

Vymezování zón zvýšené péče o krajinu - principy a perspektivy

V. Kopecká, I. Míchal, J. Plesník: Delineation of Particular Landscape Management Zones - Principles and Prospectives. Život. Prostr., Vol. 29, No. 5, 235-239, 1995.

Landscape zoning in the Czech Republic for the purpose of nature conservation has undergone quite a long development. So called "Landscape Assessment" based on the coincidence of positive ecological and aesthetic values correlated closely with so called "Ecological Stability Coefficient" (ESC) of the territory was the first impulse in the seventies. In 1986, the outputs of "Concept of Urbanization and Czech Landscape Settlement Development" included also so called "Territorial and Technical Conditions for Differentiated Landscape Management" which also defined so called particular landscape management zones and ranked 6.6 % of the Czech territory into zones of exceptionally valuable landscape environment and 11.9 % into above average ones. These Technical Conditions became also an academic basis of so called Regional Skeleton of Ecological Stability and also were accepted into the General Concept of Regional Territorial System of Ecological Stability.

Methods of Czech territory zoning differ substantially in some minor aspects from the plan of large protected areas management according to the act 114/1992. To overcome the duality of conservation understanding of zoning and the one applied in territorial planning, the project proposed by the National Ecological Network of the Czech Republic suggests the unified zoning of the whole territory of the Czech Republic respecting common regulative principles.

This project designs in such a way of reflecting the requirements of environment protection into forestry and agricultural policies the principles of which are identical with procedures applied in EU countries.

Krajinářské hodnocení

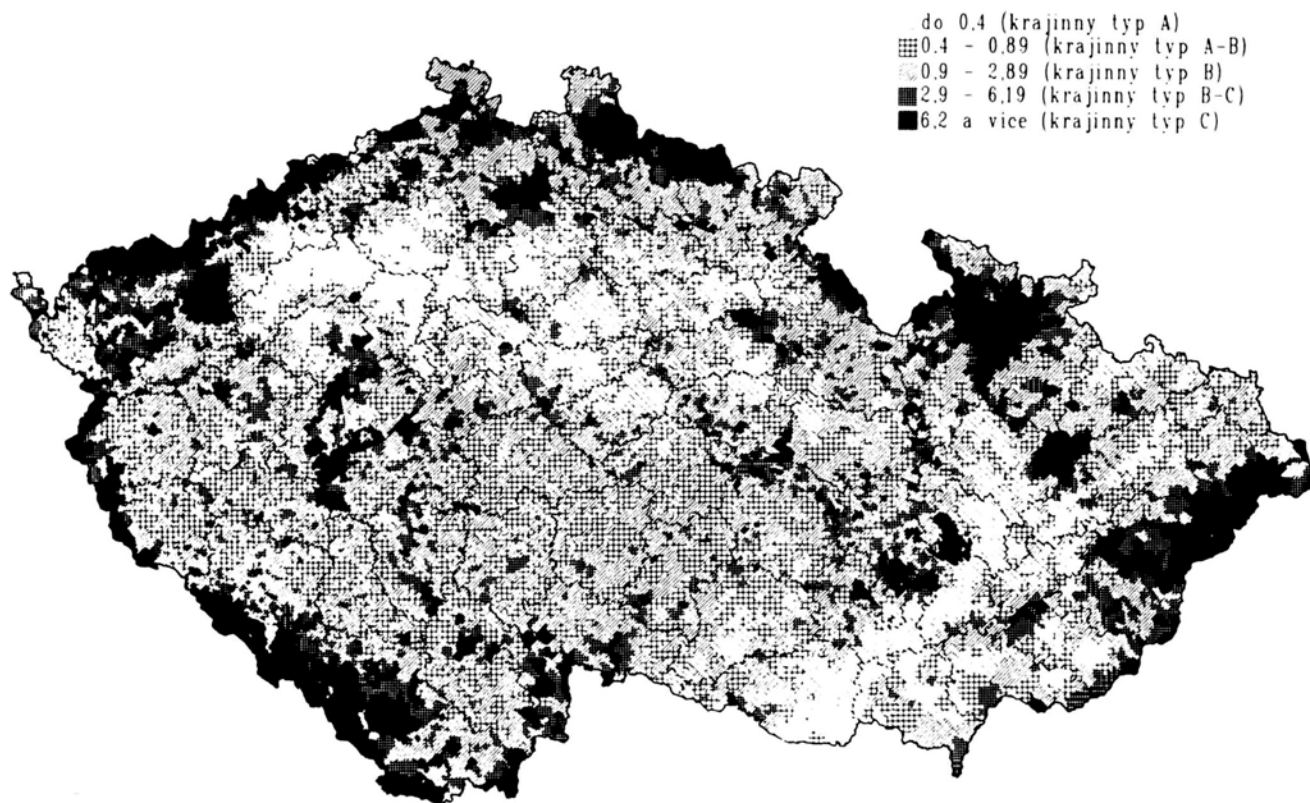
Zónování není nic jiného než typologické členění území do souvislých částí podle zvolených kritérií. Zónování území ČR pro využití v ochraně přírody a krajiny získalo prvotní impulsy v sedmdesátých letech, kdy bylo uskutečněno tzv. krajinářské expertní hodnocení celého území tehdejší ČSR podle souběhu kladných ekologických a estetických hodnot ("krajinářské hodnoty") v mapovém měřítku 1:50 000.

Vymezení základních krajinářských typů ČR pro sledovaný účel těsně koreluje s tzv. koeficientem ekologické stability (KES), což je číselná hodnota snadno spočitatelná z údajů evidence nemovitostí za každé katastrální území. KES vyjadřuje plošnou relaci mezi ekosystémy formovanými trvalou vegetací na jedné straně a mezi plochami

zastavěnými a orných půd na straně druhé podle jednoduchého vzorce (obr. 1).

KES je hrubým ukazatelem předpokladů pro stabilitu bioekologických vztahů pro velkoplošné přehledy a vyznačuje při hodnotě do 0,39 *krajinu A* - zcela přeměněnou lidskou činností (v ČR 31,5 %, při hodnotě 0,9-2,89 *krajinu B* - harmonickou (v ČR 59,9 %) s vyrovnaným vztahem mezi lidskými díly a přírodními objekty (průměrná hodnota kolem 13 000 katastrálních území je 1,2), při hodnotách nad 6,2 *krajinu C* -relativně přírodní (v ČR 8,6 %).

Hodnocení katastrálních území s přechodnými "mezi-lehlými" hodnotami KES se neobejde bez typizace dílčích ploch, které se provádí i bude - stejně jako navazující vymezení zvýšené (v ČR 30,4 %), základní (63,9 %) a snížené (event. devastované) krajinářské hodnoty (5,7 % - expertním odhadem (tab. 1).



1. Příslušnost téměř 13 000 katastrálních území ČR k základním krajinným typům A, B, C podle tzv. koeficientu ekologické stability (KES), vypočteného podle údajů evidence kultur

Zóny zvýšené péče o krajinu

Na tuto elementární bilanci navázaly v osmdesátých letech, mimo sféru státní ochrany přírody, práce na koncepci urbanizace a vývoje osídlení krajů ČSR. Součástí výstupů se stal r. 1986 tzv. územně technický podklad pro diferencovanou péči o krajinu, který mj. vymezil tzv. zóny zvýšené péče o krajinu:

- **Hodnota krajinného prostředí zcela výjimečná.** Souvislá území s mimořádným soustředěním přírodních hodnot, minimálně ovlivněná lidskou činností, bez trvalých sídel nebo s nestřediskovým sídlem z kategorie "ostatní", s nespornou funkcí kulturně památkovou nebo rekreační. Mimořádnými přírodními hodnotami se rozumí zvláště chráněná území v rámci velkoplošných chráněných území přírody vyhlášených i připravovaných, maloplošná chráněná území mezinárodního významu, zcela výjimečná území s mimořádnou koncentrací maloplošných chráněných území nebo významných krajinných prvků. Celkem 6,6 % území ČR.

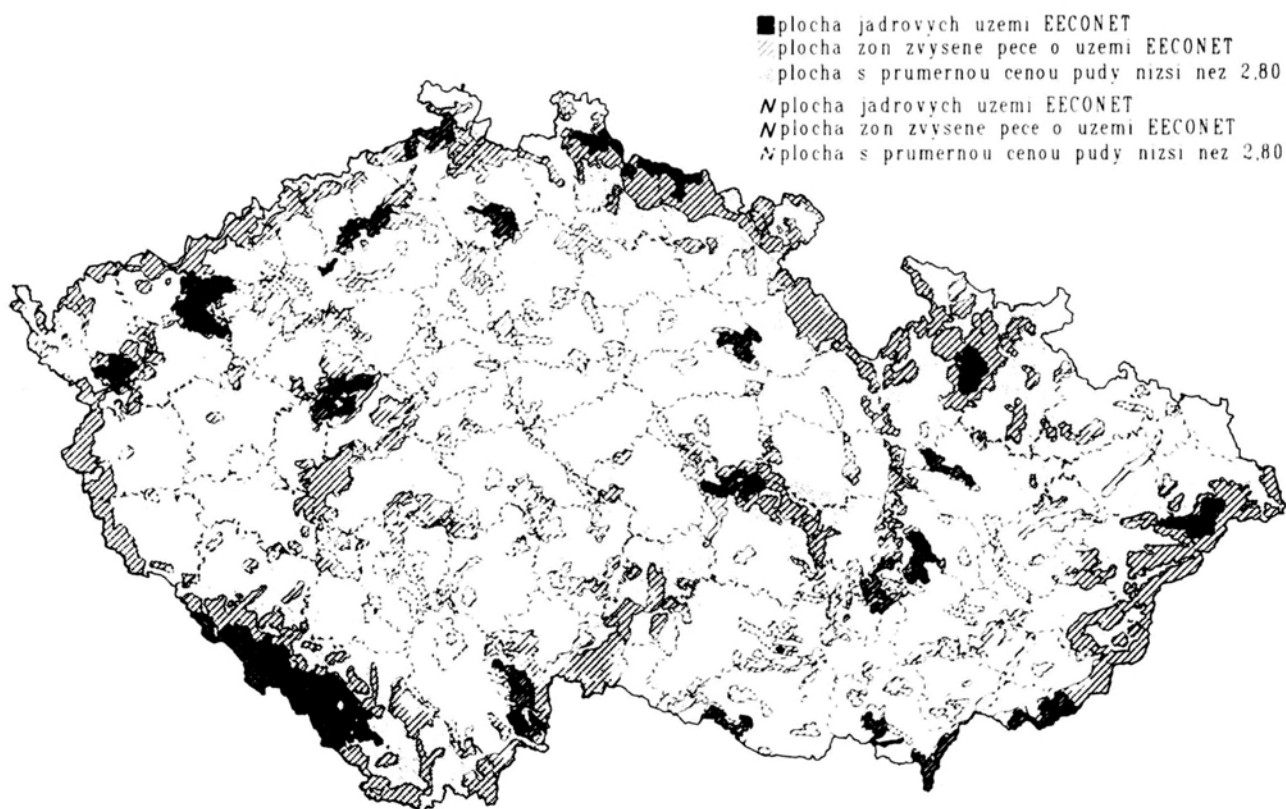
- **Hodnota krajinného prostředí nadprůměrná.** Souvislá území s nadprůměrnými hodnotami krajinného prostředí, v nichž je kompromisní využívání buď právně

zabezpečeno, nebo výhledově nezbytné pro ochranu vodohospodářských zájmů, nebo z titulu ochrany přírodních velkoplošných chráněných území. Pouze nestředisková sídla. Zahrnuty jsou ty části následujících územních kategorií, které splňují podmínky zvýšené krajinařské hodnoty (celkem 11,9 % území ČR):

- **Části území přirozené i umělé akumulace vod podzemních i povrchových,** využívaných v současnosti nebo perspektivně k vodárenským účelům: pásma hygienické ochrany 1. až 3. stupně podzemních i povrchových zdrojů pitné vody, chráněné oblasti přirozené akumulace vod povrchových i podzemních a povodí vodárenských toků.

- **Části území s ochranou přírodních léčivých zdrojů a přírodních léčivých lázní** v návaznosti na vyhlášku MZD ČSR č. 26/1972 Sb.: ochranná pásma 1. až 3. stupně a užší i širší prozatímní ochranná pásma přírodních léčivých vod a peloidů, vnitřní i vnější lázeňská území.

- **Území splňující podmínky II. zóny zvýšeného zájmu státní ochrany přírody** ve smyslu "Metodického návodu pro zpracování ÚPD velkoplošných chráněných území", MK ČSR a MVT ČSR 1981.



2. Zóny nadprůměrně zvýšené péče o krajinu (slabou konturou - asi 23,2 % území ČR) a 24 jádrových území - potenciální přírodní zóny (silnou konturou - asi 4,6 % území ČR) jako součást konceptu Národní ekologické sítě a EECONET soustřeďují co do přírodních hodnot nejcejnější části krajiny ČR

Vnitřní zónování velkoplošných chráněných území bylo původně koncipováno podle stejných principů jako v krajině "nechráněné". Od r. 1981 se řídilo Metodickým návodem pro zpracování ÚPD VCHÚ, vydaným společně MK a MVT bývalé ČSR; pravidla zónování, stanovená v tomto návodu, však byla z věcného hlediska zmetkem, umožňujícím libovolnou interpretaci. Návod umožňoval po řadu let rozmanité, navzájem nekompatibilní řešení v tzv. oborových dokumentech VCHÚ. Zónování v nich bylo díky tomu (a někdy dosud je) jednotné převážně jen v omezení I. zóny zvýšeného zájmu ochrany přírody na maloplošná území.

Cílem územně technických podkladů pro diferencovanou péči o krajinu bylo v osmdesátých letech (v období očividně pokračující degradace přírodních hodnot státu) připravit podklad pro rozhodování o tom, které prostory zvýšené krajinnářské hodnoty je třeba územně chránit, např. jako rekreační či památkové zóny a obecně jako enklávy relativně přírodního prostředí, nezbytné pro obyvatelstvo plně urbanizovaných prostorů jako doplňkové životní prostředí vysoké úrovně. Tehdejší ústřední orgány měly vycházet z územně technického podkladu pro diferen-

covanou péči o krajinu při posuzování každé ústředně sledované investiční akce před rozhodnutím o jejím umístění. Ale ani tento cíl, vlastní centrálně byrokratickému systému, nebyl naplněn.

Územně technický podklad pro diferencovanou péči o krajinu se stal rovněž akademickým východiskem tzv. "regionální kostry ekologické stability" (Ekologický generel ČSR, FMTIR 1986). Ta vznikla z prvních dvou zón s hodnotou krajinného prostředí: I. zcela výjimečnou (6,6 % území ČR) a II. nadprůměrnou (11,9 % území ČR). Po pádu totality byly tyto podklady v mapovém měřítku 1:50 000 převzaty i do Generelů regionálního územního systému ekologické stability (MŽP ČR, 1992).

Metoda zónování celého území ČR se v použitém územně technickém podkladu v závažných podrobnostech liší od postupu dodnes obvyklého při zpracování plánů péče o velkoplošná chráněná území podle zákona č. 114/92 Sb. Předností použitého přísně deduktivního postupu tvorby územně technického podkladu pro diferencovanou péči o krajinu spatřujeme v tom, že:
- řeší podle společného klíče celé území ČR (nikoliv pouze velkoplošná chráněná území),

- zóny zvýšené péče byly vymezeny metodicky jednotným způsobem pro celou ČR a jsou k dispozici stavebním úřadům (naposledy jako součást Generelů regionálního ÚSES, MŽP ČR 1992),

- v jednotnosti, kontrolovatelnosti a srovnatelnosti výsledků (změny mohou vyplývat jen z podrobného mapování krajiny, které je dosud jen zřídka k dispozici),

- z příslušnosti k potenciální zóně zvýšené péče vyplývá z platných předpisů ihned a bez projednávání určitá, byť minimální, možnost usměrnění aktivit v zájmu péče o krajinu, která je ve společné pravomoci stavebních úřadů a správ velkoplošných chráněných území,

- zájmy péče o krajinu jsou bilancovány i pro aktuální rozhodování v situaci, kdy není dosud schválena územně plánovací dokumentace,

- konečně v tom, že první dvě zóny zvýšené péče o krajinu by se od r. 1996 mohly stát jedním z rámců státní dotační politiky pro zemědělství, právě tak jako součástí Evropské ekologické sítě EECONET, z čehož mohou vyplývat další ekonomické stimuly vlastníkům půdy po vstupu ČR do Evropské unie.

Z hlediska implementace zón zvýšené péče o krajinu ČR v územním plánování je nutno přiznat, že záměr uplatnit tyto zóny při výkonu územního rozhodování a při regulaci změn ve využívání krajiny ČR zůstává dodnes na papíře. Dokonce i v případě velkoplošných chráněných území se dosud nepodařilo ani odstranit dvoukolejnost vnitřních zonací z pozic ochrany přírody a územního plánování, ani prosadit vnitřní zonaci do podoby obecně závazných předpisů (vyhlášky). Ačkoliv se zde zóny mají podle zákona stát závaznou osnovou pro stanovení limitů ve využívání krajiny, řada obecních samospráv začíná taková ustanovení považovat za omezování vlastních pravomocí, a to i v případech, kdy předmětem ochrany na jejich území jsou nesporné hodnoty přírody a krajiny s celostátním i evropským významem.

Koncept Národní a Evropské ekologické sítě

Aby se předcházelo problémům vznikajícím z dvoukolejnosti ochrannářského a územně plánovacího pojetí zónování, předkládá projekt Národní ekologické sítě ČR (v souladu se zákonem č. 114/1992 Sb., v návaznosti na zmíněné podklady a na obdobné projekty sousedních států) jednotné zónování celého území ČR bez ohledu na současný stupeň právní ochrany jednotlivých lokalit, a to podle těchto společných zásad pro usměrňování činností:

- **První zóna "potenciální přírodní"** (zóna výjimečně zvýšené péče o krajinu, "key stone area" EECONET). Jejím posláním je uchování či obnova reprezentativní škály ekosystémů a omezení lidských zásahů do přírodního prostředí na zásahy nezbytné k rekonstrukci přírodního stavu. Patří sem území s výjimečnou hodnotou krajinného prostředí, charakteru 1. zóny výjimečné péče.

- **Druhá zóna "nadprůměrně zvýšené péče"** ("nature development area" EECONET). Jejím posláním je uchovat co nejširší druhovou rozmanitost ekosystémů a jejich postupné přibližování přirozenému stavu s co možná "ekologizovaným" hospodářským využíváním. Turistické a rekreační využití ve formách, které nejsou v rozporu s režimem velkoplošného chráněného území, resp. nadprůměrné péče o krajinu, za který by měli být vlastníci půdy přiměřeně odměňováni. Patří sem území s nadprůměrnými hodnotami krajinného prostředí charakteru 2. zóny výjimečné péče.

- **Třetí zóna ("se základní úrovní zvýšené péče")** nemůže být vymezena v oborově koncipovaném dokumentu. Je záležitostí komplexního územního řešení, a proto se jí zde nezabýváme. Jejím posláním je udržet a přiměřeně podporovat polyfunkční využívání krajiny pro zemědělství, lesní hospodářství a "měkký" turismus (obnovu lidských sil v harmonické kulturní krajině).

Zájmové plochy zahrnuté do konceptu Evropské ekologické sítě (obr. 2) v ČR (EECONET, 1994) a jejich podíly z celkové plochy ČR (přibližné údaje ARC/INFO 1995) shrnuje tab. 1:

Tab. 1. Zájmové plochy v ČR zahrnuté do konceptu EECONET

	[km ² = stovky ha]	[%]
Česká republika celkem	78 863,7	100,0
1. 24 jádrových území EECONET, potenciální přírodní zóny	3 613,1	4,6
2. Navržené zóny nadprůměrně zvýšené péče o krajinu	18 279,3	23,2
Zájmové plochy Národní ekologické sítě (1 + 2 celkem)	21 892,4	27,8

Možné ekonomické stimuly péče o krajinu

Pokud by se zákonem stanovené principy regulace činností soustřeďovaly na omezování vlastníků půdy v zónách zvýšené péče o krajinu, byly by právem označeny za relikty centrálně direktivního systému. Omezování činností v zájmu péče o krajinu musí být v tržním systému propojováno s pozitivními ekonomickými stimuly, které z výkonu péče o krajinu učiní pro vlastníky půdy podnikatelsky zajímavou činnost.

Pro takové činnosti existuje ve státech Evropské unie státům garantovaná objednávka. Mimoprodukční efekty zemědělství a lesního hospodářství zde mají povahu veřejných statků, za něž společnost zastoupená organizacemi (především státem) vlastníkům půdy platí. Společný program péče o krajinu MZe ČR a MŽP ČR z r. 1994 vykročil tímto směrem, zatím se však omezuje na vyhlá-

šená chráněná území, na výnosově submarginální polohy (bez ohledu na jejich krajinářské hodnoty) a na tvorbu a údržbu územních systémů ekologické stability.

Péče o krajinu by se měla přednostně rozvíjet i z ryze ekonomických důvodů v souvislých územích, kde postačí prevence a údržba dochovaného přírodního stavu s minimálními náklady, a taková území nejsou ani zdaleka omezena na vyhlášená chráněná území. Z toho plynou dva požadavky:

1. - aby zóny zvýšené péče o krajinu byly extrapolovány podle jednotných kritérií na celé území státu;
2. - aby nezbytná omezení činností v zónách zvýšené péče byla převážena pozitivními ekonomickými stimuly, jejichž přijetí či odmítnutí bude pro vlastníky půdy sice naprosto dobrovolné, ale dostatečně přitažlivé (např. jako systém nabídky grantů za vybrané činnosti).

Ve státech EU je od r. 1987 zaveden systém grantů směřovaných do "ekologicky citlivých území", pro něž si každý členský stát sestavuje vlastní katalog subvencovaných opatření péče o krajinu. Ekologicky citlivá území ("environmentally sensitive areas") jsou zde definována jako "území, kde tradiční způsoby zemědělského a lesnického hospodaření vytvořily krajinný ráz s biotopy volně žijících organismů, na jejichž uchování existuje evidentní veřejný zájem." Účelem státní podpory je zde navržený způsob hospodaření, prospěšných z hlediska ochrany životního prostředí.

Způsob, kterým projekt Českého koordinačního střediska IUCN "Národní a Evropská ekologická síť" navrhuje promítnout požadavky ochrany životního prostředí do zemědělské a lesnické politiky našeho státu, je principiálně totožný s naznačeným postupem států EU. Nikoliv zanedbatelná je pro nás (i pro sousední postkomunistické státy Visegrádské skupiny) okolnost, že v bohatých členských státech EU polovina prostředků vynaložených na granty vlastníkům půdy v ekologicky citlivých oblastech pochází ze společného rozpočtu (konkrétně z prostředků Evropského garančního fondu pro zemědělství - FEOGA).

V červnu 1992 přijala Rada Evropských společenství (nyní EU) směrnici č. 2078/92 o metodách zemědělské produkce prováděných v souladu s potřebami ochrany životního prostředí a údržby cenných přírodních území. Směrnice klade důraz mj. na tyto aspekty:

- požadavky ochrany životního prostředí jsou součástí zemědělské politiky EU,
- snižování zemědělské produkce v rámci EU musí být prospěšné z hlediska ochrany životního prostředí,
- pomoc poskytovaná zemědělcům přináší prospěch celé společnosti tím, že umožňuje zavést takové metody produkce, které přispějí nebo umožní optimální údržbu přírodních prostorů a krajiny,
- podněcovat zemědělce k tomu, aby se zavázali směřovat své hospodaření k ochraně životního a přírodního prostředí, a tím také přispívat k rovnováze trhu,

- kompenzovat zemědělcům ztráty vznikající z titulu zvyšování nákladů na produkci nebo z titulu její redukce, a tím reálně ocenit jejich přínos ve sféře zlepšování životního prostředí,
- podporovat extenzifikaci rostlinné a živočišné produkce, která je příznivá z hlediska ochrany životního prostředí, přírodního prostředí, krajiny, přírodních zdrojů, půdy a biologické diverzity.

Podle této směrnice "členské státy EU uskuteční na svém území podle svých specifických potřeb popsaný režim zemědělské a lesnické produkce příznivý pro životní prostředí prostřednictvím víceletých (5-20) zónálních programů, které budou odrážet rozdílnosti situace ve stavu životního prostředí, v diferenciaci přírodních podmínek, zemědělských struktur, základních orientací zemědělské produkce a společných priorit EU."

Všechny tyto principy jsou vhodné k přednostnímu (protože relativně nejefektivnějšímu) uplatnění v zónách zvýšené péče o krajinu ČR, jak jsou vymezeny v projektu Českého koordinačního střediska IUCN "Evropská ekologická síť v ČR", a to bez ohledu na termín začlenění ČR do EU.

* * *

Naznačené zásady cílového využívání krajiny umožní při projednávání konceptu nadregionálního územního systému ekologické stability ČR znovu posoudit a zpřesnit vymezení obou zón zvýšené péče v kontaktu s partnerskými resorty i regionálními orgány. Dalšími kroky by se měly stát digitalizace vymezených ploch, plochová bilance podle kultur a přírodních stanovišť, ekonomická bilance vznikajících nároků na státní rozpočet a novelizace meziresortních programů péče o krajinu.

Popěvek

Kdo kdy viděl vítr?

Ani ty, ani já.

Ale když stromy koruny sklání,
vítr vane kolem.

Christina Rosetti