

ÚAP – ZDROJ EMOCÍ A NEPOCHOPENÍ?

Tomáš Russe

Článek zhodnocuje přístup k problematice zpracování analýz územně analytických podkladů z pozice projektanta, ale i ze strany zastupitele obce a externí technické spolupráce při zpracování jejich úplné aktualizace. Zaměřuje se na občasné neepochopení rozdílu mezi jednotlivými částmi a z toho vyplývajících problémů, zejména neochotu úřadů územního plánování a obcí se podklady vůbec zabývat.

Územně analytické podklady (ÚAP) jsou s námi již více než 16 let, několikrát změnily strukturu obsahu, ale základní princip zůstává a je dán stavebním zákonem a prováděcím předpisem. Jako zpracovatel územních plánů mám určitý pohled, ale jelikož jsem se podílel na zpracování několika ÚAP obcí jako externí spolupracovník, vidím problém i ze strany pořizovatele. Rád bych předem zdůraznil, že se jedná o závěry ze zkušenosti z několika ÚAP obcí, nikoliv o podrobnou analýzu ÚAP celkově. Mám zkušenost i s ÚAP obcí, které jsou na velmi vysoké úrovni a z hlediska projektanta jsou výborným podkladem. Tímto článkem se snažím spíše zdůraznit nešvary, které při zpracování nastávají, zejména u externích dodavatelů.

Předpokládám, že obsahovou stránku ÚAP znají všichni, kdo se v praxi pohybují, přesto je ale vhodné si uvědomit, jak je struktura rozdělena podle vyhlášky č. 157/2024 Sb.:

- § 2 Územně analytické podklady obsahují*
- a) databázi územně analytických podkladů,*
 - b) podklady pro rozbor udržitelného rozvoje území a*
 - c) rozbor udržitelného rozvoje území.*

Proč záměrně opisuji strukturu danou právním předpisem? V poslední úpravě před 1. 7. 2024 je totiž databáze lehké stranou, „zamaskovaná“ za pojmy údaje o území, zjištění a další data vzniklá analýzou. Bohužel možná kvůli tomuto členění je mnoha pořizovateli pojem podklady pro udržitelný rozvoj území zaměňován za seznam údajů o území.

Lze tedy předpokládat, že současná právní úprava donutí pochopit pořizovatele rozdíl mezi databází údajů a podklady pro rozbor.

Pohled obce

Trochu se obávám, že většina obcí nebude mít v zastupitelstvu architekta v oboru územního plánování. Ze zkušenosti vím, že se obce v lepším případě obrací na zpracovatele svých územních plánů, v horším případě berou požadavek na kontrolu podkladů ÚAP, případně určení problémů k řešení v územně plánovacích dokumentacích jako zase nějaký kus papíru, který si někdo vymyslel a zbytečně zatěžuje chod obce.

Problém ovšem je ve dvou rovinách – za prvé může určení problémů obsahovat nepravdivé nebo zastaralé údaje, za druhé znamená výsledek těchto pochybení obrovskou práci navíc pro následné zpracování územního plánu nebo jeho změny, viz dále pohled zpracovatele územního plánu.

Ze strany obce je ale výše uvedené „zbytečné“ zatížení deklarováno velmi často i přímo úřadem územního plánování. Úřady byly donedávna extrémně vytížené závaznými stanovisky, přesto ale přístup k obcím nelze omluvit přetížením úřadu.

Pokud na obec přijde určení problémů k řešení v územním plánu obce, povětšinou formou karty obce, které obsahuje údaje z prvních územně analytických údajů, nikdo se neobtěžoval je aktualizovat nebo doplnit, lze chápat negativní reakci obce. Bohužel tato reakce většinou nebude při přetížení starostů dalšími úkony směřovat k opravě zasláné karty, ale k rezignaci. Jestliže si úřad obce s rozšířenou působností (ORP) nedokázal zjistit současné údaje např. o počtu obyvatel nebo má v požadavcích vyhodnocení dopravní přeložky, která je již několik let hotová, tak si obec dovodí, že územně analytické podklady nebudou nic důležitého. Takto pak rea-

guje zřejmě většina starostů a jen málokdo si dá práci úřadu odpovědět.

Začátek řetězce je ale u úřadu územního plánování, který kartu jako závěr všech vyhodnocení připravil. Pokud by úřad s obcemi trvale spolupracoval, dokázal jim vysvětlit důležitost územně analytických podkladů jako celku, docílil by zjevně větší spolupráce s obcemi, a tím i kvalitnějších výstupů.

Pohled pořizovatele, případně externího spolupracovníka při zpracování úplné aktualizace

Při externím zpracování zejména podkladů pro rozbor udržitelného rozvoje je překvapující četnost názoru mnoha úřadů a úředníků, že základním stavebním kamenem je pouze databáze a primárním výstupem ÚAP je balíček dat v datovém modelu. Bez ohledu na množství školení, která na problematiku proběhla, je stále u mnoha úřadů nějakým nepsaným pravidlem, že za zpracování ÚAP je považováno primárně vyčištění dat a jejich převedení do datového modelu, z nich se pak udělá seznam, který se nazve podklady. Z těchto „podkladů“ se nějakým formálním způsobem vybere několik ukazatelů a z nich se matematicky provede analýza jako vyhodnocení rozboru udržitelného rozvoje. A na závěr se prostým kopírováním vyřeší požadavky na územní plány.

Tento přístup je ale zcela nelogický, výrobek (nedovolím si to nazvat analýzou) vypadá velmi vědecky, ale výstup vůbec neodpovídá skutečnosti v území.

Zpracovatel ÚAP musí mít odbornost na to, aby dokázal vyhodnotit relevanci údajů i zpracovaných podkladů, zejména s ohledem na využití v oblasti územ-

ního plánování. Neměl by tedy slepě přebírat starší verze ÚAP s nevhodným vyhodnocením, ale musí vzít v úvahu veškeré podklady z ÚAP, znalost místních podmínek a zpracovat vyhodnocení na základě všech, a nikoliv pouze vybraných, ukazatelů. Některé budou mít na území větší vliv, některé menší, ale nelze je opominout. Lze předpokládat, že úředník úřadu územního plánování (ÚÚP) tuto odbornost má, je tedy nutné, aby ji sám uplatnil při zpracování nebo při požadavcích na externího zpracovatele.

Pokud tedy bude vybrán externí zpracovatel ÚAP, je důležité, aby měl zkušenosti v oblasti územního plánování a neřešil jen aktualizaci výše uvedených, větší nevhodně vybraných, ukazatelů.

Zde si s dovolením vypůjčím některé atributy a údaje z několika starších i novějších zpracovaných ÚAP.

Hodnocení pilíře životního prostředí

- Ukazatel indexu radonového rizika, v daných ÚAP je proveden výpočtem procent ploch s vysokým, středním a nízkým radonovým rizikem; jedná se o údaj vztažený k celkové ploše obce a nikoliv k ploše zastavěného území, případně ještě lépe zastavitelných ploch; **přesto se jedná o údaj, který byl v celkovém vyhodnocení postaven na identickou úroveň jako množství lesních porostů a ploch trvalého travního porostu**; výřezy geologických map zabraly devět stran; přínos této informace je prakticky nulový, problém radonového rizika je řešitelný technicky a většinou nemá přímý vliv na vymezení zastavitelných ploch v územním plánu (ÚP) – řeší se až v rámci výstavby konkrétního objektu a jeho technického řešení.
- Kvalita zemědělského půdního fondu (ZPF); údaj důležitý z hlediska ochrany ZPF, ale větší vliv má v hospodářském pilíři a možném rozvoji obce, přesto v daných ÚAP bylo procentuální zastoupení tříd I. a II. ochrany ZPF dáno jako významné zastoupení při vyhodnocení pilíře životního prostředí, a to bez ohledu na sklonitost terénu, velikost obce a její zastavěnost; paradoxně pak vychází z tohoto hodnoce-

ní lépe malá obec, která nemá vůbec lesy, má velkou část katastru zastavěnou a zbytek tvoří orná půda; opět byl tento „ukazatel“ postaven na stejnou úroveň jako ukazatele kvality lesních porostů, poměr zastavěnosti a další.

- Množství zdrojů podzemních vod; vybraný ukazatel hodnotí strukturu zdrojů, ale jeho reálný dopad na rozvoj území je relativně malý, pokud se nejedná o území, které nelze připojit na dálkový vodovod; důležitější údaj je možnost zadržování vody v krajině a obecná struktura krajiny, ale tento údaj nelze přímo najít v databázi; výsledné hodnocení = vysoce kvalitní území hodnocené po všech stránkách dobře (zařazené v CHKO, s velkým množstvím nivních půd a lesů) je z hlediska ÚAP hodnoceno negativně, protože má málo vodních zdrojů na hektar.

Jedná se pouze o výběr několika ukazatelů. Zpracovatel vybral několik dobře dostupných dat a z nich vytvořil „odbornou analýzu“. Problém je, že vůbec nehodnotil jiné údaje, např. to, že v území jsou malé i velké obce, nehodnotil rozdílnost obcí v území, nehodnotil, že v území je významná vodoteč a obce kolem ní jsou prostě jiné, např. s nižší bonitou půdy. Vůbec zde nebyla zhodnocena zatížení ze silnice I. třídy a dálnice, ani to, že na okraji ORP se zvedá pahorkatina, která má úplně jinou strukturu, a obce v ní prostě budou jiné. Nejlépe hodnocené pak byly skutečně obce s nejnižším radonovým rizikem podél dálnice, protože to tak prostě vyšlo v číslech.

Hodnocení pilíře pro hospodářský rozvoj

- Podíl ploch výroby; zajímavý indikátor, pokud by se všechny obce nalézaly v průmyslové oblasti a byly všechny stejné, ideálně i stejně daleko od páteřní komunikace; indikátor vůbec nezohledňuje další sektory hospodářství, v daných ÚAP skutečně nebylo doplněno vyhodnocení primárního a terciálního sektoru. Přitom se jedná o oblast s nadstandardní kvalitou krajiny, rekreační oblast s velkým zatížením cestovním ruchem a navazujícími službami. Ukazatel tak pomíjí služby v oblasti cestovního ruchu, tvořící primární zdroj obživy místních, a také lesnictví

a pastevectví, tvořící druhý nejvyšší podíl zaměstnanosti. Přitom zde jsou tzv. tvrdá číselná data relativně dostupná.

- Napojení na vodovod a kanalizaci; opět údaj, který je jistě neopominutelný; v daném případě se ale jedná o území s velmi rozptýlenou zástavbou v krajině s výrazně členitým reliéfem, zde navíc v území s velkým množstvím podzemní vody; většina ploch v území má svoje vlastní dobře dostupné a kapacitně vyhovující zdroje podzemní vody a díky rozptýlené struktuře osídlení má většina obcí centrální odkanalizování pouze v jádrovém sídle, protože je prostě neekonomické a technicky náročné odkanalizování i navazujících menších sídel; přesto se jedná o číselný údaj postavený na stejnou úroveň jako dopravní dostupnost.

Hodnocení pilíře pro soudržnost společenství obyvatel

Snad nejvíce problematické vyhodnocení, pokud je provedeno čistě na základě dat a údajů ze sčítání bez znalosti území nebo dalších souvislostí. Jako základní ukazatel je téměř všude vybrán údaj o počtu obyvatel, jako další ukazatel míra plánovaného růstu zastavěného území a intenzita bytové výstavby. Pro modelové vyhodnocení uvádím, že např. v konkrétním případě lze dohledat hodnocení typu:

- růst počtu obyvatel 4,4 % = 0 bodů,
- vymezení rozvojových ploch pro bydlení v ÚP 33 % = 1 bod (!!!),
- růst počtu bytů 14 % = 2 body.

Typická obec v oblasti cestovního ruchu tak získala tři body z možných šesti, tzn. že je na tom relativně dobře. Otázkou zůstává bodové hodnocení – v ORP je relativní stálý počet obyvatel, úbytek je minimální, přesto je dáno 0 bodů za růst, naopak je kladně hodnoceno téměř 33% navýšení zastavitelných ploch oproti zastavěnému území? Růst počtu bytů o 14 % při současném nárůstu počtu obyvatel by asi byl relativně přiměřený, ale jen bez znalosti dalších souvislostí.

Jaká je však realita obce? Většina nově postavených bytů je prodávána developerem jako investiční byty v rekreační oblasti, znamenají tak výrazný nárůst

rekreantů, nikoliv stálých obyvatel. Identicky velikost rozvojových ploch v platném ÚP, převážně pro bydlení, je již dnes z části v realizaci na vícebytové rodinné domy, povětšinou tři byty a dva nebytové prostory, reálně sloužící jako ubytovací jednotky. Jedná se o starší ÚP, který není v podrobnosti s prvky regulačního plánu, nemůže tak obsahovat regulaci počtu bytových jednotek. Navíc přemrštěná velikost rozvojových ploch tak brání reálnému vymezení i jednotlivého pozemku potřebného pro výstavbu standardního rodinného domu pro dorůstající generaci místních. Pozn.: tato obec je v daných ÚAP vyhodnocena na základě i dalších číselných ukazatelů jako obec s nejlepším koeficientem pro soudržnost společenství obyvatel!

Ve většině výše uvedených případů by stačilo, aby pořizovatel jednal se starosty a výsledné vyhodnocení nedělal jen na základě číselných údajů a dostupných dat, ale zejména na základě skutečných, ne pouze číselných a procentuálních údajů o obci. Také převádění dat na konkrétní obec je při nestejně velikosti a vybavenosti zcela zavádějící. Typicky malá obec bez vybavenosti může vyjít ve vyhodnocení zcela negativně na základě číselných údajů, reálně je ale obec třeba obklopena zástavbou sousední bývalé střediskové obce a využívá její vybavenosti a služeb. Dosti často bývá zastavěné území této malé obce lépe dostupnější centru větší obce než některé části území této velké.

Zpracovatelé by tak neměli hledět jen na demografické či jiné „tvrdé“ údaje, ale měli by je umět dát do souvislostí a projednat realitu se starosty.

Co by tedy pomohlo zpracovatelům v jejich práci? Standardizace územních plánů a digitální technická mapa území. Obecně je zbylá databáze podkladů na velmi vysoké úrovni a lokální průzkumy byly většinou také dobře zpracované. Bohužel kvalita podkladů sítí ve vlastnictví obce je poplatná době jejich vzniku a dost často je na velmi špatné úrovni, v databázi se tak objevují mnohokrát jen data z plánů rozvoje vodovodů a kanalizací, která ovšem již neodpovídají realitě, a i obce jsou překvapeně, co obsahují.

Standardizace územních plánů pomůže zpracovateli porovnávat relativně identická data, lze tedy porovnat rozmístění záměrů technické a dopravní infrastruktury, strukturu ploch občanské vybavenosti apod. Lze tak jednoznačně provést analýzu, která skutečně vypoví o dostupnosti školy i pro sousední obec, která číselně vychází špatně, reálně má ale dostupnost více než dobrou, jen do sousední obce. Lze vyhodnotit i údaje z obcí za hranici správního území obce s rozšířenou působností a nepožadovat doplnění jakékoli funkce na hranici území, když sousední obec je spádová i pro část jiné.

Na základě podrobných údajů z územních plánů lze také lépe definovat charakteristiku obce a její funkční začlenění v území. Pravděpodobně pak nastane zjištění, že je řešené území nutné rozčlenit na různé zóny nebo plochy, které se chovají v celku odlišně. Část území bude zemědělská, část výrobní, část rekreační atd. Ke každé části je nutné přistupovat rozdílně a nesnažit se za každou cenu docílit teoretické vyváženosti územních podmínek. Každá část území je jedinečná a nemůže obsahovat jen pozitiva ve vyhodnocení pilířů. V hodnotné zemědělské krajině asi nebude nejvhodnější požadovat logistická nebo výrobní centra jen z důvodu jejich absence, stejně tak v území s vyšší krajinnou hodnotou a limity ochrany přírody a krajiny. Naopak v území s vysokou zastavěností výrobními plochami, nekvalitní zemědělskou půdou a hustou dopravní sítí nebude požadavek na navýšení ploch bydlení jen proto, že tam procenta zůstávají.

Pohled zpracovatele územního plánu

Předpokládám, že většina zpracovatelů územních plánů zná ÚAP pro obce, které v území zpracovává, a neomezuje se pouze na data a karty obcí. Je tedy pro projektanta občas dosti frustrující pročíst se stovkou stran a zjistit, že z velké části obsahují seznam položek databáze, z další části množství grafů a tabulek matematicky a prezentačně dokonalého zpracování „vybraných ukazatelů“, které v lepším případě nejsou alespoň zavádějící. Kvalitně bývá

zpracována SWOT analýza, v oblasti příležitostí a hrozeb většinou ale degradovaná na pouhý opak silných a slabých stránek. Na řadu přicházejí karty obcí, u kterých ale nastává jeden základní problém.

Je nutné přesně brát v potaz pojmy dané stavebním zákonem a prováděcí vyhláškou:

- zákon č. 283/2021 Sb., § 62 (1)
Územně analytické podklady slouží zejména jako odborný podklad pro pořizování politiky územního rozvoje, územně plánovacích dokumentací, územních studií, územních opatření, vymezení zastavěného území a pro rozhodování v území.
- vyhláška č. 157/2024 Sb., § 6 (2)
Textová část rozboru udržitelného rozvoje území obsahuje
 - a) zjištění a vyhodnocení **pozitiv a negativ v území** v členění (...),
 - b) vyhodnocení územních podmínek pro příznivé životní prostředí, hospodářský rozvoj a soudržnost společenství obyvatel území včetně jejich vzájemných vazeb a trendů vývoje území,
 - c) určení problémů **k řešení v územně plánovací dokumentaci**, případně v územní studii (...).

Zákon definuje ÚAP jako odborný podklad, vyhláška upřesňuje a klade požadavky. V části a) a b) je vyhodnocení komplexní, v části c) textu je ale již výslovně uvedeno „k řešení v územně plánovací dokumentaci“. A zde nastává onen výše zmiňovaný problém karty obcí – ty většinou totiž obsahují i požadavky, které nelze řešit v rámci územního plánu.

Ideální situace by v ÚAP byla, pokud by veškerá vyhodnocení v části a) a b) byla komplexní, ve všech souvislostech i mimo oblasti územního plánování. Projektant z nich pak může čerpat do návrhu koncepcí, řešit s obcí varianty, které problémy lze redukovat za pomoci nástrojů územního plánování, a čerpat i do odůvodnění územního plánu.

Žádná z položek uvedená v části c), běžně tedy v kartě obce, však nesmí obsahovat požadavek, který není řešitelný v územně plánovací dokumentaci. Projektant pak musí vcelku složitě odůvodňovat v návrhu územního plánu, proč

nesplnil požadavky, které mu tento odborný podklad stanovil.

Níže je uvedeno několik typických požadavků, které do karty obcí patřit mohou, ale je nutné je definovat správně tak, aby byly uchopitelné nástroji územního plánování:

- Nezvyšovat stávající zornění zemědělské půdy; jak řešit v územním plánu a jak odůvodnit splnění požadavku? Na základě dostupných údajů a zejména územní studie krajiny lze odůvodnit vymezení ploch změn v krajině, požadavek by měl tedy být právě směrem k vymezení ploch změn v krajině, které budou upřednostňovat jiné plochy s rozdílným způsobem využití (RZV) – např. plochy trvalých travních porostů (AL), plochy smíšené krajinné všeobecné (MU) atd.
- Střet zastavitelné plochy a I. a II. třídy ochrany ZPF; s ohledem na změnu zákona o ochraně ZPF se jedná o relevantní údaj především pro nový územní plán; těžko se však paušálně vyhodnocuje u změn.
- Nevymezovat rozvojové plochy bez vybudování řádů vodovodu a kanalizace; požadavek prakticky blokuje rozvoj – bez vymezení rozvojových ploch je nedůvodná investice do území, navíc zasíťované plochy ani nemusí být následně z jiných důvodů vymezeny do zastavitelných ploch a investice je tak marná a nesmyslná, požadavek by tedy měl znít například na etapiza-

ci, případně u ploch s nutnou investicí do infrastruktury požadovat podmínku plánovací smlouvy v ÚP.

Výčet by mohl pokračovat v podstatě do nekonečna, ale spíše je to ukázka těžko uchopitelných požadavků do územního plánu a jeho odůvodnění. Při zpracování požadavků v rámci karty obce je tak nutné vždy kontrolovat, jestli je to v rámci řešení v územně plánovací dokumentaci dle stavebního zákona a předpisů souvisejících vůbec možné. Důležitá je tedy zejména formulace konkrétního požadavku.

Také požadavky vyplývající přímo z limitů nebo z nadřazené dokumentace je chybné duplikovat do karty obce. Opět musí projektant řešit odůvodnění požadavku, který má v rámci odůvodnění územního plánu nebo jeho změny již jinde, protože se jím musí zabývat zejména na základě právních předpisů. Karta by tak měla primárně řešit požadavky vyplývající z rozboru udržitelného rozvoje území a zároveň řešitelné v územním plánu.

Závěr

Není třeba se vůbec zabírat otázkou, zda mají územně analytické podklady smysl – mají, a to obrovský, ať již pro zadání územních plánů a jejich změn, vlastní rozvoj území, územní plánování

jako celek i jako značně důležitá opora v rámci soudních přezkumů územních plánů.

Je ale zapotřebí, aby k nim v rámci pořizování a využití přistupovali všichni zúčastnění odpovědně. Pořizovatelé musí umět odůvodnit jejich potřebu zejména starostům obcí, musí požadovat po projektantovi důsledné odůvodnění požadavků splnitelných v rámci daného územního plánu. Je zcela nezbytné aby se procesu pořizování alespoň úplné aktualizace aktivně účastnili zástupci obcí, ideálně i projektanti územních plánů v území. Ano, jedná se o zátěž městského úřadu obce s rozšířenou působností i o další časové zatížení starostů a zástupců obcí. Vložená časová investice se ale vrátí velmi rychle s kvalitně zpracovanými územními plány, zjednodušeným projednáním a koordinací v rámci řešeného území. Lze konstatovat, že toto vše stejně musí úřad i projektant řešit, ale na základě kvalitních informací z ÚAP to zabere ve výsledku méně času všem v procesu zpracování i pořizování územního plánu nebo jeho změny a výsledek bude kvalitně odůvodněn a bude odpovídat širším souvislostem v území.

Takže ano, stejně jako cokoliv jiného – je to převážně o lidech.

Ing. arch. Tomáš Russe

ENGLISH ABSTRACT

SAD – A Source of Emotion and Misunderstanding? by Tomáš Russe

The article assesses the approach to the issue of carrying out analyses of spatial analytical documents (SAD) from the perspective of a designer, as well as from the perspective of a municipal representative and external technical cooperation during the complete update of the documents. It focuses on the occasional misunderstanding of the differences between individual parts and the resulting problems, particularly the reluctance of planning authorities and municipalities to deal with the documents at all.