

ÚZEMNĚ ANALYTICKÉ PODKLADY SO ORP – VČERA, DNES A ZÍTRA

Václav Jetel

Pojďme se ohlédnout za posledními 18 lety územně analytických podkladů a zkuste se jako já v tomto příspěvku zamyslet nad tím, jak vám sloužily a slouží při územně plánovací činnosti, ať už jste zástupci samospráv, projektantů či pořizovatelů. Každé období tohoto nástroje bylo provázáno snahou o jejich zkvalitnění a úplnost, ačkoliv je to nástroj pro kontinuální soustavnou činnost a neměli bychom se tak upínat k periodicitě jejich úplných aktualizací, byť díky nim jsme získávali nové a nové metodické pokyny či návody, které zpřesňovaly cíle a úkoly tohoto územně plánovacího nástroje.

V pondělí 1. ledna roku 2007, kdy do Evropské unie vstoupilo Bulharsko a Rumunsko, jsme při denních teplotách mezi 6 až 12 °C začali užívat nový stavební zákon, který mezi své nástroje územního plánování přijal zcela nový – **územně analytické podklady** (dále ÚAP). Nyní, na začátku roku 2025, po 18 letech, kdy střídme oslavujeme jejich dospělost a plnoletost, nepovažujeme tento nástroj územního plánování za hotový a vyzrálý, stejně jako u člověka, často se ještě potýkající s dětskými nemocemi, které jsou symbolem jejich složitosti vývoje. A protože jsem měl tu čest být u jejich prvních krůčků jako projektant, tak mám tu trufalost stručně okomentovat těch posledních 18 let jejich bohatého života, který pro mě osobně začal až 29. dubna 2008 podpisem první smlouvy o dílo na ÚAP správního obvodu obce s rozšířenou působností (SO ORP) Tábor na zpracování vybraných sledovaných jevů, u nichž poskytovatelem má být úřad územního plánování (urbanistické hodnoty, architektonicky cenné stavby, místa významných událostí nebo vyhlídková místa).

Územně technické podklady vs. průzkumy a rozborů

Již podle prvních metodik z roku 2008 měly být ÚAP obdobou průzkumů a rozborů dle stáří stavebního zákona č. 50/1976 Sb., avšak již nezpracovávaných jednorázově pro účely zadání územního plánu¹, ale pořizovány povinně, a hlavně průběžně s jasnými ter-

míny úplných aktualizací, a to ještě ve dvou územních podrobnostech (obcí s rozšířenou působností a krajů). Pro mne však ÚAP navazovaly především na práci **územně technických podkladů** (ÚTP)², se kterými jsem se setkával při práci jako začínající GIS projektant, kde se zpracovávaly integrované informační systémy o území, tehdy, jestli si dobře vzpomínám, pro Moravskoslezský kraj. Dokumentace ÚTP měla srozumitelnou a přehlednou formou poskytovat základní a komplexní informace o stavu, možnostech a tendencích vývoje příslušného území a jeho jednotlivých prvků. Tehdy ÚTP nebyly určeny jen pro územní plánování, ale i k povolování staveb. Již před rokem 2006 se ÚTP zpracovávaly v rámci koncepce vývoje osídlení, péče o životní prostředí a pro stanovení územních systémů ekologické stability (ÚSES), pro oceňování pozemků a pro regeneraci měst a obcí. Osobně tak v územně technických podkladech spatřuji zárodek pro vznik nového územně plánovacího podkladu (ÚPP), a to územně analytických podkladů, protože zmiňované průzkumy a rozborů oproti ÚTP byly povinností zpracovatele³ s cílem poznat a vyhodnotit současný stav, disproporce a rozvojové tendence území s využitím ÚTP a již dostupných průzkumů a rozborů. Obsahem průzkumů a rozborů byla nejčastěji textová část doplněná o výkres limitů využití území, využívaná pro zadání územního plánu, a o souhrnný problémový výkres znázorňující hlavní střety zájmů v území.

Oproti průzkumům a rozborům byly územně technické podklady pořizovány samotnými obcemi v rámci přenesené působnosti výkonu státní správy, a tak obecní úřady ORP mohly pořizovat územně technické podklady pouze na žádost obce. Dokáže si někdo ze čtenářů představit, že by současné ÚAP byly pořizovány jednotlivými obcemi?⁴

2008 – první ÚAP – jak na to?

V druhém roce platnosti stavebního zákona č. 183/2006 Sb. se naplno rozběhla pořizovatelská činnost úřadů územního plánování⁵ v České republice za účelem pořízení prvních ÚAP, s výraznou podporou dotačního titulu z fondů Evropské unie (Integrovaný operační program), kdy bylo možné využít finanční dotace do výše 1,1 mil. Kč, což je patrné z přiloženého kartogramu Ústeckého kraje (viz obr. 1), kde dotace využilo 14 ze 16 obcí s rozšířenou působností.

Ovšem ne každý úřad obce s rozšířenou působností k tomuto kroku přistoupil s vědomím o jejich nezbytnosti v celém systému územního plánování. V odborné veřejnosti jsou historicky známé výstupy tehdejšího primátora statutárního města Teplice Jaroslava Kuberky, který nebyl jejich příznivcem, a tak se stalo, že například jediný Magistrát města Teplice neodevzdal na začátku roku 2009 v Ústeckém kraji první verzi ÚAP pro své správní území. Ale nebyly nakonec v celé České republice samy, jak vypovídají dobové prezentace Mi-

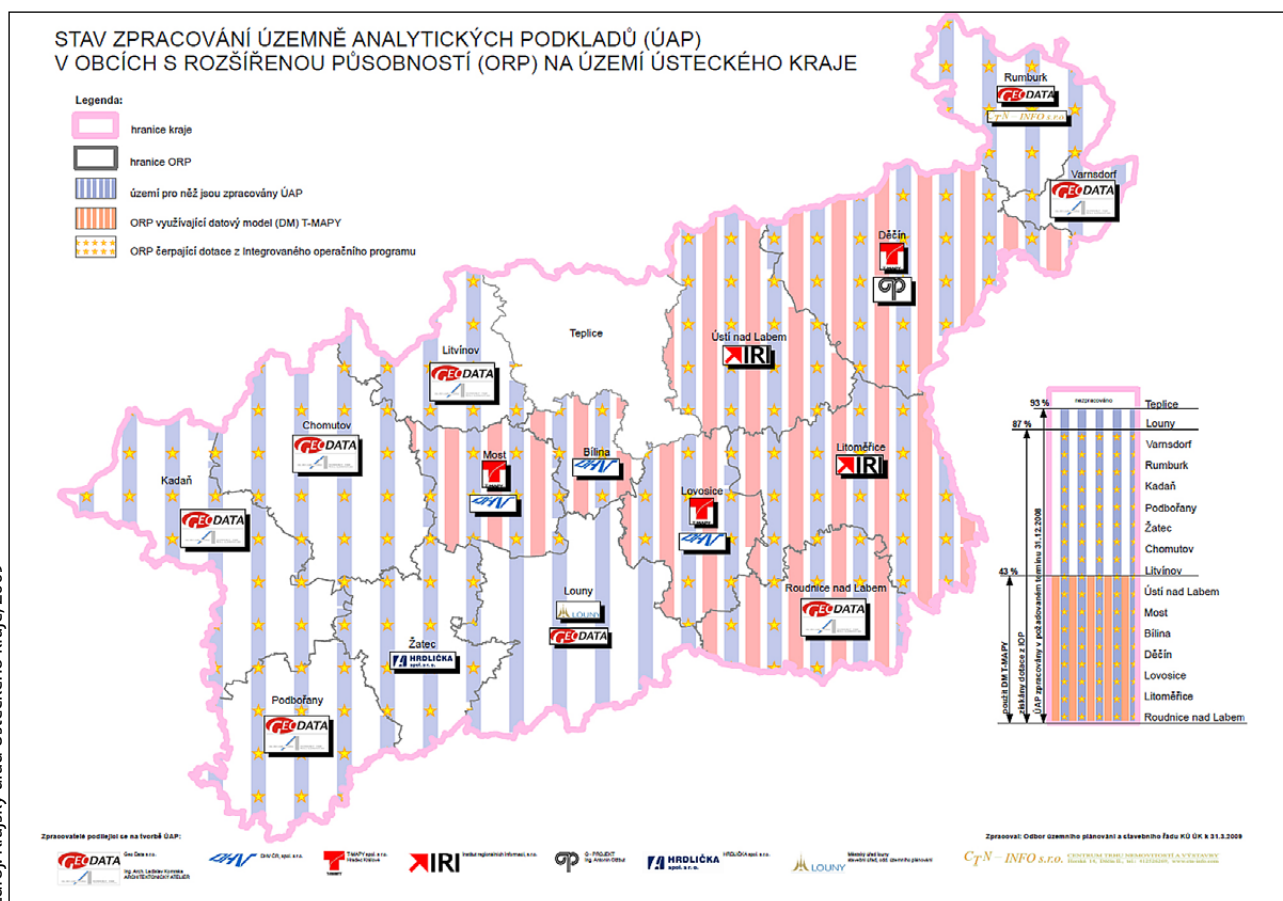
¹ § 20 zákona č. 50/1976 Sb.

² § 3 odst. d zákona č. 50/1976 Sb.

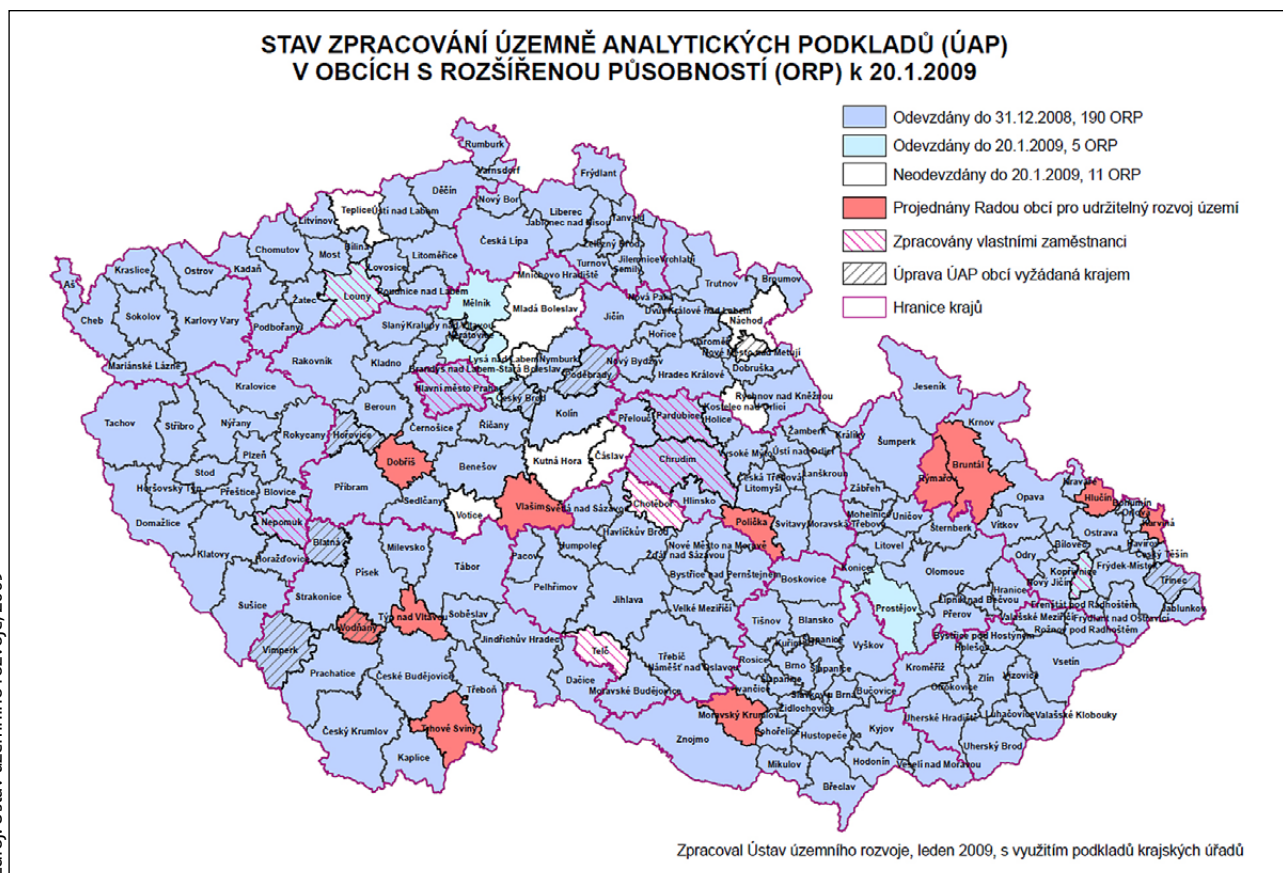
³ § 19 odst. 1 vyhlášky č. 84/1976 Sb.

⁴ V roce 2024 bylo v České republice 6 254 obcí.

⁵ V České republice je 206 úřadů územního plánování (úřady ORP + Magistrát hl. m. Prahy).



Obr. 1: Stav rozpracovanosti ÚAP v Ústeckém kraji na začátku roku 2009



Obr. 2: Stav zpracování ÚAP v ČR na začátku roku 2009

nisterstva pro místní rozvoj (MMR), viz obr. 2. Z prvních analýz krajů a MMR bylo zřejmé, že úřady územního plánování převážně využívaly ke zpracování externích právnických či fyzických osob a že minimum z nich pro projednání zvolilo cestu přes rady obcí pro udržitelný rozvoj území. Tento poznatek již z prvních úplných ÚAP měl za následek brzkou změnu tehdejšího nového stavebního zákona, vyjmutí rady obcí pro udržitelný rozbor území, a tak se stalo, že se již další úplné aktualizace ÚAP projednávaly na úrovni ORP s jednotlivými obcemi v jejich správním obvodu.

Velkým fenoménem tehdejší doby byla již zmiňovaná silná finanční podpora ze strany státu, kterému se podařilo alokovat finanční prostředky do Integrovaného operačního programu, díky nimž nedocházelo k velkému zatížení veřejných rozpočtů. Zároveň to byla nová příležitost pro velké množství právnických a fyzických osob. Na tomto příkladu je zřejmé, že i u tohoto nástroje výkonu státní správy na úseku územního plánování došlo k jeho „privatizaci“ a že podstatnou roli v územním plánování přebírají soukromé subjekty v oblasti zpracování dat a údajů o území, tvorby datových modelů, zpracování ÚPP a ÚPD a dokonce i v oblasti pořizovatelské (tzv. létající pořizovatelé).

Vybrané základní ukazatele r. 2008	Plzeňský kraj	Jihočeský kraj
Počet obyvatel	549 374	625 097
Rozloha (ha)	756 590	1 007 100
Počet ORP	15	17
Datový model ÚAP	T-mapy	Hydrossoft Veleslavín
Délka hranic se Středočeským krajem	180	155
Průměrný počet obcí na 1 ORP	33,4	36,6
Průměrný počet k. ú. na 1 ORP	92,3	95,1

Tab. 1: Přehled vybraných údajů k Plzeňskému a Jihočeskému kraji

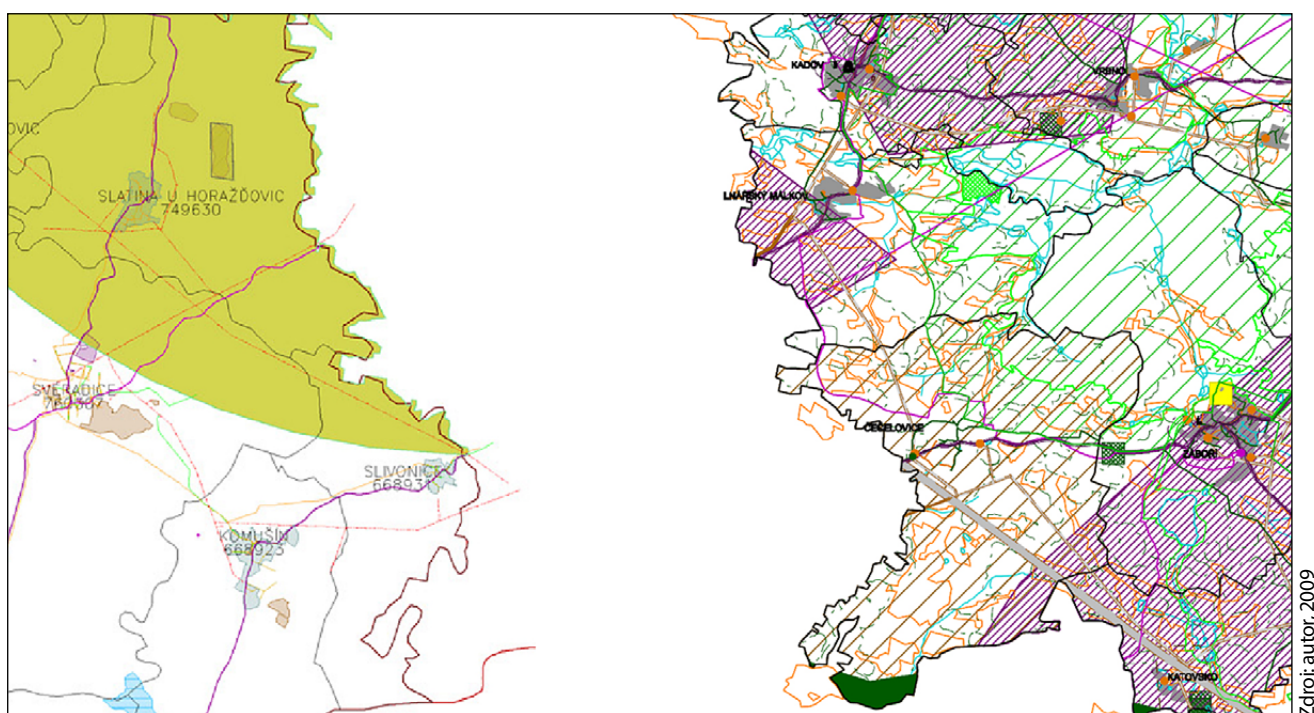
Zásadní ekonomickou otázkou celého projektu ÚAP je původní úmysl legislativců, zda předpokládali, že pořizování ÚAP budou schopni samostatně vykonávat zaměstnanci úřadů územního plánování a krajských úřadů ve spolupráci s ostatními státními úřady, nebo již v zárodku tohoto nového nástroje územního plánování počítali s výraznou pomocí soukromého sektoru. Tato otázka se částečně vrací do historie reformy veřejné správy v roce 2002, kdy zanikly okresní úřady s historickou pamětí o rozvoji území a působnost byla přenesena na krajské úřady, a především na nově vznikající obce s rozšířenou působností (celkem 205 nepočítaje hlavní město Prahu), které již na první pohled nejsou srovnatelné co do výměry správního území, počtu obyvatel nebo počtu obcí. Zpravidla na okres připadly dvě obce s rozšířenou

působností, ale např. okres Brno-venkov jich má sedm. Pouze v osmi případech je ORP totožné s okresem.

Vedle ekonomických aspektů začínajících ÚAP hrály velkou roli další okolnosti spojené s pracovní vytížeností zaměstnanců úřadů územního plánování s nízkou podporou ze strany vedení radnic, kde často dochází ke střetu státní správy a samosprávy.

V roce 2010 jsem zjišťoval zpracovatele prvních ÚAP v Plzeňském a Jihočeském kraji, neboť tyto kraje jsou srovnatelné co do velikosti a počtu ORP, ale měly rozdílné datové modely (viz tab. 1).

Z mého průzkumu tehdy vyplynulo, že v Plzeňském kraji si z celkového počtu 15 ORP zpracovalo ÚAP převážně vlast-



Obr. 3: Porovnání obsahu výkresů Limity využití území v ÚAP SO ORP Horažďovice v Plzeňském kraji a Blatná v Jihočeském kraji

ními zaměstnanci 7 úřadů územního plánování, oproti 3 úřadům územního plánování z celkových 17 ORP v Jihočeském kraji.

Rok 2008 byl obdobím hledání optimálního způsobu zpracování ÚAP v rámci jednotlivých ORP a veškeré výstupy ukazují nejen na **nejednotnost** v rámci celé České republiky, ale i v jednotlivých krajích. Co bylo tehdy platné, že existovalo velké množství podkladů (pilotní ÚAP SO ORP Kyjov z Fakulty architektury ČVUT v Praze), metodik a seminářů, když už od počátku existovaly různé datové modely, různé přístupy pořizovatelů a různá očekávání od komunálních politiků s převahou despektu k tomuto novému nástroji územního plánování. Proto jednou z častých činností při pomoci s pořízením prvních úplných ÚAP byla diskuse s volenými zástupci obcí, které jsme přesvědčovali, že ÚAP jim do budoucna zjednoduší územně plánovací činnost a přinese nové informace o stavu a vývoji území.

2010 – první úplné aktualizace ÚAP – téma RURÚ

Od roku 2010 začala éra postupného zkvalitňování ÚAP, kdy na konci každé „dvouletky“ do roku 2016 rezonovalo především z MMR určité nosné téma, na které by se měli pořizovatelé zaměřit.

Tento rok přinesl velkou osvětu v oblasti vyhodnocování vyváženosti územních podmínek pro udržitelný rozvoj území, neboť první rešerše ukázaly zcela odlišné příklady postupu v rámci rozboru udržitelného rozvoje území (RURÚ), což mělo za následek nevěrohodné celkové hodnocení obcí v rámci ORP a kraje. Z tohoto důvodu MMR uskutečnilo výkladové semináře (Praha – květen 2010, Brno – červen 2010) a výjezdní konzultace (červenec–srpen 2010) zaměřené na aktualizaci RURÚ. Na seminářích byly zmíněné obvykle kvalitní sledované jevy (z oblasti lesního hospodářství, ZPF nebo technické infrastruktury), ale i jevy problémové (zastavěné území, plochy výroby a občanské vybavenosti, urbanistické hodnoty, historicky nebo architektonicky významné stavby, významné krajinné prvky, cykloturistické trasy a jiné záměry). Nejvíce se však upozor-

ňovalo na velkou rozdílnost zpracování RURÚ, kdy někde chyběla vyhodnocení vyváženosti udržitelného rozvoje území bez vazby na SWOT analýzy a nedůsledně zpracované problémy k řešení v územně plánovací dokumentaci.

Výrazným posunem v aktualizaci RURÚ byl výklad prof. Karla Maiera z Fakulty architektury ČVUT v Praze, který byl inspirací ke snaze o sjednocení indikátorů pro zjištění a vyhodnocení udržitelného rozvoje území, který následně v tomto roce vyvrcholilo metodickým sdělením MMR s úkolem zařadit území každé obce do jedné z osmi kategorií vyváženosti vztahu územních podmínek pro udržitelný rozvoj území, včetně zdůvodnění tohoto zařazení. Vedle vyhodnocení vyváženosti územních podmínek bylo hlavním cílem interpretace upozornit na potřebu změny v území, na koordinaci územně plánovací dokumentace s důrazem na veřejnou infrastrukturu a na formulaci řešitelných problémů v územním plánování.

Kategorizace obcí přinesla i zajímavý fenomén, kdy zástupci obcí nechtěli být zařazováni do nejhorší červené kategorie (4), neboť si mysleli, že je to kritika jejich práce a že jim toto hodnocení dělá špatnou reklamu. Tady opět musela začít vysvětlovací kampaň zpracovatelů a pořizovatelů, že zařazení obce do horší kategorie či stanovení většího počtu problémů může přinést obcím větší oporu při řešení těchto územních problémů či větší šanci při získávání finančních prostředků.

2012 – druhé úplné aktualizace ÚAP – problémy a hodnoty

Čtyři roky po prvních ÚAP byla pozornost nadřazených orgánů územního plánování upřena na určení a zobrazení **problémů k řešení v územně plánovací dokumentaci**, což se nakonec stalo prioritním tématem metodické činnosti Ministerstva pro místní rozvoj a Ústavu územního rozvoje (ÚÚR), který na vzorku 20 prvních aktualizací ÚAP analyzoval způsob jejich zpracování. Jako na pozitivní příklady bylo ukázáno na ÚAP SO ORP Litvínov, Milevsko a Pardubice.

Analýza ÚÚR prokázala, že problémy k řešení v územně plánovací dokumentaci nelze zcela standardizovat, neboť problémy jsou rozmanité, pro každé území jedinečné a jejich seznam nekompletní. Dokonce jsme tehdy dostali doporučení, abychom nekopírovali uvedené příklady, neboť ani jeden z nich není dokonalý. Ale jde nám vůbec o dokonalost, když sami jsme nedokonalí a téma územního plánování je tak multidisciplinární? Přesto dle mého soudu přinesl tento rok nejvýraznější posun v celé historii ÚAP, neboť se de facto dohodl základní rozsah evidence a vyhodnocování problémů k řešení v územně plánovací dokumentaci či územní studii s vhodnou tabulkovou formou, kde se doporučovala jasná identifikace problému s jeho popisem a důvodem vymezení, s jasnou lokací jak v prostoru, tak v následném nástroji územního plánování, který by daný problém měl řešit. Také byla jasně deklarována potřeba provádět problémový výkres s textovou částí RURÚ, což vedlo ke schematictějšímu pojetí grafických výstupů.

Dalším neméně důležitým tématem byla analýza pojetí **hodnot v území**, a to jak v otázce jejich zjišťování a vyhodnocování, tak i v otázce jejich zobrazování. Největší slabinou ÚAP byla deklarována špatná kvalita vlastních průzkumů zpracovatelů, zejména těch urbanistických. Velké rozpaky také vyvolávaly civilizační hodnoty, jejichž podmnožinou jsou i kulturní hodnoty, které jsou v legislativě explicitně definovány na úrovni základních hodnot vedle přírodních a civilizačních. Přes všechny nedostatky však bylo podobně jako u problémů konstatováno, že neexistuje přesný seznam hodnot území a že je nelze standardizovat. Proto se obrací naše pohledy do budoucnosti, kdy se předpokládá příprava jednotného standardu ÚAP. A opět bych si dovolil na tomto místě vyjmenovat ÚAP SO ORP, které byly pozitivně hodnoceny analytickým týmem ÚÚR v roce 2012, ale bez doporučení kopírovat, neboť jsou území všech ORP jedinečná – Pardubice, Liberec, Jaroměř, Ústí nad Orlicí, Havlíčkův Brod či Lanškroun.

2014 – třetí úplné aktualizace ÚAP – sledované jevy, údaje o území

Tak jako předchozí léta, byl i rok 2014 zaměřen na speciální témata, kde převládal důraz na úplnost údajů o území. Není náhodou, že se **databáze ÚAP** dostala do popředí v nové legislativě (je nyní od r. 2024 uváděna na prvním místě v obsahu ÚAP)⁶. Od této aktualizace se ukazuje, že nejdůležitější součástí ÚAP jsou **geodata** (údaje o území, jejich aktuálnost, přesnost, obsah atributových tabulek a metadata), která slouží nejenom při územně plánovací činnosti, ale i pro tvorbu speciálních map či dokonce digitálních technických map. Oproti tomu grafická část v podobě povinných výkresů je v mnoha ohledech nepoužitelná kvůli svému měřítku či rozdělení na listy a brzy zastarává. Výkresy se pak stávají ozdobou stěn kanceláří, ale pro praktické využití nemají dost často význam, a to i s ohledem na dostupnost GIS softwaru a jejich intuitivního prostředí pro prohlížení dat, prostorové analýzy a tvorbu speciálních mapových výstupů. Na tomto místě jsem rád, že je obecně podporována výuka GIS (někde již dokonce na základních školách), a osobně si myslím, že každý architekt, urbanista či územní plánovač má tyto nástroje ovládat.

Velmi mne zarážely v minulosti praktiky některých IT oddělení či vedení některých radnic při úřadech územního plánování, že dostatečně nepodporovaly vybavenost pracovních stanic pořizovatelů a jejich školení v GIS.

2016 – čtvrté úplné aktualizace ÚAP – krajina

Posun v pořizování ÚAP v tomto roce přinesly nové „jarní“ metodické návody MMR, a to **Pořizování aktualizací územně plánovacích podkladů obcí a krajů** a **Standard sledovaných jevů pro územně plánovací podklady obcí**. Cílem těchto metodik bylo sjednocení stále nejednotných praxí pořizování ÚAP v České republice.

Ze čtvrté aktualizace ÚAP si převážně pamatuji snahu o zviditelnění problematiky uspořádání krajiny, která byla nejen v ÚAP, ale i v ostatních nástrojích územního plánování podceňována. Na základě projednávání se nám podařilo přesvědčit např. zástupce měst Nový Bydžov či Brandýs nad Labem – Stará Boleslav, aby požádali o dotaci na zpracování územních studií krajiny, kterou následně získali.

2020 – páté úplné aktualizace ÚAP – pandemie koronaviru

Rok 2020 bych stejně asi jako většina světové populace nejraději vymazal ze své paměti. A přitom začal v únoru setkáním s čínskou delegací na půdě Fakulty stavební ČVUT v Praze, kdy se členové delegace zajímali o systém územního plánování v ČR. Ale kdo by se tehdy nadál, že za několik dnů vyhlásí vedení ČVUT zákaz vstupu čínským studentům, aby se pak nakonec z důvodu pandemie koronaviru uzavřela hranice ČR a vláda poslala všechny obyvatele do domácí izolace. Nejednou jsem ze dne na den procházel prázdnými budovami univerzitního areálu ČVUT a hlavními komunikačními prostředky se staly do té doby pro většinu z nás neznámé elektronické komunikační nástroje pro videokonference, které jsem ihned začal používat nejen pro přednášky, ale i pro kontakt s klienty a jako náhradu za veřejná projednání či pracovní workshopy. Nakonec se tyto nástroje pro elektronickou komunikaci staly i prostředkem pro projednání pátých aktualizací ÚAP nebo jsme se někde spolehli čistě na e-mailovou korespondenci. Většinou jsme všichni pracovali z našich domácností či chalup, kde jsme dočasně přežívali těžké období naší společnosti. Naše komunikace s pořizovateli se často točila kolem zdraví a omezení pohybu mělo pravděpodobně výrazný vliv na kvalitu pátých aktualizací ÚAP.

Přesto se v rámci této aktualizace provedlo výrazné doplnění ÚAP např. u dostupností veřejné infrastruktury, které byly doplněny na základě v roce 2017 zveřejněné certifikované metodiky **Standardy dostupnosti veřejné infra-**

struktury nebo metodického pokynu **Veřejná prostranství v územně analytických podkladech a územních plánech** zveřejněné v únoru 2020.

Velký posun v kvalitě ÚAP mohly zajistit územní studie krajiny (ÚSK), které v období 2014–2020 byly pořizovány (celkem 49 ÚSK) na cca čtvrtině území ČR (cca 23 %). Cílem těchto studií, vedle reálných návrhů na změny ve využití krajiny, bylo i doplnění o nové údaje o krajině pro účely ÚAP, jako jsou např. krajinné okrsky. Bohužel se v této záslužné práci nepokračovalo v dalších ORP, a proto se jeví tato šance pro českou krajinu jako nevyužitá.

2024 – šesté úplné aktualizace ÚAP – nový stavební zákon

Nyní na začátku roku 2025 sledujeme odevzdávání šestých úplných aktualizací, které byly pořízeny ještě podle starého stavebního zákona, ale již vyhlížíme novinky nového stavebního zákona, které se dotknou i pořizování ÚAP.

Přesto si dovoluji spekulovat, že i pro ÚAP byl rok 2024 také přelomový, neboť od 1. července přestaly úřady územního plánování vydávat závazná stanoviska pro projekty záměrů podané po tomto datu, a tím se jim uvolnily ruce pro pořizování šestých aktualizací. Mnoho úřadů tak začalo samo zpracovávat šesté úplné aktualizace a v rámci projednávání začaly získávat obce pro pořizování nových územních plánů či jejich změn. A obce začínají preferovat bezplatné pořizování svých územně plánovacích dokumentací u úřadů územního plánování, neboť již nemají takové obavy z délky pořizování.

Závěr

S nostalgií vzpomínám na dobu před 16 lety, na konec roku 2008, kdy jsme odevzdávali první ÚAP s vědomím, že je to pouze začátek nekonečné cesty aktualizace vyhodnocení stavu a vývoje území s cílem poskytovat aktuální a věrohodné informace. Za tu dobu

⁶ § 2 vyhlášky č. 157/2024 Sb.

ÚAP několikrát změnilý svůj obsah, ale pořád zůstávají hlavním zdrojem informací především pro pořizovatele a zpracovatele územně plánovací dokumentace a územní studie.

Někdo může namítnout, že tím na podnose předáváme projektantům hotová data o stavu území a že tím snižujeme jejich informovanost, neboť před érou ÚAP musel každý projektant složitě získávat údaje o území prostřednictvím vlastního precizního průzkumu nebo z osobních dotazů u správců, majitelů či provozovatelů jednotlivých infrastruktur území.

Jsem však přesvědčen, že příběh ÚAP bude do budoucna i příběhem chytřejších a odolnějších sídel a regionů, neboť budeme schopni rychleji reagovat na změny v území prostřednictvím chytřejších technologií, interoperability dat a vyšší účinnosti používaných zdrojů.

Použité zdroje:

Vyhláška č. 84/1976 Sb., vyhláška FMTIR o územně plánovacích podkladech a územně plánovací dokumentaci. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 22. 1. 2025].

Vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci

a o způsobu evidence územně plánovací činnosti. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 22. 1. 2025].

Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 22. 1. 2025].

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 22. 1. 2025].

Zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 22. 1. 2025].

Ing. Václav Jetel, Ph.D.

*Katedra urbanismu a územního plánování
Fakulta stavební ČVUT v Praze*

ENGLISH ABSTRACT

Spatial Analytical Documents of Municipalities with Extended Powers – Yesterday, Today, and Tomorrow, by Václav Jetel

Let us look back at the last 18 years of spatial analytical documents and try to reflect in this article on how they have served and continue to serve in spatial planning activities, whether to representatives of local authorities, designers, or documentation developers. Each period of this tool has been associated with efforts to improve its quality and completeness, although it is a tool for continuous, ongoing activity, we should not focus solely on the periodicity of its complete updates. Nevertheless, through these updates, we have gained new methodological guidelines and instructions that have refined the goals and tasks of this spatial planning tool.