

VÝVOJ SÍDELNÍ STRUKTURY A JEJÍ PLÁNOVÁNÍ

Karel Maier

Činnost územního plánování se v průběhu 20. století postupně rozšiřovala od plánování jednotlivých částí měst až po plánování regionů a celých států a sídelních soustav v nich. Plánování sídelních struktur a struktur osídlení vycházelo z teoretických koncepcí. Tyto koncepce byly uplatňovány jako normativy pro plánování osídlení a sídel v předlistopadovém Československu. Po roce 1989 je vystřídal neoliberální pojetí trhu jako hlavního organizátora osídlení, což vedlo k prudkému nárůstu ekonomických disparit v území a jimi způsobené prostorové polarizaci. Prostorové politiky EU, které nabízejí řešení těchto problémů, české územní plánování po dlouhou dobu přejímalo spíše formálně.

Článek se věnuje nejvýraznějším projevům prostorové polarizace, za něž považuje nekoordinovanou suburbanizaci v zázemí atraktivních center na jedné straně a demografický a sociální regres v periferních venkovských územích a smršťování ve starých průmyslových regionech na straně druhé. Na základě analýz relevantních materiálů konstatuje, že opožděné a nedostatečně účinně využívané nástroje územního plánování na tyto výzvy týkající se struktury osídlení a sídel si vynucují spíše opatření ex-post, nežli cílevědomou koncepcí uspořádání osídlení a sídel.

Klíčová slova: sídelní struktura, územní plánování, teorie, rozvoj území

Úvod

Cílem textu je analýza činnosti územního plánování a efektivity jeho nástrojů ve vztahu k vývoji struktury osídlení. Protože osídlení a jeho struktura jsou vždy výsledkem dlouhodobých procesů ve společnosti a ekonomice, vychází analýza ze stručného přehledu hlavních teoretických konceptů, které plánování osídlení ovlivnily ve 20. století, a jejich uplatnění v Česku v jeho druhé polovině. Ukazuje dopady opuštění těchto konceptů po roce 1989 na příkladech vývoje v metropolitních územích a aglomeracích a na venkově a zabývá se účinností politik a z nich vycházejících nástrojů, které usilují tento vývoj dostat do souladu s územní soudržností a udržitelností rozvoje území.

Teoretické koncepty

Plánování struktur osídlení a jejich aplikace v minulosti

Teoretický základ pro empirické zkoumání a na ně navazující plánování sídelní struktury položil Ebenezer Howard na přelomu 19. a 20. století svým spisem *Garden Cities for Tomorrow* [1898], kde se pokusil o vymezení optimální soustavy osídlení založené na omezeně velkých městech, která by dokázala dát svým obyvatelům pracovní příležitosti, kvalitní bydlení a vybavení. Práce byla podložena propočty proveditelnosti, ale velikost měst byla stanovena spíše intuitivně.

Walter Christaller [1933] svoji teorii centrálních míst založil na modelu geografického rozložení míst tržní distribuce a k nim příslušejících spádových území, která obsluhují. S ohledem na různou frekvenci potřeby návštěv tržních center vztahujících se k různým druhům zboží (např. chléb, boty, hodinky), a z toho vyplývající různou velikost spádového území pro různý sortiment zboží a služeb, model vykazuje sedm hierarchických stupňů obslužných center. Christallerova teorie centrálních míst se v různé modifikovaných podobách stala základem pro plánování soustavy osídlení v řadě zemí Evropy i v některých státech USA. Československo aplikovalo teorii centrálních míst ve střediskové soustavě osídlení počátkem 60. let 20. století. Poměrně rychle se ale projevila omezená aplikovatelnost střediskové soustavy v zázemí velkých měst, takže v druhé polovině 70. let byla středisková soustava modifikována vymezením tzv. sídelních regionálních aglomerací městských regionů, kde teoreticky vymezená spádovost k místním centrům střediskové soustavy zjevně neodpovídala skutečnosti.

Na úrovni měst položili základy pro plánování dostupnosti základních zařízení občanského vybavení Clarence Perry a Clarence Stein ve 20. letech 20. století. Vznikl koncept sousedských jednotek (*neighbourhood units*), do čestiny později překládaný jako obytné okrsky, se zhruba 5 000 obyvateli, které mají soustředěná základní zařízení občanského vybavení na pěší dostupnosti

v okruhu do cca 400–600 metrů. Tento princip, původně vypracovaný pro rozvoj metropolitního regionu New Yorku, byl posléze zejména po 2. světové válce přejat pro plánování obytných čtvrtí a sídlišť prakticky ve všech rozvinutých zemích s plánovitou výstavbou bydlení. V Československu bylo plánování na principu obytných okrsků od druhé poloviny 50. let 20. století součástí systému komplexní bytové výstavby (KBV), který detailně stanovil kapacity a objemy zařízení občanského vybavení včetně normativů nákladů na ně podle velikosti projektu, druhu a formy výstavby a řady dalších kritérií.

Aplikace teorií centrálních míst a obytných okrsků v podmínkách centrálního řízení a plánování ekonomiky byla velmi odlišná od podmínek převážně tržní ekonomiky, ve kterých tyto koncepty vznikaly. Zejména v prvním období 60. let znamenalo zařazení sídla do nestřediskové kategorie prakticky vyloučení jakéhokoliv rozvoje a v tzv. nestřediskových sídlech ostatních se vlastně předpokládalo jejich „dožití“, tedy výhledová likvidace. Restriktivní stránka praktického uplatňování střediskové soustavy osídlení se postupně oslabovala, ale jednou nastolený trend degradace malých sídel pokračoval.

V 80. letech 20. století sílí kritika sídlišť vybudovaných v systému KBV a devastace malých sídel přičítaná střediskové soustavě vyústila do radikálních změn po roce 1989. Součástí economic

ké transformace směrem k tržnímu hospodářství v 90. letech se stala deregulace plánování struktury osídlení včetně zrušení tzv. oblastního plánování, které v centrálně plánované ekonomice alokovalo investice do území. Plánování územního rozvoje včetně bydlení a občanského vybavení se stalo výhradní doménou obcí, které namnoze nesledovaly vztah mezi rozvojem obytné, obslužné a pracovní funkce.

Teprve koncem 90. let se v Česku v souvislosti s přípravou ke vstupu do EU začíná obnovovat regionální politika, jejíž hlavní zaměření směřuje do podpory ekonomického rozvoje v částech republiky nejvíce postižených negativními důsledky transformace. V územním plánování se stavebním zákonem č. 183/2006 Sb. zavádí pro plánování regionů (krajů, NUTS 3) zásady územního rozvoje (ZÚR).

Prostorová politika EU

Lisabonská smlouva [EU, 2007] jako cíl společné prostorové politiky a sdílenou působnost Unie a členských zemí stanovila sociální, ekonomickou a územní soudržnost. Jako základní komponent územní soudržnosti je postulována dostupnost veřejných služeb. Evropský pilíř sociálních práv [EU, 2017] jako Princip 20 – Přístup k základním službám stanoví: „Každý má právo na přístup ke kvalitním základním službám, včetně vody, hygienického zařízení, energií, dopravy, finančních služeb a digitálních komunikací.“ Zajištění přístupu zřejmě nelze chápat jako optimální dostupnost bez ohledu na podmínky území a osídlení, ale k naplnění cíle rovného přístupu je třeba vytvořit a prosazovat určité standardy pro dostupnost veřejných infrastruktur a služeb [MMR, 2020].

Lisabonské usnesení konference ministrů zemí Evropské unie zodpovědných za regionální rozvoj (říjen 2006) ve svém Rozhodnutí o polycentrickém rozvoji doporučuje vládám členských zemí účinně podporovat polycentrický rozvoj území prostřednictvím tvorby a užití inovačních politik, strategií a im-

plementačních mechanismů. Polycentrismus je chápán jako funkční nástroj podporující územní soudržnost a schopnost konkurence.

Polycentrické uspořádání

Cílem plánování struktury osídlení a z něho vycházejících koncepcí prostorového uspořádání je především zajistit obsluhu všech částí státu veřejnými infrastrukturami, dostupnost potřebných komerčních služeb a vybavení a současně vytvořit podmínky pro dosažení rovnováhy mezi sídelní a pracovními funkcí v měřítku mikroregionu, respektive městské či metropolitní aglomerace.

Potřebě zajistit fyzickou dostupnost veřejných služeb v území nejlépe vyhovuje polycentrické uspořádání území [CEC, 1999; Waterhout, 2002], kdy je území organizováno kolem více center. Polycentricita je vnímána jako symptom či předpoklad vyšší organičnosti a pokročilejšího stupně organizace společnosti v území. Stále častěji je polycentrická organizace prostoru dávána do souvislosti se snižováním územních disparit, vysokou úrovní organické provázanosti území, rovnocenným propojením částí do celku a vyrovnaným sdílením nákladů a přínosů [Mulíček a Sýkora, 2011: 49]. Polycentrický rozvoj regionů posiluje jejich konkurenceschopnost, územní soudržnost a solidaritu. Proto je polycentricita považována za pozitivní charakteristiku a žádoucí směr dalšího rozvoje sídelních a regionálních systémů. Oproti monocentrické organizaci je polycentrické uspořádání sídelního systému chápáno jako vhodnější, protože napomáhá řešit situaci překrvených jader a umožňuje snižovat územní disparity/nerovnosti tím, že rovnocenně propojuje části do celku při vyrovnaném sdílení nákladů a přínosů. Na regionální úrovni vykazují polycentrické systémy v aglomeracích efekt „vypůjčené velikosti“ [Alonso, 1973: 200], kdy i malé městečko poblíž větších koncentrací může vykazovat charakteristiky větších měst, protože obyvatelé mohou využívat širší spektrum zařízení v aglomeraci a podnikatelé mají v dostupnosti specializované služby a větší trh s širší a fle-

xibilnější nabídkou a poptávkou [Parr, 2004].

V regionech, ve kterých dominuje jedno hlavní centrum, se nabízí hierarchický polycentrický rozvoj, někdy též pojmenovaný jako koncentrovaná decentralizace [Matoušek, 1965; Knopp et al., 1984].

Metodika

Text byl pořízen jako „desk research“ na základě analýzy prací zabývajících se vývojem struktury osídlení, vesměs uvedených v části Teoretické koncepty, a dále výsledků výzkumu uváděných v dalších částech článku, jmenovitě projektu ESPON COMPASS (Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning / Srovnávací analýza správy území a územního plánování), jehož součástí bylo šetření mezi českými plánovači týkající se vazeb mezi českým územním plánováním, regionální politikou a politikami EU, a analytické studie DG REFORM vypracované ve spolupráci s Ministerstvem pro místní rozvoj firmou Deloitte CZ v roce 2020. Dalším zdrojem byly neformální rozhovory s kolegy působícími v oboru u nás i v zahraničí. Významným zdrojem tohoto typu byl interaktivní dialog uspořádaný na závěr projektu ESPON COMPASS – Extension v roce 2021, kterého se účastnilo cca 60 plánovačů ze 17 evropských zemí včetně Česka.

Struktura osídlení a územní plánování v Česku

Vývoj osídlení u nás od 90. let 20. století je především výsledkem působení tržních sil a aktivit developerů. Ekonomické zákonitosti vedou vlivem úspor z rozsahu k maximální koncentraci a specializaci aktivit v území¹. Naproti tomu struktura osídlení si zejména ve venkovském prostoru zachovává prostorové uspořádání odpovídající úrodnosti půdy a terénnímu reliéfu, jež byly hlavními faktory v předindustriálním období. K tomu přistupuje správné uspořádání založené na velkém množství malých obcí, je-

¹ Rudlin a Falk [2009] v této souvislosti poznamenávají, že funkční zónování, které bylo podstatou činností územního plánování po většinu 20. století a které se koncem 20. století stalo předmětem kritiky, není nadále zapotřebí, protože jeho regulaci nahradily monofunkční developerské projekty.

jichž slučování by bylo politicky velmi obtížné.

České územní plánování, ačkoliv ani během všeobecné deregulace 90. let vlastně neztratilo nic na svém právním postavení, se v prvním porevolučním období utvářením struktury osídlení a sídel prakticky nezabývalo. Teprve v souvislosti se vstupem do EU a legislativními požadavky s ním spojenými vzniká první verze Politiky územního rozvoje ČR (PÚR ČR), která vymezuje rozvojové oblasti a rozvojové osy, ale toto vymezení vlastně nemá reálný dopad do plánování sídel a regionů². Pozdější verze politiky se v prioritách územního plánování pro zajištění udržitelného rozvoje území problematice sídelní struktury věnují alespoň v deklaratorní podobě. Současně platná Politika územního rozvoje ČR [MMR, 2025] v prioritě 18 republikových priorit územního plánování pro zajištění udržitelného rozvoje území požaduje „Podporovat vyvážený a polycentrický rozvoj sídelní struktury. Vytvářet územní předpoklady pro posílení vazeb mezi městskými a venkovskými oblastmi s ohledem na jejich rozdílnost z hlediska přírodního, krajinného, urbanistického i hospodářského prostředí.“³

Polarizace osídlení

Polarizace popisuje prostorovou koncentraci ekonomických aktivit a obyvatelstva. Při vysoké intenzitě koncentrace se posilují struktury jádra a periferie, přičemž jádrové regiony přitahují více kapitálu a obyvatelstva, zatímco periferie se zmenšují jak z ekonomického, tak demografického hlediska. To znamená, že polarizace vede k rostoucí divergenci, a tím i k rostoucím regionálním nerovnostem [Benedek a Moldovan, 2015].

Ekonomické prostorové disparity vyvolané spontánní reakcí trhu na nerovné postavení regionů a jejich částí se projevuje územní polarizací [Nováček, 2005]. Ekonomická atraktivita metropolitních území a aglomerací v zázemí některých regionálních center vyvolává migraci směřující do těchto prostorů a na druhé straně populační a demografickou

degradaci v periferních venkovských a tzv. starých průmyslových územích. Polarizaci lze empiricky sledovat nejen ve „tvrdých“ datech o počtu obyvatel, ekonomické aktivitě a výstavbě bytů, ale i prostřednictvím dat o „měkkých“ faktorech, jako je vývoj věkové struktury a vzdělanosti obyvatel v porovnání s vývojem v celém státě [Maier a Franke, 2025].

Polarizace vytváří v území dvojí okruh problémů, navzájem komplementárních a jakoby opačných, ale s podobně negativními dopady na udržitelnost veřejných rozpočtů.

- V metropolitních územích a v zázemí regionálních center zaznamenávají některé původně malé venkovské obce prudký nárůst počtu obyvatel a transformují se na monofunkční obytné suburbie s nedostatečným vybavením zařízení občanského vybavení. Jejich dovybavování veřejnými infrastrukturami vyvolává dodatečné nároky na veřejné rozpočty.
- Na druhé straně se jedná o zajištění veřejných služeb a infrastruktur ve venkovských územích mimo dosah regionálních center. Malé a dlouhodobě klesající zalidnění zpochybňuje ekonomickou udržitelnost poskytování služeb veřejného zájmu, které jsou podporované z veřejných rozpočtů.

Zajistit hospodárné a dostupné umístění služeb veřejného zájmu v sídelní struktuře s sebou přináší celou řadu výzev i problémů. V obou případech přesahují možná řešení působnost územního plánování na úrovni obcí.

Metropolitní území a aglomerace

Suburbanizace a transformace venkovského území je společným rysem vývoje osídlení ve všech rozvinutých zemích přinejmenším od druhé poloviny 20. století. Centrálně řízené ekonomiky středovýchodní a východní Evropy po 2. světové válce tyto procesy utlumily a alokací ekonomických aktivit usilovaly o jejich rovnoměrné rozmístění po území státu. Uvolnění regulací po roce 1989 tempo změn, které v západní Ev-

ropě probíhaly po desetiletí, dramaticky akcelerovalo a zastihlo veřejnou správu i územní plánování jako její odborné zázemí zcela nepřipravené na tyto výzvy.

České územní plánování v 90. letech minulého století, na rozdíl například od německého či rakouského, rezignovalo na koordinaci rozvoje obcí, takže míra rozvoje subúrbánních sídel se řídila tržními vztahy. Poptávku představovali zájemci o stavění, kteří preferovali obce s kvalitním krajinným zázemím a nehlédli na to, jak jsou tyto obce vybavené a jaká je jejich dopravní dostupnost veřejnou dopravou. Nabídka ploch pro výstavbu se lišila podle toho, jaké ambice měli zastupitelé a jestli mezi nimi byli restituční, kteří chtěli výhodně zpeněžit pole, na kterých už dávno nehospodařili, tím, že je v územním plánu vyčlení jako zastavitelné plochy.

V metropolitních územích a aglomeracích v zázemí regionálních center se vlivem probíhající masivní suburbanizace někdy i velmi malé obce proměnily na suburbie s intenzivními funkčními vazbami na jádrové město. Absence pracovních příležitostí a kapacit občanského vybavení v místě včetně základního, tedy přinejmenším mateřských a základních škol, vyvolává enormní tlak na dopravní infrastrukturu, především silniční.

Situace se prakticky nezměnila ani po roce 2006, kdy stavební zákon zavedl vedle Politiky územního rozvoje ČR zásady územního rozvoje jako nový povinný nástroj územního plánování. Zákon sice v § 36 odst. 3 stanovil, že ZÚR „v nadmístních souvislostech území kraje zpřesňují a rozvíjejí cíle a úkoly územního plánování (...) a koordinují územně plánovací činnost obcí“, ale tato koordinace spočívala nanejvýš ve vedení liniových infrastruktur, zabezpečení zásobování vodou, energiemi a protipovodňových opatřeních. Stejně omezeně byl v praxi uplatňován i požadavek v Příloze číslo 4 odst. 1 h) prováděcí vyhlášky č. 500/2006 Sb. na „stanovení požadavků na koordinaci územně plánovací činnosti obcí a na řešení v územně plánovací dokumentaci obcí, zejména s přihlédnutím

²Tato první verze PÚR ČR byla pouze územně plánovacím podkladem, protože vládou byla schválena ještě před účinností zákona č. 183/2006 Sb., který PÚR ČR definoval jako závazný nástroj územního plánování.

³Tato priorita je součástí všech verzí Politiky územního rozvoje ČR již od první verze.

k podmínkám obnovy a rozvoje sídelní struktury.“

Politika územního rozvoje ČR ani žádný navazující nástroj územního plánování nespécifikovaly, jak by měla být tato koordinace zejména v metropolitních územích a aglomeracích prováděna a co by mělo být jejím konkrétním obsahem, v případě ZÚR zřejmě z obav, že by se jednalo o podrobnosti, které náležejí svým obsahem navazující územně plánovací dokumentaci nebo rozhodnutí, což stavební zákon v § 72 odst. 1 výslovně vylučuje⁴.

Problematiku koordinace plánování v rámci metropolitních regionů napomáhá řešit Evropská unie prostřednictvím Evropských strukturálních a investičních fondů (ESIF) již od programového období 2014–2020 a znovu i v období 2021–2027. Nástroj ITI (integrované územní investice) je realizován na základě zpracované a schválené integrované strategie a je v programovém období 2021–2027 určen pro metropolitní oblasti / sídelní aglomerace s koncentrací nad 300 tisíc obyvatel, a to metropolitní oblasti Prahy, Brna, Ostravy, Plzně a sídelní aglomerace ústecko-chomutovskou, olomouckou a hradecko-pardubickou⁵. Ze čtyř hlavních témat – doprava a mobilita, sociální soudržnost, udržitelná ekonomika a životní prostředí – se řešení vzniklých problémů suburbii týkají především první dvě. V oblasti dopravy a mobility je snahou posílit regionální dopravní vazby, a to propojením jádra a zázemí příslušné aglomerace, odstraněním dopravních bariér a rizik a integrací veřejné dopravy a dalších druhů dopravy. Aktivita v oblasti sociální soudržnosti jsou zaměřeny též na zajištění dostatečné kapacity a kvality veřejných služeb.

Vzniklá situace, kdy obce v zázemí velkých měst postrádají základní občanskou vybavenost pro nově přichozí obyvatele a každodenní cesty za prací, do škol a za nákupy vytvářejí dopravní zácpy na radiálách směřujících do jádrového města, se teprve v posledních letech řeší ex-post přístavbami školek a škol,

popř. zcela novými stavbami umisťovanými tam, kde se podařilo získat pozemek. Vznikají tak také nové enklávy mezi obcemi, mimo standardní pěší dostupnost pro děti, takže je třeba počítat s tím, že budou děti do školy dováženy – např. v tomto časopise publikovaná svazková základní škola mezi Chýní a Hostivcem [Chvojková, 2024].

V dopravní obslužnosti malých sídel bude zřejmě vždy hrát dominantní roli individuální doprava, protože hromadnou dopravu nelze efektivně zajistit v atraktivní frekvenci a autobusy uvíznou ve stejných zácpách jako osobní auta. Obsluha kolejovou dopravou je pro hlavní suburbanizační prostory nedostupná, navíc je kapacita tratí již zcela naplněna. Možná řešení dopravy jsou ekonomicky velmi náročná, a tudíž zcela závislá na financování z fondů ESIF, které preferují udržitelné módy dopravy, takže se připravují investice posilující výkony železniční sítě v zázemí velkých měst. Mezitím se ale suburbanizační zóna kolem těchto měst stále rozšiřuje, protože v blízkém zázemí už jsou vhodné pozemky vyčerpány anebo se obce, které mají zkušenost se suburbanizací, brání dalšímu růstu.

Venkov a smršťování

Druhé téma vztahu sídelních center a jejich zázemí se týká venkovského území mimo dosah větších aglomerací. Zde je situace na první pohled zcela odlišná od suburbanizačního bujení v zázemí metropolí a dalších úspěšných velkých měst. Jako obslužná a pracovištní centra zde fungují malá města s omezenou kapacitou a úzkým spektrem pracovních příležitostí i zařízení občanského vybavení. Do větších měst, která by toto omezení mohla kompenzovat, je zpravidla daleko. Venkovské obce zápasí o udržení alespoň základní úrovně vybavenosti, protože v nich soustavně ubývá dětí, které by chodily do místní mateřské nebo základní školy. Noví lékaři, kteří by nahradili ty dávno přesluhující, sem nepřicházejí a místní prodejna smíšeného zboží, kde nakupují hlavně senioři, nemůže konkurovat nákupním centrům sortimen-

tem ani cenami. Dopravní obslužnost je vydána na milost a nemilost dotacím z krajského rozpočtu.

V roce 2022 vydalo MMR publikaci *Centra osídlení České republiky: Vymezení vyšších a středních center a metodický postup pro vymezení nižších a malých center*. Příručka vymezuje centra vyšší a střední kategorie (A–D) a stanoví metodiku pro vymezování center osídlení v kategoriích nižších a malých sídel (E, F a G), která by měla být využívána pro analýzu a rozbor struktury osídlení v územně analytických podkladech (ÚAP). Součástí publikace je i katalog doporučeného vybavení center jednotlivých kategorií. Základní úroveň vybavenosti je stanovena pro nejnižší kategorii G – malá centra, pro vyšší kategorie je vždy navíc seznam zařízení doplněn o další zařízení vyššího občanského vybavení.

Protože podle § 62 odst. 1 stavebního zákona „*územně analytické podklady slouží zejména jako odborný podklad pro pořizování politiky územního rozvoje, územně plánovacích dokumentací, územních studií, územních opatření, vymezení zastavěného území a pro rozhodování v území*“, měly by být poznatky o případné absenci nebo chybějící kapacitě využity pro zadání příslušné územně plánovací dokumentace: v případě zařízení občanského vybavení vyššího významu ZÚR, u zařízení základního občanského vybavení pak pro zadání územního plánu.

Teprve tím, že se v ZÚR stanoví požadavky na vymezení ploch pro potřebná zařízení veřejného občanského vybavení i v malých centrech ve venkovském území – pokud obsluhují širší území, nežli je obec – naplní se smysl vymezování center osídlení a sídelní struktury v ZÚR [§ 11 odst. 1 a) vyhlášky č. 157/2024 Sb., o územně plánovacích podkladech, územně plánovací dokumentaci a jednotném standardu]. I pak ale územní plánování pouze vytvoří územní podmínky pro vznik, respektive zachování předmětného zařízení.

⁴Některé rozvojové oblasti vymezované Politikou územního rozvoje ČR ve skutečnosti vykazují spíše charakteristiky regresu, ale i tam probíhá suburbanizace. Blíže viz Maier a Franke, 2017.

⁵<https://mmr.gov.cz/cs/microsites/uzemni-dimenze/ud-typy/stara-ud/integrované-nastroje/iti>

Specifické problémy řeší obce a regiony, které zaznamenávají významnější a dlouhodobé úbytky obyvatel, tzv. smršťování. Metodika Územní management smršťování měst [MMR, 2021] rozlišuje ve smršťujících se městech plochy stabilizované, určené ke stabilizaci, určené k redukci s předpokladem přestavby a určené k redukci bez předpokladu následného stavebního využití. Nedostatečnou naplněnost zařízení základní občanské vybavenosti, konkrétně zejména mateřských a základních škol a zařízení sociálních služeb pečujících o seniory, je s ohledem na sociální a územní soudržnost vhodné řešit snižováním kapacit, popřípadě uzavíráním zařízení v územích určených k redukci pouze tehdy, pokud bude zachována úroveň vybavenosti odpovídající příslušnému centru [MMR, 2022] a pokud nedojde k porušení standardů dostupnosti [MMR, 2020]. Ekonomický tlak, vyvolaný mimo jiné snižujícím se počtem i podílem ekonomicky aktivních daňových poplatníků v důsledku nadprůměrného demografického stárnutí, ale představuje pro existenci a dlouhodobou udržitelnost občanského vybavení trvalou hrozbu. Rudlin a Falk [2009] na základě britských zkušeností upozorňují, že nedosažitelnost základního občanského vybavení ve smršťujících se regionech může vyvolat další vlnu vynucené migrace do měst týkající se seniorů.

Hledání řešení

Případová studie projektu ESPON COM-PASS zaměřená na Českou republiku [ESPON, 2021] obsahovala řadu doporučení, z nichž se některá týkají tématu regionální a nadmístní koordinace územního rozvoje. Jako pragmatická a relativně snadno proveditelná opatření studie doporučuje:

- doplnit stávající hierarchii zákonných závazných dokumentů územního plánování na celostátní, regionální a obecní úrovni vizionářským a strategickým plánováním pro funkční územní oblasti (ITI, FUA, venkovské mikroregiony) jako neformální vstup pro zákonné dokumenty v rámci systému územního plánování,
- v ZÚR aktivně koordinovat místní územní plány a specifikovat pro ně cíle politiky soudržnosti EU a příslušné priority Územní agendy.

Jako strategická dlouhodobá opatření studie doporučuje přeformulovat místní úroveň plánování směrem k plánování funkčních městských oblastí a mikroregionů ve venkovských oblastech, tedy přejít od samostatných místních plánů pro jednotlivé komunity/obce k integrovanějším plánům, které pokrývají funkční seskupení více komunit/obcí až do úrovně mikroregionů, s doplněním podrobných regulačních plánů.

Od roku 2007 je jedním z úkolů územního plánování stanovování podmínek pro obnovu a rozvoj sídelní struktury, která je také sledovaným jevem v ÚAP. S přihlédnutím k podmínkám obnovy a rozvoje sídelní struktury by měly kraje stanovovat v ZÚR požadavky na koordinaci územně plánovací činnosti obcí.

Uspořádání sídel se věnuje Politika architektury a stavební kultury ČR (PASK ČR) [MMR, 2023]. V cíli 1.1 ukládá „*Pozitivně ovlivňovat vývoj sídelní struktury*“. K naplnění tohoto cíle pořídilo MMR u Ústavu územního rozvoje v roce 2021 studii Možnosti pozitivního ovlivňování vývoje sídelní struktury nástroji územního plánování. Na podkladě obsáhlé rešerše a analýzy relevantních prací studie navrhuje řadu opatření, z nichž některá byla již uskutečněna, konkrétně vymezení center osídlení vyššího typu a vymezování center nižšího typu v ZÚR na základě jednotné metodiky [MMR, 2024]. Další opatření jsou navrhována pro PÚR ČR, například zakotvit v PÚR ČR regionální centra osídlení, diferencovat a charakterizovat rozvojové oblasti podle míry dosavadního rozvoje a potenciálu pro rozvoj do budoucna, řešit pořizování nástrojů pro území překračující hranice krajů (pražská metropolitní oblast, hradecko-pardubická aglomerace) a zajistit sjednocení územního vymezení rozvojových oblastí pro účely regionálního a územního plánování. Z hlediska vybavování center osídlení studie doporučuje do územního plánování promítnout požadavky a strategické cíle z kapitoly Obce a regiony dokumentu Strategický rámec Česká republika 2030, konkrétně strategický cíl 18 Veřejné služby v území jsou pro všechny obyvatele lépe dostupné. Mezi specifickými cíli se požaduje koordinovat strategické a územní plánování na všech úrovních a zajistit předpoklady pro dostupnost základních

veřejných služeb ve fázi územního a strategického plánování.

Další řada navrhovaných opatření směřuje na řešení osídlení a sídelní struktury v zásadách územního rozvoje, které by měly pro jednotlivé kategorie center stanovit úkoly pro územní plánování týkající se zajištění ploch pro chybějící občanské vybavení veřejného zájmu odpovídající úrovni centra a podporovat plánování na úrovni území menších než kraj a přesahujících území jedné obce, které bude zohledňovat funkční vazby.

Usměrnování územního rozvoje plánováním struktury osídlení by podle PASK ČR mělo reflektovat i vliv nových technologií tím, že se v rozvojových oblastech a v rozvojových osách posílí koordináční role krajů vůči územně plánovací činnosti obcí, například při umísťování ploch pro nové výrobní technologie.

Je zřejmé, že pouhá, jakkoliv dokonalá, opatření v oblasti územního plánování usilující o koordinaci rozvoje osídlení a harmonický rozvoj všech částí republiky nepostačují, pokud nejsou propojena na „tržně orientované ekonomické nástroje“ [Vejchodská, 2017; Vejchodská et al., 2019], konkrétně pak na mechanismy regionální politiky usměrňující toky veřejných prostředků do jednotlivých míst.

Závěr

Tržní mechanismy sledující momentální poptávku a krátkodobé cíle o dvě až tři desetiletí předběhly české územní plánování v aplikaci principů územní soudržnosti a udržitelného rozvoje. Přijetí unijních evropských politik cílených k územní soudržnosti a implementujících právo na rovný přístup k veřejným infrastrukturám po celém území EU bylo v řadě případů spíše formální. Trvalo řadu let, než se podařilo vytvořit alespoň právní a metodické rámce, jež by měly neudržitelný rozvoj suburbii a nárůst disparit ve venkovském území zastavit, nebo alespoň regulací utlumit. Teprve postupně a se zpožděním vznikají politiky a na jejich základě se vytvářejí nástroje, které by poptávku po územním rozvoji usměrňovaly do míst s předpoklady zajištění základních služeb a infrastruktur a které by podpořily zachování

týchž služeb a infrastruktur v odlehých venkovských a smršťujících se územích.

I poté, kdy se zejména v posledních letech vytvořily potřebné instituce a mechanismy, které by měly vývoj struktury osídlení usměřňovat do dlouhodobě udržitelné formy, se tyto mechanismy uplatní teprve s několikaletým zpožděním v územně plánovací dokumentaci, a teprve pak mohou mít praktické dopady v sídlech a osídlení. Územní plánování tak ztratilo svůj proaktivní charakter a dostává se spíše do pozice hledání následných opravných řešení a dodatečných opatření. Ta jsou ovšem vždy ekonomicky, sociálně a v důsledcích i environmentálně méně efektivní.

Diskuse

K převážně kritickému vyznění závěrů této analýzy je třeba dodat, že územní plánování v porevolučním transformačním období působilo v politickém kontextu dobových zjednodušujících neoliberálních schémat. Jeho reálné možnosti usměřňovat vývoj osídlení – na rozdíl od těch vymezených předpisy – byly velmi omezené. Nebylo by ani správné jednoznačně obviňovat urbanisty-plánovače z profesního selhání, protože ti byli odborně připraveni pro zcela jiné podmínky ekonomického a politického prostředí, než v jakém začali v 90. letech působit jako samostatní podnikatelé. Snad jen mohly první poznatky z konce 90. let vést k intenzivnějšímu hledání územního plánování odpovídajícího potřebám udržitelného rozvoje a územní soudržnosti v podmínkách liberální ekonomiky.

Použité zdroje:

ALONSO, W. 1973. Urban Zero Population Growth. In: *Daedalus*, 102(4): 191–206. Cambridge, Mass: MIT Press. ISSN 0011-5266.

BENEDEK, J.; KOCZISZKY, G. 2015. Paths of convergence and polarization in the Visegrád countries. In: LANG, T.; HENN, S.; SGIBNEV, W.; EHRICH, K. (eds.). *Understanding Geographies of Polarization and Peripheralization. Perspectives from Eastern Europe and Beyond*. S. 217–234. Basingstoke: Palgrave/MacMillan.

CEC. 1999. *ESDP – European Spatial Development Perspective*. Commission of the European Commu-

nities. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

ČR. 2017. *Strategický rámec Česká republika 2030* [on-line]. Praha: Ministerstvo životního prostředí. Dostupné z: <https://www.cr2030.cz/>.

EU. 2007. The Treaty of Lisbon amending the Treaty Establishing the European Union and the Treaty Establishing the European Community. In: *Official Journal of the European Union*, vol. 50. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/lis/sign/eng>.

EU. 2017. Vytvoření evropského pilíře sociálních práv. In: *EUR-Lex*. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52017DC0250>.

ESPON. 2021. *Vzájemné obohacování mezi územním plánováním a politikou soudržnosti EU v České republice: Zpráva o případové studii*. Zpracovatel ČZU v Praze, TU Delft. Dostupné z: <https://archive.espon.eu/participate/espon-your-country/czech-republic/vzajemne-obohacovani-mez-uzemnim-planovanim-politikou>.

HOWARD, E. 1898. *Garden Cities for Tomorrow*. Createspace Independent Publishing Platform. ISBN 978-0-415-84789-6.

CHRISTALLER, W. 1933. *Die Zentralen Orte in Süddeutschland*. Anglický překlad: Central Places in Southern Germany. Upper Saddle River: Prentice Hall. ISBN 978-3-534-04466-5.

CHVOJKOVÁ, A. 2024. Svazková škola Chýně–Hostivice. In: *Urbanismus a územní rozvoj*, 27(6): 19–23. Brno: Ústav územního rozvoje. ISSN 1212-0855. Dostupné z: <https://www.uur.cz/media/watnmgas/4-svazkova-skola.pdf>.

KNOPP, A.; MATOUŠEK, V.; VÁGNER, S. 1984. *Zásady a pravidla územního plánování*. Brno: VÚVA.

MAIER, K.; FRANKE, D. 2017. Trendy vývoje struktury osídlení v Česku v kontextu polycentrického rozvoje. In: *Urbanismus a územní rozvoj*, 20(5): 6–22. Brno: Ústav územního rozvoje. ISSN 1212-0855. Dostupné z: <https://www.uur.cz/media/10-sdk0u2/03-trendy.pdf>.

MAIER, K.; FRANKE, D. 2025. Development of socio-spatial polarisation in Czechia. In: *Geografie*, 130(1): 35–63. Praha: Česká geografická společnost. ISSN 1212-0014.

MATOUŠEK, V. 1965. *Problémy rovnoměrnosti a koncentrace osídlení v kapitalistických a socialistických zemích*. Brno: VÚVA.

MMR. 2020. *Standardy dostupnosti veřejné infrastruktury*. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj. Dostupné z: <https://mmr.gov.cz/cs/ministerstvo/stavebni-pravo/stanoviska-a-metodiky/uzemni-planovani/stanoviska-a-metodiky-k-zakonu-c-183-2006-sb-,-do/9-ostatni-stanoviska-a-metodiky/standardy-dostupnosti-verejne-infrastruktury>.

MMR. 2021. *Územní management smršťování měst*. TA ČR ěta – TL02000308, zpracovatel ČZU v Praze, hlavní řešitel T. Peltan.

MMR. 2022. *Centra osídlení České republiky: Vymezení vyšších a středních center a metodický postup pro vymezení nižších a malých center*. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj. ISBN 978-80-7538-

-429-4. Dostupné z: <https://mmr.gov.cz/cs/ministerstvo/stavebni-pravo/stanoviska-a-metodiky/uzemni-planovani/stanoviska-a-metodiky-k-zakonu-c-183-2006-sb-,-do/3-uzemne-planovaci-podklady-a-jejich-aktualizace/centra-osidleni-ceske-republiky>.

MMR. 2023. *Aktualizovaná Politika architektury a stavební kultury ČR*. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj. Dostupné z: [https://mmr.gov.cz/cs/ministerstvo/stavebni-pravo/koncepce-a-strategie/politika-architektury-a-stavebni-kultury-ceske-\(1\)/aktualizovana-politika-architektury-a-stavebni-kul](https://mmr.gov.cz/cs/ministerstvo/stavebni-pravo/koncepce-a-strategie/politika-architektury-a-stavebni-kultury-ceske-(1)/aktualizovana-politika-architektury-a-stavebni-kul).

MMR. 2025. *Politika územního rozvoje České republiky (úplné znění závazné od 1. 3. 2025)*. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj. Dostupné z: <https://www.uur.cz/uzemni-planovani/politika-uzemniho-rozvoje-cr/>.

MMR. 2024. *Centra osídlení České republiky*. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj. ISBN 978-80-7538-564-2. Dostupné z: <https://mmr.gov.cz/cs/ministerstvo/stavebni-pravo/stanoviska-a-metodiky/uzemni-planovani/stanoviska-a-metodiky-k-zakonu-c-183-2006-sb-,-do/3-uzemne-planovaci-podklady-a-jejich-aktualizace/centra-osidleni-ceske-republiky>.

MULÍČEK, O.; SÝKORA, L. (eds.) 2011. *Atlas sídelního systému České republiky*. Brno: Ústav územního rozvoje. Dostupné z: <https://www.uur.cz/media/i2gd4hiu/atlas-sidelnio-systemu-2011.pdf>.

NOVÁČEK, A. 2005. Dlouhodobé vývojové trendy polarizace prostoru v Česku v zrcadle populačního vývoje. In: *Historická geografie*, 33: 367–396. Praha: Historický ústav AV ČR. ISSN 0323-0988.

PARR, J. 2004. The polycentric urban region: A closer inspection. In: *Regional Studies*, 38: 231–240. DOI: 10.1080/003434042000211114.

RUDLIN, D.; FALK, N. 2009. *Sustainable Urban Neighbourhood: Building the 21st Century Home*. London: Routledge. S. 338. ISBN 9780750656337.

VEJCHODSKÁ E.; FELCMAN J.; ŠINDLEROVÁ, V. 2019. Ekonomické nástroje v české územně plánovací praxi. Potenciál a bariéry jejich využití. In: *Urbanismus a územní rozvoj*, 22(6): 11–17. Brno: Ústav územního rozvoje. ISSN 1212-0855. Dostupné z: <https://www.uur.cz/media/1ahe3q4p/03-ekonomickenastraje.pdf>.

VEJCHODSKÁ, E. 2017. Nástroje územního rozvoje založené na podmíněnosti práva k výstavbě a jejich využití v evropských zemích. In: *Urbanismus a územní rozvoj*, 20(1): 13–16. Brno: Ústav územního rozvoje. ISSN 1212-0855. Dostupné z: <https://www.uur.cz/media/2zppxihs/04-nastroje-uzemniho-rozvoje.pdf>.

WATERHOUT, B. 2002. Polycentric Development – What is behind it? In: FALUDI, A. (eds.). *European Spatial Planning: Lessons for North America*, pp. 83–103. Cambridge (MA): Lincoln Institute of Land Policy.

prof. Ing. arch. Karel Maier, CSc.

✉ maier@fa.cvut.cz

Ústav prostorového plánování

Fakulta architektury

České vysoké učení v Praze

Settlement Structure Development and its Planning, by Karel Maier

Over the course of the 20th century, spatial planning activities gradually expanded from planning individual parts of cities to planning regions, entire states, and their settlement systems. Settlement structure planning and patterns were based on theoretical concepts. These concepts were used as standards for the settlement and population planning in pre-1989 Czechoslovakia. After 1989, they were replaced by a market-driven neoliberal approach as the main organiser of settlement, resulting in the sharp increase in economic disparities within the territory and the spatial polarization resulting from them. Czech spatial planning adopted EU spatial policies, which offer solutions to these issues, only in a rather formal manner for a long time.

The article addresses the most significant manifestations of spatial polarisation, which are considered to be, on the one hand, uncoordinated suburbanization in the hinterland of attractive centres, and on the other hand, demographic and social regression in peripheral rural areas as well as shrinkage in old industrial regions. It concludes, based on an analysis of relevant materials, that the delayed and insufficiently effective use of spatial planning tools to address these challenges in settlement structure requires mostly ex-post measures rather than a purposeful, forward-looking concept of the settlement structure patterns.