

ÚZEMNĚ ANALYTICKÉ PODKLADY A ÚŘADY ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ, OČEKÁVÁNÍ A MOŽNOSTI

Martin Tunka

Článek shrnuje důvody vzniku územně analytických podkladů (ÚAP), s nimi spojované potřeby a očekávání, především v souvislosti s činnostmi úřadů územního plánování¹, které jsou pořizovateli územně analytických podkladů pro správní obvod obcí s rozšířenou působností (dále jen ÚAP).

Před vznikem ÚAP

Znalost stavu území, hlavně možností a potřeb jeho změn, byla vždy nezbytná pro zpracování územně plánovací dokumentace (ÚPD). Už od roku 1976 stavební zákon² pro tento účel zavedl územně technické podklady (ÚTP) „(...) jakožto účelově zaměřené a soustavně doplňované soubory údajů charakterizujících stav a podmínky území“. Zpracovávaly se pro celé území republiky, pořizovala je příslušná ministerstva. S jejich souhlasem mohly „(...) některé ÚTP pořizovat krajské

národní výbory a národní výbor hl. m. Prahy“³. Zjednodušeně řečeno, informace o území a jejich analýzy se zpracovávaly pro potřeby centra, které je i publikovalo, státní ústav TERPLAN (zanikl v roce 1992) vytvářel tzv. integrovaný informační systém o území (ISÚ), nicméně možnosti tehdejších informačních technologií byly omezené.

V roce 1998 umožnila novela stavebního zákona pořizovat ÚTP všem orgánům územního plánování, kterými byly okresní úřady a obce. Ministerstvo

pro místní rozvoj (MMR) bylo zmocněno pořizovat ÚTP pro celé území České republiky prověřující pravidelně stav a záměry uspořádání území. Obsah ÚTP byl upraven stručně jedním paragrafem prováděcí vyhlášky.⁴ Těto úpravě předcházela v roce 1996 ověřovací studie navrhuje založení souborů dat pro osm vybraných okresů.

Při přípravě stavebního zákona číslo 183/2006 Sb. byly posuzovány ÚTP okresních úřadů, ze kterých vyplynulo,

¹ Úřadem územního plánování (ÚÚP) je v článku označován úřad, který je součástí úřadu obce s rozšířenou působností (ORP), ne tedy ÚÚP, který je součástí krajského úřadu.

² Viz zákon č. 50/1976 Sb.

³ HEGENBART, M.; LANČ, J.; SAKAŘ, B. 1992. *Stavební zákon a předpisy související*. 1. vyd. Praha: SEVT. ISBN 80-7049-044-6.

⁴ Viz vyhláška č. 131/1998 Sb. a vyhláška č. 135/2001 Sb.

že počet zjišťovaných druhů informací o území se pohyboval cca od 20 do 150, víceméně v závislosti na zájmu konkrétních pracovníků okresního úřadu. Autorovi článku není známo, že by ÚTP pořizovaly úřady obcí s rozšířenou působností, které vznikly v roce 2002 po zrušení okresních úřadů.

Do konce roku 2006 byly v prováděcí vyhlášce ke stavebnímu zákonu uváděny činnosti a podklady při pořizování ÚPD, v nichž byly zahrnuty i průzkumy a rozborů prováděné zpracovatelem ÚPD. Z této doby nejspíš pochází citát „Urbanisti jsou takoví lepší turisté.“ (zdroj Ing. arch. J. Slanina). K tomu jejich činnost znamenala ještě i pátrání po dostupných podkladech a informacích včetně vyhledávání institucí, které by je mohly poskytnout, některé informace podléhaly různé míře utajení. Stalo se, že pro jeden vodní zdroj byla vymezena tři rozdílná ochranná pásma. Na dokreslení situace je nutno dodat, že teprve v roce 1990 získaly obce právo schvalovat územní plány sídelních útvarů (dřívější označení územních plánů), které do té doby pořizovaly okresní národní výbory. Schválily jich cca 200.

Důvody pro vznik ÚAP

Důvody pro změnu této situace jsou shrnuty v důvodové zprávě z května 2005 zpracované k návrhu zákona č. 183/2006 Sb. V ní je mj. uvedeno:

„Komplexní znalost o limitech a možnostech území je nyní získávána v rámci vstupní etapy (průzkumy a rozborů) pořizování územně plánovací dokumentace (ÚPD) pro vybraná území a je financována územními samosprávami. V současnosti je znalost o limitech a možnostech území, významná pro činnost státní správy, získávána nesoustavně a nepravidelně při pořizování územně plánovací dokumentace cca u 350 územních plánů ročně z celkového počtu 6 254 obcí (tj. cca 5,5 % obcí). Nutno zdůraznit, že významnou zátěž ze svých rozpočtů přitom nesou zejména obce s méně než 5 000 obyvateli, pro něž je

pořízení územně plánovací dokumentace relativně nákladné. (...) Dle navrhované právní úpravy bude tato činnost vykonávána trvale a soustavně pro celé území republiky odbornými pracovníky úřadů obcí s rozšířenou působností (205 x 2 pracovníci) a krajských úřadů (14 x 3 pracovníci) při pořizování územně analytických podkladů představujících soustavou a průběžnou činnost na jejich údržbě v aktuálním stavu.“⁵

„Současná právní úprava nezajišťuje trvalou a aktuální znalost stavu území, omezení, možností, potřeb a podmínek změn jeho využití. Je nesystematicky a nesoustavně dostupná pouze tam, kde byly pořízeny územní plány. Jejich pořizování není povinné, děje se tak zhruba v 10–15letých cyklech a obsahují proto neaktuální a nespolehlivou znalost o stavu území. Tato znalost je nezbytná celoplošně, to znamená i tam, kde není schválena územně plánovací dokumentace. (...) Územně analytické podklady budou proto představovat významný podklad pro zpracování územních plánů (jejich pořizování se tím významně zrychlí a zlevní), pro zpracování dokumentace pro vydání územního rozhodnutí, projektové dokumentace staveb, pro rozhodování stavebních úřadů i pro zpracování posudků vyhodnocení vlivů záměru na životní prostředí.

Účelem územně analytických podkladů je hodnotit území a jeho změny v potřebných územních i časových souvislostech. To současná právní úprava nezabezpečuje.“⁶

Podmínky pro pořizování a aktualizaci ÚAP

Vznik ÚAP a určení jejich pořizovatele byly reakcí na reformu veřejné správy v letech 1990–2002, při které zanikly krajské a okresní národní výbory, vznikly a zanikly okresní úřady, vznikly kraje se svými úřady, vzniklo 205 obcí s rozšířenou působností, jejichž úřady byly na úseku územního plánování pojmenovány jako úřady územního plánování. Ty po okresních úřadech převzaly povinnost

pořizovat pro obce územní a regulační plány, nově také od roku 2007 získaly povinnost každé čtyři roky zpracovávat zprávu o uplatňování územních plánů, pořídit a trvale aktualizovat územně analytické podklady. K tomu všemu také ÚÚP na určitou dobu dostaly povinnost vydávat závazná stanoviska pro účely územního rozhodování.

Jak se úřadům územního plánování daří toto vše zvládat? Zajímavým zdrojem informací o činnosti ÚÚP je Analýza stavu na úseku územního plánování a stavebního řádu⁷ (dále též Analýza), na základě usnesení vlády ČR ze dne 19. října 2011 č. 774 zpracovávaná za tříletá období od roku 2008. V poslední Analýze za období 2018–2020 je např. uvedeno, že nejčastějším nedostatkem zjištěným při kontrolách prováděných krajskými úřady je nepořizování zpráv o uplatňování ÚPD, nepořizování aktualizací ÚAP a výkladové problémy.⁸ Z vyhodnocení krajských úřadů vyplynulo, že vlivem nárůstu ostatní činnosti ÚÚP (zejména agenda závazných stanovisek) se nepořizují aktualizace ÚAP a odsunulo se pořizování ÚPD.

Pro plnění agendy pořizování ÚAP byl každý úřad ORP od roku 2007 posílen ze státního rozpočtu o prostředky pro dva nové pracovníky. To se v průběhu dalších let nějakým způsobem přestalo projevovat. Jak vyplývá z Analýzy v letech 2018–2020, mělo 25 % ÚÚP maximálně dva úředníky, kteří se věnují nejen pořizování ÚPD pro obce, včetně zpracování zpráv o jejím uplatňování, ale také pořizují a aktualizují ÚAP.

Udržitelný rozvoj území

Jedním z hlavních cílů územního plánování je vytváření předpokladů pro udržitelný rozvoj území. K jeho pochopení je dobré připomenout dobové souvislosti. Předlistopadový režim opomíjel problematiku životního prostředí a požadavky na jeho kvalitu. Reakcí na to byl v letech 1990–2006 výrazný důraz na posuzování vlivů územního plánování na životní

⁵Viz str. 10 důvodové zprávy.

⁶Viz důvodové zprávy k § 26 – Územně analytické podklady.

⁷Viz <https://www.uur.cz/stavebni-rad/analiza-stavu-na-useku-sr-a-up/>.

⁸Viz str. 10 Analýzy.

prostředí. Svým způsobem ustoupily do pozadí požadavky na vyvážené řešení rozvoje území v komplexních souvislostech. V roce 2007 byl proto stavebním zákonem definován pojem udržitelný rozvoj území, vyhodnocení vlivu uplatňování územně plánovací dokumentace na udržitelný rozvoj území a byla stanovena povinnost zpracovávat v rámci ÚAP rozbor udržitelného rozvoje území (RURÚ). Hlavním účelem tohoto rozboru je, aby vlivy na životní prostředí nebyly posuzovány izolovaně, ale v souvislostech spolu s vlivy na hospodářský rozvoj, což lze chápat jako otázku podmínek pro obživu v hodnoceném území, spolu s podmínkami pro soudržnost společenství obyvatel území. Pro tu je rozhodující především dosažitelnost potřebné veřejné infrastruktury. Nedostatků v některém z tzv. pilířů udržitelného rozvoje území mohou např. vyvolávat dojížďku mezi obcemi za prací, za vzděláním, službami, rekreací či mohou být příčinou vyhlidňování některých obcí a oblastí.

K podkladům pro rozbor udržitelného rozvoje území v ÚAP

S určitým zjednodušením lze říci, že ve stavebním zákoně obsažená speciální úprava sdílení informací o území „předběhla“ v roce 2007 tehdejší obecnou právní úpravu např. tím, že byly definovány pojmy údaje o území, poskytovatel údajů o území a jeho povinnosti. Důsledkům jejich neplnění by bylo vhodné

věnovat pozornost. Stává se, že údaje o území někdy „vyplavou na veřejnost“ teprve při projednávání návrhu ÚPD, kdy se na ně odkazují orgány veřejné správy ve stanoviscích, přestože nebyly poskytnuty pro zpracování ÚAP. Další vývoj obecné právní úpravy sdílení informací se projevuje v podmínkách pro tvorbu ÚAP – viz např. rozvoj obsahu Registru územní identifikace, adres a nemovitostí (RÚIAN), je umožněno používat digitální technické mapy kraje, případně digitální technické mapy obce a digitální mapy veřejné správy. Novou situaci navodí centrální databáze ÚAP, kterou povede MMR. To vše souvisí především se zlepšováním podmínek pro zpracování podkladů pro udržitelný rozvoj území (PRURÚ).

K rozboru udržitelného rozvoje území v ÚAP

Oproti aktualizaci podkladů pro rozbor udržitelného rozvoje území je zpracování vlastního rozboru obtížnější a náročnější, vyžaduje vyhodnotit podmínky udržitelného rozvoje a jejich vzájemný vztah ve správním území ORP, v souvislostech přesahujících území jednotlivých obcí. Výsledkem by mělo být určení problémů k řešení v jednotlivých územních plánech. Jednodušší je zaměřit se na problémy spojené s rozvojem jedné obce a řešitelné pouze jejím územním plánem. Náročnější je zjišťování nadmístních problémů, které není možné nebo účelné řešit v zásadách územního rozvoje, a přesto jsou pro obce zatěžu-

jící. Jedná se např. o „spádovou turistiku“ – hledání školy pro děti nových obyvatel obce, která spolu s rozvojem bydlení ve svém územním plánu neřešila podmínky pro zvýšení kapacity své školy nebo školu ani nemá.

Na závěr

Úřady územního plánování mají od svého vzniku povinnost poskytovat obcím ve správním obvodu ORP řadu služeb, což není vždy snadné. Smyslem činnosti úřadu územního plánování není pouhá administrace procesu pořizování jednotlivých územních plánů, to za určitých podmínek mohou provádět i obecní úřady.

Zpracování rozboru udržitelného rozvoje území by mělo napomáhat koordinaci rozvoje obcí v potřebných souvislostech správního území ORP, protože žádná obec není uzavřeným světem izolovaným od svého okolí. Je to náročný úkol, protože tyto správní celky nejsou vždy výsledkem přirozeného vývoje sídelní struktury, ne vždy se shodují se spádovým územím dojížďky za prací a službami. I když o řešení nadmístních problémů není vždy zájem, jejich zjišťování v ÚAP je zapotřebí a má smysl. Další možností vedoucí ke společnému řešení nadmístních problémů by mohla být činnost společenství obcí, která jsou nově uvedena v zákoně o obcích.

Ing. arch. Martin Tunka, CSc.

ENGLISH ABSTRACT

Spatial Analytical Documents and Spatial Planning Authorities, Expectations and Possibilities, by Martin Tunka

The article summarizes the reasons for the creation of spatial analytical documents (SAD), the associated needs and expectations, primarily in connection with the activities of planning spatial authorities, which are the developers of spatial analytical documents for the administrative districts of municipalities with extended powers (hereinafter referred to as SAD).