

# ÚSKALÍ HODNOCENÍ UDRŽITELNÉHO ROZVOJE – OD „JÁ MYSLÍM, ŽE“ K „VĚDECKÉMU PŘÍSTUPU“ A ZPĚT

Dagmar Saktorová

*Územně analytické podklady (ÚAP) pořizují pro své území obce s rozšířenou působností (ORP) a kraje ve smyslu § 26–29 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů. Rozbor udržitelného rozvoje území (RURÚ) je nedílnou součástí územně analytických podkladů obcí i krajů. Obce v současné době dokončily již druhou aktualizaci ÚAP. Na základě výsledků prvních ÚAP, první úplné aktualizace a rozpracované druhé aktualizace se pokusím ze svého pohledu zhodnotit dosavadní vývoj a použité metody zpracování. Jako podpůrné argumenty přitom využívám texty odborných posudků k vybraným rozborům udržitelného rozvoje z první aktualizace ÚAP, které zadalo MMR expertům na danou problematiku k oponentnímu posouzení. Autory oponentních posudků byli Mgr. Jiří Bělohlávek, RNDr. Jiří Jedlička, prof. Ing. arch. Karel Maier, CSc., Mgr. Ondřej Muliček, Ph.D., doc. RNDr. Martin Ouředníček, Ph.D. a doc. RNDr. Zdeněk Szczyrba, Ph.D.*

## Metoda kvalitativní – SWOT analýzy

Podle platného znění § 4 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, spočívá první krok rozboru udržitelného rozvoje území ve vyhodnocení – SWOT analýzách jednotlivých dílčích témat. Ve druhém kroku se pak na základě závěrů tematických zjištění hodnotí vyváženost územních podmínek pro hospodářský rozvoj, soudržnost společenství obyvatel a životní prostředí.

Samotná metoda SWOT analýzy je prvním úskalím tohoto postupu. Přes své nesporné výhody, jakými jsou rychlost, pochopitelnost, přehlednost a zdánlivá nenáročnost, má řadu nevýhod, z nichž je třeba uvést např. subjektivní, zjednodušující pohled, obtížné sledování vývoje (zlepšení/zhoršení) a absenci priorit.<sup>1)</sup> Jako málo objektivní zařazují SWOT analýzu mezi metody „já myslím, že“. V praxi je také častým problémem zařazení jevů do jednotlivých témat – např. jako slabá stránka horninového prostředí jsou uváděny plochy bydlení v sesuvném území, jako ohrožení horninového prostředí možnost otevření dobývacího prostoru; ob-

dobně je opakovaně mezi slabé stránky vodního režimu zařazováno vymezené záplavové území v zastavitelných nebo zastavěných plochách. V obou případech se přitom nejedná o slabé stránky resp. ohrožení vodního režimu nebo horninového prostředí, ale o slabé stránky nebo ohrožení obyvatelstva a bydlení, případně životního prostředí.

Problematické zařazování výroků do příležitosti a hrozeb se projevuje jednak opakováním slabých nebo silných stránek v hrozbách a příležitostech, případně zařazováním návrhů řešení mezi příležitosti, což je zřejmě vedeno snahou zaplnit všechny položky analýzy. Přitom SWOT analýza je hlavně diagnózou stavu území, nikoli návodem k řešení problémů.<sup>2)</sup> Stěží lze přitom opomenout zjištění, že hybné síly změn využití území – růst populace, jiné demografické změny, ekonomický růst/pokles, ceny komodit, oborové politiky a obecně politická rozhodnutí – leží mimo sféru územního plánování.<sup>1)</sup>

Vyhodnocení vyváženosti územních podmínek pro životní prostředí, hospodářský rozvoj a soudržnost společenství obyvatel je následně v ÚAP prováděno pouze na základě zjištění z dílčích tematických SWOT analýz nebo na základě exaktnější metody –

individuálně pro každé území stanovených indikátorů, kterou pracovně nazývám „vědecký přístup“, případně kombinací obojího. SWOT analýza byla zhodnocena výše, nyní tedy k indikátorům.

## Metoda kvantitativní – indikátory

Výběr vhodných indikátorů pro jednotlivé pilíře není vůbec jednoduchý. Potřebné údaje by měly být snadno dosažitelné, indikátory by měly mít širší význam, než je zjištěná hodnota<sup>1)</sup> – např. existence kanalizace s čišťným odpadních vod v obci neznamená jen lepší čistotu povrchových vod, ale lepší stav životního prostředí obecně. Indikátory by měly odrážet změny v území, trend vývoje, nikoli pouze popisovat základní situaci.<sup>3)</sup> Zpracování rozboru vlastními silami úřadu je jistě žádoucí, ale indikátory, které skutečně měří jednotlivé pilíře, by měl vybrat odborník nebo tým odborníků se zkušeností s měřením kvality života.<sup>3)</sup> Sledované jevy (data) se mohou stát základem pro hodnocení kvality pouze poté, co jsou použity pro relevantní informaci tím, že jsou zasazeny do kontextu místa (území) a času (časových řad, trendů).<sup>4)</sup>

1) Mgr. Jiří Bělohlávek

2) Mgr. Ondřej Muliček, Ph.D.

3) doc. RNDr. Martin Ouředníček, Ph.D.

4) prof. Ing. arch. Karel Maier, CSc.

## Příznivé životní prostředí

Indikátorem, který je hojně využíván, ale požadavek sledování vývoje nespĺňuje, je např. koeficient ekologické stability (KES), který sice hodnotí stav území, ale jehož výrazné ovlivnění je téměř nemožné – stěží lze např. ve městě rozšířit plochu lesa nebo zmenšit plochu zastavěného území natolik, aby výrazně ovlivnily výsledek výpočtu. Běžně používaný vzorec pro KES navíc vůbec nebere ohled na stav jednotlivých krajinných prvků (není les jako les, ten s přirozenou skladbou je určitě hodnotnější než smrková monokultura, obdobně přírodní vodní tok je hodnotnější než regulovaný). Stejně tak jako KES, většina jevů v oblasti životního prostředí nepůsobí dynamicky a kromě jejich základní evidence není nutné je stále znova zjišťovat pro vyváženost územních podmínek udržitelného rozvoje území (s výjimkou jevů v oblasti těžby nerostných surovin, která je poměrně dynamickým jevem v území a narušuje udržitelnost rozvoje).<sup>5)</sup> Trend vývoje území směrem k úbytku volné krajiny je nesporně vhodné sledovat – může jej signalizovat např. nárůst zastavěných ploch za sledované období. Protože zastavěné plochy přibývají většinou na úkor orné půdy, KES zůstává stále stejný (součet plochy orné půdy a antropogenizovaných ploch ve jmenovateli vzorce). Pro udržitelnou budoucnost má také nepochybný význam udržitelné zemědělství nebo obecněji hospodaření s půdou (správný způsob orby, zachování remízků a cest, omezení pěstování erozních rostlin atd.). Tady ovšem chybí jak data, tak možnost ovlivnění tohoto jevu nástroji územního plánování.

Stav a vývoj životního prostředí mapuje celá řada dat, problémem je spíše správně si z nich vybrat. Horší situace je u dalších dvou pilířů – soudržnosti společenství obyvatel a hospodářského rozvoje.

## Soudržnost společenství obyvatel

Údaje potřebné pro odpovědné vyhodnocení sociálního pilíře jsou zčásti dostupné pouze v desetileté periodě ze sčítání lidí, domů a bytů. Některá z těchto dat se zřejmě podstatně nemění, jiná však stárnou velice rychle (průměrné stáří bytů, podíl obyvatel s vysokoškolským vzděláním). Cenným zdrojem informací o území je např. koncept místních pracovištních systémů (LLS) a funkčních urbanizovaných území (FUA), jejichž aktualizace podle výsledků sčítání bude hotová až v pololetí letošního roku. Všeobecně se má za to, že o rozvoji, resp. stagnaci obce vypovídá např. vývoj počtu obyvatel, zejména přírůstek obyvatel migrací. U některých malých obcí, zejména těch s neobydlenými byty, však může dojít k značnému poměrnému přírůstku přistěhováním jedné nebo dvou početných rodin, aniž by noví obyvatelé byli přínosem pro soudržnost společenství obyvatel. Obdobně může tímto způsobem dojít ke zlepšení indexu věkového složení obyvatel, což v rámci indikátorové metody pozitivně ovlivní celkový výsledek obce v sociálním pilíři. Z toho důvodu stojí za úvahu nahradit index věkového složení (poměr počtu obyvatel do 14 let k počtu obyvatel nad 65 let) počtem obyvatel nad 65 let na 100 obyvatel. Další možný indikátor a současně sledovaný jev z přílohy vyhlášky – místně obvyklé nájemné – je údaj stále pro většinu obcí nedostupný. Aktuální ceny stavebních pozemků je možné získat pouze náročným průzkumem stránek realitních kanceláří, případně zakoupením nákladné publikace renomovaného zahraničního nakladatelství. Data o základní občanské vybavenosti (škola, školka, ordinace lékaře) je nutné pro změnu „vyzobát“ např. z webových stránek Regionálního informačního servisu. GIS analýzou lze zjistit časovou dostupnost ORP, resp. centra FUA po pozemních komunikacích, ale tato metoda není použitelná pro všechny pořizovatele ÚAP, podobně jako průmět plochy zástavby do záplavového území. Naštěstí

lze každoročně získat alespoň aktuální data o intenzitě bytové výstavby a nezaměstnanosti.

## Hospodářský rozvoj

Ještě složitější situace je u dat pro ekonomický pilíř. Přijmeme-li doporučení nepoužívat opakovaně tytéž indikátory v různých pilířích, aby se nadměrně neposilovala váha některých jevů<sup>3)</sup>, mnoho toho nezbyvá. Počet pracovních míst na 100 ekonomicky aktivních je údaj ze sčítání a tudíž většinou neaktuální, určení vzdálenosti od komunikace I. a vyšší třídy je gisovská úloha, pro niž nejsou všichni dostatečně vybaveni, daňová výtežnost obcí je údaj nevěřejný, obtížně dosažitelný. Hojně používaný indikátor – nadmořská výška – svým způsobem také ovlivňuje potenciál ekonomického rozvoje, ovšem nikoli u obcí, jejichž prosperita je založena např. na lázeňství nebo cestovním ruchu. Tady se nabízí např. indikátor vycházející z počtu lůžek v hromadných ubytovacích zařízeních, v datech však nelze oddělit rekreační zařízení od ubytoven pro zaměstnance, případně pro sociálně vyloučené. Jako zdroj údajů tedy zbývá počet podnikatelských subjektů dostupný ze statistiky, veřejný vodovod v obci a zásobování plynem. Je otázkou, zda míru nezaměstnanosti zařazovat spíše do pilíře sociálního než hospodářského. Pro podporu druhé možnosti hovoří argument, že v obci nemá význam podnikat (např. ve službách), když kvůli nezaměstnanosti klesla kupní síla obyvatelstva.

## Indikátory máme, ale co s nimi?

Abychom mohli říci, zda je obec na tom dobře nebo špatně v každém z pilířů, bylo by dobré mít srovnávací rámec – referenční úroveň<sup>1)2)3)6)</sup>, a to jak na obecní, tak na krajské i celostátní úrovni. Pro srovnání všech obcí v rámci republiky je nutné mít jako vztažné hodnoty celostátní čísla, pokud chceme porovnávat v rámci správního území ORP nebo kraje, potřebu-

5) doc. RNDr. Zdeněk Szczyrba, Ph.D.

6) RNDr. Jiří Jedlička

jeme vztažné hodnoty pro ORP resp. kraj.<sup>3)</sup> V každém případě nepovažuji za rozumné „slepit“ z hodnocení ÚAP obcí krajskou mapu, když každé území ORP bylo hodnoceno podle jiných měřítek. Jako referenční úroveň se nejčastěji používá průměrná hodnota za dané území, přestože v řadě případů je vhodnější medián, který dělí soubor hodnot na dvě poloviny. Průměr může být totiž značně zkreslen výskytem extrémních hodnot. Použití průměru či mediánu lze stěží doporučit a priori – vždy záleží na posouzení konkrétní situace, na rozložení hodnot. Alternativním řešením případu výskytu extrémních hodnot je úplné vypuštění extrémů z konstrukce průměru.<sup>2)</sup> V neposlední řadě je nutné využívat váhy indikátorů na základě společenské závažnosti nebo rozšíření zkoumaného jevu.<sup>3)</sup>

V případě některých ukazatelů by bylo lepší rozdělit obce do skupin podle typů, abychom nesrovnávali „hrušky s jablky“. Město může vesnici stěží konkurovat procentem přírodě blízkých ploch, zemědělská krajina nebude mít nikdy tolik lesů jako horské oblasti, pro lázeňskou obec není důležitá dostatečná nabídka ploch pro výrobu. Aby hodnocení odpovídalo současným přístupům, měl by se zohlednit také pohled různých aktérů v území – např. letiště může být pro kraj přínosem, pro obec v jeho bezprostřední blízkosti hrozbou.<sup>3)</sup> Čím je však přístup k hodnocení sofistikovanější, tím více se rozbor stává úkolem pro profesionála nebo lépe tým profesionálů. Problém by se snad dal vyřešit celostátní metodikou, kterou by takový tým profesionálů (odborníků na kvalitu života) vytvořil.

### **Empirické ověření – hledisko selského rozumu**

Výsledky kvantitativního hodnocení je nezbytné podrobit empirickému ověření. Pokud má rozbor zhodnotit podmínky pro *udržitelný rozvoj*, sotva může být z hlediska udržitelného rozvoje pozitivně hodnocena ve všech třech pilířích obec, která je klasickým suburbium s polarizovanou sociální strukturou, s nevyváženou funkční strukturou (silně

převažuje ubytovací funkce), se silným tlakem na zemědělskou půdu a přírodu obecně, vyvolávající zvýšené nároky na dopravu.<sup>3)</sup> V takovém případě je asi nutné přehodnotit výběr ukazatelů nebo alespoň jejich váhu.

### **Dobré nebo špatné, plus nebo minus**

Poslední krok vyhodnocení rozboru udržitelného rozvoje území dle metodiky MMR, sloučení výsledků do kategorií 0 nebo 1 (- nebo +) zhoršuje vypovídací schopnost předchozích analýz v jednotlivých pilířích.<sup>3)</sup> Život není černobílý a ani obce nejsou v jednotlivých pilířích pouze dobré nebo špatné. Určení objektivní hranice pro dobré/špatné hodnocení je prakticky nemožné, zvláště tehdy, kdy se většina zjištěných hodnot pohybuje kolem středu. Považuji proto za vhodnější ponechat hodnocení pilířů v širší škále, např. v tematických mapách nebo kartodiagramech, ve kterých lze sledovat míru deprivace území a vývojové tendence.

### **Určení problémů k řešení**

Hlavním cílem a výstupem rozboru udržitelného rozvoje území je určení problémů k řešení v územně plánovací dokumentaci (ÚPD). Problémy k řešení přitom mohou být minimálně dvojího druhu – ty, které vyplývají ze SWOT analýz a kvantitativních hodnocení, a ty, které určí pořizovatel nebo samospráva na základě znalosti území. Přitom by bylo třeba vyjasnit, co znamená z hlediska vymezení problematiky k řešení v územně plánovacích dokumentacích zjištění, že některý z pilířů udržitelného rozvoje je v daném území „slabý“, jak s touto informací nakládat pro formulaci problémů, respektive pro vymezení úrovně územně plánovací dokumentace, na níž má být problém řešen.<sup>4)</sup> Někdy se určení problémů k řešení redukuje pouze na okruhy jmenovitě uvedené v § 4 odst. b) písm. 2 vyhlášky č. 500/2006 Sb., tedy na urbanistické, dopravní a hygienické závady, vzájemné střety záměrů s limity využití území, ohrožení území například po-

vodněmi a jinými rizikovými přírodními jevy. Tím se vlastně znehodnocuje celý předchozí proces analýzy území a zejména vyhodnocení vyváženosti vztahu územních podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území.<sup>4)</sup>

Pro rozbor stavu a vývoje hospodářského a sociálního pilíře může být správně území obce s rozšířenou působností příliš malou jednotkou, zejména v rozvojových oblastech. Jako vhodnější jednotka pro posouzení územních vazeb se proto jeví území kraje.<sup>4)</sup>

Velká část problémů, které z analýz vyplynou, není řešitelná nástroji územního plánování. Přesto by se z rozboru neměly ztratit, ale měly by být uvedeny samostatně, třeba pro potřebu jiného než územního plánování. Také problémy, pro které už územní plánování „udělalo maximum“, např. vymezením záměru v územním plánu, by se měly až do doby realizace nadále evidovat, např. s označením, že v rámci ÚPD jsou již vyřešeny.

### **RURÚ každé 2 roky**

Pro některé demografické jevy, např. přírůstek obyvatelstva migrací, intenzitu bytové výstavby atd., je sledování v intervalu dvou let příliš časté, skutečné tendence v území se projeví až v delším časovém úseku. Přesto se domnívám, že alespoň prozatím má smysl provádět rozbor udržitelného rozvoje území každé dva roky, dokud se to nenaučíme dělat smysluplně, dokud nebudou výsledky vypovídat o skutečném vývoji území.

### **Závěr**

Jak je vidět, opravdu vědecká ověření metoda rozboru udržitelného rozvoje zatím není známa. Udržitelný rozvoj území zahrnuje natolik široké spektrum problémů, že je otázkou, zda vůbec smysluplná jednotná metodika může vzniknout. Pokud není stanoven přinejmenším výběr vhodných indikátorů pro sledování vývojových tenden-

cí v území experty z příslušných oborů, nezbyvá než se metodou pokusů a omylů vlastní cestou pomalu přibližovat k optimálnímu výsledku. Jelikož jenom málokdo z nás pořizovatelů se za takového experta může považovat, bude to každý dělat tak, jak nejlépe umí, na základě vlastní znalosti území, jak myslí, že je to nejlepší.

#### **Použité zdroje:**

BĚLOHLÁVEK, Jiří. *Metody zpracování RURÚ používané v územním plánování – posudek – doporučení pro výběr optimální varianty*. Prosinec 2011.

JEDLIČKA, Jiří. *Doporučení pro další aktualizace RURÚ v ÚAP*. Prosinec 2011.

MAIER, Karel. *Vyhodnocení vybraných metod zpracování souboru rozboru udržitelného rozvoje území v ÚAP obcí a krajů v rozsahu položených otázek a doporučení vhodného sjednocení zpracování rozboru udržitelného rozvoje*. Prosinec 2011.

MULÍČEK, Ondřej. *Vyhodnocení metod zpracování RURÚ – expertní posouzení*. Prosinec 2011.

OUŘEDNÍČEK, Martin. *Analýza metodik zpracování rozboru udržitelného rozvoje území v územně analytických podkladech krajů a obvodů obcí s rozšířenou působností – expertní posudek*. Prosinec 2013.

SZCZYRBA, Zdeněk. *Expertní oponentní posudek – vyhodnocení vybraných metod zpracování rozboru udržitelného rozvoje v územně analytických podkladech obcí a krajů v rozsahu položených otázek a doporučení vhodného sjednocení zpracování rozboru udržitelného rozvoje území*. Prosinec 2011.

*Ing. arch. Dagmar Saktorová  
Krajský úřad Moravskoslezského kraje*

#### *Vysvětlení anglických zkratk:*

##### **SWOT analýza**

SWOT analýza je metoda, jejíž pomocí je možno identifikovat silné (Strengths) a slabé (Weaknesses) stránky, příležitosti (Opportunities) a hrozby (Threats), spojené s určitým projektem, podnikatelským záměrem, politikou (ve smyslu opatření) apod. Jedná se o metodu analýzy užívanou především v marketingu, ale také např. při analýze a tvorbě politik (policy analysis). Je součástí strategického (dlouhodobého) plánování společnosti. Základ metody spočívá v klasifikaci a ohodnocení jednotlivých faktorů, které jsou rozděleny do čtyř výše uvedených základních skupin. Vzájemnou interakcí faktorů silných a slabých stránek na jedné straně vůči příležitostem a nebezpečím na straně druhé lze získat nové kvalitativní informace, které charakterizují a hodnotí úroveň jejich vzájemného střetu.

##### **LLS a FUA**

Koncept místních pracovních systémů (Local labour systems – dále jen „LLS“) a funkčních urbanizovaných území (Functional urbanised areas – dále jen „FUA“) vytvořil původně projekt Evropské unie ESPON pro státy EU, Norsko a Švýcarsko. Místní pracovní systémy (LLS) jsou území, která spadají z hlediska dojížděky za prací k místním pracovním centrům. V rámci těchto LLS jsou vymezena funkční urbanizovaná území (FUA), kde existuje zvláště silná vazba obyvatel na pracoviště v místním centru. Konkrétní prahové velikosti pro místní pracovní centrum a podíl ekonomicky aktivních obyvatel vyjíždějících do tohoto centra je specifický pro jednotlivé země. Pro ČR byl koncept LLS a FUA aplikován v projektu INTERREG IIIB – REPUS týmem české části projektu složeným z expertů Ústavu prostorového plánování Fakulty architektury ČVUT v Praze, Centra regionálních studií Přírodovědecké fakulty Masarykovy univerzity Brno a Katedry sociální geografie Přírodovědecké fakulty Univerzity Karlovy v Praze. Koncept LLS a FUA je vhodnou pomůckou pro pořizovatele územně analytických podkladů obcí a krajů.

*Poznámka redakce: Problematikou územně analytických podkladů se v tomto čísle časopisu zabývá i článek hlavní rubriky věnovaný zkušenostem a poznatkům z porad Ministerstva pro místní rozvoj a úřadů územního plánování k druhé aktualizaci ÚAP. Redakce uvítá další náměty a postřehy k problematice ÚAP, které by mohly pomoci úřadům územního plánování i obecním úřadům při jejich pořizování.*

#### **ENGLISH ABSTRACT**

##### **Difficulties with the assessment of sustainable development: From “I think that...” to a scientific approach and back again, by Dagmar Saktorová**

Documents of spatial analysis are made by municipalities with extended powers for their territories and by Regions as stipulated by §§26-29 of the 183/2006 Building Act. An integral part of both municipal and regional documents is the analysis of sustainable spatial development. Municipalities have now finished the second update of the documents. This article assesses past developments and the methods used, based on the results of the oldest documents of spatial analysis, the first full update, and the current, second update. Expert reviews of selected analyses of sustainable development forming part of the first update were used as supportive arguments.