

MARTIN HAMPL

## ÚZEMNĚ SPRÁVNÍ USPOŘÁDÁNÍ ČESKÉ REPUBLIKY

### Koncepční problémy a varianty řešení

M. Hampl: *Territorial Administrative Division of Czech Republic. — Conception Problems and Variants of Solution.* — Sborník ČSGS, 95, 4, p. 248—259 (1990). — The paper deals with general problems and possible variants of solution of the new territorial administrative arrangement. A special attention is paid to the application of geographical knowledge, especially the results of the social-geographical regionalization in the solution of these problems. Apart from general problems, variants on central, regional and local levels are dealt with in more detail.

Územně správní členění je bezesporu jednou z nejdůležitějších forem organizace společnosti, a to navíc formou skutečně komplexní, neboť zohledňuje souvislosti kulturní, sociální, ekonomické i ekologické. V tomto smyslu plní tato organizace několik závažných úkolů. Ve své vertikální struktuře zajišťuje řízení společnosti státem zvláště ve sféře sociální a ekologické problematiky a částečně i ve sféře problematiky ekonomické. V opačném směru je nástrojem i rámcem aktivizace dílčích částí společnosti — společností lokálních a regionálních — podchycuje a může podporovat zdravý lokální patriotismus. Vertikální propojení státu a lokálních seskupení obyvatelstva je zároveň základní osou komunikace i vzájemného ovlivňování celospolečenských struktur a individuálních občanů. V úrovni horizontální může pak soustava územních jednotek představovat určité prostředí pro rozvoj společenské kooperace (zájmové sdružování obcí apod.) i žádoucí konkurence (např. ekonomická soutěživost v oblasti služeb a speciálně v oblasti rekreace a turistiky). Stejně tak v těchto úrovních by mělo docházet k vzájemnému ovlivňování a koordinování komplexních společenských zájmů (reprezentovaných obcemi a regiony) na jedné straně a zájmů parciálních (podniky apod.) na straně druhé.

Z uvedených charakterizací funkcí, resp. možných působení územně správní organizace vyplývá závažnost jejího vytváření. Zároveň z principiálních politických a ekonomických změn, které přineslo současné období, vyplývá nezbytnost změny dosavadní — pro potřeby totalitního režimu vytvořené — územně správní organizace. Tato změna musí být v zásadě dvojího typu. V první řadě je třeba změnit obsah fungování této organizace, a to ve směru rozvoje oboustranného (a nikoliv jako dosud jednostranného) ovlivňování řádově různých úrovní organizace a záro-

veň ve směru všeobecné decentralizace pravomocí i odpovědností s výrazným akcentem na zvýšení úlohy základního stupně (obcí). V druhé řadě je však žádoucí i změna vnější formy územně správních celků, a to jednak ve smyslu zjednodušení celé hierarchie a jednak ve smyslu relativně přirozeného vymezení správních celků, volby jejich vhodného velikostního řádu apod. (viz častá neorganičnost i přílišná četnost dosavadních okresů, které donedávna představovaly hlavní subjekty územního vývoje). Problém změny funkčního obsahu i problém změny vnější formy územně správní organizace nelze ovšem oddělovat, neboť na velikosti a četnosti jednotek do značné míry závisí i míra jejich reálné autonomie a volba vhodných řídicích mechanismů. Proto je nutné řešit oba problémy ve vzájemné souvislosti. Východiskem tohoto řešení je specifikace hlavních zájmů a cílů při tvorbě územně správní organizace v kombinaci s vyhodnocením objektivních forem územní diferenciacie ČR, tj. v podstatě s výsledky socioekonomickogeografické regionalizace.

Z výše uvedeného vyplývá jak významná úloha geografie při řešení této problematiky, tak i převážně potenciální povaha vědeckých hodnocení při realizaci rozhodnutí ve výsostně zájmové, resp. v široce chápané politické sféře. Příslušná vědecká, resp. odborná hodnocení geografická, ekonomická, sociologická, státopědní, urbanistická aj. by tedy měla představovat objektivně zdůvodněnou nabídku politické sféře, a to vzhledem k složité diferencovanosti samotné reality i k zájmové pluralitě nabídku nejlépe variantní — ovšem při významovém rozlišení variant. Zdá se, že současná geografie si důležitost těchto otázek dostatečně uvědomuje a je i v řadě ohledů připravena k jejich řešení. Dokladem je např. vytvoření zvláštní komise při IGU pro studium těchto problémů (viz R. Bennett ed. 1) i několik českých geografických prací z posledních let (např. M. Hampl, V. Gardavský, K. Kühnl 2, M. Střída 6). Pokud jde o naši geografii, je dokonce oprávněné konstatovat, že se jedná o zájem tradiční (viz především J. Korčák 4, 5). Je však třeba zdůraznit, že geografické studie se převážně zaměřují na otázky samotného vymezení správních celků, které jsou do jisté míry jen sekundárně významné a jejichž řešení je „zadááno“ až po rozhodnutí o základní koncepci celé organizace. Z těchto důvodů, a především s ohledem na počáteční stav přípravy nového územně správního uspořádání ČR, je celé následující hodnocení zaměřeno v první řadě na diskusi koncepčních problémů a jejich variantních řešení. Tím jsou sledovány dva hlavní cíle, a to jednak podnícení zájmu o problematiku správního členění u geografů ve výzkumné oblasti i v praxi a speciálně v samotné politické sféře, jednak (respektive následně po výše zmíněné aktivizaci) vytvoření předběžné nabídky hodnotících hledisek pro vlastní politickou oblast, nabídky, která by mohla pozitivním (objektivizujícím) způsobem ovlivnit již samotné vytváření, formulování a zdůvodňování zájmů.

Přístupme tedy k vlastní diskusi celé problematiky nového územně správního uspořádání ČR (event. ČSFR). Východiskem — jak již bylo výše uvedeno — může být nejlépe stanovení základních zájmů a odpovídajících cílů při formování nové územní organizace. V zásadě lze podtrhovat dva tyto zájmy i jejich určitou — a to přinejmenším měřítkovou — protikladnost:

1. Z celospolečenského či z celonárodního hlediska, tj. z hlediska makrospolečenského, je dominantní zájem o vytvoření organizace výkonné

a úsporné, a to jak z hlediska nutné spolupráce a vzájemného ovlivňování centra a dílčích územních jednotek, tak i z hlediska uskutečňování racionální sociální, ekonomické a ekologické oblastní politiky státu. Z toho vyplývají i zásadní požadavky na formu územně správního uspořádání, tj. na jeho:

- jednoduchost a dobrou propojenost (omezený stupeň úrovní, tj. v zásadě centrální — regionální — lokální);
- jednotnost a koordinovanost (symetričnost členění celé ČR, resp. i ČSFR, omezený počet nižších jednotek v rámci vyšších celků);
- přirozenost a stabilitu (organické vymezení územních celků, jejich dostatečná velikost pro zajištění příslušné funkční autonomie);
- demokratičnost a flexibilitu (odpovídající funkční dělba mezi jednotlivými vertikálními úrovněmi i jejich zpětně vazební vztahy a zároveň vytvoření dostatečného prostoru pro aktivizaci všech územních subjektů, pro vytváření vazeb i v horizontálních strukturách apod.).

2. Z hlediska občanů, jejich lokálních a regionálních seskupení, a tedy především z hledisek mikrosociálních, je třeba dominantní požadavky spojovat s územně společenskou autosubjektivizací, s procesem sjednocování zájmů lidí vyúsťujícím do formy samosprávy. V tomto případě mohou — byť možná jen dočasně — ustupovat objektivní či racionální hlediska do pozadí. V současnosti je přitom nejpravděpodobnější, že budou výrazně převažovat dezintegrační tendence, a to na všech základních řádech (měřítkách) celků: na centrální úrovni se jedná o problém autonomie Moravy, resp. země Moravskoslezské, na úrovni okresů o jejich rozdělení do „malých“ okresů, na úrovni obcí pak o jejich rozdělení do dříve samostatných jednotek. Je to přirozená reakce na centralizační tendence v předchozím období a důsledek absence výraznějších přirozených — zdola vytvářených — sociokulturních sjednocujících tradic.

Oba základní typy zájmů jsou, jak již bylo uvedeno, do určité míry protichůdné, což lze ilustrovat i polarizovanými termíny jako „organizace vytvářená shora nebo zdola“, „podle objektivních nebo subjektivních hledisek“, „organizace státní správy a samosprávy“ apod. V zásadě však lze právě v demokraticky budovaném uspořádání oba zájmy účelně kombinovat, a to především jejich diferencovaným uplatňováním na různých řádech územně správní organizace: v zásadě by regionální úroveň měla více zohledňovat zájmy makrosociální a lokální úroveň zájmy mikrosociální. Tím však problémovost těchto úkolů ještě zdaleka není vyčerpána. Další obtíže jsou jak objektivní, tak subjektivní povahy. V prvním případě se jedná zejména o podstatně vyšší bohatost a zároveň nerovnoměrnost objektivní struktury územního uspořádání společnosti: hierarchických úrovní je podstatně více než může administrativní zohlednit, přirozené celky jsou velikostně neobyčejně rozdílné apod. Tím se ovšem řešení otázky územně správního členění stává vlastně jen variantnější, přičemž požadavek organizovanosti územních celků může být v hlavních ohledech splněn — všeobecně složitější územní diferenciací sídel a regionů je koneckonců jen širší základnou pro flexibilitu územního vývoje společnosti vůbec. Podstatně závažnější jsou proto obtíže subjektivního typu, neboť současná občanská nezralost, nevyvinutost sociokulturních a dalších vztahů, nevyjasněnost ekonomických

zájmů a možností atd. vytvářejí přílišný prostor pro nereálnou společensko-územní „autonomizaci“, pro prosazování falešných či sobeckých individuálních ambicí, separatistických tendencí apod. V tomto smyslu je oprávněné zdůrazňovat potřebu spojení politického a odborného řešení, vytvoření odborného základu pro příslušné dialogy a diskuse a souhrnně i uskutečnění jakési odborné osvěty.

Nezbytným východiskem konkretizace řešení otázky nového územně správního členění je dále charakterizace hlavních řádů a typů přirozených územních celků. V případě jejich typového rozlišení se jedná o dvě základní možnosti, a to jednak o určení celků funkčních či vztahových a jednak o určení celků relativně homogenních z hlediska určitých — v podstatě ovšem vždy parciálních — činností či problémů (např. pohraniční oblasti, rekreační oblasti, oblasti ekologicky narušené atd.). Vzhledem k dominantní funkci územně správních celků, tj. k jejich komplexně koordinační úloze, lze jednoznačně doporučovat volbu komplexně organizačních — vztahově integrovaných — celků, tj. celků prvního typu. Ty totiž představují přirozené rámce relativně autonomního spolupůsobení ekonomických, sociálních i ekologických prvků a procesů, tj. celkové územní dělby činností či kooperace společenských subjektů na úrovni určitého velikostního řádu. Podle toho je nezbytné vycházet z poznání objektivní diferenciacie ČR (ČSFR) do soustavy (komplexních) socioekonomickogeografických regionů, subregionů a jejich základních prvků — sídel, event. obcí (při určité volnosti či variantnosti jejich pojetí, jak bude dále ukázáno). Hlavní problém ovšem představuje stanovení vhodné hierarchie (stupňovitosti) a velikosti (řádovosti) územně správních celků. V zásadě ovšem vždy půjde o rozlišení tří nejpodstatnějších řádových úrovní, tj. úrovně centrální, regionální a lokální. Tyto základní úrovně lze však dále odstupňovat a variantně specifikovat, přičemž při výběrání vhodných variant půjde vždy o kompromis mezi celospolečenskou racionální a zájmovou „atomizovanou“ pluralitou, mezi objektivním a subjektivním, mezi ekonomickým a politickým atd. Přitom se ovšem nabízí demagogická interpretace této polarizace zdůrazňováním „pravé“ demokratičnosti pouze u varianty směřující k atomizovanému budování územně správní organizace, což je jistě nesprávné. Tzv. racionální řešení svým funkčním obsahem totiž umožňuje nejen pružné a úspěšné fungování této organizace, nýbrž i vytvoření dostatečného prostoru pro zájmovou aktivitu dílčích subjektů, rozvoj samosprávy, rozvoj horizontálních kooperací atd. Principiálním dokladem toho je i prvořadý přenos pravomocí na nejnižší článek územně správní organizace, tj. na obce. Stejně tak za demagogii je ovšem nutno označit kvalifikování všech snah o autonomizaci jako neoprávněných separatistických tendencí nebo jako prosazování osobních ambicí. Bude ovšem obtížné odlišit zdravou aktivizaci dílčích subjektů od retrospektivně podmíněných nebo myšlenkovou setrvačností uskutečňovaných tendencí k nepřiměřené autonomizaci. Přitom nelze odkládat politické rozřešení těchto otázek a odkazovat jen na přirozené prověření dalším vývojem. Základní řešení těchto problémů je však jistě možné a potřebné uskutečnit již v současnosti. Jediným reálným mechanismem tohoto řešení je politický dialog, který je ovšem nezbytné uskutečnit na odborných základech a nikoliv v manipulovatelném světě emocí. S vědomím těchto úskalí je třeba přistupovat i k specifikaci řešení na jednotlivých základních měřítkových úrovních.

## A. Centrální úroveň

Řešení centrálních, resp. nejvyšších úrovní správního uspořádání ČSFR a ČR se v podstatě omezuje na jedinou — byť neobyčejně závažnou — otázku statutu či autonomie Moravy, resp. země Moravskoslezské. Varianty tohoto řešení jsou v podstatě tři:

- postavení tří historických zemí na stejnou úroveň a vytvoření trojčlenné federace či konfederace;
- zachování federativního uspořádání na národnostním principu a uplatnění principu zemské autonomie jen v rámci ČR;
- vytvoření zvláštního statutu Moravskoslezské země jako především sociokulturního, a nikoliv administrativního celku symbolizovaného v prvé řadě soustavou specifických odborných a kulturních institucí; v tomto případě by nebyly dodržovány historické hranice, nýbrž by se jednalo do jisté míry o zájmové sdružení těch jednotek regionální úrovně, jejichž centra leží na historickém území Moravskoslezské země.

Z uvedených variant je možno nejprve doporučit vyloučení varianty prvé, neboť ta by vedla k prioritizaci zemského principu členění proti principu národnostnímu, který je politicky i sociokulturně podstatně významnější. Při rozhodování mezi druhou a třetí variantou je ovšem situace méně jednoznačná, a to především pro obtížnost objektivizace oprávněnosti stupně autonomie Čech a Moravskoslezské země, resp. příslušných zájmů. Všeobecně tedy jde o primárně politický problém, jehož řešení je možné od formy dialogu až po formu jakéhosi plebiscitu. Určitá objektivizace tohoto problému je však jistě možná a měla by být uznána i v politické sféře. V tomto smyslu uvádíme několik skutečností, které ve svém spojení v podstatě podporují přijetí varianty třetí:

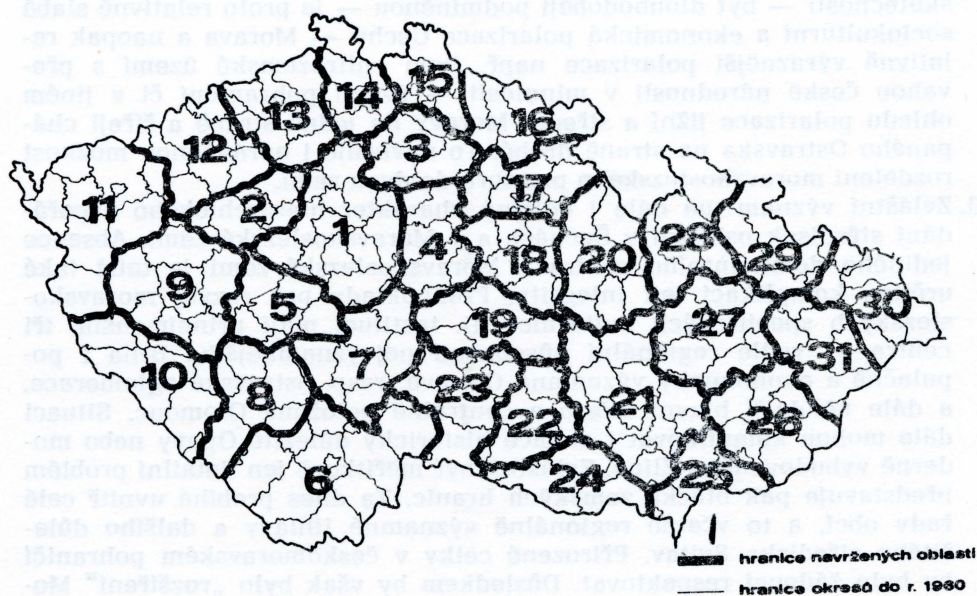
1. Patrně nejpodstatnější otázkou je zhodnocení potřeby ochrany zájmů obyvatelstva Moravskoslezské země. Zde je třeba zdůraznit, že vytváření nového, plně demokratického systému podstatně omezuje vliv územně správního uspořádání a kvalitu i intenzitu sociálního a ekonomického rozvoje ve smyslu „dostávání přídělů z vyššího centra“. Radikální odpoutání ekonomické sféry od politické, stejně jako radikální přenos práv, možností i povinností na nejnižší územní jednotky fungující v podstatě samosprávným způsobem, to dostatečně zaručují. Dílčí problémy regionální politiky v rámci ČR lze pak řešit s ohledem na moravskoslezská specifika prostřednictvím ustanovení klubu moravskoslezských poslanců jako kontrolního orgánu v rámci ČNR. Obdobným mechanismem — kombinovaným event. i s podporou zájmového sdružení moravskoslezských územně správních regionů — lze zdárně zajišťovat i potřebný rozvoj zemských kulturních, vědeckých, plánovacích aj. institucí, a tím podporovat pozitivní konkurenci a diverzifikaci v oblasti „práce, spotřeby, myšlení“ a nikoliv v administrativní sféře. Navíc neadministrativní statut Moravskoslezské země je možné v procesu dalšího vývoje hlouběji naplňovat podle reálných potřeb. V bohatší budoucnosti může být také výraznější autonomizace pozitivním zdrojem rozvoje než v chudé současnosti, kdy preference celonárodních zájmů by měla být v pravém slova smyslu kategorickým imperativem našeho úsilí a kdy pojetí demokratické plurality není vhodné nahrazovat demokratickou „dualitou“.

2. Požadavek zásadní autonomie Moravskoslezské země je zdůvodňován zejména historicky. Jistě jde o historické země Čechy a Moravu, ale také o Slezsko. Přitom rozlišení Moravy a Slezska je z tohoto hlediska řádově stejně opodstatněné, avšak v důsledku „nezemsky“ probíhajcího sociálního a především ekonomického vývoje dnes nezdůrazňované a v podstatě i nereálné (alespoň ve smyslu historických hranic). Avšak celý historický vývoj na území ČR byl dominantně diferencován národnostně a nikoliv podle zemí. Nešťastným vyvrcholením několika-setletého vývoje bylo v určitém smyslu i vytvoření protektorátu Čechy a Morava. Zásadní změny ve vztahu Čech a Moravy nepřinesl ani totalitní režim, který postihl obě části ČR obdobným způsobem. Dnešní skutečnosti — byť dlouhodoběji podmíněnou — je proto relativně slabá sociokulturní a ekonomická polarizace Čechy — Morava a naopak relativně výraznější polarizace např. typu vnitrozemské území s převahou české národnosti v minulosti — území pohraniční či v jiném ohledu polarizace jižní a střední Moravy na jedné straně a širěji chápaného Ostravska na straně druhé. To navozuje i oprávněnou možnost rozdělení moravskoslezského prostoru do dvou zemí.
3. Zvláštní význam má dále i odlišný charakter hierarchického uspořádání středisek osídlení v Čechách a v Moravskoslezské zemi. Absence jediného dominantního centra v Moravskoslezské zemi je totiž také určitou komplikací její integrity. Předpoklady pro rozvoj moravskoslezských specifických kulturních aj. institucí mají přinejmenším tři centra — vedle regionální působnosti nejvýznamnějšího Brna i populačně a ekonomicky významná Ostrava, resp. ostravská aglomerace, a dále někdejší hlavní město a centrálně položená Olomouc. Situaci dále mohou komplikovat i ambice historicky důležité Opavy nebo moderně vybudovaného Zlína. Zvláštní, byť měřítkově jen detailní problém představuje pak otázka zemských hranic. Ta dnes probíhá uvnitř celé řady obcí, a to včetně regionálně významné Jihlavy a dalšího důležitého střediska Svitav. Přirozené celky v českomoravském pohraničí by bylo žádoucí respektovat. Důsledkem by však bylo „rozšíření“ Moravy, což by mohlo vyvolat zápornou reakci u „českých Čechů“.
4. Konečně poslední poznámku je třeba věnovat otázce komplikovanosti a asymetričnosti územně správní organizace ČSFR. Rozčlenění státu na dvě národní republiky a event. rozdělení jedné z republik na dvě země je nepochybnou administrativní zátěží. Navíc to ovlivňuje i nižší stupně územní administrativy, a to jak z hlediska jejich velikosti, tak někdy i z hlediska jejich přirozenosti (problém pohraničních jednotek).

## B. Regionální úroveň

Regionální úroveň nabízí pochopitelně největší počet variant, a to již v případě řádovostní (měřítkové) volby územně správních celků. Je to dáno velkým velikostním rozpětím mezi úrovní obcí a státu i určitou tradicí dvou úrovní regionálních mezistupňů a jejich různými formami (politický — soudní okres, malé okresy a kraje do r. 1960, současné okresy a kraje). S ohledem na objektivní diferenciaci systému osídlení v ČR (a do jisté míry i v SR) je možné uvažovat čtyři základní varianty řádovostního určení územně správních celků na regionální úrovni:

1. Celky odpovídající přibližně krajům před r. 1960, které představují geograficky poměrně dobře integrované jednotky a jsou v souladu s hlavními sociálními a ekonomickými koncentracemi vyššího řádu a jejich regionálním působením (viz tzv. sídelně regionální aglomerace — výjimkou by ovšem bylo event. ustanovení Jihlavska; dále by se jednalo o rozdělení východočeské koncentrace na hradeckou a pardubickou část a příslušné regiony). Územně správní specifikace těchto celků je však reálná pouze v případě nerespektování autonomie Moravskoslezské země a zároveň v případě rozsáhlé integrace sídel do velkých obcí (těch by mohlo být např. okolo 300).



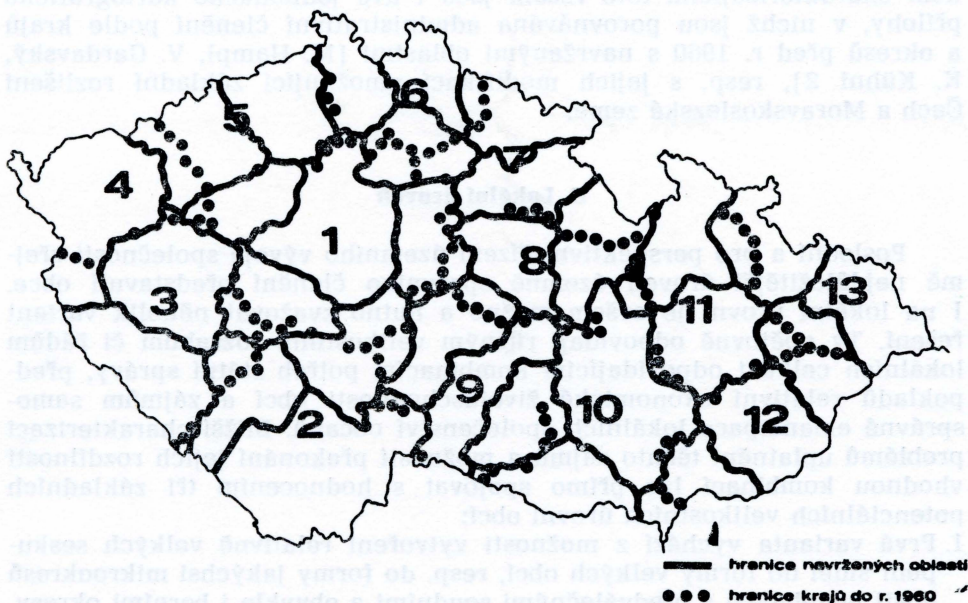
Obr. 1 — Návrh 31 nových administrativních oblastí [podrobněji viz M. Hampl, V. Gardavský, K. Kühnl, 2] a okresy do r. 1960. Označení oblastí: 1. Pražská, 2. Kladenská, 3. Mladoboleslavská, 4. Kolínská, 5. Píbramská, 6. Českobudějovická, 7. Tábořská, 8. Strakonická [Písecká], 9. Plzeňská, 10. Klatovská, 11. Karlovarská, 12. Mostecká [Chomutovská], 13. Ústecká [Ústí n. L.], 14. Českolipská, 15. Liberecká, 16. Trutnovská, 17. Hradecká, 18. Pardubická, 19. Havlíčkobrodská, 20. Ústecká [Ústí n. Orł.], 21. Brněnská, 22. Třebíčská, 23. Jihlavská, 24. Znojemská, 25. Hodonínská, 26. Zlínská, 27. Olomoucká, 28. Šumperská, 29. Opavská, 30. Ostravská, 31. Valašskomeziříčská [Novojičínská].

Fig. 1 — Scheme of 31 new administrative areas and districts up to 1960.

2. Vytvoření nové soustavy asi 30 oblastí, které by respektovaly intenzivní regionální vztahy především v hlavních urbanizovaných prostorech a byly by i přirozeným seskupením mikroregionů v prostorech relativně venkovských. Předností této soustavy by byla dostatečná velikost správních celků regionální úrovně (z hlediska ekonomické autonomie i z hlediska potřeb oblastní politiky centra), její dobrá koordinovatelnost z jednoho centra, resp. i v rámci Čech a Moravskoslezské země. Tato soustava v podstatě odpovídá dřívějšímu geografickému ná-

vrhu (viz M. Hampl, V. Gardavský, K. Kühnl 2) s tím ovšem, že by byly možné sekundární modifikace, a to především v případě rozlišení české a moravskoslezské části v rámci ČR (převedení Žďárska k Jihlavě a naopak Pelhřimovska k Havlíčkovu Brodu a převedení Svitavska přímo k Brnu). I v tomto případě by bylo ovšem žádoucí vytvoření soustavy územně správních jednotek lokální úrovně ve formě poměrně velkých obcí.

3. Za určitou variantu je třeba považovat i zachování nebo jen drobné upravení soustavy dnešních okresů. Jejich četnost je ovšem značná a jejich vymezení je v řadě případů nepřirozené. Navíc je nutno počítat s výraznými dezintegračními tendencemi „zdola“, které by v případě



Obr. 2 — Kraje do r. 1960 a upravený návrh oblastí zohledňující přibližně vymezení Čech a Moravskoslezské země. Označení bývalých krajů: 1. Pražský, 2. Česko-budějovický, 3. Plzeňský, 4. Karlovarský, 5. Ústecký, 6. Liberecký, 7. Hradecký, 8. Pardubický, 9. Jihlavský, 10. Brněnský, 11. Olomoucký, 12. Gottwaldovský, 13. Ostravský.

Fig. 2 — Regions (up to 1960) and a new scheme of regions respecting the border between Bohemia and Moravia-Silesia.

prosazování této varianty byly zřejmě podstatně silnější než u varianty větších, avšak nově vytvářených oblastí.

4. Konečně poslední regionální variantu představuje určitý návrat k malým okresům přibližně odpovídajícím situaci před r. 1960. Tyto jednotky jsou velmi silně integrované, a tedy přirozené — odpovídají v zásadě socioekonomickogeografickým mikroregionům 1. stupně, v jejichž rámci jsou převládajícím způsobem uzavřeny nejfrekventovanější prostorové pohyby obyvatelstva (dojížďka za prací a za základními službami). Nevýhodou je jejich značná četnost (okolo 150, event. až 200)



a zvláště z perspektivního hlediska nedostatečná velikost a ekonomická odůvodněnost. Navíc v prostorech hlavních aglomerací jsou tyto jednotky již výrazně neadekvátní vůči rozsahu existujících vazeb. Celkově lze tedy konstatovat, že event. přijetí těchto jednotek jako územně správních celků by sice převážně zohlednilo požadavky občanů, avšak vedlo by k potřebě vytvoření ještě dalšího regionálního mezistupně (nejspíše jednotek charakterizovaných v 1. bodě) nebo k obtížné a administrativně náročné koordinaci ze zemské nebo republikové úrovně.

Závěrem k celému hodnocení variant na regionální úrovni je možno uvést, že z hlediska racionality územně správní organizace je nejvhodnější varianta druhá s tím ovšem, že bude její event. přijetí nutno citlivě kombinovat a zohledňovat s řešením na úrovni lokální. Ilustrativním doplňkem charakterizujícím toto řešení jsou i dvě jednoduché kartografické přílohy, v nichž jsou porovnávána administrativní členění podle krajů a okresů před r. 1960 s navrženými oblastmi (M. Hampl, V. Gardavský, K. Kühnl 2), resp. s jejich modifikací umožňující základní rozlišení Čech a Moravskoslezské země.

### C. Lokální úroveň

Poslední a pro perspektivní řízení územního vývoje společnosti zřejmě nejdůležitější úroveň územně správního členění představují obce. I na lokální úrovni je ovšem možno a nutno zvažovat několik variant řešení. Ty opětovně odpovídají různým velikostním rozsahům či řádům lokálních celků i odpovídajícím kombinacím potřeb státní správy, předpokladů relativní ekonomické životaschopnosti obcí a zájmům samosprávné emancipace lokálních společenství občanů. Bližší charakterizaci problémů uplatnění těchto zájmů a možností překonání jejich rozdílností vhodnou kombinací lze přímo spojovat s hodnocením tří základních potenciálních velikostních úrovní obcí:

1. Prvá varianta vychází z možnosti vytvoření relativně velkých seskupení sídel do formy velkých obcí, resp. do formy jakýchsi mikrookresů dosti podobných s předválečnými soudními a obvykle i berními okresy. Řádově by se jednalo o specifikaci zhruba 300 jednotek v rámci ČR (event. i o něco více). Tím by bylo umožněno respektovat existující přirozené mikroregiony i výraznější subregiony, tj. v podstatě nejmenší jednotky s výraznou vnitřní polarizací typu středisko — zázemí, resp. město — venkov. Vzhledem k současné prostorové mobilitě obyvatelstva by územní rozsah těchto jednotek nebyl zábranou pro intenzivní vnitřní občanskou komunikaci, přičemž by na této úrovni mohly být optimálně sjednoceny zájmy státní správy (stavební úřady, berní úřady, event. i soudy), ekonomické autonomie v širokém slova smyslu (relativní obslužná samostatnost, dostatečná ekonomická zajištěnost v oblasti místní infrastruktury apod.) i zájmy lokální společnosti (reálná by byla i samosprávná podstata těchto jednotek založená na přiměřené sociální komunikaci a „přehlednosti“). Zároveň pravděpodobně snahy o emancipaci dílčích sídelních komunit by v rámci těchto makroobcí mohly být uplatněny dalšími mechanismy: velká obec by byla členěna na malé obce čistě samosprávného charakteru, přičemž vzájemný vztah by nebyl vztahem závislosti, nýbrž určitého stupně zájmové spo-

lupráce. Tím by byl současně vytvořen prostor pro zájmový rozvoj malých obcí, jejich pravděpodobné perspektivní sdružování apod. V zásadě by tedy úroveň velkých obcí představovala základní průnik — do jisté míry i předěl — v uspořádání státní správy, která by „končila“ právě na úrovni velkých obcí a v uspořádání samosprávy, která by byla zastřešena především v integrovaných zájmových seskupeních uvedeného typu (ovšem při zachování možnosti volnější zájmové integrace i na regionálních úrovních). Domníváme se, že zmíněné propojení organizace budované „shora“ a „zdola“ je v současných podmínkách nejvýhodnější, neboť vytváří dostatečný prostor pro vývoj a postupnou integraci místních aktivit a zároveň splňuje požadavky úsporného a přitom účinného řízení území státem (zvláště v případě přijetí varianty asi 30 oblastí, které by tak v průměru sestávaly z 10 velkých obcí). Specifikace vhodné úrovně základního propojení centrálních a místních zájmů i vlivů je o to významnější, že ani v budoucnosti nelze předpokládat plnou sociální a natož ekonomickou soběstačnost či autonomii obcí (a to i velkých obcí). Funkce obcí by však ani neměla být plně autarktivní a dominantně ekonomická, nýbrž skutečně komplexně společenská, resp. společensko-ekologická.

2. Druhá možnost se týká vytváření pouze „větších“ obcí v návaznosti na dřívější tendence administrativní integrace sídel. Zhruba by se jednalo o soustavu asi 1 000 jednotek v ČR s velikostí přibližně odpovídající spádovým územím tzv. středisek osídlení místního významu, resp. tzv. generelovým jednotkám vymezeným Terplanem Praha. Předností této soustavy by byla její poměrně dobrá koordinovatelnost. Zároveň dostatečná velikost těchto obcí by vytvářela předpoklady i pro jejich určitou ekonomickou autonomii. Přirozená integrita těchto jednotek je ovšem podstatně nižší než jednotek charakterizovaných v předchozí variantě. Totéž platí o stupni komplexity — především značná otevřenost v pracovních vztazích a částečně i ve vztazích obslužných. Vytvoření obcí tohoto velikostního řádu bylo však do značné míry již uskutečněno v řadě okresů (např. Strakonice, Pelhřimov, Žďár n. S. aj.). Často umělé nebo násilné integrování v předchozích letech však vyvolává a bude vyvolávat nepříznivé reakce u občanů, a tudíž snahy o opětovné dělení těchto obcí.
3. Konečně poslední možností je určitý návrat k malým obcím, obdobným s obcemi v letech šedesátých. Jejich četnost lze jen orientačně odhadovat na cca 5—10 tisíc vzhledem v problematičnosti odhadů intenzity dezintegračních tendencí v rámci současných obcí. Předností malých obcí by byla jejich plná přijatelnost pro obyvatelstvo spojená s příslušnou místní občanskou aktivizací. Problémem je ovšem ekonomická nesamostatnost či slabost většiny těchto jednotek a samozřejmě i jejich neobyčejná četnost, a proto i obtížná říditelnost z hlediska centra. Tyto jednotky by proto měly mít výlučně samosprávný charakter a měly by být sdružovány do větších celků z hlediska výkonu státní správy (tj. do celků předchozích řádů či variant).

Z uvedených možností lze závěrem doporučovat jejich kombinaci založenou na specifikaci malých obcí jako čistě samosprávních útvarů (viz 3. bod) a obcí větších (viz 2. bod) nebo ještě lépe velkých (viz 1. bod) jako nejnižších úrovní státní správy a navazujících funkcí. Tím by bylo dosaženo zjednodušení vlastní územně správní organizace a záro-

veň by byl vytvořen dostatečný prostor pro pravděpodobné budoucí postupné uskutečňování zájmového sdružování obcí „zdola“.

Bez ohledu na výsledek celého řešení bude ovšem vždy nutné provést zvláštní úpravy u vybraných center osídlení. To se týká především výběru tzv. statutárních měst, jejichž autonomie a funkční zajištění by zhruba mělo odpovídat autonomii územně správních jednotek regionální úrovně. Přestože se jedná o poměrně málo četný soubor měst, je nutné vzhledem k neobyčejné významové diferenciaci hlavních středisek rozlišovat několik možných úrovní jejich autonomie:

- nejvyššího typu by byl statut Prahy jako hlavního města a nejvýznamnějšího centra (obdobně i Bratislavy v rámci SR),
- vyššího typu by měl být statut Brna jako „nejpravděpodobnějšího“ centra Moravskoslezské země a event. i Ostravy vzhledem k její populační a ekonomické velikosti — zde by měla být zvážena, resp. doporučena možnost jejího širokého vymezení jakožto rozsáhlé aglomerace (zahrnující přinejmenším Havířov a další bezprostředně související sídla při možné maximalizaci rozsahu a zahrnutí i Bohumína, Karviné, Orlové a Hlučína),
- základního typu by pak měla být statutární města s velikostí okolo 100 tisíc obyvatel a více, která představují jádra hlavních sídelně regionálních aglomerací: České Budějovice, Plzeň, Karlovy Vary (zde i s ohledem na mezinárodní lázeňskou funkci, která „nahrazuje“ nižší populační velikost), Ústí n. L., Liberec, Hradec Králové, Pardubice, Olomouc a Zlín (v SR pak obdobně Košice, Prešov, Banská Bystrica, Žilina a Nitra),
- konečně zvláštní statut by mohl být přiznán i několika dalším střediskům mimořádného lázeňského nebo rekreačního významu (např. Mariánské Lázně, Piešťany).

Celé sledování si kladlo za hlavní cíl vyvolání diskuse v geografické obci — a snad i v širší odborné i občanské veřejnosti. Proto také namísto závěru je možno připojit jen poznámku o potřebě využití této problematiky pro obohacení geografického myšlení i pro realizaci geografických poznatků ve společenské realitě a vyslovit naději, že eventuelní diskuse bude odborně věcná a skutečně demokraticky pojatá, a proto i lidsky moudrá.

#### Literatura:

1. BENNETT R. ed.: Territory and Administration in Europe. Pinter Publishers Limited, London 1989, 316 s.
2. HAMPL M., GARDAVSKÝ V., KÜHNL K.: Regionální struktura a vývoj systému osídlení ČSR. Univerzita Karlova, Praha 1987, 255 s.
3. HAMPL M., JEŽEK J., KÜHNL K.: Sociálněgeografická regionalizace ČSR. VÚSEI a ČSDS při ČSAV, Praha 1978, 304 s.
4. KORČÁK J.: Regionální členění Československa. Statistický obzor, 15, Praha 1941, s. 416—434.
5. KORČÁK J.: Vývoj metod regionálního členění ČSR. V: Hospodářsko-geografické členění Československé republiky. NČSAV, Praha 1958, s. 18—31.
6. STŘÍDA M.: Geografická regionalizace na území Československa. Sborník ČSGS, 93, Academia, Praha 1988, s. 241—251.

## Summary

### TERRITORIAL ADMINISTRATIVE DIVISION IN CZECH REPUBLIC. CONCEPTION PROBLEMS AND VARIANTS OF SOLUTION

Due to political and economic changes which took place in our country lately, the present territorial administrative organization — formed by the previous totalitarian regime — has to be altered completely. This change is to take place in two phases. In the first phase it is necessary to alter the organization into a bilateral organization and not unilateral as it used to be so far. In the second phase such a change includes a general decentralization of authority as well as responsibilities stressing the importance of basic units, i. e. towns and villages. It becomes also necessary to change the external form of territorial administrative units. It includes the simplification of the surviving hierarchy and a natural demarcation of territorial administrative units, and the reduction of the number of the present districts representing so far the main subjects of the territorial development. Both the problem of functionary contents and the problem of changes of external form of the territorial administrative organization must be solved simultaneously since their area and number influences the extent of their real autonomy (especially economic autonomy) apart from the choice of convenient means of management. These problems must result in the specification of the main interests and aims of the territorial administrative organization in combination with the evaluation of general forms of territorial differentiation in Czech Republic (CSFR), i. e. the evaluation of the results of socio-economic-geographical regionalization.

The most important in the new territorial administrative conception of the organization will be the combination of two basic approaches and two corresponding interests which are — at least as regards their extent — contradictory:

1. From the universal or nation-wide point of view, i. e. from the viewpoint of the macro-society, a dominant interest has been shown in the formation of an efficient and economic organization, from the angle of necessary cooperation and mutual influencing of central and individual territorial units as well as from the viewpoint of the realization of rational social, economic and ecological politics of the state. This all determines the basic demands on the form of the territorial administrative arrangement, as follows:

- simplicity and a good communication between central, regional and local levels;
- uniformity and possibility of coordination (symmetry of division of Czech Republic or CSFR, limited number of smaller units within the frame of larger regions);
- natural state and stability (organic demarcation of territorial units, their sufficient extent to secure their functionary autonomy);
- democracy and flexibility (corresponding function between individual vertical levels and their retrospective relationship, and the formation of a sufficient activation of all territorial units and the formation of relationships also in the horizontal structures).

2. From the viewpoint of inhabitants, their local and regional settings, especially from the microsociety viewpoint, it is necessary to combine the demands with the territorial social autosubjectivity, with the process of unification of people's interests resulting in the form of autonomy. In this case objective viewpoints may — more or less — recede into the background. At present it is most probable that the disintegration tendency will prevail.

The controversial character of above-mentioned approaches requires different solutions on central, regional as well as local level. The variants may be discussed on the basis of the social-geographical regionalization and the following proposition of new territorial administrative areas (see Fig. 1 and 2).

*(Pracoviště autora: katedra ekonomické a regionální geografie přírodovědecké fakulty UK, Albertov 6, 128 43 Praha 2.)*