provázaností s dalšími nástroji krajinného plánování, jež umožní zefektivnit připravenost území na pozemkové úpravy.

Zvýšení odpovědnosti vlastníků za realizovaná opatření a jejich motivace je udržovat

Dojde k revizi fiskálních a dotačních opatření směrem k větší motivaci vlastníků, zejména s ohledem na podporu krajinných prvků.

Strategické cíle

- **Zapojení veřejnosti a dalších místních aktérů do rozhodování o krajině**

Posílení místní identity obyvatelstva

Bude podporováno posilování lokální identity obyvatel a tím i odpovědnosti za místo, kde žijí, stejně tak bude prostřednictvím státu posilována i jejich mikroregionální identita.

Zlepšení organizace participativních procesů v rámci územního a krajinného plánování a v rozhodování o individuálních záměrech v krajině

Participace bude zaváděna do praxe aktivně a inkluzivně na všech úrovních, včetně zapojování místních obyvatel do rozhodování již od počátečních fází plánování.

Obce budou prostřednictvím svých volených zástupců nebo zaměstnanců úřadu aktivně zapojeny do rozhodovacích procesů, které ovlivňují budoucí stav krajiny. Spolupráce a důvěra mezi aktéry z veřejného a soukromého sektoru budou systematicky posilovány již během přípravy a projednávání plánu.

Pro usnadnění participace a zapojení všech aktérů bude kladen důraz na používání srozumitelného a přístupného jazyka.

Strategické cíle

- **Vzdělávání, osvěta a vytváření vztahu ke krajině**

Vytváření vztahu dětí a mladých lidí ke krajině

Vzdělávání o krajině bude začleněno do školních osnov a volnočasových aktivit.

Osvěta krajských a obecních radních, zastupitelů a úředníků o krajině

Na úrovni obcí a komunit se bude cíleně zvyšovat povědomí a znalosti krajských a obecních radních, zastupitelů a úředníků o krajině, ve které se denně pohybují, což posílí jejich identitu a odpovědnost za její stav. Důraz bude kladen na osvětu týkající se principů územního plánování, významu budování a údržby veřejné technické infrastruktury v souladu s přírodním a sociálním prostředím, a to za využití příkladů dobré praxe. Zvláštní pozornost bude věnována interpretaci místního dědictví a rozvoji místně zakotveného učení prostřednictvím formálních i neformálních vzdělavatelů a vzdělávacích aktivit.

Strategické cíle

- **Vzdělávání, osvěta a vytváření vztahu ke krajině**

Zajištění dostatečného odborného vzdělávání o krajině

Bude navázána spolupráce s institucemi zajišťujícími profesní vzdělávání, včetně profesních komor a sdružení, za účelem definování potřebného vzdělávání pro odborníky z praxe a výměna zkušeností. Dojde k posílení kapacit vysokoškolských oborů připravujících potřebné specialisty.

Je důležité seznámit odbornou i laickou veřejnost se s principy krajinného plánování a systémem zelené infrastruktury, jejím významem a funkcemi, které může poskytovat. Vzdělávání v této oblasti bude zajištěno nejen na středních a vysokých školách, ale také v rámci vzdělávání odborníků a specialistů.

Osvětová informační kampaň pro veřejnost

MŽP ve spolupráci s odborníky na komunikaci vypracuje a implementuje komplexní a dlouhodobou komunikační strategii. Cílem této strategie bude zvýšit povědomí veřejnosti o významu krajiny, její ochraně a udržitelném využívání.

Strategické cíle

- **Zajištění finančních kapacit pro efektivní správu krajiny**

Strategické cíle

- **Zlepšení procesu krajinného plánování akcentujícího strategický a koncepční přístup k ochraně a využívání krajiny**

Strategické cíle

- **Vytváření funkčního systému zelené infrastruktury**

Metodické vedení vymezení systému zelené infrastruktury

Bude vytvořen metodický postup pro propojení zelené infrastruktury sídel a volné krajiny, zejména v oblastech s komplikovanou dopravní a technickou infrastrukturou a v oblastech rozlehlých výrobních, skladovacích a komerčních areálů.

Koordinace rozvoje dopravní, technické a zelené infrastruktury

Při projektování a realizace staveb dopravní a technické infrastruktury bude zajištěna koordinace s návrhy a implementací prvků zelené infrastruktury. Pozornost bude věnována propojení zelené infrastruktury s ostatními druhy infrastruktury.

Vytvoření podmínek pro realizaci přírodě blízkých opatření na dopravní a technické infrastruktuře

Opatření technického i přírodě blízkého charakteru u liniových staveb budou plánována s cílem lepšího začlenění do okolní krajiny.

Strategické cíle

- **Rozvoj zastavěných území a infrastruktury při zachování a obnově přírodních a kulturních hodnot v krajině**

Plánování krajiny s respektem k historickému dědictví, kulturním a civilizačním hodnotám a krajinnému rázu

Bude nutné vypracovat hodnocení krajinného rázu a zmapovat kulturně-historické hodnoty území, zejména cenných historických krajinných struktur, na úrovni správních obvodů ORP a obcí (chybějící či nedostatečně zpracované sledované jevy ÚAP).

Metodické vedení hodnocení vlivů rozvoje území

Bude zajištěno metodické vedení při hodnocení rozvoje území, a to zejména u staveb, dopravní a technické infrastruktury ve vztahu ke krajině a zelené infrastruktuře. Bude zajištěna koordinace zájmů v dané lokalitě.

Dojde také k nastavení ekonomických nástrojů, které upřednostní rekonstrukce a přestavby v zastavěném území na úkor exploatace krajiny

Strategické cíle

- **Rozvoj zastavěných území a infrastruktury při zachování a obnově přírodních a kulturních hodnot v krajině**

Zvýšení legislativní ochrany hranice zastavěného území

Podmínky pro rozšiřování zastavitelných ploch v územních plánech budou metodicky rozpracovány a podrobněji konkretizovány. Kritéria těchto podmínek budou zohledňovat polohu obcí, možnosti využití stávajících zastavitelných či zastavěných ploch včetně brownfieldů a plánovanou hustotu zástavby.

Vytvoření podmínek pro realizaci přírodě blízkých opatření na dopravní a technické infrastrukturu

Opatření technického i přírodě blízkého charakteru u liniových staveb budou plánována s cílem lepšího začlenění do okolní krajiny. Přírodě blízká opatření se stanou součástí nákladů na výstavbu dopravní infrastruktury, pokud to bude účelné a přínosné.

Strategické cíle

- **Rozvoj zastavěných území a infrastruktury při zachování a obnově přírodních a kulturních hodnot v krajině**

Obnova cestního spojení sídel a krajiny

Budou provedeny analýzy zaměřené na potřeby propojení sídel a krajiny a na zajištění prostupnosti krajiny pro člověka i živočichy. Vyhledávána budou místa, kde je obnova propojení nejvíce žádoucí z pohledu dopravního provozu, ekologických funkcí či krajinných hodnot, případně tam, kde je propojení přerušeno jen v krátkém úseku. Historické cesty měly v okolní krajině vždy konkrétní referenční body (křížek na rozcestí, mez..) a logický cíl (propojení obcí, obecní pastvina, pramen...). Spojení s novou modrozelenou infrastrukturou je mnohdy jen návratem k původní komplexní funkci takového koridoru.

Děkuji za pozornost