

Hodnotící zpráva dopravní mobility obyvatel Česka a identifikace jejich potřeb pro zajištění územní dostupnosti služeb veřejné správy

V průběhu realizace projektu „Zlepšení podmínek pro decentralizaci a dostupnost veřejné správy v území“, financovaného z fondů EHP a Norska 2014–2021, a v rámci realizace veřejné zakázky byla využita geolokační data mobilních operátorů s cílem zjistit preference prostorové mobility obyvatelstva. Na základě těchto dat byly zpracovány dvě analýzy:

- 1) vymezení socioekonomických **mikroregionů**, které, jakožto funkční mikroregiony, jsou zde srovnávány se správními mikroregiony reprezentovanými správními obvody ORP (SO ORP),
- 2) návrh nové alternativní struktury **submikroregionální** úrovně, a to pro potenciální nové stanovení správních obvodů pověřených obecních úřadů.

Popis databází geolokačních dat

V průběhu realizace projektu byly uskutečněny 4 separátní sběry geolokačních dat, a to v období **podzim 2021, jaro 2022, léto 2022 a zima 2022/2023**. První dva sběry (podzim a jaro) jsou koncipovány jako referenční a poskytují data s co možná nejnižším ovlivněním sezónními anomáliemi. Hlavní část analýz je proto aplikována na nich. Údaje za léto a zimu naopak popisují anomálie v dopravním chování obyvatel v období letních prázdnin či v průběhu prosince a ledna. Každý sběr dat mapuje mobilitu obyvatel v celkem 28 dnech.

Každá dodávka obsahuje 3 databáze:

- 1) **Data o počtu obvykle bydlícího obyvatelstva – rezidentů,**
- 2) **Data o meziobecní dojížděcí a**
- 3) **Denní chod počtu přítomného obyvatelstva.**

Pro potřeby této studie byla využita především databáze č. 2.

Využití dat je podmíněno těmito úvahami: 1) **předpoklad vysoké penetrace** populace mobilními telefony a 2) **předpoklad pohybu SIM karty** s jejím uživatelem.

V průběhu zpracování dat došlo k jejich očištění od technických SIM karet a ponechání pouze dat, která byla generována relevantními SIM kartami umožňujícími hlasové služby. Z celkového počtu více než 14 mil. SIM karet v síti **vstoupilo do analýzy přibližně 10,3 mil. SIM karet.**

Údaje jsou anonymizované zpracovatelem již na počátku celého procesu. Data, která na základě zakázky Ministerstvo vnitra získalo, jsou statistikou o geolokačních datech, nikoli tato data samotná. S dodavateli dat bylo dohodnuto, že nebudou poskytovány konkrétní hodnoty u údajů menších než 7.

Analytické metody

Mapování mobility na mikroregionální úrovni na základě těchto dat je prováděno kombinací dvou metod: 1) **metoda převládajícího spádu** rozšířená o delimitaci jádrových oblastí mikroregionů (primárně) a 2) **metoda CURDS** (sekundárně jako doplněk metoda převládajícího spádu). Obě metody analyzují stejná data, každá však rozdílným přístupem v kladení důrazu na určitý typ vazeb, které považuje za stěžejní. Jako doplňkovou je pak 3) **analýza komplexního a dostupnostního významu sídel** na základě komplexních velikostně-významových parametrů a parametrů dostupnostních charakteristik vycházejících z geolokačních dat. Obdobně je postupováno i při mapování mobility submikroregionální úrovně, kde je zcela stěžejní metoda převládajícího spádu s analýzou komplexního významu sídel a k výsledkům metody CURDS je přihlíženo pouze ve sporných případech. V případech submikroregionální úrovně jsou sledovány zcela elementární územní vazby na lokální dojížděková centra, které nemusí být vždy v souladu s hlavním dojížděkovým směrem, který většinou představuje mikroregionální centrum.

Každý mikroregion či submikroregion je vnitřně integrován pomocí interakcí mezi jednotlivými sídly. Tato integrita však s rostoucí vzdáleností od jádra zpravidla klesá. V každém regionu je možno vymezit i tzv. jádrovou oblast. Jedná se o část regionu, která je velmi úzce spjatá s jádrem a vytváří jeho bezprostřední zázemí s velmi intenzivními vazbami. Jádrová oblast představuje území, kterému se v čase prakticky nemění směrová orientace interakcí (jasně spadáje na jádro). Čím více je mikroregion vnitřně integrován a čím silnější je postavení jádra v regionu, tím je jádrová oblast větší.

K hranicím jádrových oblastí mikroregionů bylo přihlíženo i při analýze submikroregionální úrovně. Ve svém důsledku pak jádrové oblasti povětšinou tvoří i submikroregion daného centra. Submikroregiony se tak vytváří zejména v mezilehlých oblastech vzdálených od mikroregionálních center, kde představují alternativní jádra nižší řádovostní úrovně.

Výsledné mikroregiony

S využitím metody převládajícího spádu v kombinaci s metodou CURDS byly vymezeny socioekonomické mikroregiony s různou mírou vnitřní integrity. Finálně bylo **identifikováno 173 regionů mikroregionální úrovně**. Z povahy věci se jedná o funkční mikroregiony. Obecně lze konstatovat, že identifikované mikroregiony se významně podobají soustavě SO ORP. Obě soustavy se od sebe odlišují zejména v metropolitních oblastech. V rámci vymezování regionů byly ponechány přirozeně vzniklé exklávy/enklávy v některých oblastech, a to z důvodu dokreslení reálné situace v území. Jedná se například o případ malé obce Uherce ležící mezi mikroregiony Louny a Slaný, přičemž vzdálenost k těmto mikroregionálním centrům je již tak velká, že jednoznačně nejsilnější dojížděkový proud je do Prahy. Pro územně-správní jednotky státu je pak pochopitelně uplatňován princip celistvosti území a tyto oblasti budou přiřazovány k některým ze sousedních mikroregionů.

Kromě 173 vymezených mikroregionů lze identifikovat i dalších 11 regionů, které vykazují nižší míru vnitřní integrity, ale rovněž jsou pro své okolí významným centrem dojížděkových vazeb. S nimi lze rovněž jako v omezené míře jako s mikroregionálními centry počítat.

Pouze 15 ze současných ORP se projevuje jako centra bez jakéhokoli, byť jen elementárního, významu pro své okolí. Z nich však 13 leží v bezprostředním zázemí největších sídelních útvarů Česka a jen 2 nemetropolitních regionech (Železný Brod, a Jablunkov).

Z celkového počtu **173 mikroregionů** bylo identifikováno celkem **9 vícejaderných regionů**. Jedná se o případy regionů Kadaň – Klášterec nad Ohří; Žamberk – Letohrad; Vysoké Mýto – Choceň; Soběslav – Veselí nad Lužnicí; Valašské Klobouky – Brumov-Bylnice; Luhačovice – Slavičín a Boskovice – Letovice. V těchto případech regiony obsahují dvě přibližně rovnoměrně významná jádra. Vedle toho byly identifikovány dva vícejaderné regiony, kde je však velmi silná dominance hlavního jádra (Karlovy Vary – Nejdek; Náchod – Červený Kostelec). Všechny tyto případy je nutno odlišit od případů center, která, ač jsou v blízké vzdálenosti, představují dva samostatné regiony (zejména z důvodu velikosti těchto jader i charakteru jejich spádových oblastí) jako jsou například Litoměřice – Lovosice, Nymburk – Poděbrady, nebo Most – Litvínov. Za hraniční případ lze označit případem Rumburk – Varnsdorf.

Ze souboru 173 vymezených mikroregionů lze 6 z nich z hlediska zvolených kritérií označit jako hraniční – Vítkov, Pacov, Horšovský Týn, Králíky, Telč a Frýdlant nad Ostravicí. Role těchto měst při zajištění veřejných služeb, respektive služeb veřejné správy pro obyvatele v těchto územích je však nenahraditelná.

Šetření potvrdilo validitu stávající soustavy ORP, která je zvláště ve venkovských oblastech stabilní. Tato města jsou až na výjimky základní oporou osídlení, představují místo koncentrace soukromých a veřejných služeb a ve venkovském prostoru rovněž centra místního trhu práce. Jsou přirozenými cíli denní vyjížďky pro okolní obyvatelstvo.

Přestože jen 5 vymezených mikroregionů zcela odpovídá hranicím SO ORP, tak rozdíly v ostatních případech povětšinou nejsou významné a týkají se omezeného počtu převážně malých obcí s často nejasnou spádovostí, u které lze předpokládat, že se s časem bude měnit. Přesahy mikroregionů přes hranice ORP tak nepředstavují zásadnější problém v rámci celého sídelního systému i organizace veřejné správy. Vhodné je však se zaměřit na přesahy jádrových oblastí mikroregionů do sousedních SO ORP. Tyto přesahy se pochopitelně vytváří zejména u Prahy, Brna, Ostravy a Plzně, jelikož jsou vesměs vymezeny jako „městské“ SO ORP a jejich dosah do zázemí není správními obvody reflektován. Mimo tyto oblasti se však problém týká pouze 36 obcí, které přestože jsou na své jádro velmi silně orientovány, administrativně spadají pod jiné ORP.

V rámci analýz mikroregionální úrovně se ukázalo rovněž 6 lokalit s územními přesahy přes hranice krajů. Oproti vymezení stávajících hranic krajů se projeví poměrně silné vazby Doks a okolí na Mladou Boleslav, okolí Lomnice nad Popelkou na Jičín, oblast Třemošnicka a Golčova Jeníkova na Čáslav, oblasti Velké Bíteše a Náměště nad Oslavou na Brno a zcela specifické vazby na Jemnicko-Dačicko a Fulnecko-Odersku. Jedná se však v kontextu vazeb v jednotlivých krajích spíše o územní anomálie s nevyhraněnou spádovostí.

Ze studie vychází, že v u 36 obcí je výrazně dominující směr vyjížďky mimo centrum SO ORP, kde jsou nyní zařazeny. U těchto by bylo možné uvažovat o změnách, které by byly pro místní obyvatelstvo obecně výhodnější.

Výsledné submikroregiony

Na submikroregionální úrovni bylo identifikováno 546 regionů. Ty do velké míry odpovídají struktuře SO POÚ, kterých je aktuálně 388. Tuto strukturu navíc rozšiřuje o regiony, které dosahují stejných hodnot jednotlivých ukazatelů i míry integrace okolí jako současné SO POÚ. Nesnižují se tak parametry definující tyto jednotky, ale v sídelním systému byla identifikována další skupina regionů, které odpovídají parametrům této úrovně. Dále bylo identifikováno dalších 38 regionů, o kterých, ač neodpovídají stanoveným parametrům, lze jako o submikroregionech uvažovat.

Ze současných SO POÚ pouze jeden nevytváří vlastní submikroregion, a to Bezručice v okrese Tachov. Ty však spadají do výše zmíněných 38 dalších potenciálních submikroregionů. Jedná se o vztahově velmi složitou oblast, kde jsou vazby orientovány jen částečně na Bezručice, více pak na sousední Konstantinovy Lázně. K obdobné situaci dochází i u jiných aktuálních SO POÚ, jako je například Křivoklát na Rakovnicku. Zde se ukazuje, že role přirozeného centra této oblasti spíše připadá sousedním Roztokám.

Velmi specifická je situace v zázemí Prahy, Brna, Ostravy a Plzně, jejichž správní obvody zcela neodpovídají svým vymezením dosahu jejich územního významu. V jejich zázemí vznikají submikroregiony zahrnující obce podobné velikosti orientované na hlavní jádro aglomerace, avšak mezi sebou mají jen omezené vazby. V těchto případech bylo hleděno spíše na logické propojování urbanizovaných celků do souvislých území s ohledem na dostupnost veřejnou dopravou nežli na vazby meziobecní dojížděky. Nicméně oproti mikroregionální úrovni, kde se v zázemí velkých měst prakticky netvořily žádné přirozené funkční regiony, lze v případě submikroregionální úrovně v zázemí velkých měst lze identifikovat celou řadu obcí potenciálně plnících funkce dané úrovně pro své nejbližší okolí.

Resumé

Obecně lze konstatovat, že na základě analýzy geolokačních dat o mobilitě obyvatel Česka se ukazuje, že základní principy územně-správního členění státu definované zákonem č. 51/2020 Sb., o územně-správním členění státu, mají své opodstatnění v geografické realitě. Na základě těchto dat lze mikroregionální úroveň (přibližně SO ORP) jasně označit za hlavní jednotku v rámci sídelní struktury – přirozené funkční regiony. Tyto regiony představují území, v rámci kterého je jedinec schopen zajistit své potřeby každodenního charakteru, a tím je myšlena zejména nabídka pracovních příležitostí, školských zdravotnických zařízení a široké škály služeb. V neposlední řadě pak zajišťují rezidenční funkci. Vedle mikroregionální se jasně ukazuje význam i dalších úrovní – mezoregionální (krajská) a submikroregionální (přibližně SO POÚ). Tyto odvozené jednotky představují důležitá centra „nedenní“ dojížděky nabízející buď služby vyššího řádu (mezoregionální centra) nebo elementární služby a zajištění jejich lokální dostupnosti.

Šetření potvrdilo validitu stávající soustavy ORP, která je zvláště ve venkovských oblastech relativně stabilní. Tato města jsou až na výjimky základním pilířem osídlení. Představují místa koncentrace soukromých a veřejných služeb a ve venkovském prostoru rovněž centra místního trhu práce. Jsou přirozenými cíli denní vyjížděky pro obyvatelstvo ze svého okolí.

Jak již bylo zmíněno, studie identifikovala 36 obcí, kde dominující směr vyjížděky směřuje mimo centrum aktuálního SO ORP. V těchto případech lze tedy uvažovat o případných změnách příslušnosti, které by byly pro místní obyvatelstvo obecně výhodné, jelikož respektují jejich přirozenou spádovost.

Nastavení správních mikroregionů v metropolitních, respektive aglomeračních územích Prahy, Brna a Plzně není možné z důvodu dominance jádrového města opřít pouze o kritéria dojížděky. Důležitým hlediskem případných je také populační velikost a dynamika území, počet obcí, kapacita úřadů ORP apod. Jedná se o natolik specifické oblasti, že je vhodné uvažovat o nastavení specifických nástrojů územní organizace veřejné správy.

V případech významnějších přesahů přirozených dojížděkových vztahů přes hranice krajů je vhodné diskutovat problematiku se všemi dotčenými subjekty v území. Nalezení konsenzu v těchto případech nemusí být jednoduché, jelikož případné úpravy správních hranic měnící krajské hranice vyžadují stanovisko krajských zastupitelstev a zejména pak přijetí změnového zákona.

U případných změn vymezení SO ORP, tak jak naznačuje studie, by bylo vhodné přihlídnout k požadavkům občanů a obcí, tj. zohledňovala by se rovněž sociokulturní a identitární hlediska, historické tradice, které by přinesly další argumenty pro zahájení procesu změny.

Provedené studie ukazují, že submikroregiony nepředstavují komplexní funkční regiony jako je tomu u mikroregionů. Proto je žádoucí, aby výkon všeobecné státní správy v přenesené působnosti probíhal na mikroregionální úrovni (SO ORP). Submikroregiony jsou naopak vhodné pro výkon dílčích agend na lokální úrovni (SO POÚ). Návrh soustavy submikroregionů představuje alternativní soustavu administrativního členění státu výrazně rozšiřující aktuální výčet SO POÚ na cca 600. Příprava nového pojetí výkonu veřejné správy na submikroregionální úrovni je zakotvena v koncepci *Klientsky orientovaná veřejná správa 2030*. Případná implementace tohoto návrhu by významně zvýšila dostupnost služeb veřejné správy zejména v odlehlých území státu.

Ministerstvo vnitra prostřednictvím odboru strategického rozvoje a koordinace veřejné správy standardně provádí změny správních hranic SO ORP či SO POÚ v případě výskytu objektivních potřeb, a to ve spolupráci s dotčenými obcemi a úřady. Úpravy představují změny příslušných prováděcích vyhlášek k zákonu č. 51/2020 Sb. Změny nabývají účinnosti k 1. lednu následujícího roku. Případné úpravy správních hranic měnící krajské hranice vyžadují stanovisko krajských zastupitelstev a změnu příslušného zákona, taková potřeba ovšem identifikována nebyla.