

ÚZEMNĚ ANALYTICKÉ PODKLADY POZNATKY Z PORAD KRAJSKÝCH ÚŘADŮ S ÚŘADY ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ

Hana Máchová

Podle ustanovení zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, pořizují úřady územního plánování (ÚÚP) každé dva roky úplnou aktualizaci územně analytických podkladů obcí (ÚAPo). Termín pro pořizování druhé úplné aktualizace ÚAPo byl podle ustanovení stavebního zákona do 31. 12. 2012. Předchozí aktualizace ÚAPo v roce 2010 byly podrobeny oponentnímu posouzení, jehož závěrem bylo, že vhodným tématem druhé úplné aktualizace ÚAP bude „určení problémů k řešení v ÚPD“ a „problémový výkres“. Tento článek vychází ze zkušeností pracovníků Ministerstva pro místní rozvoj ČR (MMR) z porad krajských úřadů (KÚ) s úřady územního plánování (ÚÚP) k tématu druhé úplné aktualizace ÚAPo.

Územně analytické podklady podle ustanovení § 25 stavebního zákona zjišťují a vyhodnocují stav a vývoj území, a dále slouží jako podklad k pořizování politiky územního rozvoje, územně plánovací dokumentace (ÚPD), jejich změně a pro rozhodování v území.

MMR a KÚ v rámci své metodické činnosti usilují o co nejvyšší kvalitu zpracování ÚAPo. ÚAPo musí naplňovat zejména tyto účely:

1. sloužit jako podklad k pořizování územních a regulačních plánů – viz ustanovení § 27 odst. 1 stavebního zákona¹⁾,
2. sloužit jako podklad pro územně analytické podklady kraje – viz ustanovení § 29 odst. 4 stavebního zákona²⁾.

Začátkem září 2012 požádalo MMR krajské úřady o uspořádání společných porad s ÚÚP k tématu druhé úplné aktualizace ÚAPo. Cílem porad bylo napomoci ÚÚP s pořizováním druhé úplné aktualizace ÚAPo, zejména s určením problémů k řešení v ÚPD a s problémovým výkresem. Celkem se uskutečnilo 17 porad KÚ s ÚÚP.

Po zkušenostech s konzultacemi z předchozích let k rozpracovaným návrhům ÚAPo se letos konaly konzultace novým efektivnějším způsobem – prezentacemi rozpracovaných návrhů ÚAPo samotnými pořizovateli ÚAPo podle předem dané osnovy, kterou zveřejnilo MMR po konzultaci s pracovníky KÚ. Úkolem pořizovatelů ÚAPo bylo prezentovat návrh druhé úplné aktualizace ÚAPo, zdůvodnit a obhájit návrh před kolegy z ostatních ÚÚP, před pracovníky KÚ a MMR, a zodpovědět jejich otázky. Přínosem těchto porad bylo to, že se pořizovatelé ÚAPo mohli inspirovat přístupy svých kolegů ke zpracování ÚAPo a mohli si vzájemně porovnávat postup práce při zpracování ÚAPo.

Po zkušenostech s konzultacemi z předchozích let k rozpracovaným návrhům ÚAPo se letos konaly konzultace novým efektivnějším způsobem – prezentacemi rozpracovaných návrhů ÚAPo samotnými pořizovateli ÚAPo podle předem dané osnovy, kterou zveřejnilo MMR po konzultaci s pracovníky KÚ. Úkolem pořizovatelů ÚAPo bylo prezentovat návrh druhé úplné aktualizace ÚAPo, zdůvodnit a obhájit návrh před kolegy z ostatních ÚÚP, před pracovníky KÚ a MMR, a zodpovědět jejich otázky. Přínosem těchto porad bylo to, že se pořizovatelé ÚAPo mohli inspirovat přístupy svých kolegů ke zpracování ÚAPo a mohli si vzájemně porovnávat postup práce při zpracování ÚAPo.

Přehled porad KÚ s ÚÚP

Místo konání	Termín konání	Počet prezentujících	Účast
KÚ Jihočeského kraje	27.–28. 11. 2012	17 ÚÚP ze 17 ÚÚP	100 %
KÚ Jihomoravského kraje	6.–7. 11. 2012	17 ÚÚP z 21 ÚPP	81 %
KÚ Karlovarského kraje	1. 11. 2012	7 ÚÚP ze 7 ÚÚP	100 %
KÚ Kraje Vysočina	19. 11. 2012	14 ÚÚP z 15 ÚÚP	93 %
KÚ Královéhradeckého kraje	7. 12. 2012	6 ÚÚP z 15 ÚÚP	40 %
KÚ Libereckého kraje	2. 11. 2012	8 ÚÚP z 10 ÚÚP	80 %
KÚ Moravskoslezského kraje	24.–25. 10. 2012	18 ÚÚP z 22 ÚÚP	82 %
KÚ Olomouckého kraje	4. 12. 2012	9 ÚÚP ze 13 ÚÚP	69 %
KÚ Pardubického kraje	23. 10. 2012	11 ÚÚP z 15 ÚÚP	73 %
KÚ Plzeňského kraje	10. 10. 2012	15 ÚÚP z 15 ÚÚP	100 %
KÚ Středočeského kraje	21. 11. 2012, 6. 12. 2012	23 ÚÚP z 26 ÚÚP	88 %
KÚ Ústeckého kraje	31. 10. 2012	11 ÚÚP z 16 ÚÚP	69 %
KÚ Zlínského kraje	3. 12. 2012	13 ÚÚP ze 13 ÚÚP	100 %

- 1) Výňatek z § 27 odst. 1 stavebního zákona: „Úřad územního plánování pořizuje územně analytické podklady pro svůj správní obvod v podrobnosti a rozsahu nezbytném pro pořizování územních plánů a regulačních plánů.“
- 2) Výňatek z § 29 odst. 4 stavebního zákona: „Územně analytické podklady pro území kraje a jejich aktualizace pořizuje krajský úřad s využitím územně analytických podkladů pro správní obvody obcí s rozšířenou působností...“

Poznatky z porad KÚ s ÚÚP

Pracovníci MMR se zúčastnili všech porad KÚ s ÚÚP. Porady probíhaly v jednotlivých krajích rozdílně, různý způsob zpracování ÚAPo a postoje k pořizování ÚAPo jsou ovlivněny metodickým přístupem jednotlivých KÚ. Zjištěné problémy ÚAPo a dotazy pořizovatelů ÚAPo se často opakovaly. Závěry z těchto porad mohou být využitelné pro všechny pořizovatele ÚAPo.

Způsob pořizování

ÚAPo pořizují podle ustanovení § 27 odst. 1 stavebního zákona ÚÚP. Některé ÚÚP zadávají zpracování podkladů k ÚAPo externím odborníkům, což stavební zákon nezakazuje, ale zodpovědnost za kvalitní zpracování ÚAPo nese vždy pořizovatel ÚAPo. Zpracování ÚAPo pořizovatelem bez externích dodavatelů má tyto výhody:

1. znalost území – pořizovatel ÚAPo má většinou lepší znalost území než externí zpracovatel;
2. efektivní využití času – ÚÚP s ÚAPo dále pracuje, zpracovává podle nich zadání územních plánů apod., takže pokud ÚAPo zpracovává ÚÚP bez externího dodavatele, již se v nich dostatečně orientuje a může se efektivněji věnovat územně plánovací činnosti;
3. cena zpracování – obecní úřad obce s rozšířenou působností dostává každý měsíc od státu příspěvek na přenesený výkon státní správy (v našem případě na pořizování ÚAPo) v průměru ve výši dvou měsíčních platů.

Od poslední úplné aktualizace se počet pořizovatelů ÚAPo, kteří zpracovávají ÚAPo bez externích dodavatelů, zvýšil. Pořizování ÚAPo je trvalou a soustavnou činností, z toho důvodu je pořizování bez externích dodavatelů nejvhodnějším způsobem. Při externí spolupráci nelze zaručit jejich kontinuitu, protože každou aktualizaci může zpracovávat někdo jiný – povinností ÚÚP je vybírat zpracovatele podle zákona o veřejných zakázkách³⁾. Velká část pořizovatelů zpracovává ÚAPo samostatně, další část využívá spolupráce s externími odborníky a čím dál méně pořizovatelů zadává zpracování ÚAPo. Ti, kteří spolupracují s externími odborníky, využívají jejich služeb převážně k technickému zabezpečení aktualizací ÚAPo, především ke skladování a třídění údajů o území nebo k tvorbě grafické části, dále se využívají služby externistů ke zpracování některých sledovaných jevů (např. hodnot v území) nebo ke zpracování části Rozboru udržitelného rozvoje území (RURÚ). I v případech, že pořizovatel ÚAPo zadává zpracování podkladů k ÚAPo externě, musí znát účel ÚAPo a metodická sdělení MMR a KÚ, aby mohl práci externího zpracovatele přesně usměrňovat a zodpovědně převzít.

Komunikace s obcemi

ÚÚP neměly do konce roku 2012 povinnost projednávat ÚAPo s obcemi, pokud nebyla pro správní obvod obecního úřadu obce s rozšířenou působností zřízena Rada obcí⁴⁾. Ukázalo se, že velká část ÚÚP projednává nebo alespoň prezentuje svůj návrh ÚAPo obcím ve svém správním obvodu. Dále ÚÚP komunikují s obcemi formou dotazníků a rozhovorů s představiteli obcí. Pro územně plánovací činnost je důležité, aby představitelé obcí byli seznámeni s problémy zjištěnými v ÚAPo ve svém území, aby věděli, co by se mělo řešit v jejich územním plánu a aby mohli porovnávat své problémy s problémy v sousedních obcích. Novela stavebního zákona sice ruší institut Rady obcí pro udržitelný rozvoj území, ale zároveň přináší novou povinnost pro pořizovatele ÚAPo – projednání úplné aktualizace ÚAPo v rozsahu určení problémů k řešení v ÚPD s obcemi ve svém správním obvodu⁵⁾.

SWOT analýza

Podle ustanovení § 4 odst. 1 písm. b) vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění vyhlášky č. 458/2012 Sb. (vyhláška), zahrnuje RURÚ zjištění a vyhodnocení udržitelného rozvoje území s uvedením jeho silných a slabých stránek, příležitostí a hrozeb (SWOT analýza) v tematickém členění. Největším problémem ve zpracování SWOT analýzy je **zaměňování silných stránek s příležitostmi a slabých stránek s hrozbami**. Silné a slabé stránky jsou získávány analýzou samotného řešeného území, jsou to vnitřní vlastnosti území a lze je v řešeném území ovlivňovat. Příležitosti a hrozby jsou získávány analýzou vnějších vlivů na řešené území a nelze je v řešeném území ovlivňovat.

Dále je třeba upozornit na **tematické členění** podle vyhlášky, která stanovuje, že se SWOT analýzy zpracovávají v členění zejména na vyjmenovaných deset témat⁶⁾. Slovo „zejména“ má v zákoně stejný význam jako slovo „minimálně“. V našem případě SWOT analýzy musejí být vždy členěny do deseti témat vyjmenovaných ve vyhlášce, případně lze přidat další témata.

Aby SWOT analýzy naplňovaly svůj účel (sloužily k určení problémů k řešení v ÚPD), musejí být zpracovány korektně, tj. musejí obsahovat **konkrétní výroky** a tyto výroky musejí být **lokalizovány**. Z pohledu dalších kroků je při zpracování RURÚ vhodné postupovat podle Metodického sdělení OÚP MMR k aktualizaci územně analytických podkladů, části RURÚ (metodické sdělení MMR) z roku 2010⁷⁾ a usnadnit si

3) Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů.

4) § 29 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění účinném před 1. 1. 2013.

5) § 29 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů.

6) SWOT analýzy se zpracovávají v tematickém členění na horninové prostředí a geologii, vodní režim, hygienu životního prostředí, ochranu přírody a krajiny, zemědělský půdní fond a pozemky určené k plnění funkcí lesa, veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, sociodemografické podmínky, bydlení, rekreaci a hospodářské podmínky.

7) Metodické sdělení Odboru územního plánování MMR k aktualizaci územně analytických podkladů, části „Rozbor udržitelného rozvoje území“ je dostupné na: <http://www.uur.cz/default.asp?ID=3205>.

tím práci při určování konkrétních problémů k řešení v jednotlivých územních plánech. Podle metodického sdělení se SWOT analýzy v ÚAPo zpracovávají pro území jednotlivých obcí.

Vyhodnocení vyváženosti

Závěrem tematických zjištění a vyhodnocení udržitelného rozvoje území je zjištění územních podmínek jednotlivých pilířů udržitelného rozvoje a vyhodnocení vyváženosti vztahu územních podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel (vyhodnocení vyváženosti) podle § 4 odst. 1 písm. b) vyhlášky. Vyhodnocení vyváženosti se zpracovává pro jednotlivé obce především z důvodu následně jednoduššího zpracování konkrétních problémů v konkrétním území (viz metodické sdělení MMR). Výsledkem vyhodnocení vyváženosti je tabulka se stručným zhodnocením jednotlivých obcí, přiřazením plusů či minusů za jednotlivé pilíře, zařazením obce do jedné z osmi možných kategorií. Úplným závěrem vyhodnocení vyváženosti je dostatečně *zdůvodnění zařazení obce do dané kategorie*.

Často se na poradách opakoval dotaz na vytvoření celorepublikově platných indikátorů. Území České republiky je různorodé a každá oblast je charakteristická něčím jiným, proto stanovení indikátorů nemůže tuto rozmanitost nikdy zcela pokrýt. Celorepublikové indikátory by mohly být naopak zavádějící. Je nutné analyzovat území každé obce v souvislostech, je třeba sledovat i území okolních obcí. Pokud v jedné obci není škola, nemusí to být problém, pokud je škola v jiné dostupné obci. Dále pokud na území jedné obce není dostatek rekreační zeleně, nemusí to být problém, pokud je na území sousední obce apod.

V rámci vyhodnocení vyváženosti v ÚAPo je možné upozornit na problémy, které by se mohly dotýkat i zásad územního rozvoje (ZÚR), např. problémy s vyliďňováním obcí apod.

Problémy k řešení v ÚPD

Závěrem RURÚ je podle § 4 odst. 1 písm. b) vyhlášky „*určení problémů k řešení v ÚPD zahrnující zejména urbanistické, dopravní a hygienické závady, vzájemné střety záměrů na provedení změn v území a střety těchto záměrů s limity využití území, ohrožení území.*“ Slovo „*zejména*“ znamená „*minimálně a vždy*“ určit závady, střety a ohrožení, ale také *určit další problémy k řešení v ÚPD* zjištěné z celého RURÚ, tedy ze zjištění a vyhodnocení udržitelného rozvoje území.

Zjištěné problémy v řešeném území nemusejí být vždy řešitelné ÚPD. V případě, že se v území nacházejí problémy, které nejsou *řešitelné ÚPD*, ale určitým způsobem dané území ovlivňují, mohou být popsány v ÚAPo, ale zároveň musejí být striktně odděleny nebo výrazně označeny jako problémy neřešitelné ÚPD. Řešitelnost ÚPD se rozpozná

tak, že dané problémy lze řešit změnou v území⁸⁾. Pokud změnou v území nelze problém ovlivnit, je neřešitelný územně plánovací dokumentací.

Problémy k řešení v ÚPD je opět vhodné třídit v tabulce (nejlépe v tabulkách pro jednotlivé obce) podle těchto kritérií:

1. název/označení problému,
2. popis/zdůvodnění problému,
3. *původ zjištění problému* (např. SWOT analýza, průzkum území, dotazník od starosty),
4. *problém je určen k řešení* v ÚP/ZÚR/PÚR nebo je neřešitelný ÚPD,
5. *sledování vývoje problému*: nový/trvá – již zakreslen v ÚPD/trvá – nezakreslen v ÚPD/trvá – částečně řešen/...,
6. *určení priorit řešení* vybraných problémů,
7. *lokace problému* – např. výčet dotčených katastrálních území.

Problémy k řešení v ÚPD, které byly určeny v předchozích aktualizacích ÚAPo a které jsou v současné době již zakresleny v ÚP nebo v ZÚR, musejí být stále sledovány a zachovány v ÚAPo mezi problémy k řešení až do doby, než bude jejich řešení zrealizováno (např. než bude vybudován okruh kolem nějaké obce, než bude postavena přehrada).

Výkresy

Dále se na poradách konzultoval *obsah jednotlivých výkresů*. Výkres limitů obsahuje limity získané od poskytovatelů údajů o území v rozsahu sledovaných jevů v příloze č. 1 k vyhlášce. Výkres hodnot se z části překrývá s výkresem limitů. Výkres hodnot obsahuje jednak hodnoty, které jsou limity vyplývajícími ze zákona, ale také hodnoty zjištěné vlastním průzkumem území. Výkres záměrů obsahuje záměry na provedení změn v území získané od poskytovatelů údajů o území.

Problémový výkres nelze vytvořit souhrnem výkresů limitů, hodnot a záměrů. Problémový výkres musí obsahovat především problémy k řešení v ÚPD, případně další problémy. Problémový výkres musí být přehledný a snadno čitelný, měl by obsahovat podkladovou mapu (kvůli základní orientaci v území) a dále jen stěžejní limity či záměry, které způsobují problémy, a výrazně označené problémy. Problémy je vhodné označit indexem, aby byly snadno dohledatelné v tabulce a v textové části. Grafická a textová část ÚAP musí být vždy navzájem provázána.

8) Změnou v území se rozumí změna jeho využití nebo prostorového uspořádání – viz ustanovení § 2 odst. 1 písm. a) stavebního zákona.

Následující odstavce nebyly předmětem konzultací, ale souvisí s další úplnou aktualizací ÚAP.

Problémy s poskytovateli údajů o území o technické infrastruktuře

Novela stavebního zákona přináší nová ustanovení týkající se sankcí pro poskytovatele údajů o území. Podle ustanovení § 181 odst. 4 stavebního zákona se právnická nebo podnikající fyzická osoba jako vlastník technické infrastruktury dopustí správního deliktu tím, že nesplní některou z povinností podle § 161 odst. 1 nebo § 27 odst. 3 nebo odst. 4 stavebního zákona. Za tento správní delikt lze uložit pokutu až do výše 500 000 Kč. Dále podle ustanovení § 179 odst. 5 stavebního zákona se fyzická osoba jako vlastník technické infrastruktury dopustí přestupku tím, že nesplní některou z povinností podle § 161 odst. 1 nebo § 27 odst. 3 nebo odst. 4 stavebního zákona. Za tento přestupek lze uložit pokutu až do výše 200 000 Kč. Řízení o pokutách povede příslušný stavební úřad, tj. stavební úřad na úřadu obce s rozšířenou působností.

Zveřejňování informací o technické infrastruktuře

Novela stavebního zákona rozšířila ustanovení § 166 odst. 2 o to, že bude povinností pořizovatele ÚAPo nejen zveřejnit ÚAPo způsobem umožňující dálkový přístup, ale stejným způsobem zveřejnit i informace o technické infrastruktuře a o jejím vlastníkově obsažené v údajích o území, poskytnuté podle § 27 stavebního zákona. Novými zveřejňovanými informacemi jsou údaje o území týkající se technické infrastruktury (sledované jevy č. 67 až č. 87 z přílohy č. 1 části A k vyhlášce obsahující textovou část (I., II. a III. oddíl pasportu údaje o území) a grafickou část (zobrazení údaje o území ve stavu, v jakém byl poskytnut poskytovatelem údaje úřadu územního plánování). Tato forma zveřejnění nepředstavuje žádné další nároky na rozpočet obecního úřadu obce s rozšířenou působností, jedná se pouze o zveřejnění informací, které mají pořizovatelé ÚAPo k dispozici.

Závěr

Závěrem lze konstatovat, že kvalita ÚAPo se každou další aktualizací zvyšuje. Uznání za tuto pozitivně se vyvíjející situaci patří nejen pořizovatelům ÚAPo, ale také pracovníkům krajských úřadů zabývajícím se metodickým vedením pořizovatelů ÚAPo.

*Ing. arch. Hana Máchová
Odbor územního plánování
Ministerstvo pro místní rozvoj ČR*

ENGLISH ABSTRACT

Documents of spatial analysis: Findings of consultations between Regional Offices and physical planning authorities, by Hana Máchová

According to the provisions of the 183/2006 Building Act, physical planning authorities are supposed to perform full updates of the documents of spatial analysis every two years. The deadline for the second full update of the documents of spatial analysis was 31 December 2012. The previous update, made in 2010, has undergone an external examination concluding in a recommendation to focus the second update on “specification of problems to be solved in the documents of spatial analysis” and “problem design”. This article is based on the experience which experts of the Ministry for Regional Development gained from consultations with Regional Offices and the physical planning authorities concerning the second full update of the documents of spatial analysis.