

INFRASTRUKTURA V ČESKÉ KRAJINĚ: HLEDÁNÍ SYNTETIZUJÍCÍ KONCEPCE

MARTIN ABEL

JUDR. MARTIN ABEL (roz. Madej), PhD., Mjur.

Analytik Asociace pro mezinárodní otázky se zaměřením na systémovou analýzu a na datech založenou kritiku ortodoxních přístupů. Vystudoval právo na Univerzitě v Oxfordu a Univerzitě Karlově. Své právní vzdělání propojuje od roku 2019 s dekarbonizací ekonomiky, především energetického sektoru. Založil Klub Agrivoltaiky, který přispěl k legalizaci dvojího využití půdy pro zemědělství a energetiku. V minulosti vedl Klimatickou žalobu, tedy spolek, který uspěl u Městského soudu v Praze s žalobou na stát pro nečinnost v mitigaci změny klimatu. Analytickou práci věnoval též biopalivům a vodíku. Aktuálně pracuje na vymezení tzv. akceleračních oblastí pro urychlený rozvoj obnovitelných zdrojů v ČR a s tím souvisejícími změnami legislativy a územního plánování.

Naše krajina má tři typy funkcí: ekologické, estetické a ekonomické. Takový byl závěr strategické schůzky k vizi Politiky krajiny na podzim 2022. Jejímž účastníkem byl i Josef Fanta. Takové bylo též východisko vzniku odborné pracovní skupiny Infrastruktura: zvědomění si toho, že nutnou součástí krajiny nejsou jen jevy podporující její ekologické a estetické funkce, ale i systémy a služby podírající (infra-) základní struktury, na kterých stojí moderní společnost. Můžeme je rozdělit na „biologické“ (modrozelená infrastruktura) a „umělé“ (dopravní a technická infrastruktura), jakkoli je trendem jejich postupné sbližování do biotechnických systémů.

POTŘEBA SYNTÉZY

Na jednu stranu fragmentace, znečištění, pozměnění krajinný ráz, mortalita zvířat, ztráta biotopů, narušení ornice. To jsou jen některé více či méně nevyhnutelné zásahy, které výstavba a provoz dopravní a technické infrastruktury v české krajině denně

způsobují. Na stranu druhou bezprecedentní rychlost, s jakou se lidé a komodity díky moderní infrastruktuře pohybují, a možnost bezemisní elektřiny v místě bydliště. Kdybychom všechny újmy na přírodě a krajině vyčíslili v penězích (tedy za předpokladu, že bychom se osmělili na tyto hodnoty cenovky vůbec nalepit), možná bychom zjistili, že náklady moderní infrastruktury násobně převyšují její přínosy. Možná bychom se kolektivně rozhodli koncentrovat infrastrukturu do izolovaných, nízkoeenergetických sídel, propojených přírodní infrastrukturou a nebezpečnými cestami. To se ale zatím nestalo. Výdobytky průmyslové revoluce si upřít nechceme, což nás vrací ke třem funkcím krajiny a nutkavé potřebě uvolnění společenských sil směrem k jejich kočné syntéze.

EKOSYSTÉMOVÉ MYŠLENÍ

Před tento nelehký úkol jsme postavili odbornice a odborníky, kteří se na



Pohled na pás větrných elektráren z památkově chráněné („bílé“) vesnice Casares ve španělské Andalusii. Foto Martin Abel

projektování, povolování a provozu infrastruktury na celostátní úrovni podílejí. Pracují ve Správě železnic, Ředitelství silnic a dálnic, ČEPS, u distributorů a výrobců elektřiny nebo v ekologických organizacích, ve spolupráci se zástupci Agentury ochrany přírody a krajiny ČR a relevantních ministerstev. Protože jsme hledali zmiňovanou syntézu, požádali jsme je, aby se na chvíli oprostili od partikulárních (být vždy veřejných!) zájmů svých organizací a hledali s námi způsoby, jak v krajině předcházet konfliktům a nacházet prostor pro všechny. Když analyzovali problémy plánování v krajině, měli identifikovat jak překážky výstavby, tak újmy, které nevhodně řešená infrastruktura způsobuje.

NEKONCEPČNÍ PŘÍSTUP KE KRAJINĚ

Okamžitě vyšly najevo první třecí plochy. Nekoncepčnost. „Levá ruka neví, co dělá pravá,“ ozývalo se. Jeden příklad za všechny: ekodukt na dálnici D6 u Jenišova. Byl navržen na migrační stezce z Krušnohoří do vnitrozemí, avšak výstavbou dálnice se v okolí zlepšila dopravní dostupnost, což místo lesní zvěře nalákalo investory. Hned vedle zatravněného nadchodu vyrostl rozlehlý obchodní areál, který divoká zvířata od průchodu přirozeně odradí. Ekodukt se stal nefunkčním. Státní peníze vyhozené do větru. Kde se stala chyba? Měl být ekodukt situován jinde? Neměl obchodní areál dostat stavební povolení? Obdobně byla umožněna výstavba developerských projektů v místě plánované nebo již vybudované komunikace. Následné řešení stížností na hluk z dopravy si vyžádalo další investiční náklady, které státu vůbec nemusely vzniknout.

V jiné kauze se migrační trasa živočichů střela s nově projektovanou silnicí a železnicí - měl ekodukt realizovat investor do silnice nebo investor do železnice? Z jakého finančního zdroje? Kdo se má po realizaci o jeho údržbu starat, slouží-li oběma liniovým stavbám? To jsou některé praktické problémy, které investoři řeší, a které je tlačí do někdy zoufalých a drahých řešení. Problémy, které vyvstávají z nekoordinace agend v oblasti stavebního práva a chybějícího jednotného přístupu.

Podobný příběh stojí podle pracovní skupiny Sídla a kulturní krajina za nepromyšleným rozrůstáním obcí do okolní krajiny a vytvářením tzv. „sídelní kaše“. Bylo jasné, že ať už budou cílové kvality české krajiny

jakékoli, nebudou dosažitelné bez koncepčního přístupu k umisťování staveb do krajiny. Jak jsme na konci jara 2024 uvedli v analytické části Politiky krajiny, „orgány státní správy a samospráv často nejsou vzájemně informovány o plánech v území, případně se stává, že je nerespektují. Příkladem je nesoulad nově plánovaných prvků ÚSES s dopravními koridory a dalšími územními rezervami pro veřejně prospěšné stavby vymezenými v platné územně plánovací dokumentaci. Projekty v pokročilé fázi přípravy se tak prodlužují s potřebou zakomponovat méně vhodná a ekonomicky náročnější řešení.“

POLYFUNKČNÍ INFRASTRUKTURA

Dalším bodem jsou provazby mezi lidskou infrastrukturou a tou modrozelenou. Ukázalo se, že mezi investory do veřejné infrastruktury existuje ochota hledat synergie s ochranou a obnovou přírody, stát jim však paradoxně hází klacky pod nohy. V OPS Infrastruktura tak například navrhuje změny v podmínkách financování projektů Státním fondem dopravní infrastruktury, který by měl v budoucnu uznávat náklady na přírodě blízká opatření. Opatření by mělo navrhopvat lépe vyškolené projektantstvo, u souběžných a protínajících se staveb by mělo být navrhováno společně

a současně. Jiným příkladem je elektrizační síť. Pokud mají pozemky pod elektrovedy defaultně sloužit jako ekologické nášlapné kameny (stepping stones), musí skončit špatná praxe jejich frézování. Na zemědělské půdě, kterou elektrovedy protínají, mohou být mimoprodukční pásy doplněny mimoprodukčními ploškami okolo stožárů. Není důvod, aby solární a větrné elektrárny, jakož i elektrizační síť, do které jsou napojeny, v budoucnu nebyly kombinovány s opatřeními na retenci vody a podporu biodiverzity. Naopak je otázkou, jestli by se na ně neměl soustředit i Národní plán na obnovu přírody, který by měl jít s Politikou krajiny ruku v ruce.

POSUZOVÁNÍ KRAJINNÉHO RÁZU

Velkým tématem byl vliv infrastruktury na krajinný ráz. Vedle hlasů, které tento institut zákona o ochraně přírody a krajiny úplně relativizovaly, převládali ty, podle kterých má ochrana krajinného rázu v právním řádu své místo, jeho aplikace správními orgány však dlouhodobě nezavdává důvěru v objektivnost postupu. Mnozí v OPS Infrastruktura proto nedočkavě vyhlíží nový metodický postup posuzování krajinného rázu chystaný AOPK ČR, který by mohl dát praxi posuzování do budoucna pevnější kontury. Na společném



Koláž ikonické malby C. D. Friedricha z období německého romanticismu s názvem "Der Wanderer über dem Nebelmeer" (c. 1818) a kopcovité krajiny s větrnými elektrárnami, jak si ji představuje umělá inteligence (Midjourney).



Ekodukt na D6 u Jenišova při pohledu na ortofotomapu (uprostřed). Ekodukt hraničí z jedné strany s křižující silnicí, hřbitovem a rezidenční zástavbou (nahore) a z druhé s další rezidenční zástavbou a areálem obchodního centra (dole). Foto Mapy.cz.

jednání s OPS Sídla a kulturní krajina však zazněla i zřejmá skepse vůči tomu, zda lze rozhodování o krajinném rázu „odpolitizovat“, resp. zda lze předem racionálně stanovit, kdy je třeba ten nebo onen průhled dostatečně cenný, aby se kvůli jeho zachování půdorys stavby posunul třeba o dva a půl kilometru s veškerými důsledky, a kdy není. V tomto ohledu připomeňme i judikaturu Nejvyššího správního soudu, který ve věci výstavby větrné elektrárny u Brna rozhodl, že „ekonomickou stránku stavby nelze vyvyšovat nad vlastní předmět řízení, tedy zachování hodnot krajiny a harmonického měřítka v krajině. (...) Ekonomický přínos může odůvodnit zásah do krajinného rázu, avšak nikoliv zásah excesivní. (...) Předmětem řízení dle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny je především zkoumání vlivu umísťované či povolované stavby na krajinný ráz, přitom je možné vzít v úvahu i ekonomický přínos stavby či veřejný zájem na energetické bezpečnosti a výrobě elektrické energie z obnovitelných zdrojů, ovšem nikoliv do té míry, že by pro tyto zájmy bylo možné zcela obětovat právě zájem na zachování krajinného rázu, tj. přírodní, kulturní a historické charakteristiky krajiny, k jejíž ochraně je orgán ochrany přírody

podle citovaného ustanovení přímo povolán“ (z rozsudku s č. j. 2 As 35/2007). Rozsudek podtrhává nedostatečnost současné správní praxe v tom, že sice vylučuje zásahy do krajinného rázu, které jsou zjevně nepřiměřené dosažené finanční úspoře, nepřibližuje však adresáty práva ani o krok blíže tomu, co už je „excesivní“ zásah, resp. co se skrývá pod „obětováním zájmu na krajinném rázu“, a co z toho plyne pro zdaleka nejčastější, nejednoznačné případy „středně velkých“ zásahů do krajinného rázu (ani Trosky, ani ostravské haldy) „středně levnějšími“ technickými řešeními. Podle některých účastníků diskuze neprůstředně racionální posouzení krajinného rázu jednoduše není možné, a rozhodnutí by mělo být provedeno na politické úrovni, např. tím, že stát nebo samospráva kategorizuje své území z hlediska přítomných hodnot krajinného rázu a pro výstavbu začne prioritizovat území méně hodnotná, tak jako se tomu nyní přibližuje kraj Vysočina.

MALÉ ZAPOJENÍ VEŘEJNOSTI UTUŽUJE ODPOR OBCÍ

To, co zdrží, prodrazí nebo dokonce překaží výstavbu veřejné infrastruktury, však typicky není krajinný ráz, jak ho chápe

orgán JES, ale krajinný ráz, jak ho chápe místní obyvatelstvo. Obce pak často odmítají záměry, které by do krajiny vnesly něco nového, nezvyklého, překvapivého či exogenního, čistě s odkazem na potřebu uchovat zažitou podobu místní krajiny. Tento až ortodoxní estetický konzervatismus je podle naší skupiny potřeba zcela odmítnout. Dějiny ostatně ukazují, že nové struktury v krajině se po ustálení prvotní bouře rozhoření brzy stanou buď nevnímanými (kdo se dnes pozastaví nad vedením nízkého napětí?), nebo dokonce adorovanými (historické železniční tratě a související stavby), obecně zkrátka navykнутými.

Na druhou stranu, krajináři a krajinářky snad správně upozorňují, že za NIMBY efektem (z anglického „Ne na mém dvorku“) často stojí ani ne tak potřeba určité stavby ve svém okolí nemít, jako spíše potřeba být vyslyšen/a, být pevnou součástí rozhodovacího procesu a případně též nést nejen náklady, ale též tomu odpovídající část finančních výnosů z infrastruktury. Z toho důvodu vnáší i naše OPS pro Politiku krajiny tolik klíčový pojem participace. Česká veřejná správa - navzdory důležitým příkladům dobré praxe - obecně nezapojuje místní komunity do



Údržba ochranného pásma vedení přenosové soustavy využitím spásáním trávy ovce *Soy* u Drhovle, 20. srpna 2024. Foto ČKT/Václav Pancer.

rozhodování dostatečně brzy, dostatečně přístupně a dostatečně intenzivně. Zorganizovat jen jedno obligatorní veřejné projednání a spokojit se s vyvěšením pozvánky na úřední desce nebo na webových stránkách, už v současném světě nestačí (jestli to vůbec kdy stačilo). Stát by měl vytvořit vhodné podmínky pro robustní participativní procesy na úrovni samospráv, k čemuž je podle OPS Infrastruktura nutné zavést standardy participace a zajistit dohled autorizovaných osob v oblasti participace, nebo alternativně zvýšit a zafinancovat počet úvazků na odborech územního plánování na krajských úřadech a úřadech ORP za účelem zvýšení jejich kapacity organizovat participativní procesy. Participativní procesy je potřeba z druhé strany podpořit skrz osvětu, vzdělávání a kulturní akce

dlouhodobým posilováním místní identity obyvatelstva.

ABY POLITIKA KRAJINY NEZŮSTALA JEN NA PAPÍŘE...

OPS Infrastruktura se tento rok sešla 12x a na svých setkáních řešila způsoby, jak usnadnit takovou výstavbu dopravní a technické infrastruktury, která ne že bude v krajině jen překážkou, ale stane se její integrální součástí při podpoře ekologických funkcí krajiny, a to vše promyšleně, přehledně a participativně. Pro návrhovou část Politiky krajiny jsme ve spolupráci s OPS Sídla a kulturní krajina a HOPS zvolili celkem 6 strategických cílů do roku 2050. Kromě opatření hledajících synergie mezi různými druhy infrastruktury a opatření pro zajištění robustní participace jsme navrhli též zcela nové

průřezové cíle, které se týkají dělby kompetencí a institutu vlastnictví. Není totiž vhodné, aby Česká republika usilovala o transformaci ekonomiky směrem k udržitelnosti v institucionálním rámci vytvořeném v 60. letech 20. století. Revize kompetencí mezi resorty zemědělství a životního prostředí, revize mandátů jednotlivých ústředních správních orgánů a další institucionální zásahy budou čelit velkému odporu (*status quo bias*), ale budou zkrátka potřebné. Stejně tak se OPS Infrastruktura nebála poukázat na současné pojetí vlastnického práva, které by bez dalšího mohlo znemožnit realizaci krajinového plánování. Ambicí Politiky krajiny by proto mělo být iniciování otázky, co vlastnictví půdy v čase klimatické krize a krize biodiverzity znamená a jaké povinnosti z toho plynou. Jakmile bude na Politiku krajiny navázán institucionální rámec a všechny související veřejnoprávní a soukromoprávní nástroje, vytvoří se podmínky pro to, aby Politika krajiny nezůstala – tak jako řada jejích předchůdkyň – jen na pověstném papíře.

