

ZDENĚK MALÍK

POZNATKY

o územněsprávním

členění státních teritorií

s doporučením

pro Českou republiku

Vydáno nákladem Nadace Morava a Slezsko

KATALOGIZACE V KNIZE - NÁRODNÍ KNIHOVNA ČR

Malík Zdeněk

Poznatky o územněsprávním členění státních teritorií s doporučením pro Českou republiku / Zdeněk Malík. - Brno: Konvoj, 1998. - 40 s. : il. ISBN 80-85615-72-X

352/354

- územní správa - teorie a praxe
- územní správa - Česká republika

© Doc. Ing. arch. Zdeněk Malík, CSc., Brno 1998

ISBN SO-S5615-72-X

Předpoklady racionálního členění státu na základní a vyšší jednotky územní správy

Problematika racionálního systému veřejné správy klade četné otázky, jimiž se zabývají jednak politici zvolení do zastupitelských orgánů na určité, časově omezené období, jednak pracovníci různých vědních oborů, u nichž jde převážně o dlouhodobou profesní činnost.

Přístup politiků k řešení organizace veřejné správy bývá z odborného hlediska spíše povrchní, zato však účelově zaměřený k posílení centralizace moci anebo k dosažení cílů sledujících subjektivní zájmy občanů určitého kraje či určité obce. Často však jde o osobní prestiž a prospěch úzkého kruhu členů některé z politických stran, případně členů různých sdružení toužících po politické moci.

Přístup pracovníků vědy je naproti tomu obvykle znatelně odpovědnější; usilují o co nejdokonalejší poznání podstaty zkoumané problematiky v poctivé snaze přispět dosaženými poznatky a stanovením objektivních kritérií ke kvalitnímu vyřešení daného úkolu.

V této souvislosti je namístě připomenout, že i výsledek vědecké práce určitého speciálního oboru může vést k nesprávnému řešení, pokud se jednostranně nadřadí poznatkům a doporučením jiných vědních oborů participujících na komplexním řešení společného úkolu. Zde je třeba zdůraznit vědeckou odpovědnost při objektivním zvažování důležitosti jednotlivých dílčích hledisek.

Pro ilustraci možno například uvést v současné době u nás běžné nekritické nadřazování makroekonomických hledisek všem sférám lidských činností. Tato jednostrannost má za následek značně nepříznivou situaci našeho zdravotnictví, školství, kultury, ochrany přírody, tedy resortů, jejichž posláním je především humanizace života společnosti.

Dalším jevem, který je v rozporu s požadavkem vědecké objektivnosti, jsou případy znevažování vědecké práce, když nepoctivý vědecký pracovník záměrně zkresluje a přitom „vědecky“ zdůvodňuje řešení určitého problému. Činí tak obvykle veden osobní snahou vyhovět přání či dokonce honorované objednavce představitelů politické moci, kteří svým subjektivním cílům takto dodávají zdání vědecky podložené objektivnosti.

Výše uvedené záporné jevy, vyskytující se v souvislosti s řešením politicky závažných problémů, zaslouží náležitou pozornost v zájmu jejich včasného rozpoznání a vyloučení.

Tak jako každá lidská činnost i politika - má-li být politikou dobrou - musí se podřizovat etickým zákonům, musí sloužit všestrannému rozvoji společnosti, upevňování humanity, bezpečnosti a právní jistoty občanů.

Základ zdravého rozvoje demokratického státu vytváří, kromě ekonomických a kulturně-společenských aktivit občanů, spolehlivá výkonná a hospodárná veřejná správa. Pojem „veřejná správa“ zahrnuje jak činnost orgánů občanské samosprávy, tak činnost orgánů státní administrativy. Důležitým předpokladem dobré činnosti veřejné správy je racionální členění území státu na soustavu nižších územněsprávních jednotek a vyšších územněsprávních celků.

Racionální územněsprávní uspořádání je podmíněno řadou nezbytných předpokladů. Je to jednak dokonalá znalost historického vývoje a současného stavu struktury osídlení, znalost počtu a zaměstnanosti obyvatelstva, rozmístění a kapacity výrobních zařízení, rozsahu a druhů zařízení občanské a technické vybavenosti a množství pracovních míst v jednotlivých lokalitách. Dále je nutná znalost přírodního charakteru území, členitosti terénu a znalost podmínek vzájemného dopravního spojení sídel. Přitom důležitým předpokladem je poznání příčin všech negativních jevů, které provázejí současný stav a jsou působeny chybami při rozhodování o dosavadním rozvoji území.

Kromě znalosti současného stavu je nezbytné seznámit se rovněž se všemi výhledovými investičními záměry, jakož i s uvažovanými změnami využití území, které by mohly podstatně ovlivnit budoucí rozvoj některých lokalit, například zánikem hospodářských aktivit, zánikem sídel při výstavbě velkých vodních nádrží, případně způsobit významné změny dopravních tras.

Z výčtu požadovaných znalostí o území a jeho osídlení vyplývá, že problematika racionálního systému veřejné správy klade řadu otázek, jejichž řešení bývá často předmětem názorových střetů nejen mezi politiky, ale i mezi odborníky různých vědních profesí. Územněsprávní členění státu je úkol, na jehož řešení se ve větší či menší míře podílejí odborníci fyzické a hospodářské geografie, územního plánování a urbanismu, demografové, sociologové, historici, odborníci dopravního inženýrství, vodního hospodářství, ekologie, ekonomové, jakož i v menším rozsahu některé další vědní obory.

Konečné řešení územněsprávního členění státních teritorií by tedy mělo být výsledkem odborného posouzení a syntézy poznatků zmíněných vědních oborů. Avšak konečné slovo mají nejvyšší politické orgány státní moci: vlády a zákonodárné parlamenty. Na jejich rozhodnutí pak závisí výsledná, v různých státech kvalitativně rozdílná organizace veřejné správy. Takže, zatímco v některých zemích, kde politici moudře naslouchají radám odborníků, vykazuje územněsprávní členění tradičně dlouhodobou stabilitu a spolehlivou funkčnost, v jiných zemích, kde návrh přijatého řešení nebývá výsledkem zhodnocení objektivních kritérií, ale pouze povrchního usnesení politiků, pak dochází k nedostatkům v organizaci i, nehospodárnosti veřejné správy i k jejím častým finančně náročným nápravným změnám.

Vytvořit dobrý základ pro dlouhodobou stabilitu systému správy osídleného území je úkol, jehož úspěšné vyřešení souvisí neoddělitelně se současným stavem struktury osídlení. Tato struktura je výsledkem práce mnoha lidských generací, je hmotným dílem integrované tvořivé součinnosti duševních a fyzických pracovníků mnoha profesí. Takto po staletí vytvářené prostředí, zděděné po předcích, je třeba dále rozvíjet a citlivě přizpůsobovat současným a výhledovým životním potřebám obyvatelstva.

Časté osobní kontakty lidí a jejich mnohostranná hospodářská, kulturní i sociální součinnost posilují uvědomělou domovskou příslušnost k místním občanským pospolitostem i k pospolitostem obyvatelstva okolních obcí. Rozhodující význam pro optimální územněsprávní členění v úrovni nižších správních jednotek mají nesporně sociologická hlediska. Všestranný rozvoj občanských společenství totiž vyžaduje stabilitu územněsprávních jednotek. Změny územní příslušnosti obcí k jiným správním celkům, či nucené slučování obcí bez odpovědné přípravy a zdůvodnění, mohou velmi nepříznivě ovlivnit na dlouhou dobu místní poměry. To se může projevit oslabením aktivní účasti občanů v činnostech vykonávaných ve veřejném zájmu.

V současné struktuře osídlení je snadno zjištělná, historickým vývojem se vytvořivší diferenciací střediskových sídel. Rozdílnost rozsahu a kvality služeb občanské i technické vybavenosti těchto středisek má přirozeně značný vliv na kvalitu života lidí. Počet obyvatelstva, nabídka pracovních příležitostí, úroveň vybavenosti a atraktivita služeb jsou rozhodující kritéria pro přiznání místní, obvodní, případně oblastní střediskové kategorie jednotlivým střediskům osídlení.

Následující kapitoly jsou určeny hlavně všem, kdo se podílejí anebo se hodlají aktivně zapojit do politické činnosti. Ti všichni by měli cítit povinnost se důkladně připravit na svou veřejnou činnost a měli by si uvědomit, že v politice - hlavně pak na úrovni nejvyšších státních orgánů - neplatí rčení, že nevědomost hříchy nečiní. Je tomu právě naopak, protože politická rozhodnutí učiněná z nevědomosti jsou nikoli pouze hříchem, ale mohou být ve svých důsledcích i zločinem.

Vytváření základních jednotek územní správy

Již zběžný pohled na přehledné mapy jednotlivých světadílů či jejich částí nám skýtá obraz o členění světového teritoria na rozdílně veliké státní útvary. Podrobnější mapy nás pak informují o vnitřním členění území jednotlivých států na dílčí územněsprávní jednotky nižšího a vyššího řádu. Podrobné místopisné mapy pak zobrazují hustoty sítě osídlení a velikostní rozdílnost jednotlivých sídel.

Každý suverénní stát, jakož i každý územní celek bez vlastní státní suverenity, má dlouhou historii svého osídlení a zároveň též dlouhou historii politického zřízení, vývoje územněsprávního členění vlastního teritoria a organizace veřejné správy. Poznatky o rozdílných strukturách osídlení, o systémech členění území, jakož i pozitivní a negativní zkušenosti z činnosti orgánů veřejné správy v demokratických státech skýtají užitečná poučení pro řešení podobných problémů územního uspořádání a organizace veřejné správy v naší zemi.

Vybudovat a stabilizovat racionální systém orgánů občanské samosprávy a státní administrativy demokratického státu vyžaduje dokonalou znalost podstaty tohoto úkolu a náležitě promyšlený systémový přístup k jeho řešení. Lidé příslušní k občanské pospolitosti určitého státu jsou společenstvím myslících jedinců, rodin a různě velkých komunit jednotlivých obcí venkovského či městského charakteru. Protože nositelem moci v demokratickém státě je občan, a vše co se ve státě rozhoduje má být v souladu s právy a vůlí občanů, je tedy logické, že i územněsprávní uspořádání státu vychází z budování lokálních struktur, protože na této úrovni se uskutečňuje převážná část mezilidských kontaktů a obecného dění.

Je nezbytné provést renesanci obce jako základu demokratického státu.

Vychází se z místní demokracie: obec je nejbližší jednotka (komunita) demokratického soužití, kde může občan vyjádřit bezprostředně projev své vůle. Silná identita obyvatelů s obcí je pozitivní známkou demokracie. Dobrá místní samospráva je ověřeným základem ekonomicky úspěšného komunálního hospodářství.

Oporou uvedeného stanoviska je obsah „Evropské charty místní samosprávy“ vyhlášené Radou Evropy ve Štrasburku dne 15. října 1985. Z obsahu tohoto mezinárodního dokumentu vyplývají následující základní principy:

- Stát se organizuje zdola, tj. od obci přes vyšší územněsprávní jednotky k vrcholným orgánům státu.
- Obec deleguje své pravomoci k vyšším orgánům.
- Velikost samosprávních jednotek musí být prioritní, protože od velikosti a počtu základních článků soustavy lze teprve stanovit odpovídající typy dalšího stupně orgánů 11 samosprávy i státní správy.
- Kompetence obcí a vyšších jednotek musí být stanoveny zákonem a musí být doprovázeny finanční reformou, která zajistí dostatek finančních prostředků pro realizaci úkolů na jednotlivých úrovních územněsprávních jednotek.
- Finanční systém zajišťující zdroje pro místní orgány by měl být natolik pestrý a životaschopný, aby umožnil jejich průběžnou adaptaci na reálný vývoj nákladů spojených s jejich činnostmi. Dotace pro místní orgány by v nejvyšší možné míře neměly být účelově vázány. Poskytování dotací by nemělo omezovat základní svobodu místních orgánů provádět vlastní politiku v rámci svých zákonných práv.

„Evropská charta místní samosprávy“ je uznávaným mezinárodním dokumentem v řadě evropských zemí zastoupených prostřednictvím národních sekcí v Radě evropských obcí a oblastí. Česká republika dosud tuto chartu neuznala a stojí zatím mimo uvedenou organizaci, v které jsou zastoupeny například národní sekce Belgie, Francie, Itálie, Německa, Nizozemí, Rakouska, Švýcarska, Velké Británie a dalších zemí. Ochrana a posilování místní samosprávy v různých evropských zemích je důležitým příspěvkem k formování Evropy, založeném na principech demokracie a decentralizace moci. To, že Česká republika se zatím nepřipojila k "Evropské chartě místní samosprávy" dokazuje, že naše nejvyšší politické orgány dosud bohužel setrvávají v zajetí centralistického myšlení a představa decentralizace moci a přímého toku patřičných podílů z daní do místních rozpočtů vzbuzuje u představitelů státní byrokracie nelibost.

Informace o cílevědomém směřování evropských států k posilování politického i hospodářského významu orgánů místní samosprávy je vhodným úvodem k důkladnějšímu zamyšlení nad otázkami spjatými s hospodářskou, kulturní, sociální a správní funkcí základní sídelní a správní jednotky nazývané obec.

Na území našeho státu má historie obcí, jako základních správních jednotek, svůj počátek v době, kdy jednotlivým sídlům bylo vymezeno příslušné katastrální území. Stalo se tak po zrušení nevolnictví za vlády Josefa II. Na základě patentu z 20. dubna 1785 došlo k soupisu veškeré plodné půdy a k vymezení katastrů obcí jako územních jednotek pro účely pozemkové daně - tzv. Josefský katastr a berní obce. Osady, jejichž území mělo méně než 500 jiter půdy, byly slučovány, aby se dosáhlo větších celků. Jedno „jitro“ rakouské míry je 57,55 arů, takže v přepočtu 500 jiter odpovídá výměře 2,8775 km² půdy. Když pak v roce 1848 bylo zrušeno poddanství, byl tím učiněn významný krok k svěřeni některých správních úkolů přímo občanstvu. Tak se dospělo k položení základu komunální samosprávy. První zákonnou úpravu dostaly obce v roce 1849. V příslušném patentu byla vytyčena zásada: „základem svobodného státu je svobodná obec“. Obec se tak stala nejnižší instancí územní samosprávy.

Zajímavé a dodnes aktuální jsou i další ustanovení tehdejšího zákona o obecním zřízení: povolovalo se případné sloučení předměstí s městem v jedinou obec a rovněž menší katastrální obce měly možnost spojit se s jinými v jednu místní politickou obec. Každé jednotlivé sídlo, pokud se nestalo obcí, muselo se stát součástí určité obce jako tzv. osada. Rozdíly mezi sídly byly nadále ponechány v označeních město, městys či městečko, vesnice. Každá obec musela příslušet do některého okresu a každá osoba musela patřit do některé obce.

Přenesme se však do současnosti. Urbanizace venkovského osídlení a budování technické infrastruktury doprovází zjevná tendence sdružovat, případně slučovat malé obce do větších obcí skupinového charakteru.

Tento integrační proces v některých zemích již úspěšně proběhl nebo probíhá, u nás je vývoj v současné době opačný. Je to reakce občanů na nucené slučování obcí uskutečněné na základě direktivních politických rozhodnutí v době totalitního režimu. ČR měla v polovině roku 1997 asi 6200

obcí. Pro srovnání v roce 1950 bylo na území našeho státu celkem 11459 obcí. Slučováním, k němuž podnětem byla kolektivizace zemědělství, klesl počet obcí během třiceti let na 4778 podle sčítání v roce 1980. Po listopadu 1989 se počet obcí zvětšilo více jak 1400.

Ve vyspělých demokratických státech je sdružování, případně slučování obcí záležitostí dobrovolného rozhodování občanů referendem. Přitom by měly být vždy respektovány geografické, sídelní a socioekonomické aspekty, aby sloučení přispělo nejen k racionalizaci veřejné správy, ale současně též k zlepšení životních podmínek obyvatelstva v nově vytvořené větší obci.

Pro souhrnnou představu o životních potřebách obyvatelstva poslouží přehled životních sfér obsahujících hlavní aktivity lidských činností:

1. Soukromý život jedince a rodiny.
2. Závislé či samostatné výdělečné činnosti..
3. Uspokojování hmotných potřeb, obchod a služby.
4. Školní výuka a osvětová činnost.
5. Uspokojování kulturních potřeb.
6. Zdravotní a sociální péče, rekreační aktivity.
7. Činnost ve veřejném životě a služby informačních zařízení.
8. Sféra služeb dopravních spojil.

Zařízení všech uvedených sfér tvoří polyfunkční systém. Člověk se podílí na mnoha aktivitách tohoto systému, výběrové akcenty jsou skupinové a individuální. Z přehledu vyplývá, že jde v naprosté většině o činnosti bezprostředně spjaté s komunálním prostředím, snadnou dostupností v rámci určité komunální jednotky. Pouze menší část tvoří aktivity, které se měřítku územních jednotek komunálního charakteru vymykají. Uvedené objektivní skutečnosti jsou důležité pro pochopení kritérií systému veřejné správy na jednotlivých úrovních územněsprávních jednotek

Z hlediska racionální organizace územní správy je existence množství malých obcí nesporně problematická, hlavně pro jejich neschopnost zajistit řadu služeb nezbytných pro vlastní obyvatelstvo. Současně však nelze přehlížet vůli obyvatelů malých obcí spravovat nezávisle místní záležitosti. Nejvhodnějším řešením je kooperace obcí v rámci tzv. komunálních okresů.

Zde je na místě upozornit na objektivní rozdílnost hledisek územněsprávního členění v různých strukturách osídlení, takže nelze dost dobře srovnávat systémy územněsprávního uspořádání v zemích s velmi řídkým zalidněním se zeměmi s velkou hustotou zalidnění. Podobně nelze dost dobře srovnávat správní uspořádání oblastí s vysokohorskou členitostí terénu s oblastmi rozlehlých rovin. Rozhodující vliv na systém územní správy má rovněž rozloha jednotlivých států.

Každý státní celek má svá geografická specifika, ale též specifika historického vývoje a kulturně společenských a politických tradic, takže vzájemné srovnávání má význam pouze pro země podobné. Rozdílný bývá i počet instancí, stupňů hierarchie územněsprávních jednotek. Na světě existují v hrubých rysech tři druhy hierarchických systémů územního členění:

1. Nám nejbližší je třístupňový systém, který je hlavně zastoupen v Evropě. Je to systém vhodný v zemích s relativně hustým osídlením s vysokou hustotou spíše malých sídel a zpravidla s dlouhou tradicí místní samosprávy.
2. Systém dvoustupňový mají především státy s řídkým osídlením, přičemž velké rozlohy území tvoří tzv. neosvojené plochy. Sídelní síť je značně rozptýlená a má povětšinou charakter drobných osad a o samotě stojících dvorců. Tato struktura osídlení vyžaduje spíše centralizovaný model správy.
3. Třetí typ zahrnuje archaické vícestupňové systémy nejrůznějších variant, s kterými se setkáváme v Africe nebo v Asii. Navazují na přežívající původní feudální organizaci územní správy.

Územněsprávní uspořádání států sousedících s Českou republikou

Německo, náš západní soused, jehož celková rozloha činí 356733 km² a průměrná hustota zalidnění v roce 1993 je 228 obyvatel na km², prodělalo po druhé světové válce totální transformaci politického zřízení. Z poválečného vývoje v tomto, dnes hospodářsky silném, a co do funkčnosti orgánů územněsprávního uspořádání nesporně racionálně řízeném státě, lze čerpat řadu užitečných poznatků.

Z hlediska zaměření tohoto odborného pojednání zaslouží zmínku poznatky z vývoje územněsprávního uspořádání, jímž prošlo poválečné Německo až po vytvoření struktury místních i vyšších útvarů veřejné správy v nynější Spolkové republice Německo. Důležitým, a jak se později ukázalo politicky velmi významným rozhodnutím vítězných mocností byla spojenecká dohoda o okupační správě území poraženého Německa, podle níž větší část německého území se dostala pod okupační správu armád západních spojenců a menší část pod okupační správu armády Sovětského svazu. Toto rozdělení totiž umožnilo po dobu čtyř desetiletí sledovat a srovnávat hospodářské, kulturně-spoločenské a politické poměry v jednotlivých okupačních zónách pod správou zcela rozdílných politicko-ekonomických systémů. A právě tato okolnost přispěla k zviditelnění propastného rozdílu mezi totalitními režimy a režimy vyspělých demokracií.

Znatelný rozdíl se hned po vzniku obou rozdílných státních útvarů na území okupovaného Německa projevil odlišným způsobem územněsprávního uspořádání.

Západní Německo (Bundesrepublik Deutschland) bylo ve Frankfurtském dokumentu ze dne 1. 7. 1948 vyzváno okupační správou k zavedení „vládní formy federalistického typu“. Z publikovaných pramenů o vývoji federalismu ve Spolkové republice Německo se dovídáme, že žádný ze západoněmeckých politiků tehdy po pádu fašistického režimu ani nepomýšlel na unitární stát.

K vzniku Spolkové republiky Německo došlo po ustavení spolkového sněmu dne 7. 9. 1949. Tomu předcházelo konstituování tzv. parlamentní rady, která připravila a dne 23. května 1949 vyhlásila ústavu. Tato ústava byla původně přijata jako dočasné provizorium. Byla vyhlášena ke konsolidaci poměrů v zemi, k zavedení zákonného pořádku, k zajištění života ve státě v přechodné době než bude možno dát státu konečnou územní podobu na základě svobodného sebeurčení po opětovém spojení obou okupovaných částí.

Politické řešení územněsprávního uspořádání bylo prozíravé, důsledně zaměřené k tomu, aby se vyloučila jakákoli možnost později unitarizace rodícího se bonnského spolkového státu. Bylo pamatováno a postupně uskutečňováno rozdělení zákonodárné kompetence, dále rozdělení správních kompetencí a velmi důležité rozdělení daňových příjmů mezi spolek, země a komunální jednotky územní správy.

Proti unitarizaci státní moci byla důmyslně postavena na jedné straně dominanta spolkového zákonodárství, na druhé straně dominanta exekutiv jednotlivých spolkových zemí.

Spolkové země mají vlastní ústavy, které nejsou v řadě článků a detailů shodné.

Je to přirozený důsledek jednak rozdílných velikostí území jednotlivých zemí, jednak rozdílných kulturních tradic historického vývoje a respektování demokratických zásad a vůle občanských společenství v různých částech spolkového státu. Historické dědictví různých konstitucionálních výsad v jednotlivých zemích vnesly i do struktury obcí, do jejich správy, zvláštní odlišnosti. Přesto však ve všech spolkových zemích se všeobecně uznává jako hlavní autorita funkce silného správního orgánu.

Západní Německo před sjednocením s východní zónou německého území se členilo na 11 zemí, z toho tři „městské státy“. Nižšími jednotkami územněsprávního členění ve většině zemí bylo dohromady 237 okresů a asi 87 velkých nezávislých měst. S výjimkou Bavorska jde zpravidla o města s více než 100 tisíci obyvateli. Bavorsko má v systému územní správy výrazné odlišnosti vyplývající z výjimečně velké rozlohy území přes 70 tisíc km², což vyžaduje další správní stupeň, a to kraj, takže členění této země je na rozdíl od ostatních zemí čtyřstupeňové: obec, okres, kraj, země. Kromě toho mají některé zvláštnosti Svobodného státu Bavorsko (Freistaat Bayern) původ v historii, kdy někdejší království mělo svou ústavu (Bayerische Constitution) již od roku 1808.

Nejnižšími jednotkami územní správy jsou města, městečka a vesnice. Místní správa je dvojstupeňová: obec, okres.

Okres je jednotkou státní správy a samosprávy. Většina funkcí je zákonem delegována do výkonu okresu. Mnoho dalších důležitých činností (například kulturně-spoločenských, sportovních, rekreačních, provozování místní dopravy atd.) je však vykonáváno nezávisle v rámci samosprávy. V této sféře mají okresy velké možnosti v rámci disponibilních finančních prostředků. Velká nezávislá města mají v podstatě kompetence obce i okresu, ale s působností pouze pro vlastní obyvatelstvo.

V letech 1965-1977 byly obce podrobeny rozsáhlé správní a územní reformě.

Došlo k postupnému sdružování vesnických obcí do větších správních jednotek, schopných v podstatně širším měřítku zajišťovat nezbytné služby obyvatelstvu. Přitom však, například v jižní části SRN, si četné původní obce nadále ponechaly legální entitu, svoji radu a starostu, ale musely podřídit

svou správu pod jednoho „šéfa exekutivy“. Proto z někdejšího celkového množství 8 426 obcí, uváděného tehdy v západní části Německa, měla méně než polovina svou vlastní administrativu.

Východní Německo (Deutsche Demokratische Republik) vzniklo po druhé světové válce jako okupační zóna pod správou sovětské armády. Německá demokratická republika byla vyhlášena 7. října 1949. Současně bylo území administrativně rozděleno na 14 krajů a hlavní město Berlín (jeho východní část) rovněž na úrovni kraje. NDR byla administrativně rozdělena direktivním politickým rozhodnutím bez participace občanské veřejnosti na tomto aktu. Podobný postup územního členění se uskutečnil též v jiných zemích, které se dostaly do područí sovětské moci - například v Československu a v Polsku. Evidentně se tak potvrdil nedemokratický charakter režimu.

K sjednocení obou částí německého teritoria došlo na základě smlouvy („Einigungsvertrag“) uzavřené mezi oběma německými státy v září 1990. Uskutečněním sjednocení došlo k zániku Německé demokratické republiky a k připojení jejího území k Spolkové republice Německo. Neodkladně bylo zrušeno územněsprávní členění NDR na 14 krajů a místo nich se tu ustavilo 5 zemí. Rozdělení Berlína zaniklo opětovným spojením západní a východní části, takže nynější SRN tvoří celkem 16 zemí, z toho 3 „městské státy“ - Berlín, Brémy, Hamburk. Průměrná velikost zemí po odečtení rozloh uvedených tří měst činí cca 27 300 km². Základními územními jednotkami veřejné správy jsou obce a okresy. Místní, tj. komunální sféra má tedy dvě administrativní úrovně.

Německo má v současné době ze všech států snad nejdůkladněji propracovanou ústavu, a totéž platí i o ústavách jeho jednotlivých zemí. Přesné formulace jednotlivých článků tohoto základního zákona státu (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland) přispívají nesporně svou jednoznačností a srozumitelností k racionálnímu politickému rozhodování. To se pak kladně podílí na stabilitě demokratického zřízení a hospodářské prosperitě.

Na závěr ještě několik poznámek z německé ústavy:

Z čl. 20 Ústavy:

Spolková republika Německo je demokratický a sociální stát.

Z čl. 28 Ústavy:

V zemích, okresech a obcích musí mít občané své zastoupení, které vzejde ze všeobecných, přímých, svobodných, rovných a tajných voleb. V obcích může volený sbor být zastoupen shromážděním místních občanů.

Z čl. 29 Ústavy:

Spolkové území může být nově členěno za účelem účinného plnění úkolů uložených zemím. Přitom se přihlíží k územním spojitostem, k historickým a kulturním vazbám, k hospodářské účelnosti, jakož i k požadavkům prostorového uspořádání územního plánování. Zásady pro nové členění spolkového území vycházejí ze spolkového zákona, který ukládá stvrzení územního členění lidovým hlasováním.

Lidové hlasování se koná v zemích, z jejichž území a nebo z části jejich území má být vytvořeno území nové země. Podobně se řeší i případy požadované změny příslušnosti částí území k jiné spolkové zemi.

V ústavě SRN je dále velmi podrobně a srozumitelně stanoveno, jakým způsobem se lidové hlasování (referendum) provádí.

Změny příslušnosti menších území, která nemají více než 10 tisíc obyvatelů, je možné na základě dohody mezi účastnickými zeměmi uskutečnit případně spolkovým zákonem. Při návrhu každé takové změny územní příslušnosti musí být vyslechnuto stanovisko dotčených obcí a okresů.

Z čl. 36 Ústavy:

V nejvyšších spolkových úřadech jsou úředníci ze všech spolkových zemí zastoupeni v přiměřeném poměru.

Z čl. 66 Ústavy:

Spolkový kancléř a spolkoví ministři nesmějí zastávat žádný jiný placený úřad, nesmějí provozovat žádné podnikání ani jiné zaměstnání a bez souhlasu parlamentu nesmějí být ani členy vedení či dozorčí rady podniku zřízeného za účelem zisku.

Kromě uvedených ustanovení v Ústavě SRN zaslouží pozornost i další legislativní ustanovení:

Jednotlivé země mohou své obce nebo sdružení obcí pověřit zákonnými předpisy k převzetí a provádění určitých veřejných úkolů, je-li přitom současně dohodnuto finanční krytí výloh s tím spojených.

Úředníci a ostatní příslušníci veřejné správy jsou vykonavateli služeb celému národu, nikoli pouze služeb pro nějakou politickou stranu nebo zájmovou skupinu. Musí proto jednat nadstranicky jen podle věcných hledisek.

Prof. dr. Reinhard Mussgung z univerzity v Heidelbergu ve své práci „Vývoj federalismu ve Spolkové republice Německo“ píše:

Kde může národ vyjádřit svou politickou vůli jen volbou centrálního parlamentu, a kde může být jen tímto centrálním parlamentem reprezentován, tam se krédo demokracie „všechna moc ve státě vychází z lidu“ ocitá v oblasti krásného řečnění. Spolková republika vděčí své federalistické ústavě především za její kvetoucí kulturní život. Jednotné státy mají jen metropoli, zatímco Spolková republika Německo jich má jedenáct. A i kdyby jen to vedlo k prospěchu federalismu,

zasluhoval by si být chráněn. Ve spojené Evropě, která vznikne, ho budeme potřebovat více než kdy jindy.

Ke slovíům prof. Mussgunga třeba poznamenat, že po sjednocení SRN a NDR je těch metropolí nikoli 11 ale 16.

Polsko má na svém území o rozloze 312 683 km² podle stavu k 1.1.1993 průměrnou hustotu zalidnění 123 obyvatel na km². Celkový počet sídel je 42 697 a z toho 39 589 sídel - tedy 92% - má méně než tisíc obyvatelů. Avšak pouze 2 459 je orgánů místní samosprávy. Z tohoto počtu je 1 618 sdružených obcí čistě venkovského typu. Po druhé světové válce a po změnách hranic státního území na základě Postupimské dohody zavedl tehdejší komunistický režim v roce 1950 nové územněsprávní členění státu. Až do roku 1972 existovalo ve venkovském osídlení, tedy mimo správní území měst, více než 4 000 tzv. „gromad“, tj. sdružených venkovských obcí, které měly v průměru cca 3 600 obyvatelů a průměrnou rozlohu cca 68 km².

V roce 1972 byla uzákoněna změna správního členění. Místo dosavadních „gromad“ byly vytvořeny větší správní jednotky venkovského osídlení nazvané „gminy“. Ty mají v průměru cca 7 000 obyvatelů.

Je na místě zmínit se též o vývoji členění na vyšší územněsprávní jednotky. Před rokem 1973 to bylo přibližně 300 okresů (powiat) a 17 oblastí zvaných velkovojevodství. Polské okresy měly velice dlouhou historii trávající déle jak čtyři století. Podobně jako v dalších státech, které se dostaly po druhé světové válce do područí sovětského režimu, byly tradiční územněsprávní jednotky občanských pospolitostí direktivně zrušeny. Z původních 17 velkovojevodství bylo vytvořeno 49 menších vojevodství.

Po pádu totalitního režimu se od roku 1990 systém místní správy v Polsku demokratizuje. V roce 1992 rozhodl parlament obnovit třístupňový model správy a tím znovu zřídil druhou úroveň správy, tj. okresy. Po parlamentních volbách v roce 1993 však nová vláda zastavila proces obnovy druhého stupně samosprávy a naopak rozhodla posílit státní správu na úrovni vojevodství i na úrovni centrální. Na území státu bylo dislokováno na 200 různých „zvláštních správ“, což jsou územní orgány ministerstev a jiných ústředních institucí.¹

Základní informace uvádějí i následující „žhavé problémy“:

- Velkým problémem je zejména zajištění dostatku financí pro obecní rozpočty. Oprávněně se kritizuje skutečnost, že státní správa převádí na samosprávu obcí různé další správní funkce, aniž by současně byly převáděny do rozpočtu obcí odpovídající finanční prostředky.
- Další problém je spojen s vnitřní organizací místní samosprávy. Některé politické strany, místní politici i odborníci navrhují, aby starostové obcí byli voleni přímo občany, nikoli členy místních zastupitelstev. Posílilo by to autoritu starostů.
- Stále zřetelnější se ukazuje potřeba znovuzřízení druhého stupně samosprávy na úrovni okresu. S tím souvisí nutnost nového územního členění i na úrovni oblastí (velkovojevodství).

¹ Výše uvedené údaje jsou převzaty ze zprávy "Základní informace o místní správě v Polské republice", kterou vypracoval Andrzej Kowalczyk, Varšava 1994 - pro Institute for Local Government and Public Service, Budapest.

V Polsku je připraven návrh („Polska 2000“), který předpokládá vytvoření dvanácti tzv. Pollandů (velkovojevodství), jejichž průměrná rozloha by činila cca 26 000 km². Tyto velké územněsprávní celky by tedy svými rozlohami odpovídaly opět velikostem původních velkovojevodství před rokem 1973, jakož i velikostem zemí v sousedním Německu.

Rakousko má rozlohu 83 855 km² a průměrnou hustotu zalidnění 96 obyvatel na km². Základní územněsprávní jednotka v tomto spolkovém státě je obec. Obcí je celkem 2 317, včetně 15 měst se zvláštním statutem a včetně hlavního města Vídně.

V polovině šedesátých let byla uskutečněna strukturální reforma obcí, kterou byly mnohé malé obce spojeny, vznikly tak výkonné územněsprávní jednotky aspoň s 1 000 obyvateli. Tato reforma však nebyla provedena ve všech spolkových zemích Rakouska shodně, takže i po slučování existuje asi 176 obcí s méně než 500 obyvateli. Pokud tyto malé obce leží v

území s velkým podílem turistického ruchu, nemají většinou finanční problémy. Naproti tomu malé obce v převážně zemědělské krajině jsou většinou finančně slabé.

Obce mají široký rozsah samosprávy a vůči zákonodárným orgánům spolku a zemí mají nárok na to, aby všechny záležitosti, které jsou vymezeny ve Spolkové ústavě definicí vlastní sféry působnosti, byly vyčleněny ze spolkové i zemské výkonné moci a byly přeneseny do samosprávy obce.

Kromě vlastní samosprávné sféry obcí je ještě sféra působnosti přenesené; obci je spolkovými nebo zemskými orgány delegováno vykonávání dalších úkolů. Obec takto vyřizuje záležitosti státní správy. S přenesením pravomocí je však spojena skutečnost, že obec je povinna nést náklady a provádět všechna organizační opatření. S ohledem na finanční zatížení, která z toho plynou, se obce tohoto „práva“ rády zříkají. Spolková ústava Rakouska počítá s možností vytvářet sdružení obcí, jestliže se tak děje z vůle občanů či v širším veřejném zájmu. Sdružení obcí mohou být tedy tvořena buď dobrovolnou dohodou, anebo ze zákona.

Rakousko je spolkový stát, který tvoří celkem devět spolkových zemí. Rozlohy těchto relativně samostatných státních jednotek jsou značně rozdílné. Vynecháme-li hlavní město Vídeň, pak rozpětí velikostí jednotlivých zemí je od největšího Dolního Rakouska s 19 173 km² po nejmenší Vorarlbersko s rozlohou pouhých 2 601 km².

Dalším stupněm územněsprávního členění jsou okresy, na něž byly země děleny již za Rakousko-Uherské monarchie před rokem 1918. Okresy tvoří zvláštní administrativní stupeň mezi obcemi a zemí. Okresní správní úřady jsou první státní instancí a přebírají jak úkoly spolku, tak i vyřizování zemských záležitostí. Na úrovni okresů neexistují žádné volené orgány. Okresy nejsou právními subjekty s vlastní identitou. Okresní hejtmanství je organizováno monokratickým způsobem, tzn. že v čele stojí okresní hejtman jmenovaný zemskou vládou.

V Rakousku existuje 84 okresních hejtmanství a 15 měst s vlastním statutem, kterým rovněž přísluší úkoly první instance státní správy, avšak s působností omezenou pouze na území města.

Slovensko má rozlohu státního území 49 035 km² a průměrnou hustotu zalidnění 109 obyvatel na km².

Strukturu osídlení tvoří podle stavu z 3.3.1994 celkem 2 853 obcí, z toho 1964 je menších než 1 000 obyvatel; z celkového počtu obcí to je cca 68%. Pro zajímavost stojí za zmínku, že podle sčítání obyvatelstva v roce 1991 měla nejmenší slovenská obec pouhých 16 obyvatelů.

Podle Ústavy Slovenské republiky z 1. září 1992 je obec základní jednotkou územní samosprávy a jako nezávislý územní a administrativní celek sdružuje slovenské občany trvale žijící na jejím území. Vláda Slovenské republiky může na základě místního referenda zřídit, zrušit nebo rozdělit obce. Každá obec rozhoduje nezávisle v záležitostech týkající se její územní samosprávy. Místní záležitosti se řeší na shromáždění občanů, v místních referendech nebo prostřednictvím obecních orgánů. V čele obce stojí starosta volený přímo občany obce tajnou volbou.

Všechny povinnosti nebo omezení musí být obcím ukládány pouze formou zákonů. Obec je právním subjektem, spravuje svůj vlastní majetek a své finance v souladu s podmínkami stanovenými v zákonech.

V době rozpadu česko-slovenské federace se Slovenská republika administrativně členila na 3 kraje a hlavní město Bratislavu a dále na 33 okresů. Krátce nato následovala změna v územněsprávní organizaci státu. Kraje byly zrušeny a Slovenská republika byla rozdělena na 38 administrativních okresů a kromě nich existovalo ještě 121 obvodních úřadů. Na obou těchto úrovních šlo o orgány státní správy.

V březnu 1996 schválil parlament SR vládní návrh zákona o novém uspořádání státu. Od 1. července 1996 vstoupilo v platnost nové územněsprávní členění SR na 8 krajů a 80 okresů.

Znamená to, že průměrná velikost nynějších krajů je cca 6 129 km² a průměrná velikost okresů cca 612 km². Při současném počtu obyvatelstva SR asi 5,3 milionu připadá na jeden okres v průměru přibližně 66 tisíc obyvatel.

Staletá historie a obdivuhodná stabilita územněsprávního uspořádání Švýcarska

Přes značně rozdílnou historii politického vývoje na území jednotlivých států existují objektivní faktory ovlivňující v podobných geografických podmínkách vývoj podobných struktur osídlení i veřejné správy. Platí to zvláště v zemích s vyspělým demokratickým zřízením, kde velký rozsah kompetencí náleží orgánům samosprávy a kde podmínky k trvalé stabilitě demokracie vytváří prosperita komunálního hospodářství.

Z tohoto pohledu zaslouží věnovat pozornost též zemi do značné míry výjimečné. Jde o Švýcarsko, jehož historický vývoj politického zřízení a územněsprávního systému skýtá řadu užitečných poznatků a poučení. Tato země se vyvíjela po dlouhá staletí způsobem značně odlišným. Dnes je všeobecně uznávaným příkladem vyspělé demokracie i hospodářské úspěšnosti, a přitom jde o zemi, jejíž obyvatelstvo se vyznačuje vysokou úrovní ekologického myšlení, úctou k přírodním hodnotám krajiny a důslednou ochranou těchto nenahraditelných hodnot.

Švýcarsko - alpská země převážně s vysokohorskou členitostí terénu - má rozlohu 41 293 km² a v průměru 170 obyvatel na km².

Vysokohorský terén značně ovlivnil vývoj osídlení, jakož i vývoj struktury územněsprávního členění tohoto federálního státu. Dějiny Švýcarska jsou z demokratického hlediska výjimečné. Běh staletí se v této zemi vyznačoval četnými boji horského pasteveckého obyvatelstva, které bránilo svou nezávislost proti vojenským vpádům feudálů, biskupů a především proti nejsilnějšímu protivníkovi, jímž byli Habsburkové.

Švýcarsko je charakteristické svým důsledným politickým vývojem zdola od obcí a kantonů až po spolkový stát. Konstituování jeho správní organizace není výsledkem mocenských rozhodnutí feudálních vládců ani vnějších či vnitřních uchvatitelů politické moci. Na počátku jeho dějin byl lid a lid si na tomto teritoriu dodnes uchoval a nadále uchovává rozhodující moc ve státě.

Obyvatelstvo jednotlivých údolí si navzájem pomáhalo v bojích a utvářelo obranná společenství. Často se opakující nepřátelské vpády přivedly vládnoucí rodiny tří svobodných území - Uri, Schwyz a Unterwalden - v roce 1291 k uzavření trvalého obranného spolku. Tyto tři kantony tak položily základ tzv. švýcarského spříseženstva (Schweizerische Eidgenossenschaft), k němuž se postupně přidružovalo obyvatelstvo dalších svobodných území, takže v roce 1513 tvořilo spolek již třináct kantonů.

Suverenita Švýcarska byla uznána až vestfálskou mírovou smlouvou v roce 1648. Následovalo dalších dvě stě let často velmi složitého politického vývoje. Byly to například náboženské boje, válka mezi katolickými a protestantskými kantony v roce 1712, vytvoření tajného spolku sedmi katolických kantonů (Sonderbund) v roce 1845. Ke konečnému uklidnění došlo až po vyhlášení nové ústavy z 12. září 1848, která byla revidována v roce 1874 a je platná dodnes.

Švýcarsko je federativní stát. Skládá se z 23 kantonů, z toho tři kantony Unterwalden, Basel a Appenzell - se dělí na polokantony. Jednotlivé kantony i polokantony mají vlastní ústavy, vlády a zákonodárné orgány. Švýcarské kantony jsou tedy rozsahem svých kompetencí malými autonomními státy.

Významnou skutečností v dějinách Švýcarska je to, že územní nezávislost kantonů má daleko starší historii předtím, než tyto kantony samy dobrovolně vytvářely spolkový stát. Proto jejich snahou zůstalo, aby jejich identita vůči Spolku byla natrvalo zachována a pěstována formou vysoce vyspělého federalismu.

Oprávněnou úctou demokraticky smýšlejících lidí si zaslouhuje vzácná skutečnost, že Švýcarsko se vytvořilo jako federace různojazyčných kantonů a jako národní společenství občanů, jejichž mateřštinou je některý ze čtyř úředních jazyků. A přitom 83,7 % obyvatelstva tohoto státu se hlásí k společné švýcarské národnosti. Vážnost kantonů u obyvatelstva však dokládá skutečnost, že Švýcar se cítí předně občanem svého kantonu a pak Švýcarem,

Z 26 autonomních kantonálních jednotek - tj. z 20 kantonů a 6 polokantonů - jich čtrnáct, tedy většina, nedosahuje velikosti 1 000 km². Nejmenší rozlohu má polokanton Basileje-město, a to pouhých 37 km² a naopak největší rozlohu má kanton Graubünden, a to 7 106 km².

Rovněž co do počtu obyvatelstva se kantonální jednotky velmi liší. Zatímco polokanton Appenzell-Innerrhoden má pouze cca 16 tisíc obyvatel, kanton Züriich má 1,16 milionu obyvatel.

Hlavním politickým orgánem kantonu je zákonodárny parlament, v jednotlivých kantonech nazývaný různě: Kantonsrat, Grosser Rat, Landrat. Návrhy kandidátů do tohoto orgánu podávají jednak politické strany, jednak různá sdružení občanů, odbory apod.

Větší kantony se člení na okresy, které zahrnují různé počty obcí. V okresech vykonávají administrativní funkce zodpovědní zástupci kantonálních orgánů. Tento mezičlánek správního členění je obvykle zároveň nejnižší jednotkou soudní. Celkový počet okresů se udává 209.

Na území Švýcarska je 3 022 obcí. Znamená to, že na jednu obec připadá průměrná rozloha území necelých 14 km². Vysokohorská členitost terénu omezuje velikost mnoha obcí, takže existují i velmi drobné horské obce, z nichž některé mají pouze kolem 50 obyvatel. I tyto malé obce mají vlastní samosprávu. Jednají svobodně a jejich dějiny jsou od počátku určovány činnostmi jejich občanů vykonávanými v souladu se zájmy chránit přírodní hodnoty krajiny.

Vrcholným politickým orgánem spolkového Švýcarska je spolkový parlament (Bundesversammlung). Skládá se ze dvou komor: z 200členné Národní rady a z 46členné Rady kantonů. Počty poslanců z jednotlivých kantonů v Národní radě jsou stanoveny podle rozdílných velikostí kantonů. Naproti tomu v Radě kantonů je každý kanton zastoupen dvěma členy, polokanton pak jedním členem, tedy bez ohledu na počty obyvatelstva.

Spolková vláda má pouze 7 členů volených spolkovým parlamentem. Nesporně unikátním pravidlem, označovaným jako „kouzelná formule“ (Zauberformel), které se udržuje od roku 1959, je to, že do vlády jsou voleni kandidáti čtyř politických stran, a to po dvou za Svobodomyšlné demokraty, za Křesťanské demokraty a za Sociální demokraty a jeden člen vlády je za Švýcarskou lidovou stranu. Vláda je volena i podle zřetelů odborných. Snad právě proto se vláda vyznačuje značnou stabilitou. V době svého čtyřletého funkčního období je neměnná, Švýcaři neznají vyslovení nedůvěry vládě.

Ještě další zajímavost stojí za zmínku. Nepsané zákony žádají, aby nejméně dva členové vlády byli z menších kantonů, kde se hovoří francouzsky, italsky nebo rétorománsky. Naproti tomu je rovněž dodržován požadavek, aby v každé vládě měly zastoupení svým členem největší kantony Züriich, Bern a Waadt.

Do čela vlády se každý rok volí jiný ministr, který pak jako předseda vlády je současně po dobu jednoho roku nejvyšším představitelem státu - spolkovým prezidentem.

Vrcholným orgánem švýcarské justice je Nejvyšší spolkový soud, sídlící od roku 1874 v Lausanne. Působí na něm třicet soudců a třicet náhradních soudců. Soudci jsou voleni na 6 let.

Významným nástrojem demokracie je jednak referendum podle ústavy od roku 1874, jednak občanská iniciativa uplatňovaná od roku 1891. Tyto dva způsoby participace umožňují občanstvu uplatňovat svůj vliv v politickém dění v rámci obce, kantonu, případně na úrovni celostátního rozhodování. Při hlasování o zákonech společně oběma komorami parlamentu nestačí k schválení pouze potřebná většina hlasů poslanců, ale vždy musí souhlasit též většina kantonů. Konečná platnost závažných parlamentních usnesení je podmíněna souhlasem občanstva v následném referendu.

O politické síle referenda svědčí tyto příklady:

Referendem vznikl nejmladší kanton Jura. Obyvatelstvo území patřícího původně ke kantonu Bern usilovalo nekompromisně o autonomii. Vedly k tomu hlavně jazykové, ale i náboženské rozdíly. Uspořádané referendum na území dotčeného kantonu rozhodlo. V roce 1978 byl vytvořen nový kanton Jura, jehož odloučení akceptovala většina občanů původního kantonu Bern. Toto řešení je dokladem vyspělosti demokracie i federalismu.

Další příklad je rovněž poučný. Jde o účinné opatření proti narůstání byrokratického aparátu státní správy. Federální orgány Švýcarska mají okolo 33 tisíc úředníků a provozních zaměstnanců (bez provozů železnic a pošt), z nichž většina pracuje v hlavním spolkovém městě Bern. I když v poměru k celkovému počtu obyvatelstva státu nejsou počty pracovníků federální správy nikterak velké,

podléhají od roku 1974 parlamentem nařízenému „stopstavu“, takže od té doby zůstává počet pracovníků na centrálních úřadech neměnný, přestože úkolů spolkové správy přibývá. I snaha nejvyšších vládních orgánů zřídit další ministerstvo byla v referendu zamítnuta.

Konečně třetí, z hlediska mezinárodních vztahů velmi závažné rozhodnutí Švýcarska v roce 1992 se týká rozvoje železniční dopravy. Jde o výstavbu dvou nových alpských transverzálních železnic v masívu sv. Gottharda a Lotschbergu. Lotschbergský tunel dlouhý 28 km má být dokončen v roce 2004 a s úplným ukončením gotthardské dráhy se počítá v roce 2006. V roce 1994 se ve Švýcarsku realizovalo 88 % veškeré alpské dopravy po kolejích. Pro nákladní automobily platí v zemi nejvyšší přípustná hmotnost 28 tun, na rozdíl od Evropské unie, která dovoluje hmotnost 40 tun. Občané Švýcarska se postavili proti plánům EU na dopravu nákladními automobily přes Alpy. V únoru 1994 rozhodli v referendu přeložit veškerou nákladní dopravu ze silnic na železnici. Alpy mají být chráněny před rušivými vlivy silné nákladové dopravy. Toto rozhodnutí se stalo jedním z nejspornějších témat v jednáních mezi komisí EU a Švýcarskem.

Zvláště tento třetí příklad zaslouží uznání uvědomělé politické odpovědnosti občanů za ochranu jedinečné alpské krajiny a za budoucí pozitivní rozvoj vlastní země. Došlo k rozhodnutí, jehož důsledkem bude nejen velký přínos ekologický, a tím i humanistický, ale z pohledu Švýcarska, jako země s velkým rozsahem turistického ruchu i přínos ekonomický, který by tranzit intenzivní nákladové dopravy do značné míry znehodnotil nenapravitelnými devastacemi krajiny. Tento příklad je navíc důkazem hrozících konfliktů při prosazování bezohledných požadavků makroekonomické sféry a současně je výzvou, jak se podobným případům účinným způsobem bránit.

Z výše uvedené charakteristiky veřejné správy ve Švýcarsku vyplývá mimo jiné, jak velkou důležitost pro politickou stabilitu státu má stabilita jeho správního členění a identita občanských pospolitostí s tímto členěním.

O švýcarské demokracii je všeobecně známo, že vytváří svému obyvatelstvu příznivé podmínky k relativně vysokému životnímu standardu. Švýcarsko patří trvale k zemím s nejvyšším HDP (hrubým domácím produktem) na jednoho obyvatele; v současné době přes 36 000 amerických dolarů ročně. Původně chudá země horských pastevců, lovců, dřevařů a řemeslníků se dokázala přičiněním vlastních lidí dopracovat mezi hospodářsky nejvyspělejší země světa. Jestliže po celá staletí zachovává neměnné územněsprávní členění, je to nevyvratitelný důkaz, že územněsprávní uspořádání přísluší do oblasti sociologických kategorií a nelze je jednostranně podřizovat ekonomickým zřetelům, jejichž častá proměnnost není slučitelná s požadavkem stability územněsprávních jednotek.

Správní systém Švýcarska dokazuje, že důsledně praktikovaná demokracie, opírající se o kvalitní zákony, skýtá úctyhodný potenciál tvůrčí a výdělečné aktivity obyvatelstva. Tento potenciál, plně využitelný především v aktivitách komunální sféry, je zde skutečně využíván a je zdrojem vysoké úrovně životních podmínek občanů.

Na závěr informací o Švýcarsku ještě několik slovo tom, jak jeho občané pohlížejí na politické strany a jejich funkci. Politický život ve Švýcarsku, pokud jde o vliv politických stran, se liší od jiných států. Strana zde dostává charakter organizátorské instituce v přímé demokracii. K posouzení určitých myšlenek a k dosažení určitých cílů se vytvářely spontánně sdružení a spolky, které se později zformovaly jako strany. V suverénních kantonech a autonomních obcích nebyla snaha tyto spolky či strany celostátně sjednocovat, aby se při volbách a hlasování v orgánech na federální úrovni vzájemně střetaly. Působí zde obava, aby vlastní život kantonu nebyl cizími hledisky a zájmy politicky narušován. Švýcarské politické strany mají více charakter zastřešující kantonální strany, a nikoli charakter silných centrálních organizací.

Proto nejsou ani eliminovány drobné strany stanovením povinné minimální hranice 3 nebo 5 % potřebných hlasů k získání mandátu, jako je tomu v jiných státech. To by ovšem mohlo přinášet potíže z roztržité sil a možnost politické stagnace. Avšak má to i pozitivní následek v připravenosti ke kompromisům, k dohodám, což má naopak výhodu v garanci politické stability. Protože žádná politická strana nemá naději získat většinu, je zde vůle ke spolupráci velmi silná.

Vývoj územněsprávního členění České republiky

Hlavní pozornost soustředíme na druhou polovinu 20. století. Předtím, před vznikem

Československa (1918), byly Země koruny české (Čechy, Morava a zbylé Slezsko) i Slovensko a Podkarpatská Rus součástí Rakousko-Uherské monarchie. Počátek členění rakouských zemí na politické okresy byl vyhlášen císařským nařízením nové organizace veřejné správy v roce 1849. Na teritoriu odpovídajícím přibližně dnešní ČR bylo zřízeno celkem 111 politických okresů, z toho v Čechách 79, na Moravě 25 a ve Slezsku 7.

Po vyhlášení samostatného Československa v roce 1918 a po stanovení definitivní státní hranice v roce 1920 byl přijat zákon o župním zřízení. V Čechách a na Moravě se však toto členění nerealizovalo. Pouze na Slovensku bylo zřízeno 6 žup, ty však byly v roce 1927 zrušeny. Župní zřízení bylo prozíravě odmítnuto z vážných politických důvodů. Mladý stát potřeboval co nejrychleji sjednotit správu území a stabilizovat vnitropolitické poměry. Šlo především o uklidnění situace v pohraničním území s německým obyvatelstvem, které se nehodlalo smířit s ustanoveními mírových dohod a k novému státu se chovalo zpočátku odmítavě. K překonání počáteční složité situace a k následnému hospodářskému rozvoji nepochybně velmi vydatně přispělo zemské zřízení rozlišující zemi českou, moravskoslezskou, slovenskou a podkarpatskorusínskou.

Politický vývoj v Československu po osvobození z německé okupace v roce 1945 se zapsal do historie území dnešní České republiky následujícími územněsprávními reorganizacemi.

Po ukončení druhé světové války a po obnovení před válečné celistvosti České země a Moravskoslezské země bylo obnoveno též původní členění obou zemí na politické okresy. Do konce roku 1948 se Česká země dělila na 103 politické okresy (včetně tří statutárních měst: Prahy, Liberce a Plzně), Moravskoslezská země se dělila na 48 politických okresů (včetně čtyř statutárních měst: Brna, Olomouce, Ostravy a Opavy).

Po únorovém převratu v roce 1948 byla demokracie vystřídána totalitním režimem.

Na počátku roku 1949 bylo dosavadní zemské zřízení direktivně zrušeno a na území dnešní ČR bylo vytvořeno 13 krajů a 187 okresů.

V roce 1960 dochází k další reorganizaci, kterou bylo zřízeno na teritoriu ČR 7 krajských celků a dalším, tj. osmým celkem na úrovni kraje se stalo území hlavního města Prahy. Současně bylo zřízeno 75 okresů. Došlo tedy k podstatnému územnímu zvětšení krajských i okresních celků. Nejvíce byli postiženi občané z okrajových obcí, pro něž vzdálenost okresního města činí po komunikaci nezdědko více než 50 km.

Oprávněná kritika nedostatků územněsprávního uspořádání státu a nepříznivé důsledky poválečné živelné realizace investiční výstavby přiměly vrcholné státní orgány k rozhodnutí vytvořit nezbytný informační systém o území a zdokonalit územní plánování za účelem racionalizace řízení rozvoje území cílevědomě uskutečňovanou investiční výstavbou v lokalitách vybraných středisek osídlení.

V letech 1960 až 1968 se v Československu uskutečnil komplexní vědecký výzkum struktury osídlení, v jehož rámci probíhal i výzkum širších územních celků. Řešením tohoto úkolu byl pověřen tehdejší Výzkumný ústav výstavby a architektury (VÚVA) - skupina územního plánování v Brně. Spolupracujícími vědeckými pracovišti byl VÚVA Praha, VÚVA Bratislava (pozdější slovenský URBION). Aplikační studie se zpracovávaly v Státním ústavu pro územní plánování TERPLAN Praha. Dílčími příspěvky se podíleli na tomto komplexním výzkumu pracovníci Geografického ústavu ČSAV a vysokých škol - historici, sociologové, ekonomové a další odborníci.

V roce 1961 se sešlo na Slovensku v zámku Smolenice asi 70 odborníků z nejrůznějších vědeckých a výzkumných ústavů, pracovníci resortů, projektových ústavů a Svazu architektů, aby společně projednali otázky racionalizace dalšího rozvoje osídlení na území ČSSR.

Podrobně byly projednány úvodní zprávy v třech pracovních sekcích „Osídlení“, „Vesnice“, „Město“. Ze závěrů zaslouží připomenout:

- Veškeré jevy je třeba dokonale analyzovat v jejich vývoji a porovnání, vyhýbat se pouhému popisu. Objektivní vědecké rozbory jsou nepostradatelné.
- Neomezovat se pouze na převládající názory, nenechat se jimi odvést od objektivních pravd.
- Nezaměňovat výzkum za praktickou činnost, avšak pohotovou aplikací výsledků výzkumu podporovat praxi a současně si tak ověřovat správnost závěrů.

Stojí za zmínku okolnost, že doba před rokem 1968 byla ti nás probíhajícímu výzkumu poměrně příznivá; jednak se již tehdy oficiálně přiznávaly nedostatky územněsprávního členění na 75 velkých okresů zřízených v roce 1960, jednak se začalo s přípravou federativního uspořádání Československa a svitla naděje, že se do nové ústavy pozitivně promítnou i doporučení odborníků vyvozená z hodnocení poznatků vědeckého výzkumu.

Výzkumné práce byly rozvrženy do tří etap. Velkou výhodou bylo, že výzkumy struktur osídlení řady států se uskutečnily již v dřívějších letech, nebo probíhaly přibližně v téže době jako u nás. To umožňovalo vzájemné konzultace, výměnu publikovaných poznatků a porovnávání dosažených výsledků a doporučených řešení. Ukázala se značná podobnost výsledků a názorů na způsob racionálního správního členění území. Tato podobnost až shoda výsledků výzkumu v zemích s podobným geografickým charakterem území a s podobnou strukturou osídlení je důkazem objektivního přístupu vědeckých kolektivů k řešení dané problematiky.²

Závěrečná třetí etapa ukončila osm let trvající komplexní výzkum struktury osídlení naší země. V publikaci z roku 1968 je obsažen soubor ukazatelů a doporučení, jakož i podrobný návod pro systémové řešení hierarchické soustavy územního členění státu, odvozené z existující struktury osídlení.

Na základě výzkumu se přistoupilo k přípravě aplikačních modelových řešení konkrétních podmínek existující struktury osídlení. K tomuto cíli směřovala od roku 1967 příslušná vládní usnesení. Pak však přišly neblahé události a nepříznivé

důsledky dalšího politického vývoje po vojenské intervenci států Varšavské smlouvy v srpnu 1968. Následovalo jen vyhlášení federativního uspořádání česko-slovenského státu od 1.1.1969, které však ponechalo beze změn nevyhovující členění území na velké okresy z roku 1960. Ještě v listopadu 1971 sice usnesení vlády ČSR č. 283 schválilo návrh dlouhodobého vývoje osídlení ČSR, jehož příloha obsahuje seznam 170 středisek obvodního významu, včetně Prahy a sídel jednotlivých KNV, a 855 středisek místního významu. Toto vládní usnesení se mělo stát úředním podkladem konečného řešení budoucí organizace územní správy. K tomu však již nedošlo. Původně slibný postup prací a vládní podpora projektu se zastavily a zanikla naděje na racionální systém územněsprávního uspořádání, který by nepochybně přispěl k demokratizaci i k hospodářskému rozvoji komunální sféry a k funkčnímu zlepšení veřejné správy.

² Z první etapy je publikace "Základní otázky osídlení v ČSSR", vydaná v dubnu 1963 - počet stran 248. Z druhé etapy je publikace "Zásady řešení sídlištní sítě v ČSSR", vydaná v roce 1965 - počet stran 196. Ze závěrečné třetí etapy je publikace "Kritéria racionálního rozvoje osídlení", vydaná v listopadu 1968 - počet stran 300.

Kritéria správního členění České republiky na komunální a vyšší územní celky

V předešlé kapitole je snad dostatečně doložena skutečnost, že pro řešení nutné reorganizace systému veřejné správy je k dispozici dostatek fundovaných poznatků o přednostech i nedostacích územněsprávních systémů v naší i v jiných zemích.

Dobrá funkce celého systému závisí na výkonu všech orgánů občanské samosprávy a státní administrativy. Závisí především na lidech, na jejich vzdělání, poctivosti a organizačních schopnostech, na vůli občanů aktivně se podílet na správě věcí veřejných, na odpovědnosti politiků i úředníků veřejné správy od místních až po nejvyšší orgány.

Vedle rozhodujících kritérií sociologické povahy souvisí funkce orgánů územní správy neoddělitelně s fyzickým prostředím území. Závisí na podmínkách, jež skýtá přírodní charakter osídlené krajiny, jeho kvalita a urbanistické uspořádání. Systém správního členění státního teritoria musí proto stavět své základy na znalostech geografické reality a na prioritách moudré ochrany nenahraditelných hodnot zdravého životního prostředí.

Tak, jako se s postupným rozvojem osídlení vytvářela jeho středisková struktura, tak se současně vytvářela diferenciací centrality, tedy rozdílnost společenského významu jednotlivých střediskových sídel. A zde je základ hierarchie středisek osídlení, a tím i základ objektivního členění teritoria na spádová území střediskových obcí.

Existují tři rozdílné okruhy služeb občanského a technického vybavení, a každý z těchto okruhů charakterizuje rozdílnou úroveň centrality:

1. stupeň centrality zajišťuje služby užívané veškerým obyvatelstvem téměř denně anebo často;
2. stupeň centrality zajišťuje služby užívané veškerým obyvatelstvem pouze občas, anebo jen v určitém období lidského života;
3. stupeň centrality zajišťuje vyšší a speciální služby, s nimiž přichází do styku, a jichž užívá pouze menší část občanů.

Z této rozdílné potřeby služeb poskytovaných zařízeními občanské a technické vybavenosti jsou odvozeny tři stupně středisek osídlení:

1. stupeň tvoří střediska místního významu,
2. stupeň tvoří střediska obvodního významu,
3. stupeň tvoří střediska oblastního významu.

Sociálně-politický požadavek na relativně rovnoměrný standard základního všeobecně užívaného občanského a technického vybavení zajišťují v osídleném území středisková sídla 1. a 2. stupně, která společně s okolními nestřediskovými sídly tvoří sídelní svazky komunální sféry. Jen dostatečně velká města mají schopnost soustředit provozy všech nezbytných zařízení tvořících úplnou vybavenost obvodního významu.

Dříve než budou uvedena kritéria funkční charakteristiky střediskových obcí jednotlivých stupňů centrality, je třeba zmínit se o obcích nestřediskových, které tvoří na území našeho státu poměrně značně hustou síť většinou malých vesnic s méně než 500 obyvateli. V celkovém počtu obcí ČR činí podíl těchto nestřediskových obcí v současné době kolem 83 %, avšak na počtu obyvatelstva státu se

nestřediskové obce podílejí pouze přibližně jednou šestinou.

Obec je nejnižší samostatná jednotka územní správy. Velikosti jednotlivých obcí jsou velmi rozdílné. I ty nejmenší obce musí mít zákonem zaručené právo spravovat své vlastní záležitosti. Každá obec je řízena orgánem místní občanské samosprávy, voleným v přímých a tajných volbách oprávněnými voliči, kteří mají v obci své trvalé bydliště.

Uvedu některá doporučení k zamyšlení i k případnému praktickému uplatnění v legislativních opatřeních týkajících se orgánů samosprávy obcí. Komunální volby nemohou být obdobou parlamentních voleb „v malém“. Volby obecních orgánů vyžadují jiný volební systém. Vyplývá to ze skutečnosti, že v obcích, zvláště pak v těch, které mají méně než 2000 obyvatelů, se občané vzájemně osobně znají. Proto z hlediska optimálního uplatnění principu demokracie je rozumné vybírat kandidáty do místního zastupitelstva z občanů, kteří se těší vážnosti mezi obyvateli obce. V zahraničí je zcela běžný a u nás se již také zabydluje pojem „radniční politická strana“. Toto volné sdružení občanů navrhuje obvykle kandidáty bez stranické příslušnosti, jakož případně i členy politicky organizované, pokud strany nestaví vlastní kandidátku.

Dalším rozumným doporučením prakticky osvědčeným v řadě států je přímá volba starosty obce všemi občany z kandidátů navržených politickými stranami i nepolitickými místními organizacemi. Starosta zvolený přímo občany má pak v obci pro výkon své funkce nesporně lepší pozici - je starostou všech. Není pouze starostou zvoleným zastupitelstvem jako člen určité politické strany či koalice.

Obce se mohou ze svobodné vůle vlastního obyvatelstva sloučit či rozdělit. V takových případech, jakož i při návrzích větších změn katastrálních hranic se rozhoduje v referendu. Podobně se řeší též rozhodování o uvažovaných realizacích rozsáhlých investičních akcí, které mají v značné míře změnit dosavadní majetkoprávní vztahy a charakter území, a případně znatelně poškodit životní prostředí obyvatelstva žijícího na území ohroženém zmíněnými investičními záměry.

Obecně užitečné je též zavedení funkce zprostředkovatele - mediátora - jehož prostřednictvím se přímo v obci konají smířčí řízení v drobných sporech mezi sousedy, v konfliktech uvnitř místní občanské pospolitosti, vyvolaných pomluvami, osobním napadením, poškozením majetku, nesnášenlivostí atp. Pozitivní výsledek smířčího řízení potvrzuje starosta obce. Řešit drobné spory soudní cestou je drahé, zdouhavé a zbytečné. Teprve v případech neúspěchu smířčího řízení by mohli občané podávat žaloby příslušnému soudu.

Každá obec musí řádně pečovat o svůj majetek. Je proto žádoucí, aby stát nedržel ve svém vlastnictví nemovitosti, které by stejně dobře, ba často lépe mohla spravovat a využívat obec, na jejímž katastru se majetek nachází. Je v zájmu státu, aby bylo co nejvíce bohatých obcí.

Do rozpočtů obcí by měly plynout kromě místních daní a poplatků též přesně stanovené podíly z některých centrálních daní, například z daně z příjmů fyzických i právnických osob, ze zisku průmyslových a zemědělských podniků či jejich jednotlivých provozů ležících na katastru obce. Jako v řadě vyspělých zemí by měly být tyto zákonem stanovené podíly z daní každé dva roky případně korigovány podle měnicích se podmínek daňové politiky.

Hrubým nedostatkem je absence řádné evidence veškerých příjmů plynoucích do státní pokladny a odtud formou dotací zpět k nižším orgánům státní správy a místní samosprávy. S ohledem na vysokou zadluženost obcí a neprůhlednost státního hospodaření s financemi je nutné přesné vedení oficiálních statistických údajů, které by poskytovaly pravdivý obraz celostátního rozložení dotací podle okresů a přehled o podílech jednotlivých obcí

K charakteristice střediskových obcí

Z podrobného rozboru struktury osídlení na území ČR a z požadavků na druhy a úroveň vybavení střediskové obce místního významu byla stanovena tato kritéria pro výběr obcí vhodných pro střediskovou funkci a pro vymezení k nim příslušných spádových území:

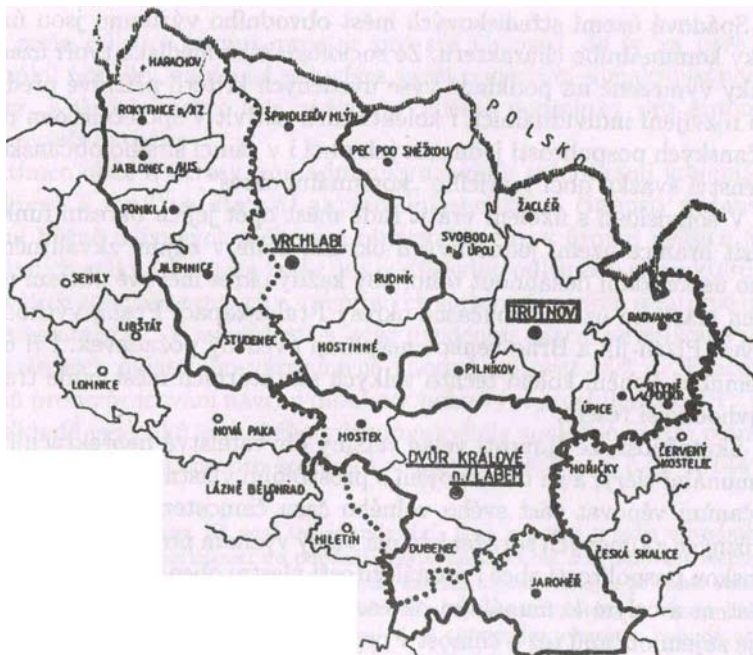
- středisková obec místního významu by měla mít aspoň 1500 obyvatelů;
- vzdálenost přidružených nestřediskových sídel od střediskové obce, měřená po silnici, nemá být větší než 6 km;
- minimální počet obyvatelstva celého svazku střediskové obce a přidružených nestřediskových sídel má být aspoň 3000 obyvatelů.

Takto vymezené svazky sídel tvoří územněsprávní jednotku. Jsou pouze skupinou administrativně nezávislých obcí obsluhovaných obchodní sítí a různými službami situovanými v střediskové obci. Jsou to především:

úplná základní škola, zdravotní středisko, zařízení kulturně-společenská, zařízení tělovýchovná atd. Spádové území tvoří pouze rámec pro sdružování některých činností nebo pro případné slučování obcí v budoucnosti, k němuž může dojít na základě svobodného rozhodnutí občanů.

Na úrovni druhého stupně střediskové soustavy byla stanovena tato kritéria pro výběr střediskových měst obvodního významu a pro vymezení jejich spádových obvodů:

- minimální velikost střediskového města kolem 15000 obyvatelů;
- vzdálenost sídel společného obvodu od obvodního střediskového města, měřená po silnici, do 18 km;
- celkový počet obyvatelstva střediskového města a všech obcí příslušného spádového obvodu by měl mít aspoň 50000 obyvatelů.



Současný stav: okres TRUTNOV

Hranice okresu: ●●●●●●

NÁVRH NOVÉHO ŘEŠENÍ: okresy

TRUTNOV

VRCHLABÍ

DVŮR KRÁLOVÉ n. Labem

Hranice okresů: —————

Obrázek 1: Návrh členění území na komunální okresy (podle poznatků vědeckého výzkumu střediskové soustavy osídlení vypracovaný v prosinci 1968 pro tehdejší ONV v Trutnově)

Spádová území střediskových měst obvodního významu jsou územními celky komunálního charakteru. Ze sociologického hlediska tvoří územní jednotky vymezené na podkladě výše uvedených kritérií příznivé předpoklady pro rozvíjení individuálních i kolektivních aktivit v společenském prostředí občanských pospolitostí jednotlivých obcí i v rámci širšího občanského společenství svazku obcí tvořícího „komunální okres“.

V souvislosti s úkolem vrátit řadě měst opět jejich okresní funkci a vymežit hranice území jednotlivých okresů, bude v zájmu zkvalitnění územního uspořádání dosáhnout toho, aby každý okres měl své okresní město na svém vlastním území. Současné okresy Praha-západ, Praha-východ, Plzeň-sever, Plzeň-jih a Brno-venkov nesplňují uvedený požadavek. Při úpravách územního členění kolem těchto velkých statutárních měst bude třeba najít nejvhodnější řešení.

Skutečnost, že činnosti velké většiny obyvatelstva nepřekračují měřítko komunální sféry, a že toto spojení s prostředím vlastního bydliště umožňuje občanům věnovat část svého volného času činnostem v místních spolcích a různých zájmových sdruženích, má velký význam pro vědomí identity s občanskou pospolitostí obce i sounáležitosti vlastní obce s nedalekým okresním městem a celým komunálním okresem. Toto vědomí sounáležitosti podporuje zájem občanů též o činnost v orgánech

místní samosprávy. Takový stav je žádoucí nejen z hlediska rozvoje jednotlivých obcí a svazků obcí na komunální úrovni, ale též z hlediska hospodářského rozvoje a politické stability demokracie v celém státě.

Třetím stupněm střediskové hierarchie jsou střediska oblastního významu. Jsou to největší města, jejichž počty obyvatelstva přesahují obvykle hranici 100 tisíc. Tato největší střediska v struktuře osídlení poskytují obyvatelstvu, kromě kompletních všeobecně nezbytných služeb komunálního charakteru, řadu speciálních, výběrových a různých dalších zařízení vyšších služeb. Jsou to vyšší soudy, vysoké školy a vědecké ústavy, oblastní či celostátně významná kulturní zařízení, ústředí různých spolků a zájmových sdružení, centrály velkoobchodních podniků, pojišťoven, bank, průmyslových koncernů, jakož i zahraniční konzuláty, pobočky různých mezinárodních organizací atd. Činnosti těchto rozmanitých zařízení vyšší vybavenosti mají velmi rozdílný - oblastní, celostátní nebo mezinárodní rozsah působnosti.

V souvislosti s existencí velkoměstských středisek oblastního významu a s potřebou decentralizace veřejné správy stojíme před otázkou, na základě kterých kritérií má být území státu rozděleno na vyšší územněsprávní celky. Důležité je hned úvodem poukázat na zásadní rozdílnost dvou sfér společensko-ekonomických aktivit, které vyžadují zcela odlišný způsob řízení i zcela odlišný územní prostor pro své činnosti. Je to za prvé sféra komunální politiky, za druhé pak sféra vyšší regionální a makroekonomické politiky. Každá z těchto sfér vyžaduje odlišné podmínky pro autonomní rozvoj svých aktivit.

Zatímco obce a okresy jsou administrativními jednotkami komunálního charakteru a mají na starosti zajišťování spolehlivé činnosti občanských zařízení běžně užívaných veškerým obyvatelstvem, v úrovni vyšších územněsprávních celků je situace zcela jiná v důsledku odlišného charakteru zařízení vyšších specializovaných a výběrových služeb užívaných relativně malou částí obyvatelstva. V souvislosti s výše uvedenou charakteristikou vybavenosti středisek oblastního významu je vhodné ocitovat část z „Pracovních pokynů pro vypracování návrhu dlouhodobého vývoje osídlení ČSSR“, které na podkladě výsledků vědeckého výzkumu vydaly společně Státní plánovací komise a Státní komise pro techniku v červnu 1967 pod č. j. 151441/67-II SPK:

„Oblastní vybavenost již není tak standardní, jako je tomu u sídel obvodního významu, ale bude zde vystupovat do popředí hlavně specifická a výběrovost těchto zařízení. Některé funkce sídel oblastního významu nebude účelné rozvíjet ve všech oblastech, nýbrž jen v některých - například vysoké školy, výzkumné ústavy a různá jiná specializovaná pracoviště. Tím i spádové území sídel oblastního významu nebude ucelené kompaktní, ale různé dle významu a poslání jednotlivých zařízení.“

V příloze „B“ nazvané „Zásady a kritéria výhledového uspořádání struktury osídlení ČSSR“, se uvádí: „Vzhledem ke specifčnosti a výjimečnosti oblastních zařízení nebudou sídliště obvodního významu vůči sídlištím oblastního významu výrazně a jednoznačně podřízena a v takové závislosti, jak jsou podřízena sídliště místního vůči sídlištím obvodního významu. Jejich závislost na vyšším stupni vybavení bude zde pouze v některých směrech.“

Vybavení nejvyššího třetího stupně středisek zahrnuje i služby a funkce vysoce specializované, výběrové, otevřené všem, neslouží jen dané oblasti ale mají často význam celonárodní i mezinárodní, a proto ani vztah mezi oblastními a obvodními středisky není regionálně uzavřený a směrově jednoznačný. Z tohoto důvodu nelze jednoznačně vymezit spádová území oblastních středisek a není proto ani účelné se o to pokoušet, natož to v duchu omezeného provincialismu prosazovat.

Z hlediska racionálního vnitřního správního členění území státu jsou takové tendence vážnou politickou chybou. Členit území na monocentrické celky podřízené jednotlivým střediskovým městům oblastního významu je systémový omyl. Poučením nám budiž řešení správního postavení mnohých velkoměst například v SRN.

Vyšší územněsprávní celky vyžadují, aby v jejich struktuře osídlení bylo vždy několik velkých měst s vybaveností oblastního významu. To zaručuje daleko příznivější podmínky pokrytí vyššího územního celku bohatší druhovou skladbou vzájemně se doplňujících zařízení vyšších služeb. Toto řešení současně podporuje vyrovnanější úroveň rozvoje osídlení na celém území státu. Zbytečně velký počet menších monocentrických oblastí znevýhodňuje předpoklady dostatečné hospodářské prosperity chudších regionů.

Spolupráce velkých měst oblastního významu, zvláště navzájem blízko ležících (viz Hradec

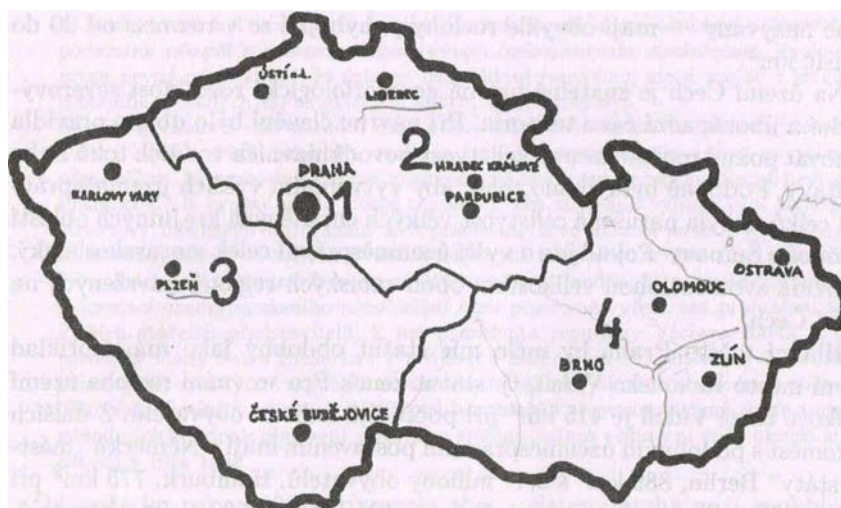
Králové a Pardubice), a rozumná dělba některých vyšších speciálních funkcí mezi nimi, posiluje vědomí regionální sounáležitosti a společné identity. A to je důležitý sociologický předpoklad hospodářské prosperity a politické stability takto moudře pojímaných a státnicky rozvíjených zemských regionů. Naopak vyšší územněsprávní celky pouze s jediným velkoměstským centrem oblastního významu budou vždy ohroženy nežádoucím provincionálním centralismem.

Ze souhrnu poznatků, které pozitivně ovlivňují plošný rozvoj osídlení, a tím současně i příznivý rozvoj demokratického státu, jeví se jako nejužitečnější, nejfunkčnější i nejhospodárnější rozvíjení tradice osvědčených a ve vyspělých demokraciích trvale zachovávaných zemských celků. Toto řešení má též svůj nemalý význam v mezinárodních vztazích, aby totiž naše republika svými vyššími územněsprávními celky měla co do kompetencí samosprávy, ekvivalentní správní strukturu vůči jiným evropským státům, které jsou členy Evropské unie, anebo se chystají k vstupu do tohoto společenství evropských států. V této souvislosti je opět pro srovnání vhodné podívat se na vyšší regionální celky v zahraničí:

- Německo, jak již bylo zmíněno v třetí kapitole této práce, je rozděleno na 16 zemí. Odečteme-li nevelké územní rozlohy tří tzv. „městských států“, zbývá 13 zemí, jejichž průměrná rozloha činí cca 27 000 km².
- Francie se dělí na nejvyšší úrovni na 22 autonomních oblastí. Jejich průměrná rozloha činí cca 25 000 km².
- Polsko, jak již bylo uvedeno v informacích v třetí kapitole, má připravený návrh na zřízení 12 velkovojevodství, což bude návrat k velikostem zemských celků někdejšího členění Polska. Průměrná rozloha velkovojevodství má činit cca 26 000 km². Současných 49 malých vojevodství má být zrušeno.
- Španělsko se dělí na 17 autonomních regionů o průměrné rozloze cca 29 000 km². Kromě toho zde existuje nižší stupeň členění na 50 provincií, což je obdoba krajů u nás, či malých vojevodství v Polsku. V současné době se ve Španělsku uvažuje o restrukturalizaci veřejné správy a význam provincií se zpochybňuje.

Uvedené příklady snad srozumitelně naznačují, k jakým velikostem vyšších územněsprávních celků bychom se měli přiklonit. Pro Českou republiku se na podkladě podrobných rozborů struktury osídlení jeví jako nejvhodnější řešení zřídit 140 až 150 komunálních okresů a čtyři územněsprávní celky s příslušnými zemskými kompetencemi. Z uvedeného počtu okresů připadají dvě třetiny na historické území Čech, jedna třetina na historické území Moravy a naší části Slezska. Pokud jde o čtyři vyšší územní samosprávní celky připadly by tři tyto celky na území Čech a jeden celek na území Moravy a Slezska:

1. Metropolitní region hlavního města Prahy o rozloze cca 800 km².
2. Zemský region Severovýchodních Čech o rozloze cca 23 000 km² s velkoměstskými středisky oblastního významu: Hradec Králové, Pardubice, Ústí nad Labem a Liberec.
3. Zemský region Jihozápadních Čech o rozloze cca 28 000 km² se středisky oblastního významu: Plzeň, České Budějovice a Karlovy Vary.
4. Zemský region Moravskoslezský o rozloze cca 27 000 km² se středisky oblastního významu: Brno, Ostrava, Olomouc a Zlín.



Obrázek 2: Návrh členění České republiky na vyšší územní samosprávní celky

(Přibližné informativní údaje)

1 Metropolitní region Praha	800 km ²	1,3 mil. obyv.
2 Zemský region Severovýchodní Čechy	23 000 km ²	3,0 mil. obyv.
3 Zemský region Jihozápadní Čechy	28 000 km ²	2,0 mil. obyv.
<u>4 Zemský region Moravskoslezský</u>	<u>27 000 km²</u>	<u>4,0 mil. obyv.</u>
Celkem	78 800 km ²	10,3 mil. obyv.

Tento návrh byl poprvé publikován v dubnu 1993.

Země Čechy je sama o sobě příliš velká v porovnání s rozlohami vyšších územněsprávních regionů v řadě evropských zemí s podobnými strukturami osídlení. Tyto regiony, země, oblasti - jak jsou vyšší územněsprávní celky různě nazývány - mají obvykle rozlohy pohybující se v rozmezí od 20 do 30 tisíc km².

Na území Čech je znatelně patrná geomorfologická rozdílnost severovýchodní a jihozápadní části teritoria. Při návrhu členění bylo dbáno pravidla zachovat pokud možno územní celistvost povodí hlavních vodních toků Labe a Vltavy. Podobně bylo dbáno toho, aby vytvořením vyšších územněsprávních celků nebyla narušena celistvost velkých chráněných krajinných oblastí Krkonoš a Šumavy. Pokud jde o vyšší územněsprávní celek moravskoslezský, odpovídá svou rozlohou velikostem obou zemských regionů navržených na území Čech.

Hlavní město Praha by mělo mít statut obdobný jako má například hlavní město Rakouska Vídeň, tj. statut země. Pro srovnání rozloha území spolkové země Vídeň je 415 km² při počtu 1,6 milionu obyvatelů. Z dalších velkoměst s podobným územněsprávním postavením mají v Německu „městské státy“ Berlín - 889 km² s 3,47 miliony obyvatelů, Hamburk - 775 km² při počtu 1,70 milionu obyvatelů a Brémy - 404 km² se 680 tisíci obyvatelů. V Belgii je to autonomní region hlavního města Brusel, jehož území má rozlohu 161 km² při počtu necelého jednoho milionu obyvatelů.

Okolnosti dlouhodobého oddalování nutné reorganizace územněsprávního uspořádání státu

Po pádu totalitního režimu v listopadu 1989 vyvstala v naší republice nutnost od základu změnit systém politické správy v duchu demokratizace veřejného života.

V nové politické situaci předpokládali jak odborníci zabývající se problematikou územněsprávních systémů, tak i značná část naší veřejnosti, že se přikročí k realizaci projektu připravovaného již před rokem 1968 s cílem napravit deformace způsobené změnami uskutečněnými totalitním režimem v roce 1949 a v roce 1960. To se však po listopadu 1989 až do počátku roku 1998 nepodařilo, přestože byla činěna řada pokusů přesvědčit vládní a zákonodárné orgány o správnosti navržené koncepce. V počátečním krátkém období od listopadu 1989 do prvních řádných svobodných voleb v červnu 1990 kdy většinové nadšení z pádu totality ještě neuhaslino, jevila se jako slibná. naděje, že se podaří vrátit územněsprávní systém do tradiční podoby. Potvrzují to fakta z té doby:

- Federální shromáždění ČSFR na 28. společné schůzi Sněmovny lidu a Sněmovny národů dne 9. května 1990 odsoudilo územně správní uspořádání uskutečněné dnem 1. ledna 1949 za akt poplatný totalitní byrokraticko-centralistické praxi, za krok, který byl v rozporu s principy demokracie a samosprávy, a který tak podstatně přispěl k deformovanému vývoji československé společnosti. Vyslovilo proto pevné přesvědčení, že ústavní uspořádání republiky, které vzejde z jednání svobodně zvolených zákonodárných sborů, zjedná nápravu.
- Rovněž poslanci České národní rady odsoudili zrušení zemského zřízení, k němuž došlo 1. ledna 1949, jako akt vzešlý z totalitní centralistické praxe a vyslovili přesvědčení, že svobodně zvolené zákonodárné sbory tuto nespravedlnost napraví. Poslanci ČNR vyzvali vládu České republiky, aby urychlila vypracování koncepce struktury územního uspořádání a vypracování nové daňové soustavy, zajišťující samostatný rozvoj obcí, měst a všech svěbytných územněsprávních celků republiky.
- Po volbách, uskutečněných v červnu 1990 dodávaly nadějí, že se problém nápravy deformací územněsprávního uspořádání brzo pozitivně vyřeší, též prohlášení nejvyšších státních představitelů. Z úst prezidenta republiky Václava Havla, z úst předsedy vlády Petra Pitharta i v projevech dalších vysoko postavených politiků jsme slyšeli výroky, že uspořádání státu bude takové, jak si to rozhodnou občané. Tímto ujišťováním reagovali politikové na množící se petice občanů měst a obcí, požadujících jednak obnovení zemského zřízení, jednak obnovení řady okresů zrušených v roce 1960.

Od počátku roku 1990 se obracelo obyvatelstvo mnoha míst republiky na nejvyšší státní orgány - na vládu, na ministerstvo vnitra, na Českou národní radu - jimž byly adresovány petice požadující objektivní přehodnocení územního uspořádání státní správy a obnovení okresů zrušených v roce 1960. O obnovení svého bývalého okresu požádalo například obyvatelstvo souměstí Brandýs nad Labem-Stará Boleslav (dnes příslušné do okresu Praha-východ). O obnovení původních okresů požádaly též obyvatelé obcí příslušných do okresů Plzeň-jih a Plzeň-sever bez vlastních okresních měst. Dále požádali o vlastní okres obyvatelé obcí v Šluknovském výběžku, odkud do okresního města Děčína mají některé z obcí vzdálenost po silnici přes 60 km. Z dalších měst, odkud přicházely petice o obnovení okresů to jsou například Žatec, Vysoké Mýto, Dačice, Boskovice, Jeseník, Velké Meziříčí, Uherský Brod aj.

Přes všechny zmíněné snahy občanské veřejnosti co nejdříve napravit deformace systému státní správy se řešení stále oddalovalo. Jako důvod tohoto oddalování se uváděla značná složitost problému, nedostatek potřebných podkladů, chybějící podrobné ekonomické analýzy, nutnost rozpracovat dělbu kompetencí pro jednotlivé stupně orgánů státní správy i samosprávy. Z informací v předešlých kapitolách tohoto dokumentačního elaborátu však vyplývá, že podkladů k rozumnému vyřešení jak územního členění, tak systému správních orgánů bylo a je dostatek. Co chybělo a stále chybí je dobrá vůle decentralizovat státní správu způsobem, který odbourá zbytečnou byrokratickou nadstavbu a přenesením některých kompetencí na nižší orgány vytvoří příznivé podmínky k nezbytnému hospodářskému rozvoji komunální sféry. Aby tvrzení o nedostatku potřebných podkladů pro rozhodování získalo na věrohodnosti, byly od roku 1990 z iniciativy jak vládních, tak zákonodárných orgánů pořádány vědecké konference a odborné semináře za účasti zahraničních expertů. Kromě toho vláda ČR i Česká národní rada zřídily pro řešení nového územněsprávního členění státu příslušné pracovní komise.

Ukázalo se však, že výsledky dlouholetého výzkumu, dosažené již dříve na našich vědeckých pracovištích, a stejně tak i doporučení expertů, přednesená na vědeckých konferencích a seminářích konaných po listopadu 1989, se v našich nejvyšších politických orgánech minuly účinkem. Tato neuspokojivá okolnost měla za následek, že jak ve vládě, tak nakonec i v parlamentu převládly tendence prosadit partikulární zájmy představitelů velkých měst, aniž by se odpovědně přihlíželo k celospolečenskému významu a nutnosti státnického přístupu k řešení této problematiky. Svědčí o tom vládní i poslanecké varianty návrhu zákona o zřízení 8 až 17 vyšších územních samosprávních celků (VÚSC), které jsou v rozporu s poznatky vědeckého výzkumu. Rovněž k doporučením zahraničních expertů vláda, ani poslanci nepřihlíželi. Přitom šlo o řadu pro nás nesporně užitečných doporučení:

Na semináři konaném v Praze 7. května 1990 prohlásil například tehdejší prezident Rady evropských obcí a regionů pro místní správu a samosprávu pan Hoffmann, starosta města Mainz, správního střediska v spolkové zemi Rýnsko-Falck: "Doporučuji, aby Česká republika přihlížela k osvědčeným systémům v Evropě, kde v jednotlivých srovnatelných zemích, například v SRN, je obdobný počet obcí a obdobná struktura osídlení ... ČR je ve šťastné situaci, kdy má možnost si vybrat pro reformu státní správy ze západních systémů to nejlepší." S tímto doporučením zahraničního experta lze plně souhlasit. Nač vymýšlet něco, co je dávno vymyšleno, co je prověřeno dlouholetou praxí v řadě vyspělých demokracií, co se osvědčilo například již v před válečném Československu?

Na semináři konaném ve dnech 17. a 18. dubna 1991 v České národní radě na téma "Zkušenosti zastupitelského principu v některých západních zemích" expert ze Saarbrückenu v SRN, který byl dlouhá léta hlavním správcem na komunální úrovni, uvedl: "Okres ve spolkové republice je komunálně organizován. Tato rovina vznikla z toho důvodu, že má úkoly, které sem byly delegovány. Význam okresu bude narůstat. Hranice obce v současném světě mají teritoriální význam, ale funkce, které se zde vykonávají jak ze strany občanů, tak i ze strany veřejné, překračují tyto hranice. Z toho důvodu je určitá potřeba organizace, která tyto různé funkce koordinuje. Proto v zemích, kde již tyto okresy jsou, jejich funkce stále narůstá. Postupně budou na okresy přeneseny ještě další kompetence." (Citace je z oficiálního zápisu pořádaného na uvedeném semináři.)

Vyjádření zahraničních expertů se shodují s výsledky našeho vědeckého výzkumu struktur osídlení a jejich administrativního členění na nižší a vyšší správní jednotky. Doporučení zahraničních expertů potvrzují nezastupitelnou funkci komunálního okresu v systému veřejné správy. U nás však ne-kvalifikované úvahy o výhledovém zrušení okresů nepřestaly. Jen opětovným zřízením většiny okresů zrušených v roce 1960 (podobně jak byl obnoven okres Jeseník) se znovu přiblíží služby okresních úřadů občanům.

Ze strany ekonomů v centrálních orgánech státní správy slyšíme tvrzení, že obnova bývalých okresů by byla příliš drahá. U dobře zavedených centralistů ani neudivuje, že chtějí šetřit právě v

komunální oblasti, na úkor oprávněné občanské vybavenosti. Daleko více by se dalo ušetřit, kdyby se redukovala přebujelá centrální byrokracie, kdyby se zabránilo miliardovým daňovým únikům a mizení obrovského množství kapitálu v labyrintu bankovníctví a finančních spekulací. Další nemalé finanční prostředky by plynuly do státní pokladny důsledným vymáháním nezaplacených úhrad za průmyslové podniky a jiné nemovitosti získané z privatizace bývalého státního majetku. Tímto směrem by měla být zaměřena pozornost ekonomů v orgánech státní správy. Naproti tomu finance na znovuzřízení okresů zrušených totalitním režimem představují užitečné investice do rozvoje okresních měst a do zlepšení životních podmínek obyvatelů obcí v jejich spádových obvodech, do obnovy samosprávné, humanitní a osvětové demokracie v duchu odkazu T. G. Masaryka.

Pro úplnost informací o současném stavu naší veřejné správy na komunální úrovni nutno poukázat i na chybné administrativní rozhodnutí deformující původní koncepci samosprávy. Jde o vládní nařízení ČR č. 475 ze dne 2. listopadu 1990, kterým byly na 365 vybraných obecních úřadů přeneseny některé úkoly státní správy. Uvedený počet byl v roce 1992 rozšířen na 381 pověřených obcí. Nařízení přeneslo na vybrané obecní úřady břemeno administrativních úkolů státní správy, aniž by bylo předem projednáno s orgány místních samospráv. Kapacitní zatížení pracovníků obecních úřadů výkonem přikázaných činností, nežádoucí prolínání a často i zaměňování výkonu státní správy a samosprávy se děje na úkor řádné samosprávy. Volený orgán se takto dostává do nežádoucí podřízenosti, příkazy úředníků státní správy oslabují nezávislost místního orgánu. Vládní nařízení o přenesení některých úkolů státní správy na vybrané obecní úřady též znovu dokazuje, že dílčími opatřeními nelze dosáhnout uspokojivé funkčnosti orgánů veřejné správy. Obnovením komunálních okresů ztratí smysl pověření 381 obecních úřadů výkonem některých úkolů státní správy. Veřejná správa na komunální úrovni se žádoucím způsobem zjednoduší a lze očekávat, že dojde též k opětovnému posílení někdejšího vědomí identity občanů v rámci jejich přirozených společenství.

Negativní důsledky zaviněné nedostatkem politické moudrosti a podceňováním vědy

Je nepříjemnou skutečností, že politický vývoj v naší zemi dospěl roku 1997 do vážné krizové situace. Řadu let se oficiálně hlásala ideologie úspěchu.

Vytvářelo se falešné zdání, že politika je v dobrých rukách, že se upevňuje demokracie, že začíná hospodářská prosperita.

S postupem času se však veřejnost dovídá o jevech, které potvrzují krizi politickou, hospodářskou i morální. Nedůvěra občanů vůči nejvyšším orgánům státní moci, vůči vládě, poslanecké sněmovně, senátu i vůči řadě čelných představitelů politiky podstatně vzrostla.

V této krizové situaci, krátce před demisí vlády, najednou po osmiletém otálení byl Poslaneckou sněmovnou a překvapivě i Senátem kvapně schválen a prezidentem republiky bez zaváhání podepsán *Ústavní zákon č. 347 ze dne 3. prosince 1997 o vytvoření vyšších územních samosprávních celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., tj. Ústavy České republiky.*

Co k tomu dodat? Nezasloužený políček dostali pracovníci vědeckého výzkumu, jakož i zahraniční experti a nemálo, snad většina našich občanů, kteří nezištně a trvale usilují o nápravu poměrů v našem státě. Schválení tohoto od základu špatného zákona svědčí o tom, že věda je u nás odstavena na vedlejší kolej a moudrost je stále vzácnější; z rozhodování velké části našich, v současné době činných politiků, jakoby bohužel zcela vymizela.

Máme-li pochopit příčiny současné krize, do níž vyústila polistopadová politika, třeba se ohlédnout zpět a připomenout počáteční spontánní euforii, která na čas potlačila rozvážné jednání a prozíravé rozhodování o nové podobě orgánů veřejné správy a o jejich personálním obsazení. Sametová revoluce vynesla nahoru často zcela náhodně a nezaslouženě nemalý počet občanů, kteří svými schopnostmi, ani morálními vlastnostmi na místa představitelů veřejné správy nepatřili.

Po listopadu zůstalo v ústředních orgánech státní správy mnoho pracovníků, kteří zde sloužili již za totalitního režimu. Rychle se přizpůsobili, aby nepřišli o slušně placenou existenci. Jejich centralistické smýšlení, s nímž se většinou rychle ztotožnili i noví pracovníci ústředních orgánů, blokovalo veškeré snahy o decentralizaci státní správy a lepší obsluhu celého území ČR příslušnými službami. Taková decentralizace by vedla přirozeně k znatelnému zmenšení byrokratického aparátu

ústředních orgánů. A zde je příčina, proč nejen vedoucí pracovníci těchto orgánů kladli a dosud kladou všemožné administrativní překážky, aby uskutečnění decentralizace a zjednodušení systému státní správy oddalovali.

S uvedeným postojem a chováním centrálních orgánů přímo souvisí neuspokojivá úroveň práce resortů a celé vlády, což se přirozeně projevuje i neuspokojivou zákonodárnou činností parlamentu. Jiskrou naděje, že hřích poslanců, senátorů i ministrů bývalé Klausovy vlády lze v blízké době napravit, skýtá 5. článek schváleného ústavního zákona, v němž je uvedeno:

"Tento ústavní zákon nabývá účinnosti dnem 1. ledna 2000." V roce 1998 má být zvolena nová Poslanecká sněmovna, a snad budou noví poslanci a senátoři natolik moudří a prozíraví, že si uvědomí svou odpovědnost za další vývoj poměrů v České republice a najdou odvahu zrušit tento chybný ústavní zákon, přijatý v nedůstojné krizové situaci krátce před pádem vlády. Snad si uvědomí, že schválením tohoto zákona byla bohužel uzákoněna deformace územněsprávní soustavy, jejíž původ je v direktivním poučném rozhodnutí totalitního režimu.

Dalším významným politickým aktem, důležitým pro budoucí vývoj demokracie na úrovni samosprávy měst a obcí, budou v roce 1998 komunální volby.

Ohlas schválení zákona o vytvoření 14 VÚSC není většinou pozitivní. Již dnes je slyšet nemálo kritických hlasů z obcí i okresů, jejichž občané vyjadřují svůj nesouhlas s direktivním stanovením příslušnosti obcí i celých okresů k určitému kraji. Lze očekávat, že těchto protestů po volbách přibude.

Prezident republiky Václav Havel pronesl nedávno v krátké době dva kritické, aktuální a podnětné projevy.

S prvním projevem vystoupil 9. prosince před poslanci a senátory v pražském Rudolfinu v souvislosti s demisí vlády. Podal výstižný a velmi kritický přehled mnoha pochybení, jichž se dopouštěla naše polistopadová politická reprezentace, zvláště pak po rozpadu federace a vzniku samostatné České republiky.

Nelze však souhlasit s třetím bodem prezidentova "desatera společenského života", v němž se zmínil o zákoně, jímž byly schváleny kraje, jako o prvním zákoně, který otvírá cestu ke konečnému vybudování systému samosprávy a státní správy, jenž se má stát nervovou sítí státu. K tomuto výroku je nutné vyslovit námitku. Na chybných rozhodnutích bývalé vlády a na schválení zcela chybného ústavního zákona parlamentem, nelze vybudovat dobrý základ pro výkonný a hospodárný systém územní správy. Lze se jen domnívat, že se pan prezident o tomto bodě svého projevu neporadil s věrohodnými odborníky.

V novoročním projevu se pak prezident obrací na voliče s výzvou, aby dobře zvažovali, kterému z kandidujících politiků dají ve volbách své hlasy. Prezident věří, že v naší společnosti dříme dosud málo či nedobře využitý potenciál schopností. Vyzval ty, kteří mají dobrou vůli, aby se nelekli překážek a snažili se všemožně promítnout svou dobrou vůli do svých činů, do činů, které - jakkoli se mohou zdát malé - se nakonec svými důsledky obrátí ve prospěch nás všech.

Projevy podobného obsahu měli politikové i občanská veřejnost slyšet mnohem dříve. Přišly opožděně až v době politické krize. Léta jsme svědky neuspokojivého rozhodování vlády, léta máme nedokonalou legislativu a jsou přijímána další nedokonalá opatření. Mnoho politických chyb je třeba napravit.

Současné krizové situaci se mohl náš stát včas vyhnout, kdyby si čelní politikové náležitě uvědomovali důležitost poznatků vědy, kdyby jednostrannost ekonomického myšlení korigovali humanitními hledisky, kdyby moudře předvíдали a vytvářeli podmínky pro příznivý rozvoj všech sfér činností, které ve své komplexitě směřují k všestrannému pokroku a k prosperitě.

To se však nedělo. Dokazuje to, kromě jiných neuspokojivých jevů i marné, celých osm let trvající snahy o prosazení racionálního systému územněsprávního uspořádání našeho státu. Jestliže nyní prezident ve svém novoročním projevu nabádá k odpovědné práci, k odvaze překonávat překážky a snažit se všemožně promítnout dobrou vůli do činů, pak nezbyvá než věřit, že pozitivní činy budou přicházet nejen zdola, ale v potřebné míře rovněž shora. A jedním, nesporně velice naléhavým činem shora by se mělo stát rozhodnutí parlamentu o revokaci Ústavního zákona Č. 347 z 3. prosince 1997 o vytvoření vyšších územních samosprávních celků a namísto něj přijetí zákona nového, dokonalejšího, náležitě podloženého výsledky vědeckého výzkumu a ověřenými zkušenostmi ze zahraničí.

Nakonec uvádím v tabulce několik málo čísel hlavně pro ty politiky, kteří stále preferují především ekonomická hlediska.

Nynější stav včetně VÚSC podle schváleného zákona Č. 347/1997 Sb.:		Řešení územněsprávního členění podle návrhu vysvětleného v této publikaci:	
Počet obecních úřadů pověřených úkoly státní správy	381	Po obnovení většiny okresů zrušených v roce 1960 bude pověřeno 381 obecních úřadů úkoly státní správy zbytečné	
Současný počet okresů	76	Navržený počet komunálních okresů	150
Zákonem schválený počet VÚSC	14	Navržený počet VÚSC	4
Celkový počet administrativních jednotek se státní správou	471		154

Uvedené údaje nepotřebují další komentář, protože nemůže být sporu o tom, které řešení bude jednodušší, funkčně výkonnější a přitom hospodárnější.

Literatura

- Autonomní Statut Katalánska.* Publikace Katalánského Parlamentu, 1991.
- Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874.*
- Dějiny státní správy a samosprávy a místní kultura (z různých pramenů sepsala V. Schollarová). In: *Týdeník S'95*, roč. 1995, č. 36.
- Evropská charta místní samosprávy.* Rada Evropy: Štrasburk, 15.10.1985.
- FAHRNI, D. *Schweizer Geschichte.* Edition Pro Helvetia : Zürich, 1988. 112 s. *Federace a konfederace* (Expertíza pro poslance ČNR). Ústav státu a práva ČSAV Praha, 1990.
- KOVAŘÍK, M. *Státní správa a územní samospráva v Evropě.* Knižnice Svazu měst a obcí, sv. č. 1, 1990, 60 s.
- Lexikon zemí* (z německého originálu Harenberg Länderlexikon '95/'96). Přeložil a aktualizoval Zwetler Otto. Fortuna Print : Praha, 1995.
- MALÍK, Z. a kol. *Kritéria racionálního rozvoje osídlení.* VÚVA: Praha, 1968. 300 s.
- MALÍK, Z. *Správní členění území státu, občanská samospráva a uspořádání státních služeb.* HSDMS: Brno, 1993. 35 s.
- Místní správa v zemích střední a východní Evropy a ve Společenství nezávislých států.*
- Soubor příspěvků o jednotlivých zemích. Institut for Local Government and Public Service (ILGPS): Budapest, 1994.
- PALLA, V. a kol. *Základní otázky osídlení v ČSSR.* VÚVA: Praha, 1963 . .248 s.
- SCHLAPFER, W. *Die Landsgemeinde von Appenzell Ausserrhoden.* Herisau: Schwitserland, 1975.
- SIGG, O. *Die politischen Institutionen der Schweiz,* Edition Pro Helvetia: Zürich, 1988. 62 s .
- Současné problémy osídlení ČSR. *VTEI*, Terplan Praha, roč. 1972, č. 4.
- Ústava Severního Porýní-Vestfálska* (úředně ověřený překlad). 1991.
- Verfassung des Freistaates Bayern / Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland.* Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit: München, 1991.
- Záznam z jednání semináře expertů Rady evropských obcí a regionů pro místní správu a samosprávu.* Praha 7.5.1990.
- Zkušenosti zastupitelského principu v některých západoevropských zemích.* Zápis ze semináře 17. a 18.4.1991 v ČNR, Praha.

Obsah (podle původních stránek textu)

Předpoklady racionálního členění státu na základní a vyšší jednotky územní správy	5
Vytváření základních jednotek územní správy	7
Územněsprávní uspořádání států sousedících s Českou republikou	11
Staletá historie a obdivuhodná stabilita územněsprávního uspořádání Švýcarska	17
vývoj územněsprávního členění České republiky	22
Kritéria správního členění České republiky na komunální a vyšší územní celky	24
Okolnosti dlouhodobého oddalování nutné reorganizace územněsprávního uspořádání státu	32
Negativní důsledky zaviněné nedostatkem politické moudrosti a podceňováním vědy	35

Poznátky o územně správním členění státních teritorií s doporučením pro Českou republiku

Doc. Ing. arch. Zdeněk Malík, CSc.

Vydalo nakladatelství KONVOJ, spol. s r. o., Berkova 22, 612 00 Brno
pro Nadaci Morava a Slezsko.

Vydání první. Brno 1998.

Sazba RNDr. Tomáš Hála

Tisk KONVOJ, spol. s r. o.

<http://www.konvoj.cz> konvojkonvoj.cz

ISBN SO-85615-72-X