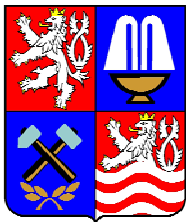


# **METODIKA ZPRACOVÁNÍ ÚAP KARLOVARSKÉHO KRAJE**



**Svazek 1**  
**Analytická část**

březen 2011



**Objednatel:**

Krajský úřad Karlovarského kraje, odbor regionálního rozvoje,  
Závodní 353/88, 360 21 Karlovy Vary - Dvory

**Zhotovitel:**

Atelier T-plan, s.r.o.  
Na Šachtě 497/9, Praha 7 – Holešovice, 170 00

.....  
RNDr. Libor Krajíček  
jednatel

.....  
RNDr. Libor Krajíček  
zodpovědný řešitel

*Spolupráce:*  
*RNDr. Jiří Jedlička*  
*Ing. Václav Jetel*

**březen 2011**  
**zakázka č. 2011002**

## OBSAH

1. ÚVOD.....	1
2. SOUHRNNÁ REŠERŠE VYBRANÝCH ÚAP .....	3
2.1. Základní charakteristiky.....	3
2.2. Poznámky a komentáře k jednotlivým ÚAP .....	6
3. METODICKÉ MATERIÁLY MMR A ÚÚR .....	12
3.1. Metodická pomůcka k aktualizaci RURÚ v ÚAP obcí .....	12
3.2. Metodické sdělení odboru územního plánování MMR k aktualizaci územně analytických podkladů, části "Rozbor udržitelného rozvoje území" .....	14
3.3. Doporučení ke zpracování a příklady aktualizace rozboru udržitelného rozvoje území v územně analytických podkladech obcí .....	15
4. DISKUSE VYBRANÝCH METODICKÝCH ASPEKTŮ ÚAP A RURÚ.....	16

## 1. ÚVOD

Předložený svazek 1 je výstupem první fáze prací na projektu „Metodika zpracování Územně analytických podkladů Karlovarského kraje“ (dále jen „Metodika ÚAP KK“), jehož pořizovatelem je Krajský úřad Karlovarského kraje, odbor regionálního rozvoje. Obsahem tohoto svazku je jednak analýza metodiky zpracování územně analytických podklad vybraných krajů a dále rešerše metodických materiálů MMR zabývajících se v obecné rovině metodologií územně analytických podkladů. Úkolem této části prací je zdokumentování možných přístupů ke zpracování ÚAP na úrovni kraje (zejména rozboru udržitelného rozvoje území<sup>1</sup>) jako podkladu pro návrh metodického návodu pro zpracování aktualizace územně plánovacího podkladu ÚAP KK (dále jen „Metodický návod ÚAP KK“). Vlastní Metodický návod ÚAP KK (návrhová část) je prezentován v samostatném svazku<sup>2</sup>.

Výběr krajských ÚAP byl motivován snahou podchytit hlavní metodické postupy aplikované při zpracování „úvodních“ územně analytických podkladů (tj. prvních po nabytí účinnosti zákona č. 183/2006 Sb. ) v období 2008-2009, případně při jejich první aktualizaci v r. 2010. Z tohoto důvodu byly k analýze doporučeny ÚAP od zpracovatelů, zajišťujících zpracování ve více krajích ČR (viz tabulka):

Zpracovatel ÚAP	Kraj
Atelier T-plan, s.r.o.	ÚK, PAK, VYS, JMK, MSK
DHV spol s.r.o. (ve spolupráci s RRA PK o.p.s. a AURS s.r.o.)	PK
Ekotoxa s.r.o.	KHK, JČK, KK <sup>3</sup>
Institut regionálních informací s.r.o.	LK, OK, ZK
Ing. arch. V. Poláčková a kol. (ve spolupráci s Hydrossoft Veleslavín, s.r.o.)	StčK

Po dohodě s objednatelům byly proto analyzovány územně analytické podklady krajů Středočeského, Karlovarského, Libereckého a Moravskoslezského, doplněné vzhledem ke své specifčnosti o ÚAP Hlavního města Prahy. S výjimkou ÚAP KK byly ostatní materiály převzaty z veřejných prezentací na internetových stránkách uvedených krajů.

Rešerše metodických postupů rozboru udržitelného rozvoje území aplikovaných v těchto ÚAP byly zpracovány se zaměřením na:

- SWOT analýzy (definice jednotlivých kategorií SWOT, vazba výroků na kompetence a možnosti nástrojů územního plánování, zejm. ÚPD a ÚPP),
- použité indikátory v jednotlivých pilířích udržitelného rozvoje (vypovídací schopnost, zdrojová data, způsob výpočtu, forma vyjádření),
- postupy výpočtu vyváženosti územních podmínek pro udržitelný rozvoj.

<sup>1</sup> Dále jen RURÚ.

<sup>2</sup> Metodika zpracování ÚAP Karlovarského kraje – Svazek 2.

<sup>3</sup> Ve spolupráci s Integra Consulting Services s.r.o.

Z metodických materiálů MMR a Ústavu územního rozvoje Brno<sup>4</sup> pro zpracování ÚAP byly z hlediska využitelnosti pro ÚAP KK analyzovány:

- Metodická pomůcka k aktualizaci rozboru udržitelného rozvoje území v ÚAP obcí (prof. Karel Maier 05/2009),
- Metodické sdělení odboru územního plánování MMR k aktualizaci územně analytických podkladů, části "Rozbor udržitelného rozvoje území" (05/2010),
- Doporučení ke zpracování a příklady aktualizace rozboru udržitelného rozvoje území v územně analytických podkladech obcí (09/2010).

Struktura svazku 1 vychází z charakteru analyzovaných dokumentů. ÚAP krajů jsou svým rozsahem značně obsáhlé. Z tohoto důvodu je v následující kapitole prezentován pouze souhrn nejdůležitějších faktů. Metodické materiály MMR jsou diskutovány jednotlivě. Závěrečnou část pak tvoří diskuse vybraných problémů spojených se zpracováním ÚAP.

---

<sup>4</sup> Dále jen ÚÚR.

## 2. SOUHRNNÁ REŠERŠE VYBRANÝCH ÚAP

### 2.1. Základní charakteristiky

Pro analýzy metodických postupů byly po dohodě s objednatelem vybrány následující územně analytické podklady:

Název	Zpracovatel
Územně analytické podklady Karlovarského kraje	Krajský úřad KK – odbor regionálního rozvoje, ve spolupráci s Ekotoxa s.r.o. a Integra Consulting Services s.r.o. (2009)
Územně analytické podklady Středočeského kraje (aktualizace 2010)	Ing. arch. Poláčková a kol. ve spolupráci s Hydrossoft Veveslavín, s.r.o. (2010)
Územně analytické podklady Libereckého kraje – Rozbor udržitelného rozvoje území (aktualizace 2010) <sup>5</sup>	Institut regionálních informací s.r.o. (2010)
Územně analytické podklady Moravskoslezského kraje	Atelier T-plan, s.r.o. (2009)
Územně analytické podklady Hlavního města Prahy	Útvar rozvoje hlavního města Prahy (2008)

Z vybraného vzorku 5ti ÚAP krajské úrovně se tedy ve třech případech jedná o úvodní ÚAP, zpracované v období 2008-2009, v případě ÚAP Libereckého a Středočeského kraje jde již o 1. aktualizaci z roku 2010.

Rámcový charakter platné legislativy<sup>6</sup>, absence jednotné metodiky a logicky všeobecná nezkušenost s tímto typem územně plánovacího podkladu jsou důsledkem různého přístupu jednotlivých zpracovatelů z hlediska použitých metod, forem prezentace a tedy i obtížné porovnatelnosti výsledků, přičemž formální obsahová struktura ÚAP byla dodržena ve všech případech. Vybraný vzorek (kromě ÚAP HMP) reprezentuje tři nejvýznamnější zpracovatele, kteří zajišťovali zpracování ÚAP celkem 12 krajů ČR. Lze tedy předpokládat, že jsou podchyceny hlavní metodické přístupy použití při zpracování RURÚ i ÚAP jako celku.

Základní popisné charakteristiky jednotlivých dokumentů jsou uvedeny v tabelárním přehledu na následující stránce.

<sup>5</sup> Podklady pro rozbor udržitelného rozvoje území LK zpracoval Krajský úřad Libereckého kraje - odbor územního plánování a stavebního řádu (08/2010).

<sup>6</sup> §§ 26 – 29 zák. č. 183/2006 Sb., stavební zákon, v platném znění + §§ 4 a 5 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, v platném znění.

## Základní charakteristiky ÚAP kraje

	KK	STC	LK	MSK	HMP
Podklady pro RURÚ / RURÚ	dohromady	samostatně	samostatně	samostatně	dohromady
Počet stran	197	Podklady RURÚ 165 RURÚ 98	Podklady RURÚ 372 RURÚ cca 200	Podklady RURÚ 239 RURÚ 103	270, příloha 151
Vyhodnocení souvisejících a nadřazených koncepcí (pro kraj a ČR)	ano	ano (RURÚ)	ano (Podklady pro RURÚ)	ne	zřejmě ne
Vyhodnocení širších vztahů	ano	ano (RURÚ)	ano (Podklady pro RURÚ)	ne	ano, (velmi stručně)
Indikátory pro hodnocení pilířů UR (klíčové indikátory)	12 indikátorů pro každý pilíř UR (E, S, H) <sup>7</sup>	E = 20, S = 11, H = 17 v některých případech diskutabilní zařazení do jednotlivých pilířů	E = 13, S = 19, H = 26	E = 8, S = 14, H = 9 podrobný popis jednotlivých indikátorů z hlediska diference území kraje	162 indikátorů jen jako příloha k budoucímu sledování, řada indikátorů mimo rámec územního plánování
Územní jednotky	správní obvody ORP a kraj celkem	správní obvody POÚ, obce, katastrální území	rozdělení území na síť gridů („buňky“ o rozloze cca 16 ha) <sup>7</sup>	obce	celé město a 22 městských částí
Úroveň textových výstupů	standardní osnova, přehledné	vysoká, podrobný popis jednotlivých témat, kvalitní grafika v textu	RURÚ - pouze formální texty s obecnými formulacemi	dobrá, kartogramy v samostatné příloze	kvalitní text i grafika (kartogramy)
Úroveň dílčích SWOT	pouze stručné, souhrnné komentáře	velmi dobrá, územně specifikované, doplněné komentářem	pouze „technický“ komentář k jednotlivým jevům	dobrá, velmi podrobné a přehledné komentáře	přehledné, výroky rozděleny na obecné a specifické

<sup>7</sup> E- životní prostředí, S-soudržnost obyvatel v území, H – hospodářský rozvoj

	<b>KK</b>	<b>STC</b>	<b>LK</b>	<b>MSK</b>	<b>HMP</b>
Hodnocení jednotlivých pilířů UR	podíl celkového bodového součtu a počtu indikátorů v daném pilíři UR, poměrně stručný, popisný komentář	bodování výroků SWOT analýz (silné / slabé stránky), heslovitý komentář	diferenciace indikátorů přidělením „váhového koeficientu“, pouze stručné generalizující komentáře	bodování indikátorů, výstižné komentáře zaměřené na diferenciaci území kraje a její příčiny	pouze verbální, výstižný komentář
Vyváženost územních podmínek pilířů UR	součet hodnot podílů jednotlivých pilířů UR, stručný popisný komentář	verbální, samostatně pro 4 regionální segmenty území, včetně jejich základních charakteristik	nepřehledný koncept disparit a synergie s příliš podrobnou diferenciací (10 kategorií), nejasná regionalizace území kraje	Identifikace obcí s „nejvíce“ a „nejméně“ příznivými podmínkami v rámci jednotlivých pilířů UR	pouze verbální, výstižný komentář
Problémy k řešení v ÚPD	obecná doporučení pro jednotlivá sledovaná témata (s rozlišením na ZÚR a ÚP) + „přehled“ možných střetů záměrů ZÚR s hodnotami a limity území	rozlišeny problémy k řešení v ZÚR a v ÚP + oborová a územní specifikace problémů	chybí	územní střety záměrů s limity využití území, vzájemné prostorové střety záměrů + nové náměty k řešení v ÚPD	přehledně u každé kapitoly, některá doporučení sporná ve vztahu ke kompetencím ÚP
Hlavní pozitiva	jednoduchost, přehlednost	velmi kvalitní a podrobná analytická část, regionalizace území kraje, výstižná formulace problémů k řešení v ÚPD	velmi kvalitní a podrobné Podklady pro RURÚ	výstižné komentáře ke SWOT analýzám a k hodnocení územních podmínek pilířů ÚR, snaha o syntetický přístup	jednoduchost, přehlednost
Hlavní nedostatky	slabší analytická část, obecná specifikace problémů k řešení v ÚPD	přílišná podrobnost některých SWOT analýz s přesahem mimo oblast územního plánování, nejasná metodika výpočtu vyváženosti pilířů UR, bez vazby na regionalizaci území kraje	nepřehlednost, příliš obecné komentáře zaměřené na „technické aspekty“ (popis bodových hodnot), složitá metoda hodnocení	menší přehlednost, přílišná podrobnost některých SWOT analýz, ne zcela srozumitelný popis metody hodnocení	průměrná analytická část; čistě verbální a dosti obecné závěry bez územní diferenciaci



## 2.2. Poznámky a komentáře k jednotlivým ÚAP

### ÚAP KARLOVARSKÉHO KRAJE

- Textovou část tvoří 1 svazek, který zahrnuje analytickou i hodnotící část;
- Podklady pro RURÚ ve smyslu §4, odst. 1, písm a) vyhlášky č. 500 ve znění pozdějších předpisů jsou zpracovány ve formě výkresů hodnot, limitů a záměrů na provedení změn v území; další informace jsou uvedeny jako úvod k jednotlivým SWOT analýzám.
- Výstižné úvodní pasáže s přehledem základních pojmů a legislativních rámců UR.
- Stručné analytické texty v klasické osnově, ilustrované vhodnými mapami a tabulkami, časté jsou tabulky s kontextem Karlovarského kraje mezi ostatními kraji,
- Velmi stručné SWOT na konci každé kapitoly, občas proporčně i informačně nevyvážené (zejména u environmentálních témat); tatáž skutečnost je mnohdy uváděna jako příležitost i hrozba současně.
- Kap. 3.3 „Hygiena životního prostředí“ neobsahuje hodnocení hlukové zátěže území
- Kap. 3.7 „Sociodemografické podmínky“:
  - ⇒ zahrnuje (nelogicky) i rozbor využití území;
  - ⇒ úroveň grafů a kartodiagramů je slabší, hodně opřeno o všeobecné rozborů ČSÚ na úrovni krajů (např. údaje o vybavení na 100 000 obyvatel) a správních obvodů ORP, čímž zanikají některé podstatné informace o území (např. o struktuře osídlení).
  - ⇒ z porovnání KK s ostatními kraji ČR by měla být vyloučena Praha vzhledem ke své vysoké specifčnosti.
  - ⇒ úroveň rozboru demografického vývoje je slabší, chybí např. zmínka o předválečném obyvatelstvu, u cizinců není zmínka o národnostech (např. německé),
  - ⇒ rozbor věkové struktury nelogicky zařazen po nezaměstnanosti, ve SWOT se dubluje výrok "příznivá věková struktura" a "nízký průměrný věk obyvatelstva", výrok "dlouhodobě se zvyšuje podíl obyvatel v produktivním věku" podrobněji komentován, není zřejmé, jak dlouho bude pravdivý .
- Kap. 3.8. „Bydlení“ platí podobné výhrady jako v předchozí kapitole, zejména dosti obecné výroky ve SWOT analýze.
- Kap. 3.9. „Rekreace“ je omezen jen na cestovní ruch, rozbor rekreační infrastruktury je omezen na několik sumárních údajů za celý kraj.
- Kap. 4 „Souhrnné SWOT analýzy pilířů UR“:
  - ⇒ koncepce antagonistických a synergických vztahů jednotlivých výroků SWOT analýz by zasloužila podrobnější metodické vysvětlení
  - ⇒ číselné hodnocení vzájemných vazeb mezi jednotlivými pilíři postrádá doplňující komentář
- Kap. 5 „Vyhodnocení vyváženosti tří pilířů UR“:
  - ⇒ je provedeno pomocí 31 relativních indikátorů (některé použity ve dvou pilířích) do úrovně správních obvodů ORP,

- ⇒ takto generalizované výsledky zakrývají rozdíly mezi územními jednotkami nižšího řádu (obce), které jsou v rámci KK velmi významné (rozdílné charakteristiky velkých měst a obcí v horských oblastech – viz např. správní obvod ORP Karlovy Vary),
- ⇒ výběr indikátorů je v některých případech sporný, zejména chybí jejich podrobnější popis (např. zatížení území dopravou),
- ⇒ v tématu sociodemografických podmínek chybí problematika vývoje počtu obyvatel,
- ⇒ indikátor „počet obyvatel nad 65 let na 1 zařízení pro seniory“ (v tématu „bydlení“) bez zohlednění lůžkové kapacity těchto zařízení má spornou vypovídací schopnost,
- ⇒ v pilíři životního prostředí jsou některé indikátory duplicitní a bylo by vhodnější je sloučit (např. znečištění povrchových vod a znečištění podzemních vod, lesnatost a hospodářské lesy, velko- a maloplošná zvláště chráněná území přírody včetně EVL a PO Natura 2000),
- ⇒ metodika bodování indikátorů (převzata od Ekotoxa, s.r.o.) je jednoduchá, přijatelná a je stručně a srozumitelně popsána;
- ⇒ verbální hodnocení podmínek UR kraje však převážně jen stručnou „technickou rekapitulaci“ dosažených bodových hodnot, bez identifikace příčin a vzájemných souvislostí

## ÚAP STŘEDOČESKÉHO KRAJE – AKTUALIZACE 2010

### PODKLADY PRO RURÚ

Velmi podrobná obsahová struktura zohledňující s důrazem na vazby na resortní koncepci a dokumenty. Text je obsažný a přitom konkrétní (řada netradičních hodnocení) a snadno čtivý díky zařazení kvalitní grafiky do textu, zejména množství kartogramů v územním členění od katastrálních území až po správní obvody POÚ. Velmi dobrá a přitom stručná je kapitola o sídelní struktuře. Každá kapitola je zakončena krátkým souhrnem. Problematika datových zdrojů či indikátorů není samostatně komentována.

### RURÚ

- V úvodu podrobně komentuje související dokumenty o cílech udržitelného rozvoje včetně širších republikových a mezinárodních vazeb kraje
- SWOT analýzy
  - ⇒ jsou zpracovány atypicky formou odrážek (nikoli tabulky) a jsou velmi obsáhlé, některé části jsou doplněny faktografickým nebo metodickým komentářem pro jednotlivé výroky,
  - ⇒ jsou zpracovány za celý kraj, v některých tématech také doplňkově za vybrané části kraje nebo pro specifická témata (např. SWOT pro sídelní strukturu)
  - ⇒ převážná většina témat je doplněna kartogramem zpravidla v členění dle katastrálních území a správních obvodů POÚ,
  - ⇒ obsahově plní svůj účel dobře, přesto zjevně chybí vzájemná koordinace jednotlivých témat SWOT

- ⇒ řada výroků, zejména v oblasti environmentálního pilíře přesahuje rámec a možnosti územního plánování (např. zlepšení ovzduší ve vazbě na obměnu vozového parku a čištění komunikací).
- SWOT analýzy pilířů UR opět doplněny komentářem a dvojicí kartogramů dle katastrálních území a správních obvodů POÚ, bohužel zcela chybí metodický komentář, tj. které indikátory byly použity, příp. s jakým váhovým koeficientem a postup zpracování.
  - V rámci souhrnného hodnocení vyváženosti územních podmínek UR je velmi inspirativní funkčně typologická regionalizace území kraje (včetně grafického vymezení), vlastní hodnocení je provedeno verbálně, pro jednotlivé regionální segmenty. Hodnotící výroky jsou jasné a logické. Bohužel opět není uveden postup územního vymezení jednotlivých regionů, takže není jasné, zda je do vymezení pouze na základě empirie nebo zda vymezení vychází z hodnocení podmínek jednotlivých pilířů UR.
  - Souhrnné hodnocení podmínek pro UR je dále dokumentováno kartodiagramy pro katastrální území a správní obvody POU s poměrovým znázorněním úrovně každého ze 3 pilířů, avšak v textu není explicitně popsána žádná formálně kvantitativní metoda, popisující postup výpočtu.
  - Problémy k řešení v ÚPD jsou velmi dobře specifikovány jak v obecné rovině, tak na úrovni konkrétních záměrů. Velmi užitečné jsou doplňující komentáře k problémovému výkresu a k výkresu území s nejvyšší koncentrací očekávaných změn.

## AKTUALIZACE ÚAP LIBERECKÉHO KRAJE - AKTUALIZACE 2010

### PODKLADY PRO RURÚ<sup>8</sup>

Materiál má nestandardní, ale velmi zajímavou obsahovou strukturu členěnou dle pilířů udržitelného rozvoje. Jednotlivé kapitoly mají jednotnou a přehlednou strukturu:

- ⇒ Použité podklady
  - ⇒ Stav a vývoj území
  - ⇒ Hodnoty území
  - ⇒ Limity využití území
  - ⇒ Záměry na provedení změn v území
- Přínosem je široký záběr včetně méně často analyzovaných témat (např. rozdíly v počtech trvalého a denního obyvatelstva, středisková struktura osídlení včetně rozboru vazeb - „funkčních kooperací, veřejné rozpočty, veřejné vybavení atp.). Přesah mimo rámec územního plánování nepůsobí v tomto případě nelogicky. Hodnoceny jsou též vazby na sousední kraje ČR a zahraničí (Polsko, Německo).
  - Přehlednost a stručnost textu dokreslují ilustrativní kartogramy a mapky, zejména z databáze ČSÚ), užívá vhodně srovnání se sousedními kraji a ČR a časové řady ukazatelů, slovní vyhodnocení a komentáře jsou obsahem i rozsahem adekvátní s přiměřenými metodickými vysvětlivkami.

---

<sup>8</sup> Zpracoval Krajský úřad Libereckého kraje, odbor územního plánování a stavebního řádu.

**RURÚ<sup>9</sup>**

- Z celkového pojetí i z textů jednotlivých kapitol je patrná značná erudice autorů v oblasti zpracování geografických dat, ale slabší zkušenost s problematikou a terminologií územního plánování a jednotlivých témat UR, což vede ke kontrastu zdánlivě vysoce sofistikované a formalizované metody multikriteriální analýzy vč. použití sítě gridů a proti velmi kusému popisu metodiky, problematické volbě a zdůvodnění některých indikátorů, ale hlavně k slabším interpretacím výsledků hodnocení nebo zavádění nové, ne zcela srozumitelné terminologie.
- Užití šestiúhelníkové sítě územních jednotek ("buňky") – gridů o cca 16 ha, zdůvodnění mj. odvolávkou na teorii centrálních míst W. Christalera (1933) je povrchní a neaktuální; jedinou formální podobou s citovaným zdrojem je redukce systému osídlení na šestiúhelníkovou hierarchickou síť středisek, aplikovaný v této staré práci na prostředí agrární krajiny v Bavorsku.
- Vzhledem k tomu, že nejsou k dispozici dostatečně podrobné podklady o počtu obyvatel v územních jednotkách (použitelné by byly údaje za sčítací obvody SLBD), byl do buněk stejnoměrně přepočten počet obyvatel celé obce, aby bylo možné alespoň přibližně kvantifikovat míru dopadu jevů na obyvatele, nikoliv jen na území. Tento postup ale prakticky eliminuje smysl užití gridů u řady indikátorů, která v případě zasažení „buněk“ např. liniovým či plošným jevem může podat přesnější hodnocení detailních územních jednotek než v případě použití obcí jako základní územní jednotky
- V gridové síti je aplikováno multikriteriální hodnocení, výběr kritérií a jejich vah však není nijak komentován a zůstává blíže nerozvedenou „odbornou záležitostí“ autorů.
- Věcné komentáře převážně citují (kopírují) pasáže z podkladové části ÚAP 2010.
- Aplikace některých indikátorů není přesvědčivě zdůvodněna, např.:
  - ⇒ obec pod 500 obyvatel
  - ⇒ tržní ceny standardizovaných bytů
  - ⇒ intenzita druhého bydlení – není jasné, proč je počítána na počet bytů v dané jednotce (str. 35)
- Souhrnné hodnocení jednotlivých pilířů UR je dáno jen sumací jednotlivých výroků dílčích SWOT, kompetence územního plánování jsou vyjádřeny formou podbarvení jednotlivých výroků v tabulkách.
- Nejasný je celkový koncept míry synergie a disparit, včetně mapového výstupu s příliš detailním a ve svém důsledku nepřehledným členěním do deseti kategorií.
- Výsledkem je vágní a často až banální charakteristika jednotlivých oblastí, v kartogramu znázorněných pouze schematicky, bez jednoznačného územního vymezení, které vznikly mechanickou agregací buněk vyhodnocených bodováním jednotlivých pilířů.
- Problémy k řešení v ÚPD nejsou samostatně uvedeny, tabelární přehledy střetů s limity využití území jsou prezentovány pouze pro vybrané záměry (bez zdůvodnění výběru) a pouze pro omezený okruh limitů.

---

<sup>9</sup> Zpracoval Institut regionálních informací s.r.o. Brno

## ÚAP MORAVSKOSLEZSKÉHO KRAJE

### PODKLADY PRO RURÚ

- Jednotlivá témata jsou autory pojata individuálně, nicméně po informační stránce je úroveň zpracování v dobrém slova smyslu "tradiční". Svazek má klasickou obsahovou strukturu, velmi podobnou klasickým „průzkumům a rozborům“. Slabinou je absence vyhodnocení struktury osídlení. V jednotlivých kapitolách střídá hodnocení podle okresů, správních obvodů ORP nebo dle jednotlivých obcí.
- Větší přehlednosti by prospěly ilustrační grafy v textu, podrobné tabulky dle obcí v přílohové části jsou v této podrobnosti málo přehledné (slouží spíš jako primární databáze ke kartogramům)
- Obsáhlá sada kartogramů názorně demonstruje stav území kraje, pouze někde nevhodná volba barev (např. nejvíce z mapy "svítí" předposlední kategorie, nikoli poslední).
- Nadstandardní je sada monotematických výkresů 1:100 000, zobrazující prakticky všechny jevy dle přílohy č. 1 vyhlášky č. 500/2006 Sb. ve znění pozdějších předpisů, které jsou relevantní měřítku kraje a jsou zároveň podkladem pro identifikaci přírodních, resp. civilizačních hodnot nadmístního významu a z nich odvozených limitů využití území.

### RURÚ

- Tematické SWOT analýzy ne vždy důsledně respektují rozdíl mezi silnými stránkami a příležitostmi, resp. mezi slabými stránkami a hrozbami (zejm. v sociodemografických podmínkách). SWOT analýzy jednotlivých témat jsou vždy doplněny souhrnným komentářem (částečně rekapituluje podkladovou část).
- Souhrnné SWOT analýzy pilířů UR až příliš zobecňují jednotlivé problémy udržitelného rozvoje a v řadě případů je posouvají mimo rámec územního plánování.
- Pro vyhodnocení územních podmínek UR je v porovnání s ÚAP ostatních krajů použita relativně „užší“ sada indikátorů, proporčně ne zcela vyvážená. Finální „rozbor“, formou souhrnného bodového indikátoru, se neorientuje „na vyváženost“, nýbrž na identifikaci území s „nejlepšími“ a „nejhoršími“ podmínkami v rámci jednotlivých pilířů. Popis metodiky hodnocení je však poněkud nepřehledný.
- Vyhodnocení každého pilíře je zpracováno zvlášť dle obcí, souhrnné hodnocení průnikem 3 kartogramů, vždy doplněné poměrně výstižným komentářem, zaměřeným na podchycení diferenciací kraje jak z hlediska územních podmínek jednotlivých pilířů tak z hlediska souhrnného hodnocení.
- Problémy k řešení v ÚPD jsou identifikovány na podkladě geografických analýz záměrů s hodnotami a limity využití území včetně vzájemné prostorové analýzy záměrů (požadavky na koordinaci v ÚPD obcí). V obecnější rovině jsou formulovány nové náměty na řešení (nad rámec v té době projednávaných ZÚR MSK) vycházející ze závěrů rozboru udržitelného rozvoje.

## ÚAP HLAVNÍHO MĚSTA PRAHY<sup>10</sup>

- Obsah, struktura i způsob zpracování reflektují vysokou specifičnost problematiky území hlavního města.
- Podklady mají standardní osnovu, analýza je provedena většinou podle 22 městských částí, doplněná množstvím kartogramů, v některých případech však s metodicky problematickým přístupem (např. použití „absolutních hodnot“ při zobrazení některých jevů).
- Problematika environmentálního pilíře je vedle „standardních kapitol“(kap. 2.2 Přírodní podmínky, 2.14 Hygiena životního prostředí) defragmentována do kapitol, se kterými tato problematika jen více či méně souvisí (kap. 2.3 Sídelní struktura a urbanismus - zeleň, 2.4 Kulturní hodnoty – krajinné hodnoty, atp.)
- Hodnocení jednotlivých pilířů UR je výhradně verbální, bez přímého vztahu ke sledovaným indikátorům.
- Souhrnné vyhodnocení vyváženosti územních podmínek je zaměřeno na popis zjištěných disparit mezi pilíři navzájem (ve dvojicích a všechny) a v rámci jednotlivých pilířů, včetně konstatování, zda řešení problému spadá do kompetence územního plánování (zcela, zčásti, mimo)
- Indikátory vybraných aspektů udržitelnosti rozvoje hlavního města Prahy tvoří samostatnou přílohu – katalog (158 stran):
  - ⇒ pro celkem 11 hlavních tematických skupin UR uvádí 162 indikátorů, jejich definici, dostupná data (pro město celkem) v krátké časové řadě a indikuje, jaký trend je žádoucí (růst, zachování stavu, pokles), ovšem často indikace chybí, např. i u indikátoru „výměra ploch zeleně na obyvatele“; nebo „kapacita velkých prodejních center“,
  - ⇒ celkové množství užitých indikátorů je na úkor přehlednosti a snadné orientace
  - ⇒ v některých případech existuje rozpor mezi přiřazením indikátorů k jednotlivým pilířům udržitelného rozvoje území v kap. 3 RURÚ a v jednotlivých listech katalogu (např. indikátor č. 162 v kap. přiřazen k pilíři S (sociální) a E (environmentální), ale ve vlastním katalogovém listu je uveden pilíř H (hospodářský). Z tohoto důvodu se počty indikátorů pro environmentální pilíř liší dle zdroje (RURÚ a příloha).
  - ⇒ vysoké je zastoupení výkonově orientovaných indikátorů (s žádoucím trendem růstu), např. obrat letiště, počet návštěvníků, obsazenost ubytovacích kapacit, spotřeba energetických médií, kapacita velkých maloobchodních center, atd.
  - ⇒ jak vyplývá již z názvu, jde o indikátory pro budoucí monitoring (ověřování) žádoucích trendů vývoje města jako celku, nutno zmínit velmi omezený rozsah dat pro menší územní jednotky města, které alespoň v některých případech jsou dostupné v územním detailu (urbany / katastrální území. např. ze SLDB).
  - ⇒ u monitorovacích indikátorů chybí objektivizace hodnocení porovnáním s hodnotami za ČR nebo s obdobnými městy v Evropě (např. z databáze Eurostatu "Urban audit"). Výjimkou je snad jen HDP v paritě kupní síly vyjádřené jako % k úrovni země EU-27.

<sup>10</sup> ÚAP – s podtitulem „Zjištění a vyhodnocení stavu a vývoje území hl. m. Prahy a jeho hl. funkčních systémů“

### 3. METODICKÉ MATERIÁLY MMR A ÚÚR

Klíčovým materiálem je úvodní „Metodická pomůcka...“, která představuje souhrnný metodický „návod“ pro zpracování jednotlivých částí ÚAP obcí, který ostatní dokumenty aktualizují, doplňují nebo zpřesňují.

Obdobně jako v případě ÚAP byla pro prezentaci poznatků z analýzy metodických materiálů MMR a ÚÚR zvolena forma „poznámek a komentářů“. Ačkoliv všechny hodnocené dokumenty jsou obsahově zaměřeny na problematiku ÚAP obcí s rozšířenou působností, bylo cílem analýzy identifikovat prvky s možnou využitelností při zpracování ÚAP v rozsahu a měřítku územního obvodu kraje.

#### 3.1. Metodická pomůcka k aktualizaci RURÚ v ÚAP obcí<sup>11</sup>

- Materiál důsledně respektuje platnou legislativu, takže je více zaměřen spíše na metodiku „vyváženosti pilířů UR“ než na metodiku identifikace problémů k řešení v ÚPD, vycházející z přesvědčení, že z jednoho automaticky vyplývá druhé. Dosavadní praxe potvrzuje, složitou uchopitelnost pojmu „udržitelný rozvoj“ a obtížné začleňování územní problematiky a „tradičních metodických postupů“ do jeho rámce. V důsledku toho nemusí výše uvedený předpoklad automaticky platný.
- Věcně i metodicky problematičtější je nedostatečná diferenciací problematiky jednotlivých systémů dopravní a technické infrastruktury, která zřejmě pochází z mechanického opisu díkce příslušného ustanovení vyhlášky č. 500/2006 Sb. (odst. 1, písm b), bod 1.).
- Sporné je i zařazení některých jevů do příslušných témat (např. vodní režim / lázeňské místo), které může mít příčinu v až nepochopitelně odbytých tabulkových přílohách A + B výše citované vyhlášky.
- Doporučení v pomůcce o možném doplnění sociologickými anketami o spokojenosti obyvatel, úmyslu se odstěhovat apod. je na krajské úrovni těžko realizovatelné – spíše je to možno brát jako apel na spolupráci nebo „zatažení“ sociologické odborné obce do aktualizace ÚAP. Uřídit širší veřejnou diskusi je těžké, je ohrožena bezbřehostí, nerealistickou snahou vnášet do územního plánování „měkké“ faktory a honbou za zázračnými indikátory a daty, která však veřejnost není připravena zatím zaplatit. Snaha integrovat strategické, územní a další druhy plánování však legitimní rozhodně je.
- Použití SWOT analýzy v rámci územního plánování nelze nepřeceňovat. Jde jen o jednu z forem přehledného uspořádání poznatků vzešlých ze standardních projektových postupů (průzkumy a rozborů), ale i z empirie a možná i odborné intuice projektanta či pořizovatele, které se těžko podkládají „tvrdými“ daty.
- Výroky všech částí SWOT analýzy je však nutné důsledně orientovat na „územní problematiku“, tj. řešitelnou nástroji územního plánování, přičemž důležité je rozlišení :

<sup>11</sup> Autor prof. Ing. arch. Karel Maier, 05/2009.

- ⇒ „S-W faktorů“ vyplývajících z vlastností, hodnot, limitů a podmínek daného zájmového území (vnitřní faktory)
- ⇒ „O-T faktorů“ odvozených z „vnějšího prostředí“, v rámci územního plánování zejména z nových požadavků na využití území, ať už převzatých z nadřazené ÚPD nebo iniciovaných subjekty, působícími v území
- Nedostatečně je zdůrazněn význam správné volby referenčních územních jednotek (objektivizace hodnocení dílčích území), relevantních pro konkrétní jev (je pouze naznačeno např. v kap. 3.5, odstavec 2. )
- Rozhodně je možno doplnit a doporučit analýzu struktury osídlení (hustota osídlení je zcela nedostatečná) a pokusit se o funkční regionalizaci (typologii) území kraje, která vypovídá o území mnohem zásadněji ve srovnání s homogenními regiony vymezenými podle jednoho nebo „sumací“ několika kritérií.
- Výběr „*klíčových indikátorů*“ v tabulce 3 (+ Příloha č. 2) rozhodně nelze považovat za vyčerpávající ani z hlediska pilířů UR ani z hlediska jednotlivých problematik, řešených v ÚPD. Stabilizace a sjednocení základní množiny klíčových indikátorů jednotlivých pilířů UR je samozřejmě velmi žádoucí vyžadují však co nejširší odbornou diskusi „filosofických přístupů“ k problematice udržitelného rozvoje a v současnosti i datové sady, které zatím nejsou vždy k dispozici (např. zastavitelné plochy v dostupnosti veřejného vybavení). Nejsou-li např. k dispozici spolehlivá data o školách (využití kapacit a reálná dostupnost), bude výpočet indikátorů čistě formální, a to i když jsou k dispozici souřadnice budov pro GIS analýzy. Pro potřeby ÚPD mnohem lépe poslouží „ad hoc“ rozbory a prognózy potřeb veřejného vybavení v rámci „doplňujících průzkumů a rozborů“ s empirickým odhadem výstavby bytů a demografického vývoje. Na druhé straně za velmi podnětné i pro ÚAP na úrovni kraje lze považovat zde uváděné indikátory 213 „ekologická fragmentace nezastavěného území liniovými stavbami“ a 311 „bilanční rovnováha mezi populační a pracovní velikostí“.
- Lze souhlasit, že SWOT analýzy a hodnocení území dle indikátorů jsou dva paralelní postupy. Metodická pomůcka však neřeší jednoznačně otázku, zda „*výrok SWOT chápat jako indikátor*“ nebo naopak „*z analýzy indikátorů odvozovat výroky SWOT analýzy*“.
- Údaje v ÚAP by měly být maximálně objektivní a aktuální v době dokončení každé aktualizace a hodnocení prováděno opakovaně podle standardizovaných nepřiliš komplikovaných metodik v zájmu porovnatelnosti údajů v časových řadách. Vlastní RURÚ se nemůže trvale utápět v metodických experimentech, měl by se řídit smyslem konečných závěrů pro ÚP a být srozumitelný a přehledný. Je jistě nutné klást důraz na hodnocení trendů a usilovat o získání časových řad indikátorů v podkladech, tabulka 4 se ale zatím jeví jen jako formální hříčka.
- Požadavek identifikace „měkkých“ problémů k řešení v ÚPD je asi nejvíce problematickou částí materiálu:
  - ⇒ SWOT analýzy obsahují množství balastních konstatování, které sice v obecné rovině mohou souviset s UR, ovšem bez možnosti jejich ovlivnění nástroji územního plánování
  - ⇒ pokud neexistuje k jejich řešení zákonné zmocnění, je jejich řešení v ÚPD, které má ze zákona povahu „opatření obecné povahy“ zcela iluzorní.



- Počet „Rad udržitelného rozvoje“, vzniklých od počátku nabytí účinnosti stavebního zákona usvědčuje zákonodárce, že tomto aspektu se zákon zcela minul s realitou, zejména na úrovni ORP, kde „politickou reprezentací“ zcela legitimně utváří shromáždění starostů.

### 3.2. Metodické sdělení odboru územního plánování MMR k aktualizaci územně analytických podkladů, části "Rozbor udržitelného rozvoje území"

- Deklarovaný cíl sjednocení zpracování aktualizace RURÚ a jeho výstupů, „.....*spočívající v jednotném vyjádření výstupů RURÚ, zpracovaných na základě odborného úsudku pořizovatele.....*“ je více než diskutabilní. Z nadřazení formy vyjádření nad obsah a metodu zpracování lze dovodit absurdní závěr, že jednotné formální vyjádření automaticky garantuje rovnocennost, porovnatelnost a skladebnost závěrů RURÚ.
- Obsahová problematičnost a metodická nepraktičnost rozdělení problematiky RURÚ do 10ti témat (resp. agregace problematiky veřejné dopravní a technické infrastruktury) byla již zmíněna v předchozí kapitole.
- Metodický přístup založený na hodnocení územních podmínek pilířů UR pouze ve dvou kategoriích („kvalitní = +“ / „nekvalitní = -“) a z toho odvozené dělení závěrů RURÚ (vyváženosti vztahu územních podmínek) do 8 kategorií vzájemnou kombinací obou výroků ve třech pilířích (2 x 2 x 2) je mírně řešeno zavádějící, z těchto důvodů:
  - ⇒ vychází výhradně z výroků SWOT analýz, přičemž v dosavadní praxi pro tento účel převažuje hodnocení využívající „klíčových indikátorů“ (viz kap. 3.1.), až následně korigované odborným úsudkem zpracovatele,
  - ⇒ neuvádí ani rámcovou definici „kvalitních“ a „nekvalitních“ územních podmínek v rámci jednotlivých funkčních systémů (témat),
  - ⇒ nedostatečně diferencuje „kvalitu územních podmínek“ v případě výraznějšího rozptylu zjištěných hodnot,
  - ⇒ předjímá dva typy SWOT analýz - „tématické SWOT<sup>12</sup>“ a „souhrnné SWOT pilířů UR pro jednotlivé obce“ aniž specifikoval jejich vzájemnou vazbu,
  - ⇒ verbální zdůvodnění klasifikace všech obcí správního obvodu ORP jednotlivě bude i při menším počtu obcí buď formální nebo nepřehledné vzhledem k množství sledovaných témat (vyplývá multidisciplinárního charakteru územního plánování),
- Identifikace významných seskupení obcí se stejnými problémy území jako podklad pro určení problémů k řešení v ÚPD je samozřejmě jedním z klíčových závěrů RURÚ. Klasifikace „vyváženosti územních podmínek“ stanoveným postupem však celý proces „de facto“ redukuje na jednotné vybarvení plochy obcí stanovenými odstíny.

<sup>12</sup> § 4, odst. 1, písm b) vyhlášky č. 500/2006 Sb.

- V závěrečné rekapitulaci jsou (bez jakékoliv reflexe v předchozím textu) uváděny dvě tématicky odlišné skupiny problémů k řešení v ÚPD, vyplývající:
  - ⇒ ze závěrečného úsudku vyhodnocení vyváženosti územních podmínek
  - ⇒ ze zjištěných závad (urbanistických, dopravních, hygienických) a vzájemných střetů záměrů, resp. střetů záměrů s limity využití území.
- Opakovaně deklarovaná povinnost pořizovatele aktualizovat závěry RURÚ prakticky výhradně na základě „odborného úsudku“ generuje otázky související s běžnou provozní problematikou úřadů územního plánování a přesahují rámec této analýzy.

### **3.3. Doporučení ke zpracování a příklady aktualizace rozboru udržitelného rozvoje území v územně analytických podkladech obcí<sup>13</sup>**

Materiál uvádí zejména příklady „dobré praxe“ pro jednotlivé části ÚAP z dosud zpracovaných ÚAP obcí s rozšířenou působností. Po metodické stránce stručně rekapituluje doporučení z materiálů analyzovaných výše se všemi diskutovanými přínosy a riziky.

---

<sup>13</sup> MMR a ÚÚR 09/2010

## **4. DISKUSE VYBRANÝCH METODICKÝCH ASPEKTŮ ÚAP A RURÚ**

### **DISPONIBILNÍ DATA PRO POTŘEBY ÚAP**

Zdroje dat jsou v zásadě trojího typu – z úplných cenů (např. SLDB, agrocensus), z výběrových šetření (typu předvolebních průzkumů, např. statistika rodinných účtů, pracovního trhu) a registrů (registr ekonomických subjektů, nezaměstnanost od úřadů práce). Slabinou dat, jejichž aktualizace je vázána výhradně na desetiletou periodu SLBD je postupné snižování jejich vypovídací hodnoty v čase.

Přechodným typem je výkaznická statistika z výkazů zasílaných určitému vzorku respondentů více či méně pravidelně. Všechny zdroje mají své ne/výhody a mají své náklady, tzn. investice do nich by měly být dobře odůvodněná a konsensuální. Např. námitky, že drahé SLDB může nahradit systém registrů, jsou většinou naivní, provoz registrů je také drahý a vyžadují udržení kázně. Výběrová šetření jsou moderní, protože relativně levná, ale dávají výsledky jen od krajů výše, a to v případě malého Karlovarského kraje ještě s výhradami.

Co nešetří státní statistická služba podle zákona a ročních vyhlášek o programu (povinných) statistických šetření, může být doménou privátních agentur (typicky u spotřebitelského chování a preferencí, statistiky cestovního ruchu, maloobchodu apod.). Rozhodně není na místě bagatelizovat aspekt ochrany individuálních dat a zátěže respondentů (starostové mnoha obcí zoufale často ne/odpovídají na dotazníky zoufalé kvality pro diplomové práce a projekty placené z grantů EU, atd.). Místní samospráva a státní správa tedy může (v souladu se zákony) iniciovat celostátní šetření anebo sbírat vlastní data, pokud to uzná za vhodné a najde finanční zdroj a lze jen doporučit, aby tak činila poučeně.

Největším problémem jsou pro státní statistiku, konkrétně pro ČSÚ, regionální data na úrovni nižší než kraj (tzn. obcí, z nichž se agregují čísla za vyšší jednotky), neboť ČSÚ redukuje síť terénních pracovníků, kteří ověřovali údaje o např. veřejném vybavení obcí (viz Malý lexikon obcí). Data ekonomické povahy omezuje mj. ochrana individuálních dat. Kvalita statistik pro obce od dalších resortů je proměnlivá (např. výborná pro zdravotnictví, slabá pro školství a pro kulturu atd.). Resorty nerespektují systém územní identifikace, např. Policie ČR donedávna neakceptovala ani „nové“ vymezení krajů. Záměr využívání již jednou sebraných tzv. administrativních zdrojů se bohužel prosazuje pomalu.

ČSÚ má nejcennější data z populačních cenů, jejichž nenahraditelným aspektem je zatím kromě územního detailu možnost kombinovat data za obyvatele-domácnost-byt-dům. Zásadní inovací SLDB 2011 je zjišťování obvyklého pobytu (vedle již zastaralého konceptu trvalého bydliště). Klíčová jsou dále data z intercenzální (průběžné) demografické statistiky (bilancované počty obyvatel ale znevěrohodňují nepřesná data o stěhování a o cizincích) a data o roční výstavbě nových bytů od stavebních úřadů. Tradiční a silnou agendou ČSÚ je volební statistika.

## PROBLÉM ÚZEMNÍCH JEDNOTEK A POUŽITÍ STATISTICKÝCH DAT

System územní identifikace jevů je v ČR poměrně komplikovaný, ale relativně velmi dobře zpracovaný (např. postupy, které zavedl Terplan v 70. letech, zavádějí některé země západní Evropy teprve nyní, postup implementace registrů a GIS technologií je v nich však dnes o to rychlejší).

ČR je charakteristická velmi rozdrobenou sídelní strukturou, na níž jsou vázány jevy ze sociálního a hospodářského pilíře. Základní a tradičně používanou jednotkou je **obec**. Výhodou je, že obec je elementární jednotkou samosprávy i pro územní plánování, nevýhodou je velká populační různorodost souboru obcí (nejmenší obce mají desítky obyvatel), rozdílný rozsah správního obvodu a fakt, že obce nejsou vnitřně homogenní – to platí např. pro města a jejich „integrované“ části s charakterem venkovských sídel v okolí. Použitím obcí se tedy dopouštíme vědomého zjednodušení reality. Opodstatněnost tohoto zjednodušení je zpravidla závislá na míře podrobnosti, v jaké danou problematiku nebo území sledujeme (hodnotíme).

Celkem je v ČR cca 6 250 obcí, jejich počet se po nárůstu o cca 38 % v letech 1990-1993 už prakticky nemění. Částí obcí, které reprezentují kompaktní přirozená sídla – města a vesnice, je však cca 14 tisíc. Ty jsou dále pro potřeby statistiky složeny z cca 20 tis. základních sídelních jednotek (ZSJ), pro něž jsou ale k dispozici pouze výsledky SLDB od roku 1980. Práce s těmito daty, zejména přepočty časových řad, však vyžaduje zkušenost. V zásadě je možné ale data pro ZSJ jakkoli agregovat podle katastrů, částí obcí, kompaktních sídel, obcí a dále do obvodů obcí s POÚ, ORP nebo ad hoc vymezená území, např. dojíždkové regiony - jedinou komplikací jsou zde zmíněné přepočty, pokud se analyzují časové trendy. Protože každá ZSJ (dnes i každý objekt s byty) má definované geografické souřadnice, je možno data zpracovávat v prostředí GIS a opustit tedy i administrativně definované jednotky a pracovat s tzv. geodaty. To řeší problémy vnitřní nehomogenity obcí a umožňuje to používat tzv. gridy – tzn. přejít na geometrické sítě pro analýzu a zobrazení dat v mapách např. spojitými izočarami úrovně jevů apod. V některých zemích je to již značně rozpracováno (např. ve Skandinávii, kde mají obce plošně srovnatelné s našimi okresy; ale i v Rakousku nebo ve Francii se tak publikují demografická aj. data). V praxi ČSÚ to lze ale očekávat až v budoucnosti řádu roků.

Pokus o použití sítě šestiúhelníkových „buněk“ firmou IRI Brno v RURÚ Libereckého kraje jde v tomto duchu, výsledky jsou však rozpačité (např. počty obyvatel obcí rozpočítali doslova mechanicky, tj. rovnoměrně do gridů - buněk), čím negují hlavní sílu tohoto trendu. Ve vazbě na další rozvoj informačních technologií a prezentaci datových zdrojů ve formě umožňující toto strukturování má však tato metoda nesporně budoucnost.

Jde o to, že jednotlivé pilíře UR fungují v určitých přirozených územních rámcích – konkrétní výrobní aktivita často zhoršuje úroveň environmentálního pilíře na lokální úrovni, ale působí jako klíčový faktor v rámci sociálního a ekonomického pilíře širokého spádového území. Také efektivní (udržitelná) veřejná správa území má svůj přirozený územní řád (velikost území) pro jeho jednotlivé aspekty. Názorné to je v přirozené řádovosti ve veřejném vybavení – nemělo by být efektivní zainvestovat nebo provozovat veřejnou službu nad rámec příslušných veřejných rozpočtů. Komerční služby mají pro tyto účely rozpracovány velmi so-

fistikované metody, kam a jak lokalizovat svou nabídku, typicky v maloobchodě, jinak jsou odsouzeny k vyklizení trhu.

Použití sítě obcí je v podmínkách ČR na úrovni kraje dostatečné vzhledem k hustotě těchto jednotek. Příp. agregace těchto dat do vyšších jednotek (správní obvody POÚ nebo ORP) však v sobě skrývá riziko zkreslení výsledných hodnot, které vyplývá zejména z rozdílů v hodnotách sledovaných jevů (počet obyvatel, rozloha atp.) mezi sídelním centrem a obcemi jeho spádového obvodu a dále z příliš malého počtu obcí v příslušném spádovém obvodu (např. některá ORP v MS kraji). V důsledku těchto zkreslení může dojít ke ztrátě důležitých informací o periferních území na styku spádových obvodů.

Pro RURÚ na úrovni kraje je možné pokusit se o regionalizaci kraje, např. podle „typových“ kritérií (např. předpoklady rozvoje nebo rizika úpadku podle dopravní polohy vzhledem k centrům a rozvojovým osám) nebo podle regionálního významu center (např. podle dojížděky za prací a za službami) s ověřením jejich přirozeného zázemí (nemusí být totožné s obvody ORP nebo POÚ). Např. v územně rozsáhlém Středočeském kraji s výraznou hierarchií center byly předpoklady UR popsány podle 4 typů území – suburbium kolem Prahy, další rozvojová centra a osy, periferie a mezilehlý venkov. Kolem Prahy je problém s vymezením některých ORP a zřejmě i proto se použily jako přirozené elementární jednotky obvody obcí POÚ (s pověřeným obecním úřadem). Pokud však má být tento výsledek využitelný v rámci Odůvodnění ZÚR je nezbytnou podmínkou jednoznačná identifikace kritérií a transparentní popis použité metodiky.

Na úrovni RURÚ pro správní obvody ORP je již vhodné přihlížet k vnitřní diferenciaci obcí (některé obce se skládají z desítek částí obce a desítek katastrálních území, často bez obyvatelstva, typicky v příhraničí). V těchto případech je nutné se vyvarovat „optických“ zkreslení v grafických nebo tabelárních výstupech, kdy relativní hodnota je spočítána z několika domů, resp. obyvatel a tato informace je vztažena na enormní územní obvod obce – toto zkreslení se ale může týkat i průměrných obcí a měst.

Je otázkou diskuse, zda podrobnost za katastrální území je nutná pro ÚAP kraje. Dostupnost dat ze SLDB to v principu umožňuje zejména pro hodnocení jevů ze sociálního pilíře UR. Výhodou jednorázového zpracování pro celé území kraje v periodě 10ti let je jednotný metodický přístup ke zpracování a interpretaci těchto dat. Problémem naopak zůstává nesoiměřitelnost s četností a podrobností zdrojových dat hospodářského pilíře. Údaje pro environmentální pilíř jsou z tohoto hlediska nejvíce flexibilní. Většina z nich umožňuje, dekompozici na úroveň gridů, přepočítání na jednotkovou výměru katastrálního území či obce a samozřejmě i agregaci do vyšších jednotek.

K námitce o překryvu hodnocení nebo dublování podrobnosti mezi úrovní kraje a ORP lze uvést, – nechť ty se soustředí na detaily vyplývající z použitého měřítka katastrální mapy a (zcela nepochybně) žádoucí a prospěšnou „polemiku“ s výsledky RURÚ na úrovni kraje.

## REFERENČNÍ RÁMEC PRO INDIKÁTORY RURÚ

Protože ČR je dnes zemí regionálně poměrně homogenní (i v rámci EU, po odtržení Slovenska a ještě dříve Podkarpatské Rusi), zejména na úrovni pouhých 14 krajů, zaměřují se ÚAP (při jejich neexistenci na republikové úrovni) na rozdíly v rámci jednotlivých částí

správních obvodů krajů nebo ORP. Vhodnými referenčními hodnotami je zpravidla průměr, příp. medián za kraj nebo za ČR celkem. Je ke zvážení, zda kromě toho ze srovnávacího souboru nevyčlenit krajské město (při srovnání s krajským průměrem), resp. Prahu a příp. další statutární města, aby srovnání mělo smysl.

Smyslem užití srovnávacího rámce je bezpochyby objektivizace hodnocení. Úroveň indikátoru nebo jeho trend, které se mohou jevit jako dramaticky špatné v rámci kraje, mohou být nezajímavé nebo ještě dobré v rámci ČR, a naopak.

Pro tvorbu stupnice hodnot není striktní pravidlo, snad kromě výše zmíněné věrnosti realitě. Hodnoty mají do intervalů spadnout jednoznačně. Meze mají tvořit pokud možno jednoduše srozumitelnou řadu, většinou aritmetickou (tzn. kategorie mají stejný přírůstek) a meze mají v souboru spojovat podobné a rozdělovat tam, kde je i v realitě rozdíl („díra“). Je vhodné studovat reálné rozložení četnosti v souboru (což není v Excelu problém) a někdy se nevyhneme kompromisům. Nedoporučuje se akceptovat automaticky nabídnuté kategorie softwarem GIS (např. 15 barev s mezemi na X desetinných míst), když pro to není dobrý důvod.

Relativní hodnoty indikátorů zpravidla mají normální (gaussovské) rozdělení, tj. hodnoty jsou nahloučeny kolem průměru. Průměr však může ovlivnit několik málo odlehlých (extrémních) hodnot (viz situace, kdy 2/3 zaměstnanců nedosahuje průměrného příjmu). Proto se často nabízí použít místo průměru tzv. mediánu = hodnotu prostřední jednotky (např. obce) z uspořádané řady jednotek. Medián není citlivý na odlehlé hodnoty v souboru. Analogicky lze soubor dělit na čtvrtiny, desetiny (obecně tzv. percentily, medián je pak 50. percentil) atd.

## VÝBĚR INDIKÁTORŮ A VAZBA NA VÝROKY SWOT

Lze souhlasit s Metodickou pomůckou MMR, že se jedná o dva paralelní postupy. Metodická pomůcka však neřeší jednoznačně otázku, zda „výrok SWOT chápat jako indikátor“ nebo naopak „z analýzy indikátorů odvozovat výroky SWOT analýzy“.

Výběr indikátorů<sup>14</sup> pro hodnocení jednotlivých pilířů je nutné provádět se znalostí vzájemné korelace některých indikátorů (typicky: úbytek obyvatelstva, věková struktura, složení domácností, nezaměstnanost). Použití (přesah) indikátorů při hodnocení různých pilířů je logické při znalosti jejich různých korelací v jednotlivých pilířích (např. intenzivní rekreace působí negativně vůči přírodnímu pilíři, ale posiluje pilíř sociální a hospodářský).

Zejména v závěrečné fázi hodnocení je vhodné preferovat spíše jednoduché indikátory než usilovat o složité a „záračné“ kompozitní ukazatele (kumulující řadu dílčích ukazatelů) – až na výjimky se těžko interpretují a mohou skrývat podstatné informace (tj. raději podíl seniorů a podíl dětí v populaci, než vzájemný podíl = index stáří). Hlavním cílem ÚAP nemůže být souhrnný ukazatel míry (ne)vyváženosti pilířů UR (nevypovídá o problémech k řešení v ÚPD), ale především identifikace území s jejich nejvyšší a nejnižší hodnotou.

Základní podmínkou vzájemné porovnatelnosti výsledků hodnocení územních podmínek pilířů UR na úrovni krajů i ORP je alespoň rámcové sjednocení metodických postupů, ales-

<sup>14</sup> Klíčové faktory ve smyslu Metodické pomůcky MMFR

poň na úrovni minimálního standardu. Úvodním krokem může být vymezení sady „klíčových indikátorů“ pro každý pilíř UR včetně stanovení zásad jejich zpracování (zdrojová data, postup výpočtu) a interpretace. Níže uvedený tabelární přehled jednoduchým způsobem porovnává indikátory jednotlivých témat použité v rámci analyzovaných ÚAP krajů s cílem identifikovat „společného jmenovatele“ - t.zn. indikátory identické nebo obsahově blízké jako možný podklad k budoucí diskusi nad výběrem indikátorů univerzálně aplikovatelných v rámci ÚAP krajů.

## POROVNÁNÍ KLÍČOVÝCH INDIKÁTORŮ ÚAP VYBRANÝCH KRAJŮ

## Vysvětlivky:

Lesnatost

Identický indikátor

Zátěž z dopravy

Obsahově podobný indikátor

Podíl obyvatel s VŠ  
vzděláním 2001Identický indikátor zařazený do  
jiného tématuObec s domovem pro  
senioryObsahově podobný indikátor  
zařazen do jiného tématuZastavěné a ostatní  
plochyIndikátor bez reflexe v ostat-  
ních ÚAP

TÉMA	Karlovarský kraj	Moravskoslezský kraj	Liberecký kraj	Středočeský kraj
<b>Horninové prostředí</b>	Těžba % (plochy těžby, výsypky)	Zátěž těžbou	Omezení výstavby v poddolovaném území  Omezení využití území ložisky nerostných surovin	Území významná pro těžbu šterkopísků a vápenců
<b>Vodní režim</b>	Znečištění povrchových vod %  Znečištění podzemních vod %  Zastavěné území v záplavovém území Q100 %	Vodohospodářsky významné území	Omezení využití záplavového území	Podíl vodních ploch v území  CHOPAV  Ochranná pásma vodních zdrojů  Ochranná pásma přírodních léčivých zdrojů  Záplavová území – aktivní zóny



TÉMA	Karlovarský kraj	Moravskoslezský kraj	Liberecký kraj	Středočeský kraj
				<p>Oblasti zranitelnosti podzemních vod</p> <p>Území bez volné kapacity zdrojů vody s volnou kapacitou</p> <p>Lokality pro akumulaci povrchových vod (LAPV)</p>
<b>Hygiena prostředí</b>	<p>Zatížení území dopravou % (silniční, železniční a leteckou)</p> <p>Podíl oblastí s překročením limitů čistoty ovzduší %</p>	<p>Zátěž z dopravy</p> <p>Překročení imisních limitů</p>	<p>Území v dosahu liniových zdrojů emisí</p> <p>Území se zhoršenou kvalitou ovzduší</p> <p>Území v dosahu významných stacionárních zdrojů emisí</p> <p>Míra radonového rizika v území</p> <p>Ohrožení starými ekologickými zátěžemi</p>	<p>Zatížení území dopravou (silniční, železniční a leteckou)</p> <p>Územní rozsah čištění odpadních vod</p> <p>Znečištění ovzduší</p> <p>Staré ekologické zátěže</p>
<b>Ochrana přírody a krajiny</b>	<p>Plocha lokalit Natura 2000 % (EVL,PO)</p> <p>Chráněná území krajiny % (NP,CHKO,PP)</p> <p>Zvláště chráněná území přírody % (NPR,PR,NPP,PP)</p>	<p>Přírodní potenciál</p> <p>Krajinný potenciál</p> <p>Zastavěné a ostatní plochy</p>	<p>Území uvnitř evropsky významné lokality NATURA 2000</p> <p>Území uvnitř chráněné krajinné oblasti</p> <p>Území uvnitř národního parku</p> <p>Území uvnitř přírodního parku</p> <p>Území uvnitř nadregionálního nebo regionálního biocentra</p>	<p>Zastoupení území ochrany přírody, ÚSES</p> <p>Unikátní a význačné krajinné typy</p>

TÉMA	Karlovarský kraj	Moravskoslezský kraj	Liberecký kraj	Středočeský kraj
	Koeficient ekologické stability		Koeficient ekologické stability území	Koeficient ekologické stability
ZPF a PUPFL	<p>Lesnatost % (podíl lesů ku celkové rozloze území)</p> <p>Hospodářské lesy %</p> <p>Podíl orné půdy na ZPF %</p>	Lesnatost		<p>Podíl lesů (lesnatost), stupeň přirozenosti,</p> <p>Zastoupení příměstských lesů a dalších lesů významných pro rekreaci</p> <p>Zastoupení lesů sloužících lesnímu výzkumu, zvýšená půdoochranná funkce lesů,</p> <p>Zastoupení lesů na mimořádně nepříznivých stanovištích</p> <p>Kvalita zemědělské půdy, podíl ZPF, podíl vinic, chmelnic a sadů</p> <p>Ohrožení větrnou erozí</p> <p>Kvalita zemědělské půdy, podíl ZPF, podíl vinic, chmelnic a sadů</p> <p>Ohrožení větrnou erozí</p> <p>ZPF jako potenciál zemědělské výroby</p> <p>Lesy jako potenciál lesnické výroby</p>

TÉMA	Karlovarský kraj	Moravskoslezský kraj	Liberecký kraj	Středočeský kraj
<b>Veřejná infrastruktura</b>				
<i>Dopravní infrastruktura</i>	Hustota dálnic a silnic I.třídy (km / km2) Hustota železnic (km / km2)	Vzdálenost od komunikace 1. a vyšší třídy	Dostupnost silniční dopravou Dostupnost železniční dopravou	Kvalita silniční a železniční sítě Vodní cesty Dopravní obsluha území – agregované empirické hodnocení
		Dostupnost do ORP v min.	Míra dostupnosti center osídlení	
<i>Technická infrastruktura</i>	Podíl obyvatel připojených na vodovod % Podíl obyvatel připojených na kanalizaci %	Technické vybavení - voda, kanalizace, plyn	Zastavěné území bez plynofikace Zastavěné území napojené na kanalizaci a ČOV Zastavěné území nenapojené na kanalizaci s ČOV Zastavěné území s plynofikací	Kvalita zásobování území elektrickou energií Kvalita zásobování území plynem Kvalita technické infrastruktury dle statistických údajů
<i>Občanská vybavenost</i>		Občanské vybavení - škola, zdrav., pošta	Obec bez základní školy Obec bez zdravotnického zařízení Obec s domovem pro seniory	
<b>Sociodemografické podmínky</b>	Hustota obyvatel na km2 Průměrný počet obyvatel v části obce	Hustota zalidnění k 1. 1. 2008 Počet obyvatel k 1. 1. 2008	Obec nad 5000 obyvatel Obec s méně než 500 obyvateli	Vývoj počtu obyvatelstva

TÉMA	Karlovarský kraj	Moravskoslezský kraj	Liberecký kraj	Středočeský kraj
	<p>Index stáří (65 let a více/do 14let včetně)</p> <p>Občanská společnost - Účast ve volbách %</p>	<p>Index věkového složení 0-14 / 65+ k 1. 1. 2008</p> <p>Index vývoje počtu obyvatel 2001 - 2007</p> <p>Přírůstek migrací 2001 - 2007</p> <p>Podíl obyv. se ZŠ vzděláním 2001</p> <p>Podíl obyv. s VŠ vzděláním 2001</p> <p>Sídelní stabilita 2001</p>	<p>Podíl obyvatel ve věku 0–14 let</p> <p>Krátkodobá změna počtu obyvatel (2001–2008)</p> <p>Dlouhodobá změna počtu obyvatel (1991–2008)</p> <p>Podíl obyvatel se základním vzděláním</p>	<p>dojíždka za prací</p> <p>Vzdělanost obyvatelstva</p>
<b>Bydlení</b>	<p>Intenzita bytové výstavby za posledních 5 let (bytů / 1000obyv.)</p> <p>Podíl neobydlených bytů na celkovém bytovém fondu %</p> <p>Podíl obcí bez základní školy %</p> <p>Počet obyvatel nad 65 let na 1 zařízení pro seniory</p>	<p>Intenzita byt. výstavby 1997 - 2007</p> <p>Průměrné stáří bytů 2001</p>	<p>Počet nových bytů na 1000 obyvatel (1998–2008)</p> <p>Podíl bytů v panelových bytech</p> <p>Podíl neobydlených bytů</p> <p>Tržní ceny starších bytů</p> <p>Místně obvyklé nájemné starších bytů</p>	<p>Intenzita výstavby nových bytů</p> <p>Podíl bytového fondu (ne) využívaného k trvalému bydlení</p>
<b>Rekreace</b>	<p>Intenzita individuální rekreace % (objekty druhého bydlení / 1000 obyv)</p>		<p>Intenzita druhého bydlení (objekty individuální rekreace)</p>	<p>Území přetížená individuální pobytovou rekreací</p>

TÉMA	Karlovarský kraj	Moravskoslezský kraj	Liberecký kraj	Středočeský kraj
	Intenzita cestovního ruchu % (počet lůžek CR / 1000 obyv) Intenzita lázeňství % (počet lázeňských lůžek / 1000 obyv)	Počet ubyt. zařízení na 1000 obyv. 2007	Intenzita hromadné rekreace (lůžka v rekreačních zařízeních) Lázeňské místo Obec se sportovně rekreačním areálem Památková rezervace nebo zóna v obci	Potenciál území pro rekreaci rekreačně využívané oblasti Potenciál území pro rekreaci
<b>Hospodářské podmínky</b>	Míra registrované nezaměstnanosti % Ekonomicky aktivní v terciéru % Obyvatelé s vysokoškolským vzděláním % (2001)	Nezaměstnanost k 31. 12. 2008 Pracovní místa na 1000 EA zam. 2001 Daňové příjmy na obyv. 2005 Podnikatelské subjekty na 1000 obyv. 2005 Přírůstek (úbytek) zastav. ploch 2001 - 2007	Míra nezaměstnanosti Intenzita ekonomické aktivity statistických podniků Intenzita podnikatelské aktivity Míra zadluženosti obce Podíl ekonomicky aktivních v priméru	Nezaměstnanost Ekonomická výkonnost okresů podle statistických údajů Úroveň podmínek pro hospodářství – empirické hodnocení Počet pracovních příležitostí Zaměstnanost v sektorech hospodářství
<b>Nezařazené</b>		Nadmořská výška	Omezení využití území krajinné památkové zóny	Vzdělanost pracovní síly

## PROBLÉMY TVORBY KARTOGRAMŮ

Vhodný kartogram (stejně jako graf nebo i tabulka) může nahradit obsáhlý popisný text a ozřejmit jinak skryté souvislosti. Proto je také doporučují metodiky pro RURÚ. Grafy i kartogramy (a jejich klony) mají svá pravidla a konvence, zmíníme zde jen ty hlavní pro kartogram: především by měl znázorňovat relativní hodnoty (např. podíl seniorů v populaci dílčích územních jednotek). Je to dáno tím, že kvalita (barva, šrafa) je vztažena symbolicky na plochu celé územní jednotky. Absolutní čísla mají být znázorněna značkou, např. kruhem, jehož plocha je úměrná kvantitě jevu (např. počtu obyvatel), pak se mluví o kartodiagramu. Důvodem je, že absolutní čísla nemají žádný přímý vztah k ploše územní jednotky.

Tyto grafické „nástroje“ mohou sdělení ne/úmyslně manipulovat, cílem je ale samozřejmě co nejlépe zobrazovat realitu. Počet intervalů (kategorií) legendy kartogramu vychází z rozsahu souboru (počtu jednotek), statistika na to zná přibližný konsensuální vzorec, v praxi se ale počet kategorií přizpůsobuje možnostem rozlišení barev tiskárnou nebo monitorem, nejčastěji kolem 5 až 7. Barvy mají mít „mnemotechnickou“ logiku, tzn. plynulou škálu od jednoho barevného odstínu, výjimečně ze dvou – např. studené barvy pro záporné hodnoty a teplé pro kladné (např. pro časový index poklesu-přírůstku hodnoty). Z kartogramu by neměla nejvíc „svítit“ barva, která pro to nemá důvod, např. předposlední kategorie. A naopak – jsou-li v krajní kategorii extrémní hodnoty, má to být na první pohled vidět.