

# DISPARITY VE FYZICKÉ DOSTUPNOSTI BYDLENÍ VE SPRÁVNÍCH OBVODECH VYBRANÝCH OBCÍ S ROZŠÍŘENOU PŮSOBNOSTÍ

Michal Hadlač, Milada Kadlecová, Milan Poledník

*Kraje v České republice mezi sebou vykazují disparity nejen v ekonomické výkonnosti a v úrovni zaměstnanosti, ale v neposlední řadě i v dostupnosti bydlení, jejíž úroveň lze posuzovat jak z hlediska finančního, tak fyzického. Dostupnost bydlení přímo souvisí s problematikou územního plánování, neboť nabídka rozvojových ploch pro bydlení je do značné míry určena územními plány obcí a tyto návrhové plochy svým rozsahem a alokací v území zásadně ovlivňují míru fyzické dostupnosti bydlení. Nejen v úrovni krajů, ale především v úrovni správních obvodů obcí s rozšířenou působností (SO ORP) se při sledování stavu rozvojových ploch pro bydlení výrazně ukazují disparity jak ve velikosti nabídky ploch, tak v jejím rozmístění ve vztahu k jádrovým sídlům SO ORP i k ostatním obcím.*

Výzkumem nerovnováhy v oblasti nabídky a dosažitelnosti bydlení se zabývá projekt „Regionální disparity v dostupnosti bydlení“, jehož projektový tým je tvořen konsorciem tří institucí – Sociologickým ústavem AV ČR (SOÚ AV ČR), Fakultou stavební Vysoké školy báňské Technické univerzity Ostrava (VŠB TU Ostrava) a Institutem regionálních informací, s.r.o. Hlavním předmětem zkoumání tohoto projektu je dostupnost bydlení a regionální disparity v dostupnosti bydlení, potenciální důsledky vývoje dostupnosti bydlení i vývoje těchto disparit a návrhy konkrétních opatření směřujících ke zvýšení dostupnosti bydlení a tím i snížení negativních socioekonomických důsledků nízké dostupnosti bydlení.

Součástí druhé fáze projektu je zkoumání specifických regionálních disparit na úrovni okresů, vybraných obcí, případně i mikroregionů, kterými mohou být i správní obvody ORP. Jako podkladu lze využít i výsledků průzkumů, které jsou součástí územně analytických podkladů, zpracovaných všemi ORP v roce 2008, a které přinášejí jednotný přehled o všech rozvojových (zastavitelných) plochách pro bydlení v celé ČR. Institut regionálních informací zpracoval předběžnou hrubou analýzu disparit v nabídce zastavitelných ploch pro výstavbu rodinných domů a bytů v bytových domech ve vybraných SO ORP.

Zákon č. 183/2006 Sb. (stavební zákon), který nově upravuje veškeré činnosti spojené s pořizováním územně plánovací dokumentace, zavedl obcím s rozšířenou působností povinnost pořizovat průběžně aktualizované územně analytické podklady (ÚAP), jejichž věcný obsah je dán vyhláškou č. 500/2006 Sb., především částí A přílohy č. 1., která obsahuje seznam jevů v ÚAP obsažených. Pod číslem 117 jsou v seznamu uvedeny zastavitelné plochy, které mají být přebírány z územních plánů. První pořízení ÚAP pro ORP bylo zákonem požadováno do konce roku 2008. Díky tomu vznikl pro území celé republiky jedinečný soubor informací nejen o mnoha skutečnostech spjatých s územím, ale také o současném stavu rozvojových (zastavitelných) ploch pro bydlení. Vzhledem k tomu, že většina obcí dosud nemá pořízený územní plán podle zákona č. 183/2006 Sb., ani provedenou aktualizaci, byly údaje o zastavitelných plochách většinou přebírány ze všech aktuálně platných územních plánů (záviselo to ovšem na metodických postupech jednotlivých zpracovatelů ÚAP, přitom územní rezervy by měly být vloženy do položky 118 – jiné záměry, nikoli do položky „zastavitelných ploch“).

Vzhledem k neexistenci jednotné metodiky pro zpracování rozborů udržitelného území na úrovni ORP nebylo obvyklé v rámci tohoto rozboru stano-

vit předpokládanou potřebu ploch pro bydlení, a tudíž není možné provést u všech SO ORP porovnání mezi nabídkou a potřebou těchto ploch.

Pokud byla v rámci zpracování rozboru udržitelného rozvoje území (RURÚ) stanovena i předpokládaná potřeba ploch pro bydlení pro jednotlivé obce, je možné provést porovnání potřeby ploch s nabídkou pro obce i pro celé správní obvody ORP. Institut regionálních informací v roce 2008 zpracoval jednotnou metodikou rozbor udržitelného rozvoje území pro celkem 16 správních obvodů ORP, ze kterých byly pro potřebu zkoumání fyzické dostupnosti vybrány typické příklady, uvedené v tabulce 1. Součástí rozboru udržitelného rozvoje území, který byl zpracován pro každou obec i pro celý SO ORP, bylo stanovení potřeby ploch pro bydlení, které vycházelo z předpokládaného vývoje počtu obyvatel obce, z předpokládaného růstu kvality bydlení a odpadu bytů a jiných vlivů.

Modelové správní obvody ORP byly vybrány s ohledem na vysokou různorodost typů SO ORP v rámci celé ČR. Obcemi s rozšířenou působností jsou totiž nejen krajská města, ale i bývalá okresní města, k nimž se přidružuje i řada menších měst. I velikostně se SO ORP výrazně liší. V ČR existují správní obvody ORP obsahující jedinou obec (město) a také obvody s více než 100 obcemi (např. Znojmo).

SO ORP	Počet obcí	Počet obyvatel			Popis
		Celkem	Jádrové sídlo		
			absolutně	%	
Uničov	10	22 993	12 095	52,6	Velmi malý SO ORP kolem menšího města, který není přímo ovlivňován blízkostí krajského města.
Rosice	24	23 954	5 427	22,7	Středně velký SO ORP kolem menšího města, který je přímo ovlivňován blízkostí velkého krajského města (Brno).
Kralupy nad Vltavou	18	27 547	17 091	62,0	Malý SO ORP kolem menšího města, které je ovlivňováno hlavním městem (Praha).
Pelhřimov	71	45 830	16 610	36,2	Velký SO ORP kolem bývalého okresního města.
Ústí nad Labem	23	120 197	94 960	79,0	Malý SO ORP kolem krajského města.
České Budějovice	79	152 171	95 071	62,5	Velký SO ORP kolem krajského města.

Zdroj: ČSÚ

Tab. 1: Vybrané SO ORP – základní charakteristiky

Rozbor udržitelného rozvoje území byl po obsahové stránce zpracován v souladu s vyhláškou č. 500/2006 Sb. Kromě obvyklých standardních charakteristik (počet trvale obydlených bytů, odpad bytů, počet nově postavených bytů atd.) byly v kapitole o bydlení hodnoceny tyto vybrané charakteristiky:

- Odpad bytů do roku 2020 (odborný odhad zhotovitele).
- Potřeba nových bytů daná zvyšováním kvality bydlení do roku 2020 (odborný odhad poklesu zalidněnosti bytů dle zhotovitele).
- Potřeba nových bytů celkem do roku 2020 (odborný odhad zhotovitele).
- Potřeba ploch pro bydlení včetně dopravních a jiných ploch (odborný odhad zhotovitele).
- Zastavitelné plochy pro bydlení (údaj obsažen v podkladech pro rozbor udržitelného rozvoje území – zdroj: územní plány obcí).

Stanovení potřeby bytů v obcích ve střednědobém období cca 10–15 let (obvykle předpokládaná platnost územního plánu) vychází ze dvou základních komponent:

- **Z předpokládaného odpadu** cca 0,3 % z výchozího počtu bytů ročně. Očekávaná intenzita odpadu je uvažována ve výrazně nižší úrovni, než v minulosti uváděná hodnota 1 % z výchozího počtu bytů ročně (při cca stoleté životnosti bytů).

Očekávaná snížená intenzita odpadu vychází především z jeho poklesu v posledních letech a z předpokladu lepšího hospodaření s bytovým fondem.

- **Z očekávaného růstu plošné úrovně (kvality) bydlení.** Rozhodujícím faktorem pro poptávku po nových bytech je obvykle růst počtu cenových domácností, tj. domácností, které by teoreticky měly nárokovat samostatné bydlení. Uvažovaný přírůstek 0,6 % z výchozího počtu cenových domácností ročně je spíše dolním odhadem. Růst počtu cenových domácností je i při stagnaci či poklesu počtu obyvatel obcí způsoben především růstem podílu domácností s 1 a 2 osobami (důchodci, rozvedené a samostatně žijící osoby). Spíše zanedbatelným faktorem potřeby nových bytů je tlak na pokles míry soužití cenových domácností, který je obtížně odhaditelný, zejména v zástavbě rodinnými domy a související se změnami forem rodinného života.

**Uváděná celková potřeba nových bytů** (viz. tab. 2) je dána součtem potřeby pro náhradu za odpad a pro přírůstek domácností (růst úrovně bydlení) a nezahrnuje vliv změny počtu obyvatel. V případě růstu či poklesu počtu obyvatel je připočtena (odečtena) další potřeba cca 3,3 obyvatele/byt.

Odpad bytů může být výrazně vyšší především u obcí s velkou rekreační

atraktivitou. V těchto obcích i **nově dokončené byty nemusejí představovat přírůstek trvale obydlených bytů**, mnohdy rovnou posilují druhé bydlení (neexistuje žádný mechanismus zajišťující, že nově postavený rodinný dům nebude využit k rekreaci a že posílí některou z forem druhého bydlení).

Z hlediska potřeby ploch je možno očekávat, že u části nových bytů (cca 10 až 20 procent bytů v rodinných domech a cca 5 až 10 procent bytů v bytových domech) budou získány odpovídající plochy pro výstavbu mimo plochy vymezené v rámci územních plánů, tj. bez nároku na nové plochy s inženýrskými sítěmi. V jednotlivých obcích České republiky existují značné potenciální možnosti získání nových bytů intenzifikací využití stávajícího stavebního fondu (nástavbami, vestavbami, změnami využití stavby) a využitím stávajících ploch v zástavbě (přístavbami, zahuštěním současné zástavby apod.). Na druhé straně převís nabídky nových ploch pro bytovou výstavbu ve výši 50 až 100 procent je potřebný, neboť brzdí neúměrný růst cen pozemků nad obvyklou úroveň a přispívá k optimálnímu fungování trhu s pozemky pro bydlení v obcích.

Obecně je uvažováno s potřebou ploch 900–1600 m<sup>2</sup> na jeden byt v rodinném domě, nejmenší průměrné plochy jsou předpokládány u největších obcí a měst s ohledem na vyšší tržní ceny pozemků.

Nabídka ploch pro bydlení (zastavitelných ploch) byla zjišťována z územních plánů obcí. Pokud by již všechny územní plány byly zpracovány podle zákona č. 183/2006 Sb., bylo by zpracování statistiky zastavitelných ploch jednoduchou záležitostí. Vzhledem k tomu, že bylo nutné pracovat se starými územními plány (často zatíženými řadou změn) a někdy také přihlídnout k tomu, že rozvojové plochy byly zcela či částečně zastavěny, bylo sestavení databáze podstatně složitější. V některých případech navíc zpra-

coval podklady o zastavitelných plochách úřad ORP nebo je připravoval jiný externí dodavatel. V této první fázi pořizování ÚAP je tudíž nutné zjištěná čísla brát s určitou rezervou a výsledky prezentovat spíše jako metodické návody pro budoucí zpracování přesnějších výsledků, která přinesou další aktualizace ÚAP.

Na základě poměru vypočtené potřeby ploch pro bydlení a zjištěných údajů o zastavitelných plochách byl pro každou obec stanoven ukazatel míry

„naplnění“ odhadované potřeby ploch bydlení (viz tab. 3). Z údajů za jednotlivé obce byly vypočteny hodnoty za spádová území.

Míru potřeby bytů nejlépe ukazuje hodnota přepočtená na 1000 obyvatel. Potřeba je vyšší ve správních obvodech obou krajských měst, zde se více projevuje jak odpad bytů, tak především vyšší nárůst malých jednočlenných cenových domácností.

Zdroj: Institut regionálních informací (vlastní výpočty)

SO ORP	Počet bytů (2007)	Odpad bytů do roku 2020	Potřeba bytů daná zvyšováním kvality bydlení do roku 2020	Potřeba nových bytů celkem do roku 2020	Potřeba nových bytů na 1000 obyv. do roku 2020
Uničov	8 234	321	642	963	41,9
Rosice	8 396	355	705	1 060	44,3
Kralupy nad Vltavou	10 306	402	804	1 206	43,8
Pelhřimov	16 686	700	1 404	2 104	45,9
Ústí nad Labem	47 751	2 006	4 011	6 017	50,1
České Budějovice	59 867	2 512	5 029	7 541	49,6

Tab. 2: Předpokládaná potřeba bytů do roku 2020 ve vybraných SO ORP

Zdroj: ÚAP vybraných SO ORP

SO ORP	Plochy pro bydlení				
	Potřeba ploch (ha)	Plná výměra		Redukce 60%	
		Zastavitelné plochy (ha)	Míra naplnění potřeby (%)	Zastavitelné plochy (ha)	Míra naplnění potřeby (%)
Uničov *)	154,1	140,5	91,2	84,30	54,7
Rosice *)	169,3	254,0	150,0	152,40	90,0
Kralupy nad Vltavou*)	192,9	291,2	151,0	174,72	90,6
Pelhřimov *)	336,3	322,2	95,8	193,32	57,5
Ústí nad Labem **)	962,9	740,5	76,9	444,30	46,1
České Budějovice***)	1 206,7	1 897,9	157,3	1 138,74	94,4

Tab. 3: Míra naplnění odhadované potřeby ploch pro bydlení ve vybraných SO ORP

- \*) databázi zastavitelných ploch zpracoval Institut regionálních informací  
 \*\*) databázi zastavitelných ploch zpracoval Úřad statutárního města Ústí nad Labem  
 \*\*\*) databázi zastavitelných ploch zpracoval externí dodavatel

Pokud bychom předpokládali, že zastavitelné plochy jsou plně pro bytovou výstavbu k dispozici, byla by situace ve třech SO ORP velmi dobrá a ve dvou SO ORP poměrně dobrá. Pouze ve SO ORP krajského města Ústí nad Labem by byla situace poměrně špatná, nabídka zřejmě nestačí nárokům rozvoje tohoto v poslední době spíše podceňovaného regionu. Reálné zkušenosti však ukazují, že navrhované rozvojové plochy často nejsou využitelné v celém svém potenciálu, řada pozemků bývá nedostupná především kvůli majetkovým problémům, značná část pozemků je již zastavěná a tak je možno zjednodušeně celkovou nabídku redukovat na cca 60 %. Po této redukci se situace v nabídce ploch stává podstatně kritičtější a rozdíl mezi potřebou ploch a nabídkou se výrazně prohlubuje. Vzhledem k tomu, že vět-

šina obcí nyní připravuje nové územní plány, je nutné v nich tuto situaci reflektovat a případnou nízkou nabídkou rozvojových ploch neprohlubovat celkovou disparitu ve fyzické dostupnosti bydlení.

Otázkou ovšem stále zůstává, zda je nutné navrhovat nové rozvojové plochy proporcionálně u všech obcí v SO ORP, či je třeba nabídku diferencovat např. dle velikostí obcí či dle jejich polohy nebo funkce v rámci správního obvodu ORP. V rámci zpracování rozboru udržitelného rozvoje území byla pro každou obec stanovena hodnota dopravní dostupnosti do jádrového sídla, tedy do obce s rozšířenou působností (viz tab. 4). Dopravní dostupnost byla hodnocena ve třech stupních – výborná, dobrá a špatná. Do hodnocení se promítla i blízkost

velkých měst mimo SO ORP (Kralupy nad Vltavou – Praha, Rosice – Brno).

Vysoký počet obcí se špatnou dopravní dostupností je v SO ORP Pelhřimov dán především velikostí správního obvodu a současně malou vahou jádrového sídla, kde bydlí pouze cca 36 % obyvatel správního obvodu. Opačným extrémem je krajské město Ústí nad Labem, ve kterém bydlí skoro 80 % obyvatel správního obvodu, tudíž v jeho správním obvodu téměř žádné hůře dostupné obce nejsou.

V tabulce 5, která vyjadřuje rozdělení míry naplnění potřeby ploch pro bydlení dle dopravní dostupnosti, jsou použity hodnoty neredukované nabídky zastavitelných ploch. Důraz je kladen především na rozdíly mezi naplněním potřeby ploch v jednotlivých kategoriích.

SO ORP	Jádrové sídlo		Dopravní dostupnost jádrového sídla					
			Výborná		Dobrá		Špatná	
	Počet obyv.	%	Počet obyv.	%	Počet obyv.	%	Počet obyv.	%
Uničov	12 095	52,6	3 202	13,9	7 696	33,5	0,0	0,0
Rosice	5427	22,7	14 168	59,1	4 359	18,2	0,0	0,0
Kralupy nad Vltavou	17 091	62,0	5 925	21,5	3 853	14,0	678	2,5
Pelhřimov	16 610	36,2	2 311	5,0	19 787	43,2	7 122	15,6
Ústí nad Labem	94 960	79,0	11 464	9,5	10 953	9,1	2 820	2,4
České Budějovice	95 071	62,5	25 117	16,5	25 674	16,9	6 309	4,1

Zdroj: ÚAP jednotlivých SO ORP; vlastní výpočty  
Institut regionálních informací

Tab. 4: Dopravní dostupnost jádrového sídla pro obyvatele ve vybraných SO ORP

SO ORP	Jádrové sídlo		Dopravní dostupnost jádrového sídla		
			Výborná	Dobrá	Špatná
	Míra naplnění potřeby (%)	Míra naplnění potřeby (%)	Míra naplnění potřeby (%)	Míra naplnění potřeby (%)	
Uničov	51,0	147,6	139,5	X	
Rosice	130,7	150,8	173,0	X	
Kralupy nad Vltavou	66,2	427,1	144,2	308,8	
Pelhřimov	28,7	374,6	93,2	180,9	
Ústí nad Labem	33,6	177,6	364,7	388,6	
České Budějovice	53,5	352,8	373,5	426,5	

Zdroj: ÚAP vybraných SO ORP

Tab. 5: Míra naplnění odhadované potřeby ploch pro bydlení podle dostupnosti jádrového sídla

Výrazným zjištěním je fakt, že kromě Rosic je naplněnost potřeby ploch pro bydlení v jádrových sídlech ORP velmi nízká (navíc není započítána redukce). Nejnižší míra nabídky je v Pelhřimově, kde se v současnosti intenzivně pořizuje návrh nového územního plánu. Nízká naplněnost potřeby ploch bydlení v Ústí nad Labem má vazbu na současné vysoké preference bydlení v menších obcích v okolí města, přičemž samo Ústí není z hlediska bydlení příliš atraktivní. Vysoká nabídka ploch v Rosicích reaguje i na bytovou potřebu, kterou generuje blízkost Brna, kde (podobně jako v jiných velkých městech) klesá počet obyvatel a lidé preferují bydlení v menších sídlech v okolí s výbornou dopravní dostupností, což Rosice splňují.

Závažným jevem, který potvrzuje současné suburbanizační trendy, je vysoká míra (až více než čtyřnásobek) naplněnosti potřeby ploch pro bydlení v obcích s výbornou dopravní dostupností jádrových sídel. Tyto obce svou vysokou nabídkou ploch reagují na potřeby jádrového sídla (v případě Rosic i na potřeby Brna a v případě Kralup nad Vltavou na potřeby Prahy), a tak v nich dochází ke všem průvodním negativním jevům, jakými jsou narušení historické struktury urbanistické i so-

ciální, růst nároků na dopravu do škol i zaměstnání, nadměrný zábor zemědělského půdního fondu atd. V okolí Českých Budějovic je míra naplněnosti nabídky ploch pro bydlení prakticky čtyřnásobná i v obcích s pouze dobrou dopravní dostupností a v obcích s dostupností špatnou. Ukazuje to na velmi vysoké suburbanizační tendence v Českých Budějovicích a je jasné, že na tento proces musí výrazně reagovat připravovaný nový územní plán města dostatečně velkou nabídkou zastavitelných ploch. Tento stav ukazuje na značné územní disparity ve fyzické dostupnosti bydlení, neboť rozvojové plochy jsou ve velké míře umístěny do obcí, které je pro svůj „vlastní“ rozvoj mnohdy nepotřebují.

V neposlední řadě je však nutné ve všech SO ORP zvýšit odpovědnost menších obcí z hlediska dimenzování zastavitelných ploch ve svých územních plánech, ale také zvýšit míru koordinovanosti procesu pořizování územních plánů z úrovně úřadů obcí s rozšířenou působností.

Snahu omezit suburbanizaci velkých měst snižováním nabídky ploch v malých obcích v okolí však musí kompenzovat zvýšená nabídka ploch v těchto velkých sídlech, což je v současnosti

problematické, neboť vhodné plochy v návaznosti na zastavěné území jsou u takových měst prakticky vyčerpány. Proto je nutné obracet pozornost stále více k lepšímu využití zastavěného území, k přestavbovým plochám a k plochám brownfields. Nedostatek ploch by měl působit i na využití úspornějších forem zástavby s preferencí bytových domů, nebo alespoň intenzivnější zástavby rodinnými domy (řadovými, atriovými). Zde je nutno připomenout i zásadní roli v ČR nefunkčních nástrojů ekonomického využití území – například poplatků za vynětí z půdního fondu nebo daně z nemovitostí.

Výše uvedené příklady a analýzy ukazují potřebnost detailnějšího zkoumání disparit v nabídce ploch pro bydlení, která má přímou vazbu na fyzickou dostupnost bydlení, ale i finančních dopadů. Vzniká potřeba analýzy dopadů na místní ceny pozemků a nemovitostí a rozdílné nákladnosti využití jednotlivých lokalit vymezených v územních plánech. Ukazuje se zde i význam územně analytických podkladů a potřeba sjednocení alespoň některých postupů při zpracování rozborů udržitelného rozvoje území.

*Ing. arch. Michal Hadlač*

*Ing. Milada Kadlecová*

*RNDr. Milan Poledník*

*Institut regionálních informací, s.r.o.*

#### ENGLISH ABSTRACT

### **Disparities in the Physical Accessibility of Housing in the Administration Districts of Selected Municipalities with Extended Powers, by Michal Hadlač, Milada Kadlecová and Milan Poledník**

Czech regions differ in economic efficiency, employment rates and, last but not least, the accessibility of housing. Housing accessibility is closely connected to physical planning, as the offer of development zones is largely determined by the master plans of municipalities, differing in its extent, allocation and, consequently, their physical accessibility. It is not only regions but especially the administration districts of the municipalities with extended powers where the analysis of development zones clearly shows disparities in their dimensions and allocation as related to respective centres and other settlements.