

Plošná ochrana ZPF v kontextu rozvoje obce

Area Protection of ZPF in The Context Of Municipal Development

Jan Bačovský

Abstract:

According to Act No. 334/1992 Coll., on the protection of the agricultural land fund, agricultural land represents the basic natural wealth of our country, it is an irreplaceable means of production enabling agricultural production and at the same time, it is one of the main components of the environment, while for non-agricultural use of agricultural land it is necessary to demonstrate compliance with the principles of area protection.

In the territory of the Czech Republic, the development of municipalities is usually linked to the non-agricultural use of agricultural land, which is, of course, regulated by the aforementioned law.

As a result of legal regulation, when planning the development of a municipality, there are repeated clashes between the agricultural land fund protection authorities and the acquirer of the spatial planning documentation or the applicant for the withdrawal of agricultural land, because in both cases it is necessary to individually assess whether the interest in the implementation of the project (in the sense of the development of the municipality) prevails in the given case. or whether the interest in preserving agricultural land prevails.

Furthermore, there is a fundamental question of assessing another public interest, which significantly outweighs the public interest in soil protection, and which needs to be demonstrated by the applicant in the case of the proposed non-agricultural use of the highest quality land classified in I. or II. protection class.

Continuity between the opinions of the concerned authority is also relevant in the given issue, as there have been several cases in which the authority for the protection of agricultural land has refused to take agricultural land, even though it was a project that was located on an area designated for that purpose by a valid spatial planning documentation.

Keywords:

Area, protection, soil, development.

BAČOVSKÝ, Jan (2023). Plošná ochrana ZPF v kontextu rozvoje obce.

In: KUGL, Jiří, ed. *Člověk, stavba a územní plánování* 16. ČVUT v Praze, Fakulta stavební. pp. 47–59. ISBN 978-80-01-07215-8. ISSN 2336-7687.

Článek je licencován pod licencí Creative Commons BY-NC-ND 4.0 (Uveďte autora-Neužívejte komerčně-Nezpracovávejte 4.0 Mezinárodní). Licenční podmínky: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.cs>

1 Úvod

Životní prostředí člověka je tvořeno systémem vzájemných vztahů mezi antroposférou a ostatními dílčími sférami (tj. lito-, hydro-, atmo-, bio- a pedosférou). V tomto složitém systému má půda jako stanoviště převážné části vegetace, fauny a tím i člověka centrální postavení a bez ní by nebyl lidský život trvale možný (Smolíková, 1982).

Pro lidstvo je nejdůležitější funkcí půdy její funkce produkční, jelikož lidské přežití je závislé na produkci biomasy, která slouží jako potrava a krmivo. Produkce je závislá na kvalitě půdy, jelikož půda je prostředím, ve kterém rostou rostliny. Kvalita půdy ovlivňuje příjem živin a vody potřebných pro růst rostlin. Půda také slouží jako zdroj řady surovin (písek, štěrk, jíla, nerosty a rašelina) (Duchoslavová, 2011).

Význam půdy jako přírodního zdroje je často nedocenený. Přitom již od neolitické revoluce lidé využívají její produkční schopnost a jen díky půdě se mohla rozvinout fotosyntéza, jeden z nejdůležitějších biochemických procesů současnosti, zdroj převážné většiny organických látek v biosféře. Půda se nachází na rozhraní všech sfér (lito-, hydro-, atmo- a biosféry) a účastní se mnoha koloběhů probíhajících v přírodě. Jenež bytelnou součástí koloběhu vody, uhlíku či koloběhu živin. Mezi jednotlivými půdními horizonty i půdou a okolními sférami probíhá neustálá výměna látek, energie atd. Mimo to zastává půda řadu funkcí nezbytných pro trvale udržitelnou rovnováhu krajiny, které budou blíže popsány v dalších kapitolách (například filtrační, samočisticí či pufrční funkce) (Polická, 2010).

Degradace půdy představuje vážný problém, za jehož vznikem či prohlubováním stojí lidská činnost, například nevhodné zemědělské a lesnické postupy, průmyslová činnost, cestovní ruch, rozšiřování měst a výstavba průmyslových oblastí. Následkem degradace je snižování úrodnosti půdy, uvolňování uhlíku, úbytek biologické rozmanitosti, nižší kapacita zadržování vody, narušení koloběhu plynů a živin, jakož i horší odbourávání kontaminujících látek. Degradaci se také ztrácí řada nepoznaných druhů vyskytujících se v půdě, které nebyly zatím objeveny a popsány (Imeson, 2005).

Existuje velké množství jevů, které půdě škodí. Největší hrozby pro půdu sahají od eroze, úbytku organického materiálu a kontaminace, přes kompakci, záplavy, půdní sesuvy a salinizaci až po ztrátu biodiverzity a její zastavení (EEA, 2006).

Asi nejviditelnějším z vyjmenovaných nebezpečí je úplná ztráta půdy, ke které dochází při zástavbě půd. Podíl těchto nevratných změn ve vyspělých zemích v posledních letech neustále stoupá, ačkoliv počet obyvatel stagnuje. Příčinu zde lze nalézt hlavně ve změně chování současné populace a v jejích rostoucích ekonomických nárocích. Probíhající rozšiřování měst a přechod z intenzivní zástavby k více rozvolněné – suburbanizace – je spojeno s větší konzumací půdy. Průměrně dnes pokrývá nepropustný materiál 9 % celkové rozlohy Evropy (Scalenghe, Marsan, 2009).

Záborempůdy se rozumí překrytí zemědělských, lesních a přírodních a polopřírodních oblastí umělým povrchem jako je například zástavba při rozšiřování měst a s ní související infrastruktura. Umělý povrch vytvoří na půdě nepropustnou horní vrstvu pomocí asfaltu, betonu a podobných materiálů, které znemožňují nebo silně omezují výměnu vody a vzduchu mezi půdou a atmosférou a narušují propojení půdy s faunou a florou. Stává se tak jedním z nejviditelnějších a nejzávažnějších způsobů degradace (Van-Camp, 2004).

Zakrytím půdy se také zhoršuje její filtrační funkce, která díky fyzikálním a chemickým vlastnostem půdy dokáže zabránit kontaminaci podzemních vod. Nepropustné povrchy zabrání vsaku vody do půdy, která spolu s nebezpečnými látkami odtéká do oblastí, kde může docházet ke kontaminaci jak povrchových, tak podzemních vod (Imeson, 2005).

Suburbanizace větších českých měst není zcela novým jevem. První rezidenční oblasti se zde objevily již v meziválečném období podél hlavních železničních tratí. Jejich rozvoj byl však brzy přerušen centrálním plánováním v období socialismu. Rezidenční výstavba v zázemí měst se znovu začala vyvíjet až v druhé polovině devadesátých

let s rostoucími příjmy obyvatel a podporou státu v podobě hypoték. Výstavba silnic zpřístupnila v zázemí měst velké množství relativně levné půdy, dostupné i pro širokou střední vrstvu. Na přelomu tisíciletí však zcela ovládla transformaci příměstské krajiny komerční výstavba maloobchodů a velkoobchodů, skladovacích, distribučních a výrobních center. Komerční výstavba ve srovnání s rezidenční konzumuje mnohem větší plochy a je převážně řízena lokalizačními preferencemi investorů a dopravní dostupností. V okolí Prahy se soustředí nejvýraznější koncentrace obchodní zástavby podél dálnice D5 směrem do Plzně a Německa, v okolí Černého Mostu při ústí dálnice D11 směrem na Hradec Králové a Polsko a téměř souvislá zástavba obchodních, skladových a distribučních center vzniká podél dálnice D1 směrem na Brno (Sýkora 2002).

Nejvýraznější rozvoj suburbii lze v Česku pozorovat v zázemí Prahy. Proces suburbanizace se v případě českého hlavního města vyznačuje výraznou dekoncentrací s náznaky životnímu prostředí nepříznivé formy suburbanizace. Skladovací areály, hypermarkety a výrobní zóny jsou nejčastěji budovány na zelené louce (greenfields). Podobně se rozšiřují i rezidenční zóny v místě původních polí s malou návazností na existující osídlení. Tento trend je z hlediska dopadu na životní prostředí a budoucí udržitelnost nežádoucí a bylo by dobré se poučit z chyb západních států a pro ustrměný rozvoj příměstských zón využít nástrojů územního a regionálního plánování (Ouředníček, Temelová 2008).

V obecné rovině lze k dané problematice konstatovat, že ochrana zemědělské půdy, jakožto základní složky životního prostředí, je věcí veřejného zájmu. V podmínkách České republiky je tento veřejný zájem reflektován prostřednictvím zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon“). Tento zákon obsahuje řadu nástrojů určených k ochraně zemědělské půdy před degradací (ve smyslu poškozování produkčních i mimoprodukčních funkcí půdy). Podstatou tohoto textu je představení nástrojů zákona a problematiky jejich aplikace ve vazbě na aktuální problematiku rozvoje obce na zemědělské půdě.

Tento text nabízí podrobnou syntézu faktorů, které ovlivňují postupy orgánů chránících zemědělský půdní fond, a tímto způsobem podporuje hlubší pochopení procesu rozhodování ohledně nezemědělského využití zemědělské půdy v kontextu urbanistického plánování rozvoje obce v České republice. Tento aspekt lze považovat za klíčový přínos daného textu, zvláště v rámci právního kontextu.

V návaznosti na výše uvedené lze výzkumnou otázku definovat jako „*Jaké faktory ovlivňují rozhodování orgánů ochrany zemědělského půdního fondu o povolení nezemědělského využití zemědělské půdy a odnětí půdy ze ZPF při plánování rozvoje obce v souladu se zákonem o ochraně zemědělského půdního fondu?*“.

2 Problematika ve vztahu k legislativě

Právní řád České republiky obsahuje řadu zákonů, které svou působností představují určité limity pro rozvoj obce do zemědělské krajiny. Takové limity bezpochyby obsahuje mimo jiné zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, a to například ve smyslu ochrany krajinného rázu dle ustanovení § 12. Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí) (dále jen „zákon o posuzování vlivů“) dále vymezuje záměry a koncepce u kterých by mohlo dojít závažnému ovlivnění životního prostředí a s ohledem na to je u takových záměrů nutno vyhodnotit předpokládané vlivy a to se zřetelem na zmírnění negativních vlivů na životní prostředí. Problematika ochrany zemědělské půdy ovšem spadá zejména do gesce zákona, neboť právě tento zákon obsahuje zásady plošné ochrany, které se primárně aplikují při posuzování navrhovaného nezemědělského využití zemědělské půdy.

V dané problematice je nejprve nutno uvést skutečnost, že rozvoj obce na pozemku náležejícího do zemědělského půdního fondu (dále jen „ZPF“) se považuje za nezemědělské využití zemědělské půdy, přičemž pro realizaci takového záměru je nejprve nutno získat souhlas s odnětím půdy ze ZPF od příslušného orgánu ochrany ZPF (dále jen „OOZPF“), neboť ust. § 3 odst. 1 písm. c) zákona stanovuje zákaz užívat zemědělskou půdu k nezemědělským účelům bez souhlasu s odnětím (mimo zákonem stanovené výjimky) (zákon č. 334/1992 Sb.).

Ve smyslu zákona tvoří ZPF orná půda, chmelnice, vinice, zahrady, ovocné sady, trvalé travní porosty a půda, která byla a má být nadále zemědělsky obhospodařována, ale dočasně obdělávána není, přičemž právě zákon stanovuje legislativní podmínky pro nezemědělské využití zemědělské půdy (zákon č. 334/1992 Sb.).

Z pohledu agendy ochrany ZPF se OOZPF vyjadřují k navrhovanému nezemědělskému využití zemědělské půdy ve 2 na sebe navazujících krocích:

- Souhlas se zábořem zemědělské půdy ve fázi návrhu územně plánovací dokumentace ve smyslu § 5 zákona;
- Souhlas s odnětím zemědělské půdy za účelem realizace daného nezemědělského záměru ve smyslu § 9 zákona.

Zásady plošné ochrany zemědělské půdy aplikované jak při návrhu rozvojové plochy či již konkrétního záměru vyžadujícího odnětí půdy definuje ustanovení § 4 zákona. OOZPF může udělit souhlas s navrhovaným nezemědělským využitím zemědělské půdy pouze v případě souladu se zásadami plošné ochrany ZPF, a to zejména prokázání nezbytnosti nezemědělského využití zemědělské půdy pro daný záměr, přičemž onu nezbytnost stejně jako soulad s ostatními zásadami plošné ochrany dle § 4 prokazuje žadatel.

Dále si blíže přiblížíme ony zásady plošné ochrany ZPF, které jsou podstatou kvantitativní ochrany. Ustanovení § 4 zákona definuje, že by se pro nezemědělské záměry měla přednostně využívat nezemědělská půda. Pokud musí v nezbytném případě dojít k nezemědělskému využití zemědělské půdy tak je nutno především:

Odnímat půdu na zastavitelných plochách – tyto plochy již byly kladně posouzeny ze strany OOZPF k předpokládanému rozvoji obce v rámci přípravy územně plánovací dokumentace;

Odnímat přednostně zemědělskou půdu méně kvalitní; kritériem kvality půdy jsou třídy ochrany – zákon poskytuje nejkvalitnější půdě (produkčně nejvzácnější půdy) vyšší stupeň ochrany, s ohledem na to jsou tedy nároky na prokázání nutnosti nezemědělského využití nejkvalitnější půdy zařazené do I. či II. třídy ochrany dle BPEJ výrazně vyšší než u půd průměrné až podprůměrné kvality;

Co nejméně narušovat organizaci zemědělského půdního fondu, hydrologické a odtokové poměry v území a síť zemědělských účelových komunikací – zákon předvídá nutnost vyhodnotit navrhovaný záměr ve vazbě na jeho umístění v území. Z pohledu ochrany zemědělské krajiny bezpochyby představuje umístění záměrů v návaznosti na stávající zastavěné území obce (zpravidla již významně ovlivněné stávající antropogenní činností) zavhodnější variantu, při které nedochází k tak intenzivnímu narušení produkčních i mimoprodukčních funkcí zemědělské krajiny.

Odnímat jen nejnutnější plochu zemědělského půdního fondu a po ukončení nezemědělské činnosti upřednostňovat zemědělské využití pozemků – povinnost odnímat jen nejnutnější výměru zemědělské půdy a též preferovat dočasné odnětí půdy úzce souvisí s prokazováním nutnosti nezemědělského využití zemědělské půdy a slouží k minimalizaci úbytku zemědělské půdy;

Při umísťování směrových a liniových staveb co nejméně zatěžovat obhospodařování zemědělského půdního fondu – vymezení staveb dopravní infrastruktury v území ze své podstaty představuje významné dotčení životního prostředí a značné dotčení zemědělského hospodaření v dané oblasti. Při vymezení těchto záměrů by měl být brán zřetel na následné dopady pro samotnou zemědělskou činnost, respektive ve vazbě na minimalizaci negativních dopadů. Tato zásada se nicméně jeví jako zpravidla nejobtížněji aplikovatelná, neboť např. záměry dálnic mají jen velmi omezenou možnost, jak významněji omezit negativní dopady na zemědělskou činnost v řešeném území. Samotná aplikace v praxi typicky představuje zpřístupnění zemědělských pozemků prostřednictvím sjezdu;

Po ukončení povolení nezemědělské činnosti neprodleně provést takovou terénní úpravu, aby dotčená půda mohla být rekultivována a byla způsobilá k plnění dalších funkcí v krajině podle plánu rekultivace – v rámci dočasného odnětí půdy, popřípadě trvalého odnětí půdy s povinností rekultivace je bezpochyby potřeba na půdě dotčené záměrem nejprve provést terénní úpravy sloužící k odstranění následků nezemědělské činnosti a které umožní provést plán rekultivace.

Pro aplikaci ustanovení § 4 zákona je bezpochyby nejzásadnější skutečnost, že na souhlas s odnětím půdy není právní nárok (viz znění ust. § 4 odst. 1 zákona „*Musí-li v nezbytném případě dojít k odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu*“). Tento přístup je definován též v ustanovení § 9 odst. 8 zákona, které stanovuje, že: „*Orgán ochrany zemědělského půdního fondu posoudí žádost a její přílohy a shledá-li, že půda může být odňata ze zemědělského půdního fondu, vydá k tomuto odnětí souhlas*“.

Tento právní nárok nevytváří ani soulad s územně plánovací dokumentací, popřípadě skutečnost, že daný záměr má kladné stanovisko ve smyslu zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Kladné stanovisko OOZPF může být uděleno pouze v případě prokázání souladu posuzovaného záměru se zásadami plošné ochrany uvedenými v ustanovení § 4 zákona, které se vyhodnocují ve vzájemných souvislostech. OOZPF posuzuje vyhodnocení záměru na základě správní úvahy

Z pohledu přípravy územně plánovací dokumentace ve smyslu zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“) je zásadní ust. § 43 odst. 1, které stanovuje, že: „*Územní plán stanoví základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání, uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury; vymezí zastavěné území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy, plochy změn v krajině a plochy přestavby, pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů.*“ Obdobně upravuje nový stavební zákon č. 283/2021 Sb. (dále jen „nový SZ“) v ustanovení § 80.

Podrobnosti vymezení těchto ploch upravuje zejména vyhláška č. 271/2019 Sb., o stanovení postupů k zajištění ochrany zemědělského půdního fondu (dále jen „vyhláška“). Vyhláška dle ustanovení § 3 odst. 1 stanovuje, že předmětem vyhodnocení důsledků územního plánu na zemědělskou půdu jsou koridory, zastavitelné plochy, plochy přestavby a plochy změn v krajině.

OOZPF ve fázi návrhu územně plánovací dokumentace posuzuje pouze to, zda určitá plocha může být v teoretické rovině nezemědělsky využita či nikoliv, a to z hlediska stanovených limitů rozvoje. Tyto limity lze definovat jako umístění plochy v území, plošný rozsah a dále stanovený regulativ, který specifikuje přípustné využití plochy.

V případě navržení nezemědělského využití nejkvalitnější půdy zařazené do I. či II. třídy ochrany dle BPEJ (mimo stanovené výjimky) je nutné dle ust. § 4 odst. 3 zákona prokázat jiný veřejný zájem, který výrazně převažuje nad veřejným zájmem na ochranu zemědělské půdy. Takový veřejný zájem nicméně není v zákoně nijak definován. Krajský

soud v Praze ve svém rozsudku č. 50 A 2/2017–147 nicméně dovodil, že takový veřejný zájem má pokrývat především veřejné společensky významné stavby (např. dopravní infrastrukturu, stavby určené k obraně státu či k ochraně před živelnými pohromami). Tento rozsudek byl již potvrzen ze strany Nejvyššího správního soudu rozsudkem č. 2 As 187/2017–327.

Navazujícím krokem pro realizaci záměru je žádost o odnětí půdy ve smyslu ust. § 9 odst. 1 zákona. Ve smyslu zákona musí žádost o odnětí půdy kromě náležitostí podle správního řádu obsahovat účel zamýšleného odnětí, vyhodnocení předpokládaných důsledků navrhovaného řešení na zemědělský půdní fond a zdůvodnění, proč je navrhované řešení z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu, životního prostředí a ostatních zákonem chráněných veřejných zájmů nejvýhodnější (zákon č. 334/1992 Sb.).

Součástí žádosti o odnětí zemědělské půdy jsou též zákonem taxativně vyjmenované podklady dle ustanovení § 9 odst. 6.

OOZPF příslušný k posouzení žádosti o odnětí půdy se určí dle věcné působnosti. Obecní úřad obce s rozšířenou působností dle ust. § 15 písm. j) zákona uděluje souhlas s odnětím zemědělské půdy ze ZPF pro záměry o výměře menší nebo rovné 1 ha. Krajský úřad dle ust. § 17a písm. e) zákona uděluje souhlas s odnětím zemědělské půdy ze ZPF pro záměry o výměře větší než 1 ha a menší nebo rovné 10 ha. Ministerstvo životního prostředí dle ust. § 17 uděluje souhlas s odnětím zemědělské půdy ze ZPF pro záměry o výměře nad 10 ha (zákon č. 334/1992 Sb.).

Z hlediska posuzování dopadů záměru může orgán ochrany ZPF přihlédnout taktéž k dopadům záměru na ostatní složky životního prostředí, popřípadě životní prostředí jako celek, neboť zemědělská půda je jednou ze složek životního prostředí ve smyslu ustanovení § 2 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o životním prostředí“), přičemž ustanovení § 9 tohoto zákona stanoví, že: „*Ochrana životního prostředí zahrnuje činnosti, jimiž se předchází znečišťování nebo poškozování životního prostředí, nebo se toto znečišťování nebo poškozování omezuje a odstraňuje. Zahrnuje ochranu jeho jednotlivých složek, druhů organismů nebo konkrétních ekosystémů a jejich vzájemných vazeb, ale i ochranu životního prostředí jako celku*“. S ohledem na výše uvedené lze tedy při posuzování žádosti o odnětí půdy zohlednit dopady realizace záměru na mimoprodukční vlastnosti půdy, jako jsou například hydrologické funkce půdy, dopady realizace záměru na místní mikroklima, zachování environmentální stability krajiny či zachování zemědělské půdy, jakožto biotopu pro živočichy a rostliny (MŽP, 2021).

Ust. § 9 odst. 8 písm. d) zákona stanovuje, že OOZPF v souhlase s odnětím půdy vymezení, zda a v jaké výši budou předepsány odvozy za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu. Pro danou problematiku je dále zásadní ust. § 11a odst. 1 zákona, které stanovuje záměry, za které se odvozy za trvale odňatou půdu nestanoví.

3 Diskuze

Za nezemědělské využití zemědělské půdy lze v širším významu chápat využití pozemku nad rámec zemědělské výroby a způsobem, který následně způsobí nesoulad s charakteristikou daného druhu pozemku definovanou ve vyhlášce č. 357/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální vyhláška). Tento předpoklad však vyžaduje individuální vyhodnocení v širším kontextu, jelikož tuto charakteristiku nelze bezvýhradně považovat za absolutní znak.

Záměry technické či dopravní infrastruktury, anebo soukromé komerční záměry, ale též záměry určené pro uspokojení bytové potřeby patří zpravidla mezi záměry, které se typicky vymezují zcela či alespoň částečně na ploše zemědělské půdy a v návaznosti na to představují nezemědělské využití zemědělské půdy. Realizací nezemědělského záměru dojde zpravidla, avšak nikoliv výlučně, k trvalé ztrátě dotčené zemědělské

půdy. Tuto trvalou ztrátu zemědělské půdy je nutno, pohledem ochrany veřejných zájmů, považovat za nežádoucí, neboť ve vazbě na délku lidského života představuje zemědělská půda neobnovitelný přírodní zdroj.

V dané věci je dále nutno podotknout, že za nezemědělské záměry se nepovažují pouze stavby, ale též záměry, u kterých nedochází k rozšiřování zpevněných ploch. Za takové záměry lze jako příklad uvést plochy pro zalesnění či plochy pro parkovou zeď. Tyto takzvané „zelené“ záměry představují nezemědělské využití zemědělské půdy, ale zároveň se jedná o záměry, které budou dále (či potenciálně mohou) sloužit jako environmentálně funkční součást krajiny. S tím se bezprostředně pojí zachování mimoprodukčních funkcí půdy, které jsou ve vazbě na dopady probíhající změny klimatu velmi zásadní, a to s ohledem na to, že tyto dopady jsou často spojeny s extrémními projevy počasí (extrémní srážky či naopak extrémní sucha). Právě ve vztahu k těmto extrémním projevům počasí lze považovat za velmi významné zachování mimo jiné akumulací a retenční funkce půdy.

Jak již bylo zmíněno v části textu „*Problematika ve vztahu k legislativě*“ OOZPF se vyjadřuje jak k návrhu rozvojové plochy v rámci územně plánovací dokumentace, tak k samotné žádosti o odnětí půdy za účelem realizace záměru. Základem posuzování OOZPF je v obou případech ustanovení § 4 zákona, které definuje zásady plošné ochrany. Samotná aplikace je nicméně spojena s podrobností dokumentace, neboť je významně odlišná úroveň podrobnosti posuzování rozvojové plochy v návrhu územně plánovací dokumentace oproti posuzování žádosti o odnětí půdy, kdy jsou už známy konkrétní parametry záměru.

Vymezení rozvojové lokality v územním plánu je bezpochyby velmi zásadním krokem, neboť se tímto území fakticky otevírá předpokládanému budoucímu rozvoji, který je definován prostřednictvím regulativu plochy. Zároveň se v případě návrhu územně plánovací dokumentace jedná o situaci, kdy se poprvé střetávají více či méně soukromé zájmy na vymezené rozvojové plochy (či koridoru) s veřejným zájmem na zachování zemědělské půdy. Z pohledu praxe je zpravidla tím hlavním rozdílem mezi přípravou dokumentace pro rozvojovou plochu či dokumentací k žádosti o odnětí půdy nutnost vypořádat ustanovení § 4 odst. 3 zákona.

Právě prokazování onoho jiného veřejného zájmu, který výrazně převažuje nad veřejným zájmem na ochraně zemědělské půdy v současné době pravděpodobně představuje ten nejvýznamnější legislativní limit, který omezuje rozvoj obcí na nejkvalitnějších půdách zařazených do I. či II. třídy ochrany dle BPEJ. Zejména na území Středočeského kraje či Jihomoravského kraje se nachází celá řada obcí, které se nachází zcela, či z větší části pouze na nejkvalitnějších půdách zařazených do I. či II. třídy ochrany. Takové obce se následně dostávají do velmi komplikované situace, kdy v mnoha případech nejsou schopny prokázat, že vymezení rozvojové plochy umožňující následnou realizaci záměru s lokálním významem představuje onen jiný veřejný zájem.

Ustanovení § 4 odst. 3 zákona nicméně nepředstavuje absolutní zákaz nezemědělského využití zemědělské půdy, neboť jeho aplikace je součástí správní úvahy OOZPF.

Pro aplikaci ustanovení § 4 odst. 3 zákona je též zásadní provazba na odstavec 1 daného ustanovení, která nám uvádí příklady typů území, které je nutno přednostně využívat pro nezemědělské záměry, přičemž mezi takové půdy se řadí též „*nezastavěné a nedostatečně využitá pozemky v zastavěném území*“. S ohledem na to lze oprávněně konstatovat, že právě zbytkové proluky v zastavěném území obce mohou představovat nižší intenzitu na ochraně veřejného zájmu a analogicky s tím též nižší nároky na prokázání jiného veřejného zájmu dle ustanovení § 4 odst. 3 zákona. Smyslem této zákonné úpravy je preferovat využití zbytkových ploch zemědělské půdy na území obce oproti dalšímu rozvoji do volné krajiny.

Aplikace ustanovení § 4 odst. 3 zákona má dále velmi významný dopad na samotný rozvoj obce ve smyslu uspokojení bytové potřeby obyvatel. Pokud se na administrativním území obce nachází půdy nižší kvality (a samozřejmě v logické návaznosti na zastavěné území obce), tak by měly být využity za účelem vymezení rozvojové plochy pro bydlení. Nicméně, jak již bylo uvedeno výše, řada obcí takové možnosti nemá a fakticky se celá nachází na I. či II. třídě ochrany. Smyslem ustanovení § 4 odst. 3 zákona není absolutní zákaz nezemědělského využití zemědělské půdy v důsledku čehož by došlo k faktickému zamezení rozvoje obce ve smyslu uspokojení bytové potřeby. V obecné rovině lze považovat za akceptovatelný postup, kdy by se vymezila rozvojová plocha pro bydlení na nejméně kvalitní zemědělskou půdu v okolí obce (za podmínky, že obec v platné ÚPD již nemá rozvojové plochy pro bydlení) - např. pokud by se na území obce nacházela I. a II. třída ochrany, pak by za akceptovatelné řešení ve vazbě na ust. § 4 odst. 3 zákona bylo pro rozvoj využít právě půdu zařazenou do II. třídy ochrany. Toto ovšem představuje velmi specifický přístup akceptovatelný pouze pro plochy bydlení, neboť právě uspokojení bytové potřeby (ve smyslu výše uvedeného) lze orientačně považovat za veřejný zájem. Daný přístup nicméně nepředstavuje automatický nárok na souhlas s vymezením rozvojové lokality, vždy musí být shledán soulad se zásadami ochrany dle ust. § 4 zákona, a to zejména ve vazbě na prokázání potřeby nezemědělského využití zemědělské půdy pro daný záměr. Výše uvedené představuje pomyslnou správnou úvahu, kterou může OOZPF provést při posuzování navrhované rozvojové plochy.

Problematiku přípravy územně plánovací dokumentace dále ovlivňují dva velmi zásadní, byť dosti podobné faktory. Jednak se jedná o případ, kdy jsou v platném územním plánu obce vymezeny takzvané naddimenzované záborů zemědělské půdy, tj. situace kdy rozsah rozvojových ploch zjevně neodpovídá předpokládanému rozvoji obce. Tento případ lze relativně často shledat ve starých územních plánech obcí. Dále se jedná o případ, kdy obec ve svém územním plánu obsahuje takzvané nedobytné rozvojové plochy, tj. plochy které jsou obvykle v územním plánu vymezeny dlouhodobě, přičemž se nepředpokládá, že na nich bude realizován záměr dle regulativu plochy po zbytek existence územního plánu (zpravidla se jedná o výsledek komplikovaných soukromoprávních vztahů). V obou případech se jedná o velice limitující faktor pro vymezení dalších rozvojových ploch, naopak lze oprávněně konstatovat, že pokud platný územní plán obsahuje rozvojové plochy přiměřené předpokládanému rozvoji obce (být vlastníkem nechce nebo nemůže tyto plochy takzvané zkonsumovat), tak vymezení dalších ploch se shodným regulativem pravděpodobně nebude představovat onen nezbytný případ, který je povinen prokázat žadatel.

Případ nedobytných ploch bezpochyby představuje pro obec velmi nežádoucí situaci, kterou by v ideálním případě měla aktivně řešit. Pro zastupitelstvo obce je bezpochyby limitujícím faktorem ust. § 102 odst. 2 stavebního zákona (obdobně upravuje nový SZ v ustanovení § 133), které stanovuje, že pokud vlastníkovi pozemku, kterému vznikla prokazatelná majetková újma v důsledku zrušení určení pozemku k zastavění na základě změny územního plánu nebo vydáním nového územního plánu, tak mu náleží náhrada. Dle ust. § 102 odst. 3 stavebního zákona (obdobně upravuje nový SZ v ustanovení § 133 odst. 3), nicméně náhrada vlastníkovi nenáleží, jestliže k uvedenému zrušení došlo na základě jeho návrhu nebo po uplynutí 5 let od nabytí účinnosti územního plánu nebo jeho změny. Dle stávající koncepce stavebního zákona (na kterou z velké části navazuje nový SZ) by tedy případ oněch nedobytných ploch v územním plánu obce a starších 5 let byl řešitelný jak prostřednictvím změny platného územního plánu obce (plocha bude vyňata z rozvojových ploch), tak přípravou nového územního plánu (plocha nebude vymezena mezi nové rozvojové plochy).

Co se týče naddimenzovaných záborů zemědělské půdy v platném územním plánu obce, tak z pozice OOZPF lze využít nástroj dle ustanovení § 55 odst. 1 stavebního

zákona (obdobně upravuje nový SZ v ustanovení § 107), respektive zprávu o uplatňování územního plánu. Právě ustanovení § 55 odst. 1 stavebního zákona stanovuje, že pořizovatel územního plánu předloží zastupitelstvu obce nejpozději do 4 let zprávu o uplatňování územního plánu v uplynulém období. Návrh této zprávy je projednán s dotčenými orgány, mezi které spadá též krajský úřad, jakožto OOZPF. V rámci tohoto projednání může OOZPF vznést připomínku na redukci naddimenzovaných záborů, vyloučení ploch představujících narušení organizace zemědělského půdního fondu, či vyloučení ploch představujících zjevně nedůvodný zábor nekvalitnější půdy zařazené do I. či II. třídy ochrany, a to ve vazbě na ustanovení § 4 zákona. Tyto připomínky nicméně nevytváří právní nárok na provedení změny územního plánu či přímo tvorbu nového územního plánu obce. Na druhé straně mohou následně tvořit velmi silnou podpůrnou argumentaci pro následné neudělení souhlasu, ať už by se jednalo o žádost o odnětí půdy pro realizaci záměru na dané ploše, či takzvané překlápění rozvojové plochy z platného do nového územního plánu.

Lze bezpochyby konstatovat, že souhlas OOZPF dle ust. § 5 odst. 2 zákona ve smyslu územního plánu vycházejícího z daného stanoviska představuje poměrně zásadní podklad pro určitou míru legitimního očekávání veřejnosti, a to ve vazbě na předpokládané využití zemědělské půdy pro nezemědělské účely dle platného územního plánu. K danému se již vyjadřoval Krajský soud v Praze rozsudkem č.j. 55 A 34/2019 ve kterém uvádí, že je nutno se vypořádat s kontinuitou mezi posuzováním žádosti o odnětí půdy a platnou územně plánovací dokumentací.

Krajský soud v Praze v rozsudku č.j. 43 A 201/2018–105 ke kontinuitě územního plánování dovodil, že dotčený orgán může přehodnotit své dřívější stanovisko, jestliže dříve přijaté řešení je buď věcně nesprávné, popřípadě již není aktuální, a to prostřednictvím změn, které nastaly po přijetí tohoto územního plánu. Fakticky se tak jedná o aplikaci ustanovení § 4 odst. 4 stavebního zákona (obdobně upravuje nový SZ v ustanovení § 2 a § 3), které stanovuje, že: *„Dotčený orgán je vázán svým předchozím stanoviskem nebo závazným stanoviskem. Navazující stanoviska nebo navazující závazná stanoviska mohou dotčené orgány v téže věci uplatňovat pouze na základě nově zjištěných a doložených skutečností, které nemohly být uplatněny dříve a kterými se podstatně změnila podmínky, za kterých bylo původní stanovisko nebo závazné stanovisko vydáno, nebo skutečností vyplývajících z větší podrobnosti pořízené územně plánovací dokumentace nebo podkladů pro rozhodnutí nebo jiný úkon orgánu územního plánování nebo stavebního úřadu podle tohoto zákona, jinak se k nim nepřihlíží“*. Aplikace výše uvedeného ustanovení je relevantní pro situace, kdy se OOZPF odchyluje od dříve vydaného kladného stanoviska pro rozvojovou plochu územně plánovací dokumentace, respektive nově uděluje nesouhlas. Tento nesouhlas může být udělen v situaci, kdy se buď takzvané „překlápí“ plochy z platného územního plánu do nově připravovaného územního plánu, či při posuzování žádosti o odnětí půdy vymezené na platné ploše územního plánu.

OOZPF musí v rámci odůvodnění svého nesouhlasu též vypořádat ustanovení § 4 odst. 4 stavebního zákona (respektive § 3 odst. 1 nového SZ), respektive uvést alespoň jeden z důvodů uvedených v odstavci 4 opravňujících odchýlení se od dřívějšího a stále platného kladného stanoviska. V dané věci je bezpochyby zásadní, že OOZPF musí velice důkladně zdůvodnit úvahu, které ho vedly k udělení nesouhlasného stanoviska. Zachování tohoto přístupu je velmi zásadní, neboť nové nesouhlasné stanovisko představuje velmi odlišný postoj OOZPF oproti dřívějšímu souhlasnému stanovisku k vydané územně plánovací dokumentaci. V zásadě se tak jedná o situaci, kdy OOZPF posuzuje, zda stále platí okolnosti, na základě kterých byla rozvojová plocha odsouhlasena do územního plánu.

Jako příklad takových okolností lze uvést:

- **Legislativní změny:** legislativa dlouhodobě směřuje k intenzivnější ochraně složek životního prostředí, a proto může nastat stav, kdy je záměr vyžadující odnětí půdy posuzován podle fakticky přísnější legislativy, než která byla aplikována při vymezování rozvojové plochy v územním plánu;
- **Nevhodné urbanistické řešení záměru** – stavbu je možno realizovat bez větších obtíží i na půdách nižší kvality;
- **Rozsáhlý úbytek zemědělské půdy hodnocený v širším kontextu** – s klesajícím zůstatkem zemědělské půdy bezpochyby narůstá hodnota zůstatku z pohledu veřejných zájmů a analogicky s tím rostou též nároky na souhlas s odnětím;
- **Rostoucí dopady změny klimatu** – ve vazbě na změnu klimatu narůstá hodnota zemědělské půdy z pohledu veřejných zájmů, neboť právě zemědělská půda má značnou schopnost zadržovat vodu v krajině a zároveň se podílí na ekologické stabilitě krajiny;
- **Nové strategické dokumenty ve věci** – např.: Strategie přizpůsobení se změně klimatu v podmínkách ČR.

Výše uvedené příklady ovšem nepředstavují taxativní výčet, pouze demonstrativní ukázkou skutečností, které mohou být vzaty v potaz. Zároveň je velmi zásadní, že posuzování onoho případného zastarání lokality v platné územně plánovací dokumentaci ve vztahu k posuzované žádosti o odnětí půdy ze ZPF je vždy a výlučně předmětem individuálního posuzování ze strany OZPF. Výsledné stanovisko je následně výsledkem komplexního posouzení všech relevantních skutečností.

Výše jsme poměrně podrobně probrali hlavní specifika územně plánovací dokumentace z pohledu OZPF včetně problematiky kontinuity stanoviska OZPF, dále se zaměříme na samotnou problematiku odnětí půdy ze ZPF.

OZPF vždy musí posoudit odůvodnění odnětí půdy pro realizaci daného záměru vyžadujícího odnětí půdy ve smyslu ustanovení § 9 odst. 8 zákona a poměřit ji s intenzitou veřejného zájmu, kterou shledává v pozemcích dotčených záměrem. Toto posouzení je zpravidla spojeno s vyhodnocením půdy dotčené záměrem z pohledu veřejných zájmů. Jako transparentní parametry takového posouzení lze například uvést **charakteristiku dotčených zemědělských pozemků z hlediska jejich možného budoucího produkčního využití** (kód BPEJ, který fakticky stanovuje kvalitu půdy), **zařazení do příslušné třídy ochrany** (zákon stanovuje, že se přednostně odnímá půda méně kvalitní, přičemž kritériem kvality půdy jsou třídy ochrany), **erozního ohrožení pozemků** (informace dostupné na webu <https://mapy.vumop.cz/>), **ortofoto mapy předmětných pozemků** (orientačně ukáže, zda pozemek naplňuje charakteristiku dle katastrální vyhlášky) či **hydropedologické charakteristiky půdy ve smyslu funkce infiltrace a retence** (informace dostupné na webu <https://bpej.vumop.cz/>). V dané problematice je nutno podotknout, že výše uvedené příklady nepředstavují taxativní výčet, nýbrž ukázkou parametrů, které mohou být vzaty v potaz a zároveň se jedná o informace, které jsou buď již součástí dokumentace záměru, či jsou veřejně dostupné.

S výše uvedeným se dále pojí problematika posuzování navrhovaného záměru ve vztahu k předpokládaným dopadům realizace záměru, neboť realizace záměru např. logistického areálu bezpochyby představuje výrazně negativnější vliv na zemědělskou krajinu, než když dojde k např. zalesnění zemědělské půdy. Uvedené je součástí komplexního posuzování záměru ze strany OZPF a směřuje k ochrany životního prostředí jakožto celku ve smyslu § 2 zákona o životním prostředí.

Při posuzování každého nezemědělského záměru musí OZPF vždy zvážit, jestli zájem na realizaci předloženého záměru převažuje nad zájmem na zachování zemědělské půdy, ke které se vztahuje navrhované odnětí, neboť zemědělská půda je základním přírodním bohatstvím naší země, nenahraditelným výrobním prostředkem umožňujícím zemědělskou výrobu a je jednou z hlavních složek životního prostředí (zákon č. 334/1992 Sb.). Odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu představuje zpravidla nevratný krok, což vede k dlouhodobému úbytku zemědělské půdy.

V obecné rovině lze v rámci správní úvahy zohlednit, že půdy degradované (například prostřednictvím antropogenní činnosti) mohou snižovat intenzitu veřejného zájmu na jejich ochraně a v návaznosti na to jejich potenciálním nezemědělským využitím, nicméně vyhodnocení záměru a posouzení nutnosti odnětí zemědělské půdy za účelem realizace záměru je vždy **předmětem individuálního posouzení OZPF na základě konkrétních okolností a skutečností**.

Při posuzování žádosti o odnětí půdy patří mezi časté argumenty žadatele odkaz na ustanovení § 4 odst. 2 zákona, které stanoví, že: *„Za nezbytný případ se považuje zejména neexistence ploch uvedených v odstavci 1 na území obce, na kterém má být záměr, který se dotýká zemědělského půdního fondu (dále jen „záměr“), realizován, popřípadě na území dvou nebo více obcí, jedná-li se o záměr, který přesahuje území obce, nebo veřejně prospěšnou stavbu anebo veřejně prospěšné opatření“*, přičemž plochy v odstavci 1 jsou definovány jako: *„Pro nezemědělské účely je nutno použít především nezemědělskou půdu, nezastavěné a nedostatečně využitě pozemky v zastavěném území nebo na nezastavěných plochách stavebních pozemků staveb mimo tato území, stavební proluky a plochy získané zbořením přežilých budov a zařízení“*. Žadatel zpravidla argumentuje způsobem, že pokud se na území obce nenachází vhodné plochy ve smyslu odstavce jedna, pak se jedná automaticky o nezbytný případ s ohledem na to musí být udělen souhlas s odnětím půdy.

Při bližším pohledu na ustanovení § 4 odst. 2 nicméně dojdeme k významně odlišnému závěru. Tedy neexistence ploch uvedených v ustanovení § 4 odst. 1 zákona platí obvykle (viz „zejména“), ale ne pro všechny případy. V dané věci je nutné zohlednit a individuálně posoudit navrhovanou výši nezemědělského využití zemědělské půdy, neboť by v případě obcí, které by neměly nezemědělskou půdu, nezastavěné a nedostatečně využitě pozemky v zastavěném území nebo na nezastavěné ploše stavebních pozemků staveb mimo tato území, stavební proluky a plochy získané zbořením přežilých budov a zařízení v rozsahu takto rozsáhlých záměrů, muselo nutně dojít k posouzení takového záměru se závěrem o jeho nezbytnosti, a tedy i rezignaci na ochranu ZPF. Negativní vliv na životní prostředí spojený se ztrátou ZPF je spojený přímo s velikostí takového záměru, neboť vede ke ztrátě produkčních i mimoprodukčních funkcí v krajině. Při velkém plošném rozsahu záměru lze považovat posuzování neexistence ploch uvedených v § 4 odst. 1 zákona pouze v okolí administrativního území obce zcela nedostatečné a neadekvátní. Nutnost nezemědělského využití zemědělské půdy je nutno posuzovat s ohledem na charakter, rozsah a lokalizaci záměru, který se dotýká ZPF. Pokud se jedná o případ záměru, který svým významem přesahuje území obce, tak mělo být zohledněno širší území z hlediska možných vhodnějších ploch pro umístění tohoto záměru, než je pouze území jedné obce. Znění ustanovení § 4 odst. 2 zákona směřuje k naplnění principu první věty ustanovení § 4 odst. 1 zákona, tedy vyhodnocení, zda v posuzovaném území existují plochy nezemědělské půdy, které by umožňovaly realizaci daného záměru. Pojem „nezbytný případ“ neimplikuje skutečnost, že k realizaci daného záměru musí dojít na zemědělské půdě, nýbrž vyhodnocení, že v posuzovaném území daný záměr nelze v navržených parametrech realizovat mimo zemědělskou půdu (respektive plochy dle § 4 odst. 1).

4 Závěr

Problematika ochrany zemědělské půdy, a to právě ve vazbě na rozvoj obcí, patří mezi aktuální a zároveň velmi kontroverzní témata dnešní doby. Na jedné straně dané problematiky je veřejný zájem spatřovaný v ochraně jedné z nejvýznamnějších složek životního prostředí (spolu s lesními pozemky fakticky tvoří „tělo“ životního prostředí), na druhé straně je nicméně veřejný zájem, který je obecně spatřován v zajištění rozvoje obcí.

Rozvoj obcí je zpravidla spojen s realizací cele řady typově různorodých záměrů. Jako příklad takových záměrů lze uvést stavby pro bydlení, technickou či dopravní infrastrukturu, komerční či logistické stavby anebo městské parky. Rozvoj obcí je ovšem z větší části navázán právě na rozšiřování na úkor zemědělské půdy, neboť v podmínkách České republiky jsou povětšinou obce situovány právě do zemědělské krajiny.

Právě výše uvedené podmínky vytváří živnou půdu pro takzvané „třetí plochy“ mezi snahou o ochranu životního prostředí a zároveň snahou o zajištění rozvoje obcí, a to často ve vazbě na uspokojení bytové potřeby obyvatel. Ochrana zemědělské půdy, jakožto složky životního prostředí, není ovšem absolutní, nýbrž relativní. Jedná se tedy o situaci, kdy je potřeba poměřovat dva veřejné zájmy a na základě individuálního posouzení prostřednictvím správní úvahy posoudit, jaký veřejný zájem v daném konkrétním případě převažuje. Tento systém bezpochyby klade vyšší nároky na odbornost úředníků OZPF, ale zároveň představuje dlouhodobě udržitelnou formu ochrany zemědělské půdy.

V dané věci je nutno všem podotknout, že národní legislativa na ochranu zemědělské půdy v dlouhodobém měřítku zvyšuje nároky na prokázání nutnosti nezemědělského využití zemědělské půdy, čím se dá bezpečně předpokládat, že počty střetů mezi zájmy na ochraně půdy a zároveň zájmy na rozvoji obce budou v budoucnu dále narůstat.

Pro agendu ochrany zemědělské půdy je bezpochyby taktéž významné, že se právě ochraně zemědělské půdy dostává čím dál větší pozornost ze strany veřejnosti. Opakovaně proto bylo možno v médiích sledovat kauzu, kdy snaha o realizaci záměru např. logistické haly na zemědělské půdě vyvolá fakticky bouři místní veřejnosti. Právě ve vazbě na rostoucí poptávku veřejnosti po komplexnější ochraně složky životního prostředí v současné době Ministerstvo životního prostředí připravuje novelizaci zákona, která si klade za cíl primárně zvýšit ochranu mimoprodukčních funkcí zemědělské půdy, částečně však narostou též nároky na případné nezemědělské využití zemědělské půdy.

V kontextu mezinárodního právního prostředí je taktéž nutno počítat s legislativními limity, které se blíží ze strany Evropské komise, neboť dokument „Strategie EU pro půdu do roku 2030“ stanovuje jako jeden z cílů, že do roku 2023 připraví specializovaný legislativní návrh týkající se zdraví půdy, který umožní do roku 2050 realizovat cíle strategie EU pro půdu a dosáhnout dobrého stavu půdy. Ve vazbě na výše uvedené byl dne 5. 7. 2023 zveřejněn návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady¹, tento návrh nicméně upravuje problematiku plošné ochrany půdy v kapitole III pouze v omezeném rozsahu. Vzhledem k tomu, že návrh směrnice je pouze v počáteční fázi projednávání, tak v současnosti není možné predikovat budoucí vliv směrnice na rozvoj obcí v České republice.

S ohledem na to lze předpokládat, že i do budoucna dále poroste legislativní ochrana zemědělské půdy, která představuje jeden z hlavních faktorů limitující rozvoj obce.

¹ Proposal for a Directive on Soil Monitoring and Resilience (europa.eu)

Literatura

- ČESKO (1992). Zákon 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny. In: Sbírka zákonů, Česká republika. 1992, částka 28.
- ČESKO (1992). Zákon 17/1992 Sb. o životním prostředí. In: Sbírka zákonů, Česká republika. 1992, částka 4.
- ČESKO (1992). Zákon 334/1992 Sb. o ochraně zemědělského půdního fondu. In: Sbírka zákonů, Česká republika. 1992, částka 68.
- ČESKO (2001). Zákon 100/2001 Sb. o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí). In: Sbírka zákonů, Česká republika. 2001, částka 40.
- ČESKO (2006). Vyhláška 500/2006 Sb. o územně analytických podkladech. In: Sbírka zákonů, Česká republika. 2006, částka 118.
- ČESKO (2006). Zákon 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). In: Sbírka zákonů, Česká republika. 2006, částka 63.
- ČESKO (2019). Vyhláška 271/2019 Sb. o stanovení postupů k zajištění ochrany zemědělského půdního fondu. In: Sbírka zákonů, Česká republika. 2019, částka 118.
- DUCHOSLAVOVÁ, Eva. Změna struktury půdního pokryvu vyvolaná záborem půdy. Na příkladu sídel střední velikosti v širším zázemí Prahy. Praha, 2011. Diplomová práce. Univerzita Karlova, Přírodovědecká fakulta, Katedra fyzické geografie a geoekologie. Vedoucí práce Šefrna, Luděk.
- EEA-EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY (2006): Urban sprawl in Europe. The ignored challenge. EEA, Copenhagen.
- MESON, A. (2005): Soil Conservation and Protection in Europe: The way ahead. European Commission. Joint Research Centre, Belgium.
- MŽP. Metodické sdělení odboru ochrany přírody a krajiny MŽP k ustanovení § 9 odst. 8 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů, ve vztahu k platné územně plánovací dokumentaci [Online] 2021-2022 [cit. 2022-09-14]. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/vestnik_mzp_2021/\\$FILE/SOTPR-Vestnik_srpen_2021-210803.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/vestnik_mzp_2021/$FILE/SOTPR-Vestnik_srpen_2021-210803.pdf)
- OUŘEDNÍČEK, M., TEMELOVÁ, J. (2008): Současná česká suburbanizace a její důsledky. Veřejná správa, č. 4, příloha
- POLICKÁ, Petra. Ekologické důsledky zástavby půd ovlivněné dálnicí D1 v zázemí Prahy. 2010. Bakalářská práce. Univerzita Karlova, Přírodovědecká fakulta, Katedra fyzické geografie a geoekologie. Vedoucí práce Šefrna, Luděk.
- SCALENGHE, R., MARSAN, F. A. (2009): The anthropogenic sealing of soils in urban areas. Landscape and Urban Planning, 90, č. 1, s. 1-10.
- SMOLÍKOVÁ, L. (1982): Pedologie. I. díl. Univerzita Karlova, Praha.
- SÝKORA, L. (2002): Suburbanizace a její sociální, ekonomické a ekologické důsledky. Ústav pro ekopolitiku, Praha, o.p.s
- VAN – CAMP, L a kol. (2004): Reports of the Technical Working Groups Established under the Thematic Strategy for Soil protection. Official Publications of the European Communities, Luxembourg.

Informace o autorovi

Ing. Jan Bačovský

Česká zemědělská univerzita v Praze, Fakulta životního prostředí

bacovskyj@fzp.czu.cz

Role měst do 5 tisíc obyvatel velikosti v sídelní struktuře širšího regionu a její vliv na kvalitu služeb v těchto městech

The role of towns under 5 thousands people in the region structure and its impact on the quality of services in these towns

Ondřej Madar

Abstract:

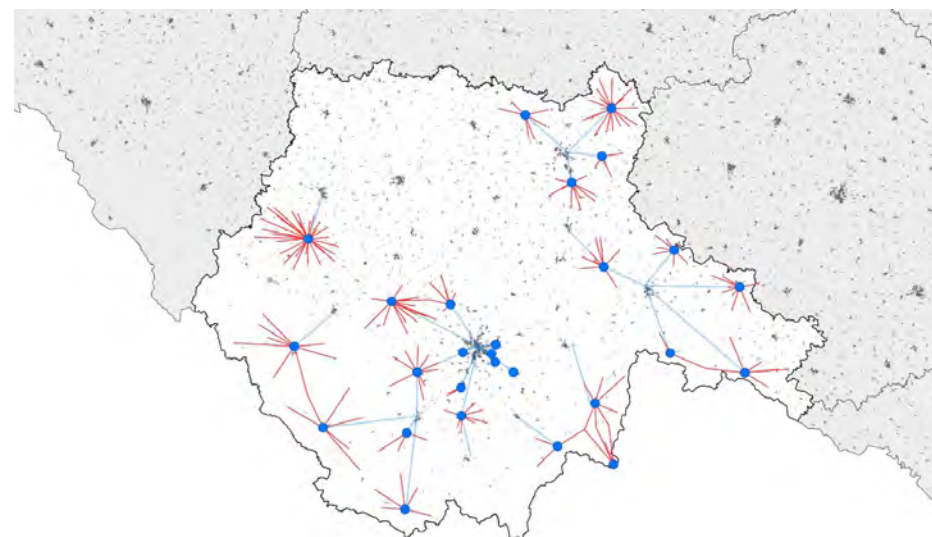
The main aim of the paper is to show the interdependence of small towns of 2 to 4 thousand inhabitants with settlements that are larger, or smaller to them. It is the function of these small towns in the framework of their region that influences their internal form, which the paper tries to prove through the results of the analysis carried out on a sample of all towns in the South Bohemian region that meet the population range mentioned above. Some of the problems of small towns are much more related to the context of their region than to their internal structure and form. This paper focuses on the issue of the quality of amenities, with a particular focus on commercial amenities. The attractiveness of a city is often measured by its own inhabitants precisely in relation to the existence of these elements, and so the available comparisons, such as the company's individual 'Municipalities in Data' indices, which rank municipalities in the overall so-called Quality of Life Index, are very often based on comparisons of amenity elements. It is therefore clear that amenities are essential to the attractiveness of a settlement. Yet small towns, and rural settlements in particular, are logically the most problematic category of settlements in this perspective. The paper therefore brings a new perspective to these comparisons and focuses specifically on assessing the quality of amenities, which it does through in-depth data analysis. The results are then compared with the role of the town in the settlement structure expressed by its catchment area, or the transport relations between the town under study and its related settlements. As a result, the cities are divided according to their roles in the settlement structure of the South Bohemian region and the relationship between this role and the quality of amenities is found. Subsequently, with these results it is possible to determine which towns are below the regional average in this aspect and which, on the opposite, can serve as good examples of a small town. The paper is part of a broader work aiming to develop a comparative methodology that could help municipalities identify their reserves in amenity quality and then be able to address these effectively through urban and spatial planning tools.

Keywords:

Settlement; amenities; catchment area; commuting; roles of the town; services

MADAR, Ondřej (2023). Role měst do 5 tisíc obyvatel velikosti v sídelní struktuře širšího regionu a její vliv na kvalitu služeb v těchto městech. In: KUGL, Jiří, ed. *Člověk, stavba a územní plánování 16*. ČVUT v Praze, Fakulta stavební. pp. 60–76. ISBN 978-80-01-07215-8. ISSN 2336-7687.

Článek je licencován pod licencí Creative Commons BY-NC-ND 4.0 (Uvedte autora-Neužívejte komerčně-Nezpracovávejte 4.0 Mezinárodní). Licenční podmínky: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.cs>



Obr. 1 – Vazby sídelní struktury zkoumaných malých měst jihočeského kraje (Madar 2022)

1 Úvod

Příspěvek zaměřený na vzájemný vztah kvality občanské vybavenosti a role malého města v sídelní struktuře regionu mapuje možné souvislosti mezi polohou malých měst vůči jejich větším sousedním sídlům, popřípadě kvalitou dojížděky a nakonec vztah mezi formou a velikostí spádového území obce a kvalitou jeho občanské vybavenosti.

Výsledky shrnuté tímto příspěvkem vychází z důkladné analýzy vypracované v rámci dizertační práce autora příspěvku, která se zaměřila na statistické a maximálně objektivní zkoumání parametrů malých měst. Na jedné straně tohoto průzkumu stály parametry urbanistické a především ty týkající se zasazení sídelního celku do širší sídelní struktury regionu. Tyto vyzkoumané údaje byly následně porovnávány s kvalitou občanské vybavenosti, která je v tomto případě reprezentována parametrem rozmanitosti občanské vybavenosti. Ten analýza využívá pro exaktní pojmenování jinak špatně definovatelné kvality vybavenosti takto malých sídel.

Výsledkem tohoto porovnání je pojmenování nedostatků některých konkrétních měst, nebo naopak vyzdvihnutí měst, která si v citované statistice vedou lépe než jiná srovnávaná. Především je ale cílem najít zobecnitelná tvrzení poukazující na urbanistické a územně plánovací parametry vedoucí k vyšší statistické šanci na výskyt komerční občanské vybavenosti, která není podmíněna přímými zásahy samosprávy a státní správy. Právě nepřímé urbanistické a územně plánovací vlivy, které mohou být ovlivněny především samosprávou měst, mají být výsledkem práce a vodítkem k budoucímu rozhodování v území.

Nejprve je ale nutné definovat, jaké jsou hypotézy výzkumu a o jaká města se vlastně jedná. Proč se příspěvek věnuje právě jim a také, jakou vybavenost popsána analýza sleduje.

2 Hypotéza výzkumu

Jak bylo řečeno v úvodu, analýza a následně i tento příspěvek zkoumají vztah sídelní struktury regionu a komerční občanské vybavenosti měst v centru těchto regionů. Základní výzkumnou otázkou tedy bylo, zda tento vztah existuje a případně jaký je. Tato závislost následně byla definována hypotézou, která zní takto: **Občanská vybavenost města je závislá na roli v sídelní struktuře.**

Následně ale bylo nutné přesněji definovat, o jakou závislost by se tedy mělo jednat. Při této otázce je potřeba rozhlédnout se do regionu obklopujícího zkoumané sídlo a sledovat jeho vztahy s většími, ale i menšími sídly v okolí. Vzhledem k tomu, že zkoumaná sídla jsou někde na hranici mezi venkovskou formou osídlení a městským životem, byl jako první definován vztah k významnějším městům v okolí, do jejichž spádového území zkoumaná města patří. Proto byla základní hypotéza definována tak, aby hodnotila tento vztah na základě úrovně závislosti zkoumaného sídla na jeho větším středisku. Definice dílčí hypotézy zní takto: **Kvalita občanské vybavenosti je tím vyšší, čím menší a hůře vybavené je nejbližší významnější sídlo v urbanistické struktuře osídlení.**

Když se soustředíme přímo na město samotné, tak není složité hledat popisný parametr, který, který by lépe vystihoval kupní sílu a význam tohoto celku. Samozřejmě se jedná o počet obyvatel města, jakožto základní definiční údaj každého města. Druhá dílčí hypotéza zaměřená na město samotné tedy zní: **Kvalita občanské vybavenosti je tím vyšší, čím větší je počet obyvatel města**

Když analýza dojde k výsledkům sídelních vztahů směrem nahoru a po zaměření se na interní popis města, tak zbývá definovat vztah tohoto k sídlům, která jsou menší, než zkoumaná jednotka. Většina měst totiž zcela neopominutelně obsluhuje svojí občanskou vybaveností, a to i tou komerční, i obce, které jsou ještě menší, tedy jednoznačně venkovské, a nacházejí se v jeho spádovém území. Právě spádové území a jeho parametry jsou tedy poslední dílčí hypotézou, která popisuje v předložené analýze vztah města k sídelní struktuře, které je součástí. Popis tohoto vztahu je tedy reprezentován definicí: **Kvalita občanské vybavenosti je tím vyšší, čím větší je počet obyvatel celého spádového území.**

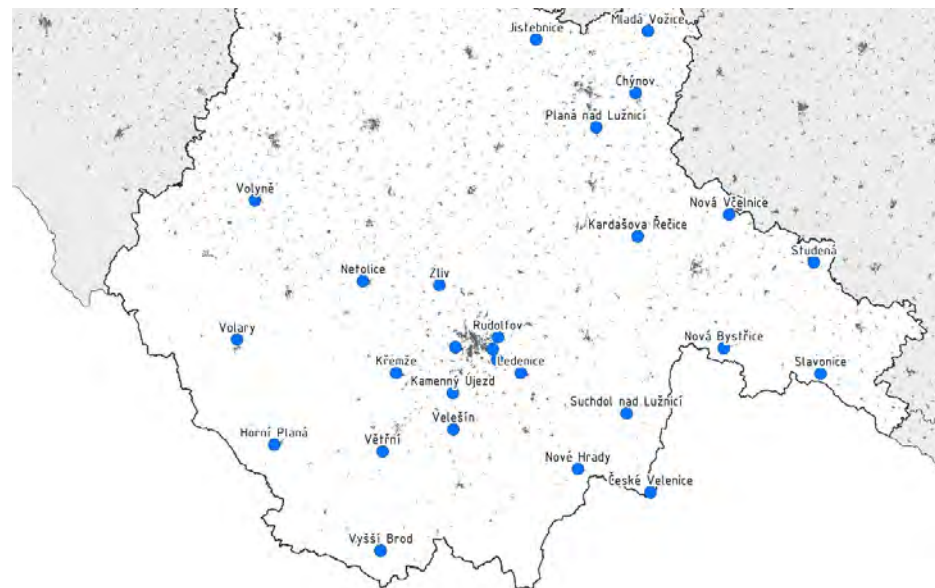
Analýza se tedy opírá o tři dílčí hypotézy určující roli města směrem nahoru, směrem dovnitř a nakonec směrem dolů. Výsledky tedy určují, které části těchto vzájemných vztahů jsou pro další zkoumání relevantní a které naopak nejeví znaky závislosti.

3 Definování malého města pro účely příspěvku a výběr zkoumaných měst

Jako první je potřeba říct, jakých sídel se příspěvek a analýza, která je jeho hlavním podkladem, týká. Města a jejich velikost se v čase mění stejně, jako se mění kritéria právě pro to, co ještě městem nazýváme. Zákon č. 128/2000 Sb., tedy Zákon o obcích v § 3, odst. 1. definuje město jako „Obec, která má alespoň 3 000 obyvatel, je městem, pokud tak na návrh obce stanoví předseda Poslanecké sněmovny po vyjádření vlády.“ (Zákon č. 128/2000 Sb., 2000) Dle této definice by tedy městem nešlo nazývat ani některá se zkoumaných sídel, jelikož jsou menší, než tato hranice určuje. V sídelní struktuře ČR jsou malá města velmi tradiční formou osídlení, jelikož vznik většiny z nich sahá do období středověku. Proto také mají městský charakter v sídelní struktuře i taková sídla, která počet 3000 obyvatel nesplňují. I vypracovaná analýza zkoumá sídla přesně na této hranici a to právě proto, že nejmenší sídla označovaná jako města jsou kombinací městského a venkovského způsobu života a tak není zcela jasné, jaké nároky na občanskou vybavenost mají mít a jaký standart tedy mohou jejich obyvatelé vyžadovat a zástupci města následně uplatňovat při hodnocení.

Rozmezí počtu obyvatel, které vydefinovalo vzorek podrobený analýze začíná počtem 2000 obyvatel. Tudíž jsou v práci zahrnuty i některé městyse. Horní hranice byla dána především s ohledem na počet vzorků v jihočeském kraji. Města nad 4 tisíce obyvatel již řeší jiné provozní problémy a výzvy spojené právě s vybaveností, kdy dost často již jde o otázku kvantity. Jednotlivé druhy vybavenosti v nich většinou jsou zastoupeny, ale problém je v jejich množství a kvalitě služeb, které poskytují. Zároveň srovnávání měst o téměř dvojnásobném, respektive polovičním rozmezí obyvatel přináší obtíže spojené s relevancí takového porovnání. Proto bylo rozhodnuto o rozmezí od dvou do čtyř tisíc obyvatel. Jedná se tedy dle zákona o obcích (Zákon č. 128/2000 Sb., 2000) o nejmenší možná města a naopak největší venkovská sídla ve zkoumaném území.

Dalším kritériem pro výběr vzorků bylo zvolené území. Aby nebyla sídla vybírána tendenčně a subjektivně, bylo nutné vymezit rozsah území, ve kterém dojde k analýze VŠECH sídel splňujících předchozí kritérium počtu obyvatel. Pro tento účel se zvolil, stejně jako v dizertační práci autora, celý jihočeský kraj. Toto vymezení zadání dává dohromady 27 malých měst, která splňují kritérium počtu obyvatel. To je již dostatečně velký počet měst, aby se ukázaly rozdíly mezi jednotlivými městy a ty se daly, byť samozřejmě s rezervou, zobecnit.



Obr. 2 – Vybraná města

4 Sídelní struktura

Česká republika, ostatně jako většina střední Evropy, má jedinečnou, výjimečně hustou síť sídel. Je to dáno historií a intenzitou rozvoje celého tohoto regionu. Tato sídla, od velkoměst, přes středně velká města až k venkovským sídlům a samotám tvoří síť, která má propojenou a zemědělskou tradicí utvářenou strukturu. Sídelní strukturu definuje například Slovník soudobého urbanismu od Jiřího Hrůzy takto:

„Každá sídelní soustava i její jednotlivé články, aglomerace, města, obce i jejich části mají určité vnitřní uspořádání a vzájemné vztahy svých jednotlivých komponent, které bývají obvykle označovány jako struktura. Je přitom možno rozlišovat zejména strukturu sociální, ekonomickou, funkční a prostorovou, které spolu vzájemně souvisejí.

Východiskem je sociální struktura, charakterizovaná společenským uspořádáním, sociální, profesionální, věkovou a případně i národnostní skladbou obyvatelstva. Tyto ukazatele souvisejí bezprostředně se sociálním řádem, stejně jako ekonomická struktura, vyjadřující charakteristiku výrobních sil, význam a podíly jednotlivých odvětví výroby služeb i správních, kulturních, školských a vědeckých institucí.

Základní sociální a ekonomické funkce uspořádání jsou pak promítnuty do prostoru a projevují se ve funkční struktuře. Ta vyjadřuje především rozmístění jednotlivých druhů pracovišť, bydlišť, vybavení a služeb, rekreačních zařízení a různých institucí a jejich vzájemné vazby a dostupnost.

Vlastním ztělesněním sociálního a funkčního uspořádání města a zároveň vyjádřením estetických představ a kulturní úrovně společnosti je pak jeho prostorová struktura, odrážející se v jeho půdorysné dispozici, uspořádání a vazbách uliční sítě a prostorů, rozložení volných a zastavěných území, hmotovém uspořádání, výškovém zónování a rozložení dominant, siluetě i včlenění do přírodního prostředí. To znamená, že prostorová struktura je fyzickým vyjádřením kompozice města a jeho funkčního obsahu.

V tomto smyslu je struktura města i osídlení jeho nejsoubornějším projevem a zaslouží si jak v teorii, tak i v praxi územního plánování a výstavby daleko větší pozornost než doposud. Nejde přitom jen o statické zvládnutí struktury, ale o její vývoj a změny v prostoru a v plynutí fyzického i společenského času. Prostorová struktura je při tom odrazem společenských procesů, které ji formují podle svých potřeb, ale zároveň na tyto procesy aktivně působí buď jejich usnadňováním a podporou, nebo také jejich ztěžováním a brzděním.

Současný urbanismus se zabývá pouze některými aspekty společenské a hmotné struktury města a dochází k určitým zevšeobecněným představám o jejím základním uspořádání. Nejznámějším z nich je princip koncentrického uspořádání jednotlivých pásem, který vzniká působením gravitačních, centripetálních a centrifugálních sil a bývá aplikován pro rozložení obyvatel, jejich hustotu, hodnotu městských území, výšku zástavby a podobně. Dalším obecnějším principem je sektorové uspořádání, případně uspořádání polycentrické. Skutečná struktura bývá v jednotlivých případech mnohem složitější, je ovlivněna mnoha faktory a navíc je ji možno označit do určité míry za kinetickou a dynamickou. Kromě toho je struktura města tvořena nejen územími a objekty, přizpůsobenými pro určité funkce a jim odpovídající činnosti, ale také je spojujícími komunikačními koridory, sloužícími pohybu a přesunu hmot, lidí a informací.

Smyslem zkoumání struktury osídlení a měst je především pochopit rozmístění jednotlivých aktivit v prostoru, rozpoznat zákonitosti tohoto rozmístění i vzájemných vztahů a umět pak předvídat, plánovat, regulovat a usměrňovat další vývoj v kladném smyslu a v zájmu optimálních podmínek existence společnosti a člověka.“ (Jiří Hrůza 1977)

5 Metodika výzkumu

5.1 Určení kvality vybavenosti

Počty a kvalita prvků občanské vybavenosti je přebrána z dalších prací autora na toto téma. Tabulka s kvalitativním hodnocením je tedy vyhodnocena stejnými metodami, jako v případě jiných prací autora. Jedná se o monitoring vybavenosti manuálně provedený s pomocí mapových serverů a uličních fotek. Tyto údaje byly dále zaříděny a byl u jednotlivých měst určen cílový koeficient kvality občanské vybavenosti.

Tento koeficient vyhodnocuje počet DRUHŮ občanské vybavenosti na 100 obyvatel města.

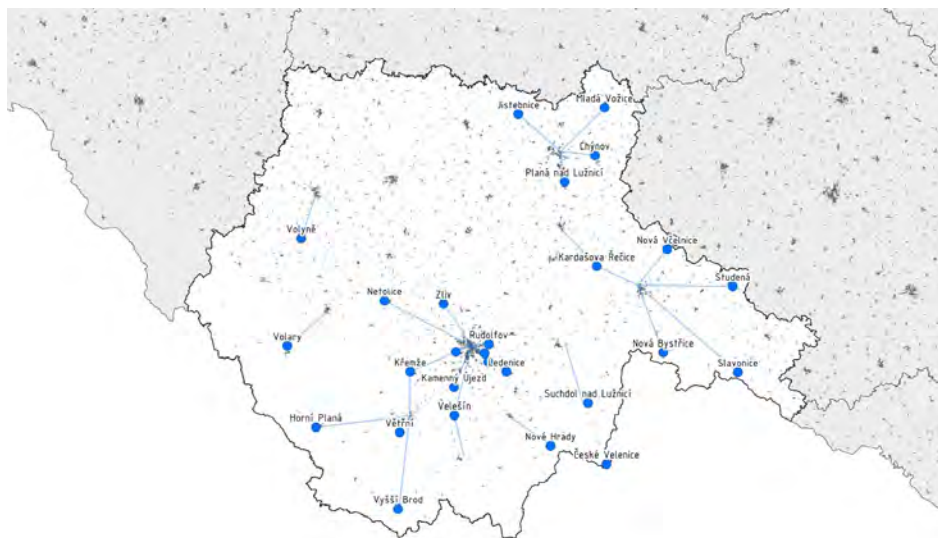
K tomuto číslu práce došla skrze porovnávání celkového počtu prvků vybavenosti, který ovšem vytvářel značné statistické odchylky u měst, která mají některého specifického druhu vybavenosti výrazně více, než jiná města. Příkladem jsou turisticky atraktivní lokality, kde je často zásadně více ubytovacích zařízení, než v jiných městech veškeré další vybavenosti. Proto bylo logickým krokem přejít na hodnocení počtu rozdílných druhů vybavenosti, kde například 10 penzionů promlouvá do statistiky pouze jako přítomnost tohoto druhu vybavenosti skrze číslovku 1. Díky tomu se dá lépe zhodnotit rozmanitost vybavenosti, což je ve výsledku pro místní obyvatele mnohem prospěšnější parametr. Pro malé město není nutně výhodou, když je úzce orientované na jeden segment služeb, jelikož to nereprezentuje možnosti, které má místní obyvatelstvo při saturování dalších svých potřeb. Na jejich životy tak již nemá přespříliš velký vliv, když má nabídku šesti různých autoservisů, nebo hotelů, ale zásadní dopad má, jestli ve městě je alespoň jeden, nebo není žádný.

Nakonec došlo ještě ke korektuře, která přepočítala tuto pestrost na 100 obyvatel daného města, což částečně maže rozdíly mezi různě velkými městy a vytváří tak přesnější porovnání různě velkých měst. Nutno ovšem podotknout, že tento postup je platný pouze pro takto malá města a na větších sídlech nebyl testován!

5.2 Role města v sídelní struktuře

Sídelní struktura jihočeského kraje je velmi provázanou sítí měst a obcí. Ty se navzájem jednoznačně ovlivňují a tak není možné je zkoumat samostatně bez přihlédnutí k jejich okolí. Zároveň je tato struktura založená z většiny historicky a její doplňování bylo v průběhu posledního století menší, než tomu je v jiných českých regionech. V rámci kraje tak můžeme rozdělit sídla na více druhů, nebo podkategorií, které vystihují roli sídla v organismu kraje. Pojmenování těchto rolí má za cíl co nejvěrněji popsat skutečné funkce města ve struktuře, avšak tato problematika je natolik složitá a pro každé město individuální, že se jedná spíše o přibližné zařazení a pojmenování. Byly tak vytvořeny celkem tři kategorie sídel. Prvním jsou sídla středisková, která plní roli centra pro značné spádové území, dále potom města provinční, která tak velké spádové území nemají, ale přesto jsou svojí vybaveností zásadní pro nezanedbatelné území a jeho obyvatele a nakonec se jedná a města přidružená, která plní pouze funkci bydlení a nemají své vlastní spádové území. Naopak jsou většinou blízko většího města v jeho spádovém území.

Zařazení měst do těchto kategorií je ale čistě exaktní a vychází z jednoznačného klíče. Předpokladem je, že poměr mezi počtem obyvatel spádového území je v přesně daném poměru k počtu obyvatel města samotného. Tím vzniká parametr, který rozděljuje města do zmiňovaných kategorií. Nastavení hranic však vzniklo až na základě výzkumu v těch mezích, které se zdáli být zlomové a vznikal kolem nich velký rozdíl mezi jednotlivými městy.



Obr. 3 – Spádování zkoumaných měst do větších sídel vycházející z doby dojížděky autem v minutách času. V případě podobné časové dostupnosti je město přiřazeno k oběma větším sídlům. (Madar 2022)

5.3 Rozdělení měst dle rolí v sídelní struktuře

5.3.1 Střediskové město

Město, které v sídelní struktuře plní roli střediska vybavenosti nejen pro sebe, ale i pro rozlehlé spádové území. Jedná se o města, která mají větší počet obyvatel spádového území, než obyvatel jejich samotných. Pro účely porovnání se jedná o města s poměrem obyvatel spádového území k obyvatelům města samotného vyšším, než 1,2. Tedy počet obyvatel spádového území je 1,2 krát vyšší, než počet obyvatel města samotného.

5.3.2 Provinční město

Jedná se o města, která se nacházejí většinou dál od většího sídla a plní tak roli střediska pro své okolí, ale jejich spádové území není natolik obydleno, aby celkový počet obyvatel města a jeho spádového území výrazně rostl vlivem spádového území, nebo se jedná o drobnější rozlohu spádového území. Pro účely porovnání se jedná o města s poměrem obyvatel spádového území k obyvatelům města samotného od 0,4 do 1,2. Prakticky se tedy jedná o města, která mají stejné, nebo menší, avšak ne zanedbatelné, spádové území, jako je počet obyvatel samotného města.

5.3.3 Přidružené město

Jedná se o sídla, která slouží převážně k bydlení svých obyvatel, ale v sídelní struktuře neplní funkci nositele vybavenosti pro okolní obce. Dojížděka do zaměstnání a do školy zde obvykle bývá nízká, naopak počet vyjíždějících je vysoký směrem k většinou blízkému většímu sídlu. Pro účely porovnání se jedná o města s poměrem obyvatel spádového území k obyvatelům města samotného nižším, než 0,4.

6 Vyhodnocení analýzy

Pro účely vyhodnocení analýzy byla města popsána, byly o nich zaznamenány statistické údaje a také byla vyrobena pro každé město karta, na které se informace shromažďují v přehledné formě. Z těchto karet následně byly převzaty vyzkoumané údaje do jednotlivých porovnání a z nich vychází vyhodnocení tří zkoumaných hypotéz. V následujících kapitolách budou popsány parametry, u který se prokázal částečný vliv, až už u konkrétních měst, nebo takový, který je možné zobecnit.

6.1 Vyhodnocení vlivu dojíždění

Malá města jsou v rámci sídelní struktury širšího území vždy částečně závislá na sídlech větších a vybavenějších. Dnešní způsob života je převážně městský a důvody, proč se nastěhovat a žít ve větším sídle, jsou z hlediska sociologického i ekonomického silné (Ferenčuhová 2013). Lepší pracovní příležitosti a kvalitnější občanská vybavenost. Spousta lidí ale stále touží žít v klidném prostředí, které se více, či méně blíží tomu venkovskému. To s sebou přináší benefity, které jsou pro velkou část populace ještě zásadnější a stojí této skupině za to, aby pro ně obětovali část pohodlnosti, kterou velké město přináší. Atraktivní krajina, klidné prostředí a komunitní pospolitost mohou nalákat tak značnou část populace, že se maloměsta i vesnice stále těší v České Republice oblibě a pro rozmanitost životního prostředí je to jediné dobře. Lidé, kteří tuto variantu zvolí, ale často chtějí kombinovat oba způsoby života během svých pracovních dní. Chtějí čerpat výhody pracovních příležitostí, potažmo kvalitnějšího vzdělávání velkého města, ale odpoledne se chtějí vrátit a trávit čas v klidném malém městě. Dojíždění do práce, či školy, tak ovlivňují každodenní život obou těchto pólů. Autobusy, vlaky a auta míří každé ráno do okresního, nebo krajského města, kde nasatí administrativní centra plná pracovních příležitostí, potažmo vzdělávacích institucí a maloměsta během této doby zůstanou o něco prázdnější. Naopak odpoledne se tito cestující vrací a tempo velkoměsta se trochu zklidní a změní podobu (Hannelore Schläfferová, 2016; City: Život v ulicích plánovaného města) V ulicích začne proudit více lidí mířících do kaváren, restaurací a na nákupy, místo aut, která již odjela zpět do svých obcí. Naopak v maloměstě tyto auta přijedou ke svým domovům a je otázka, co se děje potom s jejich vlastníky, kteří takto přijeli z práce.

Zásadní na tomto fenoménu dojíždění pro téma občanské vybavenosti je to, jaké všechny potřeby dojíždějící saturevali po práci ještě ve velkém městě a jaké naopak chtějí nechat na návrat do své obce. Pokud vyjíždějící za prací z maloměsta nakoupí v místě, kde pracují, potažmo tam budou využívat i další služby, tak je jasné, že tyto služby přicházejí o zákazníka v tomto maloměstě, resp. budou mít tržby pouze od obyvatel, kteří ve městě přes den zůstávají. Počet vyjíždějících je přitom u tohoto druhu obcí značný.

V rámci srovnávací analýzy na zvoleném vzorku jihočeských maloměst byl z dat ČSÚ zaznamenán a seřazen počet dojíždějících do zaměstnání a do škol. Zároveň i počet vyjíždějících za stejnými účely do jiných měst, většinou právě těch okresních, nebo přímo do Českých Budějovic. Tyto data ukazují, že u většiny takto velkých měst převažuje počet lidí, kteří jezdí za prací, nebo studiem do většího města, nad počtem lidí, kteří do města dojíždějí. Tento fakt reprezentuje následující tabulka.

město	POČET OBYV	počet vyjíždějících	počet dojíždějících	rozdíl	Druhy OV / 100 obyv.
Volyně	3074	709	524	-185	2,11
Slavonice	2468	432	297	-135	1,78
Horní Planá	2114	282	219	-63	1,75
Netolice	2581	566	364	-202	1,59
Vyšší Brod	2528	388	386	-2	1,50
Nové Hrady	2551	533	383	-150	1,41
Křemže	2855	787	166	-621	1,30
Nová Bystřice	3316	475	315	-160	1,24
Mladá Vožice	2725	494	385	-109	1,14
Nová Včelnice	2278	610	223	-387	1,14
Rudolfov	2541	873	357	-516	1,14
Ledenice	2387	699	120	-579	1,13
Volary	3809	736	261	-475	1,12
Kardašova Řečice	2266	430	240	-190	1,10
Studená	2331	387	430	43	1,07
Planá nad Lužnicí	3964	718	2709	1991	1,03
České Velenice	3429	482	516	34	1,02
Jistebnice	2012	471	90	-381	0,99
Chýnov	2448	507	285	-222	0,94
Zliv	3512	1270	162	-1108	0,91
Suchdol nad Lužnicí	3591	694	579	-115	0,89
Kamenný Újezd	2307	673	202	-471	0,82
Velešín	3913	1088	564	-524	0,79
Litvínovice	2482	441	216	-225	0,60
Větrný	3993	885	587	-298	0,50
Dobrá Voda u Českých Budějovic	2634	845	253	-592	0,49
Srubec	2307	375	46	-329	0,39

Tab. 1 – Počet dojíždějících a vyjíždějících za zaměstnáním z jednotlivých zkoumaných měst (ČSÚ 2005)

Druhá tabulka ukazuje počty dojíždějících za studiem.

V obou tabulkách jsou města seřazena podle kvality občanské vybavenosti definované koeficientem druhové pestrosti na 100 obyvatel města. Z tohoto porovnání je zřejmé, že přímá souvislost mezi dojížděnkou a kvalitou vybavenosti nelze exaktně pojmenovat. I přes to ale data ukazují zajímavá fakta při pohledu na kontext konkrétního města.

Například Volyně, do které dojíždí zdaleka největší počet studentů vlivem dvou velkých středních škol, je zároveň nejlépe vybaveným městem z hodnocených. Studenti ubytovaní na internátu, potažmo i ti, kteří do města každodenně dojíždějí, jsou velmi pravděpodobně značnou kupní silou, která může pomoci udržet ve městě aktivní obchody, restaurace, nebo jiné služby. Přes tisíc studentů pohybujících se po městě každý den, přičemž se jedná vlastně o ekvivalent čtvrtiny obyvatel města, je zkrátka nezanedbatelná proměnná pro všechny služby a vybavenost ve městě.

Na druhou stranu třeba Zliv, město zasazené do malebné rybníkářské krajiny Českobudějovické pánve, pocituje opačný problém. Z celkového počtu třech a půl tisíce obyvatel každý den odcestuje do práce, nebo školy 1270, potažmo 318 obyvatel. Přes den se tak po městě pohybuje reálně zhruba polovina obyvatel. I na vybavenosti města je znát, že tito dojíždějící nakupují a tráví čas spíše v Hluboké nad Vltavou, nebo Českých Budějovicích a Zliv je pro ně jen místem bydliště. A to přesto, že vzdálenost od krajského města není úplně malá v porovnání s klasickými suburbii jihočeského krajského města, jako jsou Srubec, nebo Litvínovice.

Při porovnání všech informací a dat o dojíždění do jihočeských maloměst, potažmo vyjíždění z těchto do větších měst za prací, nebo studiem, je nutné konstatovat, že přímý obecně popsitelný vliv na kvalitu občanské vybavenosti tato problematika nemá a nedá

se dokázat. Nicméně tento vliv tady je a je vždy individuální podle formy tohoto dojíždění a motivace lidí trávit svůj volný čas ve svém domovském městě. Mělo by tak být v zájmu vedení malého města, aby kvalita a dosažitelnost služeb byla v malém městě taková, že dojíždějící za zaměstnáním bude mít motivaci vracet se co nejdříve a saturovat svoje potřeby právě v centru svého malého města. Naopak v případě, že nějaká externalita, jako třeba přítomnost velké školy, nebo velkého zaměstnavatele vytváří potenciál pro vznik většího počtu prvků občanské vybavenosti, mělo by si vedení města tento potenciál uvědomovat a cíleně s ním pracovat, jelikož udržení nadstandardní pestrosti občanského vybavení ve výsledku zvyšuje životní úroveň samotným obyvatelům města.

město	POČET OBYV	počet vyjíždějících	počet dojíždějících	rozdíl	Druhy OV / 100 obyv.
Volyně	3074	245	1158	913	2,11
Slavonice	2468	191	140	-51	1,78
Horní Planá	2114	170	87	-83	1,75
Netolice	2581	200	321	121	1,59
Vyšší Brod	2528	229	53	-176	1,50
Nové Hrady	2551	197	68	-129	1,41
Křemže	2855	211	85	-126	1,30
Nová Bystřice	3316	225	39	-186	1,24
Mladá Vožice	2725	222	228	6	1,14
Nová Včelnice	2278	155	76	-79	1,14
Rudolfov	2541	251	141	-110	1,14
Ledenice	2387	158	7	-151	1,13
Volary	3809	254	90	-164	1,12
Kardašova Řečice	2266	168	82	-86	1,10
Studená	2331	195	88	-107	1,07
Planá nad Lužnicí	3964	295	68	-227	1,03
České Velenice	3429	238	133	-105	1,02
Jistebnice	2012	155	6	-149	0,99
Chýnov	2448	163	180	17	0,94
Zliv	3512	318	111	-207	0,91
Suchdol nad Lužnicí	3591	323	7	-316	0,89
Kamenný Újezd	2307	156	62	-94	0,82
Velešín	3913	348	324	-24	0,79
Litvínovice	2482	184	16	-168	0,60
Větrný	3993	327	37	-290	0,50
Dobrá Voda u Českých Budějovic	2634	196	70	-126	0,49
Srubec	2307	148	1	-147	0,39

Tab. 2 – Počet dojíždějících a vyjíždějících za studiem ze sledovaných měst (ČSÚ 2005) seřazený dle koeficientu počtu druhů občanské vybavenosti na 100 obyvatel města (Madar 2022)

6.2 Vyhodnocení vlivu vzdálenosti od většího města

Dalším parametrem, který definuje vzájemný vztah dvou měst v sídelní struktuře, v tomto případě většinou většího a menšího je jejich fyzická, nebo dopravní vzdálenost. Ta ovlivňuje nejen velikosti spádových území těchto sídel, ale také kompetence místních samospráv a především motivaci lidí bydlet a stavět, potažmo nestavět právě na tomto místě. V dnešní době je vzdálenost sídel vnímána úplně jinak, než tomu bylo jindy v historii, jelikož soudobé dopravní prostředky nám umožňují velmi efektivní a rychlou dopravu, pokud k tomu máme potřebnou infrastrukturu.

Proto příliš nedává smysl v dnešní době měřit vzdálenost sídel v absolutní hodnotě, tedy kilometrech. Ty jsou rozhodující pro chodce, potažmo cyklisty, ale dojíždějící v naší analýze jsou definováni jako dojíždějící veřejnou dopravou, potažmo u měření časové náročnosti dopravy do většího města autem. Čas dojezdu je totiž závislý na podobě komunikace, která obě města spojuje. Díky tomu je dojíždění například z Chýnova u Tábora do Českých Budějovic stejně časově náročné, jako třeba z Nových

Hradů, přičemž vzdálenost Chýnova od Budějovic je dvojnásobná, nežli Nových Hradů. To vše jen vlivem dálnice, která tábořskou aglomeraci včetně Chýnova spojuje velmi pohodlně s Českými Budějovicemi. Je tak jasné, že při rozhodování dojíždějících hraje roli spíše čas a pohodlnost cesty, než její reálná geografická délka.

Pro úplnost je třeba doplnit, že naměřené doby se vztahují k časové distanci od posuzovaného města k nejbližšímu městu většímu, tedy ne nutně ke krajskému, nebo okresnímu.

NAZEV OBCE	Větší město	Vzdálenost (min)	Druhy OV / 100 obyv.
Volyně	Strakonice	12	2,11
Slavonice	Dačice	15	1,78
Horní Planá	Český Krumlov	32	1,75
Netolice	Vodňany	14	1,59
Vyšší Brod	Český Krumlov	31	1,50
Nové Hradky	Trhové Sviny	14	1,41
Křemže	Český Krumlov	20	1,30
Nová Bystřice	Jindřichův Hradec	17	1,24
Volary	Prachatice	20	1,21
Nová Včelnice	Jindřichův Hradec	14	1,14
Rudolfov	České Budějovice	11	1,14
Mladá Vožice	Tábor	23	1,14
Ledenice	České Budějovice	20	1,13
Kardašova Řečice	Jindřichův Hradec	14	1,10
Studená	Telč	14	1,07
Planá nad Lužnicí	Tábor	14	1,03
České Velenice	Gmünd	3	1,02
Jistebnice	Tábor	17	0,99
Chýnov	Tábor	16	0,94
Zliv	České Budějovice	19	0,91
Suchdol nad Lužnicí	Třeboň	18	0,89
Kamenný Újezd	České Budějovice	12	0,82
Velešín	Kaplice	14	0,79
Litvínovice	České Budějovice	6	0,60
Větrná	Český Krumlov	10	0,50
Dobrá Voda u Českých Budějovic	České Budějovice	11	0,49
Srubec	České Budějovice	12	0,39

Tab. 3 – Srovnání kvality občanské vybavenosti s časem dojíždky autem do většího města v minutách – měřeno na mapovém serveru mapy.cz (Madar 2022)

V tabulce řadí města podle kvality občanské vybavenosti v porovnání s jejich časem dojíždky do nejbližšího většího města vidíme už mnohem jasnější souvislosti. Je zde vidět, že města, která jsou v rámci sídelní struktury vzdálenější a osamocenější, jsou lépe vybaveny, což by mělo být logicky dáno tím, že pro mnoho služeb, které jsou každodenně potřebné, by bylo nepraktické jezdit daleko.

Zároveň je zajímavý, ale nikterak překvapivý fakt, že dobře vybavená města jsou většinou situována nedaleko větších aglomerací, které jsou sice větší a plní funkci spádového města, ale v měřítku kraje jsou naopak těmi menšími. Jedná se o Volyni spádující do Strakonice, Slavonice spádující do Dačic, Horní Planou spadající pod Český Krumlov, nebo Netolice, které mají nejbližší stále do Vodňan, ne do Českých Budějovic.

Vzájemný vztah těchto dvojic se zdá být samozřejmě vyváženější a méně deformující občanskou vybavenost menšího z obou celků.

Naopak na spodních místech tabulky jsou města spadující do Českých Budějovic, jako například Srubec, Dobrá Voda, nebo Litvínovice. To se dá vysvětlit atraktivitou krajského města a především charakterem těchto maloměst, který je silně rezidenční. Nicméně je dobré si tuto situaci pojmenovat a exaktně dokázat.

6.3 Rozdělení měst podle funkce

A tady se právě dostáváme k problematice toho, jaký charakter jednotlivá zkoumaná sídla mají a jaké funkce by měly obsahovat. Je totiž nekorektní srovnávat města, která leží v málo urbanizované krajině, jako jsou šumavské Volary, s městy, která jsou suburbii Českých Budějovic. Kvalitu životního prostředí totiž lze těžko hodnotit jen na základě použitého koeficientu druhové pestrosti vybavenosti, pokud toto číslo nezasadíme do kontextu. Například požadavky obyvatel Litvínovic na vlastní vybavenost jsou minimální, jelikož není problém dojet do centra Českých Budějovic a libovolnou službu saturovat právě zde. A to dokonce pěšky, nebo na kole skrze stromovku, takže velmi příjemným prostředím. Zato téměř každý druh obchodu ve zmiňovaných Volarech je existenčně důležitý pro obyvatele všech vesnic v širokém okolí, jelikož spádová oblast, kterou reprezentují právě Volary je odlehlá od jakékoliv větší městské aglomerace, která by mohla být nositelem takové vybavenosti.

Jedním z důležitých výsledků této analýzy proto je, že zkoumaná města byla rozdělena podle jejich funkční skladby na tři výše zmiňované typologické druhy. Toto rozdělení bylo definováno již v zadání a to včetně metodiky určení těchto druhů. Výsledky rozdělení škálu měst na tyto skupiny:

Města středisková

NAZEV OBCE	Větší město	Vzdálenost (min)	spádových obcí	obyvatel města	Druhy OV / 100 obyv.
Volyně	Strakonice	12	31	3074	2,11
Slavonice	Dačice	15	4	2468	1,78
Horní Planá	Český Krumlov	32	6	2114	1,75
Netolice	Vodňany	14	16	2581	1,59
Vyšší Brod	Český Krumlov	31	5	2528	1,50
Křemže	Český Krumlov	20	9	2855	1,30
Mladá Vožice	Tábor	23	18	2725	1,14
Studená	Telč	14	9	2331	1,07

Tab. 4 – Města středisková (Madar 2022)

Města provinční

NAZEV OBCE	Větší město	Vzdálenost (min)	spádových obcí	obyvatel města	Druhy OV / 100 obyv.
Nové Hradky	Trhové Sviny	14	3	2551	1,41
Volary	Prachatice	20	8	3809	1,21
Nová Včelnice	Jindřichův Hradec	14	8	2278	1,14
Kardašova Řečice	Jindřichův Hradec	14	7	2266	1,10
Planá nad Lužnicí	Tábor	14	9	3964	1,03
Jistebnice	Tábor	17	6	2012	0,99
Chýnov	Tábor	16	3	2448	0,94
Zliv	České Budějovice	19	6	3512	0,91
Suchdol nad Lužnicí	Třeboň	18	7	3591	0,89
Kamenný Újezd	České Budějovice	12	2	2307	0,82
Velešín	Kaplice	14	8	3913	0,79

Tab. 5 – Města provinční (Madar 2022)

Města přidružená

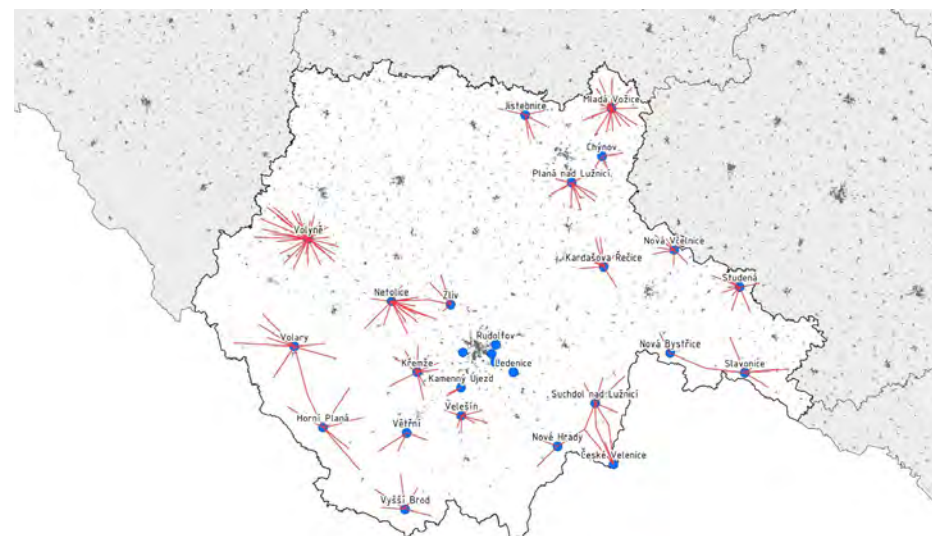
NAZEV OBCE	Větší město	Vzdálenost (min)	spádových obcí	obyvatel města	Druhý řv. / 100 obyv.
Nová Bystřice	Jindřichův Hradec	17	2	3316	1,24
Rudolfov	České Budějovice	11	0	2541	1,14
Ledenice	České Budějovice	20	0	2387	1,13
České Velenice	Gmünd	3	4	3429	1,02
Litvínovice	České Budějovice	6	0	2482	0,60
Větrná	Český Krumlov	10	3	3993	0,50
Dobrá Voda u Českých Budějovic	České Budějovice	11	0	2634	0,49
Srubec	České Budějovice	12	0	2307	0,39

Tab. 6 – Města přidružená (Madar 2022)

Výsledné individuální hodnocení by tak mělo být vždy činěno v kontextu podobných měst a tak je například relevantní říct, že při porovnání Českobudějovických předměstí, pokud je tak nazveme, je Rudolfov relativně dobře vybavené město, kde je možné zajistit základní vybavenost a služby, zatímco Srubec tyto požadavky plní podstatně hůř. Takové srovnání je již možné v praxi využít k rozhodování o tvorbě veřejných prostranství, lokaci jádra sídla, nebo revitalizaci stávajících veřejných prostor. To vše s cílem vyrovnat se kvalitou vybavenosti městům, která můžeme považovat za podobná, resp. mají stejné podmínky pro svůj rozvoj. Pro tyto účely může být tato metodika užitečná a může ukazovat, jestli mají jednotlivá města nedostatky, nebo plní svoji roli v sídelní struktuře dobře.

6.4 Vzájemný vztah mezi velikostí spádového území a kvalitou občanské vybavenosti

Vzhledem k tomu, že funkční rozdělení na výše zmiňované skupiny vychází z poměru počtu obyvatel spádového území vůči počtu obyvatel města samotného, je jasné, že se tento parametr ukázal jako zásadní a bude mu tak věnována poslední kapitola vyhodnocení. Analýza totiž došla v průběhu práce k zásadnímu předpokladu, že velikost maloměst nelze hodnotit jednoduše podle počtu obyvatel zapsaných v tomto městě, ale při hledání příčin (ne)vybavenosti sídel je nutné započítat i obyvatele obcí, které jsou na maloměstě závislé a spádují do ní.



Obr. 4 Rozsah spádového území zkoumaných měst ve vztahu k venkovským sídlům. Do spádového území jsou zařazeny všechny obce, které nemají čas dojížděky do podobně velkého, nebo většího města stejný, nebo nižší. (Madar 2022)

Výsledky ukazují, že tyto počty jsou totiž nezanedbatelné a často i přesahují počet obyvatel samotného města. Všichni lidé žijící v těchto spádových územích, jsou přitom uživateli hodnocené občanské vybavenosti. Tabulka porovnávající počty obyvatel samotných měst, počty obyvatel spádového území, jejich součet a několikrát zmiňovanou kvalitu občanské vybavenosti ukazuje celkem dobře patrné souvislosti. Právě při tomto porovnání je jasné patrné, že ač rozmezí velikosti měst není velké, jejich spádová území se zásadním způsobem liší.

Volyně, která je na vrcholu tohoto porovnání tak evidentně zajišťuje služby pro necelých 11 tisíc obyvatel, což je zásadní rozdíl oproti samotnému počtu lehce přes třech tisíc obyvatel samotného pošumavského města. Naopak většina rezidenčních měst vůbec nemá náznaky spádového území, v jejich blízkosti se nenachází obce, které by hodnocené město obsluhovalo a tudíž veškeré služby, které jsou ve městě vybudovány slouží pouze jemu samotnému. Jsou totiž sami tak silně spádující k větší městské aglomeraci, že obyvatele okolních obcí nemají důvod dojíždět do malého města, které je stejně vzdálené, jak okresní, nebo krajské centrum.

NAZEV OBCE	spádových obcí	obyvatel spádového území	obyvatel města	celkem obyvatel	Druhy OV / 100 oby.
Volyně	31	7905	3074	10979	2,11
Slavonice	4	3138	2468	5606	1,78
Horní Planá	6	2965	2114	5079	1,75
Nefolice	16	5548	2581	8129	1,59
Vyšší Brod	5	3333	2528	5861	1,50
Nové Hrady	3	2056	2551	4607	1,41
Křemže	9	5594	2855	8449	1,30
Nová Bystřice	2	1184	3316	4500	1,24
Volary	8	2370	3809	6179	1,21
Nová Včelnice	8	2143	2278	4421	1,14
Rudolfov	0	0	2541	2541	1,14
Mladá Vožice	18	3299	2725	6024	1,14
Ledenice	0	0	2387	2387	1,13
Kardašova Řečice	7	1899	2266	4165	1,10
Studená	9	3004	2331	5335	1,07
Planá nad Lužnicí	9	3662	3964	7626	1,03
České Velenice	4	1054	3429	4483	1,02
Jistebnice	6	2104	2012	4116	0,99
Chýnov	3	1625	2448	4073	0,94
Zliv	6	2660	3512	6172	0,91
Suchdol nad Lužnicí	7	2036	3591	5627	0,89
Kamenný Újezd	2	1404	2307	3711	0,82
Velešín	8	3026	3913	6939	0,79
Litvínovice	0	0	2482	2482	0,60
Větrná	3	1190	3993	5183	0,50
Dobrá Voda u Českých Budějovic	0	0	2634	2634	0,49
Srubec	0	0	2307	2307	0,39

Tab. 7 Tabulka porovnávající počty obyvatel samotných měst, počty obyvatel spádového území, jejich součet a několikrát zmiňovanou kvalitu občanské vybavenosti. U sloupců s počty obyvatel spádového území a celkového počtu obyvatel je vidět jasná korelace s parametrem druhové pestrosti občanské vybavenosti (Madar 2022)

Při tomto náhledu může být konstatováno, že některá města jsou vybavena vysloveně špatně na to, kolik obyvatel v okolí města žije. To jsou především Velešín, Suchdol nad Lužnicí, Zliv, nebo i Planá nad Lužnicí. Spjuje je velký počet obyvatel spádového území v součtu s obyvateli města, ale tomuto faktu neodpovídající pestrost občanské vybavenosti.

Naopak třeba Nové Hrady i pro malé množství obyvatel dokáží zprostředkovat relativně pestré zázemí vybavenosti. Zajímavý je také případ Rudolfova, který je taktéž celkem dobře vybavený přesto, že se již dnes jedná o suburbii Českých Budějovic a město, které zajišťuje služby pouze pro vlastní obyvatele, kterých je dva a půl tisíce.

7 Závěr analýzy

Závěr z těchto statistických porovnání je jednoznačný. Sídelní struktura jihočeského kraje je silně propojená a jednotlivá města by tento fakt měla brát na vědomí při svém rozhodování. Při pohledu na porovnávaná města by se v každém případě mělo definovat, jaké funkce má to či ono město plnit a podle toho by na něj měly být kladeny nároky.

Přidružená města rozhodně nemusí obsahovat takové množství služeb a vybavení, jako středisková, ale i tak by při svém rozvoji měly na tuto složku skladby města myslet a zajišťovat základní vybavenost na úrovni odpovídající samotnému počtu obyvatel města. I v těchto sídlech totiž výrazně zvýší kvalitu životního prostředí dostupnost služeb v pěší docházkové vzdálenosti, což může zapříčinit menší závislost na jádrovém městě. Tomu by zase ulehčilo menší množství dopravy (Leon Krier, 1998; Architecture - choice or fate) za základní vybavenosti, která by mohla být saturována v místě bydliště. Vzájemná komunikace v tomto případě Českých Budějovic s jejich suburbii je proto rozhodně na místě!

Naopak středisková sídla v jednotlivých regionem by měla mít na paměti, že nerozhodují o vybavenosti pouze pro své vlastní obyvatele, ale že jejich vliv a dosah je daleko větší. I zde je otázkou, jestli při tvorbě územních plánů, nebo podpoře podnikání nemyslí tato města trochu egocentricky pouze na sebe a nezapomínají na okolní obce. Přitom vzájemná podpora může být oboustranně přínosná a může se projevit v kvalitě občanské vybavenosti, kterou bude maloměsto schopno nabízet.

Výsledkem tedy je exaktní a objektivně dokázaný fakt, že kvalita občanské vybavenosti závisí na celkovém počtu obyvatel města **a jeho spádového území**. Ne pouze na samotném počtu obyvatel pouze města! To samo sebou souvisí i s tím, že pestrost nabídky občanské vybavenosti roste až na výjimky úměrně se vzdáleností sídla od většího města. Ta totiž ovlivňuje počet malých obcí, které budou spadat do spádového území toho či onoho malého města. Roli přitom hraje i velikost a atraktivita tohoto většího města, která mění motivace lidí a jejich preferencí při volbě využívaných služeb.

V rámci jednotlivých hypotéz lze tedy konstatovat, že zatímco první hypotézu týkající se role města v sídelní struktuře lze prokázat na vztahu kvality vybavenosti k času dojížděky do většího města a především na vztahu kvality občanské vybavenosti k velikosti spádového území v součtu se samotným počtem obyvatel města. Role města v sídelní struktuře určená právě tímto součtem se ukazuje jako zásadní a lepší popisný údaj, než je prostý počet obyvatel hodnoceného města.

Z toho vychází zároveň negace třetí hypotézy, která tvrdí, že kvalita vybavenosti je přímo úměrná počtu obyvatel města.

Druhá hypotéza hodnotící vliv velikosti nejbližšího nadřazeného sídla se nedá jednoznačně prokázat.

8 Závěry příspěvku

Co z těchto výsledků plyne pro jednotlivá města, resp. pro obor územního plánování obecně? Výsledky ukazují některé důležité detaily o sídelní struktuře jako takové, ale i roli jednotlivých sídel v ní.

Prvním důležitým bodem, na který analýza upozorňuje, je roztřídění měst podle jejich role. Samosprávy těchto měst by měly mít zájem se porovnávat s podobně situovanými městy a z těchto porovnání vycházet při hodnocení vlastní vybavenosti. Je jasné, že každé město pracuje s podmínkami, které jsou částečně externě dané, ať už historicky, nebo na základě krajinného potenciálu, ale když uděláme srovnání měst s podobnými vstupními potenciály, tak můžeme zjistit, kde je tento potenciál naplněn a město je saturované v rámci možností dobře a naopak, jaká sídla mají rezervy ve své vybavenosti přesto, že jejich potenciál by dovolil více využívat kupní sílu ve městě a udržovat tak větší pestrost, potažmo kvalitu občanského vybavení. Tato porovnání by mohla například na dobře fungujících platformách sdružení více obcí v rámci místních regionů, nebo na základě podnětu krajského úřadu, který by mohl mít takovýto nadhled na úroveň jednotlivých částí kraje.

Druhým důležitým výsledkem je dokázaný fakt, že velikost spádového území, respektive celkový počet jeho obyvatel má na četnost i pestrost občanského vybavení v malém městě větší vliv, než počet obyvatel samotného města. Tento fakt ukazuje na důležitost regionálního plánování, které ale v českém právním řádu nemá příliš oporu. Územní plány měst se tak soustřeďují často dost centricky na město samotné a samospráva tak snadno může udělat chybu v předpokladech, pro kolik lidí vlastně zajišťuje veřejnou, ale i komerční vybavenost. Rozhodování o formě veřejných prostranství, nebo formování parciálního jádra města tak mohou nabývat nový rozměr, když si vedení města uvědomí, že počet obyvatel využívajících jeho služby je zásadně vyšší, než s jakým číslem se většinou operuje.

Třetím východiskem, které výsledky naznačují, je hypotéza, že samostatnost jednotlivých sídel je z tohoto pohledu žádoucí. Samozřejmě, že svoji polohu město již nezmění, ale další rozvoj jeho samotného již ano, stejně tak, jako rozvoj většího sídla v jeho blízkosti by bylo vhodné koncipovat tak, aby rozvoj příliš neohrožoval suverenitu menších spádových měst. Stejně jako byl vymezen prstenec zeleně okolo Prahy, k jehož plánování v rámci plnění cílů programového prohlášení 2006–2010 „Praha – město pro život“ (Rada Hlavního města Prahy 2007) byla dokonce Radou hlavního města Prahy zřízena komise pro koordinaci budování zeleného pásu. Takový rozestup mezi sídly by zajistil menším městům lepší podmínky pro jednání s investory občanské vybavenosti, ale také větší motivaci vlastních obyvatel saturovat své potřeby v místě bydliště.

Sídelní struktura tak jednoznačně ovlivňuje vybavenost jednotlivých měst, která ji tvoří, přičemž zranitelnou částí této sítě jsou právě nejmenší městská sídla a také sídla venkovská. Právě pro tuto zranitelnost by se na malá sídla nemělo zapomínat a rozmanitost velikosti sídel celé struktury regionu je potřeba zachovávat jako zásadní kulturní hodnotu. Takovou péčí, bude možné zároveň zachovat rozmanitost a kvalitu služeb nejen v místech velké kupní síly, ale i tam, kde nejsou podmínky pro podnikání momentálně tak přívětivé. Dostupnost vybavenosti veřejné i komerční je přitom důležitou zásadou pro udržitelný rozvoj celého systému ze sociologického i ekologického hlediska.

Zdroje

- ČESKÝ ÚŘAD ZEMĚMĚŘICKÝ A KATASTRÁLNÍ Mapový podklad – Data50, 2021 © Český úřad zeměměřický a katastrální, www.cuzk.cz.
- ESRI (2012) *ArcČR 500 - digitální vektorová geografická databáze České republiky*. ESRI [online]. Dostupné z: <https://www.arcdata.cz/produkty/geograficka-data/arccr-4-0>
- FERENČUHOVÁ, Slavomíra. *Sociologie města 20. a 21. století*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2013. *Základy sociologie*. ISBN 978-80-7419-162-6.
- HRŮŽA, Jiří. *Slovník soudobého urbanismu*. Praha: Odeon, 1977.
- KRIER, Léon. *Architektura - volba nebo osud*. Praha: Academia, 2001. ISBN 80-200-0012-7.
- MADAR, Ondřej. *Studie k odborné rozpravě nad dizertační prací: Občanská vybavenost malých měst*. Praha 2022
- RADA HLAVNÍHO MĚSTA PRAHY, *Programové prohlášení Rady hlavního města Prahy Pro volební období 2006–2010*. Praha, 2007 [online]. Copyright © 2023 [cit. 12.01.2023]. Dostupné z: https://www.praha.eu/jnp/cz/o_meste/magistrat/tiskovy_servis/archiv_tiskovych_zprav/mestska_rada_schvalila_sve_programove.html
- SCHLAFFER, Hannelore. *City: život v ulicích plánovaného města*. Přeložil Eliška DUBCOVÁ. Zlín: Archa, 2016. a *Architektura*. ISBN 978-80-87545-48-5.
- Sčítání lidu, domů a bytů k 1.3.2001. Praha: Český statistický úřad, 2003. *Obyvatelstvo*. ISBN 80-250-0608-5.

Informace o autorovi

Ing. arch. Ondřej Madar

Fakulta stavební ČVUT v Praze, Katedra urbanismu a územního plánování

madar.architektura@gmail.com