

Příloha č. 7E

Analýza národních politik a strategií České republiky týkajících se prostorového rozvoje z hlediska poznatků o trendech vývoje struktury měst a obcí v ČR

Analýza se zaměřuje výhradně na téma práce, tedy na strukturu měst a obcí v ČR. Analýza byla doplněna na základě požadavku člena týmu zástupce konečného uživatele na kontrolním dnu 8/9/2016.

Strategie regionálního rozvoje ČR 2014 – 2020

Strategie je členěna do analytické, návrhové a implementační části.

V **analytické části** strategie podrobně sleduje územní / regionální disparity v řadě oblastí. V měřítku krajů a správních území ORP rozlišuje různou míru konkurenceschopnosti těchto územních jednotek v celorepublikovém srovnání. Diskutuje rozlišení městského a venkovského území, s diferenciací venkova do tří typů (příměstský, stabilizovaný a periferní / odlehlý). Sleduje migrační saldo, dokončené byty a nezaměstnanost za správní území ORP v letech bezprostředně předcházejících zpracování analýz, s velmi podobnými výsledky obdobným analýzám zpracovávaným v řešeném projektu. Na základě těchto dílčích analýz vypracovává typologii správních území ORP z hlediska územní soudržnosti (obr. 13, str. 38).

Na základě analýz sociálně ekonomického a polohového potenciálu a dynamiky vývoje územních jednotek je území České republiky rozděleno na tři základní typy z hlediska rozvojových znaků (obr. 22, str. 57):

- 1) rozvojová území – metropolitní oblasti, sídelní aglomerace a regionální centra
- 2) stabilizovaná území
- 3) periferní území – geograficky odlehlá území s kumulací problémů (např. příhraniční oblasti, horské oblasti, vnitřní periferie nebo území se specifickými problémy).

Toto základní rozlišení je v souladu s poznatky analýzy trendů vývoje struktury měst a obcí ČR. Vymezení rozvojových území se však v některých případech od těchto poznatků z dosavadních trendů liší.

Návrhová část stanoví prioritní oblasti rozvoje: regionální konkurenceschopnost, územní soudržnost, environmentální udržitelnost a veřejnou správu a spolupráci. Struktura měst a obcí se všemi těmito prioritními oblastmi nějak souvisí a její vývoj je na naplňování těchto priorit bezprostředně závislý.

Dále uvádíme výběr základních cílů z hlediska jejich souvislosti se zjištěným vývojem struktury měst a obcí:

Cíl 2 Zmírnit prohlubování negativních regionálních rozdílů (vyrovnávací cíl) je klíčový z hlediska zjištěných rostoucích disparit ve vývoji rozvojových, stabilizovaných a periferních území. Míra asistence směřující do podpory konkurenceschopnosti periferních, ale i některých stabilizovaných území je předmětem politického diskursu na všech úrovních počínaje EU.

V prioritní oblasti Územní soudržnost priority rozlišují opatření pro

- rozvojová území, kde je cílem zkvalitnit sociální prostředí a opatření směřují do oblastí veřejných služeb, volnočasových aktivit a bydlení;
- stabilizovaná území, kde je podpora směřována do endogenního rozvoje využívajícího místního rozvojového potenciálu s opatřeními v oblastech infrastruktury veřejných služeb, obslužnosti území a inovací v podnikání;
- periferní území, kde je cílem zabránit prohlubování negativních disparit a jejich dlouhodobá stabilizace, s opatřeními v oblastech rozvoje lokální ekonomiky, zvýšení kvality pracovní síly a zajištění základních služeb a obslužnosti.

Z hlediska poznatků o rostoucím významu kvalitativních disparit ohrožujících zejména periferní území lze diskutovat účinnost opatření v periferních územích, kde zvýšení kvality místní

pracovní síly při pouhém zajištění základních služeb a obslužnosti zřejmě povede k dalšímu odchodu významné části kvalitní pracovní síly mimo region, popřípadě k dálkové vyjížděce za prací, protože pouze základní služby a obslužnost nevytvoří pro vysoce kvalifikované pracovníky odpovídající uplatnění.

Jistou částečnou kompenzací nedostatku uplatnění pro vysoce kvalifikované pracovníky v periferních územích mohou představovat opatření v prioritní oblasti Veřejná správa a spolupráce, jmenovitě Priorita 8 – Zkvalitnění institucionálního rámce pro rozvoj regionů, jejíž důsledné naplňování by mohlo vytvořit pracovní místa pro tyto pracovníky i v těchto územích. Strategie však není konkrétní v tom, do jaké míry budou administrativní, informační a komunikační kapacity veřejné správy do těchto území distribuovány nebo zda se má jednat o posílení především národních popřípadě regionálních kapacit v centrech.

V **implementační části** zavádí Strategie regionálního rozvoje ČR 2014-2020 pro toto plánovací období diferencované přístupy odpovídající územní diferenciaci z analytické části: Integrované územní investice (ITI) v praxi aplikované pro metropolitní oblasti a některé další městské regiony; Integrované plány rozvoje území (IPRÚ) aplikované pro další městské regiony a rozvojová území, původně designován i pro hospodářsky problémové regiony; Komunitně vedený místní rozvoj (CLLD) – MAS s vícezdrojovým financováním využívány pro venkovská území včetně území periferních; popřípadě Společné akční plány pro řešení některých specifických cílů v rozvojových územích.

Implementace Strategie regionálního rozvoje ČR bude do velké míry ovlivněna rámci politiky soudržnosti EU, konkrétně aplikované v Evropských strukturálních a investičních fondech, s nimiž je pevně provázána a jejichž územní dimenzi v rámci České republiky představuje. Přestože Strategie regionálního rozvoje ČR vymezuje hospodářsky problémové regiony jako regiony podporované státem podle § 4 odst. 2 zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, pro tyto regiony nemá oporu ve fondech EU.

Zásady urbánní politiky

Materiál vydaný MMR v roce 2010 konstatuje regionální charakter urbánní politiky a požaduje vytvářet vazby mezi urbánní a regionální, resp. politikou soudržnosti a ostatními relevantními politikami na místní, regionální, národní a evropské úrovni; eliminovat ryze sektorový přístup ve strategických a programových dokumentech na národní a krajské úrovni; podporovat rozvoj měst jako přirozených a integrujících center regionů, využít jejich komparativní výhody a regionální specifika; rozvíjet a podporovat rozvoj vztahů mezi městem a venkovem.

Na takto vymezenou urbánní politiku navazuje Zásada 2 politiky Polycentrický rozvoj sídelní soustavy. Konstatuje, že „Jedním z problémů vývoje sídelní struktury je tendence k nadměrné koncentraci rozvojových aktivit do několika málo velkých urbanizačních center. Účelem podpory polycentrického rozvoje je proto zajistit, aby růst a rozvoj těchto městských oblastí neprobíhal na úkor ostatních středně velkých a menších měst.“ Ve strategických směrech a rozvojových aktivitách navazujících na tuto zásadu politika požaduje pro realizaci polycentrického rozvoje m.j. „posilovat rozvojové oblasti a osy republikového významu stanovené PÚR ČR 2008 a upřesněné zásadami územního rozvoje a zároveň posilovat rozvojové oblasti a osy nadmístního významu vymezené zásadami územního rozvoje“.

Zásada 4 Podpora rozvoje měst jako pólů rozvoje v území zdůrazňuje úlohu měst jako dynamické složky území z hlediska ekonomického a sociálního rozvoje. Strategické směry a rozvojové aktivity směřuje m.j. do infrastruktury, bydlení a veřejného zdraví; v oblasti architektury a prostředí města se zmiňuje zlepšovat využití a uspořádání území a efektivně využívat staré průmyslové areály a upadající plochy, provádět jejich asanaci.

Programový a politický charakter Zásad urbánní politiky je odlišný od analytického charakteru prováděného úkolu. Lze však konstatovat, že zásady obsažené v Zásadách urbánní politiky týkající se rozvoje měst a městských území jsou v souladu s poznatky z analýzy dosavadních trendů vývoje struktury měst a obcí.

Politika územního rozvoje

Aktualizace č. 1 Politiky územního rozvoje z roku 2015 (dále jen aPÚR) vymezuje v souladu s § 32 odstavcem 1(b) stavebního zákona „oblasti se zvýšenými požadavky na změny území z důvodů soustředění aktivit mezinárodního a republikového významu nebo které svým významem přesahují území jednoho kraje, to je rozvojové oblasti a rozvojové osy“. Politika ukládá v rozvojových oblastech a rozvojových osách „vytvářet, udržovat a koordinovat územní připravenost na zvýšené požadavky změn v území a při respektování republikových priorit územního plánování umožňovat odpovídající využívání území a zachování jeho hodnot“ (bod 34 aPÚR).

Pro vymezování rozvojových oblastí a rozvojových os v ZÚR se požaduje „podle konkrétních podmínek a možností území, zohlednit typologii obsaženou ve Strategii regionálního rozvoje ČR 2014–2020“ (bod 39 d aPÚR). Provázanost PÚR a SRR je tedy takto zajišťována na úrovni krajů.

V případě **rozvojových oblastí** jsou v aPÚR odlišeny metropolitní rozvojové oblasti Praha, Brno a Ostrava od ostatních rozvojových oblastí s centry v krajských městech. Rozvojové oblasti „zahrnují obce, ovlivněné rozvojem dynamikou hlavního centra (krajského města) při případném spolupůsobení vedlejších center“ (bod 36 aPÚR). Zde se tedy nejedná výhradně o oblasti s vyšší rozvojovou dynamikou, ale prostě o oblasti, kde rozvojovou dynamiku ovlivňuje jejich městské / metropolitní centrum. Kritérium zvýšených požadavků na změny území z důvodů soustředění aktivit však vyplývá z citovaného §32 stavebního zákona. Zvýšené požadavky na změny území ale nemusejí nutně vyplývat z rozvojových záměrů v území z důvodů jeho vysoké atraktivity; může se jednat o požadavky vyplývající z potřeby útlumu některých aktivit a odstraňování následků předchozí činnosti v území. Takovéto požadavky se však v úkolech pro územní plánování týkajících se jednotlivých rozvojových oblastí nevyskytují, a to ani v rozvojových oblastech, které v dosavadním vývoji nevykazují rozvojové (růstové) tendence a jsou zjevně předchozí i současnou činností v území negativně dotčeny – konkrétně Metropolitní rozvojová oblast Ostrava a rozvojové oblasti Ústí nad Labem a Karlovy Vary.

Úkoly pro územní plánování v rozvojových oblastech se týkají především územních studií řešících zejména vzájemné vazby veřejné infrastruktury (Praha, Ostrava, Brno), popřípadě řešení dalších problémů dopravní infrastruktury (Brno, Liberec, České Budějovice). V případě Metropolitní rozvojové oblasti Praha se požaduje též koordinovat rozvoj a využití území hlavního města Prahy a Středočeského kraje a pořídit územní studie řešící problémy suburbanizace, zejména nekoncepční rozvoj. Pro územní plánování rozvojových oblastí Hradec Králové / Pardubice, Plzeň, Ústí nad Labem, Olomouc, Zlín, Jihlava a Karlovy Vary aPÚR žádné úkoly nestanoví. Pro tyto oblasti tedy platí pouze obecné republikové priority popřípadě požadavky na koridory a plochy dopravní a technické infrastruktury, pokud jsou jimi předmětná území rozvojových oblastí dotčena.

Z celkem čtrnácti **rozvojových os** aPÚR stanoví úkoly pro územní plánování pouze pro osy OS2 (protipodvodňová opatření a řešení negativních dopadů velkoplošné a pohledově exponované těžby surovin) a OS7 (přestavba silnice I/13).

Republikové priority se vývoje struktury měst a obcí v ČR týkají především v těchto bodech:

(16a) Při územně plánovací činnosti vycházet z principu integrovaného rozvoje území, zejména měst a regionů, který představuje objektivní a komplexní posuzování a následné koordinování prostorových, odvětvových a časových hledisek.

Integrovaný rozvoj území přesahující hranice obcí zajišťují již uvedené úkoly pro územní plánování týkající se koordinace veřejné infrastruktury a v případě Metropolitní rozvojové oblasti Praha též obecné koordinace rozvoje a problémů suburbanizace. Realizace těchto úkolů spočívá v pořizování územních studií, jež však mohou být podle zákona pouze podkladem, a tudíž nejsou pro pořizování například územních plánů závazné.

(18) Podporovat polycentrický rozvoj sídelní struktury. Vytvářet předpoklady pro posílení partnerství mezi městskými a venkovskými oblastmi a zlepšit tak jejich konkurenceschopnost.

Aplikaci principu polycentrického rozvoje sídelní struktury vyžadují všechny ZÚR. Konkretizaci tohoto principu však některé ZÚR postrádají (blíže viz Příloha číslo 2). Pojem polycentrický rozvoj není v aPÚR blíže upřesněn, zejména není jasné, zda se vztahuje k funkční či morfologické polycentricitě (viz například Mulíček, Sýkora 2011“ Atlas sídelního systému ČR < <http://www.uur.cz/default.asp?ID=4931>>.

K naplnění těchto vybraných priorit jsou na úrovni PÚR vytvořeny jen fragmentární nástroje.

Dílčí shrnutí – informace o sídelní struktuře ČR v jednotlivých zkoumaných dokumentech

Shrnutí stručně popisuje formu a podrobnost analytických informací o sídelní struktuře ČR v hodnocených dokumentech. Shrnutí bylo doplněno na základě závěrečných připomínek konečného uživatele.

SRR ČR 2014-2020

Charakteristiky sídelní struktury ČR jsou v rámci SRR ČR zohledněny zejména v její analytické části (především pak v kapitolách zaměřených na problematiku územní koheze a územní typologie). Sídelní struktura je zde analyzována a prezentována jako dílčí kontextuální faktor ovlivňující míru regionálních disparit a současně jako rámec pro návrh územní typologie. V tomto smyslu nezachází analýza sídelní struktury do podrobnějších měřítek, typologie území a identifikace center osídlení vychází primárně z hustoty zalidnění, resp. populační velikosti, relativně malá pozornost je věnována rozsahu a intenzitě funkčních vztahů uvnitř sídelního systému.

Zásady urbánní politiky

Dokument ZUP je spíše normativní povahy, analytické informace o sídelní struktuře ČR jsou obsaženy především v kapitole Charakteristika osídlení České republiky. Pozornost je, vzhledem k zaměření dokumentu, věnována primárně významu měst, resp. středisek v systému osídlení. Dokument obsahuje nástin hierarchického uspořádání sídelního systému - význam a pozice jednotlivých středisek jsou odvozovány od jejich populační, pracovní či obslužné velikosti. Jen okrajově jsou řešeny otázky horizontálních vztahů (pracovních, migračních) mezi jednotlivými středisky.

Politika územního rozvoje

PUR je primárně dokumentem politického a normativního charakteru. Analytické informace o sídelním systému ČR jsou zde zastoupeny pouze implicitně v částech vymezujících rozvojové oblasti a rozvojové osy.

Lze konstatovat, že analýza a vymezení sídelního systému ČR (např. podrobnější kategorizace jednotlivých sídel na základě polohy, populační či funkční velikosti, intenzity a charakteru dopravních, pracovních či migračních vztahů; vymezení spádových regionů či funkčně uzavřených oblastí; identifikace a podrobnější typologie center osídlení) není obsahem zkoumaných dokumentů (*Strategie regionálního rozvoje ČR, Zásady urbánní politiky a Politika územního rozvoje*), a to na rozdíl od jiných obdobných dokumentů zpracovávaných např. v Polsku, na Slovensku nebo v Bavorsku.