

PROBLEMATIKA BYDLENÍ V ÚZEMNĚ ANALYTICKÝCH PODKLADECH

Jana Podzimková, Tomáš Vaško

Příspěvek se zabývá zpracováním problematiky bydlení v krajských a obecních územně analytických podkladech (ÚAP). Stavební zákon a jeho prováděcí předpisy sice stanovují účel ÚAP a výčet povinně sledovaných jevů a témat formálně i jejich obsah, ale v praxi se ukazuje, že pro efektivní zpracování a následnou použitelnost ÚAP chybí jejich pořizovatelům stanovení minimálních požadavků na některá témata. Na příkladu zpracování bydlení v dokumentacích ÚAP obcí z Libereckého kraje se ukazuje, že vznikly naprosto rozdílné dokumentace, jejichž využitelnost pro zpracování územního plánu nebo krajské ÚAP je velmi diskutabilní.

ÚVOD

Koncem roku 2008 byly na převážně většinu úřadů územního plánování pořízeny první územně analytické podklady obcí (dále jen ÚAPO) – nový nástroj územního plánování pro úroveň obcí. Paralelně vznikaly na krajích první krajské územně analytické podklady (dále jen ÚAPK), které by v současné době měly mít všechny kraje k dispozici. Některé ÚAPK byly zejména z důvodu včasného pořizování zásad územního rozvoje pořízeny dříve než příslušné ÚAPO.

Významný vliv na pořízení prvních ÚAPO do konce roku 2008 měly dotace z Integrovaného operačního programu v aktivitě 5.3 a). Bez tohoto dotačního programu by se pravděpodobně nepodařilo, odhadem možná i polovinu úřadů územního plánování, ÚAPO pořídit. IOP 5.3 a) rovněž odpověděl většině pořizovatelů na otázku, zda jsou lepší nedostatečně zpracované a jen částečně využitelné ÚAPO s dodržením lhůty ze stavebního zákona, nebo ÚAPO v lepší kvalitě, ale pořízené za daleko delší dobu.

STAV POŘIZOVÁNÍ ÚAP V LIBERECKÉM KRAJI

Libereckému kraji (dále jen LK) se podařilo pořídit a v srpnu 2008 projednat dokumentaci Územně analytické podklady Libereckého kraje (dále jen ÚAP LK), která byla vytvořena zejména z informační databáze spravované cca od roku 2001 pro potřeby krajské územně plánovací činnosti při pořizování Územního plánu velkého územního celku Libereckého kraje

(dřívějšího typu krajské územně plánovací dokumentace) a později Zásad územního rozvoje Libereckého kraje (dále jen ZÚR LK). Všechny ÚAPO v LK, tedy ÚAPO pro 10 správních území obcí s rozšířenou působností (dále je ORP) byly pořízeny v závěru roku 2008. Tím sice všechny úřady územního plánování splnily povinnost ze stavebního zákona, ale výsledné dokumentace jsou velice rozdílné. Diference se projevují jednak v informační hodnotě pro územně plánovací činnost v úrovni obcí, což se ukazuje jejich praktickou využitelností pro formulaci zadání územních plánů, a jednak v různorodé struktuře, což se ukazuje např. v potřebách aktualizace ÚAP LK.

Stavební zákon sice předpokládá pro tvorbu ÚAPK významné využití ÚAPO, ale na základě pořízených ÚAPO se jeví tento proces jako velice problematický a pořizovatelé ÚAPK musejí stále počítat s tím, že pro zpracování ÚAPK si budou muset i nadále získávat, zpracovávat, aktualizovat a analyzovat většinu informací o území sami. Nehomogenní úroveň pořízených tematických databází ÚAPO v GIS není natolik překvapující jako dokumentace ÚAPO, které byly zpracovávány většinou velice narychlo ve vazbě na IOP 5.3 a) a bez jednoznačných pokynů a představ od pořizovatelů směřujících k jejich dalšímu využití.

PROBLEMATIKA BYDLENÍ V ÚAP

Jednou z tradičně nejdůležitějších problematik územního plánování zejména pro úroveň obcí je vedle výroby, dopravy a rekreace i bydlení. Valná

většina změn v území pořizovaných v územních plánech je vyvolána právě potřebou bydlení. Kvalitu bydlení sice do určité míry zajišťuje dodržování stanovených hygienických norem, ale projekce pro uspokojování potřeb obyvatel na bydlení je ryze urbanistickou tematikou a pořizovatelé i zpracovatelé se jí musejí dostatečně věnovat, protože bydlení není „hlídáno“ žádným dotčeným orgánem tak, jako je tomu u jiných témat (např. na ochranu přírody a krajiny dohlížejí orgány ochrany přírody a krajiny atp.).

Bydlení je jednou z 10 povinných tematických oblastí, které určuje vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti (dále jen vyhláška) k rozpracování pro zjištění a vyhodnocení udržitelného rozvoje území formou SWOT analýzy v Rozboru udržitelného rozvoje území (dále jen RURÚ). V příloze 1A a 1B vyhlášky jsou stanoveny pro oblast bydlení tyto povinně sledované jevy, které se mají zpracovat a vyhodnotit v Podkladech pro rozbor udržitelného rozvoje území (dále jen PRURÚ):

- A116 – Počet dokončených bytů k 31. 12. každého roku
- B11 – Výstavba domů a bytů
- B12 – Podíl neobydlených bytů na celkovém fondu
- B13 – Struktura bytového fondu
- B14 – Místně obvyklé nájemné

Zatímco některé z těchto sledovaných jevů jsou jednoznačné (např. A116), jiné mohou být naplněny odlišnými statistickými ukazateli. Svědomitý pořizovatel ÚAP bude např. v rámci jevu B11 spravovat k danému roku počet zahájených bytů, počet zahájených

domů, počet rozestavěných bytů, počet rozestavěných domů, počet ukončených domů a počet ukončených bytů. Kromě těchto prostých ukazatelů lze samozřejmě konstruovat různé další složené ukazatele, kdy se výše uvedené ukazatele různě seskupují či vzta-hují k celkovému počtu obyvatel, počtu obyvatel v určité věkové skupině nebo k bytovému a domovnímu fondu.

PROBLEMATIKA BYDLENÍ V KRAJSKÝCH ÚAP

ÚAPK se zpracovávají v podrobnosti a měřítku pro ZÚR (1 : 100 000), které mají blíže k celostátnímu dokumentu spíše strategického charakteru – politice územního rozvoje – než k územním plánům, řešícím zejména celoplošnou koncepci uspořádání území obcí v měřítku 1 : 5 000. Z toho vyplývá, že problematika bydlení není a ani nemůže být v ÚAPK stěžejním tématem. Přesto by bydlení nemělo být v ÚAPK opomíjeno.

ÚAPK mohou pomoci předepsaných i dalších statistických ukazatelů vyhodnotit a porovnat stav bytového fondu, výstavbu nových bytů a negativní jevy spojené s bydlením mezi jednotlivými ORP v příslušném kraji a měly by také porovnat kraj s ostatními regiony. Kromě kvantitativních ukazatelů by se měly ÚAPK věnovat typickým problémům v daném kraji, např. satelitní suburbanizaci nebo intenzivní výstavbě tzv. apartmánů jako objektů druhého bydlení v rekreačně zatížených oblastech. Určitě se však nemohou věnovat vyhodnocování konkrétních ploch, spíše se jedná o popis trendů a tendencí.

V dokumentaci prvních ÚAP LK jsou veškeré informace o bydlení k nalezení výhradně v textové části, protože měřítko grafické části není určeno pro zobrazení problematiky bydlení. V PRURÚ jsou uvedeny použité podklady (zejména různé publikace ČSÚ) a vyhodnocení použitelnosti jevů ÚAP. Následuje tabulkové srovnání dokončených a zrušených bytů mezi jednotlivými ORP.

Specifickým přístupem ÚAP LK je hodnocení intenzity nové bytové výstavby v letech 2000–2006 podle tzv. spádových obvodů center osídlení

a její zařazení mezi kritéria hodnocení rozvojových předpokladů území. Spádové obvody 38 nesporných center osídlení v LK jsou vymezovány v ÚAP LK jako území s vnitřní soudržností, s převažujícím nebo přirozeným spádem z příslušných obcí k centru osídlení za základními službami a vybaveností tak, aby byl respektován princip celistvosti území. Jako hodnota území byla v PRURÚ ÚAP LK identifikována vysoká oby-tovací kapacita pro druhé a přechodné bydlení. Limity využití území nebyly v rámci bydlení vzhledem k měřítku zpracování dokumentace vymezovány. Rovněž nebyl zpracován žádný záměr na provedení změn v území týkající se bydlení, neboť takový záměr odpovídající měřítku ÚAPK nebyl znám.

V RURÚ ÚAP LK byly specifikovány suburbanizační trendy Liberce, Jablonce nad Nisou a České Lípy a popsána specifická situace významného počtu modernizovaných bytů po sovětské armádě v Mimoně a Ralsku vyvolávající velký nárůst obyvatel. Dále byly navrženy tyto indikátory ke sledování udržitelného rozvoje území:

- zahájené byty (na 1 000 obyvatel),
- rozestavěné byty (na 1 000 obyvatel),
- dokončené byty (na 1 000 obyvatel),
- neobydlené domy (v % všech domů),

- neobydlené byty (v % všech bytů),
- byty využívané pro druhé bydlení (v % všech bytů).

Výsledky SWOT analýzy věnované bydlení a bytovému fondu jsou uvedeny v tabulce 1.

Problémem v území LK je významný počet a podíl trvale neobydlených domů a bytů využívaných pro tzv. druhé bydlení, jež zvyšují prosperitu území, ale zároveň jsou zdrojem územně technických a rozpočtových problémů při zabezpečování a provozování potřebné technické a dopravní infrastruktury území. Dalším problémem vycházejícím z RURÚ je významný podíl starých stavebně technicky zanedbaných obytných domů vyžadujících modernizaci a rekonstrukci včetně inženýrských sítí a zároveň představujících urbanisticky cenný potenciál pro řešení bytových potřeb a bydlení.

Pro aktualizaci PRURÚ probíhající v roce 2009 bylo maximálně využito klíčového podkladu – publikace „Vývoj bytové výstavby v Libereckém kraji v letech 1998–2007“ vydané pobočkou ČSÚ v Liberci. Tento dokument se stal stěžejním a uceleným zdrojem informací týkajících se tematiky bydlení a bytového fondu, který již prakticky nebylo nutno doplňovat dalšími údaji z jiných pracně vyhledávaných zdrojů.

SILNÉ STRÁNKY	SLABÉ STRÁNKY
atraktivita pro trvalé a druhé bydlení, růst poptávky	nekoncepční rozvoj bydlení
rostoucí počet rozestavěných a dokončených bytů	vysoký podíl neobydlených bytů
	poměrně starý bytový fond
	vysoký podíl bytů III. a IV. kategorie
PŘÍLEŽITOSTI	HROZBY
využití objektů individuální rekreace pro trvalé bydlení	neudržitelná urbanizace a suburbanizace volné krajiny zejména v okolí větších měst
modernizace, rekonstrukce starého bytového fondu	vysídlování malých obcí, jejich případná přeměna na rekreační sídla a ztráta zájmu o jejich rozvoj

Tab. 1: SWOT analýza bydlení a bytového fondu v ÚAP LK

Zdroj: Dokumentace ÚAP LK, Saul, 2008

VYUŽITÍ ÚAP LK PRO ZÚR LK

Poznatky z ÚAP LK byly zapracovány i do Návrhu ZÚR LK. Mezi krajské priority územního plánování v Návrhu ZÚR LK byl začleněn také dosud nezmiňovaný problém z ÚAP LK „věnovat trvalou pozornost a péči o bytový fond s ohledem na diferencující se požadavky na úroveň a lokalizaci bydlení včetně hodnocení jejich dopadů na udržitelný rozvoj území s rizikem narůstajících projevů a problémů sociální segregace“. V rámci rozvojových oblastí se v Návrhu ZÚR LK vyčleňují zóny pro přednostní umístění ekonomických aktivit a zóny pro přednostní umístění bydlení a příměstské rekreace. Tyto zóny jsou specifikovány pomocí územních jednotek obcí. Dále se v Návrhu ZÚR LK v rámci zásad koncepce ochrany kulturních hodnot objevuje úkol pro územní plánování „podporovat využívání objektů lidové architektury pro trvalé bydlení“.

PROBLEMATIKA BYDLENÍ V OBCNÍCH ÚAP

V ÚAPO by mělo být k tématu bydlení zpracováno vše, co potřebuje pořizovatel pro svou následnou územně plánovací činnost, zejména pořizová-

ní územních plánů. Z tohoto vyplývá, že se pořizovatel ÚAP nemůže omezit pouze na kvantitativní statistické ukazatele jevů z přílohy 1A a 1B, ale měl by se také pokusit shromáždit, v rámci záměrů na provedení změn v území, konkrétní plošné požadavky na bydlení v jednotlivých obcích. Zajímavou problematiku představuje i hodnocení kvality bydlení, která může být hodnocena např. z hlediska technického vybavení nebo životního prostředí. Klíčová otázka, kterou si musí každý pořizovatel ÚAPO vzhledem ke svým možnostem zodpovědět, zní: Jak velké záměry v oblasti bydlení budou v ÚAPO spravovány? Jiné možnosti má pořizovatel, pořizující ÚAPO pro deset obcí, a jiné, má-li ve správním území ORP obcí padesát. V každém případě by měla být v ÚAPO zachycena specifická území (např. výskyt druhého bydlení, lokality satelitního bydlení, požadavky na apartmány v horských střediscích, vysoký podíl neobydlených či opuštěných domů, suburbanizační tlaky v okolí, vysoký podíl architektonicky cenných domů, výskyt lidové architektury apod.).

Konkrétní požadavky na bydlení by měly být následně vyhodnoceny z hlediska své reálnosti s ohledem na dosavadní a předpokládaný vývoj daného území. Např. záměr obce na novou výstavbu padesáti rodinných domů se jeví jako nereálný a neodůvodnitelný

vzhledem k udržitelnému rozvoji území, když se v obci během posledních dvaceti let postavily jen tři rodinné domy a obec ani širší okolí nepatří do rozvojového území. Dále by mohly být v ÚAPO vyhodnoceny střety záměrů na bydlení s limity využití území, případně s jinými záměry.

Kromě konkrétních záměrů na bydlení předložených obcemi, vlastníky či investory, se může zpracovatel ÚAPO pokusit vytipovat přiměřené plochy, které jsou z hlediska udržitelného rozvoje území vhodné pro budoucí bydlení. Tyto plochy pak budou pro účely bydlení chráněny.

Pro efektivní vyhodnocení potřeb bydlení v ÚAP je vhodné plochy bydlení spravovat v GIS minimálně tak, aby byly v datovém modelu rozlišeny:

- plochy bydlení – záměr (záměry obcí, velkých investorů, jednotlivých vlastníků apod.);
- plochy bydlení – návrh (návrhové zastavitelné plochy pro bydlení z platné ÚPD obcí);
- plochy bydlení – stav.

To následně umožňuje např. jejich přehlednou vizualizaci ve výkresu záměrů (viz příklad na obr. 1). Plochy bydlení (stav i návrh) jsou udávány jako jedna z nejdůležitějších a nejčastějších informací pro výpočet různých indikátorů udržitelného rozvoje území.



Obr. 1: Výřez z výkresu záměrů na provedení změn v území obsahující plochy bydlení

Pro účely zpracování článku bylo zanalyzováno všech 10 dokumentací ÚAPO v LK. Rozdílná úroveň jejich zpracování, mnohdy nenaplnující ani minimální požadavky stavebního zákona a vyhlášky na tematiku bydlení, je generalizovaně zachycena v tabulce 2. Zatímco ORP03 nemá ve svých ÚAP o bydlení vůbec nic, informační hodnota zpracování bydlení v ORP02 nebo ORP09 je ve srovnání s ostatními velmi dobrá.

Například ORP02 zpracovalo téma bydlení ve všech částech ÚAPO. Textová část PRURÚ obsahuje jak údaje o počtu dokončených nebo zrušených bytů, tak také údaje o technické vybavenosti bytů a to nejen pro dané ORP, ale i pro jednotlivé obce v ORP02. Dále je zde zpracována celková charakteristika území z hlediska bydlení, rozdělená do tří logických částí: domovní fond, bytový fond a nová výstavba. Závěrem PRURÚ jsou krátce zmíněny hodnoty území a limity využití území z hlediska bydlení a bytového fondu.

Pozitivem dokumentace ÚAPO od ORP02 je zpracování záměrů na provedení změn v území související s bydlením, které jsou podrobně rozepsané po obcích a katastrálních územích včetně údajů o navrhovateli příslušných změn. V grafické části PRURÚ je bytový fond a bydlení zpracováno ve výkresu záměrů, a to pouze jako plochy pro umístění rodinných domů. V RURÚ je zopakována charakteristika území z hlediska bytového fondu a bydlení, následuje stručné zhodnocení problematiky bydlení v jednotlivých obcích z území ORP a celkové shrnutí. V závěru nalezneme SWOT analýzu.

Je nutné zdůraznit, že kraj by neměl být subjektem, který hlídá kvalitu a obsah ÚAPO. Jednak pro takovou kontrolu nejsou ve stavebním zákoně potřebné mechanismy a jednak by na kvalitě obsahu ÚAPO měly mít zájem zejména její nejdůležitější uživatelé, tedy příslušné obce. Jedním z možných řešení tohoto problému,

je ustanovení Rady obcí pro udržitelný rozvoj území, čímž by musely být dokumentace ÚAPO projednávány v těchto zvláštních orgánech, které zastupují obce, a téma bydlení by nemohlo být v ÚAPO podceňováno.

VAZBA MEZI KRAJSKÝMI A OBECNÍMI ÚAP

Vazba mezi ÚAPK a ÚAPO v oblasti bydlení by měla existovat zejména ve společné datové základně pro tematické databáze ÚAP. Úloha krajů by měla spočívat zejména ve vytipování, shromáždění a dlouhodobé správě kvantitativních ukazatelů využitelných pro ÚAPK i ÚAPO. Úřady územního plánování mohou do společné tematické databáze ÚAP např. přispívat geometrií ploch pro bydlení, která umožňuje v případě zapojení všech pořizovatelů ÚAPO posunout zpracovávání informací o bydlení kvalitativně o stupeň výše.

INDIKACE ZAPRACOVÁNÍ	ORP01	ORP02	ORP03	ORP04	ORP05	ORP06	ORP07	ORP08	ORP09	ORP10
bydlení v ÚAP	ano	ano	ne	ano	ano	ano	ano	ano	ano	ano
bydlení v textové části PRURÚ	ano	ano	ne	ne	ne	ano	ano	ne	ano	ano
jev A116	ano	ano	ne	ano	ne	ano	ano	ano	ano	ano
počet zrušených bytů	ne	ano	ne	ne	ne	ne	ne	ano	ano	ano
technické vybavení bytů	ano	ano	ne	ne	ne	ano	ne	ne	ne	ano
počet neobydlených bytů	ano	ano	ne	ano	ne	ano	ne	ne	ne	ne
cena bytů	ne	ano	ne	ne	ne	ano	ne	ne	ne	ano
velikost bytů	ano	ano	ne	ne	ne	ano	ano	ne	ne	ano
počet trvale obydlených bytů	ano	ano	ne	ano	ne	ano	ne	ano	ne	ne
atraktivita bydlení	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ano
hodnoty bydlení	ano	ano	ne	ano	ne	ano	ne	ne	ano	ne
limity bydlení	ano	ano	ne	ano	ne	ano	ne	ne	ano	ne
záměry bydlení	ano	ano	ne	ano	ne	ano	ne	ne	ano	ne
bydlení ve výkresu záměrů	ne	ano	ne	ne	ano	ne	ano	ano	ano	ne
bydlení v textové části RURÚ	ano	ano	ne	ano	ano	ano	ano	ano	ano	ne
SWOT	ano	ano	ne	ano	ano	ano	ano	ano	ano	ano
problémy bydlení	ne	ano	ne	ano	ne	ne	ne	ne	ano	ne
celkové shrnutí	ne	ano	ne	ano	ne	ne	ne	ne	ano	ne

Tab. 2: Míra zapracování bydlení v dokumentacích ÚAPO v Libereckém kraji

ZÁVĚR

Bydlení by v ÚAP nemělo být zanedbávaným tématem. Klíčová je jeho úloha v ÚAPO, které slouží ke shrnutí a analýze aktuálních informací o území zejména pro potřeby územního plánu. Vyhláška sice uvádí bydlení jako jedno z témat RURÚ, ale ve výčtu povinně sledovaných jevů ÚAP v příloze č. 1 bohužel neuvádí klíčový jev – plochy bydlení. Sledování tohoto „nepovinného“ sledovaného jevu je velkým přínosem pro zpracování ÚAPO, ale pořizovatelé ÚAPO si toto musejí sami uvědomit, dobrovol-

ně zahrnout plochy bydlení do svých tematických databází GIS a zpracovat je do textové i grafické části.

Na kvalitě zpracování a nejednotném zpracování tématu bydlení v prvních dokumentacích ÚAP se bohužel mnohdy projevila i rychlost jejich zpracování a nezkušenost jejich pořizovatelů, kteří přesně nevěděli, co mají od ÚAP v jednotlivých tématech požadovat. Informační hodnota prvních dokumentací ÚAP potom souvisí často pouze se zkušenostmi jejich zpracovatelů s územním plánováním. Nejefektivnější řešení pro nápravu nejednotného a nedostatečného zpracování bydlení v dokumentacích ÚAP spočívá ve zpracování tematických metodických materiálů ÚÚR či MMR, které by obsahovaly výčet minimálních či doporučených požadavků nejen na téma bydlení v ÚAPO a ÚAPK. Doplnujícím řešením kvality ÚAPO je zapojit obce do hodnocení ÚAPO tím, že bude ustavena Rada obcí pro udržitelný rozvoj území a bude využito jejího potenciálu při projednávání ÚAPO. Další tlak na kvalitu ÚAPO by byl vyvolán, kdyby ÚAP nebyly vnímány pouze jako podklad pro územně plánovací činnost, ale i pro další navazující činnosti a agendy veřejné správy.

*Mgr. Jana Podzimková
Mgr. Tomáš Vaško
Odbor územního plánování
a stavebního řádu
Krajský úřad Libereckého kraje*

ENGLISH ABSTRACT

Housing in Spatial Analysis, by Jana Podzimková & Tomáš Vaško

This contribution treats housing as part of the documents of regional and municipal spatial analysis. The Building Act specifies the purpose and the contents of spatial analysis, listing the phenomena and subjects under obligatory observation, but practice indicates that for efficient elaboration and a subsequent applicability of the analysis, the minimum requirements for certain subjects should be much more precisely specified. The examples of housing in the spatial analyses of the municipalities of the Liberec Region show that inconsistent documents were produced, the applicability of which for the master plan and the regional spatial analysis is very doubtful.