

ÚZEMNÍ PLÁNOVÁNÍ V KONTEXTU DIGITALIZACE VEŘEJNÉ SPRÁVY

Kateřina Vrbová

Z pohledu veřejné správy představuje územní plánování jednu z mnoha agend, u níž je třeba zajistit digitalizaci a poskytování elektronických služeb, a to jak pro koncové uživatele (investory, občany, projektanty, odbornou veřejnost), tak pro ty, kteří se na výkonu agendy přímo podílí (stát, kraje, obce, úřednický aparát). Základním předpokladem úspěšné digitalizace je zaměření především na koncové uživatele a jejich potřeby. V případě územního plánování toto představuje velmi náročný úkol, neboť plánování budoucí podoby území se týká všech jeho uživatelů – nejen odborníků, ale i široké laické veřejnosti. Škála uživatelů je tedy velmi různorodá, našim cílem však musí být poskytování kvalitních služeb pro všechny zúčastněné.

Územní plánování zahrnuje širokou škálu činností, které mají jeden zásadní cíl, a tím je dosažení celospolečenské dohody o budoucím uspořádání území. Základní rámec k jeho dosažení poskytuje stavební zákon. Ten určuje nástroje územního plánování, postup jejich pořizování včetně způsobu projednání a další procesy, které jsou součástí agendy územního plánování. Výstupy územního plánování slouží v navazujících procesech jak při projektování, tak při rozhodování o změnách v území. Současný stav digitalizace agendy územního plánování není uspokojivý, proto Ministerstvo pro místní rozvoj ve spolupráci s řadou odborníků z praxe zahájilo v roce 2019 intenzivní práce na projektu digitalizace stavebního řízení a územního plánování, který by měl přinést zásadní změnu v této oblasti. Kromě vytvoření potřebného legislativního prostředí, které je nezbytnou podmínkou pro veškerou činnost veřejné správy, probíhá příprava centrálního informačního systému územního plánování, standardů jednotlivých dokumentací a další kroky pro maximální digitalizaci všech postupů (např. příprava jednotných elektronických formulářů pro žadatele).

Podobně jako nelze vnímat stavební zákon izolovaně, ale jako nedílnou součást celého právního řádu České republiky, tak i digitalizace agendy územního plánování musí být realizována v kontextu digitalizace celé veřejné správy. Základní strategii koordinované a komplexní digitalizace ČR představuje program Digitální Česko, jehož součástí je i Informační koncepce ČR. Ta stanovuje cíle ČR v oblasti informačních systémů veřejné správy a definuje hlavní poslání eGovernmentu. To spočívá v poskytování on-line služeb pro klienty veřejné správy co nejjednodušším a nejefektivnějším způsobem, pro úředníky pak poskytovat standardizované, efektivní, sdílené elektronické služby nad referenčními/garantovanými daty při výkonu jejich zákonem dané působnosti. Územní plánování je významným konzumentem a producentem prostorových dat a služeb nad prostorovými daty, proto musí být digitalizace této agendy připravována v úzké vazbě na rozvoj národní infrastruktury pro prostorové informace. Základní rámec vychází ze Strategie rozvoje infrastruktury pro prostorové informace v České republice po roce 2020 (GeoInfoStrategie2020+) schválené vládou dne 12. listopadu 2021. GeoInfoStrategie mimo jiné upozorňuje na přetrvávající problémy, kterými je zejména nedostatečná koordinace, a to jak mezi správci základních prostorových

dat a správci tematických prostorových dat, tak i mezi státní správou a samosprávou. Mezi další nedostatky patří absence potřebných garantovaných prostorových dat pro užití v agendách veřejné správy, absence některých prostorových dat vysoké míry podrobnosti, roztržitý a nedostačující regulační rámec a terminologie. Zásadním problémem je pak podcenění významu kvalifikovaných lidí a vzdělávání v oblasti prostorových informací. Podrobnosti o této strategii přináší samostatný článek, proto si zde dovoluji zdůraznit pouze hlavní cíle této strategie, které je třeba sledovat i v rámci územního plánování:

- zvyšování informovanosti a posilování digitální gramotnosti odborné i laické veřejnosti tak, aby dokázala využívat služby nad prostorovými daty,
- podpoření vzniku digitální veřejné správy, která bude poskytovat efektivní služby státu a pomocí kompetentních úředníků dokáže z kvalitních prostorových dat získat potřebné informace pro rozhodování,
- zajištění poskytování široké škály důvěryhodných a bezpečných služeb nad kvalitními harmonizovanými prostorovými daty pro komerční i nekomerční subjekty,
- poskytování on-line služeb nad prostorovými daty pro občany.

Jak jsme již informovali mimo jiné v čísle 1/2020 tohoto časopisu, došlo na základě nebývalé politické podpory ke schválení potřebné novelizace stavebního zákona ve věci zavedení digitalizace stavebního řízení a územního plánování. Tato právní úprava byla následně promítnuta i do nového stavebního zákona, kde je dále rozvíjena. Pro oblast územního plánování jsou řešeny dvě základní roviny, jednak je to tvorba a sdílení digitálních dat a jednak zajištění digitalizace procesů, tedy zejména pořizování jednotlivých dokumentů územního plánování včetně jejich projednávání s veřejností v jednotném systému. Připravovaný Národní geoportál územního plánování jako centrální informační systém pro územní plánování bude na jednom místě dálkovým způsobem poskytovat výstupy z územně plánovací činnosti, umožňovat sledování postupu pořizování dokumentací, zároveň bude sloužit jako agendový informační systém územního plánování pro jednotlivé úřady, které se na výkonu této agendy podílejí.

Co se týká tvorby a sdílení dat, je třeba si uvědomit, že územní plánování obsahuje sadu nástrojů, které jsou vzájemně velmi úzce provázány. Z hlediska územně plánovacích podkladů jsou to především územně analytické podklady pořizované na třech úrovních (ministerstvo, krajské úřady a obecní úřady obcí s rozšířenou působností). Základem pro tvorbu těchto dokumentů je databáze územně analytických podkladů. Jedná se o velmi komplexní databázi, kterou tvoří údaje o území (poskytovatelem těchto dat jsou orgány veřejné správy, jimi zřízené právnické osoby a vlastníci dopravní a technické infrastruktury), dále pak zjištění vyplývající z průzkumů území a další dostupné informace o území. Tato databáze by v budoucnu měla být vedena jednotně v prostředí Národního geoportálu územního plánování s tím, že bude maximálním způsobem využívat data z ostatních informačních systémů veřejné správy – zejména z připravovaných digitálních technických map krajů a Registru územní identifikace, adres a nemovitostí, kde by do budoucna měly být evidovány limity v území formou účelových územních prvků. Územně analytické podklady následně slouží jako výchozí podklad pro tvorbu závazných nástrojů územního plánování (a pro rozhodování v území). Právě tyto nástroje vytváří hierarchicky provázanou soustavu dokumentů zajišťující koordinovaný rozvoj území (na národní úrovni politika územního rozvoje a nově připravovaný územní rozvojový plán, na krajské úrovni zásady územního rozvoje,¹⁾ jednotlivé obce pak vydávají územní a regulační plány). Nezbytným podkladem pro tvorbu a prezentaci těchto dokumentů jsou i další data veřejné správy (např. data z katastru nemovitostí, základních registrů, digitálních technických map, základní báze geografických dat). Teprve propojený systém všech těchto dat, která se budou v budoucnu sbíhat v Národním geoportálu územního plánování, nám umožní získávat informace potřebné pro plánování a rozhodování o změnách v území. Aby mohl celý tento systém fungovat, je třeba nastavit pravidla pro tvorbu a sdílení dat a vytvářet takové nástroje, které nám umožní efektivní práci s těmito daty. Abychom mohli uživatelům poskytovat garantovaná data, tedy data, která budou v souladu s datovou specifikací, bude třeba pro jednotlivé nástroje územního plánování tyto specifikace připravit, zveřejnit a zajistit kontrolní nástroje, které umožní ověření souladu předávaných dat s touto specifikací. Jedná se o jeden ze zcela zásadních požadavků, který umožní uživatelům rozhodnout se, zda jsou poskytovaná data vhodná pro jejich účel užití. Z tohoto důvodu budou na Národním geoportálu územního plánování poskytována spolu s daty i standardizovaná metadata, která kromě potvrzení souladu dat s příslušnou datovou specifikací budou obsahovat i další důležité údaje o datech, jako je např. jejich přesnost (spolu s daty ze zásad územního rozvoje tak získá uživatel i údaj o tom, že dokumentace byla vydána v měřítku 1 : 100 000). Tyto údaje by měly významně napomoci správné interpretaci dat jednotlivými uživateli. Dalším velmi zásadním úkolem, jehož splnění pomůže správně interpretovat data, je řešení problematiky ontologií. K tomu by mělo napomoci opatření implementačního

plánu Geoinfostrategie2020+ (konkrétně opatření 3.2.3), jehož cílem je zajistit vytvoření a průběžnou aktualizaci propojeného systému pro správu ontologií nejen pro oblast prostorových dat, ale i dalších oblastí eGovernmentu. Takto vytvořený systém ontologií je základní podmínkou pro věcně správné užívání sdílených dat propojeného datového fondu. Pokud by nevznikl, zůstanou datové sady, byť publikované na webu, pouze sémanticky nepropojenými ostrovy. Hlavním cílem standardizace tedy není jednotná podoba výkresů či legendy, ale stanovení jednotné struktury výstupů územně plánovací činnosti tak, abychom s nimi dokázali dál efektivně pracovat a poskytovat nad těmito výstupy standardizované služby pro potřeby všech jejich potenciálních uživatelů.

Zavedení Národního geoportálu územního plánování, jehož součástí bude i agendový informační systém, umožní sjednotit roztržštěný systém výkonu agendy v oblasti územního plánování. Jedná se o jednu z klíčových bariér úspěšné digitalizace veřejné správy, jak ji zmiňuje v Souhrnné zprávě o digitalizaci veřejné správy v ČR z roku 2019 Nejvyšší kontrolní úřad. Ministerstvu umožní daleko efektivnějším způsobem analyzovat, řídit a sjednocovat výkon agendy územního plánování napříč všemi úřady. Zároveň tento systém umožní daleko snazší sdílení dokumentů z oblasti územního plánování napříč celou veřejnou správou (při výkonu spisové služby budou moci orgány územního plánování odkazovat na údaje a dokumenty uložené v Národním geoportálu územního plánování).

V obecné rovině nám tyto změny umožní zvýšit efektivitu, a to díky kompletní digitalizaci jak procesů, tak vytvářených dat a služeb nad těmito daty. Nutnou podmínku představuje zavedení standardů pro tvorbu a předávání dat, rovněž i poskytovaných služeb nad těmito daty, které zajistí dostupnost a provázanost dat v celém procesu. Nastavené standardy a pravidla musí být srozumitelná a nesmí omezovat urbanistické řešení. Z hlediska technologického je třeba dodržovat požadavky na softwarově neutrální řešení a vycházet z (mezi) národních standardů. Maximum dat by mělo být poskytováno ve formě otevřených dat, zároveň bude třeba v odůvodněných případech, zejména z důvodu ohrožení bezpečnosti a obrany státu, vést data v odlišném režimu. Dosavadní praxe ukazuje, že digitalizace významně podporuje rozvoj inovací, vzhledem ke komplexnosti celé problematiky bude však třeba zapojení odborníků z celé řady oblastí, tj. nejen z územního plánování, ale také z oblasti informačních technologií a GIS. Je třeba využívat dosavadních zkušeností a dobrých příkladů z praxe, ať už ze zahraničí nebo z projektů realizovaných v prostředí ČR. Územní plánování jako věc veřejná by mělo být co nejvíce přístupné všem aktérům v území, digitalizace nám umožní poskytovat maximum dat na jednom místě standardizovaným způsobem ve formě otevřených dat pro celé území ČR, což významně přispěje ke zvýšení transparentnosti veřejné správy v této oblasti. Obrovský rozvoj digitalizace ve všech oblastech naší společnosti však přináší i negativní dopady. Dovolím si zmínit

1) Regulační plány nejsou kraji aktuálně pořizovány a v novém stavebním zákoně se s nimi v této úrovni již nepočítá.

ten, který považuji za nejdůležitější. Digitalizace nesmí vést k diskriminaci žádné skupiny účastníci se procesu územního plánování. Mějme stále na paměti, že ne všichni mohou, umí a chtějí využívat digitální technologie. Pro běžné občany se nesmí stát využívání digitálních služeb státu povinností, ale dobrovolnou možností, kterou většina využije, protože pro ně bude tato cesta snadno dostupná, srozumitelná a pohodlná. Těm, u nichž práci s digitálními technologiemi budeme vyžadovat (úředníkům, projektantům, zastupitelům, ...), musíme poskytnout maximální podporu. Nejde jen o vzdělávací materiály, metodiky a školení, ale především o vytvoření uživatelsky vstřícného prostředí a podporu vycházející z požadavků z praxe. Dosavadní zkušenosti s digitalizací v praxi nás již všechny poučily, že ne vždy

se vše podaří napoprvé zrealizovat na jedničku. Pro zajištění rozvoje a další zlepšování poskytovaných služeb bude nezbytné v rámci připravovaného Národního geoportálu územního plánování zajistit monitoring využívání dat a služeb, kromě toho bude třeba zajistit sběr podnětů a upozornění týkající se jednotlivých funkcionalit identifikovaných jednotlivými uživateli, protože sebelepší IT řešení nebude funkční, pokud nezohlední potřeby svých uživatelů.

*Ing. Kateřina Vrbová, Ph.D.
Odbor územního plánování
Ministerstvo pro místní rozvoj ČR*

ENGLISH ABSTRACT

Spatial planning in the context of digitization in public administration, by Kateřina Vrbová

As seen from the perspective of public administration, spatial planning is one of numerous agendas in which digitization and provision of electronic services is inevitable, both for end users (developers, planners, professional public, citizens) and persons involved directly in the performance of the agenda (government, regions, municipalities, the bureaucratic apparatus). A basic assumption for successful digitization is the focus on end users and their needs. As to spatial planning, this presents a very difficult task, because planning of the prospective shape of a territory has to do with all its users, specialists as well as the lay public. The range of users is very diverse, yet it must be our ambition to provide high-quality services for all those involved.