

ÚZEMNÍ STUDIE KRAJINY

LANDSCAPE PLANNING STUDY

Karel Wirth

*Ministerstvo pro místní rozvoj, odbor územního plánování, Staroměstské nám. 6, 110 15
Praha, Karel.Wirth@mmr.cz*

<https://doi.org/10.11118/978-80-7509-932-7-0032>

Abstract

The landscape planning study is a specific spatial planning tool focused on the proposal of measures in the landscape with the prospect of their subsequent projection into spatial planning documentation (primarily into spatial plans) and their gradual implementation, e.g. through land consolidation.

The article introduces the reader to the content orientation of the landscape planning study and related methodological materials. The position of the landscape planning study in the system of spatial planning tools and the mutual relationship between the landscape planning study and land consolidation are also presented, with an emphasis on explaining the principles of taking over the proposed solution from the land consolidation to the landscape planning study and vice versa.

Keywords: spatial planning; landscape planning; landscape planning study; land consolidation; landscape

Abstrakt

Územní studie krajiny je specifický nástroj územního plánování zaměřený na návrh opatření v krajině s vyhlídkou jejich následného průběhu do územně plánovací dokumentace (především do územních plánů) a jejich postupné realizace např. prostřednictvím pozemkových úprav.

Článek seznamuje čtenáře s obsahovým zaměřením územní studie krajiny a se souvisejícími metodickými materiály. Rovněž je představeno postavení územní studie krajiny v systému nástrojů územního plánování a vzájemný vztah územní studie krajiny a pozemkových úprav, s důrazem na vysvětlení principů přebírání návrhu řešení z pozemkové úpravy do územní studie krajiny a naopak.

Klíčová slova: územní plánování; krajinné plánování; územní studie; scelování pozemků; krajina

Úvod

Platné právní předpisy (zejména stavební zákon [1] a nový stavební zákon [2]) rozlišují řadu dokumentů v oblasti územního plánování, z nichž nejznámější a nejdůležitější skupinu dokumentů tvoří územně plánovací dokumentace (tj. územní rozvojový plán, zásady územního rozvoje, územní plán a regulační plán) a územně plánovací podklady (tj. územně analytické podklady a územní studie).

Územní studie krajiny (dále také „ÚSK“) není ničím jiným než druhem územní studie, přičemž územní studie je druhem územně plánovacího podkladu. Rozdíl mezi územně plánovacími podklady, resp. územní studií, a územně plánovací dokumentací spočívá zejména v

- závaznosti – územně plánovací dokumentace je závazná pro pořizování a pro rozhodování v území, územně plánovací podklady nikoliv [1, 2];
- hierarchickém uspořádání – nadřazená územně plánovací dokumentace je závazná pro navazující územně plánovací dokumentaci [1, 2]; tedy např. obsah zásad územního rozvoje, které vydává kraj, je závazný pro územní plán, který

vydává obec, což v praxi znamená, že územní plán nesmí obsahovat nic, co by bylo v rozporu s obsahem zásad územního rozvoje; pro územně plánovací podklady taková omezení neplatí;

- režimu schválení – územně plánovací dokumentaci krajů a obcí vydává zastupitelstvo kraje resp. obce v samostatné působnosti, kdežto územní studii schvaluje pořizovatel (tj. úředník orgánu územního plánování) v přenesené působnosti [1], [2].

Územní studie krajiny je tedy druhem územně plánovacího podkladu, který schvaluje orgán územního plánování v přenesené působnosti, a jehož obsah je podkladem pro pořizování územně plánovací dokumentace a pro rozhodování v území, není však pro tyto ani jiné činnosti závazný [1], [2].

Obsah územní studie krajiny není právními předpisy blíže stanoven a je ošetřen pouze metodicky (viz dále).

V zásadě je možné pořídit územní studii krajiny pro libovolně velké území. V praxi se nejvíce pořizují územní studie krajiny pro správní obvod obce s rozšířenou působností, a to jednak proto, že pro tato území jsou k dispozici příslušné dotační tituly, jednak nastavení těchto dotačních titulů vyplynulo z toho, že správní obvod obce s rozšířenou působností se jeví být pro vymezení řešeného území územní studii krajiny nejvhodnější – jde o dostatečně velké území, aby se územní studie mohla zabývat problémy, které přesahují rámec jedné obce, přitom však ve větším detailu, než jaký je dosažitelný v dokumentu řešícím celé území kraje [3]. Zároveň (na rozdíl např. od povodí) jde o území, jež se celý řešený území kryje se správním obvodem úřadu územního plánování, a které je skladebné s hranicemi obcí, čímž se usnadňuje pořízení takové studie příslušným orgánem územního plánování, i její následné využití (např. při změně územního plánu) jednotlivými obcemi.

Metodické materiály k územní studii krajiny

K pořizování územních studií krajiny pro správní obvod obce s rozšířenou působností publikovalo Ministerstvo pro místní rozvoj v roce 2016 metodický pokyn *Zadání územní studie krajiny pro správní obvod obce s rozšířenou působností* (dále jen „Metodický pokyn“), který byl v červnu 2023 aktualizován. Zároveň byl doplněn novým dokumentem, tzv. *Příručkou k procesu zadání, zpracování a implementace územní studie krajiny pro správní obvod obce s rozšířenou působností* (dále jen „Příručka“). Oba dokumenty, aktualizovaný Metodický pokyn i Příručka, jsou společnými metodickými dokumenty Ministerstva pro místní rozvoj, Ministerstva životního prostředí a Státního pozemkového úřadu [3] a jsou dostupné v elektronické podobě na webu MMR (<https://www.mmr.cz/cs/ministerstvo/stavebni-pravo/stanoviska-a-metodiky/stanoviska-odboru-uzemniho-planovani-mmr/3-uzemne-planovaci-podklady-a-jejich-aktualizace/usk-so-orp>).

Obsahem Metodického pokynu [4] je v první řadě definice cíle a účelu pořízení územní studie krajiny. Dále Metodický pokyn klade požadavky na obsah řešení územní studie krajiny a na její formální úpravu (např. měřítko výkresů) a uspořádání (je uveden seznam základních kapitol textové části a základních výkresů).

V neposlední řadě Metodický pokyn uvádí požadavky na rozsah konzultací a na složení zpracovatelského týmu. Přitom rozlišuje požadavky vyplývající ze zákona (konzultace územní studie zákon neukládá a z hlediska kvalifikace postačuje ze zákona účast jedné osoby s odpovídající autorizací), požadavky vyplývající z příslušného dotačního titulu v Operačním programu Životní prostředí (větší nároky na konzultace a složení zpracovatelského týmu) a obecná doporučení. Požadavky ze zákona musí pochopitelně splnit jakákoliv územní studie krajiny, resp. jakákoliv územní studie obecně. Požadavky Operačního programu Životní prostředí je potřeba splnit pro poskytnutí finanční podpory z tohoto programu. Obecná doporučení vyjadřují názor příslušných institucí na nejlepší možnou praxi, jejich naplnění však není pro poskytnutí dotace vyžadováno.

Cílem Příručky [5] není klást další požadavky na zadání a obsah územní studie krajiny, ale podrobněji ukázat možné způsoby naplnění požadavků Metodického pokynu a poukázat na příklady z praxe. Na rozdíl od Metodického pokynu se Příručka zabývá všemi fázemi životního cyklu územní studie krajiny, od přípravy zadání, přes výběr zhotovitele, tvorbu

doplňujících průzkumů a rozborů a tvorbu návrhu až po použití již dokončené a schválené územní studie krajiny v praktické činnosti orgánů veřejné správy. V samostatné kapitole je jako průřezové téma rozebírána problematika konzultací s relevantními orgány veřejné správy a s veřejností [3].

Největší svým rozsahem jsou kapitoly k tvorbě návrhu a k implementaci dokončené územní studie krajiny. Mj. jsou uvedeny desítky příkladů opatření, která by mohla územní studie krajiny obsahovat, s krátkým popisem jejich smyslu, a v některých případech též s upozorněním na související datové zdroje, které jsou při jejich návrhu vhodným podkladem.

Obsah a tvorba územní studii krajiny

Metodický pokyn [4] definuje cíle a účel pořízení územní studie krajiny takto: „*Cílem pořízení ÚSK je vytvořit odborný komplexní dokument umožňující koncepční víceoborový přístup k řešení krajiny a jejích funkcí s využitím koordinační úlohy územního plánování. (...) Cílem návrhu ÚSK je vytvoření předpokladů pro existenci zdravé a odolné krajiny, která představuje životní prostředí člověka i zdroj uspokojování jeho potřeb.*

Těžištěm řešení ÚSK je návrh a územní průmět opatření sloužících k předcházení a odstraňování následků nevhodného hospodaření v krajině a k adaptaci na negativní projevy změny klimatu (např. povodně, přívalové srážky, sucho či vlny veder), jako jsou opatření k optimalizaci vodního režimu (včetně ochrany před povodněmi a suchem), ochrany obhospodařované půdy a ekosystémů a k podpoře biodiverzity. ÚSK rovněž navrhuje opatření přispívající ke zlepšení života člověka v krajině a ke kultivaci jeho užívání krajiny, jako jsou opatření k ochraně krajinného rázu, k vytváření podmínek pro rekreaci, ke zlepšení prostupnosti krajiny a k usměrňování rozvoje sídel a dalších abiotických struktur v krajině.“

Praktická tvorba územní studie krajiny probíhá ve dvou fázích – v první, analytické fázi zpracovatelský tým provede tzv. doplňující průzkumy a rozborů („doplňující“ proto, že se předpokládá, že velká část informací je již pro zpracovatele připravena v územně analytických podkladech a v dalších dokumentech). V této fázi zpracovatelé podrobným rozbohem řešeného území a krajinných struktur v něm, jakož i rozbohem územně analytických podkladů, územně plánovací dokumentace a dalších dokumentů definují hodnoty a problémy v území. Nezbytnou součástí doplňujících průzkumů a rozborů jsou též terénní průzkumy.

Následuje samotný návrh územní studie krajiny, kdy jsou navrhována jednotlivá opatření pro odstranění, zmírnění či předcházení zjištěných problémů a k ochraně a rozvoji zjištěných hodnot.

Pro účely lepší konceptualizace a systemizace řešení jsou též vymežovány tzv. krajinné okrsky (nižší skladebné celky krajiny vymezených v zásadách územního rozvoje). Krajinný okrsek je definován jako „*základní skladebná relativně homogenní část krajiny, která se od sousedních krajinných okrsků odlišuje svými přírodními, popř. jinými charakteristikami a způsobem využití*“ [4], [5]. Z definice je zřejmé, že krajinný okrsek bude zpravidla charakteristický i určitými svými hodnotami a problémy. Pro krajinné okrsky jsou stanoveny jejich cílové kvality, s nimiž by měla navržená opatření logicky korespondovat.

Na tomto místě je vhodné zdůraznit problematiku správné formulace a grafické reprezentace opatření. Obojí je velmi důležité pro usnadnění následného využití územní studie krajiny. Pro dosažení nejlepších výsledků je potřebná úzká spolupráce specialisty na dané opatření (např. vodohospodáře či krajinného ekologa) a územního plánovače, přičemž specialista by měl navrhnout, jaké změny v krajině by měly proběhnout a územní plánovač by měl navrhnout formulaci a grafické znázornění daného opatření, aby bylo uchopitelné pro další využití v územním plánování.

Všechna opatření se s ohledem na rozsah řešeného území a měřítko výkresů (1 : 10 000 nebo 1 : 25 000) navrhuje pouze rámcově. Není tedy smyslem územní studie krajiny suplovat pozemkové úpravy, podrobnou technickou studii či dokumentaci pro územní rozhodnutí.

Vztah územní studie krajiny k pozemkovým úpravám

ÚSK jakožto nezávazný dokument v grafické části schematicky vymezuje návrh potřebných změn v území, aniž by tím předjímala přesnou polohu navržených opatření. Ve vztahu k pozemkovým úpravám má tedy charakter koncepčního podkladu, který navrhuje principy, případně rámcové prostorové uspořádání možného řešení [5].

Rozpracované či již schválené pozemkové úpravy jsou jedním z důležitých podkladů pro územní studii krajiny. V rámci zpracování doplňujících průzkumů a rozborů by se s nimi měli zpracovatelé ÚSK seznámit a již zafixovaná opatření následně převzít do návrhu (případně odůvodnit, pokud by některá opatření nepřevzali). Při zpracování územní studie krajiny pro celý správní obvod obce s rozšířenou působností je prakticky jisté, že pro část řešeného území byly již pozemkové úpravy zpracovány či alespoň rozpracovány.

Naopak není na závadu, pokud územní studie krajiny navrhuje další opatření nad rámec schválených pozemkových úprav. Pozemková úprava je projektem projednaným s vlastníky pozemků a směřujícím k co nejpřímočařejší realizaci a neobsahuje tedy z povahy věci opatření, která nebyla v okamžiku pořízení uskutečnitelná (nebyla na nich v danou chvíli shoda, nebyly k dispozici všechny potřebné pozemky, byla by příliš nákladná apod.). Naproti tomu ÚSK je koncepčním dokumentem, u něž se předpokládá postupná a dlouhodobá realizace v řádu desítek let, nemožnost okamžitě realizovat některé opatření tedy není sama o sobě důvodem pro jeho nezařazení do územní studie.

Analogicky by měl projektant pozemkových úprav převzít a rozpracovat relevantní opatření v krajině navržená v územní studii krajiny. S tím souvisí, že ve svém stanovisku podle § 6 odst. 6 zákona o pozemkových úpravách [6] by měl orgán územního plánování upozornit pozemkový úřad na existenci územní studie krajiny, případně na záměry v ní obsažené, a dle potřeby pozemkovému úřadu územní studii krajiny poskytnout [5].

Pokud existují relevantní důvody, proč dané opatření z územní studie krajiny nebylo možné v pozemkové úpravě použít, postačí, že projektant pozemkové úpravy tuto skutečnost v návrhu pozemkové úpravy uvede a odůvodní. Důvodem pro nevyužití řešení navrženého v územní studii krajiny může typicky být nalezení srovnatelného či ještě lepšího řešení či zohlednění podrobnějších podkladů, z nichž vyplýne nevhodnost původního řešení. Naproti tomu obvykle nebude relevantním důvodem nesoulad návrhu opatření z územní studie krajiny s územním plánem, neboť

- řada potřebných změn v krajině (např. protierozní a protipovodňová opatření) bývá v územních plánech v plochách v nezastavěném území často stanovena jako přípustné využití, k nesouladu s územním plánem tedy v daném případě vůbec nemusí dojít.
- případně se využije ustanovení § 18 odst. 5 stavebního zákona [2], stanovující, že „[v] nezastavěném území lze v souladu s jeho charakterem umisťovat stavby, zařízení, a jiná opatření pouze pro zemědělství, lesnictví, vodní hospodářství, těžbu nerostů, pro ochranu přírody a krajiny, pro veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, přípojky a účelové komunikace, pro snižování nebezpečí ekologických a přírodních katastrof a pro odstraňování jejich důsledků, a dále taková technická opatření a stavby, které zlepší podmínky jeho využití pro účely rekreace a cestovního ruchu, například cyklistické stezky, hygienická zařízení, ekologická a informační centra; doplňková funkce bydlení či pobytové rekreace není u uvedených staveb přípustná. Uvedené stavby, zařízení a jiná opatření včetně staveb, které s nimi bezprostředně souvisejí včetně oplocení, lze v nezastavěném území umisťovat v případech, pokud je územně plánovací dokumentace z důvodu veřejného zájmu výslovně nevylučuje.“ Tedy i v případech, kdy územní plán v nezastavěném území nezmiňuje jako přípustné např. protierozní opatření, postačí, pokud je takové opatření v souladu s charakterem území a pokud jej územně plánovací dokumentace (např. územní plán) z důvodu veřejného zájmu výslovně nevylučuje.

Pokud by přece jen územní plán určité opatření navržené pozemkovou úpravou v dané ploše výslovně vylučoval, pak až donedávna platilo, že před dokončením pozemkové úpravy je

nutno provést změnu územního plánu. Novela zákona o pozemkových úpravách [6] účinná od 1. července 2023 nicméně přinesla v tomto bodě novinku - § 9 odst. 15 uvedeného zákona zní nyní takto: „*Plán společných zařízení musí být v souladu s územně plánovací dokumentací. Není-li návrh plánu společných zařízení ze závažných důvodů v souladu s územně plánovací dokumentací, je jeho schválení podle odstavce 11 zároveň rozhodnutím o změně územního plánu podle § 109 odst. 1 stavebního zákona přijímaným z vlastního podnětu. Obsahem změny je požadavek na uvedení plánu společných zařízení a územního plánu do souladu. Tento postup není překážkou pro vydání rozhodnutí o pozemkových úpravách.*“ Přeloženo do obecného jazyka: Pokud existuje nesoulad mezi vydaným územním plánem a návrhem pozemkových úprav, pak tím, že zastupitelstvo obce schválí pozemkovou úpravu, schválí zároveň, že má být pořízena územního plánu, která jej uvede do souladu s pozemkovou úpravou. Pomiňme nyní těžkosti, které by při aplikaci uvedeného ustanovení zjevně nastaly, pokud by nešlo o nesoulad s územním plánem, ale např. se zásadami územního rozvoje.

Shrňme tento poněkud dlouhý výklad konstatováním, že převzetí určitého námětu z územní studie krajiny do pozemkové úpravy by obvykle nemělo způsobit procesní komplikace. Jiná věc je samozřejmě věcné řešení – pozemková úprava řeší území v mnohem větším detailu a s lepší znalostí požadavků místních aktérů nežli územní studie krajiny. Lze tedy očekávat, že ne každé opatření z územní studie krajiny se při návrhu pozemkové úpravy ukáže jako vhodné a v daném čase realizovatelné.

Závěr

V článku byla představena územní studie krajiny a její vztah k pozemkovým úpravám. V současné době jsou územní studie krajiny pro správní obvod obce s rozšířenou působností pořízeny již pro cca 23 % území České republiky. Většina z nich byla dokončena v letech 2018 – 2019 v souvislosti s tehdejší dotací z Integrovaného regionálního operačního programu, jsou tedy již několik let k dispozici jako podklad pro návrh pozemkových úprav.

V srpnu 2023 se předpokládá vyhlášení nového dotačního titulu z Operačního programu Životní prostředí na pořízení plánů a koncepcí, z něž budou podporovány mj. také územní studie krajiny. V době zveřejnění tohoto příspěvku je tedy patrně příslušný dotační titul již vyhlášen.

Lze si jen přát, aby se jak již existující, tak nově zpracované územní studie krajiny při zpracování pozemkových úprav osvědčily jako užitečné a hojně využívané koncepční podklad.

Literatura

- [1] *Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.*
- [1] *Zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů.*
- [2] WIRTH, K. 2023. Nové metodické materiály k územní studii krajiny pro správní obvod obce s rozšířenou působností. *Urbanismus a územní rozvoj*, XXVI(3), 3-5.
- [3] MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ, MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ a STÁTNÍ POZEMKOVÝ ÚŘAD. 2023. *Zadání územní studie krajiny pro správní obvod obce s rozšířenou působností*. 2. upravené a doplněné vydání. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj. ISBN: 978-80-7538-491-1
- [4] MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ, MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ a STÁTNÍ POZEMKOVÝ ÚŘAD. 2023. *Příručka k procesu zadání, zpracování a implementace územní studie krajiny*. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj. ISBN: 978-80-7538-492-8
- [5] *Zákon č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech a o změně zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů.*

Poděkování

***DĚKUJI KOLEGŮM PETRU LEPEŠKOVI Z MINISTERSTVA PRO MÍSTNÍ ROZVOJ
A JANĚ SLABÉ ZE STÁTNÍHO POZEMKOVÉHO ÚŘADU ZA LASKAVÉ PROHLÉDNUTÍ
MÉHO PŘÍSPĚVKU A ZA CENNÉ PŘIPOMÍNKY. ODPOVĚDNOST ZA JAKÉKOLIV
PŘÍPADNÉ CHYBY V PŘÍSPĚVKU JE OVŠEM VÝHRADNĚ MOJE.***

