

**Vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení
zastavitelných ploch v územním plánu**

Nové nástroje pro zvýšení fyzické dostupnosti bydlení



URBANISTICKÁ KALKULAČKA

„URBANKA“

**NÁSTROJ PRO OPTIMALIZACI ROZSAHU
ROZVOJOVÝCH PLOCH PRO BYDLENÍ
V ÚZEMNÍCH PLÁNECH OBCÍ**

Autoři:

RNDr. Milan Poledník

Ing. Milada Kadlecová

Ing. arch. Michal Hadlač

Tato studie vznikla v rámci projektu „Regionální disparity v dostupnosti bydlení, jejich socioekonomické důsledky a návrhy opatření na snížení regionálních disparit“ podpořeného Ministerstvem pro místní rozvoj pod číslem WD-05-07-3.

Kontakty na autory:
milada.kadlecova@iri.cz, milan.polednik@iri.cz,

Institut regionálních informací, s.r.o.
Beethovenova 4, 602 00 Brno, Česká republika
Telefon: (+420) 542212597

© Institut regionálních informací, s.r.o., Brno 2010

ISBN 978-80-254-9054-9

OBSAH

1. Úvod.....	4
1.1 Vazba na projekt „Regionální disparity v dostupnosti bydlení“	4
1.2 Územní plánování a potřeba hospodárného využití území.....	4
2. Cíle.....	7
2.1 Cíle územního plánování a potřeba vymezení zastavitelných ploch	7
§ 18 Cíle územního plánování odst. 4	7
§ 19 Úkoly územního plánování.....	7
3. Tradiční přístup bilance potřeby bytů a ploch v územním plánování.....	10
4. Návrh nového přístupu stanovení potřeby ploch pro bydlení	15
4.1 Základní východiska návrhu.....	15
4.2 Potřeba bytové výstavby a očekávaný rozsah (prognóza) bytové výstavby.....	16
4.3 Bilance a prognóza systému bydlení	18
4.4 Druhé bydlení – úplná bilance bydlení v území	19
4.5 Převod potřeby bytů na potřebu ploch.....	20

Nové nástroje pro zvýšení fyzické dostupnosti bydlení

Urbanistická kalkulačka URBANKA

1. Úvod

1.1 Vazba na projekt „Regionální disparity v dostupnosti bydlení“

Analytické výsledky projektu „Regionální disparity v dostupnosti bydlení, jejich socioekonomické důsledky a návrhy opatření na snížení regionálních disparit“ řešeného v rámci programu výzkumu Ministerstva pro místní rozvoj WD-05-07-3 prokazují, že v České republice existují rozdíly ve finanční i fyzické dostupnosti bydlení jak v rámci regionů, tak podle typu domácností. Na řešení daného projektu se podílejí tři instituce sídlící v různých částech ČR, konkrétně tým Socioekonomie bydlení Sociologického ústavu AV ČR, v. v. i. se sídlem v Praze, Institut regionálních informací, s.r.o. (dále IRI) se sídlem v Brně a Katedra městského inženýrství fakulty stavební na Vysoké škole báňské – Technické univerzitě Ostrava se sídlem v Ostravě. Koordinátorem řešení projektu je tým Socioekonomie bydlení Sociologického ústavu AV ČR.

Řešení uvedeného projektu bylo zahájeno v roce 2007 a přineslo první komplexní zmapování disparit mezi jednotlivými českými kraji ve finanční a fyzické dostupnosti bydlení, a to jak jejich aktuálního stavu, tak i jejich vývoje od roku 2000. Součástí úkolu je i analýza a návrh nástrojů na podporu fyzické a finanční dostupnosti bydlení. Podrobněji je možné se s výsledky tohoto výzkumu seznámit na stránkách projektu www.disparity.cz.

Předkládaná studie navazuje na část analytických výsledků předchozích prací a současně je zaměřena na speciální část problematiky fyzické dostupnosti bydlení – ovlivnění nové bytové výstavby nabídkou nových ploch pro bydlení v rámci systému územního plánování v ČR.

Jedná se o část problematiky bydlení, které byla obecně věnována malá pozornost, zejména z širšího pohledu mimo systém územního plánování.

Součástí předkládaného dokumentu je i návrh softwarového vybavení kalkulačky "URBANKA", která umožní bilance potřeby ploch při tvorbě územních plánů a územně analytických podkladů. Provedení bilancí bydlení již ve fázi zpracování územně analytických podkladů umožní vytvořit základní bilance pro vyváženou tvorbu územních plánů obcí v návaznosti na celkové rozvojové možnosti regionů. Přiměřenost návrhu ploch pro bydlení v obcích umožní při jejich přípravě jednak realizovat úspory prostředků zejména z veřejných zdrojů a jednak snížit úroveň tržních cen pozemků. Další nezanedbatelnou skutečností je i značný potenciál úspor v rámci územněplánovacích činností a možnost hodnocení přiměřenosti ploch jednotným měřítkem. Navrhovaný nástroj, kterým urbanistická kalkulačka je, přitom zohledňuje jak individuální rozvojové možnosti obcí, tak i obecné trendy vývoje systému bydlení v ČR.

1.2 Územní plánování a potřeba hospodárného využití území

Obecným cílem územního plánování je optimální zástavba území mimo jiné také z ekonomického hlediska. Požadavek hospodárného využití území se promítá do potřeby návrhu přiměřeného rozsahu ploch k budoucí zástavbě, zejména bydlení. Rozvoj bydlení – jeho fyzická dostupnost na území obcí, částečně i regionů – je tak přímo ovlivněna praxí územního plánování.

Především je tak ovlivněna fyzická nabídka pozemků v konkrétním území a dále pak řada finančních ukazatelů – pozemková renta, ceny stavebních pozemků pro bydlení. V úvahu je nutno vzít skutečnost, že ceny pozemků tvoří 10 až 50 % tržních cen bytů či rodinných domů. Tato skutečnost je často nedostatečně vnímána. Příčinou takového zkresleného vnímání je nepřehledné financování technické infrastruktury z veřejných a soukromých zdrojů, vznik externalit, nerozlišování mezi vlastními, podmiňujícími a vyvolanými náklady.

Současná nákladová cena stavebních pozemků za kompletní zasiťování pozemku (bez vyvolaných investic) je mnohdy vyšší než 1000 Kč/m². Tržní cena syrového stavebního pozemku je obvykle 1/3 až 1/2 z koncové tržní ceny nezastavěného stavebního pozemku.

Tržní cena odpovídá průměrnému využití pozemku v dané lokalitě. Tuto cenu může dále zvýšit ideální možné využití pozemku, stejně jako ovlivnění funkčního využití území a jeho optimalizace systémem územního plánování. V praxi nejčastěji například přeměnou zóny smíšeného bydlení na čisté bydlení nebo naopak na čisté podnikatelské území.

Tržní ceny stavebních pozemků 1000-1500 Kč/m² indikují v podmínkách většiny regionů ČR dolní hranici rentability komerčních projektů bydlení. Pokud tyto ceny nejsou na trhu dosažitelné, pak komerční realizace nové výstavby v území je problematická. Pozemek o rozloze 1000 m² v tržní ceně 1 mil. Kč tak tvoří ¼ ceny nové nemovitosti pro bydlení (rodinný dům 2,5 mil Kč, ostatní stavby, úpravy terénu, oplocení apod. 0,5 mil. Kč, celkem s pozemkem je cena nemovitosti 4 mil. Kč). Obdobnou kalkulaci je možno provést i v případě bytových domů a jednotlivých bytů. Ve velkých městech s dražšími pozemky stoupá podíl ceny pozemků na ceně nemovitostí, to pak vede k logickým požadavkům investorů na zvýšení hustoty zástavby. Nové projekty zástavby bytovými domy po r. 1990 tak dosahují vyšší hustoty než často kritizovaná „komplexní bytová výstavba“ z druhé poloviny minulého století.

Základní makroekonomické úvahy je potřeba vnímat v rámci celého sektoru prvního i druhého bydlení v ČR. Celkem je tvoří cca 5 mil jednotek bydlení s tržní hodnotou vyšší než 7000 miliard Kč, z toho tržní cena pozemků je cca 1500 miliard Kč.

Systém územního plánování dlouhodobě reguluje využití území, brání nekontrolovanému posilování nabídky stavebních pozemků v území. Kladné či záporné dopady této regulace nebyly v ČR nikdy obecně kvantifikovány. V rámci územních plánů konkrétních obcí jsou otázky urbanistické ekonomie řešeny spíše výjimečně a okrajově. Častěji je obecně vyhodnocena nákladnost přípravy stavebních pozemků v jednotlivých lokalitách, výběr konkrétních lokalit je pak odůvodněn. Méně často jsou provedeny podrobnější výpočty nákladů na m² pozemku včetně podmiňujících, vyvolaných investic (jejich prahových hodnot). Tedy nejen údaj, kolik bude stát příprava jednoho m² stavebního pozemku v dané lokalitě, ale i hodnota, jaké další investice vyvolá jeho příprava při různé velikosti a druhu bytové výstavby na úrovni obce.

Posouzení celkové plošné přiměřenosti pozemků, vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch v územním plánu se stává jedním z výchozích kroků pro přiměřené fungování místních trhů s pozemky. Mělo by zabránit výraznému zvyšování tržní ceny pozemků nad úroveň nákladových cen, jejich krátkodobým výkyvům. Tržní hodnota každoročně dokončených nemovitostí pro bydlení je v celé ČR cca 100 miliard Kč, cena pozemků tvoří cca 20 miliard Kč, tedy jednu pětinu z této částky. Její zvýšení či snížení o každé procento není zanedbatelným faktorem ani pro soukromé investory ani z pohledu veřejných rozpočtů dotujících systém bydlení. Přiměřená nabídka pozemků v území je tak logickou součástí dosud opomíjené urbanistické ekonomie využití území zejména z hlediska rozhodovací praxe obcí. Řešení této problematiky by mělo ve svých důsledcích přispět jak k lepšímu využívání potenciálu území, tak i zdrojů z veřejných rozpočtů.

Územní plánování se při současné absenci účinných ekonomických nástrojů stává velmi významným nástrojem přímé regulace efektivního využití území. V praxi se konkrétně jedná o malou účinnost dvou stávajících ekonomických nástrojů – daně z nemovitosti a poplatku za vynětí z půdního fondu.

Nízká úroveň daně z nemovitosti, zejména u nemovitostí pro bydlení (ročně méně než 1 promile z tržní ceny nemovitosti) způsobuje, že daň už dávno ztratila svou majetkovou podstatu. Zjednodušeně je možno říci, že vlastník bytu nebo rodinného domu je příjemcem imputovaného nájemného v úrovni 2-4 % z jeho tržní ceny. Pokud by tento faktický příjem (ve formě spotřeby) měl být zdaněn například 15 % daňovou sazbou, pak by úroveň daně musela stoupnout na 0,3 až 0,6 % z tržní ceny nemovitosti. Daň z nemovitosti je i po zvýšení v posledních letech stále pouze částečným poplatkem z užitků poskytovaných obcemi z veřejných zdrojů. Těmito užitky jsou budování a údržba infrastruktury (zejména komunikací), zajištění správy a bezpečnosti v území. Obzvláště nízké je zdanění nezastavěných stavebních pozemků, navíc většina potenciálně zastavitelných pozemků (často i zasiťovaných) je evidována jako zahrady. To vede k velkému plýtvání – společnost na průměrný nevyužitý zasiťovaný

pozemek (při nákladové ceně sítí cca 500 tis. Kč a ceně za „ušlé příležitosti“ – cca 5 % ročně) transferuje vlastníkovu roční užitky 25 tis. Kč/rok. Těchto pozemků může být v ČR až 100 tis., tj. ztráty mohou dosahovat několika miliard ročně. Zvýšení daně z nemovitosti na tyto pozemky by vedlo k tlaku na jejich majitele, aby tyto pozemky buď prodali, nebo přiměřeně využívali. Neefektivně zůstává nastaven také poplatek za vynětí z půdního fondu, který je zaměřen na ochranu půdy jako velmi významné složky životního prostředí. Výše poplatků zůstává stejná cca 20 let a nemá vazbu na stavební rentu pozemků.

Požadavky na vymezení nových zastavitelných ploch v rámci územních plánů neustále rostou. Vymezené plochy pro novou výstavbu běžně přesahují o 50-100 % potřeby ploch pro bytovou výstavbu v době předpokládané platnosti územního plánu. Na druhé straně existují mnohé příznaky toho, že tržní nabídka stavebních pozemků je v mnoha územích reálně omezena. Ceny pozemků v posledních letech výrazně stouply, zejména v atraktivních oblastech na okrajích měst. Vysoké ceny pozemků ve městech jsou jedním z faktorů podporujících suburbanizační procesy s mnoha negativními dopady v oblasti životního prostředí, ale i dopravy a veřejné vybavenosti.

Pozemky vymezené územními plány k zástavbě jsou často dlouhodobě drženy vlastníky a nejsou fakticky nabízeny na trhu. V rámci zpracování územního plánu lze pouze omezeně odhadovat, které pozemky budou reálně nabídnuty k zástavbě, a navíc se situace z hlediska vlastnických vztahů a motivací často mění.

2. Cíle

Navrhovaný nástroj „Urbanistická kalkulačka URBANKA“ má poskytnout obcím, projektantům, ale i orgánům územního plánování snazší orientaci v problematice vymezení zastavitelných ploch a zároveň umožnit optimalizaci potřeby rozvojových ploch a pozemků pro novou bytovou výstavbu. Umožnit hodnocení rozsahu ploch pro bydlení s ohledem na zvolenou koncepci urbanistického rozvoje obce s ohledem na prognózu růstu počtu obyvatel, volbu zástavby a demografická specifika území a přinést i základní srovnání s udržitelným rozvojem obce při minimálním předpokladu dlouhodobé stagnace počtu obyvatel v území.

2.1 Cíle územního plánování a potřeba vymezení zastavitelných ploch

Obecné požadavky hospodárného využití území jsou uvedeny v několika částech stavebního zákona, tj. zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)¹:

§ 18 Cíle územního plánování odst. 4

Územní plánování ve veřejném zájmu chrání a rozvíjí přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území, včetně urbanistického, architektonického a archeologického dědictví. Přitom chrání krajinu jako podstatnou složku prostředí života obyvatel a základ jejich totožnosti. S ohledem na to určuje podmínky pro hospodárné využívání zastavěného území a zajišťuje ochranu nezastavěného území a nezastavitelných pozemků. Zastavitelné plochy se vymezují s ohledem na potenciál rozvoje území a míru využití zastavěného území.

Tento paragraf stávajícího stavebního zákona konstatuje obecnou potřebu vymezení zastavitelných ploch na základě stanovení potenciálu rozvoje území. Na základě zhodnocení všech podmínek území (hospodářských, sociodemografických, ekologických, plošných, limitů rozvoje) vyvstává potřeba kvantifikace budoucího rozvoje. Z tohoto pohledu je nejobvyklejším postupem prognóza vývoje počtu obyvatel obce, města, která synteticky odráží jeho rozvojové možnosti.

§ 19 Úkoly územního plánování

(1) Úkolem územního plánování je zejména

- a) zjišťovat a posuzovat stav území, jeho přírodní, kulturní a civilizační hodnoty
- b) stanovovat koncepci rozvoje území, včetně urbanistické koncepce s ohledem na hodnoty a podmínky území,
- c) prověřovat a posuzovat potřebu změn v území, veřejný zájem na jejich provedení, jejich přínosy, problémy, rizika s ohledem například na veřejné zdraví, životní prostředí, geologickou stavbu území, vliv na veřejnou infrastrukturu a na její hospodárné využívání,
- d) stanovovat urbanistické, architektonické a estetické požadavky na využívání a prostorové uspořádání území a na jeho změny, zejména na umístění, uspořádání a řešení staveb,
- e) stanovovat podmínky pro provedení změn v území, zejména pak pro umístění a uspořádání staveb s ohledem na stávající charakter a hodnoty území,
- f) stanovovat pořadí provádění změn v území (etapizaci),
- g) vytvářet v území podmínky pro snižování nebezpečí ekologických a přírodních katastrof a pro odstraňování jejich důsledků, a to přírodě blízkým způsobem,
- h) vytvářet v území podmínky pro odstraňování důsledků náhlých hospodářských změn,
- i) stanovovat podmínky pro obnovu a rozvoj sídelní struktury a pro kvalitní bydlení,
- j) prověřovat a vytvářet v území podmínky pro hospodárné vynakládání prostředků z veřejných rozpočtů na změny v území,
- k) vytvářet v území podmínky pro zajištění civilní ochrany,
- l) určovat nutné asanační, rekonstrukční a rekultivační zásahy do území,
- m) vytvářet podmínky pro ochranu území podle zvláštních právních předpisů⁴⁾, ¹²⁾ před negativními vlivy záměrů na území a navrhnout kompenzační opatření, pokud zvláštní právní předpis nestanoví jinak,
- n) regulovat rozsah ploch pro využívání přírodních zdrojů,

o) uplatňovat poznatky zejména z oborů architektury, urbanismu, územního plánování a ekologie a památkové péče.

- (2) **Úkolem územního plánování je také vyhodnocení vlivů politiky územního rozvoje, zásad územního rozvoje nebo územního plánu na vyvážený vztah územních podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území (dále jen "vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území"); jeho součástí je posouzení vlivů na životní prostředí¹¹⁾ zpracované podle přílohy k tomuto zákonu a posouzení vlivu na evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast, pokud orgán ochrany přírody svým stanoviskem takovýto vliv nevyloučí¹²⁾.**

§ 43 Územní plán

(1) *Územní plán stanoví základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání (dále jen "urbanistická koncepce"), uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury; vymezí zastavěné území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy a plochy vymezené ke změně stávající zástavby, k obnově nebo opětovnému využití znehodnoceného území (dále jen "plocha přestavby"), pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů.*

Požadavek na stanovení postupu pro vyhodnocení potřeby zastavitelných ploch vychází zejména z konkrétního textu stavebního zákona – znění § 55 odst. 3 stavebního zákona: „Další zastavitelné plochy lze změnou územního plánu vymezit pouze na základě prokázání nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy a potřeby vymezení nových zastavitelných ploch.“

Uvedený paragraf hovoří o změně územního plánu, je však logické, že ani výchozí návrh zastavitelných ploch územního plánu by neměl být proveden bez zdůvodnění a výhledové bilance pro období předpokládané platnosti územního plánu.

V současnosti je v platnosti metodika Vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch² (viz Příloha č. 1), zpracovaná ÚÚR Brno. V uvedené metodice je uvedeno: „Vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch je činností vysoce odbornou, vyžadující podrobnou znalost poměrů v území, potřeb obce a předpokladů jejího rozvoje. Doporučuje se proto, aby uvedené vyhodnocení zpracovával pořizovatel ve spolupráci s projektantem a již od fáze návrhu zadání je jeho povinností spolupracovat rovněž s určeným zastupitelem. Vyhodnocení by mělo být součástí zadání a následně odůvodnění změny územního plánu.“

Stávající metodika Ústavu územního rozvoje v Brně (r. 2008) je rámcová, uvádí i příklad řešení vycházející z bilance potřeby zastavitelných ploch pro bydlení:

- požadavky vyplývající z demografického vývoje,
- požadavky vyplývající z nechtěného soužití,
- požadavky vyplývající z polohy obce v rozvojové oblasti (vliv blízkosti centra rozvojové oblasti).

Dále jmenovaný příklad uvádí, že: „*Odhad potřeb ploch pro bydlení byl podložen dílčími odbornými analýzami.*“ Objektivně zde tedy vzniká prostor pro doplnění uvedeného metodického podkladu, pro jeho prohloubení. Zejména upřesnění požadavků vyplývajících z demografického vývoje a chtěného soužití cenзовých domácností.

Podrobnější metodika potřeby vymezení zastavitelných ploch byla v letech 2005-2006 řešena i v rámci projektu MMR ČR s názvem WB-13-05 Standardizace postupu při vymezování a hodnocení rozvojových ploch pro bydlení. Tato metodika vychází z klasického přístupu analýzy vývoje cenзовých domácností, odpadů bytů a doplňujících bilancí. Uvádí bilance potřeby ploch pro města Domažlice, Klatovy a Plzeň. Zejména očekávaný pokles soužití cenзовých domácností na 5 % do r. 2015 a 3 % do r. 2020 se jeví jako nepravděpodobný, (str. 45 zveřejněné závěrečné zprávy). Takto vzniká v těchto prognózách chyba v řádu desítek procent. Jako problematické se jeví i odhady úbytku bytů a předpoklady

částečného pokrytí potřeby bytů byty neobydlenými. Bilance pohybu bytů mezi trvale obydlenými byty a neobydlenými byty byla i po r. 1991 vždy záporná (i v době ekonomického transformačního tlaku na domácnosti a stagnující bytové výstavby). Úvaha na základě které autoři uvedené metodiky snižují bilanci o počet bytů podle vydaných územních rozhodnutí pouze na začátku bilancovaného období je nepřesná zejména proto, že opomíjí skutečnost, že i na jeho konci bude část pozemků ve stadiu vydaného územního rozhodnutí. Výraznější zkracování doby výstavby bytů je velmi diskutabilní. Celkový výstup současně neobsahuje úplnou bilanci bydlení, včetně druhého bydlení. Právě toto druhé bydlení tvoří běžně 10-20 % kapacit z celého systému bydlení, u malých a rekreačních obcí má ještě větší podíl. Přitom vykazuje i největší dynamiku rozvoje. Z uvedených důvodů není možno tuto metodiku považovat za optimální.

3. Tradiční přístup bilance potřeby bytů a ploch v územním plánování

S bilancemi potřeby ploch pro bydlení (potřeby bytů) navazujícími obvykle na prognózy vývoje počtu obyvatel (kvantifikované vyjádření **potenciálu rozvoje území**) pracuje obor územního plánování poměrně dlouho. Od šedesátých let minulého století byla soustavně prováděna řada bilancí vývoje počtu obyvatel, cenových domácností a bytů v území. Samotný koncept cenových domácností je **celosvětově unikátním** záměrem rozvinutým v ČR především z hlediska hodnocení potřeby bytů. Dodnes je v zásadě uplatňován model, že potřeba bytů v území je dána vývojem počtu cenových domácností a mírou jejich soužití. V minulosti byly tyto bilance v územních plánech uplatněny jako podklad pro stanovení přiměřených ploch pro bydlení i optimalizaci rozvoje infrastruktury (dimenzování komunikací, parkovacích ploch, vodovodních a kanalizačních řadů, hodnocení potřeby energií – lokalizace trafostanic apod.). Kritika konceptu cenových domácností, jeho použitelnosti pro analýzu fyzické dostupnosti bydlení byla provedena v [Lux, Kuda (eds.), 2008: 158-159]³.

Následující tabulka 1 dokumentuje dlouhodobý růst plošné úrovně bydlení v ČR a zejména praktickou stagnaci počtu cenových domácností na 100 trvale obydlených bytů. V období 1961 až 2001 se i přes značnou bytovou výstavbu nikdy nepotvrdil jeden ze základních předpokladů bilancí založených na vývoji počtu cenových domácností – pokles soužití cenových domácností. Soužití cenových domácností se dlouhodobě pohybuje kolem 10 %. Ukazuje se však, že zejména odhad tzv. chtěného soužití cenových domácností byl už v minulosti „ideální“ konstrukcí neodpovídající realitě. Je možné, že po zvážení všech rodinných vazeb, zdravotního stavu a finančních dopadů by odpověď na otázku, zda dvě domácnosti spolu chtějí bydlet, byla kladná pouze u 3-5 % z celkového počtu dotázaných domácností. Určitou míru nechtěného soužití je nutno brát jako skutečnost vycházející jednak z finančního omezení domácností (zejména jednotlivců) a jednak z praktického hlediska, kdy od rozhodnutí realizovat samostatné bydlení a jeho uskutečnění obvykle uplyne dlouhý čas.

Tabulka 1
Vybrané dlouhodobé ukazatele vývoje úrovně bydlení v ČR

	1961	1970	1980	1991	2001
počet osob na 1 trvale obydlený byt	3,36	3,15	2,92	2,78	2,64
obytná plocha v m ² na 1 osobu v bytě	10,52	12,40	14,61	16,60	18,72
užitková plocha v m ² na 1 osobu v bytě	x	19,84	22,79	25,52	28,84
počet cenových domácností na 100 trvale obydlených bytů	113	113,4	110,9	109,3	111,6
soužití cenových domácností v %	x	11,8	9,8	8,5	10,4

Potřeba ploch pro bydlení se v územních plánech obcí odvozovala obvykle z **prognózy vývoje počtu obyvatel dané obce**. Vzhledem k malé rozloze obcí se v naprosté většině případů jednalo o odborné bilanční prognózy, nikoliv demografické projekce. Tyto prognózy braly v úvahu řadu podmínek území (demografických, rozvojových faktorů až po reálnou nabídku pozemků v území).

Tento přístup však přinesl i některé negativní zkušenosti. V minulosti bylo prognózování vývoje počtu obyvatel často pod politickým tlakem a je tomu tak mnohdy i dodnes. V naprosté většině prognózních dokumentů, plánů rozvoje obcí a měst převažují optimistické vize jejich rozvoje. To vedlo a vede k neefektivnímu dimenzování rozvoje infrastruktury a nadhodnocení potřeby ploch. Problém není

samozřejmě v prognóze jako metodě, která je výchozím základem i mnoha komerčních projektů, ale v nekorektním ovlivňování výstupů, vydávání nereálných přání za skutečnost.

Je nutno říci, že v některých případech je vývoj počtu obyvatel obcí úzce pojatými demografickými přístupy prakticky nepředpokladatelný, snazší je odhadnout rozsah nové bytové výstavby. Zejména pokud známe poptávku komerčních investorů a připravenost nabídky ploch v území. Je tedy vhodnější postupovat opačně než je obvyklé a prognóza vývoje počtu obyvatel je pak výsledkem reálného hodnocení nabídky v území.

V minulosti se IRI zabýval hodnocením potřeby ploch pro bytovou výstavbu, zejména ve vazbě na ekonomické nástroje a efektivnost využití území. Základní bilanci ploch a bydlení zpracovanou v rámci územně plánovacího podkladu *Rozvojové plochy pro bydlení na území Zlínského kraje*⁴, vymezených v rámci územních plánů, přináší za jednotlivé okresy a vybraná města následující tabulka.

Tabulka 2
Bilance lokalit pro bydlení (nad 0,5 ha) ve Zlínském kraji

Okres	celkem obyvatel	lokality pro bydlení nad 0,5 ha			přepočít na 1000 obyvatel		
		výměra lokalit v ha	bytů-rodinné domy	bytů v bytových domech	výměra lokalit v ha	rodinné domy	bytů v bytových domech
Kroměříž	107 959	824	4 878	3 254	7,6	45,2	30,1
Uherské Hradiště	144 116	762	5 833	2 449	5,3	40,5	17,0
Vsetín	146 474	1 002	7 105	1 586	6,8	48,5	10,8
Zlín	194 581	944	7 888	2 811	4,9	40,5	14,4
celkem Zlínský kraj	593 130	3 532	25 704	10 100	6,0	43,3	17,0
vybraná města							
Zlín	79 841	254	2 299	2 410	3,2	28,8	30,2
Kroměříž	29 180	163	791	2 904	5,6	27,1	99,5
Vsetín	28 731	86	599	650	3,0	20,8	22,6
Valašské Meziříčí	27 520	117	1 010	124	4,3	36,7	4,5
Uherské Hradiště	26 527	110	692	1 025	4,1	26,1	38,6
Otrokovice	19 055	27	416	112	1,4	21,8	5,9
Uherský Brod	17 455	83	610	355	4,8	34,9	20,3
Rožnov pod Radhoštěm	17 406	130	585	426	7,5	33,6	24,5
Holešov	12 375	95	723	150	7,7	58,4	12,1
celkem vybraná města	258 090	1 065	7 725	8 156	4,1	29,9	31,6

Ve zmíněné studii byly bilancovány plochy nad 0,5 ha, v některých případech však i menší plochy byly spojovány do větších ploch (v případě sousedství). Reálně bylo ve Zlínském kraji podchyceno cca 90 % navrhovaných ploch pro bytovou výstavbu (vymezených v územních plánech). Poměr kapacit ploch rodinných a bytových domů byl cca 25 700 rodinných domů (tj. cca 27 tis. bytů v rodinných domech) a cca 10 tis. bytů v bytových domech. Intenzita využití ploch kolísá, ne ve všech územních plánech jsou uváděny očekávané počty rodinných domů na jednotlivých plochách. Pokud nebyly

v územním plánu uvedeny jinak, pak bylo uvažováno cca 10 rodinných domů/ha. V rámci této práce bylo formulováno několik významných závěrů:

- Nabídka pozemků na první pohled významně převyšovala desetiletou plošnou potřebu stavebních pozemků, a to 2,5–3x. Reálná nabídka stavebních pozemků je však ve skutečnosti výrazně nižší. Především z důvodu technické i územní nepřipravenosti stavebních pozemků, majetkoprávních vztahů, které většinou v době zpracování územních plánů obcí nebyly známy.
- Nejvyšší relativní nabídka ploch, tj. po přepočtení na 1000 obyvatel, existuje v území s vesnickými sídly (okres Kroměříž). Skupina měst nad 10 tis. obyvatel má relativně malou nabídku ploch.
- Efektivnost využití vymezených a mnohdy i připravených stavebních pozemků (především v prolukách) je velmi nízká, neexistuje účinný ekonomický nástroj podporující využití obrovského potenciálu stavebních pozemků, ale i ostatních nemovitostí. Zejména u rekreačních obcí (Luhačovice) plošná nabídka pozemků vysoce převyšuje potřeby, ale již výrazně méně poptávku.
- Nejvýznamnějším faktorem poptávky nad „přiměřené potřeby“ je rozvoj druhého bydlení (v jeho nejširším pojetí, převážnou část však tvoří rekreační bydlení).

V sídelní struktuře mají jednotlivé obce různý optimální podíl na základních funkcích osídlení – obytné, rekreační, výrobní, obslužné. Nelze paušálně hodnotit nedostatek či přebytek pozemků v jednotlivých obcích bez vnímání vazeb na mikroregion.

V návaznosti na zpracování územně analytických podkladů (dále ÚAP) v r. 2008 se IRI pokusil o analýzu nabídky ploch pro bydlení, přesněji zastavitelných ploch z územních plánů obcí. Všechny územní plány nejsou dosud zpracovány podle zákona č. 183/2006 Sb., zpracování statistiky zastavitelných ploch je proto obtížné. Je potřeba přihlížet ke starším územním plánům, zatíženým řadou změn, a také přihlídnout k tomu, že rozvojové plochy již byly zcela či částečně zastavěny. Zjištěná čísla je proto nutno brát jako orientační a spíše jako východiska pro budoucí zpracování přesnějších výsledků, které přinesou příští aktualizace ÚAP. Na základě poměru vypočtené potřeby ploch pro bydlení (při stagnaci počtu obyvatel) a zjištěných údajů o zastavitelných plochách byl pro každou obec stanoven ukazatel míry „naplnění“ odhadované potřeby ploch bydlení. Z údajů za jednotlivé obce byly vypočteny hodnoty za spádová území.

Tabulka 3
Předpokládaná potřeba bytů do roku 2020 ve vybraných SO ORP

SO ORP	počet bytů (2007)	odpad bytů do r. 2020	potřeba bytů daná zvyšováním úrovně bydlení do r. 2020	potřeba nových bytů celkem do r. 2020	potřeba nových bytů na 1000 obyv. do r. 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

Zdroj: Institut regionálních informací (vlastní výpočty)

Míra naplnění byla paušálně redukována na 60 % s ohledem na potřebu rezerv, ale i kratší časové období bilance – pouze 10 let. Většinou je očekávaná platnost územního plánu 10-15 let. Po této redukci se situace v nabídce ploch stává podstatně kritičtější a rozdíl mezi potřebou ploch a jejich nabídkou se prohlubuje. Situace v jednotlivých správních obvodech obcí s rozšířenou působností (SO ORP) je diferencovaná zejména s ohledem na růst počtu obyvatel. Zejména SO ORP v okolí Prahy, Brna a vybraných atraktivních měst jsou pod velkým tlakem nové bytové výstavby. Větší nabídka ploch odpovídá i předpokladům výraznějšího růstu počtu obyvatel. Vzniká otázka, nakolik prudký růst vybraných obcí těchto regionů ohrožuje soudržnost obyvatel území (vznik satelitních městeček, malá integrace nových obyvatel v rámci původních obcí, zvýšené požadavky na veřejnou infrastrukturu v oblasti školství, dopravy atd.).

Tabulka 4
Míra naplnění odhadované potřeby ploch pro bydlení ve vybraných SO ORP

spádový obvod 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	84,3	54,7
Rosice *)	169,3	254,0	150,0	152,4	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	444,3	46,1
České Budějovice ***)	1206,7	1897,9	157,3	1138,74	94,4

Zdroj: ÚAP 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

Obecně lze tedy konstatovat, že současná nabídka nových ploch pro bydlení v územních plánech obcí jako celku převyšuje očekávané potřeby. Toto zjištění však nevypovídá nic o konkrétní situaci v jednotlivých územních plánech obcí, kde obecně chybí měřítko přiměřené potřeby ploch.

Je diskutabilní, nakolik je racionální redukovat rozbory a bilance v oblasti bydlení v současných územních plánech, a to i vzhledem k přístupům používaným v minulosti. Nové plochy pro bydlení nejsou dostatečně prověřeny z hlediska infrastrukturních podmínek a efektivnosti jejich zástavby. Tato tendence obecně posílila po r. 1990. Pouze částečně je ji možno spojovat s negativními zkušenostmi, zejména s regionálním plánováním před rokem 1990. Je zřejmé, že tento stav vyhovuje lokálním tlakům zájmových skupin, zejména na úrovni obcí. Rozbory a bilance bydlení komplikují a prodražují územní plány obcí, ale na druhé straně by mohly výrazně šetřit vynaložené prostředky z veřejných zdrojů. Vícenáklady v řádu desítek i stovek tisíc korun se v dlouhodobém výhledu vrátí už při návrhu ploch pro bydlení v rozsahu desítek rodinných domů. Umožní předejít skutečností, že bytová výstavba není optimálně lokalizována.

V následující tabulce jsou přehledně uvedeny základní kroky tradičního a nově navrhovaného postupu bilance potřeby ploch bydlení v územním plánování.

Tabulka 5
Přehled struktury bilance potřeby bytů a ploch v územním plánování

faktor	výchozí předpoklady a omezení tradičního přístupu	návrh úprav
odpad bytů	Předpokladem je kvalitní a úplný odhad odpadu bytů v nových podmínkách po r. 1991.	Propojení odpadu bytů do bilance druhého bydlení.
nárůst cenových domácností	Metoda náročná na pracnost zpracování, jako podklad vyžaduje prognózu vývoje cenových domácností.	Nahrazení odhadem poklesu zalidněností stávajících bytů (růstu úrovně bydlení)
pokles soužití cenových domácností	Největší zdroj nepřesnosti stávajících odhadů.	Vypuštění této úvahy bilance.
úplná bilance bydlení v území	Dosud obvykle chybí, zejména nezahrnuje druhé bydlení, které v ČR rychle expanduje.	Výstup využitelný pro přesnější bilance infrastruktury a zátěže území (např. rekreační).
redukce nároků na plochy	Většinou neuvažována. V některých případech jsou bilancovány rozestavěné byty, územní rozhodnutí.	Je nutno přesněji zohlednit, že část nových bytů je získána bez nároku na nové plochy.

4. Návrh nového přístupu stanovení potřeby ploch pro bydlení

4.1 Základní východiska návrhu

Cílem je vypracovat metodiku vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch (ve smyslu platného stavebního zákona) vycházející z následujících faktorů:

1. náhrady za odpad bytů, přitom odpad bytů většinou nepředstavuje jejich fyzický úbytek (zrušené byty evidované ČSÚ), ale jejich „přesun“ ze segmentu trvalého bydlení do druhého bydlení,
2. snížení průměrné velikosti bytových domácností (poklesu průměrné velikosti cenových domácností a míry jejich soužití),
3. změny počtu obyvatel v území (prognózy vývoje počtu obyvatel),
4. maximálnímu se přiblížení reálným procesům v systému bydlení (provázanosti systému trvalého a druhého bydlení, vzniku nových bytů i bez nároků na nové plochy vymezené v územních plánech, potřeby rezerv).

Pro úplnou bilanci potřeby ploch pro bydlení v územních plánech obcí je tedy nutné provést několik dílčích kroků.

Provést odhad odpadu bytů. V minulosti se vycházelo z předpokladu, že průměrná životnost bytu je cca 100 let a odpad bytů je pak cca 1 % z výchozího počtu bytů ročně. Tento odhad je používán v některých případech dodnes a je z něho mechanicky odvozována potřeba bytové výstavby v rozsahu cca 40 tis. bytů ročně pouze jako náhrada za odpad bytů. Skutečný vývoj po r. 1991 ukázal, že odpad bytů je mnohem méně intenzivní než se čekalo. Nenaplnilo se například očekávání, že odpad výrazně zvyšuje počet bytů používaných k podnikání. Velikost odpadu bytů v jednotlivých obcích kolísá, je však ovlivněna zejména rekreační funkcí, přesněji rozvojem druhého bydlení. V rekreačních obcích stále probíhá faktický převod bytů (zejména v rodinných domech) na druhé bydlení. Tomuto procesu nelze zabránit ani v nově postavených rodinných domech, kde se po kolaudaci nikdo nenahlásí k trvalému bydlení. Podobný proces probíhá i ve velkých městech. „Uvolněné“ byty častěji slouží k některým formám nájemního bydlení (například jako ubytování studentů). Několik obcí ČR vykazuje nadměrný odpad bytů jako důsledek ukončení těžby.

- Obecně se počítá s růstem počtu cenových domácností v důsledku poklesu jejich průměrné velikosti a zároveň s poklesem jejich soužití. Český statistický úřad zveřejňuje kvalitní prognózy vývoje počtu cenových domácností, ze kterých je možno odvodit koeficienty změny jejich průměrné velikosti. Jak již bylo naznačeno, problém nastává při aplikaci běžného předpokladu poklesu soužití cenových domácností, kdy dlouhodobý předpoklad soužití (kolem 10 %) poklesne na cca 3-5 % na úroveň očekávaného „chtěného“ soužití. K takovému vývoji však nikdy nedošlo (viz tab. 1). Je pravděpodobné, že intenzivnější bytová výstavba generuje i intenzivnější tvorbu cenových domácností a naopak. Navíc formy domácností se v posledních letech poměrně neočekávaně mění. Akceleruje růst domácností jednotlivců, a to nejen vlivem rozvodovosti a stárnutí populace. Pro systém územního plánování je proto vhodné hledat náhradu konceptu cenových domácností jednodušším uplatněním koeficientu poklesu zalidněnosti bytů (nahrazujícím oba výchozí předpoklady bilancí cenových domácností).
- Přiměřenou pozornost je nutno v bilanci věnovat i **procesům druhého bydlení**, aby výsledná bilance byla úplná a využitelná i pro potřeby prognózy dlouhodobé optimalizace technické infrastruktury či zjištění celkové zátěže území (rekreační zátěže). Mnohé obyvatelné objekty (vytápěné a připojené na část sítí) nesplňují definici bytu. Je obtížné rozhodnout, zda zahradní chatky nebo tzv. hospodářské objekty určené pro uskladnění výpěstků lze zahrnout mezi jednotky bydlení. Mnohdy potvrdí jejich charakter „malých rodinných domů“ pouze průzkumy v území.

- Pokud je tedy sečtena potřeba bytů vyplývající z prognózy vývoje počtu obyvatel a náhrady za odpad bytů, je toto číslo nutno redukovat s ohledem na skutečnost, že značná část bytů vzniká bez nároku na nové plochy. Tato redukce kolísá s ohledem na charakter zástavby, největší je u obcí s rozptýlenou zástavbou (například Valašsko). Poptávku okrajově snižuje i rostoucí podíl obyvatel bydlících mimo byty, u většiny obcí však lze tuto položku zanedbat.

Na druhé straně je potřeba počítat s **rezervou ploch**. V době zpracování územního plánu nelze totiž spolehlivě určit, které plochy budou k zástavbě fakticky nabídnuty. Právě zde se projevuje skutečnost, že neexistuje žádný ekonomický tlak, který by nutil vlastníky optimálně využít zastavitelné plochy a zejména plochy zhodnocené veřejnými investicemi. Běžnou skutečností dnešních územních plánů jsou tak rezervy v rozsahu cca 50-100 %. V současném makroekonomickém prostředí se ukazuje, že tyto rezervy jsou možností, jak umožnit fungování místních trhů s pozemky pro potřeby bydlení.

Metodika vychází ze dvou vzájemně provázaných **přístupů** stanovení potřeby bytů (ploch):

- **demografické potřeby nových bytů** (tradiční a zjednodušený, často idealizovaný přístup upřednostňující „rovnoměrný“ rozvoj všech sídel, někdy mylně považovaný za model „vyvážený = žádoucí“, nerespektující reálný vývoj sídelní struktury),
- **realizovatelné poptávky – očekávaného rozsahu nové bytové výstavby** v řešeném území při zohlednění možností vlastního územního rozvoje, potenciálu jeho rozvoje (zejména poptávky po bydlení a disponibilitě ploch).

Rozlišení demografické potřeby a očekávaného rozsahu nové bytové výstavby je obtížné, zjednodušeně je možno demografickou potřebu odvozovat z prognózy vývoje počtu obyvatel území. Na druhé straně rozsah bytové výstavby v minulosti ovlivňuje i budoucí prognózu počtu obyvatel.

4.2 Potřeba bytové výstavby a očekávaný rozsah (prognóza) bytové výstavby

Potřebou bytové výstavby v určité územní jednotce z hlediska územního plánu je možno chápat optimální rozsah bytové výstavby odpovídající rozvojovému potenciálu obce.

Stanovení výchozího rozvojového potenciálu konkrétní obce bude vždy problematické. Politické reprezentace obcí se špatným životním prostředím či s nevyhovujícími podmínkami pro bydlení obvykle nepřipouštějí, že rozvoj obce z hlediska funkce bydlení není vhodný. Málomocný územní plán v ČR počítá s poklesem počtu obyvatel. **Minimálně stagnace počtu obyvatel se stává obvyklým „dolním“ cílem rozvojových úvah a plánů obcí.** Obecně tak existuje tlak na tvorbu optimistických prognóz rozvoje obcí. Prognózy vývoje počtu obyvatel v územních plánech obcí jsou tak často dlouhodobě nadhodnoceny. V posledních letech se však ve velkých městech, která dlouhodobě vykazují pokles počtu obyvatel, prognózy více přibližují realitě, přitom v těchto městech může probíhat i poměrně rozsáhlá bytová výstavba a jsou vykazovány čisté přírůstky počtu bytů.

Demografická potřeba a očekávaný rozsah nové bytové výstavby v jednotlivých řešených územích se mohou lišit z následujících důvodů:

- Převažující funkce řešeného území, jednotlivých obcí a sídel. Zejména rekreační sídla vykazují mnohem vyšší rozsah bytové výstavby, než je zdůvodnitelné demografickým vývojem (např. Luhačovice, Špindlerův Mlýn). Podobně je možno hodnotit i velmi rychlý růst obcí v okolí Prahy, Brna a vybraných obcích v suburbanizačních regionech.
- Nižší rozsah bytové výstavby, než je potřeba, může být způsoben různými faktory, zejména omezeným potenciálem hospodářského rozvoje (znakem je zejména dlouhodobě vysoká nezaměstnanost – např. města v okrese Most), nižší nabídkou pozemků pro bydlení, ale mnohdy i dělbou funkcí obcí v sídelní struktuře regionu. Prakticky každá obec by „chtěla být“ obcí s převažující obytnou a rekreační funkcí, ale bohužel některé mají dominantní funkci průmyslovou, obslužnou či dopravní, s negativními dopady na obytné prostředí. Reálná situace je o to horší, že tyto obce fungují, aniž by takto vznikající negativní externality byly těmto obcím hrazeny.

- Krátkodoběji s ohledem na záměry obcí – nastavení dotací z veřejných rozpočtů (politické alokace bytové výstavby – Kolín) nebo lokalizace velké bytové výstavby komerčními investory v menších obcích (např. apartmánových bytů v rekreačních obcích – např. obce Harrachov, Čeladná).
- Střednědobě zejména s ohledem na makroekonomickou situaci – změny koupěschopné poptávky po bydlení (proto je vhodné používat delší časové bilance vývoje počtu obyvatel, bytů i bytové výstavby, odpovídající předpokládané platnosti územních plánů – tj. 10-15 let).

4.3 Bilance a prognóza systému bydlení

Základní návrh metodiky vychází z hypotézy, že potřebu ploch pro novou bytovou výstavbu v určitém časovém období je možno odvodit z algoritmovaného vztahu mezi počtem obyvatel (bydlících) a bytů (trvale obydlených).

$$O(2025) = OSB(2025) + ONB(2010-2025)$$

kde:

O(2025)	= počet obyvatel v r. 2025
OSB(2025)	= počet obyvatel ve stávajících bytech v r. 2025
ONB(2010-2025)	= počet obyvatel v nových bytech dokončených v letech 2010-2025

tento vztah je možno dále upravit:

$$O(2025) = (TOB(2010) - OTOB(2010-2025)) * ZB(2010) * KPZB(2010-2025) + \\ + NTOB(2010-2025) * ZNB(2025)$$

kde:

TOB(2010)	= počet trvale obydlených bytů v r. 2010
OTOB(2010-2025)	= odpad trvale obydlených bytů v letech 2010-2025
ZB(2010)	= průměrná zalidněnost bytů v r. 2010
KPZB(2010-2025)	= koeficient poklesu zalidněnosti bytů v letech 2010-2025
NTOB(2010-2025)	= nově dokončené trvale obydlené byty v letech 2010-2025
ZNB(2025)	= průměrná zalidněnost nových trvale obydlených bytů v r. 2025, dokončených v období 2010-2025

(ve všech případech se pracuje s trvale obydlenými byty – TO byty).

Uvedený algoritmus umožňuje pracovat se dvěma základními postupy – jak s výchozím počtem obyvatel, tak s výchozím údajem o počtu nových bytů. U většiny obcí je možno spolehlivěji odvodit budoucí počet obyvatel z dlouhodobých vývojových řad, než odhadovat novou bytovou výstavbu. Existují však obce, kde jsou již plochy vyčerpány nebo naopak sem směřuje velký investor, který na disponibilních plochách postaví pro obec neobvyklý počet bytů.

K výchozímu rozhodnutí jak postupovat u konkrétní obce je vhodná spolupráce architekta-urbanisty, který po průzkumech zná potenciál disponibilních ploch pro bydlení v obci a případně zmapuje i hromadné projekty bydlení směřující do obce, a demografa, který ví, jaký je dlouhodobý trend vývoje počtu obyvatel v obci, zalidněnosti bytů nebo promítne zjištění architekta-urbanisty do bilancí, které mohou být konstruovány i ve variantách. Zároveň může být i formulováno upozornění na nadměrný rozvoj obce narušující soudržnost obyvatel obce, či překračující jiné přirozené či technické rozvojové předpoklady území.

Tabulka 6
Přehled vývojových faktorů bydlení

Faktor	Význam – vliv faktoru	Vývojové tendence
růst úrovně trvalého bydlení	Nejvýznamnější faktor (obvykle je váha 30-60 %).	Projevuje se dlouhodobým růstem počtu trvale obydlených bytů na 1000 obyvatel a ještě rychlejším růstem užitkové i obytné plochy na obyvatele.
změna počtu obyvatel obcí	Obecně nízký vliv, ale rostoucí, s kladným saldem migrace ČR se zahraničím. Vysoký vliv v malém počtu obcí, zejména v suburbanizačních a rekreačních oblastech.	Mobilita obyvatel po r. 1990 výrazně poklesla, v současnosti mírně roste. Migranti ze zahraničí uplatňují redukovaný vliv na trh bydlení ve velkých městech.
efektivita hospodaření s byty z hlediska vzniku odpadu bytů	Průměrný (15-30 %), nízký (5-15 %) pokud je vzata v úvahu přeměna trvale obydlených bytů na tzv. neobydlené byty – většina odpadu bytů nepředstavuje jejich fyzický zánik, úbytek ploch bydlení.	Intenzita celkového odpadu bytů dlouhodobě klesá, z cca 1 % v minulosti na mnohem nižší úroveň
růst úrovně druhého bydlení	Vysoký v části obcí, zejména s rekreační funkcí a rozvinutým trhem nájemního bydlení (Praha, Brno).	„Neočekávaně“ vykazuje rychlý relativní i absolutní růst i po r. 1990.
růst rozsahu bydlení mimo byty (v zařízeních, jiných objektech, bezdomovci)	Prozatím obecně malý, avšak i v některých menších obcích jsou umístěna např. z hlediska bydlení kapacitně velká zařízení.	Existuje tendence k nárůstu podílu bydlení mimo byty.

4.4 Druhé bydlení – úplná bilance bydlení v území

Úplná bilance systému obyvatelstvo-bydlení by měla obsahovat i **navazující bilanci druhého bydlení** neevidovaných změn počtu bytů, tj. hodnocení celkového počtu bytů v území (jednotek bydlení, které ve všech případech nemusí být byty, avšak zajišťují první nebo druhé bydlení) s podkladem **pro hodnocení počtu přítomných obyvatel v území a dimenzování infrastruktury**.

Dlouhodobě (zejména po r. 1990) byl očekáván návrat části tzv. neobydlených bytů do systému trvalého bydlení. Jako argument byl uváděn zejména růst nákladů na bydlení. Je pravděpodobně, že v území existují převody bytů na druhé bydlení a naopak. Výsledné saldo je však ve většině obcí dlouhodobě záporné, větší množství bytů se častěji převádí z trvalého bydlení do systému druhého bydlení než naopak. Tuto tezi podporuje zejména faktický růst počtu tzv. neobydlených bytů v ČR po r. 1991.

Tabulka 7
Dlouhodobý vývoj počtu neobydlených bytů v ČR (ČSÚ)

sčítání rok	1970	1980	1991	2001
celkem	127 790	286 565	371 512	538 615
přírůstek vzhledem k předchozímu období		158 775	84 947	167 103
sloužící k rekreaci	.	108 867	129 199	175 225
nezpůsobilé k bydlení	.	30 659	47 523	53 196

V intercenzálním období 1991-2001 došlo k absolutnímu přírůstku více než 167 tis. neobydlených bytů, a to i přes pokles intenzity nové bytové výstavby.

Tento trend je nutné předpokládat i nadále – otázkou zůstává jeho obecná intenzita a územní diferenciací růstu počtu neobydlených bytů, přesněji druhého bydlení. Analýza vývoje bydlení na úrovni obcí po r. 1991 do roku 1997 je ztížena nedostupností dat za obce (není znám rozsah bytové výstavby v jednotlivých obcích v letech 1991-2001, údaje o věkové struktuře bytů obsahují i údaje o jejich rekonstrukcích).

Obecně však lze předpokládat, že pokud počet jednotek druhého bydlení rostl i v době nízké bytové výstavby, pak daleko pravděpodobněji poroste i v letech zvýšené intenzity nové bytové výstavby, tedy v letech nedávno minulých.

Výchozí počet jednotek druhého bydlení by měl být definován široce, jako součet počtu neobydlených bytů, objektů individuální rekreace, zahradních chat, jiných obyvatelných objektů (což lze spolehlivě provést pouze pomocí průzkumů v terénu, například v rámci územního plánu nebo aktualizace územně analytických podkladů).

V rámci celkových bilancí je vhodné do nich zahrnout i položku rozestavěné byty a z plošného hlediska i stávající (platná, vydaná) územní rozhodnutí. Potom je ovšem potřeba rozhodnout, v jakém rozsahu bude provedena oprava nároků na plochy po zohlednění těchto faktorů. Nelze ji uplatňovat pouze ve výchozím roce, rozestavěné byty existují vždy, otázkou je posoudit zda počet rozestavěných bytů není nadměrný.

4.5 Převod potřeby bytů na potřebu ploch

Zjištěnou potřebu nových bytů je nutno při převodu na nové plochy upravit s ohledem na:

- 1. Odhad podílu bytů získaných mimo plochy vymezené v územním plánu** (tj. přístavby, proluky v zahradách, ale i zcela bez nároku na nové plochy – v nástavbách, využitím podkroví, přeměnou nebytových objektů na bydlení). Podíl nových bytů bez nároků na nové plochy kolísá v závislosti na charakteru sídla, vyšší je u menších sídel s rozptýlenou zástavbou. Pohybuje se v rozmezí od 10 do 30 %.
- 2. Očekávanou strukturu bytové výstavby**, podíl bytů v rodinných a bytových domech. Nároky na plochy jsou u zástavby rodinnými domy 5-10x větší než u bytových domů. Průměrná velikost pozemku pro rodinný domek je vyšší u menších obcí, pohybuje se okolo 1000m²/rodinný dům. Počet bytů připadající na rodinný dům dlouhodobě klesá, zjednodušeně je možno brát v úvahu model 1 rodinný dům =1 byt.
- 3. Charakter bilancovaných ploch.** Velké dosud nezastavěné plochy vyžadují i rezervy na budování komunikací, ochranné zeleně, část území těchto ploch nelze vůbec využít apod. Nejefektivnější je zástavba podél dosud neobestavěných komunikací nebo jednostranně obestavěných komunikací.
- 4. Uvažované rezervy**, které představují velmi významnou položku a které je nutno vnímat, především s ohledem na skutečnost, že část ploch vymezených k zástavbě nebude zastavěna

z důvodů neznámých v době zpracování územního plánu. Právě zde se projevuje absence ekonomického tlaku na využití zastavitelných pozemků.

Celý postup při vymezení přiměřenosti zastavitelných ploch (ve smyslu platného stavebního zákona) vyžaduje při zpracování územního plánu zohledňující všechny obecné postupy i specifické podmínky řešeného území a sídelní struktury regionu týmovou spoluprací, tj. spoluprací všech profesí od hodnocení dopadů na životní prostředí až po základní hodnocení urbanistické ekonomie využití jednotlivých lokalit. Právě v tomto směru – v dopadech na urbanistickou ekonomii využití území (z pohledu města a developerů) – je možno vidět značné možnosti prohloubení stávajících územních plánů, což je možno chápat jako racionální požadavek, který je nepřímo obsažen i ve vlastním stavebním zákoně.

Literatura

- [1] Zákon č.183/2006 Sb. O územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) ze dne 14.3.2006
- [2] Vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch, Ministerstvo pro místní rozvoj, Ústav územního rozvoje Brno, 2008
- [3] Lux, M., Kuda, F. (eds.) 2008. Regionální rozdíly v dostupnosti bydlení v České republice. Praha: Sociologický ústav AVČR.
- [4] Územně technický podklad: „Rozvojové plochy pro bydlení na území Zlínského kraje“, Krajský úřad Zlín, zhotovitel IRI Brno spol. s r.o., 2006

Seznam příloh

Příloha č. 1: Metodika *Vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch* Ústavu územního rozvoje v Brně, (r. 2008)

Příloha č. 2: Výstup z kalkulačky „URBANKA“

PŘÍLOHA Č. 1

METODIKA

***VYHODNOCENÍ ÚČELNÉHO VYUŽITÍ ZASTAVĚNÉHO
ÚZEMÍ A VYHODNOCENÍ POTŘEBY VYMEZENÍ
ZASTAVITELNÝCH PLOCH***

ÚSTAVU ÚZEMNÍHO ROZVOJE V BRNĚ

PŘÍLOHA Č. 2

VÝSTUP Z KALKULAČKY „URBANKA“

Komentář k používání kalkulačky

Kalkulačka je určena zejména pro výpočet potřeby nových ploch bydlení v územních plánech obcí. Jako vstupy pro výpočet slouží počet obyvatel (řádek 11) a počet trvale obydlených bytů (řádek 17) ve výchozím roce bilance vkládaném do řádku 6 (obvykle rok 2011). Výpočet je možné provést ve dvou variantách – pro stagnaci počtu obyvatel a pro prognózovaný počet obyvatel v obci na konci očekávané platnosti územního plánu (rok 2025 v případě vložení výchozího roku 2011). Prognózovaný počet obyvatel je uživatelem vkládan do řádku 44.

Obecně je doporučeno použít jako vstupy údaje ČSÚ ze sčítání lidu, domů a bytů, které proběhne na začátku r. 2011. Tyto údaje budou přesnější zejména ve srovnání s dopočtem trvale obydlených bytů pro roky v intercenzálním období (mezi jednotlivými sčítáními lidu). Průběžná evidence bytů, na rozdíl od průběžné evidence obyvatel, v ČR neexistuje. Proto je doporučeno vložit jako výchozí údaj pro dopočet trvale obydlených bytů údaj ze sčítání lidu, domů a bytů ČSÚ z roku 2001 (řádek 14). Pro pomocný dopočet je nutno dále vložit počet dokončených bytů v období od r. 2001 do výchozího roku (řádek 15) a zvolit předpokládanou intenzitu odpadu trvale obydlených bytů (řádek 16). Vyšší hodnoty je doporučeno volit v rekreačních obcích a velkých městech, kde dochází k nárůstu druhého bydlení. Vhodné je upřesnit i intenzitu odpadů bytů v době očekávané platnosti územního plánu (do roku 2025) – řádek 25. Bez upřesnění se automaticky počítá s poměrně nízkou intenzitou odpadu – 0,2 % z výchozího počtu bytů ročně. Pro stanovení intenzity odpadu bytů nelze použít údaje o úbytcích bytů podle ČSÚ (z metodických důvodů zahrnují pouze malou část odpadu trvale obydlených bytů).

Pro stanovení potřeby ploch (v ha) je nutno upřesnit i podíl bytů na nových plochách vymezených územním plánem – řádek 35. Část nových bytů vzniká nástavbami, vestavbami, přístavbami nebo v prolukách zahrad apod. Běžnější je tento jev v rozptýlené vesnické zástavbě (například Valašsko), nejméně běžný v atraktivní městské zástavbě. Očekávaný procentuální podíl bytů na nových plochách je nutno stanovit s ohledem na strukturu a možnosti zástavby konkrétní obce.

Potřebu ploch výrazně ovlivňuje i procentuální podíl nových bytů v bytových domech – řádek 37, zejména ve městech bude představovat výraznou položku upravující výslednou potřebu ploch. Podobně i průměrná velikost parcely RD – řádek 38 je velmi významným vstupem bilance. Průměrná velikost je ve výpočtu dále upravena – zvýšena o 20 % na celkovou potřebu ploch pro bydlení (obslužné komunikace, ochranná pásma, zeleň apod.).

Posledním vstupem je stanovení přiměřené rezervy ploch územního plánu (řádek 39), která může jednak pokrýt neočekávaný zájem investorů o bytovou výstavbu v obci a jednak vytváří pojistku, neboť u většiny pozemků není v době zpracování územního plánu zcela jisté, zda budou v nejbližších letech nabídnuty k zástavbě.

Kalkulačka poskytuje orientační zjednodušený výpočet vycházející z předpokladu dlouhodobého poklesu zalidněnosti bytů. Řádek 45 obsahuje upozornění, že pokles počtu obyvatel v prognóze je větší než pokles počtu obyvatel vyplývající ze zalidněnosti bytů. K těmto případům může docházet v obcích s velkou intenzitou transformace trvalého bydlení na druhé bydlení, kde i nová bytová výstavba slouží většinou jako druhé bydlení (pro rekreaci).

Kalkulačka nezahrnuje bilanci druhého bydlení, která je obvykle potřebná, aby výsledná bilance bydlení v území byla úplná a využitelná i pro další účely územního plánování. Zejména dlouhodobou optimalizaci technické infrastruktury obcí či zjištění celkové zátěže území (například rekreační zátěže). Mnohé obyvatelné jednotky (vytápěné a připojené na část sítí) přitom nesplňují definici bytu. Je obtížné rozhodnout, zda zahradní chatky nebo tzv. hospodářské objekty určené pro uskladnění výpěstků lze zahrnout mezi jednotky bydlení. Mnohdy pouze průzkumy v území potvrdí jejich skutečný charakter, v naprosté většině jsou však tyto jednotky bydlení obsluhované dopravou a využívají i další infrastrukturu.

Při závěrečném posouzení přiměřenosti potřeby ploch je vhodné věnovat pozornost některým specifickým problémům bydlení, například rostoucímu počtu obyvatel bydlících mimo byty, rozsahu ploch, na které již bylo vydáno územní rozhodnutí, či rozestavěné výstavbě. Potřebu bytů je možné porovnat zejména s rozsahem a intenzitou výstavby bytů po roce 2001. Specifické je zejména posouzení přiměřenosti nabídky ploch pro bytovou výstavbu v neatraktivnějších rekreačních obcích, kde poptávka je obvykle limitována zájmy ochrany přírody.

Příklad bilance potřeby ploch kalkulačkou URBANKA pro vybrané obce

V testovacím programu urbanka.xls jsou jednotlivé řádky rozlišeny barevně podle jejich významu pro vlastní program.

výsledky
zadání
parametry – konstantní hodnoty
vedlejší data – zadání nepodmiňující výpočet

V následující tabulce je uveden příklad výpočtu potřeby ploch bydlení pro obce Staré Město (okr. Uherské Hradiště) a Hošťálková (okres Vsetín).

V prvé řadě je vhodné věnovat pozornost údajům o vývoji počtu obyvatel, trvale obydlených bytů a **zalidněnosti bytů**. Zalidněnost bytů se u obou obcí liší, má však velmi podobný vývojový trend. Vyšší zalidněnost Hošťálkové je ovlivněna především tradičně většími rodinami ve vesnickém území. Za povšimnutí stojí skutečnost, že očekávaný pokles zalidněnosti bytů bude v budoucnosti nižší než v období 2001-2011. Větší pokles zalidněnosti by ve svém důsledku generoval větší potřebu bytů a ploch. Předpokládaná intenzita odpadu bytů (řádek 25) nebyla ani v jedné obci upravena. Ani skutečnost, že obec Hošťálková vykazuje průměrnou rekreační atraktivitu, se do r. 2025 neprojeví ve zvýšené intenzitě odpadu bytů. I přes nízkou intenzitu odpadu je v Hošťálkové z řádku 27 patrný odpad 22 bytů, ze 720 stávajících bytů bude tedy v r. 2025 k bydlení využíváno 698 bytů. Zalidněnost těchto bytů poklesne v uvedeném roce z 2,90 na 2,64 obyvatel/byt.

U obou obcí je zvolen 80 % podíl bytů na nových plochách vymezených v územním plánu. Otázkou je, zda například u obce Hošťálková není tento předpoklad příliš optimistický, zejména s ohledem na tradice rozptýlené valašské zástavby, výstavby nových rodinných domů na pozemcích rodičů nebo příbuzných. U Starého Města je zvolen 10 % podíl bytů v bytových domech a průměrná velikost plochy rodinného domu pouze 700 m². Ohled je brán na tradici řadové zástavby rodinných domů a vysoké ceny stavebních pozemků. Poměrně velká plocha – 1400 m² na rodinný dům je předpokládána u Hošťálkové. V obou případech je nutno vzít v úvahu, že tato plocha je o 20 % navyšována s ohledem na komunikace a faktickou zastavitelnost, která klesá zejména u větších nových ploch. Velmi významnou roli hraje i volba přiměřené rezervy ploch, u obce Hošťálková byla zvolena o 10 % vyšší než u Starého Města, kde větší, tentokrát pozitivní roli hraje výrazně vyšší cena pozemků, tedy zájem vlastníků se stavebními pozemky obchodovat.

Výsledek bilance přináší řádek 40 a 41, přitom však nelze zapomínat, že tento výsledek je „automaticky“ generován pro variantu stagnace počtu obyvatel v obci. Odráží skutečnost, že i v případě stagnace počtu obyvatel jsou v současných výrazně extenzivních podmínkách fungování systému bydlení nezbytné nové plochy a nové byty. Varianta bilance vycházející z prognózy vývoje počtu obyvatel je uvedena na konci tabulky.

Potřeba ploch pro bydlení v územních plánech obcí (příklad výpočtu kalkulačky URBANKA)					
2	výsledky				
3	zadání				
4	parametry – konstantní hodnoty				
5	vedlejší data – zadání nepodmiňující výpočet		územní jednotka	Staré Město	Hošťálková
6	výchozí rok bilance (začátek roku)	rok	jednotka	2011	2011
7	výhledový rok bilance (konec roku)	rok		2025	2025
8	počet obyvatel	1991	obyvatel	6882	2009
9	počet obyvatel	2001	obyvatel	6691	2032
10	počet obyvatel	2010	obyvatel	6842	
11	výchozí počet obyvatel (začátek roku)	2011	obyvatel	6860	2085
12	počet obyvatel v r. 2025 (prognóza – stagnace)	2025	obyvatel	6860	2085
13	trvale obydlené byty r. 1991	1991	byty TO	2 232	609
14	trvale obydlené byty r. 2001	2001	byty TO	2 282	661
15	odhad dokončených bytů od r. 2001 do roku	2011	bytů TO	294	0
16	intenzita odpadu bytů v % od r. 2001 do roku	2011	% z počtu bytů v r.2001/rok	0,20 %	0,20 %
17	výchozí počet trvale obydlených bytů (začátek roku)	2011	byty TO	2 530	720
18	zalidněnost bytů r. 1991 (obyvatel/byt)	1991	obyvatel/byt	3,08	3,30
19	zalidněnost bytů r. 2001 (obyvatel/byt)	2001	obyvatel/byt	2,93	3,07
20	zalidněnost bytů ve výchozím roce	2011	obyvatel/byt	2,71	2,90
21	zalidněnost bytů ve výhledovém roce	2025	obyvatel/byt	2,52	2,67
22	zalidněnost stávajících bytů ve výhledovém roce	2025	obyvatel/byt	2,47	2,64
23	roční koef. poklesu zalidněnosti bytů od r. 2001 do roku	2011	koeficient	0,09	0,09
24	roční koef. poklesu zalidněnosti od výchozího roku do roku	2025	koeficient	0,06	0,06
25	intenzita odpadu bytů v % od výchozího roku do roku	2025	% z počtu bytů ve výchozím roce/rok	0,20 %	0,20 %
26	odpad trvale obydlených (TO) bytů od r. 2001 do roku	2011	byty TO	-46	-13
27	odpad TO bytů od výchozího roku do roku	2025	byty TO	-76	-22
28	stávající byty – počet v roce	2025	byty TO	2 454	698
29	průměrný roční pokles zalidněnosti bytů ve	2025	%/rok	0,60 %	0,60 %

	stávajících bytech v % od výchozího roku do roku				
30	obyvatel ve stávajících bytech v roce	2025	obyvatel	6 055	1 840
31	obyvatel v nových bytech dokončených od výchozího roku do roku	2025	obyvatel	805	245
32	průměrná zalidněnost nových bytů v roce	2025	obyvatel/byt TO	3,00	3,00
33	potřeba nových bytů od výchozího roku do roku	2025	bytů TO	268	82
34	potřeba bytů v roce	2025	bytů TO	2 723	780
35	podíl bytů na nových plochách vymezených územním plánem od výchozího roku do roku	2025	%	80 %	80 %
36	potřeba plochy pro nové byty ročně od výchozího roku do roku	2025	bytů TO/rok	14	4
37	podíl nových bytů v bytových domech v % do roku	2025	%	10 %	0 %
38	průměrná velikost pozemku rodinného domu do roku	2025	m ² /RD	700	1400
39	přiměřená rezerva územního plánu do roku	2025	%	60 %	70 %
40	potřeba ploch – roční průměr (při stagnaci počtu obyvatel) od výchozího roku do roku	2025	ha/rok	1,77	1,24
41	potřeba ploch – cca 15 let (při stagnaci počtu obyvatel), od výchozího roku do roku	2025	ha/15 let	26,53	18,63
42					
43	výpočet pro zvolenou prognózu vývoje počtu obyvatel				
44	počet obyvatel (prognóza) v roce	2025	obyvatel	7000	2150
45	změna počtu obyvatel v období od výchozího roku bilance územního plánu do roku	2025	obyvatel	140	65
46	obyvatel v nových bytech dokončených od výchozího roku do roku	2025	obyvatel	945	310
47	potřeba nových bytů od výchozího roku do roku	2025	bytů TO	315	103
48	potřeba bytů v roce	2025	bytů TO	2 769	802
49	bytů na nových plochách vymezených územním plánem od výchozího roku do roku	2025	%	80 %	80 %
50	potřeba plochy pro nové byty ročně od výchozího roku do roku	2025	bytů TO/rok	17	6
51	podíl nových bytů v bytových domech v % do roku	2025	%	20 %	0 %
52	průměrná velikost parcely rodinného domu do roku	2025	m ² /RD	700	1400
53	přiměřená rezerva územního plánu do roku	2025	%	70 %	70 %
54	potřeba ploch – roční průměr od výchozího roku do roku	2025	ha/rok	2,01	1,57
55	potřeba ploch – cca 15 let od výchozího roku do roku	2025	ha/15 let	30,22	23,58

Variantu bilance vycházející z prognózy vývoje počtu obyvatel přibližuje předcházející tabulka „URBANKY“ od řádku 43. Řádek 44 uvádí základní prognostický předpoklad počtu obyvatel v r. 2025.

U obou obcí je předpokládán růst počtu obyvatel. Tento růst je odvozen z komplexního hodnocení rozvojových předpokladů obce, v žádném případě by neměl být například nepodloženým přáním politické reprezentace obce či naopak „plánem“ zpracovatele územního plánu. Prognóza by tak měla odpovídat reálné variantě rozvoje obce v praxi limitované mnohými faktory (hospodářské podmínky území, zájmy ochrany přírody, reálná nabídka ploch, postavení obce v sídelní struktuře, atd.). Zejména u menších obcí jsou prognózy vždy zatíženy značnými riziky, u velkých obcí a měst je vždy vhodné zohlednit intenzitu bytové výstavby v posledních letech.

V případě Starého Města je u této varianty zvýšen podíl nových bytů v bytových domech, u Hošťálkové mírně zvýšena potřeba rezerv. Výsledky (ř. 54 a 55) dokumentují poměrně malý rozdíl při srovnání s variantou stagnace počtu obyvatel (ř. 40 a 41). Výsledek odráží skutečnost, že potřeba nových ploch pro bydlení v obcích ČR většinou není vyvolána růstem počtu obyvatel, ale zvyšováním úrovně bydlení.

EAN 978-80-254-9054-9