

EKONOMICKÉ A SPRÁVNÍ NÁSTROJE OCHRANY KRAJINNÉHO RÁZU

Jiří Guth
Nad'a Johanisová
Martina Filipová



**MASARYKOVA UNIVERZITA
BRNO 2010**

EKONOMICKÉ A SPRÁVNÍ NÁSTROJE OCHRANY KRAJINNÉHO RÁZU

Jiří Guth, Nad'a Johanisová a Martina Filipová

Masarykova univerzita
Fakulta sociálních studií
Katedra environmentálních studií

Brno 2010

Vydání této monografie bylo podpořeno projektem číslo 2B06126 „Ochrana krajinného rázu jako podstatného rysu české kulturní krajiny“, který je součástí Národního programu výzkumu II, programu „2B - Zdravý a kvalitní život“.

Recenzoval:

RNDr. Pavel Trnka, CSc.

Ústav aplikované a krajinné ekologie Agronomické fakulty Mendelovy univerzity v Brně

"

© 2010 Masarykova univerzita

© 2010 Jiří Guth, Nad'a Johanisová, Martina Filipová

ISBN 978-80-210-7667-9 (online : pdf)

ISBN 978-80-210-5245-1 (brožovaná vazba)

Obsah

Seznam použitých zkratk	5
Úvod	7
1. Ochrana krajinného rázu a zemědělství	9
1.1 Typické znaky krajinného rázu.	10
1.2 Komplexní problematika krajinného rázu v pojetí Löwa a Míchala	14
1.3 Zákonné zakotvení krajinného rázu a související předpisy	16
1.4 Zemědělství a krajinný ráz v pojetí Jareše a kol.	18
1.5 Pokusy o hodnocení vlivů ekonomických nástrojů na krajinný ráz	19
1.6 Regionální diferenciacie pro potřeby ochrany krajinného rázu. .	21
1.7 Vývoj velikostní struktury zemědělských podniků v ČR.	26
1.8 Literatura	28
2. Přehled finančních nástrojů a základní hodnocení jejich vlivu na krajinný ráz	32
2.1 Další nástroje, které zprostředkovaně mohou působit na krajinný ráz	38
3. Podrobná analýza vybraných nástrojů a případové studie	39
3.1 Jednotná platba na plochu (SAPS)	40
3.2 Národní doplňkové platby (Top-Up)	42
3.3 Platby za přírodní znevýhodnění poskytované v horských oblastech a platby poskytované v jiných znevýhodněných oblastech (LFA)	44
3.4 Agroenvironmentální opatření (AEO)	47
3.5 Program péče o krajinu (PPK)	53
3.6 Cross compliance	55
3.7 Podpora včelařů evropská, česká a jihočeská.	59
3.8 Příklady využívání finančních nástrojů pro zachování a obnovení krajinného rázu.	60
3.9 Literatura a zdroje informací	68
4. Relevantní strategie a koncepce	70
4.1 Světová obchodní organizace (WTO)	70
4.2 Úmluva o krajině	72
4.3 Společná zemědělská politika EU	74
4.4 Program rozvoje venkova ČR na období 2007–2013 (PRV) ...	77

4.5	Koncepce agrární politiky ČR pro období po vstupu do EU (2004-2013)	78
4.6	Reforma zemědělské politiky (duben 2008).	80
4.7	Politika územního rozvoje ČR	81
4.8	Operační program Životní prostředí.	82
4.9	Regionální operační programy jednotlivých regionů soudržnosti (NUTS II)	83
4.10	Programy rozvoje jednotlivých krajů.	84
4.11	Zásady územního rozvoje jednotlivých krajů.	85
4.12	Strategické rozvojové plány obcí a mikroregionů	86
4.13	Zemědělské brownfields.	89
4.14	Koncepce soustředěné na energii a vodu v krajině a na půdu	90
4.15	Plány péče o jednotlivá (velkoplošná) chráněná území	93
4.16	Literatura	94
5.	Syntetická část - návrhy na změny a doplňky	96
5.1	Strategie a koncepce a jejich uplatňování.	96
5.2	Jednotlivé nástroje	101
5.3	Obecné a ostatní náměty a návrhy	103
5.4	Literatura	105
6.	Závěr	106
6.1	Souhrn.	106
6.2	Splnění cílů výzkumu	107
6.3	Náměty pro další výzkum.	108
6.4	Literatura	109

Seznam příloh

Příloha č. 1	Regionální operační program Jihozápad - popis prioritních os
Příloha č. 2	Vize rozvoje Jihočeského kraje
Příloha č. 3	Návrh Zásad rozvoje územního rozvoje Jihočeského kraje
Příloha č. 4	Výtah ze Strategie rozvoje mikroregionu „Sdružení Růže“ pro období 2007-2013
Příloha č. 5	Strategický plán LEADER „Růže rozkvétá kooperací“
Příloha č. 6	Plán péče o CHKO Třeboňsko

Seznam použitých zkratk

- AEO – agroenvironmentální opatření
AOPK ČR – Agentura ochrany přírody a krajiny ČR
AP – akční plán
ASZ – Asociace soukromého zemědělství ČR
CC – angl. cross compliance, křížová shoda, podmíněnost
ČIŽP – Česká inspekce životního prostředí
ČSOP – Český svaz ochránců přírody
ČSÚ – Český statistický úřad
ČVUT – České vysoké učení technické v Praze
DDA – angl. Dauhá Development Agenda, Rozvojová agenda z Dohá
DÚ3 – dílčí úkol č. 3 (řešeného projektu „Ochrana krajinného rázu“)
EAFRD – angl. European Agricultural Fund for Rural Development, Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova
ELC – angl. European Landscape Convention, Evropská úmluva o krajině
ES – Evropská společenství
EU – Evropská unie
EVVO – Environmentální výchova, vzdělávání a osvěta
FOA – Nadační fond pro ekologické zemědělství
GAEC – angl. Good Agricultural and Environmental Conditions, dobré zemědělská a environmentální podmínky
GAERC – angl. General Affairs and External Relations Council, Rada pro všeobecné záležitosti a vnější vztahy (EU)
GATT – angl. General Agreement on Tariffs and Trade, Všeobecná dohoda o clech a obchodu
GP – grantový program
HNV – angl. High Natural Value, vysoká přírodní hodnota; odvozeně HN VF
– angl. High Natural Value Farmland, krajina s vysokou přírodní hodnotou
HRDP – angl. Horizontal Rural Development Programme, Horizontální program rozvoje venkova
CHKO – chráněná krajinná oblast
LEADER – fr. Liaison entre les actions economic rural, Propojování akcí hospodářského rozvoje venkova
LFA – angl. Less Favoured Areas, méně příznivé (nebo také „znevýhodněné“) oblasti
LPIS – angl. Land Parcel Identification System, Evidence využití zemědělské půdy
MAS – místní akční skupina
MZe – Ministerstvo zemědělství ČR

MZLU – Mendelova zemědělská a lesnická univerzita v Brně
MŽP – Ministerstvo životního prostředí ČR
NP – národní park
NUTS – fr. Nomenclature des Unites Territoriales Statistique, Nomenklatura územních statistických jednotek (EU)
OPŽP – operační program Životní prostředí
ORP – obecní úřad s rozšířenou působností
OZE – obnovitelné zdroje energie
PPK – Program péče o krajinu
PRK – Program rozvoje kraje
PRV – Program rozvoje venkova
PT – okres Prachatice
PÚR – politika územního rozvoje
RE – Rada Evropy
ROP – regionální operační program
SAPARD – angl. Special Accesion Programme for Agriculture and Rural Development, Zvláštní předvstupní program pro zemědělství a rozvoj venkova
SAPS – angl. Single Area Payment Scheme, zjednodušená platba na plochu
SEK – státní energetická koncepce
SMR – angl. Statutory Management Requirements, zákonné požadavky na hospodaření
SPL – strategický plán LEADER
SPS – angl. Single Payment Scheme, zjednodušená platba („na farmu“)
SR – Sdružení Růže
ST – okres Strakonice
SWOT – Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats; slabé a silné stránky, hrozby a příležitosti
SZIF – Státní zemědělský a intervenční fond
SZP – Společná zemědělská politika
UNEP – Program OSN pro životní prostředí
ÚZEI – Ústav zemědělské ekonomiky a informací
VaV – výzkum a vývoj
VDJ – velká dobytčí jednotka
VÚZE – bývalý Výzkumný ústav zemědělské ekonomiky
WTO – angl. World Trade Organisation, Světová obchodní organizace
ZA – zemědělská agentura (od 1. 1. 2009 Agentura pro zemědělství a venkov, AZV), regionální pracoviště MZe v krajích a okresech
ZÚR – zásady územního rozvoje (kraje)

Úvod

Výchozí zadání předkládané studie je obsaženo v rámci projektu: „Navrhnout ekonomicko-správní nástroje k ochraně rázovitosti české krajiny. Bude vypracována analytická část, na kterou bude navazovat část syntetická a komplementační, která z existujících nástrojů vytvoří provázaný funkční systém dotací a poplatků. Až případné zjištěné vážné mezery v systému budou doplněny nástroji novými, zejména v rezortu životního prostředí, který ze zákona ochranu krajinného rázu garantuje. Použité nástroje pro vstupy do současných programů i programy doplňující budou metodicky typizovány a projednány s poradními odbornými orgány rezortů a připraveny k použití v politickém procesu. Specifická pozornost bude rovněž věnována identifikaci limitů rozvoje lokálních ekonomik jako předpokladu udržení charakteru kulturní krajiny. K tomu slouží zavedení a ověření metodiky lokálního multiplikátoru pro měření přínosu lokálního hospodaření v krajině“.

Vzhledem k omezenému rozsahu práce je podrobněji zpracována oblast zemědělství a ochrany přírody a krajiny a jen okrajově oblasti územního plánování, urbanismu a architektury. Zvláštní pozornost je věnována nepřímým dopadům různých ekonomických nástrojů a jevů.

Krajinný ráz jako takový je chápán a pojednáván ve smyslu stejnojmenné knihy Löwa a Míchala z r. 2003. Jsme si vědomi toho, že přímo na krajinný ráz je cíleno jen minimum koncepcí (politik) i nástrojů. Tyto prvky nerozebíráme odděleně, ale zároveň s dalšími, jejichž vliv je sice nepřímý, ale co do rozsahu nezávadná i větší. Zejména je třeba zmínit nástroje (např. některá podopatření v rámci agroenvironmentálních opatření) zaměřené na ochranu biologické rozmanitosti při zemědělském hospodaření. Jejich cíle lze teoreticky splnit i jinak, ale obvykle toto plnění přímo a zjevně prospívá krajinnému rázu.

První kapitola „Ochrana krajinného rázu a zemědělství“ zasazuje řešený dílčí úkol č. 3 do kontextu projektu – popisuje studovanou problematiku v pojmech katalogu typických znaků krajinného rázu, který vznikl při řešení dílčího úkolu č. 2. Popis není pouze mechanický, ale fakticky definuje kladené otázky a podstatné vztahy z celého komplexu. Následuje několikastránková rešerše, která si ale neklade nárok být vyčerpávající. Z přebohaté dostupné podkladové literatury jen excerpuje myšlenky a informace, které jsou jednak nejvýznamnější pro samotné kladené otázky, jednak studii do určité míry umisťují v tomto abstraktním prostoru. Zvláštní pozornost je věnována výše zmíněné monografii „Krajinný ráz“ a hypertextové studijní pomůcce z Men-

delovy univerzity v Brně. V samostatných oddílech jsou popsány regionální diferenciacce pro potřeby ochrany krajinného rázu (1.6) a vývoj velikostní struktury zemědělských podniků v ČR v posledních letech (od r. 1995, oddíl 1.7). Podíl menších, zejména tzv. rodinných farem je totiž pro ochranu rázu zemědělské krajiny významný.

Další kapitoly už jsou speciálnější – nejprve obširný tabelární přehled všech významných finančních nástrojů použitelných pro ochranu krajinného rázu (kapitola 2) a potom podrobnější rozbor (kapitola 3), kde se u vybraných nástrojů popisuje a hodnotí požadavky na příjemce, předmět podpory, regionální vymezení, ovlivňované složky krajinného rázu a skutečné vlivy na krajinný ráz, území dopadu, účinnost nástroje, dostupnost, administrativní náročnost a podrobnosti financování (způsob, výše a celková alokace). Podrobně analyzovanými nástroji jsou jednotná platba na plochu (SAPS), národní doplňkové platby (Top-Up), platby ve znevýhodněných oblastech (LFA), agroenvironmentální opatření (AEO) a program péče o krajinu (PPK). Následuje popis systému a podmínek tzv. křížové podmíněnosti (cross compliance) a pro zajímavost i přehled podpor včelařství (podkapitola 3.7). Praktické využívání některých finančních nástrojů je předvedeno na příkladových studiích několika farem, resp. spolků (podkapitola 3.8).

Přehled a hodnocení relevantních koncepcí a strategií v kapitole 4 zahrnuje územní škálu od mikroregionů až po globální úroveň (Světová obchodní organizace, WTO). Součástí jsou příklady regionálních strategií z vybraného kraje (Jihočeského).

Návrhy v syntetické části studie (kapitola 5) se týkají převážně žádoucích změn existujících nástrojů a jen málo nových, protože předešlé kapitoly dosti jasně ukázaly jejich složitost a početnost v současném stavu. Konkrétní nové návrhy se uplatňují v jinak jen okrajově pojednané oblasti územního plánování. Také akcentujeme potřebu průřezového prosazení ohledu na krajinný ráz ve všech formách podpory z veřejných zdrojů, kde to má smysl.

V přílohách č. 1-6 jsou citovány výňatky z některých strategických a koncepčních dokumentů, především tuzemských, analyzovaných v kapitole 4.

1. Ochrana krajinného rázu a zemědělství

Praktickou definici krajinného rázu poskytuje např. anonym ve webové vitrině Agentury ochrany přírody a krajiny (AOPK) ČR: „Ráz krajiny je významnou hodnotou dochovalého přírodního a kulturního prostředí a je proto chráněn před znehodnocením. Je dán specifickými rysy a znaky, které vytvářejí její rázovitost - odlišnost a jedinečnost. Ráz krajiny vyjadřuje nejenom přítomnost pozitivních jevů a znaků, ale též kulturní a duchovní dimenzi krajiny. Pojmu 'krajinný ráz' odpovídá pojem 'charakter krajiny' (Landscape Character, Landschaftscharakter), vyjádřený především morfologií terénu, charakterem vodních toků a ploch, vegetačního krytu a osídlení.“

Předpokladem samotného vymezení (zadání) dílčího úkolu č. 3 je evidentní vliv zemědělství na krajinný ráz významné části území ČR. Zemědělská půda představuje cca 54% plochy ČR. Hlavními složkami přímé interakce krajiny a zemědělství jsou přírodní podmínky, používané technologie, ekonomické poměry (mluvit jen o trhu by byla hrubá nepřesnost) a existující zákonná a administrativní regulace. V dalším textu nejprve systematicky shrneme hlavní prvky krajinného rázu a vzhledem k tomu, že jej v souladu s uvedenou definicí považujeme za významnou přírodní i kulturní hodnotu, naznačujeme současně i konkrétnější cesty, jak krajinný ráz prostřednictvím kultivace jeho prvků uchovat. V následující části podáváme stručný výťah ze základního díla v této oblasti, knihy Jiřího Löwa a Igora Míchala *Krajinný ráz* (2003), abychom nastínili historické a další souvislosti řešené problematiky. Poté stručně představujeme současnou situaci v oblasti ekonomických zemědělských nástrojů, ovlivňujících krajinný ráz, a některá rizika i šance, jak se rýsují v současném mezioborovém dialogu v této oblasti. Následuje přehled literatury, který se pokouší o hodnocení účinnosti zemědělských ekonomických nástrojů na krajinný ráz, a stručný exkurs do plurality regionálních aspektů ochrany krajinného rázu. V poslední části pak nabízíme údaje o vývoji velikostní struktury zemědělských podniků cca v posledních deseti letech, vzhledem k tomu, že ji považujeme za nedoceněný faktor, který nepřímo ovlivňuje řadu prvků krajinného rázu.

Z nepřímých interakcí zemědělství a krajiny je uvažována zejména velikostní struktura zemědělských podniků, stranou našeho zájmu prozatím zůstává například analýza vlivu historického vývoje a tradice (v místním až kontinentálním měřítku).

Jen okrajově zmiňujeme některé jen související, byť významné tématické okruhy, pojednávané vesměs v jiných dílčích úkolech výzkumného záměru – typologie krajin, krajinný ráz jako charakteristiku ekosystému krajiny, krajinný ráz z hlediska architektury a urbanismu, hodnocení krajinného rázu jako předmětu ochrany nebo percepce a estetické a výtvarné aspekty krajinného rázu.

1.1 Typické znaky krajinného rázu

Vliv na krajinný ráz je dále soustavně charakterizován za pomoci „Sofistikovaného katalogu typických znaků krajinného rázu v ČR“, připraveného v dílčím úkolu 2.3 řešeného projektu. V následující textu jsou pojmy definované v uvedeném katalogu zvýrazněny **tučným písmem**. V některých odstavcích (např. o typech plužiny, zahradách a podobně) zároveň postulujeme hodnoty a zájmy, které považujeme za hodné podpory a ochrany.

Prvotní znaky georeliéfu tvoří viditelný a rozhodující základ uspořádání krajiny – a také její zemědělské obhospodařovatelnosti. Zemědělství je vesměs neovlivňuje existenčně ani kvalitativně, ale spíše jen kvantitativně co do míry dílčích parametrů (např. kamenitost svahů nebo přehlednost mikroreliefu).

V rámci druhé „vrstvy“ nad georeliéfem je zemědělství jedním z hlavních tvůrců antropogenních pokryvů a nepřímo a postupně, ale přece jen výrazně ovlivňuje i primární krajinnou strukturu (půdy, biotu a hydrologickou síť).

V oblastech svého působení ovlivňuje zemědělství všechny úrovně členitosti (obrazu) krajiny, tedy nadhledovou (supervizuální, mozaiky krajin), exteriérovou (dlouhodobá struktura hlavních matric – pozemkových bloků) i interiérovou (vnitřní členění pozemkových bloků, obvykle krátkodobé až efemérní).

První rovinu členění tvarů **georeliéfu** (morfografie) zemědělství až na výjimky neovlivňuje, právě naopak. U některých spíše drobnějších znaků, ale s rostoucí intenzitou produkce existuje tlak na jejich omezení až likvidaci – **kamenité svahy, skalní výchozy**.

Výjimečně „tvorivý“ potenciál má zemědělství pro **erozní rýhy** a naopak (eroze vs. akumulace, též měřítko je významně větší) pro říční nivy (přehledně např. Sádlo et al. 2005).

Přehlednost mikroreliefu na zemědělské půdě určují jak místní rozdíly v přírodních podmínkách, tak – a zřejmě v míře stále významnější – skladba produkce místního zemědělství a používané postupy a stroje.

Zemědělství má určující vliv na existenci, podobu a rozmístění mnoha antropogenních tvarů reliéfu, jako jsou **vodorovné a šikmé meze, terasy a úvozy**. V případě **kanálů, náspů a zářezů** jen doplňuje jiné typy lidských činností, především dopravu a vodní hospodářství.

Na zemědělské půdě hospodaření přímo určuje **měřítka struktury ploch**. **Velkoplošná mozaika** je v podmínkách ČR podmíněna určitými majetkovými poměry a způsobem hospodaření. Na orné půdě existuje až od socialistické kolektivizace ve 20. století (**polní krajinná matrice**). Naproti tomu **maloplošná mozaika** je typická pro přírodní stanoviště a značnou část půdy při tradičním zemědělství na většině území ČR. Z dalších druhů krajinné matrice zůstávají **lesoluční** a ještě více **lesopolní** jen vzácnou připomínkou období kolonizace, **lesostepní** výzvou a otazníkem (jak cenné a stabilní porosty se vyvinou na postagrárních ladech mimo ochranný management?) a **luční** jen roztroušeným, regionálně omezeným typem (na horské plošiny, výjimečně části říčních niv). Podobně **smíšená rybníční**, v posledních letech mírně přibývající, a **smíšená s drobnou držbou**, málo prozkoumaná a velmi variabilní a dynamická. **Vesnická** matrice, druhdy konstitutivní složka kulturní krajiny v českých zemích, je postupně nahrazována **smíšenou rurální**. Nárůst podílu matrice „smíšené urbanizované“ na úkor některé ze dvou předchozích je už širěji považován za (regionální) politický problém.

Historický typ plužiny¹ (každý) musí být při každém relevantním rozhodování v co nejvyšší míře respektován, v případě plně dochovaných plužin dokonce výslovně chráněn a konzervován, a to i za cenu určitých kompenzací. Podle míry setření a podle možností má být plužina obnovována, zejména při pozemkových úpravách. Obdobně je třeba zachovávat, případně – zejména kvůli protierozní ochraně – obnovit tradiční **uspořádání pozemkových bloků**² **ve svazích** a také místně dochovaný **typ osídlení**.

Dynamika sídelní struktury je určována především dopravní, administrativní a celkově ekonomickou situací a vzhledem k tempu urbanizačních změn je třeba ji tlumit.

Hrany pozemkových bloků³ jsou jednou z určujících složek obrazu krajiny a nástroje analyzované v tomto dílčím úkolu ovlivňují jejich hustotu a podobu (tím i **výraznost**) buď přímo (**hrany zemědělských pozemků, polní cesty, meze, terasy, větrolamy, doprovodné porosty dřevin, hrany**

1 Plužina = způsob prostorové organizace zemědělského obvodu obce.

2 Pozemkový blok = plocha stejného způsobu využití, ohraničená těžko odstranitelnými překážkami; může obsahovat jeden nebo více pozemků.

3 Hrana pozemkového bloku = hranice tvořená buď změnou využívání (např. okraj lesa), nebo liniovým prvkem (např. vodoteč).

lesních okrajů), nebo nepřímou a omezeně (**vodoteče, silnice** a zejména **železnice**).

Rámcem krajinné struktury v obvyklém smyslu je **měřítko uspořádání krajiny**. Jinými slovy, jak velké „zrno“ v uspořádání, ale i vnímání (!) krajiny převažuje. S výjimkou okrajových pohoří je v ČR toto měřítko **velké** nebo **monumentální** jen důsledkem velkoplošných a šmahem dobře nepromyšlených zásahů, jako je povrchová těžba ve velkolomech nebo zemědělská velkovýroba od druhé poloviny 20. století. Hlavním nástrojem jeho zjemnění a harmonizace je územní plánování a z oněch analyzovaných především pozemkové úpravy. Nezanedbatelnou úlohou ostatních nástrojů je určitá „ochrana“ **středního** měřítka proti ekonomickým tlakům a škodlivým dílčím zájmům. Měřítko **malé** a **drobné** (příkladem dělení půdy v tomto měřítku jsou zahrádky a záhony, viz dále) se týká jen nízkého podílu ploch a má větší význam sociální a případně i ekonomický jen v urbanizovaném území.

Těžiště působení nástrojů i strategií analyzovaných v DÚ3 leží ve **vnitřní struktuře ploch – bloků**. Cílem je obvykle větší **členění pozemkových bloků**, omezování **monoplodin** na polních plochách a naopak podpora **pásů⁴ plodin** (pásky⁵ nebo tzv. **řemenová pole** jsou velmi maloplošnou záležitostí, takřka kuriozitou). Je třeba chránit solitérní nebo rozptýlené **dřeviny na travnatých plochách** a také **stepní lada** před produkčním nebo technologickým tlakem. Z ekologických, kulturních a jiných důvodů (zachování místních a starých odrůd ovoce) upřednostňovat **vysokokmenné sady** před **nížkokmennými** a analogicky **malovýrobní vinice** před **velkovýrobními**. U **chmelnic** je situace méně jednoznačná, protože zároveň s ekologickou nestabilitou a riziky mají určitý význam tradiční, pro rozmanitost a jako „strategická rezerva“ znalostí a technologií. **Zelinářské zahrady, skleníky a fóliovníky** jsou víceméně nutným zlem moderního neskromného způsobu života. Je třeba omezovat jejich velikost (i celých komplexů), míru chemického ošetřování a energetickou náročnost. Podobně u **obytných okrasných zahrad**. Naproti tomu **obytné užitkové zahrady** až na určitá rizika je třeba podporovat (spíše pro ekonomické a sociální souvislosti než kvůli krajinnému rázu). Ještě více pak podporovat **zahrádkářské osady** – hlavně chránit před zánikem. Při případném vzniku nových ovšem nutno důsledně předcházet poškozování přírodních stanovišť a naopak je využívat jako formu renaturizace různých těžeben, výsypek, odkališť nebo agrárních brownfields všude tam, kde tomu nebrání kontaminace půdy. Jednoznačně je třeba podporovat **polní i smíšenou drobnou drážbu** (včetně **záhumenků**).

4 Pás = šířka je menší než 1/3 délky.

5 Pásek (též řemen) = šířka je menší než 1/6 délky.

Na lesních plochách mohou vzácně existovat **prosvětlené háje**, a proto stojí za úvahu možnost obnovy maloplošné, pokusné a přísně řízené (jako součást ochrannářského managementu) lesní pastvy.

Vnitřní uspořádání vsi není předmětem studia v rámci daného dílčího úkolu. Stojí ovšem za pozornost, že v nejmenších sídlech a na **samotách** může podíl zemědělců dosahovat až dvouciferných, jinak prakticky nepředstavitelných hodnot. Pro trvalé osídlení těchto lokalit a tím i oživení krajiny je rozhodující dostupnost služeb v širokém smyslu (včetně např. školství).

Také **typ zástavby** souvisí s řešenou problematikou jen okrajově. Inherentně podporujeme zachování **vesnické** zástavby, ale možnosti bránit tzv. nové venkovské jsou jen omezené. U **kobercového** typu má být hlavním nástrojem účinná zákonná ochrana zemědělského půdního fondu. Zástavba **vilová** a **dělnické čtvrtě rodinných domků** mohou být zajímavé vyšším (až „vesnickým“) podílem užitkových zahrad, viz výše. **Rozptýlená kovo-zemědělská zástavba** je víceméně jen lokální zajímavostí, hodnou ochrany před industriálními, rezidenčními, ale případně i agrárními tlaky.

Pro zemědělskou velkovýrobu a první fáze zpracovatelského průmyslu někdy slouží i analogie **industriální zástavby – velkohaly i otevřené technologie**. Průvodním efektem ekologicky šetrného zemědělství je i nízká potřeba výrazné **vodohospodářské** a **energetické infrastruktury**.

Na **hranách pozemků uvnitř bloků** lze přímo i nepřímo podporovat **ploty** z místních materiálů, alespoň částečně prostupné pro biotu, **aleje** i jiné formy tzv. **doprovodné vegetace**. Kvůli rozmanitosti v širokém smyslu (zejména **měřítka struktury ploch**, viz výše) bývá žádoucí „měkkými“ nástroji⁶ podporovat **změnu plodin** i mimo záhumenky.

Orientace hran pozemků v bloku po spádnici je přijatelný jen jako znak staré kulturní krajiny, která unikla kolektivizaci. Ostatní typy (**po vrstevnici, šikmo na spádnici** nebo **mozaikovitá**) jsou příznivější z hlediska ochrany před erozí, jen v extrémních případech (násilně zjednodušený reliéf nebo živelná urbanizace) jsou jen „trpěné“ až nežádoucí.

Charakter a výška zástavby, orientace k uliční čáře a základní tvar střech jsou jednak důležité především v intravilánech, jednak nejsou skoro vůbec ovlivnitelné dále analyzovanými nástroji, zejména ne přímo. Znakem kulturní krajiny jsou tvary tradiční, tedy v naprosté většině **šikmé střechy klasického sklonu** a omezeně (u menších hospodářských budov) **snížené šikmé střechy**. Mezi **archetypy zástavby** je třeba pro venkov, zejména pro exponované okraje sídel, odmítat **všechny městské typy domů** a u **domů postmoderních a minimalistických** jednoznačně upřednostňovat využívání

6 Např. AEO „biopásy“ (Havlát, Potočiarová, Zámečník, Černá (2007).

místních materiálů a jen opatrně připouštět náročné technologie a exotické tvarosloví. Při strategickém plánování a při relevantním rozhodování je potřeba domýšlet i nepřímé možné účinky primárně zemědělských strategií a nástrojů na zachování různých místních archetypů zástavby ve hmotách, tvarech střech, materiálech povrchů, barevnosti i architektonických detailech. To ostatně platí i pro všechny výše zmíněné znaky krajinného rázu, pokud nejsou uvedeny koncepty a nástroji ovlivněné přímo.

1. 2 Komplexní problematika krajinného rázu v pojetí Löwa a Míchala

Podle Löwa a Míchala (2003)⁷ má krajina trojí strukturu: primární – přírodní, sekundární – kulturně technickou a terciární – sociálně psycholo-gickou. Utváření a ochrana krajinného rázu kulturní krajiny je podmíněna primární a terciární strukturou, ale tkví převážně ve struktuře druhotné.

Rekapitulace kulturně-historického vývoje vztahů mezi divočinou, kulturní krajinou a městem končí „technokratickou variantou racionalismu industriální epochy“ a jejími důsledky pro zemědělství a krajinu. Zburcování poznáním, že současné postoje k přírodě se „opoždíjí zcela bezprecedentním způsobem za rychlými změnami globálního ekosystému“, připojují se autoři k volání po další kultivaci (kulturní evoluci, humanizaci, sapientaci) člověka. Jen tak mohou zaniknout postoje bezohledných vládců přírody. Socioložka Librová (1991, s. 607) ovšem pochybuje, že se něco tak zásadního dá stihnout: „Udělám-li tedy zodpovědně bilanci rychlosti degradace biosféry na straně jedné a malých pokroků v technologických, demografických a hodnotových změnách na straně druhé a odmítnu-li ideu ekologické totality, musím přiznat, že mi zbývá jediný poctivý postoj: být ekologickým pesimistou.“

Oba tyto poněkud generální názory, tedy volání po sapientaci člověka i „ekologický pesimismus“ však mohou být podmíněny evropským kulturním pohledem. Dostupné informace o dlouhodobém vývoji společnosti a přírody a jejich vzájemného vztahu v jiných částech světa, např. v Číně, napovídají o možných alternativách.

Samostatná kapitola (část 4) v monografii je věnována evropským zemědělským krajinám, jejich typizaci a perspektivám (za určující díla považujeme Meeuse a kol. 1990 a Múchera a kol. 2003). Toto hledisko vesměs chybí ve strategických dokumentech resortu zemědělství (viz kapitola 5

7 Základní české dílo v řešené problematice, založené na kombinaci profesních zkušeností ze zemědělství, lesnictví, projektování a ochrany přírody s přesahy do psychologie, estetiky, ekonomie a historie.

– o strategiích – této studii). Zřetelnou výjimkou je Koncepce agrární politiky ČR pro období po vstupu do EU (2004-2013), na jejíž tvorbě se významně podílel bývalý Výzkumný ústav zemědělské ekonomiky (VÚZE), od 1. 7. 2008 součást Ústavu zemědělské ekonomiky a informací (ÚZEI). Mimo něj toto hledisko soustavně sledují spíše územní plánovači a především biologicky založení krajinní ekologové, z českých např. Pavel Kovář (1993) a Tomáš Kučera (Kučera 1997, Boucníková a Kučera 2006).

Pasáž o vývoji krajiny v době „od konce druhé světové války“ (oddíl 6.4.10.2) pregnantně shrnuje hlavní jevy a trendy od vysídlení českých Němců až po současnost (pomalý postup pozemkových úprav) s akcentem na určující zásady české (nejen zemědělské) politiky v letech 1948-1989, totiž na ústřední řízení a kolektivizaci. Chronologii vývoje české krajiny autoři přejímají od Douchy (2000), což je z pohledu řešeného dílčího úkolu velmi šťastné.

Pod názvem (kapitoly – části 7) Typizace terciárních struktur české a moravské krajiny se skrývá tzv. krajinářské hodnocení a z něho zejména hodnocení estetické (ekologické je podrobněji pojednáno u primární struktury). Československý koncept krajinářského hodnocení a územních systémů ekologické stability⁸ stál spolu s obdobným konceptem nizozemským u zrodu myšlenky Evropské ekologické sítě (EECONET, někdy též PEEN – Pan-European Ecological Network), rozvíjené pak zejména na půdě Rady Evropy, Programu OSN pro životní prostředí (UNEP) a Evropské hospodářské komise OSN. Relevantní publikace jsou Sepp a Kaasik (2002), Bennet (2004), Bonnin (2007) a Opstal (2001). Koncept ekologických sítí zahrnuje kromě základních skladebných prvků (biocenter a biokoridorů) také méně technicistní „zóny zvýšené péče o krajinu“. Löw a Míchal (2003, ss. 504-508) je označují jako „neuralgické body“ sítě a jejich zajištění vidí v úrovni zbožných přání. Z povahy věci jsou to totiž území často dosti rozlehlá, ne vždy dobře vymežitelná a především velmi různorodá.

Takřka souběžně se v EU v průběhu 90. let 20. století v souvislosti s reformou Společné zemědělské politiky (viz kapitola 5 této studie, o strategiích) rozvinul koncept péče o – především zemědělská – území vysoké přírodní hodnoty (High Nature Value Farmland, HNVF). Kromě nejceněnějších lokalit, vhodných pro zvláštní ochranu, tato území zřejmě odpovídají zónám zvýšené péče o krajinu dle Löwa a Míchala (2003), i když estetické hledisko je zde jen druhotné. Do širokého povědomí výzkumníků, úředníků, politiků a jiné zainteresované veřejnosti se HNV dostaly především díky zprávě Evropské agentury pro životní prostředí (Petersen et. al 2004).

8 K ÚSES vše podstatné je v Löw a kol. (1995).

V závěrech konference Biodiversita a EU v irském Malahide v květnu 2004 (Anonym 2004) jsou mezi bezprostředními kroky nutnými k zastavení ztráty biologické rozmanitosti v EU uvedeny identifikace ohrožených HNV, opatření proti jejich ohrožení a podpora jejich šetrnému obhospodařování.

Správní nástroje k ochraně krajinného rázu (mimo zvláště chráněná území) uvádějí Löw a Míchal (2003) i) vnitřní zonaci přírodního parku, ii) územní plánování jako „rozhodující nástroj“ a pokud územní plán z jakéhokoliv důvodu neexistuje, pak iii) územní řízení. Ekonomickými nástroji se nezabývají, takže v tomto smyslu na monografii Krajinný ráz přímo navazuje tato studie.

1.3 Zákonné zakotvení krajinného rázu a související předpisy

Zákonná ochrana krajinného rázu je zakotvena v § 12 zákona č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny. Základním nástrojem této ochrany je souhlas orgánu ochrany přírody, nezbytný „k umístování a povolování staveb, jakož i jiných činnostem, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz“. Ministerstvo životního prostředí dosud nevyužilo možnost upravit podrobnosti ochrany krajinného rázu obecně závazným právním předpisem; existuje jen několik interních či doporučujících metodik hodnocení (Anonym 1996, Bukáček a Matějka 1997, Míchal 1999, Vorel, Bukáček, Matějka, Culek a Sklenička 2004 aj.).

Je příznačné, že soudobé přehledy a příručky práva ochrany přírody a krajiny, a to i z pera vysokých úředníků ministerstva životního prostředí (Stejskal 2006, Miko a kol. 2005, Prchalová 2006) vesměs zmiňují ochranu krajinného rázu jen zcela okrajově - státní správa si s ní prostě moc neví rady. Na úrovni MŽP se tato agenda víceméně obchází. Na jiných úrovních jsou způsoby a míra uplatňování ochrany krajinného rázu rozmanité (což je zčásti způsobeno i nepevným metodickým vedením), obvykle ale plně soustředěné na územní řízení či jiná řízení o povolování staveb. Bohaté zkušenosti shrnula např. Škoudlínová (2006). Vliv jednotlivých zemědělských činností se obvykle neposuzuje. Tomu odpovídají i zkušenosti AOPK ČR, zde jako odborného zázemí pro výkon státní správy (Šámal 2008). Systémový a preventivní přístup představuje spolupráce s pozemkovými úřady při komplexních pozemkových úpravách – v některých okresech je až výborná, bezproblémová (Svobodová, 2008).

Všeobecným, plošným nástrojem ochrany krajinného rázu je územní plánování – v ČR dosud není jeho integrální součástí plánování krajinné. V příslušné zákonné úpravě (z. č. 183/2006 Sb., stavební zákon) není o krajin-

ném rázu ani zmínky, jen v deklaratorních pasážích (§§ 18 a 19 c. z.) se mezi cíli a úkoly územního plánování uvádí následující:

- Územní plánování ve veřejném zájmu chrání a rozvíjí přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území, včetně urbanistického, architektonického a archeologického dědictví. Přitom chrání krajinu jako podstatnou složku prostředí života obyvatel a základ jejich totožnosti.
- Úkolem územního plánování je zejména
 - zjišťovat a posuzovat stav území, jeho přírodní, kulturní a civilizační hodnoty,
 - stanovovat urbanistické, architektonické a estetické požadavky na využívání a prostorové uspořádání území a na jeho změny, zejména na umístění, uspořádání a řešení staveb,
 - stanovovat podmínky pro provedení změn v území, zejména pak pro umístění a uspořádání staveb s ohledem na stávající charakter a hodnoty území.

Specificky k ochraně krajinného rázu s významnými soustředěnými estetickými a přírodními hodnotami (mimo jinak zvláště chráněná území) může kraj v přenesené působnosti, tj. nařízením, zřídit přírodní park a stanovit potřebná omezení využití území v něm.

Zákon č. 252/1997 Sb. o zemědělství uvádí mezi svými cíli „vytváření předpokladů pro podporu mimoprodukčních funkcí zemědělství, které přispívají k ochraně složek životního prostředí jako půdy, vody a ovzduší a k udržování osídlené a kulturní krajiny“. Stát k tomu ale nemá mnoho nástrojů podle tohoto zákona, totiž (podle § 2)

- daňové úlevy (při spotřebě paliv [!] a při nabývání produkčních kvót),
- příznivé podmínky pro obchod se zemědělskými výrobky (zemědělské skladní listy a komoditní burzy),
- podíl na Společné zemědělské politice v rámci společných organizací trhu se zemědělskými výrobky a potravinami, programů strukturální podpory a programů tzv. národní podpory.

V celé agendě obnovy a rozvoje venkova je péče o (kulturní) krajinu opakovaně zdůrazňovaná, z předpisů velké síly lze zmínit např. nařízení Rady (EU) č. 1698/2005 o Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova, kde je kromě tří obecných souvislostí zdůrazněna ochrana „tradičních krajin utvářených zemědělskými a lesnickými činnostmi“.

Neřídný, ale také nezanedbatelný efekt by mohla mít implementace článku 10 směrnice Rady (EU) č. 43/1992, zkráceně zvané o stanovištích, která mj. zakládá soustavu Natura 2000. Podle jmenovaného článku mají členské státy usilovat, aby „podpořily péči o krajinné prvky, které mají rozhodující význam pro volně žijící živočichy a planě rostoucí rostliny.

Takové prvky jsou ty, které s ohledem na svou lineární a nepřetržitou strukturu (jako např. řeky a jejich břehy nebo tradiční způsoby vyznačování okrajů polí) nebo na svoji funkci 'nášlapných kamenů' neboli spojovacích ostrůvků (jako např. rybníky nebo malé remízky) mají zásadní význam pro migraci, šíření a výměnu genetické informace volně žijících druhů. "V ČR se tento článek má za dostatečně implementovaný díky institutům územních systémů ekologické stability a významných krajinných prvků, shodou okolností zakotveným v tuzemském právu (§§ 2, 3, 4 a 6 z. č. 114/1992 Sb.) ve stejném roce, kdy byla schválena směrnice Rady (EU) o stanovištích (a to obojí se stalo 12 let před vstupem ČR do EU).

Jako poslední, zatím spíše jen potenciální „předpis“ budiž zde uvedena Evropská úmluva o krajině (Rady Evropy), která předpokládá účinnou, demokraticky založenou péči o krajinu a její ochranu. O obsahu a o stavu ratifikace a implementace této úmluvy blíže v kapitole 5 této studie o strategiích.

1.4 Zemědělství a krajinný ráz v pojetí Jareše a kol.

Kolektiv autorů – pracovníků a spolupracovníků brněnského Ústavu aplikované a krajinné ekologie Mendelovy univerzity v Brně pod vedením V. Jareše zpracoval moderní a vzhledem k předmětu komplexně pojatou hypertextovou studijní pomůcku pro výuku krajinné ekologie (Jareš 2007). Redakční přístup však musíme označit jako úzce oborový, zemědělský. To skrývá riziko chápání krajinného rázu a zejména jeho ochrany jako relativně odtažitě, více do působnosti jiného oboru (ochrany přírody a krajiny) náležející problematiky. Ve „snaze o optimalizaci prostorové a funkční struktury zemědělsky využívané krajiny“ (název jedné z kapitol u Jareše, 2007) vidíme mírný, ale přece jen zřetelný projev technokratického přístupu, jehož překonání považují Löw a Míchal (2003) za podmínku trvale udržitelného života krajiny a v krajině.

Jiným rizikem technokratického přístupu je „historizace“ interakcí zemědělství a krajiny, tedy nepoměrně velký důraz kladený na rozsáhlé historické (zde ve smyslu dávné a dlouhodobé) změny v makrostruktuře hlavních krajinných složek. Historizaci vidíme u Jareše (2007) zde: „V minulosti také docházelo ke změnám krajinného rázu v souvislosti s působením člověka v historickém kontextu – kácení lesů na úkor rozmachu zemědělství, odlišnosti hospodaření ve specifických zemědělských soustavách (přílohová, trojpolní aj.), výstavba osad a měst, využívání okolních pozemků právě těchto sídel, modernizace (železnice, elektrifikace), využívání obnovitelných a neobnovitelných zdrojů, unifikace krajiny (zejména v 70. letech)“.