

# PATCHWORK NÁSTROJŮ ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ A KRAJINY Z POHLEDU SAMOSPRÁVY

Petr Klápště

*Územní studie krajiny jsou dnes de facto jediným nástrojem, který může územní plánování použít k ochraně, péči a tvorbě krajiny v podrobnosti, která skutečně odpovídá vazbám a měřítku většiny řešených témat od krajinného rázu, přes prostupnost po vodní režim a biodiverzitu. Územní plán řeší jen příliš malý výsek území, který většina vazeb překračuje, zásady územního rozvoje jsou zase měřítkem příliš vzdálené. Krajina funguje v regionálním měřítku, tedy správního obvodu obce s rozšířenou působností. Samospráva a její rozpočty ne. Když se objeví lokální politik s ambicí „dělat to pořádně“, zjistí, že musí hledat cestu skládáním hned několika nástrojů a jejich poměrně netypického uspořádání. V této úvaze popisují, jak o této cestě uvažujeme v Jablonci nad Nisou, kde od roku 2022 mám jako neuvolněný člen rady města na starosti územní plánování.*

Územně plánovací práce byly v Jablonci nad Nisou dlouhodobě zadávány podle jediného kritéria – ceny, ambice na regionální koordinaci krajiny nebyla. Poloha města na okraji chráněné krajinné oblasti (CHKO) vede k velkému tlaku umisťovat těsně za hranici záměry, které by kvůli dopadům na okolí nebo krajinnému rázu v CHKO nebyly povoleny. Trajektorie rozvoje města a krajiny v posledních dvaceti letech vedla k tomu, že v současné radě města jsme tři architekti s ambicí plánování zlepšit, a to i v oblasti krajiny.

Nyní máme šanci za pomoci dotace operačního programu Životní prostředí (OPŽP) pořídit územní studii krajiny. Ta se zpracovává pro celý správní obvod obce s rozšířenou působností (SO ORP) a koordinuje v tomto měřítku komplexně území v tématech 1) vodního režimu krajiny, 2) obhospodařované půdy, 3) ekologické stability, 4) biodiverzity, 5) krajinného rázu, 6) rekreace, 7) prostupnosti krajiny a 8) usměrňování rozvoje abiotických struktur v krajině a navrhuje k řešení těchto témat opatření využitelná jako podklad při další plánovací a rozhodovací činnosti v území, zejména při pořizování územních plánů a jejich změn.

Jak tuto šanci uchopit? Jak zohlednit naši konkrétní situaci z hlediska stavu územního plánování i rozsahu SO ORP Jablonce nad Nisou, který se skládá pouze z jedenácti obcí a patří tak v České republice mezi nejmenší?

## Co v krajině potřebujeme řešit v (mikro)regionálním měřítku a v jaké podrobnosti?

Pokud chceme s krajinou našeho mikroregionu nakládat zodpovědně, znamená to řešit nejen podstatná témata, ale řešit je také v dostatečné přesnosti a podrobnosti. Produktivní způsob uvažování, jak přemýšlet o tom, co a jak zadat, je od výsledku. Kdo a jak bude se vzniklým dokumentem nebo dokumenty pracovat a k jakému výsledku má ta práce vést. Pokud si vezmeme na pomoc jako strukturu pro úvahu terminologii z metodického pokynu „Zadání územní studie krajiny pro správní obvod obce s rozšířenou působností“, tak to dle mého názoru znamená zpracovat daná témata v níže popsaném obsahu a podrobnosti, která vycházejí z dalšího použití výstupů, které připravujeme.

**Vodní režim** potřebujeme řešit se zohledněním skutečných vlastností a retenčního potenciálu půd v území založených na geologických datech a schopností modelovat protipovodňový efekt dopadu většího množství menších opatření. Ta mohou mít na jedné straně menší ekonomickou efektivitu z hlediska pouhého protipovodňového efektu, ale svým přínosem biodiverzité, mikroklimatu, rekreaci, retenci vody a zlepšení rezilience zemědělské produkce vůči suchu přinášejí další ekosystémové služby. **Obhospodařované půdy, ekologickou stabilitu a biodiverzitu** je třeba řešit v návaznosti na vodní režim. Potřebujeme do řešení promítnout jednání s vlastníky pozemků a úvahy o přírodních budoucích změnách územních

plánů a veřejně prospěšných stavbách tam, kde není možné v brzké době počítat s komplexními pozemkovými úpravami. A toto vše je třeba řešit v podrobnosti dostatečné pro zadání projektování budování větších množství opatření v koordinovaných celcích.

**Krajinný ráz** potřebujeme v takovém detailu:

- Aby bylo možné posuzovat soulad s územním plánem. Tam, kde je již v územních plánech nějak obecně definována opora pro zohledňování jakkoli definovaného charakteru či rázu území, umožní upřesnění kvality a předvídatelnost posuzování. To znamená podrobnost zpracování, která dohlédne na každou jednotlivou plochu v území s formulováním zásad natolik konkrétních, že s tím zvládne pracovat stavební úřad.
- Aby bylo možné zpracovat změny územních plánů. To pak znamená i nastínit pro jednotlivé obce obsah zadání změn.
- Aby se mohly projektovat opatření zlepšující situaci a sloužící třeba i k rekreaci, biodiverzitě apod. To znamená podrobnost odpovídající rámcovému zadání projekčních prací.

Témata **rekreace a prostupnosti krajiny** by měla být zpracována nejen v nezastavěném území, ale v souvislosti se zastavěným územím a zastavitelnými plochami a veřejně prospěšnými stavbami.

**Usměrňování rozvoje** je potřeba zvažovat v rámci vyvažování veřejných zájmů a všech pilířů udržitelnosti.

Navíc nový stavební zákon zavádí novou pátou kategorii veřejné infrastruktury – zelenou infrastrukturu, kterou by bylo potřeba ve volné krajině zpracovat ve vazbě na zelenou infrastrukturu v sídle.

## Současný stav – kde jsme v Jablonci nad Nisou v roce 2024?

Platný územní plán města byl schválený v červnu 2017 po šesti letech opakovaného projednávání. Konceptce uspořádání krajiny obsahuje řadu logických zásad, které ale nelokalizuje do území. Například požaduje ochranu krajinných horizontů (které nevymezuje), respektovat základní uspořádání a charakteristické znaky krajiny a obrazu města (které nedefinuje), systematicky propojovat sídelní a krajinnou zeleň (propojení nevymezuje a řadu vegetačních prvků v propojeních zařazuje do zastavitelných ploch nebo stabilizovaných ploch bydlení či smíšených). V praxi tak není reálné při rozhodování v území tyto zásady zohledňovat a je pochopitelné, že se tak nedělo a neděje.

Ve výkresu konceptce uspořádání krajiny v územním plánu města je uvedeno pět významných výhledů z rozhlédení v okolí, sedm stavebních dominant a územní systém ekologické stability (ÚSES) a přebrané informativní jevy. Územní plán pro drtivou většinu ploch s rozdílným způsobem využití požaduje respektování charakteru území či lokality (a podobně v různých plochách používá tři různé termíny), nedefinuje ale přesně, jaký ten charakter je. Důsledkem je pak velmi rozdílné očekávání různých aktérů v území a nutnost složité interpretace v rámci stanovisek k jednotlivým stavbám.

Tato malá podrobnost a ambicióznost řešení krajiny jsou pochopitelné při tom, jak byl tehdy územní plán zadán a že zpracovatelé byli vybráni podle jediného kritéria – ceny, a rozhodně to zpracovatelům nechci vyčítat. Mnohé územní plány nemají ani to.

## Nový územní plán od podlahy? V politické realitě risk

Pokud bychom se při nápravě a hledání cesty k tomu, že krajina bude uspokojivě řešena a rozhodování v území získá pro investory i sousedy potřebnou předvídatelnost, chtěli vydat typickou a očekávanou cestou, zpracovali bychom nejprve územní studii krajiny pro SO ORP a následně principy z ní promítli do nového územního plánu města. Takovýto postup nám byl i několika odborníky na územní plánování a krajinné plánování doporučen. Prakticky by měl několik důsledků:

- **Dlouhý čas, než by se podařilo alespoň něco změnit.** Pořízení územní studie krajiny s přípravou se blíží dvěma letům, nový územní plán s opakovanými veřejnými projednáními (ta jsou u územního plánu statutárního města jistotou) při velmi optimistickém odhadu 4–6 let. Dvoje volby v průběhu proces minimálně ještě zpomalí. Takže k prvnímu promítnutí nového obsahu do územně plánovací dokumentace a zlepšení situace dojde odhadem za 7–10 let. Do té doby by bylo vše při starém.
- **Neúnosné a těžko obhajitelné náklady.** Platný územní plán je zatím starý pouze sedm let, začínat od nuly by znamenalo výdaj odpovídající rozpočtu územního plánování města na pět let. Pokud bychom všechny požadavky na potřebnou podrobnost a zpracovanost územní studie promítli do jejího zadání, znamenalo by to dle našich kalkulací překročení možného financování územní studie krajiny z OPŽP přibližně čtyř- až pětinasobně. Zadotovat takto z rozpočtu města řešení okolních obcí je obhajitelné ještě méně. I proto, že některé obce SO ORP z řady důvodů (pro jejichž uvádění zde není prostor) o takto podrobný dokument nestojí.
- **Procesní nejistota** spojená s tím, že nový územní plán znamená projednávání veškerého jeho obsahu od začátku. To znamená potenciální průtahy při projednávání většiny zásad územního plánu, které ani nebude potřeba měnit.

## Jaký plánujeme postup?

Nastavili jsme vlastní cestu, ve které se chceme těmto negativům vyhnout. Kroky níže označené shodným číslem probíhají paralelně, následující čísla následují po sobě.

Základní logika postupu a jeho přínosy jsou:

- Různá podrobnost pro různá území. Je pro nás jako samosprávu ekonomicky výhodné z rozpočtu zaplatit nejspíše podrobněji zpracované území města a povodí Nisy a jen v dotacemi pokryté podrobnosti zbytek SO ORP.
- Pro přípravu projektů revitalizace ve volné krajině pracovat s postupem, který umožní několik iterací a zpřesňování.
- Postupovat místo nového územního plánu pomocí jeho změn. To bude jednodušší i levnější, protože nebude třeba v územním plánu řešit a projednávat to, co není problematické.
- Změny zapracovávat do rozhodování v území a územně plánovací dokumentace postupně po částech tak, jak budou připravené, aby pozitivní dopad na rozhodování v území nastal co nejdříve.

### Krok 1a: Územní studie charakteru zástavby a konceptce mobility pro území města Jablonec nad Nisou.

Jedná se o dva koncepční dokumenty zadané zároveň jako jedna zakázka, protože to umožní zpracovatelskému týmu, a tím i městu, úspory z rozsahu (urbanisté a krajináři využijí terénní průzkum pro obě). Územní studie charakteru zástavby dodefinuje charakter území a stanoví zásady pro stavby ve stabilizovaných, přestavbových i zastavitelných plochách a jejich úpravy. Popíše přitom i roli vegetace. Bude podrobnější než územní studie krajiny. Ihned po registraci se začne využívat jako podklad pro rozhodování v území a zároveň poslouží jako podklad pro územní studii krajiny a také změnu územního plánu, která charakter v odpovídajícím měřítku zpřesní. Konceptce mobility mimo jiné navrhne a stabilizuje prostupnost v sídle i volné krajině a navrhne zelenou infrastrukturu ve veřejných prostranstvích spolu se změnami dopravního režimu. Bez provazby dopravního režimu a zelené infrastruktury by do řady ulic neby-

lo reálné zelenou infrastrukturu umístit. Bude podkladem přímo pro projekty úprav veřejných prostranství, dopravního značení, event. změny územního plánu. Studie je zpracovávána s výraznou participací veřejnosti s plánovacími setkáními ve všech čtvrtích, aktuálně je po první vlně setkání v průběhu práce na analytické fázi.

### **Krok 1b: Digitální dvojče povodí Nisy a studie odtokových poměrů s návrhem opatření pro část povodí III. řádu.**

Studie bude zpracovaná tak, aby pracovala se skutečnými parametry půd v území a byla schopná navrhnout drobnější přírodě blízké prvky zadržování vody v krajině. To znamená, že pak bude možné do modelování povodňového chování a propočtů protipovodňových opatření začlenit i menší opatření v krajině. To je nezbytné i vzhledem k vysoké zastavěnosti a sevířeným podmínkám v údolí Lužické Nisy. Za tímto účelem jednáme o spolupráci s Českým hydrometeorologickým ústavem (ČHMÚ) na vytvoření dynamického modelu, který bude pracovat i s vlivem land use a s podzemní vodou – digitálního dvojčete povodí. Navržená opatření pak budou sloužit jako podklad pro územní studii krajiny, která je prováže s dalšími tématy a případně upraví změny územního plánu a jednoznačná opatření rovnou pro přípravu projektů a realizace. Studie se bude věnovat povodí III. řádu Lužické Nisy po vnější hranice Liberce. Na zadání spolupracujeme s městem

Liberec a Libereckým krajem, který se bude na nákladech podílet z 50 procent. Díky dynamickému modelu bude možné studii zpracovat v několika iteracích a postupně tak opatření zpřesňovat dle výsledků projednávání projektů a zpřesněných údajů o území.

**Krok 1c: Paralelně běží zpracovávání regulačních plánů a územních studií v územích, kde jsou v platném územním plánu podmínkou pro rozhodování v území.** V nich se již snažíme zpracovat zelenou infrastrukturu a zodpovědnější práci s charakterem území / krajinným rázem, prostupností území apod. Podařilo se tak například s investory v největším rozvojovém území Horní Proseč dohodnout a do regulačního plánu na žádost promítnout omezení výstavby v ekotonech, práci s vodním režimem a nové tůně, důslednou práci s tvarem zástavby a staveb, zohlednit historické cesty a trasy rekreačního pohybu i pohybu zvěře. To vše při redukcí zastavitelných ploch o cca třetinu a zároveň ještě výraznější redukcí budování nových komunikací, takže výsledek funguje i ekonomicky jako development.

**Krok 2a: Územní studie krajiny** naváže na předchozí podklady, díky nimž bude alespoň v části území dostatečně podrobná a přesná. Doplní další témata a vazby v území. A to i když ji zadáme za částku odpovídající možné dotaci, tedy nákladům obvyklých opatření OPŽP.

**Krok 2b: Zpracování závěrů územní studie charakteru zástavby a koncepce mobility pro území města do územního plánu formou změny.** Zpracováno bude to, co odpovídá měřítku územního plánu. Protože v kapitolách koncepce má řešení krajiny i charakter území oporu, bude se jednat o rozvíjení stávající koncepce, ne její popření či radikální změnu.

**Krok 3: Zpracování závěrů územní studie krajiny do územního plánu formou další samostatné změny.**

### **Závěr**

Nastíněný postup není univerzální, vychází z naší konkrétní situace, ale jeho základní principy univerzální být mohou. Tedy zajistit podrobné odborné podklady co nejdříve a samostatně a postupovat od neopomenutelných územních studií k závazným územně plánovacím dokumentacím, a díky tomu mít alespoň nějaké použitelné výstupy dříve. Odpovídá to i trendům, jak o svém plánování přemýšlí města napříč Evropou, se kterými sdílíme zkušenosti.

*Ing. arch. Petr Klápště, Ph.D.  
člen rady města,  
určený zastupitel pro územní plánování  
a místopředseda výboru pro územní  
plánování, rozvoj a dopravu  
Magistrát města Jablonec nad Nisou*

### **ENGLISH ABSTRACT**

#### **Patchwork of Spatial Planning and Landscape Tools from the Perspective of Local Government, by Petr Klápště**

Landscape studies represent nowadays in fact the only tool to be used by spatial planning to protect, maintain and create landscapes in a detail that truly corresponds to the links and scale of most of the topics addressed, from landscape character to permeability, water regime and biodiversity. The spatial plan on the one hand addresses too small a piece of the territory, which most of the links go beyond, and the spatial development principles are on the other hand, too distant in scale. The landscape operates at a regional scale, i.e. the administrative district of the municipality with extended powers while local government and its budgets do not. When a local politician emerges with the ambition to “do it right”, he finds out that he has to look for a way of combining several tools and arranging them in a rather atypical way. This reflection describes how this path is being approached in Jablonec nad Nisou, where the author has been in charge of spatial planning as a non-exempt member of the city council since 2022.