

NĚKOLIK POZNÁMEK K ÚZEMNĚ ANALYTICKÝM PODKLADŮM A K JEJICH AKTUALIZACI

Martin Tunka

Od roku 2007 dostaly tradiční průzkumy a rozborů (P+R) novou právní úpravu. Obsah P+R a způsob jejich pořizování je poprvé podrobně upraven stavebním zákonem a příslušnou vyhláškou. P+R jsou pořizovány a trvale aktualizovány úřady územního plánování (ÚÚP) jako územně analytické podklady obcí (ÚAPo) a krajskými úřady (KÚ) jako územně analytické podklady kraje (ÚAPk). ÚAP vyvolaly řadu očekávání, otázek, diskusí a tvrzení, která ne vždy odpovídají skutečnosti, např. že na ně nemají příslušné úřady dostatek prostředků. V protikladu k tomu je kritika (zpravidla projektantů), že se mrhá státními prostředky třeba proto, že ÚAP nejsou zpracovávány projektantem při pořizování příslušné územně plánovací dokumentace (ÚPD), nebo že účelem pořizování ÚAP je vytvořit informační systém veřejné správy. Některé z těchto otázek a tvrzení se stále opakují, vyvolávají určitá nedorozumění a omyly, a proto je následující text věnován jejich stručnému vysvětlení. Nová právní úprava ÚAP má i řadu důležitých souvislostí, které jsou také zmíněny.

Historie průzkumů a rozborů

Do konce roku 2006 se P+R běžně zpracovávaly jako součást ÚPD. Diagnóza území byla proto k dispozici jenom tam, kde byla ÚPD pořízena. Jenom na okraj – schválenou ÚPD mělo v roce 1989 zhruba 200 obcí, P+R nebyly trvale aktualizovány, a tím pádem ani nebyly využitelné pro jiné účely, i když v nich byla shromážděna řada důležitých informací o území, o jeho stavu a možnostech. Velmi stručná právní úprava obsahu P+R vyhovovala v době, kdy ÚPD zpracovávaly výhradně státní projektové ústavy se zastoupením všech potřebných profesí, které se soustavně věnovaly stále stejnému území. Znalosti jejich pracovníků spolu s archivovanými P+R poskytovaly určitý přehled o území, který ale nebyl soustavně a systematicky aktualizován a ani nebyl veřejně dostupný.

Po roce 1989 se náklady na P+R obvykle účtovaly jako třetina zakázky projektanta, který přestal být zaměstnancem státního podniku. Kvalita a obsah P+R se staly velice různorodé, pořizovatelé ÚPD (okresní úřady, později také úřady obcí s rozšířenou působností, ještě později také „létající“ pořizovatelé) jejich obsah nijak nekontrolovali – „... vždyť byly přece jenom podkladem pro projektanta...“. Jiné využití P+R bylo prakticky nemožné a ani se nepředpokládalo.

Pokusem o získání soustavného přehledu o území bylo pořizování územně technických podkladů (ÚTP). Nákladný a prakticky nikdy ne zcela funkční pokus před rokem 1989 o centrálně zpracovávané ÚTP státním projektovým ústavem TERPLAN byl poznamenán sběrem vybraných informací o území do jednoho místa a po jejich zpracování zpětnou redistribucí. Cenou za tuto smyčku přes centrum byla neaktuálnost informací o území a takové jejich zobecnění, že pro zpracování ÚPD pro obce neměly praktický význam. Sloužily hlavně TERPLANu při zpracovávání územních plánů velkých územních celků.

Po roce 1990 se začal prosazovat požadavek zpracovávat P+R jako geografický informační systém (GIS), zpravidla jako okresní, později krajské ÚTP, často s údaji, které s územním plánováním nesouvisely. Tento trend byl vyvolán rozvojem informačních technologií a především velkým tlakem firem nabízejících veřejné správě „výhodně“ hardware (HW) a software (SW) pro založení jejího informačního systému. Jeho zdánlivě levné pořízení nebralo v potaz trvalé a několikanásobně vyšší náklady na soustavnou činnost jejich správce při aktualizaci shromážděných informací. Popsaný stav a problémy v žádném případě nezpochybnily potřeby diagnózy území pro zpracování ÚPD, jednoznačně ale vyžadovaly změnu dosavadního pojetí a právní úpravy P+R.

Účel ÚAP

Účelem ÚAPo i ÚAPk je zpracovávání systematicky aktualizovaných analýz a diagnóz území, které poskytují nejen informace o požadavcích na jeho změny ale i o jeho limitech a hodnotách, o tendencích jeho vývoje, prováděné v potřebných souvislostech. Pořizování ÚAPo pro celá území správních obvodů všech obcí s rozšířenou působností a ÚAPk pro celá území všech krajů umožňuje zjišťovat a sledovat i ty skutečnosti, které často nejsou pro jednotlivé obce prvořadé, přitom ale mají pro rozvoj území v širších vazbách zásadní význam. Důsledky řady zásahů do území totiž „nerespektují“ správní hranice jednotlivých obcí a krajů. Trvalou soustavnou činnost pořizování a aktualizace ÚAP proto na základě stavebního zákona vykonávají úřady územního plánování a krajské úřady, které mohou v potřebných termínech udržovat aktuálnost ÚAP, nezbytných vstupních informací i zjištění, která z nich vyplývají. Tuto činnost nelze z úřadů přenést formou časově i finančně omezené zakázky na externího dodavatele. Nejedná se totiž o obdobu pořizování územně plánovací dokumentace, jejíž zpracování musí úřad povinně zadat autorizované osobě. Určité nejasnosti o tom, co to je pořizování ÚAP, pravděpodobně způsobují slova pořizovatel, pořizování, která jsou ve stavebním zákoně použita v souvislosti s územně plánovací dokumentací i s územně plá-

novacími podklady. V případě územně analytických podkladů se ale jedná o zcela odlišný způsob pořizování. Tato soustavná činnost klade na příslušné úřady nové nároky, protože se liší od pořizování ÚPD, které zjednodušeně řečeno spočívá především v řízení dodávky díla projektanta a v administrování pojednávacích procesů spojených s vydáním ÚPD. Ilustrací, k čemu může vést snaha nahradit vlastní činnost úřadu při pořizování ÚAP externím dodavatelem, je případ, kdy pro aktualizaci nadstandardně kvalitně zpracovaných ÚAPo byl vybrán dodavatel (pravděpodobně na základě nejlevnější nabídky), který zjevně nebyl schopen posoudit kvalitu a rozsah potřebné aktualizace.

Účelem ÚAP, na rozdíl od dřívějších P+R, je poskytovat informace nejen pořizovatelům a projektantům ÚPD, ale i stavebním úřadům (zejména o hodnotách a limitech využití území – důležité pro odůvodnění jejich rozhodnutí), investorům, vlastníkům nemovitostí a projektantům dokumentace k územnímu rozhodnutí. Pro plnění povinnosti obcí a krajů soustavně sledovat uplatňování ÚPD a posuzovat, zda se nezměnily podmínky, za kterých byla ÚPD vydána (§ 5 odst. 6 stavebního zákona) vytvářejí ÚAP mnohem lepší podmínky než dřívější „jednorázové“ P+R. Jejich právní úprava byla kromě jiného také nelogická v tom, že nejprve se rozhodlo o pořizování ÚPD, a teprve potom se v P+R zjišťovalo, jaké jsou pro to (další) důvody.

Aktualizace ÚAP

Účel aktualizace ÚAP se dá dovodit z § 28 odst. 1 stavebního zákona, který rozlišuje aktualizaci průběžnou a aktualizaci úplnou. Průběžná aktualizace je zdůvodněna zjištěním nových skutečností, dodáním nových údajů o území nebo upřesnění od jejich poskytovatelů, výsledky nových průzkumů území provedených úřadem územního plánování nebo krajským úřadem. Obojí se váže k části ÚAP nazývané ve vyhlášce podklady pro rozbor udržitelného rozvoje území (viz § 4 vyhl. č. 500/2006 Sb.). Vzhledem k hospodárnosti výkonu státní správy zá-

kon neukládá, aby spolu se změnou např. jediného údaje o území byly vždy nově zpracovány všechny výkresy ÚAP, a proto ukládá pořizování úplné aktualizace ÚAP pouze jednou za dva roky. Rozsah aktualizace ÚAP, jejich „přiblížení ... současnému stavu nebo současnému dění“ (viz WIKIPEDIA) tedy vyplývá jednak z rozsahu nově nastalých skutečností v průběhu dvouletého cyklu stanoveného zákonem, jednak z ohledu na hospodárny výkon státní správy. Dvouletý cyklus úplných aktualizací ÚAP je důležitý i pro zjišťování a vyhodnocování trendů územního rozvoje, pro posouzení toho, jaký má na něj vliv územní plán nebo zásady územního rozvoje. S každým dalším cyklem aktualizace ÚAP se bude zmenšovat jejich pracnost, zvyšovat jejich kvalita a využitelnost a budou patrnější trendy změn území či jeho „stabilita“ a to, co ji ovlivňuje.

Úřady si pro aktualizaci ÚAP mohou zadat zpracování potřebných podkladů, odborných posouzení, na jejichž základě zpracují svůj vlastní úsudek a doporučení příslušnému zastupitelstvu. Za tato doporučení a návrhy nese úřad plnou zodpovědnost, např. zda v zadání uvede požadavky na to, co je nezbytné řešit v ÚPD z důvodů širších souvislostí, o potřebách změny územního plánu nebo pořizování nového, o aktualizaci zásad územního rozvoje nebo doporučení pořídit nové zásady. ÚAP tuto odpovědnost úřadů více odhalila, např. nyní není možné výhrady vůči návrhům pořizovatele řešit odkazem na projektanta.

Financování a kvalita ÚAP

Všem úřadům územního plánování i krajským úřadům je od 1. 7. 2007 každý měsíc poskytována dvanáctina ročního státního příspěvku na pořizování a aktualizaci ÚAP v rozsahu mzdových nákladů na dva pracovníky ÚÚP a tři pracovníky KÚ (detailně viz důvodová zpráva k návrhu stavebního zákona). Financování přes státní rozpočet bylo zvoleno proto, že se jedná o trvalý výkon státní správy uložený stavebním zákonem, obdobně jako je např. příslušným předpisem určen trvalý výkon matriky na příslušném úřadě.

Není tedy na uvážení úřadu, zda tuto zákonnou povinnost bude vykonávat. Na opakovaný dotaz, proč prostředky na ÚAP nejsou účelově vázané (např. formou dotace), je jednoduchá odpověď – každý rok by bylo vždy znovu nutné projednávat, zda na tuto trvalou činnost budou schváleny finanční prostředky, což by bylo v rozporu s tím, že se jedná o trvalou, zákonem stanovenou povinnost. Ke zpracování podkladů pro vytvoření prvních ÚAP 170 z 205 ÚÚP a 9 ze 14 krajů využily prostředky z Integrovaného operačního programu. Z jeho podmínek vyplývá, že po pět let (do 31. 12. 2013 u ÚAPo a do 30. 6. 2014 u ÚAPk) je nutné prokazovat „udržitelnost“ projektu, (např. zpracování ÚAP a jejich aktualizace v souladu s právními předpisy). Nebude-li udržitelnost při případné kontrole prokázána, může být požadováno vrácení poskytnutých prostředků.

Výhrady vůči kvalitě P+R pořizovaných v minulých právních úpravách nebyly předmětem diskusí, ne snad proto že by byly tak kvalitní, ale spíše proto, že ji vlastní zpracovatelé nekritizovali. Nyní může kvalitu ÚAP, povinně ze zákona zveřejňovaných, kontrolovat každý – k tomu je obzvláště kvalifikovaný projektant územního plánu. Každá obec, která při pořizování územního plánu zjistí nedostatky v ÚAPo, by je měla reklamovat u úřadu územního plánování. Prostředky na pořizování ÚAPo jsou ÚÚP poskytovány z veřejných rozpočtů, jedná se o službu obcím v jejich správním obvodu. Je proti smyslu zákona, aby se kvůli nedostatkům ÚAPo zvyšovaly náklady obcí na doplňující průzkumy a rozborů.

ÚAP, doplňující P+R, zadání územního plánu

Vztah ÚAPo, doplňujících průzkumů a rozborů a zadání územního plánu souvisejí se vztahy ÚÚP – „létající“ pořizovatel – projektant – obec – a je vzhledem k svému rozsahu a souvislostem samostatným tématem. Minulá i současná právní úprava se shodují v tom, že dříve P+R, nyní ÚAPo a doplňující P+R jsou podkladem pro zpracování návrhu zadání ÚP pořizovatelem (viz § 11 odst. 1 vyhl. č. 500/2006 Sb.).

Jak vyplývá ze stavebního zákona (zejména § 45), nejsou doplňující P+R součástí zpracování územního plánu projektantem, pro zpracování ÚAPo ani doplňujících P+R není povinná autorizace.

Jak je zřejmé z názvu doplňujících P+R, ty pouze doplňují ÚAPo o zjištění, která nejsou podle vyhlášky jejich obsahem. V žádném případě nejsou doplňující P+R určeny k tomu, aby odstraňovaly nedostatky ÚAPo, i když řada z nich může být takto zjištěna, např. ochranná pásma technické infrastruktury, která není v ÚAPo znamenána. K „opravě“ ÚAPo jsou určeny jejich průběžná i úplná aktualizace, za které zodpovídá vždy ÚÚP, tyto náklady není možné přenášet na obce, pro které se pořizuje územní plán. Náklady na doplňující P+R zvýšené průkazně kvůli nedostatkům v ÚAPo by měly proto obcím uhradit ÚÚP z prostředků na ÚAPo. Přitom ovšem bude nezbytné ověřit, zda příčinou nebude zanedbání povinnosti poskytovatele údajů o území (viz § 28 odst. 3 stavebního zákona) poskytnout nové údaje o území bezodkladně po jejich vzniku nebo upozornit na nesprávnost údajů již poskytnutých.

V případě, že pořizovatelem územního plánu je ÚÚP, mělo by být odstranění zjištěných vad v ÚAPo jednoduché a prakticky bezkonfliktní v rámci jeho interní činnosti. V případě, že obec využívá služeb „létajícího“ pořizovatele bude obec hradit náklady na doplňující P+R buď tomuto pořizovateli, nebo projektantovi jako činnost odděleně specifikovanou od zpracování územního plánu. Reklamace nedostatků ÚAPo u ÚÚP bude pro obec pravděpodobně složitější a může zdržovat vlastní pořízení územního plánu.

V souvislosti s ÚAPo zřetelně vystoupila otázka, kdy má projektant vstoupit do přípravy zakázky. V případě, že jeho zakázka začíná až na základě schváleného zadání ÚP, bude velmi problematické obhajovat jeho náklady na doplňující P+R. Možná zde je jeden z důvodů, proč někteří projektanti vznášejí výhrady, že pořizovatelé nemohou/neumějí zadání zpracovat bez jejich pomoci a že by tuto činnost

měl dělat (pouze?) projektant. Nepožaduje se vlastně, aby rozsah zakázky určoval ten, kdo ji bude plnit? Pro úplnost je nutné na druhé straně zmínit výhrady pořizovatelů, že projektanti navrhnou neodůvodněně vysoké kalkulace za doplňující P+R bez ohledu na ÚAPo.

Kritika kvality „prvních“ ÚAPo, v řadě případů oprávněná, je důkazem toho, že tuto kvalitu (na rozdíl od dřívějších P+R) je nyní možné posoudit a zjistit a že zveřejňování ÚAP je krokem správným směrem.

ÚAP, sdílení dat ve veřejné správě, standardizace ÚP

Cílem ÚAP je šetřit prostředky územních samospráv. ÚAP umožňují, že náklady na shromažďování a vyhodnocování informací o území potřebných pro územní plánování, které vytvořila svou činností státní správa (např. ochranná pásma, chráněná území), jsou nyní hrazeny ze státního rozpočtu, že tuto inventuru „výronů“ státní správy nehradí ze svých rozpočtů obce, které potřebují územní plán, jako tomu bylo do konce roku 2006 při zpracování P+R v rámci ÚPD. V zájmu úsporného výkonu státní správy proto byla zavedena i povinnost poskytovatelů údajů o území, a tím byla odstraněna dřívější nedobytnost informací důležitých pro územní plánování. Z hlediska projektanta ÚPD zmenšily ÚAP rozsah „garantované“ zakázky zpracování územního plánu, podle dosavadních zvyklostí zahrnující P+R. Skutečností ovšem je, že ani v předchozí právní úpravě nebylo zpracování P+R činností vyhrazenou projektantovi. Ten tuto práci vykonával pouze v logice minulé právní úpravy, kdy se P+R dělaly jen a vždy v souvislosti se zpracováním ÚPD.

ÚAP zásadně změnily i tok informací v územně plánovací činnosti. Jejich dřívější komplikovaná cesta plná zábran a problémů (např. pro požadavky, že obec má platit za informace nutné pro zpracování územního plánu, které poskytnou různé dotčené orgány nebo organizační složky státu), vedoucí od veřejné správy (dotčené orgány, územní samosprávy, vlastníci infra-

struktury) přes projektanta ÚPD zpět k veřejné správě (v P+R zahrnutých do ÚPD) byla zásadně zjednodušena. Údaje o území nyní předávají jejich poskytovatelé povinně úřadům územního plánování při pořizování/aktualizaci ÚAPo podle přílohy 1A vyhlášky. Jak vyplývá z § 27 odst. 3, poskytují je úřady (v „surové“ podobě, bez úprav) projektantům ÚPD a územní studie. Příloha 1B vyhlášky neuvádí prakticky žádné údaje o území, a tím ani poskytovatele, který by měl údaje poskytovat krajskému úřadu. Nejedná se o omyl, ale o uplatnění principu směřovat údaje na jeden úřad a vyloučit, že by se tytéž informace (jejich databáze) udržovaly na více místech, např. současně na ÚÚP i na KÚ. Vyplývá to i z toho, že kraje pořizují zásady územního rozvoje, které jsou výrazně obecnější a méně podrobné než územní plány a mají jiný účel.

ÚPD zahrnující i P+R vyvolávala mylnou, někdy ještě přežívající představu, že územní plán je informačním systémem. Ta přežívá i v iluzi, že ÚAP jsou geografickým informačním systémem. Jedná se o hluboký omyl, který se nejčasněji objevuje v oboru informačních technologií a vede k dalším nedorozuměním.

ÚAP odkryly velmi problematický a neutěšený stav informací o území vytvářených státní správou, jejich velice rozdílnou strukturu, formu a problémy s jejich sdílením. Pořizování/aktualizace ÚAP jednoznačně zviditelnily, že chybí obecná právní úprava sdílení dat ve veřejné správě. Bez ní je pro účely územního plánování (zatím) nezbytné „interpretovat“ vstupy do územního plánování vytvářené státní správou v nejrůznější podobě, a proto je upravovat, aby byly v územně plánovací činnosti vůbec využitelné. Bude-li přijata chybějící obecná právní úprava sdílení dat ve veřejné správě, na které pracuje MV s MŽP (viz implementace směrnice INSPIRE), nebude ve stavebním zákoně např. nutné definovat údaj o území a povinnosti jejich poskytovatele.

Právní úprava ÚAP není určena ke standardizaci vstupů do územně plánovací činnosti, ani k optimalizaci toků dat ve veřejné správě. Slouží totiž standar-

dizaci postupů a výstupů analýz a diagnóz stavu a možností území. S tím souvisí i téma tzv. datových modelů. Datový model, nezbytný, minimální a postačující pro účely územního plánování je definován vyhláškou č. 500/2006 Sb. a č. 501/2006 Sb. Tato právní úprava byla přijata tak, aby nezvyšovala náklady obcí na zpracování ÚPD, a aby je naopak snižovala. Snahy sjednocovat zpracování územních plánů nad tento rámec nemají odůvodnění v předpi-

sech územního plánování. Definování druhů ploch vymezených územním plánem v prováděcí vyhlášce je výsledkem téměř 15 let trvajících diskusí a střetávání často protichůdných názorů – na jedné straně požadavků po obecné srozumitelnosti ÚP, na straně druhé tvrzení o omezení „tvůrčí“ svobody projektanta.

Zjistit, co je účelné, nezbytné a skutečně odůvodněné při další standardiza-

ci výstupů územně plánovací činnosti (např. zpracování územních plánů) a přitom nezvyšuje náklady na práci projektanta a tím i náklady obcí, by mělo být předmětem diskuse zahrnující nejen hlediska lepšího uplatnění např. informačních technologií. Měly by se při ní zvažovat možné přínosy, ale i náklady a včasnost další standardizace územních plánů způsobem, který nepovede k jejich „prefabrikaci“.

*Ing. arch. Martin Tunka, CSc.
Odbor územního plánování MMR*

Poznámka redakce: Předpokládáme, že tento článek přispěje k širší diskusi na stránkách našeho časopisu. Uvítáme tedy vaše názory na téma ÚAP.

ENGLISH ABSTRACT

A Few Remarks on the Documents of Spatial Analysis and their Updating, by Martin Tunka

Starting in 2007, traditional research and analyses got new legal regulations. For the first time now, the contents and forms of the research and analyses are regulated by the Building Act and related directives. Research and analyses are carried out and updated by the Offices of Spatial Planning in the form of municipal documents of spatial analysis, and by Regional Offices in the form of the documents of spatial analysis of Regions. The documents of spatial analysis have brought several questions, expectations, discussions and statements, some of them not corresponding to reality, such as that authorities lack in the means to produce them. In contrast, there is criticism saying that money is wasted as the documents of spatial analysis are not elaborated by developers along with the physical planning documentation, or those saying that their purpose is solely the creation of the information system of public administration. This text briefly explains some of the emerging errors and misunderstandings and shows some important implications of the new legal regulation.